

Giornata di studio su:

2008: bilancio di salute
di una politica agricola comune
che festeggia i suoi primi cinquant'anni

Firenze, 16 ottobre 2008

DANIELE BIANCHI*

2008: bilancio di salute di una politica agricola comune che festeggia i suoi primi 50 anni e si prepara al dopo 2013**

INTRODUZIONE

È stata qualificata come rivoluzione tranquilla o silenziosa¹, ma una rivoluzione gli agricoltori europei l'hanno vissuta realmente a partire dal dopoguerra, la rivoluzione che la PAC ha portato nel mondo agricolo europeo e mondiale.

Come testimoniano la crescita di tutte le produzioni (fino ai successi e agli eccessi degli anni '80), la diminuzione rapida dell'occupazione agricola, la ristrutturazione delle aziende sotto l'effetto del progresso tecnico (il ruolo della meccanizzazione) e agronomico (le rese passate da 2 a 7 t/l'ettaro per i cereali) o ancora l'interpenetrazione crescente con gli altri settori economici, industriale e terziario, che hanno fatto dell'agroalimentare una voce importante nella nostra bilancia commerciale. La PAC ha fatto dell'Europa la prima potenza agricola mondiale (1° importatore e 2° esportatore). Con le conseguenze che ciò ha avuto nelle relazioni con i nostri partner commerciali mondiali, a cominciare dalla fine dell'eccezione agricola nei round del GATT (divenuto OCM con l'accordo di Marrakesh e l'inclusione di un accordo sull'agricoltura). Se nel 1994 un compromesso fu possibile, l'importanza che l'agricoltura riveste nelle economie dei paesi membri dell'OMC testimonia, invece, delle difficoltà a chiudere l'attuale Doha Round.

Il ruolo dell'agricoltura nelle economie nazionali è mutato sostanzialmente e con esso le basi stesse dell'economia agricola e della politica agricola².

* Funzionario della Commissione europea

** Le opinioni espresse sono proprie all'autore e non possono essere in alcun modo attribuite all'istituzione presso la quale lavora.

¹ M. DEBATISSE, *La Révolution silencieuse - Le combat des paysans*, Calmann-levy, 1963.

² La PAC è stata oggetto di studi approfonditi da parte di numerosi autori, possiamo citare

È altresì vero che l'agricoltura assorbe circa il 40% delle risorse comunitarie, ma non dimentichiamo che per tale settore non esiste nessun altro sostegno a livello nazionale (tranne i fondi disponibili nella forma e nei limiti della normativa sugli aiuti di Stato³), di cui beneficiano invece molti altri settori. Inoltre se si vogliono mantenere standard di sicurezza, qualitativi e ambientali più elevati del resto del mondo non si può pensare di farne pagare il costo ai soli consumatori, altrimenti la produzione europea rischia, soprattutto in un momento di crisi economica come l'attuale, di essere riservata solo a una piccola nicchia di consumatori più fortunati. E del resto questo bilancio tanto criticato, vituperato e considerato da molti eccessivo, in fondo rappresenta meno dello 0,8 % del PIL europeo, o la metà all'incirca della spesa pubblica per il settore sanitario nazionale. Ma non siamo di fronte a un malato. Tutt'altro!

Dalla fine dell'estate 2007, quante prime pagine sono state dedicate all'agricoltura, quanti ne parlano (e straparlano). Il significativo aumento dei prezzi dei prodotti agroalimentari rifocalizza l'attenzione sull'agricoltura. La contrapposizione cibo/carburanti, l'utilizzo delle biotecnologie, le frodi alimentari, la speculazione sulle commodities (diventate più interessanti del mattone e delle azioni)⁴ hanno fornito titoli e titoloni alla stampa specializzata e non.

senza essere esaustivi: G. OLMÍ, *Politique agricole commune, Commentaire Mégret*, vol. 2, Bruxelles, 2 ed., 1991; L. COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, 2003, Cedam, Padova; C. BLUMANN, *Politique agricole commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, Paris, 1996; F. G. SNYDER, *Law of the common agricultural policy*, London, Sweet & Maxwell, 1985, xxxiv, 181 pp.; F. GENCARELLI, *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria: rassegna sistematica delle sentenze della Corte di Giustizia e del Tribunale di Primo Grado delle C.E.*, Padova, Cedam, 2000, xiii, 426 pp.; V. ADAM, *La réforme de la Politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, 2 Tomes, Ed. L'Harmattan, coll. *Droit et Espace Rural*, mai 2001; J. LOYAT-Y. PETIT, *La politique agricole commune (PAC)*, Paris, Documentation française, 1999, 191 pp.; C. CONSTANTINIDES-MÉGRET, *La politique agricole commune en question*, Ed. Pedone, 1982. E i recenti GERMANO-ROOK BASILE, *Diritto agrario*, 2006, Giappichelli, Torino, XIX, 492 pp.; D. BIANCHI, *Tutta la PAC, niente altro che la PAC*, 2007, Felici Editore, Pisa, 442 pp.

³ Vedasi Regolamento (CE) n. 1857/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nel settore della produzione di prodotti agricoli e recante modifica del regolamento (CE) n. 70/2001 (GU L 358 del 16.12.2006); Regolamento (CE) n. 1535/2007 della Commissione, del 20 dicembre 2007, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti de minimis nel settore della produzione dei prodotti agricoli (GU L 337 del 21.12.2007); Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007-2013 (GU C 319 del 27.12.2006).

⁴ Basti citare le cifre dei mercati ufficiali dei futures: nel 2003 8,4 miliardi di euro riguardavano i "futures" su commodities agricole e energia; nel 2008 ammontano a 168 miliardi di euro e il numero di prodotti finanziari si è decuplicato.

Ma a prescindere dal risvolto di cronaca, questo costituisce anche il segnale del nuovo ruolo che l'agricoltura svolge da tempo. L'agricoltore non produce più solo dei beni alimentari (e non mi riferisco al legno o al cotone, o ai prodotti trasformati, o più recentemente ai bio-carburanti). Il mestiere di agricoltore è diventato più complesso.

Se sezioniamo la catena della produzione agricola, l'agricoltore è produttore di beni materiali e immateriali; la sua attività esercita un'influenza rilevante sulla qualità dell'ambiente, sulla biodiversità, sull'equilibrio dei territori, sulla varietà del paesaggio rurale che, non più lasciati al solo frutto di scelte individuali private, ma considerate nell'ambito di un ruolo sociale e pubblico riconosciuto, valorizzato, premiato, incitato (nel 1° pilastro con la condizionalità, nel 2° tramite le varie misure dei programmi di sviluppo rurale).

In altri termini, si tratta dell'agricoltura europea e del suo modello multifunzionale.

1958-2008: è tempo di bilanci.

Cinquant'anni sono passati da Messina, Roma, Stresa. Tante tappe di un percorso iniziale che doveva portare a forgiare il volto attuale dell'agricoltura europea e creare un diritto agrario comunitario.

Cinquant'anni di una politica che non è solo "politica". Di un progetto comune nato cinquanta anni fa nelle menti dei padri fondatori dell'Europa.

Cinquant'anni di legislazione comunitaria d'avanguardia: quante soluzioni di compromesso – e perciò frutto di creatività – che il legislatore comunitario ha dovuto trovare per far andare avanti la macchina comunitaria: un esempio tra tutti: la comitologia. La cinghia di trasmissione del motore comunitario ha un'origine agricola: la comitologia è nata con la PAC e la PAC si è evoluta, così come la conosciamo oggi, grazie alla comitologia. 50% degli atti comunitari adottati ogni anno sono atti agricoli; il 60% dell'acquis comunitario è agricolo⁵.

Cinquant'anni di giurisprudenza comunitaria che, in campo agricolo, è stata definita la madre di tutte le giurisprudenze, la fonte di numerosi principi generali del diritto comunitario.

Cinquant'anni di un sistema giuridico, complesso certo ma completo e strutturato, con le sue regole, i suoi obiettivi, i suoi principi.

Cinquant'anni di una politica che è stata ed è il cemento della costruzione

⁵ V. D. BIANCHI, *Tutta la PAC, niente altro che la PAC*, cit.

europea, una politica che è il primo e forse il più compiuto esempio d'integrazione.

E un anniversario si festeggia, attraverso il presente (il bilancio di salute del 2008) senza dimenticare le lezioni del passato e azzardandoci a tratteggiare, infine, uno scorcio su scenari futuri ipotizzabili sulla base della PAC che uscirà dal bilancio del suo stato di salute⁶.

2008 IL BILANCIO DI SALUTE DELLA PAC

Il bilancio di salute della politica agricole comune del 2008 (nel gergo comunitario "Health check") non è una riforma. Il commissario Fischer Boel ha sempre indicato che non intendeva sottoporre il settore agricolo a un'ennesima riforma dopo soli pochi anni dall'attuazione di quella del 2003. Ed è stato di parola. Si tratta di un affinamento della riforma della PAC del 2003, di una sorta di adeguamento sostanziale di un quadro normativo in divenire.

Ma ciò non toglie che gli Stati membri potranno farne una riforma nella attuazione che vorranno darne. Così come lo hanno potuto fare (o avrebbero potuto fare) nel 2005 attuando la riforma del 2003⁷.

Il bilancio di salute si innesca sul processo iniziato nel 2003 e si fonda quindi sui principi della riforma del 2003.

