



Rete Rurale
Nazionale
2007.2013



IL GOVERNO DELLA PAC DOPO LISBONA

Giornata di studio sul processo di codecisione del Parlamento Europeo
in materia di Politica Agricola e Sviluppo Rurale

Contributi:

Prof. Luigi Costato

Prof. Ferdinando Albisinni

Prof. Alessandro Sorrentino

Roma, 3 Dicembre 2009



Sommario

Luigi Costato.....	
LA PAC COME FILO CONDUTTORE DEL TRAVAGLIO EUROPEO	5
1. La Costituzione italiana e l'ordinamento comunitario.....	5
2. La rilevanza della Pac nella costruzione dell'ordinamento comunitario.....	6
3. L'affievolirsi dell'interventismo in agricoltura e della spinta federalista	7
4. La globalizzazione, gli eccessi del laissez faire e l'estrema rigidità delle norme sull'euro	8
Ferdinando Albinini	
LE RIFORME DELLA PAC DOPO IL TRATTATO DI LISBONA.....	13
1.Un bilancio dei primi cinquanta anni.....	13
2.L'Health Check	13
3. Le riforme delle riforme.....	14
4. La PAC e il Trattato di Lisbona	15
5.La competizione fra amministrazioni pubbliche	16
6.Da un'errata premessa nuovi compiti per lo Stato e le Regioni	18
Alessandro Sorrentino	
SOLLECITAZIONI E RESISTENZE AL PROCESSO DI RINAZIONALIZZAZIONE DELLA PAC.....	19
1. Il ruolo della riforma Fischler e la rinazionalizzazione del I pilastro della PAC	19
2. L'Health Check della PAC: una sfida tra semplificazione e rinazionalizzazione	21
3. Rinazionalizzazione e cofinanziamento della PAC	24
4. Per concludere	26

Luigi Costato*

LA PAC COME FILO CONDUTTORE DEL TRAVAGLIO EUROPEO

1. La Costituzione italiana e l'ordinamento comunitario

Il fatto che fra coloro che diedero il loro voto alla Costituzione repubblicana vi fossero Einaudi, Corbino, Togliatti, Nenni, Mortati, Fanfani, La Pira e Dossetti, e fra gli ispiratori anche don Sturzo, per fare solo alcuni nomi, ci fa comprendere che essa può essere interpretata in modi anche molto diversi; tuttavia, non v'è dubbio che la sua pratica applicazione ha portato l'Italia a essere un Paese di proprietari, come dimostrano i dati numerici sulla proprietà delle abitazioni e quelli sulla proprietà coltivatrice diretta.

Se l'art. 47, secondo comma, Cost., ha dunque avuto larga applicazione – salvo per quanto attiene alla partecipazione al governo delle grandi imprese, che invece è stata realizzata in Germania – nello stesso tempo si sono avuti lunghi periodi durante i quali la pubblicizzazione di attività economiche di ogni tipo è stata largamente praticata, facendo divenire lo Stato produttore di acciaio, di panettoni e caramelle e di mille altri beni, con la costruzione di holding pubbliche progressivamente manifestatesi come inesorabili macchine mangia soldi che, con altri impieghi improvvidi del denaro, hanno portato lo Stato italiano a essere indebitato in misura abnorme e sopportabile, temporaneamente, solo con successive e violente svalutazioni.

Il regime proprietario è restato fuori, per scelta degli estensori del Trattato comunitario, dalle competenze della CE; tuttavia le regole della concorrenza, che hanno caratterizzato, con l'eccezione agricola prevista dall'art. 36, in modo determinante la vita della Comunità hanno progressivamente permeato di sé la costituzione materiale italiana, che per altro non aveva fatto esplicito riferimento al libero mercato né alla concorrenza, considerata quest'ultima molto timidamente in un solo articolo del codice civile regolante gli obblighi del cedente l'impresa o degli ex dirigenti della stessa. Prova di questo atteggiamento la si ha nel fatto che una legge sulla concorrenza è stata adottata ben cento anni dopo lo *Sherman act* statunitense, risalente al 1890.