La PAC è oggi una politica profondamente riformata e più efficace. Il sostegno è largamente disaccoppiato e soggetto al rispetto della condizionalità. Il ruolo dei meccanismi di intervento è stato fortemente ridotto. La sua valenza multifunzionale è stata rafforzata con l'aumento dei fondi destinati allo sviluppo rurale.

Ricordiamo i tre principi chiave della riforma del 2003 visto che costituiscono il filo conduttore del bilancio di salute.

⁶ Comunicazione della Commissione del 20 novembre 2007 intitolata "In preparazione alla valutazione dello stato di salute della PAC riformata", COM(2007) 722; E i relativi testi delle proposte legislative attualmente al vaglio del Consiglio: COM(2008) 306/4, Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori; Proposta di Regolamento del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 320/2006, (CE) n. 1234/2007, (CE) n. 3/2008 e (CE) n. [...] /2008 al fine di adeguare la politica agricola comune; Proposta di Regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); Proposta di Decisione del Consiglio recante modifica della decisione 2006/144/CE relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013).

⁷ Si veda D. BIANCHI, *Tutta la PAC, niente altro che la PAC*, cit.

1. *Decoupling*

Osteggiato nel 2003, oggi costituisce la principale forma di sostegno al mondo agricolo e ha guidato le riforme successive: tabacco, olio d'oliva, ortofrutta, zucchero.

Frutto di un percorso iniziato con la riforma McSharry 1992 e la trasformazione del sostegno agli agricoltori dai prezzi istituzionali a un sostegno al reddito, il disaccoppiamento nasce in sede GATT.

L'Uruguay Round nel 1994 porta alla creazione della scatola blu (per gli aiuti europei) e la scatola verde (per il sistema americano e i loro deficiency payments)⁸.

Non è il primo né l'ultimo e unico caso in cui il negoziato multilaterale influenza in modo determinante la PAC.

Dieci anni dopo, nel 2003, l'Europa sceglierà la scatola verde per i propri aiuti, mentre gli USA (con il loro Farm bill adottato pochi mesi fa) persisteranno in scelte di dubbia qualificazione⁹.

2. *Condizionalità*

Altro elemento chiave della riforma, susseguente alle crisi della “mucca pazza” e altre crisi alimentari e all'acceso dibattito sul finanziamento del bilancio comunitario, è il fatto che la concessione dei pagamenti diretti è legata al rispetto di diversi criteri, come la preservazione dell'ambiente, il benessere animale, la sicurezza alimentare o anche le buone pratiche agricole. La cd. eco-condizionalità della riforma del 1999 si amplia. Il nuovo regolamento parla, infatti, di condizionalità dei pagamenti diretti agli agricoltori, vale a dire del legame che è stabilito tra la concessione di questi pagamenti e il rispetto di tutta una serie d'obblighi in materia ambientale, veterinaria, fitosanitaria e agronomica che sono previsti da quello che è ormai conosciuto come il regolamento orizzontale¹⁰ della riforma, il *corpus iuris* dei pagamenti diretti visto che riguarda le condizioni comuni per i pagamenti diretti nell'ambi-

⁸ Su ciò v., per tutti, P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech (prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale)*, Milano, 2004.

⁹ Ma non vi è più la peace clause a proteggere i modelli decisi a tavolino, vedasi il panel cotone.

¹⁰ Regolamento (CE) n° 1782/2003 del Consiglio, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce alcuni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, (GU L 270 del 21 ottobre 2003, p. 1).

to dei diversi regimi di sostegno nell'ambito della politica agricola comune. Si tratta della risposta del legislatore comunitario alla domanda crescente di stabilire un legame sempre più stretto tra la concessione degli aiuti e ciò che l'opinione pubblica e il consumatore si attende dalla PAC, ovvero delle "nuove" responsabilità, per gli agricoltori che beneficiano dei pagamenti diretti, in termini di sicurezza alimentare, d'ambiente, di conservazione del patrimonio rurale, di preservazione delle risorse naturali e di benessere animale. In caso d'inosservanza delle esigenze di condizionalità, i pagamenti diretti saranno ridotti in modo proporzionale secondo una griglia di "sanzioni" prevista dal regolamento stesso¹¹.

3. *Modulazione*

La modulazione costituisce la creazione per rilanciare l'altro volto della PAC, lo sviluppo rurale o secondo pilastro, congelato nella sua dotazione finanziaria.

Uno degli obiettivi della riforma del 2003 è costituito dal rafforzamento di questo secondo pilastro tramite mezzi finanziari incrementati e grazie all'introduzione di nuove misure volte a promuovere l'ambiente, la qualità e il benessere animale, e aiutare gli agricoltori ad applicare le norme di produzione comunitarie.

Il rafforzamento assume la forma di una riduzione dei pagamenti diretti alle grandi aziende.

Non si tratta di una novità. Essa costituiva già una caratteristica della riforma di Agenda 2000, al pari della eco-condizionalità¹² nel regolamento (CE) n° 1259/1999. Tuttavia, all'epoca essa era facoltativa e legata non solo a criteri quantitativi (l'importo degli aiuti diretti) ma altresì alla manodopera impiegata e a un vago criterio di prosperità aziendale. Nella riforma del 2003 la modulazione diventa obbligatoria e i criteri si semplificano essendo ridotti a un solo principio di base, ovvero quello secondo il quale tutti gli importi dei pagamenti diretti corrisposti agli agricoltori per un determinato anno civile in un determinato Stato membro sono ridotti annualmente fino al 2012 in ragione di percentuali progressive (fino al 5%).

Con l'agenda 2000, lo sviluppo rurale diventa il vero e proprio secon-

¹¹ D. BIANCHI, *Le condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in «Dir. giur. agr. amb.», 2003, p. 597.

¹² Vedi *supra*.

do pilastro con un quadro giuridico d'insieme. Sono passati quarantacinque anni dalla nascita, negli anni '60, della politica strutturale (come semplice coordinamento delle politiche nazionali). Nel 1968 il piano Mansholt proponeva soluzioni per problemi dell'epoca (alcuni ancora attuali), ma che non tutti erano pronti ad accettare. Alcune delle idee diventeranno realtà più tardi: ristrutturazione, il rimboschimento, i regimi di prepensionamento. Altri problemi troveranno una risposta nelle direttive socio-strutturali degli anni '70¹³.

L'EVOLUZIONE DEL SOSTEGNO AGRICOLO

La riforma del 2003 non è, come abbiamo accennato, il punto di arrivo. La libertà di produrre l'orientamento al mercato, la responsabilizzazione dell'agricoltore sono il frutto di un'evoluzione e gettano le basi per gli sviluppi futuri.

Gli anni '60 e '70 sono stati caratterizzati da un sistema di protezione attraverso i prezzi c.d. istituzionali (intervento, soglia, minimi, indicativi) e l'ammasso pubblico, mano a mano smantellati, sotto la spinta dell'Uruguay Round e della pressione finanziaria rappresentata dai costi di gestione delle eccedenze agricole.

Gli anni '80 hanno visto evolvere il sistema attraverso il controllo della produzione (superfici di base, smg, plafonds capi di bestiame; quote, QMG)¹⁴.

Nel 1984 il legislatore introduce il regime delle quote latte. Nato come regime transitorio, al suo scadere, nel 2015, festeggerà trent'anni¹⁵ (altra caratteristica di molte soluzioni di compromesso europee, la perennità della transitorietà).

Gli anni '90 hanno visto nascere ed evolvere un sistema attraverso aiuti e premi chiamati compensativi, poi semplicemente pagamenti diretti infine disaccoppiati. L'evoluzione del sostegno ha seguito l'evoluzione del ruo-

¹³ Uno dei rari casi in cui il legislatore comunitario agricolo ha fatto ricorso alla direttiva privilegiando sempre lo strumento del regolamento. Strumento che gli offre al contempo la garanzia di un'applicazione delle regole uniforme (necessaria in un mercato unico allora in formazione, necessaria per attuare una politica comune dei prezzi e di gestione delle nascenti organizzazioni comuni di mercato) ma che gli permette altresì anche quella flessibilità nel lasciare agli stati membri l'attuazione amministrativa della politica comune (controlli sanzioni, formulari, domande di premi, rilascio di certificati) e una certa flessibilità per adattarsi alle realtà locali.

¹⁴ 1986: 1.28 mil./t burro e 800.000 t latte in polvere pesavano sulle casse comunitarie.

¹⁵ Vedasi D. BIANCHI, *Trent'anni di un regime temporaneo. Le quote latte nella PAC: 1984-2014*, «Rivista di Diritto agrario», 1, 2004, p. 76.

lo dell'agricoltura, accentrata sull'attività puramente agricola negli anni del dopoguerra, sull'attività "industriale" negli anni '80 e '90, su un progressivo avvicinamento a un'attività di servizi dal 2000 in poi.

E pensare che tali riforme hanno visto la luce nell'ambito di un diritto primario che non ha subito modifiche.

Gli obiettivi della PAC di cui all'articolo 33 sono immutati dal 1957. Degli obiettivi "passe-partout", quali:

- incrementare la produttività;
- assicurare prezzi ragionevoli;
- stabilizzare i mercati;
- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti che sembravano obsoleti¹⁶ e si rivelano invece quanto mai di attualità!

Il primo presidente della Commissione, il prof. Hallstein li aveva definiti «un'enciclopedia di problemi economici».

Principi e obiettivi hanno mostrato flessibilità e capacità di adattamento, hanno saputo prestarsi a varie interpretazioni e adattarsi alle diverse situazioni; hanno mostrato di non essere né statici né esaustivi nel loro contenuto. Hanno conosciuto 50 anni di riforme, 50 anni di adesioni, 50 anni di negoziati mondiali, 50 anni di crisi e di successi.

E arriviamo al 2008. Le proposte legislative sono in discussione al Consiglio. Senza addentrarsi nei dettagli tecnici (la semplificazione resta come sempre la parola chiave e la chiave di lettura delle proposte della commissione: eliminazione di diverse tipologie di titoli; semplificare le regole di gestione del regime; ridurre le eccezioni al disaccoppiamento), analizziamo piuttosto il documento in prospettiva.

L'Health check non dice nulla sul dopo 2013. Ma alcune considerazioni preliminari possono farsi.

Il disaccoppiamento è un percorso a senso unico che non permette di fare marcia indietro visto che reintrodurre degli aiuti accoppiati sarebbe difficile sia sul piano interno (finanziariamente e politicamente, quali settori? con quali soldi? e a chi? Con quali criteri uscendo da un regime fully decoupled?) e internazionale (come giustificarlo in sede WTO?).

L'esame dello stato di salute avviene in un quadro di stabilità finanziaria (periodo 2007-2013) deciso e intoccabile. Ed esso vuole offrire prevedibilità. Per questo non si tratta dell'ennesima riforma decisa pochi mesi prima dell'entrata in vigore in una nottata a Lussemburgo e a soli tre anni dall'appli-

¹⁶ Vedasi il tentativo di aggiornarli nel progetto Penelope nella convenzione.

cazione della riforma del 2003. Per questo motivo altresì sono chiare le indicazioni sul dopo quote latte e si spiega l'insistenza sull'"atterraggio morbido" come via di uscita dal regime.

Per questo si vuole rendere il pagamento unico più efficace e più semplice; per questo, si vogliono adattare gli strumenti per meglio cogliere le opportunità offerte dal mercato e per migliorare la risposta alle nuove sfide (cambiamenti climatici, bioenergie, gestione delle risorse idriche) e alle sfide già esistenti (biodiversità).

Nel 2013 si festeggeranno i 10 anni della riforma del 2003. La Commissione è cosciente che un bilancio di salute della PAC nel 2008 non lo si fa senza pregiudicare il dopo. Occorre quindi preparare la PAC al dopo 2013.

Qui di seguito esamineremo in quali contesti la PAC dovrà operare nel dopo 2013.

I. In un nuovo contesto istituzionale (rectius procedurale)

La Commissione ha indicato un calendario di adozione entro il dicembre 2008 per il pacchetto Health Check. E ciò non solo per fare piacere alla presidenza francese che terminerà in dicembre il suo semestre ma altresì per ragioni istituzionali. Fino al verdetto negativo del referendum irlandese del giugno scorso, le istituzioni facevano affidamento sull'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1 gennaio 2009. Tra le principali modifiche che questo trattato apporterà in campo agricolo (e non solo), ci sarà infatti l'estensione della procedura di codecisione alla PAC. Il Parlamento europeo diventa co-legislatore¹⁷.

Perché concludere l'HC entro dicembre 2008? Non certo per fare uno sgarbo al Parlamento Europeo. Si tratta di evitare di perdere l'occasione di preparare il terreno per la PAC del dopo 2013. Rinviare l'health check (e le possibilità di disaccoppiamento totale e di transizione verso modelli più regionalizzati o forfettari di distribuzione degli aiuti), o non concludere un accordo entro l'entrata in vigore del trattato di Lisbona¹⁸, significherebbe dover ricominciare l'iter legislativo nell'autunno 2009, dopo le elezioni del Parlamento europeo e l'insediamento della nuova Commissione. Inoltre, tenendo conto dei tempi, necessariamente più lunghi, della codecisione rispetto alla

¹⁷ V. D. BIANCHI, "Tutta la PAC...", cit.

¹⁸ Non se ne parlerà di certo prima del secondo semestre del 2009.

procedura di consultazione, le modifiche della riforma del 2003 non potrebbero che applicarsi nel 2011 o nel 2012 allorquando si dovranno discutere le nuove prospettive finanziarie che dovranno regolare la PAC del dopo 2013.

Il ruolo delle istituzioni è mutato nel tempo: dalla creazione dei primi comitati di gestione negli anni '60 e la gestione quotidiana dei mercati con l'esclusione del Parlamento europeo (semplice consultazione), si è passati, negli anni '80, alle maratone prezzi, tra commissione e consiglio.

La riforma del 2003 è forse stata l'ultima forse in cui ancora c'era la possibilità di "mercanteggiare"; già nelle successive: ortofrutta e vino ci si è dovuti accontentare di briciole; nell'Health check, i commensali dovranno sperare in una moltiplicazione di pani e pesci, ovvero in un miracolo, per sperare di aumentare la spesa agricola. Ormai si giuoca in un sistema di vasi comunicanti, senza apporti esterni, anzi, basti citare le recenti iniziative comunitarie per rilanciare il progetto Galileo, l'aiuto in favore dei paesi in via di sviluppo o per le misure urgenti nel settore della pesca a seguito del rincaro dei prezzi del carburante, per il cui finanziamento si è "pescato" nelle, in passato intoccabili, sotto-utilizzazioni del bilancio agricolo.

Quale sarà il ruolo delle istituzioni "agricole" nella codecisione?

Bisognerà fare i conti con i suoi tempi, necessariamente più lunghi (anche in caso adozione in prima lettura); con un nuovo attore, il PE che non ha mai esitato a chiedere più poteri¹⁹; con una nuova comitologia, nella quale bisognerà chiedersi quale ruolo giocheranno ancora i comitati di gestione agricoli.

II. *In un nuovo contesto finanziario*

Ho menzionato *supra* il limitante contesto finanziario in cui dovrà operare la PAC che potrà tradursi o in meno fondi alla PAC o in meno fondi al bilancio dell'Unione in generale. Ma in entrambi i casi occorrerà discutere su quale PAC finanziare. Al Consiglio informale di Annecy del settembre 2008, gli Stati membri hanno potuto trovare delle convergenze sulle sfide cui la PAC dovrà fornire una risposta (sfida alimentare, territoriale, ambientale); le risposte sono più sfumate sugli strumenti e i modi attraverso i quali pervenire a questi obiettivi.

La questione finanziaria mi permette di trarre qualche considerazione sul ruolo dei diritti al premio (i cd. "titoli", ovvero l'invenzione giuridica della

¹⁹ Interessante il caso della lotta tra Consiglio e PE sulla modulazione volontaria che ha visto capitolare il Consiglio facendo leva, il PE, sui poteri di cui dispone in materia di bilancio.

riforma del 2003), sulla natura di tali strumenti e sul ruolo che essi sono chiamati a svolgere.

Il regolamento (CE) n° 1782/2003 è letteralmente “infarcito” di meccanismi volti a garantire il rispetto più assoluto del bilancio agricolo comunitario e il controllo delle spese relative.

Basti pensare agli aiuti cosiddetti “accoppiati” (cioè legati alla produzione) ai capitoli 1 a 13 del Titolo IV²⁰ che si accompagnano di plafond finanziari, superfici di base e massimali intermini di capi di bestiame.

Contrariamente ai diritti di produrre o ai diritti a premio introdotti dalle riforme del 92 e del 99, i diritti all’aiuto²¹ sono soltanto strumenti di sostegno del reddito. Il valore patrimoniale è dunque insito nella loro stessa ragion d’essere. Resta da vedere la questione del loro carattere temporaneo e della possibilità di diventare “strumenti finanziari”. Infatti come ricordavo in precedenza, l’importanza della dotazione finanziaria e il rigoroso rispetto del quadro finanziario degli aiuti comunitari imposto dalla disciplina finanziaria lasciano presagire che, almeno dal punto di vista giuridico, il legislatore comunitario disporrà degli strumenti per poter fare dei diritti all’aiuto un meccanismo di gestione finanziaria del bilancio agricolo trasferendo il ruolo di garanzia finanziaria dal livello nazionale (tramite le c.d. superfici di base, superfici massime garantite, plafond vari) al livello individuale (tramite i diritti all’aiuto) e basandolo sull’importo storico degli aiuti già percepiti. Il legislatore comunitario dovrà infatti, dal 2007 in poi, gestire il mercato agricolo (comprensivo di quello dei nuovi Stati membri) e assicurare la stabilità dei redditi degli agricoltori con una quantità di risorse di fatto contingentata e non espandibile. Tramite la modulazione²² i diritti all’aiuto contribuiranno al finanziamento del secondo pilastro e tramite la disciplina finanziaria o in ragione dell’evoluzione dei mercati²³ al finanziamento eventuale, di riforme in altri settori della PAC permettendo di lasciare inalterato, “prospettive finanziarie obliigate”, per l’appunto un bilancio oggetto di “invidie” e “appetiti”.

Dando vita così a un sistema di vasi comunicanti tra il primo e il secondo pilastro (modulazione) e all’interno del primo tra i vari regimi di sostegni

²⁰ Il cui ruolo può essere così riassunto: Supplemento all’aiuto disaccoppiato (cap1-6), settori «a rischio» (riaccoppiamento parziale) (capp. 8-12), Fase transitoria (capp. 7-13).