Tuttavia, le difficoltà finanziarie delle holding pubbliche finirono sotto le lenti della Commissione CE, che progressivamente, impedendo gli aiuti di Stato a norma del Trattato, impose la privatizzazione, spesso fatta in modo a dir poco inappropriato, di molte imprese, e l'ultimo esempio, ancora sotto gli occhi di tutti, quello dell'Alitalia, giustifica ampiamente quanto affermato.

* Università degli Studi di Ferrara

Queste vicende illuminano sul fatto che il progressivo affermarsi dell'ordinamento comunitario ha finito se non per integrare la Costituzione, quanto meno per rendere vincolata la sua interpretazione in senso assai più liberista di quanto alcuni, nel 1947, potevano aver pensato. Molti in dottrina oggi pensano, magari avendo mutato d'avviso in modo radicale, che in sostanza l'art. 41 Cost. vada inteso in un senso spiccatamente liberista; la verità, invece, è, a mio parere, che l'impronta solidaristica che la frequente presenza del vocabolo "sociale" nel titolo III della parte I della Costituzione, pur non essendo in contrasto con un regime di libero mercato, impone una equilibrata applicazione dei principi liberisti che non ponga in non cale le esigenze delle classi più deboli, come prescrive puntualmente l'art. 3 della Costituzione.

2. La rilevanza della Pac nella costruzione dell'ordinamento comunitario

Passando ad affrontare il tema specifico dell'agricoltura nel trattato CE, si deve ricordare da un lato che si è discusso molto se inserire il settore primario nella costituenda Comunità economica europea, dall'altro che la PAC è stata una delle realizzazioni più significative e unificanti della stessa Comunità.

Sembra, comunque, utile rammentare che i più significativi momenti di affermazione dell'ordinamento comunitario sono collegati alla produzione e commercio dei prodotti agricoli.

Mentre ancora si balbettavano, se è consentito il termine, i primi tentativi di realizzazione della circolazione dei lavoratori e dei servizi, mentre la circolazione di capitali era lettera morta, già nel 1962 si ideavano i fondamenti dell'intervento comunitario nel settore dei cereali e di altri prodotti agricoli, dando realizzazione al primo piano Mansholt, si istituiva il FEOGA e si procedeva verso la realizzazione del mercato comune di tutti i prodotti agricoli,

La pac come filo conduttore del travaglio europeo

posta in essere ampiamente entro gli anni '60 del secolo scorso.

Significativi, ai fini della realizzazione dell'ordinamento comunitario, sono stati i molteplici regolamenti adottati dal Consiglio (regolamenti di base dei differenti settori dell'OCM) e quelli della Commissione, assistita spesso dai Comitati di gestione, ideati appunto per la PAC ma che furono i battistrada per la comitologia, divenuta progressivamente un elemento importante nel sistema legislativo della CE.

Proprio negli anni '60, quando si voleva dare una spinta ulteriore, poi arrivata, alla PAC-mercato, si ebbe la politica detta della "sedia vuota", attuata dalla Francia, che poi tornò sui suoi passi affermando che in casi di rilevante importanza avrebbe richiesto non già l'applicazione della regola della maggioranza qualificata ma dell'unanimità, primo inciampo non ufficializzato ma per molti versi più volte messo in atto, come accadde più tardi con il compromesso di Ioannina, che individuò la "minoranza di blocco".

Ciò nondimeno la PAC è stata, per molti anni, come ha ben rilevato Gencarelli, «la sola politica veramente integrata della Comunità, realizzata attraverso una attività normativa particolarmente ampia e complessa» che ha interessato a lungo ben oltre il 50% degli atti comunitari vincolanti.

In effetti, se si consultano le Gazzette ufficiali della Comunità degli anni '60 e '70 si può constatare che la stragrande maggioranza dei regolamenti è agricola; di conseguenza anche l'attività della Corte di giustizia è caratterizzata, in quel periodo, da numerose sentenze concernenti il settore agricolo.

Non si può certamente dire che la Corte abbia trattato solo casi "agricoli"; certo è, però, che la grande varietà e complessità degli strumenti ideati per realizzare la PAC è stata all'origine di una notevole quantità di decisioni adottate dalla Corte, prevalentemente originate da questioni pregiudiziali avanzate da giudici nazionali.

Questi interventi della giurisprudenza sono stati determinati anche dal fatto che il trattato, nel suo titolo dedicato all'agricoltura, se elenca tassativamente i prodotti sottoposti alle regole speciali ideate, lascia – e la Corte non ha mancato di sottolinearlo più volte – una ampia discrezionalità al legislatore, che ha potuto così proporre le più disparate soluzioni quali, per fare riferimento agli istituti più noti, il prezzo d'intervento, i prelievi all'importazione, le restituzioni all'esportazione, le così dette quote di produzione (celebri quelle concernenti il latte vaccino), il *set-aside*, i pagamenti agli agricoltori indipendentemente dal fatto che producano (ma al proposito credo si sia andati ben oltre la discrezionalità cui si faceva cenno), e via dicendo.

Lo stesso può affermarsi del diritto comunitario come prevalente su quello degli Stati membri; tale primato, sancito sin dalle origini della Comunità dalla Corte di giustizia, è stato riconosciuto definitivamente, in Italia, dopo una giurisprudenza molto incerta ed elusiva, con la sentenza *Granital*, giunta per altro solo nel 1984, che dal suo stesso nome dimostra, tuttavia, di trarre origine da una questione relativa a prodotti agricoli.

3. L'affievolirsi dell'interventismo in agricoltura e della spinta federalista

Gli enormi passi effettuati nella costruzione dell'ordinamento comunitario sono dovuti a due principali fattori, e cioè al grande successo che ha conseguito il mercato comune delle merci e dei lavoratori, oltre che dei servizi e, in misura minore, il diritto di stabilimento da un lato, all'opera intensa e costante della Corte di giustizia, che ha costruito una giurisprudenza incentrata non solo sulla prevalenza del diritto comunitario su quello degli Stati membri, ma anche un catalogo di diritti fondamentali riconosciuti dalla Comunità e un costante atteggiamento filo federalista mai troppo chiaramente espresso ma sempre sottostante al suo operato dall'altro.

Quest'ultimo orientamento era consono anche allo spirito dei fondatori della Comunità, che l'avevano voluta come fase di passaggio verso una Federazione di Stati, negli anni '50 del secolo scorso impossibile, ma che sarebbe stata resa quasi obbligatoriamente da istituire, nelle loro speranze, a seguito della forte integrazione economica che il Mercato comune avrebbe provocato.

L'evoluzione giuridica da un trattato a una costituzione europea non era, ovviamente, operazione facile, stante l'antica sovranità degli Stati membri originari; tuttavia il non lontano ricordo degli stermini della seconda guerra mondiale potevano essere un buon propulsore se non negli anni '50, nel decennio successivo. Al contrario, invece, il successo economico della CE provocò piuttosto il bussare alla sua porta di molti Stati, sicché essa si ampliò sempre più, perdendo l'omogeneità iniziale anche di potenziali

intenti per divenire sempre più una zona di libero scambio di merci, di persone e di servizi ove competevano gli interessi statuali e mancava, come manca anche oggi, una visione strategica sulla funzione e importanza di una Europa politicamente unita.

Se è vero che un passo rilevante verso l'Unione si compì con l'adozione dell'Euro, la sua stessa regolamentazione, *in primis* caratterizzata dagli automatismi del patto di stabilità e dalla facoltatività di adesione dei membri, sta a dimostrare l'attenuarsi dello spirito unitario e il mantenimento della politica economica, pur nei limiti degli accordi di Maastricht, in capo agli Stati; a dimostrazione di quanto detto si rinvia nell'attuale impotenza degli Stati membri di fissare una politica comune per affrontare la grande crisi finanziaria ed economica che viviamo.