²¹ V. ADAM, *Les droits à paiement ou la nouvelle création juridique de la réforme de la Politique agricole commune*, «Revue du Marche Commun et de l’Union européenne», 475, feb. 2004, p. 96; L. COSTATO, A. GERMANO, F. ALBISINNI, *L’attuazione della riforma della PAC del 2003*, in «RDGAA», 9, 2004 p. 525.

²² V. *supra*.

²³ V. Articolo 30.

tramite la disciplina finanziaria e all'interno di ciascun regime di sostegno accoppiato tramite le superfici di base, i plafond di capi di bestiame, e, nel regime disaccoppiato, tramite l'importo individuale dei diritti e il plafond nazionale o regionale del regime²⁴.

Dobbiamo allora concludere che tutto ciò che resta di comune nella PAC è solo il bilancio e il finanziamento di questa politica? Non dimentichiamo che la riforma del 2003 si delineò contemporaneamente alla discussione sul bilancio comunitario. La condizionalità permise allora di riqualificare la spesa per la PAC non più, e solamente, come sostegno alla produzione, ma come contropartita dei servizi resi all'ambiente, alla sicurezza alimentare, al benessere animale. Il bilancio di salute interviene con molto anticipo sulle prossime prospettive finanziarie. Infruttuoso è stato il tentativo dei signori Blair e Chirac di introdurre un legame tra l'Health check e la revisione del bilancio, dopo l'ennesima nottata passata a fare e disfare la tela di Penelope delle prospettive finanziarie.

Nel 2010-2011, quando si discuteranno le nuove prospettive finanziarie per il dopo 2013, la pressione ricomincerà a esercitarsi sulla PAC. A cominciare dall'ennesimo dibattito sul cofinanziamento. Il cofinanziamento ha un senso nel secondo pilastro (laddove gli Stati membri sono corresponsabili nelle scelte mirate a tutelare e salvaguardare il mondo rurale). Nel primo pilastro, con l'attuale dotazione finanziaria (è chiaro che se si trattasse di cofinanziare qualche euro il problema non si porrebbe), il cofinanziamento, necessariamente obbligatorio, si tradurrebbe in una lotta interna in seno a ogni Stato membro tra il ministro dell'agricoltura e quello delle finanze: e la lista dei vincenti e perdenti non sarebbe difficile da stilare; con tutto ciò che questo comporterebbe in termini di distorsione della concorrenza o di perdita per il mondo rurale.

III. *In un nuovo contesto evolutivo del regime di pagamento unico*

La riforma del 2003 ha introdotto il sostegno disaccoppiato per azienda come elemento chiave della PAC. L'obiettivo era essenzialmente di istituire un sistema di pagamenti diretti che consentisse agli agricoltori di orientarsi al mercato e che fosse al contempo il più semplice possibile dal punto di vi-

²⁴ È chiaro sin d'ora che nel regime unico di pagamento la non completa utilizzazione dei diritti da parte di ogni agricoltore si tradurrà in una perdita per il bilancio nazionale visto che non esiste un meccanismo di recupero e redistribuzione di tali importi tra gli altri agricoltori.

sta amministrativo e compatibile con le regole dell'OMC. Agli Stati membri sono stati proposti due modelli di applicazione del regime: quello storico²⁵ e quello regionale²⁶.

La normativa in vigore non permette agli Stati membri di modificare la scelta operata quanto al modello applicato.

La Commissione ha pertanto proposto di autorizzare gli Stati membri ad adeguare il loro modello di pagamento unico in modo da rendere il sistema più efficace, efficiente e semplice attraverso l'introduzione di aliquote di pagamento tendenzialmente forfettarie (per regioni o area omogenee). In parallelo, l'introduzione di soglie minime di sostegno (250 euro o 1 ettaro come soglia minima per l'accesso agli aiuti) dovrebbe ugualmente permettere di semplificare il sistema per altro già fortemente semplificato con la progressiva eliminazione delle colture non ammissibili²⁷.

IV. *In un contesto giuridico mutato*

Le successive riforme della PAC hanno portato a semplificare anche il quadro normativo generale del diritto agrario comunitario.

Quattro sono oggi i regolamenti di base della politica agricola comune: uno per gli aiuti diretti²⁸, uno per lo sviluppo rurale²⁹, uno per il finanziamento della PAC³⁰ e, dal 1.1.2008, uno per l'insieme dei mercati, l'OCM unica³¹.

Le proposte legislative dell'Health check riguardano tre regolamenti di base.

²⁵ Modello storico: secondo questo modello, i diritti all'aiuto si basano sui singoli importi di riferimento storici di ciascun agricoltore.

²⁶ Modello regionale: questo modello prevede diritti all'aiuto forfettari basati in parte sugli importi ricevuti dagli agricoltori di una regione durante il periodo di riferimento storico e in parte su di un importo forfettario all'ettaro.

²⁷ Vedasi l'inclusione di orto-frutta e la sola esclusione dei boschi, ma non dei terreni rimboschiti.

²⁸ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori sostituito dal recente regolamento (CE) n° 73/2009.

²⁹ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

³⁰ Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune.

³¹ Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

Nel regolamento OCM occorre completare ciò che non è stato fatto nel 2007 con l'introduzione dell'OCM unica che fu un mero esercizio di semplificazione tecnica, ovvero ricalibrare le misure d'intervento nella nuova ottica del disaccoppiamento. Gli strumenti di intervento hanno un ruolo diverso, non più di gestione quotidiana del mercato, ma come rete di sicurezza in un sistema che vede l'agricoltore più attento (ed esposto) ai segnali del mercato.

Nel regolamento aiuti diretti, si tratta, come accennato, di semplificare, disaccoppiare, regionalizzare in vista del dopo 2013.

Nel regolamento sviluppo rurale, occorre incorporare le nuove sfide.

La portata delle modiche regolamentari proposte è più ampia di quella che sembrerebbe a prima vista: tutto il *corpus iuris* è coinvolto. E occorre sottolineare il passo avanti nella tecnica legislativa data la più agevole interpretazione e lettura del nuovo testo frutto della "digestione" degli strumenti allora nuovi (quali la condizionalità, i titoli e la loro "fissazione", ecc.) e dell'eliminazione delle numerose norme transitorie, in deroga e di introduzione del regime.

Tali proposte, pur non costituendo una radicale riforma, configurano il futuro profilo della PAC in sintonia con l'obiettivo generale della Commissione e con i dettami dei trattati, che prescrivono di promuovere un'agricoltura sostenibile e orientata al mercato.

V. *In un contesto economico di crisi*

La PAC dovrà tenere conto della situazione economica in cui opera. Non è certo in funzione di una crisi, con caratteristiche congiunturali, che la PAC deve essere riformata. In maniera provocatoria ci si potrebbe chiedere quale sarebbe stata la situazione dell'agricoltura oggi, se nel 2003 non ci fosse stata la riforma attuale e l'introduzione del disaccoppiamento.

Se è vero che, da un lato l'attuale crisi è dovuta a fenomeni congiunturali (situazioni climatiche, misure protezionistiche, speculazione), è altresì vero che ci sono fenomeni strutturali in corso (la domanda cinese e indiana, nuove abitudini alimentari).

Il Bilancio di salute risponde alle domande del mercato e alla situazione dei prezzi attraverso il disaccoppiamento³² e l'eliminazione dei freni quantitativi

³² Totale dal 2010-2012, in alcuni casi con un periodo transitorio; restando solo il premio alla vacca nutrice e i premi ovicaprini; il grano duro è un esempio che l'accoppiamento o dei supplementi servono a poco (pochi euro non hanno nessun effetto in confronto ai prezzi di 500 euro/T raggiunti dal grano duro).

alle produzioni (set aside, quote latte³³) e l'eliminazione dell'aiuto alle colture energetiche. Il tutto dovrebbe quindi stimolare la produzione e rispondere alle aspettative del mercato.

Come menzionato, nell'ambito dell'OCM, occorre ricalibrare le misure d'intervento nella nuova ottica del disaccoppiamento attraverso l'abolizione delle misure di intervento (riso, carni suine, grano duro), il loro mantenimento per i cereali (solo per il frumento panificabile tramite aste) e per i prodotti lattiero caseari (ma con limiti quantitativi).

Le misure di intervento non hanno mai avuto uno scopo strategico, ma di gestione del mercato e degli eccedenti. Il loro ruolo dei meccanismi di intervento è fortemente ridotto, ma non scompare.

Ciò porta pure a riflessioni più ampie. *L'occupazione del terreno* è stata la filosofia (e la giurisprudenza) dell'OCM e della PAC³⁴. Eliminazione o riduzione della portata dei meccanismi di intervento, potrebbe configurare l'idea di un nuovo spazio, uno spazio liberato per un nuovo ruolo in materia di concorrenza. Del resto pure il regolamento 26 del 1962³⁵ non è sopravvissuto all'OCM unica e le sue norme ora vi sono state incorporate.

Spazio per nuove regole? Quali? Quelle dell'ortofrutta o del vino? La presidenza francese ha aperto il dibattito con un memorandum sul ruolo delle organizzazioni di produttori e delle filiere interprofessionali. Nell'ambito del bilancio di salute, la Commissione si limita a proporre un riconoscimento europeo per le organizzazioni di produttori.

Parole e finalità come "controllo dei prezzi" e "gestione delle produzioni", restano parole tabù in una OCM e, in generale, nell'ottica della politica della concorrenza della Commissione.