Significativamente quest'affievolirsi dello spirito europeistico dei fondatori si manifesta da tempo anche nel settore agrario; il regime delle quote è stato istituito Stato per Stato, ed esse non possono essere trasferite che all'interno dell'originario Membro, la politica strutturale agraria è da tantissimo tempo solo cofinanziata dalla Comunità e l'OCM è ormai ridotta a uno scheletro che ha perduto il suo forte interventismo unitario iniziale.

La rinuncia a una programmazione comunitaria della produzione si è realizzata con il reg. 1782/2003, ora sostituito senza modifiche di fondo dal reg. 73/2009, che prevede il sostegno disaccoppiato, mentre la zona doganale comunitaria va perdendo progressivamente di importanza per l'effetto della globalizzazione. Non che lo sviluppo dei commerci a livello mondiale sia deprecabile, ma esso, affiancato ad altre forme di affievolimento dell'iniziativa comunitaria nel campo, provoca una progressiva perdita di identità della Comunità stessa.

4. La globalizzazione, gli eccessi del *laissez faire* e l'estrema rigidità delle norme sull'euro

Se la Comunità appare oggi in una condizione di stallo, occorre dunque dire che ciò non dipende dalla crisi economico-finanziaria mondiale ma anzi che è quest'ultima a evidenziare la incapacità degli Stati membri di procedere uniti nell'affrontare i problemi che dalla crisi derivano, sicché detta crisi appare essere anche una specie di derivato dell'indebolimento della Comunità.

A ben vedere, tuttavia, la crisi mondiale dipende da un eccessivo *laissez faire* che ha caratterizzato la politica economica statunitense, che ha anche contagiato la stessa Comunità, accusata spesso di dirigismo, anche se a livello minore.

In effetti, se oggi gli iperliberisti accusano il nuovo presidente degli Stati Uniti d'America di voler risolvere la crisi interna imitando il modello europeo, per converso la Comunità appare, specie negli ultimi anni precedenti la crisi, avere in certa misura imitato a sua volta il modello Nordamericano, ad esempio non realizzando un efficiente sistema di controllo sull'operato delle banche e degli operatori finanziari par bancari, rinviando il compito agli Stati membri che, a loro volta, non hanno, in generale, operato con sufficiente attenzione, come i recenti avvenimenti confermano. Confrontando le regole del trattato relative all'agricoltura e quelle concernenti l'Euro si può constatare che le prime prevedono un complesso di finalità per la PAC, al punto che taluno, anche illustre, ha sostenuto la loro eccessiva genericità, opinione che non

si può condividere, mentre le seconde sono scarse, rigide e con una sola finalità, e cioè la lotta all'inflazione, completata dalla mancanza di discrezionalità nell'agire nel settore monetario, potere che invece nel settore agrario è ampiamente riconosciuto dalla Corte, per il contenuto delle norme del trattato, alle Istituzioni comunitarie.

Il saggio *mix* tra dirigismo e liberismo nel campo agricolo, infranto con la c.d. riforma di medio termine, aveva consentito, con poca spesa, all'Europa comunitaria di diventare una potenza alimentare mondiale; l'eccessivo dirigismo, nel settore monetario, altrettanto pernicioso del *laissez faire* americano nel settore finanziario e, per certi versi, europeo, che ha portato il mondo nella situazione attuale, sorprende la CE ad assistere impotente al risorgere di nazionalismi anche protezionistici, quale che sia il contenuto del trattato e la giurisprudenza della Corte di giustizia.

Tutto ciò è dovuto, essenzialmente, al fatto che si è, nel settore monetario, costruita una moneta affidandone la gestione ad alcuni severi parametri e a un gruppo di *manager* deputati solo a evitare l'inflazione. Occorre notare che la "politica", spesso vituperata perché confusa con mediocri politici, è, al contrario, un'attività nobilissima e fondamentale per la sopravvivenza degli Stati o, nel nostro caso, della Comunità.

Il mancato completamento dell'Euro con meccanismi maggioritari di decisione sulla gestione monetaria, specie in casi di crisi o di difficoltà, ha comportato il fatto, in questo periodo, che le riunioni dei Capi di Stato e di governo – i quali non votano ma decidono per *consensus* – si susseguano senza esiti, se non quelli di accordarsi sulla violazione delle rigide norme del trattato in materia di *deficit* del bilancio statale e su gravi incisioni sulle regole del mercato unico.