Come incidere nella filiera e nella catena di formazione dei prezzi? In un'ottica liberale (propria di questa commissione) e liberista (corrente dominante nel processo di globalizzazione) la risposta (la sola?) forse la più logica e conseguente è quella di rafforzare le organizzazioni di produttori per creare un contraltare alla grande distribuzione e per concentrare l'offerta come risposta allo "strapotere" o alla posizione di forza conquistate

³³ Le quote rappresentano uno dei capisaldi storici della PAC e la loro abolizione sarà di certo uno dei punti politici più sensibili del bilancio di salute. Con un aumento lineare progressivo delle quote nazionali dell'1% dal 2009 al 2013 e una clausola di revisione nel 2011 per incrementare il phasing out se necessario.

³⁴ Se si vuole seguire la tesi della competenza esclusiva de facto e non de iure; ma il trattato di Lisbona ha riclassificato ("declassato") la PAC tra le competenze concorrenti. Si veda D. BIANCHI, op. cit.

³⁵ Vedasi D. BIANCHI, op. cit.

dalla grande distribuzione, restando in conformità col quadro giuridico esistente³⁶.

VI. In un contesto di ricerca di giustificazione dell'intervento comunitario

Ci sono molte domande aperte sulla PAC dopo il 2013 e la prima è: quanti soldi avremo? «Ci sono molte pressioni sul bilancio dell'unione europea e c'è competizione fra le diverse priorità (...) se vogliamo un bilancio adeguato per la PAC dopo il 2013 – ha sottolineato il Commissario Fischer Boel in occasione del Consiglio informale di Annecy – occorre far comprendere ai politici e all'opinione pubblica il valore dell'agricoltura».

La sfida “perenne” della PAC è quella della giustificazione della sua stessa esistenza. I detrattori e coloro che ne vorrebbero la scomparsa si contano a piene mani. Nel 2003, con l'introduzione della condizionalità, il legislatore ha dato una risposta forte alla questione. Ma non basta. Il ruolo della condizionalità (paragonabile al ramo su cui siede l'agricoltore) è rafforzato attraverso l'eliminazione di norme ridondanti e articoli non rilevanti per l'attività agricola; l'aggiunta di norme sulla gestione risorse idriche e sugli aspetti ambientali del set aside (rispetto delle procedure di autorizzazione per l'utilizzo delle acque ai fini di irrigazione, introduzione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua).

Altro importante elemento di flessibilità, già introdotto ma sottovalutato, nella riforma del 2003, è l'articolo 69 che, non a caso, è ripreso nel 2008, ma non deve essere visto come la bacchetta magica per risolvere tutti i problemi³⁷. Si tratta di una vera e propria responsabilizzazione dei singoli Stati membri, da alcuni vista come un ritorno a politiche agricole completamente nazionalizzate, da altri come opportunità di gestire in maniera flessibile pro-

³⁶ Un gruppo di lavoro ad alto livello è stato recentemente creato. E si occuperà di produrre un rapporto sulla questione. V. Decisione della Commissione 2008/359/CE, del 28 aprile 2008, che istituisce un gruppo ad alto livello sulla competitività del settore agroalimentare (GU L 120 del 7.5.2008, pp. 15).

³⁷ Nei nuovi articoli 68-70 è soppressa la restrizione secondo cui le riduzioni lineari devono rimanere nello stesso settore da cui sono prelevate; si includono misure volte a compensare gli agricoltori degli svantaggi presenti in talune regioni specializzate nella produzione di latte e prodotti lattiero-caseari, di carni bovine, di carni ovine e caprine e di riso; si prevede la possibilità di utilizzare gli importi trattenuti per integrare i diritti all'aiuto in aree soggette a ristrutturazione e/o a programmi di sviluppo; è ammesso, a determinate condizioni, un sostegno alla gestione dei rischi, limitato ai regimi di assicurazione delle colture in caso di calamità naturali e ai fondi comuni di investimento contro le epizootie; le misure che non soddisfano con certezza le condizioni della “scatola verde” dell'OMC saranno limitate al 3,5% dei massimali; infine, i nuovi Stati membri che applicano il regime semplificato potranno anch'essi avvalersi di questa disposizione.

blematiche nazionali lasciate irrisolte dalla rigidità delle regole comunitarie. Spetterà agli Stati membri di cogliere le opportunità riconoscendo le priorità da tutelare e salvaguardare non cedendo a interessi corporativistici che impedirebbero la realizzazione di misure nazionali realmente efficaci. La portata (e per alcuni, l'efficacia) di tale strumento è limitata dal 3,5% riservato a misure accoppiate e quindi potenzialmente distorsive fuori green box.

Si tratta di uno strumento a cavallo dei due pilastri visto che permette di finanziare nell'ambito del primo (cioè senza cofinanziamento) misure tipiche del secondo.

Queste misure potranno essere mirate per regioni, comparti svantaggiati economicamente o da un punto di vista ambientale; misure per la gestione rischi (sanitari e climatici), fornendo così una risposta alle "paure" di lasciare gli agricoltori in balia del mercato e fornendo uno strumento potenziale per creare una sorta di politica agraria nazionale complementare a quella comunitaria. Ciò senza tralasciare gli sviluppi futuri immaginando, nel dopo 2013, percentuali più alte e ancora minori vincoli.

VII. *In un contesto di negoziati multilaterali in stallo*

Dopo Doha, Seattle, Cancun, Hong Kong e 11 giorni di intensi negoziati a Ginevra, è possibile che il motore della globalizzazione dell'OMC si sia inceppato?

L'agricoltura, ancora una volta, ma non l'Europa, è responsabile dello stallo dei negoziati. In attesa delle elezioni americane (e indiane), uno spiraglio resta però per il rilancio dei negoziati multilaterali. Diverse voci si levano per invocare una ripresa di negoziati bilaterali sospesi proprio a causa dei negoziati OMC. Ma il bilateralismo, da un lato, non consente di toccare temi, come quello della riduzione dei distorsivi "domestic support" (sostegno interno), d'altro lato, è chiaro che un qualsiasi negoziato bilaterale non permetterebbe, nelle more di una ripresa dei negoziati dell'OMC, di capitalizzare tutte le concessioni possibili al fine di conservare ancora un margine di concessioni nelle future trattative multilaterali.

CONCLUSIONI

Dall'esame del contesto europeo e mondiale in cui sarà chiamata a operare, è possibile immaginare, nel lungo periodo, una certa idea del futuro della PAC.

Partendo dal percorso tracciato nel 2003 e completato dall'Health check del 2008, ci si può infatti chiedere quale sia l'obiettivo della previsione di riapertura delle opzioni previste ovvero:

- la possibilità di un livellamento per i titoli già esistenti (su base regionale);
- la possibilità di regionalizzare (passare dallo storico al regionale);
- la possibilità di livellare il regionale.

Il tutto, in tappe, con la salvaguardia dei diritti acquisiti dai rispettivi titolari.

La Commissione sottolinea nel documento sull'Health check che, con l'andare del tempo, sarà sempre più difficile giustificare le differenze di livello del sostegno risultanti dall'applicazione del modello storico, in quanto i periodi di riferimento si andranno allontanando nel tempo³⁸.

D'altra parte, il modello regionale garantisce agli agricoltori un sostegno più equo, nonostante una certa redistribuzione iniziale dei pagamenti.

Senza dimenticare che questo contribuisce ugualmente a una certa idea di proporzionalità (verso i settori inizialmente "svantaggiati") nella ripartizione di un aiuto comunitario calcolato su base storica, soprattutto nel contesto attuale dell'aumento dei prezzi e dei costi di produzione, e fornisce una giustificazione di natura socio-economica: se con l'aiuto forfettario si "paga" la condizionalità, e le regole della condizionalità sono le stesse per tutti, perché avere degli importi diversi?

Senza fare della fanta-politica, si può immaginare, dopo il 2013, lo scenario seguente in quegli Stati membri che avranno saputo sfruttare pienamente le possibilità dell'health check:

- una base forfettaria per tutti (o per regioni) all'ettaro che compensa la condizionalità,
- accompagnata da un "top up", un supplemento, laddove necessario, nella forma di misure:
- di sviluppo rurale³⁹ e/o
- dell'articolo 68.

³⁸ Per memoria, 2000-2002 è l'attuale periodo di riferimento storico. Come giustificarlo ancora nel 2013?

³⁹ Certo con una programmazione più coerente, per restare all'esempio italiano, sì a 21 piani regionali, ma in una chiara strategia nazionale.

Un tale sistema avrebbe il vantaggio, in un eventuale contesto di riduzione e redistribuzione dei fondi agricoli, di salvaguardare il sistema degli aiuti (che sarà mirato tramite lo sviluppo rurale); di valorizzare il secondo pilastro che dovrà basarsi sempre di più sull'elaborazione di una strategia comune tra sviluppo rurale e coesione, di un approccio integrato in cui rispondere alle esigenze settoriali e regionali, di comparto, di filiera giuocando sull'interdipendenza dei due pilastri e fornendo una risposta alle esigenze ambientali, di competitività, di diversificazione e miglioramento della qualità nonché la risposta "agricola" alle sfide energetiche e ai cambiamenti climatici.

Ciò permetterebbe di non dover sottomettere la PAC a un'altra radicale revisione del suo sostegno visto che il disaccoppiamento totale consentirebbe alla PAC di continuare a fornire una risposta al mercato e alle domande dei consumatori e dei contribuenti. E al contempo avrà permesso all'agricoltore, nel processo di orientamento al mercato, di essere sempre più un imprenditore che sappia leggere i segnali del mercato e sappia interpretare e rispondere alle domande del mercato, insomma un agricoltore "mercante" e non più solo produttore (ancor meno un coltivatore di premi).

Alla domanda "fino a che punto vogliamo che le forze del mercato agiscano sul settore agricoltura?", il commissario ha fornito una risposta affermando che «questo tema è a volte presentato come una scelta fra "bianco" e "nero", fra "mercato regolato" e "liberalismo"; ma questa immagine è sbagliata, è troppo estrema perché abbiamo molti strumenti politici a disposizione per trovare la giusta combinazione». E quali sono gli strumenti? Di certo spostare cospicue somme indirizzandole verso un sistema generale di assicurazione contro la perdita di reddito, a parte arricchire il settore assicurativo, rappresenterebbe un passo indietro rispetto all'approccio favorevole a un maggiore orientamento verso il mercato e i costi aumenterebbero. Come dicono gli economisti, «il modo più efficiente di sostenere i redditi degli agricoltori è attraverso pagamenti diretti disaccoppiati». E il disaccoppiamento totale, con la sua rete di sicurezza rappresentata dall'articolo 68 e dai meccanismi di intervento riformati nell'OCM unica, fornisce già dall'health check una risposta concreta e sostenibile.

Oltre a saper vendere il loro prodotto, «nel futuro, gli agricoltori – ha sottolineato il commissario Fischer Boel – dovranno non solo accettare l'importanza delle pubbliche relazioni: ma dovranno diventare maestri in questa arte». E ha aggiunto: «nessuno possiede un diritto divino al denaro pubblico». Ciò significa non solo doversi battere per mantenere il bilancio attuale, ma che va fatto un grosso lavoro di relazioni pubbliche. Spetta agli agricoltori «mostrare perché, senza un qualche tipo di rete di sicurezza» per loro, il futu-

ro del nostro approvvigionamento alimentare è a rischio; «devono mostrare perché costa denaro prendersi cura della terra e coltivare nel rispetto di altri imperativi ambientali» ma «soprattutto devono dimostrare che la PAC dà valore al denaro».

E l'agricoltura europea è pronta ad affrontare il mercato mondiale? In che modo può valorizzare la propria produzione?

E quale è la risposta europea? La risposta non la si trova certo nella produzione di massa di fronte a concorrenti come il Brasile, l'Australia e la Nuova Zelanda, gli Usa. Il commissario europeo è solito citare tre parole per rispondere a questa domanda: qualità, qualità e ancora qualità!

È infatti in un quadro di valorizzazione e promozione del ruolo della politica di qualità dei prodotti agricoli europei che dovrebbe inserirsi la prossima sfida per la PAC e per il diritto comunitario.

DOP e IGP forniscono la risposta adeguata? Occorre creare un quadro nuovo? Come conciliare il tutto con le regole in materia di marchi e segni distintivi? Come assicurare una protezione internazionale alle nostre produzioni di punta? Come valorizzare la nostra produzione interna che soddisfa già criteri ed esigenze più restrittive e costose per i nostri agricoltori? Come premiare l'agricoltore europeo? Come rispondere alle esigenze di etichettatura di origine che il consumatore esige?

Un libro verde sul tema è stato adottato il 15 ottobre 2008⁴⁰, aprendo così il dibattito sul tema.

Di nuovo un cantiere sempre aperto e sfide interessanti e appassionanti che attendono il settore a testimonianza dell'attenzione sempre costante che le istituzioni comunitarie portano all'agricoltura e alla sua continua valorizzazione nell'evoluzione della situazione economica mondiale.

In conclusione, quante lezioni possiamo ricavare dall'esame sommario di cinquant'anni di PAC? Il commissario nel celebrare i cinquant'anni della PAC nella sua prolusione all'apertura del 255° anno accademico dell'Accademia dei Georgofili⁴¹, ne ha ricordate tre:

⁴⁰ COM (2008) 641.

⁴¹ M. FISCHER BOEL, *La PAC alla prova del tempo: passato, presente e futuro*, «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», s. VIII, vol. 5, t. I, 2008, pp. 22 sgg.

- non si può giudicare e capire la PAC a prescindere dal contesto storico (gli obiettivi, i principi, la preferenza comunitaria ad esempio e la lettura che oggi se ne vuole dare in certi Stati membri, come una sorta di canto delle sirene dell'autarchia, l'OCM, le misure di mercato);
- le buone idee spesso si trovano confrontate a difficoltà politiche e sociali che ne limitano la portata (vedasi il Piano Mansholt, le quote di produzione, il disaccoppiamento, la condizionalità);
- la PAC è un processo continuo; un cantiere sempre aperto, ma caratterizzato da obiettivi espliciti (quali quelli del trattato di cui all'articolo 33) e, attraverso il c.d. principio di integrazione, dalla presa in considerazione reciproca degli obiettivi della PAC nelle altre politiche e degli obiettivi delle altre politiche nella PAC (vedasi consumatori, sicurezza alimentare, tutela ambientale, occupazione, salvaguardia del mondo rurale, benessere animale)

In conclusione, la prima donna tra le politiche comunitarie festeggia cinquant'anni senza una ruga e, dopo essere passata attraverso importanti riforme per nulla comparabili a un lifting superficiale o a un maquillage estetico, è pronta ad affrontare il bilancio di salute, con l'augurio di cinquanta (e più) di questi giorni davanti a sé!

RIASSUNTO

È stata qualificata di rivoluzione tranquilla o silenziosa, ma una rivoluzione gli agricoltori europei l'hanno vissuta realmente a partire dal dopoguerra, la rivoluzione che la PAC ha portato nel mondo agricolo europeo e mondiale.

Da allora, il ruolo dell'agricoltura nelle economie nazionali è mutato sostanzialmente e con esso le basi stesse dell'economia agricola e della politica agricola.

Dalla fine dell'estate 2007, quante prime pagine sono state dedicate all'agricoltura. Il significativo aumento dei prezzi dei prodotti agroalimentare, la contrapposizione cibo/carburanti, l'utilizzo delle biotecnologie, le frodi alimentari, la speculazione focalizzano di nuovo l'attenzione sull'agricoltura.

Ma a prescindere dal risvolto di cronaca, questo costituisce anche il segnale del nuovo ruolo che l'agricoltura svolge da tempo. L'agricoltore non produce più solo dei beni alimentari. Il mestiere di agricoltore è diventato più complesso.

Dopo aver rapidamente ricordato l'evoluzione e i successi di cinquanta anni di PAC, l'attenzione sarà particolarmente dedicata al bilancio di salute cui si sottopone la PAC nel 2008, nei vari contesti in cui sarà chiamata ad operare in vista del 2013 – fine dell'attuale periodo di bilancio – e, soprattutto in vista del dopo 2013. Dopo aver analizzato le novità procedurali che il trattato di Lisbona introdurrà nella PAC, riformata nel 2003, esamineremo il contesto, sempre attuale, del finanziamento della PAC nella persistente

crisi economica mondiale e in un contesto di negoziati multilaterali in stallo. Ed in particolare, ci chiederemo come l'attuale regime di pagamento unico in stretta cooperazione con il secondo pilastro (lo sviluppo rurale) e con gli strumenti di flessibilità previsti nel bilancio di salute possa fornire una risposta alla perenne domanda di giustificazione dell'intervento comunitario in favore degli agricoltori.

ABSTRACT

It has been qualified as a quiet or silent revolution, a revolution that European farmers have lived from the post-war period, the revolution that the CAP has brought into the agriculture world at European and International level.

Since then, the role of agriculture in national economies has changed substantially and with it the very foundations of agriculture and agricultural policy.

Since the end of 2007, how many front pages were devoted to agriculture? The significant increase in prices of agri-food products, the food versus fuel, the use of biotechnology, food fraud, speculation... all these issues refocus attention on agriculture.

But regardless of the breaking news, this is also the sign of the new role that agriculture plays since a long time. The farmer no longer produces food. The job of a farmer has become more complex.

After having quickly recalled the evolution and achievements of fifty years of agricultural policy, attention will be particularly dedicated to the health check of PAC done in 2008, in the different contexts in which CAP will be called to operate in view of 2013 – end of the budget period – and, mainly, in view of the post 2013. After having analysed the procedural innovations that the Lisbon Treaty introduces into the 2003 CAP reform, we will tackle the long-lasting issue of CAP funding in the persistent global economic crisis and in a context of multilateral negotiations stalling. And in particular, we will wonder how the current single payment scheme in close cooperation with the second pillar (rural development) and with the flexibility tools introduced in the health check can provide an answer to the perennial question of justification for Community support to farmers.

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.

Le riforme della PAC, le “riforme delle riforme” e gli articoli 33 e 37 del Trattato

I. UN BILANCIO DEI PRIMI CINQUANTA ANNI

Nel 2008 la PAC ha festeggiato i suoi primi cinquanta anni interrogandosi sul futuro e sottoponendosi a un *Health Check*, cioè – secondo le parole della Commissione europea – a una «valutazione dello stato di salute della politica esistente», che consenta «di apportarvi ulteriori adeguamenti in sintonia con l'evoluzione del mercato e altri sviluppi» (così la “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio” del 20 novembre 2007 – COM 2007, 722 def.).

Un bilancio di questi cinquanta anni non può non prendere atto degli straordinari risultati raggiunti.