Il successo, invece, della PAC è stato dovuto alla flessibilità di interventi previsti dal trattato e utilizzati rapidamente e spesso, talora anche troppo, per fronteggiare il mutare delle situazioni; ciò perché nel 1957 gli estensori del trattato non hanno esitato a formularlo, in questo campo, attribuendo larghi poteri alle Istituzioni senza timore di perdita di poteri sovrani.

D'altra parte lo stesso concetto di sovranità, antico feticcio statale, appare oggi largamente superato dalla globalizzazione, figlia dell'interdipendenza dei mercati e delle economie, quanto meno nel settore economico. Le difficoltà delle banche americane, che avevano elargito crediti che si sono rivelati in ampia misura inesigibili e assistiti da assicurazioni divenute insolventi per eccesso di danni da risarcire, hanno, come è noto, provocato un effetto valanga sui sistemi finanziari di quasi tutto il mondo, Europa *in primis*, e, conseguentemente, su quelli economici, a nulla servendo frontiere e sovranità nazionali.

A questo punto appare chiaro che le regole dell'Euro sono state stabilite senza tener conto della necessità che il governo della moneta deve essere flessibile, quando occorra, e che sarebbe stato opportuno sostituire la sovranità monetaria degli Stati con una analoga della Comunità, votante a maggioranza qualificata e non costretta a estenuanti negoziati per trattare "violazioni" del trattato al proposito.

È, per altri versi, vero che l'ispirazione "mista" – e una sua interpretazione certo non strettamente vincolata alle regole mercantili – della nostra Costituzione ha consentito la formazione di un debito pubblico gigantesco, ma è anche indubitabile che la stessa lettura della Costituzione ci ha consentito di affrontare lo tsunami che ha colpito il

mondo finanziario anglosassone con un sistema bancario meno esposto e tutto sommato più solido che altrove.

5. le prospettive dell'agricoltura dei paesi sviluppati

Per l'agricoltura europea del futuro si prospettano scenari diversificati anche in funzione di come e quando sarà superata la crisi economico-finanziaria che ci attanaglia.

Secondo i piani attualmente emergenti dalla regolamentazione vigente sembrerebbe che i sostegni tradizionali – anche se erogati secondo regole diverse e, di recente, addirittura contraddittorie rispetto all'art. 33 del trattato – dovrebbero scomparire entro il prossimo quinquennio, con qualche possibilità di *decalage* temporaneo.

Ma il mondo che uscirà da questa trappola finanziaria, che ha avuto effetti gravissimi sull'economia, sarà ancora interessato a deprimere le produzioni per garantire una presunta corretta concorrenzialità fra Stati così diversi per sistemi economici e grado di sviluppo?

O, forse, per uscire dalla crisi, si finirà per adottare la soluzione con tanto successo – per loro e per i beneficiari – posta in essere dagli Stati Uniti d'America nel secondo dopoguerra con il c.d. Piano ERP, che ha permesso la *recovery* sia dei beneficiari che del benefattore. Se europei e statunitensi sapranno cogliere questa occasione per fornire veri sostegni allo sviluppo ai Paesi poveri del mondo sostituendo alla scarsa domanda interna quella derivante dalle esportazioni sovvenzionate è possibile che il mondo del futuro si presenti diverso dall'attuale, e che l'agricoltura europea possa mantenere il suo elevato potenziale produttivo, anche se in parte sostenuto, destinato non solo a soddisfare la domanda interna ma anche quella di tanti popoli bisognosi avviati a svilupparsi economicamente ma difficilmente capaci di autosostentarsi dal punto di vista alimentare per le caratteristiche del loro territorio.

In fondo ci si trova di fronte a due strade diverse: quella del mercato non solo libero ma anche preda delle variazioni climatiche che possono provocare sbalzi nei corsi che difficilmente la struttura agraria europea potrebbe reggere senza trasformarsi profondamente, con l'indebolimento e forse la scomparsa della sua tradizionale impresa familiare, e quella del mercato libero sì, ma assistito dal settore pubblico, che potrebbe assicurare produzioni mediamente elevate tali da essere anche esportate, e il mantenimento, pur in progressiva correzione, dell'organizzazione fondiaria europea fondata sulla impresa familiare, destinata comunque a crescere dimensionalmente e decrescere numericamente.

Naturalmente queste considerazioni assumono valore diverso in funzione dei prodotti agricoli considerati: quelli celebri, con denominazione protetta (ma sappiamo con quali limiti, difficilmente superabili, e il discorso si riferisce, comunque, solo a pochissimi prodotti dotati di segni storicamente conosciuti nel mondo), potranno con ogni probabilità superare gli ostacoli di cui è cosparso il mercato globale, quale che sia l'orientamento di politica agraria e generale che la Comunità voglia scegliere, mentre le *commodities* dipendono largamente dalle scelte politiche che si realizzeranno anche in sede WTO, che probabilmente uscirà in certa misura danneggiata dalle vicende di

questi giorni, anche se, lo si voglia o no, il mondo è diventato piccolo e la globalizzazione, che l'Impero britannico aveva realizzato con i suoi bastimenti a vela, non potrà essere ragionevolmente abbandonata, pena come minimo il prolungamento del periodo di crisi, e come massimo il sorgere di conflitti che nessuno di noi si può augurare.

Ferdinando Albisinni*

LE RIFORME DELLA PAC DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

1. Un bilancio dei primi cinquanta anni

Nel 2008 la PAC ha festeggiato i suoi primi cinquanta anni interrogandosi sul futuro e sottoponendosi ad un *Health Check*, cioè – secondo le parole della Commissione europea - ad 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 ed 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* della produzione agricola, sono state assoggettati fra la fine del secolo passato e l’inizio di questo secolo ad una radicale critica e ad 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 ad 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 ed avviata lungo un percorso già segnato, quella che era stata presentata come una semplice *Mid*

* Università della Tuscia, Viterbo

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 ad 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 ed 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 ed il trasferimento di fondi dal primo al secondo pilastro (e così dagli interventi sul mercato e sui redditi ad interventi di sviluppo 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).

E' 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 ad 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 introduce 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 ed 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 ed 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 ad un processo ancora largamente in corso, quale quello della *riforma 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 ad 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 ed 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.

E' 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 ad 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, ed altrettanto è accaduto per il latte, l'olio di oliva ed 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 ed attenta utilizzazione delle risorse (pur decrescenti) e delle accresciute competenze che la PAC riformata ha attribuito loro.

Alessandro Sorrentino

SOLLECITAZIONI E RESISTENZE AL PROCESSO DI RINAZIONALIZZAZIONE DELLA PAC*

1. Il ruolo della riforma Fischler e la rinazionalizzazione del I pilastro della PAC

Nel dibattito sulle prospettive future della PAC il termine rinazionalizzazione si va facendo negli ultimi anni sempre più presente ed incalzante. Soprattutto a seguito del cambio di rotta impresso dalla riforma Fischler, trova ragion d'essere il dubbio su un futuro caratterizzato da un'unica politica agricola europea o da tante politiche agricole nazionali. E' evidente che alcuni punti fermi dell'Europa di oggi, quali mercato unico e principio di sussidiarietà, tanto per citarne i più appropriati, pongono chiari limiti ad una marcata radicalizzazione dei due estremi. Resta però indiscutibile che la traiettoria che seguirà il processo di riforma della PAC in un senso o nell'altro è destinata ad avere effetti significativi sulla futura fisionomia dell'agricoltura europea.