L'Europa nel suo insieme, tradizionalmente deficitaria nella produzione di materie prime agricole e alimentari, appare oggi in grado di garantire ai suoi cittadini quella «sicurezza degli approvvigionamenti», che l'art. 33 (già art. 39) del Trattato individua come finalità essenziale e qualificante della PAC sin dal sorgere della Comunità. E la Commissione con legittimo orgoglio può sottolineare, con riferimento ai mercati mondiali, che «l'UE è ormai diventata il primo esportatore di prodotti agricoli, per lo più di alto valore; è anche il maggior importatore mondiale di prodotti agricoli e di gran lunga il principale mercato di sbocco per i paesi in via di sviluppo» (così la Comunicazione, cit.).

Eppure, paradossalmente, la PAC sembra vittima del suo stesso successo: decenni di interventi sul mercato, di serrate e penetranti politiche di governo dell'economia agricola, di scelte intese a guidare il *cosa, come, dove e quando*

* Università degli Studi della Tuscia, Viterbo

della produzione agricola, sono state assoggettati fra la fine del secolo passato e l'inizio di questo secolo a una radicale critica e a un autentico ribaltamento di paradigmi e di modelli.

2. L'HEALTH CHECK

Come è noto, gli anni '90 hanno conosciuto alcune decisive riforme: l'introduzione di politiche di sviluppo rurale indirizzate non più ai soli imprenditori agricoli ma anche a un'ampia e indefinita categoria di «rurali», la moltiplicazione dei vincoli ambientali, l'attenzione ai temi della *food safety* accanto a (e talvolta in luogo di) quelli della *food security*, la crescente globalizzazione del quadro di regole e dei vincoli alle scelte.

Nel 2003, poi, quando la riforma di fine secolo sembrava ormai compiuta e avviata lungo un percorso già segnato, quella che era stata presentata come una semplice *Mid Term Review*, una *Revisione di metà periodo*, e dunque una semplice tappa evolutiva senza strappi, si è rivelata come la più radicale riforma praticata nella storia della PAC.

Con l'adozione del regolamento n. 1782/2003 e dei numerosi regolamenti applicativi che lo hanno seguito, non il solo disaccoppiamento (che ha conquistato la prevalente attenzione dei commentatori), ma ancor più la stessa basilare introduzione del sistema di Aiuto Unico ha profondamente modificato l'orizzonte nel quale gli agricoltori sono chiamati a operare, con una rinuncia a politiche di governo in favore di politiche prevalentemente redistributive.

Nei cinque anni successivi un continuo susseguirsi di atti comunitari ha condotto nell'alveo indifferenziato del regime di Aiuto Unico anche settori connotati da forti specificità e che per tale ragione erano stati tradizionalmente oggetto di discipline proprie e distinte: dall'olio di oliva, al tabacco, all'ortofrutta, al cotone e al luppolo.

Negli stessi anni il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale del 2005 (reg. n. 1698/2005), se per un verso ha abbandonato sul piano formale l'incerta categoria delle «attività rurali», per altri versi ha accentuato il passaggio da politiche di mercato, per sé stesse tendenzialmente unificatrici e strategicamente unificate, a politiche di localizzazione regionale delle scelte.

Da ultimo, proprio in questi giorni, le decisioni del Consiglio dei Ministri in sede di *Health Check* vanno introducendo ulteriori riforme, accentuando la modulazione degli aiuti e il trasferimento di fondi dal primo al secondo pilastro (e così dagli interventi sul mercato e sui redditi a interventi di svilup-

po rurale), rafforzando il disaccoppiamento e la condizionalità, prevedendo la scomparsa (peraltro non immediata, ma rinviata di altri cinque anni) del sistema delle quote latte.

3. LE RIFORME DELLE RIFORME

La formula che identifica lo stato attuale della PAC con “*Le riforme delle riforme*” esprime bene la sensazione che si prova innanzi a queste vicende.

Va detto che questa sensazione non riguarda soltanto la PAC o il diritto comunitario, ma è avvertita quotidianamente in una società dell’oggi che, anche al di fuori dell’ambito agricolo, è largamente connotata da una condizione di incertezza, ben definita di «modernità liquida» da una fortunata serie di saggi (Zygmunt Bauman).

È difficile avere certezze, i cantieri delle riforme sono perennemente aperti, le stesse regole giuridiche appaiono prive di stabilità e prevedibilità; tanto che alcuni studiosi hanno parlato di un «diritto al presente» (Maria Rosaria Ferrarese), un diritto che dal passato precipita nel futuro, ben lontano dalla solidità che dovrebbe connotarlo secondo i moduli tradizionali.

4. LA PAC E IL TRATTATO DI LISBONA

Con riferimento specifico alle vicende riformatrici della politica agricola comune – un dato ulteriore e peculiare va tuttavia rimarcato.

La PAC è sempre stata in passato, e si va confermando anche in queste ultime vicende, quale laboratorio privilegiato per l’emergere di modelli, che non riguardano soltanto l’agricoltura, ma l’intero disegno di quella costruzione in perenne movimento che va sotto il nome di “Europa”.

Abbiamo assistito pochi anni fa a un tentativo ambizioso, presentato con il nome di “Costituzione per l’Europa”, ma questo tentativo – a torto o a ragione – non è riuscito a raccogliere unanime consenso ed è stato sostituito con un progetto dichiaratamente meno ambizioso: il Trattato di Lisbona.

Quest’ultimo Trattato (sin qui ratificato da molti Stati membri, ma non ancora da tutti, e respinto dal referendum svolto in Irlanda; sicché al momento di redigere queste note non sappiamo ancora se e quando entrerà in vigore), lascia immutato l’articolo che individua le finalità della politica agricola comune (l’art. 39 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea riproduce alla lettera l’art. 33 del vigente Trattato CE), ma intro-

duce una modifica rilevante sul versante delle procedure, lì ove all'art. 43 modifica l'art. 37 del Trattato CE prevedendo che le decisioni in materia non siano più prese (come sempre avvenuto sin dall'istituzione della Comunità europea) dal solo Consiglio, ma attraverso la "procedura legislativa ordinaria" e dunque attraverso decisioni che devono essere condivise con il Parlamento europeo.

Il Trattato di Lisbona, dunque, in prima lettura sembra sottrarre la PAC al tradizionale negoziato interstatale (con quanto a questo si collega in termini di accordi e scambi fra interessi), per collocarla sul piano delle grandi scelte politiche europee, prescindenti dalla competizione fra Stati.

L'esito effettivo sarà però prevedibilmente diverso, perché il modello disegnato dal Trattato di Lisbona rafforza in misura rilevante i poteri della Commissione, che, non soltanto nella materia agricola ma nella generalità delle competenze europee, si pone quale decisivo fulcro elaborativo e deliberativo delle politiche europee, oltre che applicativo delle stesse (come sottolineato dal recente saggio di Giuseppe Guarino, *Ratificare Lisbona*, Firenze, 2008). Con il Trattato di Lisbona, dunque, il centro decisionale si sposterà dal Consiglio dei Ministri, ma più verso la Commissione che verso il Parlamento.

Le ultime decisioni comunitarie sulla PAC, a Trattato CE ancora formalmente invariato, nei fatti stanno anticipando questo ridisegno delle istituzioni e competenze comunitarie.

Abbiamo assistito nell'ultimo anno all'adozione di un numero impressionante di nuovi regolamenti di portata generale, che hanno fortemente inciso sul quadro disciplinare esistente (la «riforma delle riforme», appunto). Fra questi è sufficiente qui ricordare, per il suo carattere esemplare, quello, radicalmente innovativo, che ha introdotto la c.d. «OCM unica» (regolamento del Consiglio n. 1234/2007), assorbendo decine e decine di precedenti regolamenti in un testo unificato che contiene alcuni principi generali, e delegando invece alla Commissione l'adozione di tutta la disciplina applicativa.

I principi generali così fissati sono talmente generali da vincolare ben poco – come del resto è accaduto in Italia nell'ultimo quindicennio con i processi di delegificazione e di delega legislativa praticati da tutti i governi, quale che fosse la loro collocazione politica.

Così, in base al regolamento sull'OCM unica, la Commissione Europea deve «tenere conto delle caratteristiche specifiche dei prodotti in questione, della necessità di assicurare le condizioni atte ad agevolare lo smercio di tali prodotti sul mercato». Non è chi non veda che in siffatte formulazioni può agevolmente rientrare tutto e il contrario di tutto.

Ancora, lo stesso regolamento vincola la Commissione europea, in sede di

legislazione delegata, a «tenere conto» delle raccomandazioni di alcuni organismi internazionali.

La vaghezza e genericità della formula adottata («tenere conto»), e l'assenza di chiari meccanismi di imputabilità delle scelte all'interno di organismi internazionali quale quello qui richiamato, lasciano irrisolti decisivi quesiti sulla *accountability* e sui criteri di legittimazione di un sistema multilivello di produzione normativa, che assegna un ruolo rilevante nelle concrete scelte di regolazione a soggetti che operano al di fuori di meccanismi istituzionali di responsabilità politica e di trasparenza.