Ma cosa si intende per rinazionalizzazione della PAC? e quali ambiti decisionali possono essere interessati da tale processo? Nel dibattito politico, una eventuale rinazionalizzazione della PAC viene spesso percepita con un forte pregiudizio ideologico negativo e come un significativo passo indietro nel processo di integrazione politica ed istituzionale dell'Unione Europea. In realtà tale atteggiamento trae le sue origini nella necessità di salvaguardare consolidati equilibri distributivi ed eventuali privilegi che sarebbero stati messi in discussione nel caso di una riattribuzione delle responsabilità di politica agraria a livelli di governo nazionali o sub-nazionali. Non è casuale che la rinazionalizzazione della politica agricola è stata considerata prevalentemente sotto il profilo finanziario ed a seguito delle proposte che sono state avanzate a più riprese, soprattutto a fine anni novanta, in merito a possibili schemi di cofinanziamento della PAC.

Non troppo paradossalmente, invece, le scelte operate in questo senso nell'ambito della riforma Fischler hanno posto sul tavolo la questione della rinazionalizzazione di

* Questo paper è stato pubblicato su AgriRegioniEuropa n.11, Dicembre 2007 (<http://agriregionieuropa.univpm.it>).

importanti responsabilità gestionali, senza modificare i meccanismi di finanziamento del bilancio comunitario. In questo senso, la questione della rinazionalizzazione interessa oggi essenzialmente il I pilastro della PAC che, perlomeno fino al 2003, è stato caratterizzato da misure di intervento uniche per tutti gli operatori all'interno dell'UE e che, ancora oggi, è integralmente finanziato sul bilancio europeo. Non altrettanto si può dire per le misure del II pilastro che da anni ormai sono cofinanziate a livello nazionale e prendono corpo all'interno di un processo di programmazione che coinvolge sempre più soggetti di governo locale in un ordinamento non gerarchico e di natura policentrica (Adornato 2004, Torchia 2006).

La riforma Fischler ha indubbiamente segnato un punto di svolta nell'articolazione del I pilastro della PAC, sotto un triplice profilo: quello tecnico della strumentazione del sostegno, ove si passa a forme di sostegno integralmente disaccoppiato; quello della natura dell'intervento comunitario, ove si tende a sostituire *misure uniche di spesa* con *regole comuni*; quello infine di carattere istituzionale-ordinamentale, ove si conferiscono ai governi nazionali ampi margini di autonomia decisionale nella gestione del I pilastro e quindi nella distribuzione interna del sostegno. Profili diversi che sono tuttavia frutto di un quadro unico ove disaccoppiamento, politiche regolatorie e rinazionalizzazione si configurano come elementi fortemente interdipendenti l'uno dall'altro (Albisinni e Sorrentino 2007).

E' ampiamente dimostrato che il disaccoppiamento del sostegno rende possibile e forse anche auspicabile il decentramento gestionale della PAC (De Filippis ed altri 1999). Possibile, perché in linea teorica misure integralmente disaccoppiate, anche se di natura e dimensione differente, non comportano distorsioni nella concorrenza e nell'allocazione delle risorse (Gohin ed altri 1999). Auspicabile, perché si offre la possibilità agli Stati membri di configurare l'intervento e distribuire il sostegno disaccoppiato in modo più rispondente alle necessità delle differenti situazioni locali. In questo senso, il processo di rinazionalizzazione della PAC innestato dalla riforma Fischler, contestualmente all'integrale disaccoppiamento del sostegno finanziario all'agricoltura, altro non è che una fedele applicazione del principio di sussidiarietà alla prima politica comune dell'Unione Europea. Trova così una solida giustificazione il mutamento di identità che sembrerebbe caratterizzare la nuova PAC, ovvero il decisivo passaggio da una politica di spesa ad una politica di regolamentazione. Regole e criteri comuni che possano disciplinare gli stati membri ad adottare misure di spesa che, nei pur ampi margini di autonomia, garantiscano il perseguimento degli obiettivi di fondo della politica agricola europea.