Il rischio è che il meccanismo del richiamo alle caratteristiche dei prodotti, alle esigenze del mercato, alle raccomandazioni delle organizzazioni internazionali, finisca per operare non come vincolo effettivo, ma piuttosto come strumento a disposizione della Commissione europea che, dosando secondo i casi e le convenienze cosa e quanto assumere (o non assumere) di tali canoni di orientamento, di fatto si trovi a poter rivestire di un'apparente obbligata terzietà scelte, che in realtà esprimono posizioni e preferenze di essa Commissione. Si tratterebbe del resto di un'esperienza già verificatasi in anni recenti, in occasione del negoziato per l'elaborazione della nuova OCM vino, in cui la Commissione ha presentato come asseritamente obbligata in ragione di vincoli fissati in sede WTO la tendenziale equiparazione fra gli strumenti di protezione dei vini a denominazione geografica e quelli propri degli altri prodotti alimentari, con estensione ai vini del sistema di classificazione articolato in DOP e IGP. In realtà, proprio l'Accordo TRIPs – come è noto – riconosce ai vini a denominazione geografica tutele diverse e maggiori rispetto a quelle assegnate agli altri prodotti alimentari, ma il suggestivo (pur se ingiustificato) richiamo a vincoli internazionali ha di fatto indirizzato l'intero quadro disciplinare della nuova OCM vino verso il modello disegnato dalla Commissione europea.

5. LA COMPETIZIONE FRA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La continua *Riforma delle riforme* della PAC non è dunque un processo lineare, ma muove attraverso discontinuità rilevanti, che sul piano delle competenze hanno visto un accentramento delle competenze regolatrici in capo alla Commissione, sul piano finanziario una rinazionalizzazione del sistema di aiuti attraverso l'adozione del meccanismo del massimale nazionale sia per il primo che per il secondo pilastro, e sul piano del merito il progressivo passaggio da politiche di governo dell'economia agricola a politiche sostanzialmente

redistributive, che tendenzialmente lasciano ai soli livelli locali e regionali di governo uno spazio per interventi finalizzati in senso proprio agli investimenti e alla modernizzazione delle strutture produttive agricole.

Sono dunque possibili alcune prime conclusioni (con tutto quanto di necessariamente provvisorio importa ogni conclusione, che si voglia trarre in riferimento a un processo ancora largamente in corso, quale quello della *ri-forma delle riforme* della PAC).

E sono conclusioni che riportano alle responsabilità dei soggetti che in Italia hanno competenze di governo e di intervento nel settore agricolo, a livello nazionale e regionale.

Per fermarci soltanto a un elemento cruciale, se è pacifico che si sta andando verso una ri-nazionalizzazione della PAC, e che in questo ambito risorse significative vengono assegnate ai singoli Stati membri sia per la gestione del primo pilastro anche attraverso la fissazione di livelli minimi aziendali e il ricorso a strumenti promozionali ex art. 68 del regolamento sull'Aiuto Unico, sia e soprattutto per la gestione del secondo pilastro attraverso i PSR regionali, questo vuol dire che risorse importanti si stanno spostando da sistemi di aiuto automatici governati centralmente dalla Comunità europea a sistemi di intervento decentrati affidati a scelte discrezionali dei governi nazionali e regionali.

È un modello nuovo, che in larga misura accoglie le critiche a lungo mosse (anche dall'Italia) contro la centralizzazione burocratica di Bruxelles, ma è nello stesso tempo un modello la cui efficienza sistemica è direttamente dipendente dall'efficienza delle amministrazioni nazionali e locali.

L'esperienza italiana sul punto non è confortante.

Nella prima tornata di PSR le regioni italiane sono riuscite a utilizzare nella quasi totalità le risorse comunitarie assegnate allo sviluppo rurale semplicemente perché (soprattutto nelle regioni meridionali) hanno impiegato la stragrande maggioranza di queste risorse per aiuti alle coltivazioni integrate o biologiche, cioè per aiuti sostanzialmente distribuiti su base automatica e collegati semplicemente alla superficie fondiaria, in assenza di qualunque valutazione comparativa fra le singole iniziative proposte, e dunque in assenza di qualunque effettivo intervento di governo sulle economie agricole locali.

Il risultato è che oggi l'Italia presenta la maggiore superficie agricola destinata a coltivazioni biologiche in Europa (atteso che gli agricoltori si sono affollati a presentare domande per i generosi aiuti regionali a tale settore), ma nel medesimo tempo è il paese nel quale i prodotti da agricoltura biologica (soprattutto le grandi *commodities*, quali i cereali) stentano a trovare collocazione sul mercato, non essendo stata sostenuto l'avvio di un'idonea rete di ritiro e commercializzazione del prodotto.

Sicché, se le ultime riforme della PAC puntano sulla competizione fra amministrazioni pubbliche nazionali e regionali e sulla loro efficienza, il timore (che vorrei sperare eccessivo, ma che è purtroppo motivato da quanto quotidianamente si deve riscontrare sulla modesta qualità di larga parte del nostro intervento pubblico) è che in questa competizione il sistema Italia risulti soccombente.

6. DA UN'ERRATA PREMESSA NUOVI COMPITI PER LO STATO E LE REGIONI

Un'ultima considerazione.

Il Documento della Commissione del 2007, che ha introdotto l'intera fase di *Health Check* che si sta concludendo in questi giorni, partiva da una fondamentale premessa, per sostenere la proposta di spostare ulteriori risorse dal primo al secondo pilastro e di escludere interventi sui mercati. Scriveva la Commissione, in riferimento alle «attuali prospettive di mercato a medio termine», che queste erano «particolarmente favorevoli per i cereali e i prodotti lattiero caseari» (Comunicazione 20 novembre 2007, cit.).

Tale premessa era vera nel novembre del 2007, quando il prezzo del grano duro si aggirava sui 50 euro al quintale; oggi però, un anno dopo, il prezzo del grano duro si è più che dimezzato, attestandosi ormai da mesi sui 22-23 euro al quintale, e altrettanto è accaduto per il latte, l'olio di oliva e altri prodotti di massa.

Ma se l'*Health Check* era basato su un presupposto (il livello elevato dei prezzi), che dopo appena dodici mesi è risultato clamorosamente smentito, forse andrebbe ripensata la decisione di archiviare gli strumenti di intervento sul mercato e di garanzia delle produzioni, che hanno sin qui consentito all'Europa il conseguimento dei positivi risultati richiamati in apertura di queste note.

Abbiamo avuto negli ultimi mesi l'esperienza della grave crisi finanziaria mondiale. Dopo anni di entusiasmo verso le virtù di un mercato globalizzato e deregolato, gli Stati membri dell'Unione europea hanno improvvisamente riscoperto la necessità di massicci interventi pubblici (soprattutto statali) nel governo dell'economia e la stessa Commissione europea ha dovuto prendere atto che il mercato per sé solo non è una panacea.

Considerate le gravi difficoltà che i produttori agricoli stanno incontrando, e le errate previsioni di un anno fa, sembra dunque legittimo chiedersi – pur tenendo conto dei vincoli derivanti dagli accordi sul commercio internazionale, che condizionano l'agricoltura così come i mercati finanziari, ma che

(come si è visto in questi mesi) non hanno certo impedito massicci interventi pubblici sul terreno della finanza e dell'economia – se la *Riforma delle riforme* della PAC possa ancora dirsi coerente con le essenziali e fondanti finalità di sicurezza e solidarietà, solennemente affermate nel Trattato istitutivo e riaffermate anche nel testo novellato dopo Lisbona.

Sul piano nazionale, preso atto che il modello europeo dell'oggi privilegia un disegno sociale redistributivo piuttosto che di diretto intervento nell'economia agricola, confidando in capacità riequilibratrici del mercato che le ultime vicende non sembrano confermare, ne risultano accentuate le responsabilità del Governo e delle Regioni per una sollecita e attenta utilizzazione delle risorse (pur decrescenti) e delle accresciute competenze che la PAC riformata ha attribuito loro.

RIASSUNTO

A cinquant'anni dall'avvio della Politica Agricola Comune, l'Health Check ha segnato insieme una verifica dei risultati raggiunti e l'occasione per ulteriori riforme di un quadro disciplinare già profondamente riformato.

La *Riforma delle riforme*, invero, ormai da oltre un decennio è diventata una costante della PAC di fine e inizio di secolo, concorrendo a determinare una condizione d'incertezza largamente diffusa.

Nel merito l'HC ha segnato il passaggio di ulteriori risorse dal primo al secondo pilastro e si colloca all'interno del processo istituzionale che, in sintonia con il Trattato di Lisbona, vede una crescente assegnazione di competenze regolatrici alla Commissione europea, spostando in sede apparentemente tecnica operazioni e scelte che sono in larga misura politiche.

Sul piano dei singoli Stati membri ne risultano accentuate le responsabilità dei Governi nazionali e delle Regioni per una sollecita e attenta utilizzazione delle risorse (pur decrescenti) e delle accresciute competenze che la PAC riformata ha loro attribuito.

ABSTRACT

50 years after the establishment of the Common Agricultural Policy, the Health Check has been an occasion both to evaluate the results obtained and to develop further reforms in a process of continuing rethinking of goals and tools adopted.

The "*Reform of the reforms*" has become a constant dimension in PAC's policies in the last decade, determining a widespread uncertainty condition.

As a matter of fact, the Health Check increased the tendency to transfer resources from the first to the second pillar, and reinforced the institutional process that, under the guidelines of the Lisbon Treaty, implies a growing assignments of ruling powers to the Eu-

ropean Commission. The result is an institutional framework which assumes as technical decisions which are by themselves essentially politically oriented.

With references to the single Member States, this process implies a growing responsibility of National and Regional institutions to a conscious and effective use of the resources (even if decreasing) and of the local government duties assigned to them by the reformed CAP.