Va sottolineato però che queste traiettorie di sviluppo della PAC, seppure rispondano ad una coerenza logica di fondo, sono ben lontane da quelli che erano gli originari intendimenti della Commissione Europea e, forse anche, di alcuni Stati membri nel

proporre la riforma del 2003 (Perone Pacifico ed altri 2005). Esse al contrario sono state frutto di un difficile negoziato, nel quale la necessità di accogliere istanze imprescindibili provenienti dai singoli paesi ha richiesto una successione di adattamenti che salvaguardassero il quadro organico della riforma. In particolare, i massimali nazionali ed margini di manovra nell'applicazione del Regime di Pagamento Unico (RPU) sono stati la dolorosa concessione che la Commissione ha dovuto fare per poter raggiungere un accordo che consentisse di riformare il primo pilastro coerentemente con i nuovi obiettivi della PAC, aggirando al tempo stesso il vincolo costituito dai rigidi equilibri distributivi pre-esistenti (Iagatti e Sorrentino 2007). In altre parole, nel momento in cui una vera riforma richiedeva di intaccare la distribuzione dei benefici della PAC, gli Stati membri hanno chiesto ed ottenuto il consolidamento del budget che era stato loro storicamente attribuito e la piena sovranità nelle scelte distributive che si rendevano necessarie.

La riforma del 2003 ha quindi individuato nella rinazionalizzazione delle scelte di spesa un metodo per disaccoppiare il sostegno dai tradizionali obiettivi produttivistici e per renderlo potenzialmente disponibile al perseguimento di nuovi obiettivi. Un metodo, la cui solidità e sostenibilità politica si evince dalla facilità con la quale esso è stato successivamente esteso alle riforme del cotone, del tabacco, dello zucchero e dell'ortofrutta.

2. L'*Health Check* della PAC: una sfida tra semplificazione e rinazionalizzazione

Il processo negoziale che ha portato alla riforma Fischler è certamente indicativo della difficoltà di rimettere in discussione scelte strategiche che si configurano come il perno dell'accordo raggiunto nel 2003. Le stesse scelte nazionali effettuate in sede di implementazione della riforma si rivelano profondamente diversificate da paese a paese ed ognuna di esse è stata il risultato di una serrata trattativa interna. Tutto ciò lascia ritenere che assai difficilmente il futuro cammino della PAC possa riprendere, senza assumere come consolidati i margini decisionali lasciati agli stati membri nella applicazione del RPU.

In questo quadro si inserisce la recente comunicazione della Commissione in preparazione del cosiddetto *Health Check* (HC) della riforma della PAC (Commissione Europea 2007b). Il documento esprime la posizione della Commissione, ancora molto sfumata e prudentiale, sul completamento/consolidamento della riforma del 2003 e sul come porre la PAC in condizione di affrontare la revisione del bilancio comunitario prevista per il 2009. La posizione della Commissione si evince tuttavia laddove si considera la riforma del 2003 come il "primo passo per adattare la PAC alle sfide del

21° secolo”, dal momento che “il consenso su tutti gli elementi della riforma non si sarebbe potuto ottenere in un'unica soluzione”. Ciò spiegherebbe peraltro l'elevato “numero di articoli rivisti nel compromesso finale, così come nei testi delle altre riforme successive al 2003” (Commissione Europea 2007b). L' HC potrebbe configurarsi dunque come una occasione per rimuovere gradualmente quelle deroghe ad uno schema unico di disaccoppiamento che, in sede negoziale, sono state richieste dai singoli stati membri e senza le quali non si sarebbe raggiunto il necessario consenso. In altre parole, se tale interpretazione fosse corretta, la Commissione intenderebbe riprendere in mano la gestione del I pilastro della PAC, riportando le principali decisioni in merito alla distribuzione della spesa all'interno del processo decisionale comunitario.

Con riferimento alle questioni sollevate dal documento sull'HC, la strategia della Commissione si materializzerebbe essenzialmente all'interno di un processo di semplificazione che mira a mettere in discussione *inter alia*: il legame del sostegno con livelli storici di produzione e quelle quote di sostegno che restano ancora parzialmente accoppiate. Nel primo caso, si sostiene che “il livello individuale del sostegnoin entrambi i casi (modello storico e modello regionalizzato), anche se in misura differente, è ancora basato su livelli produttivi storici e, con il passare del tempo, sarà sempre più difficile giustificare differenze in tale sostegno, soprattutto nel modello storico. Sembra quindi appropriato permettere agli stati membri di adattare il modello scelto per convergere verso pagamenti più uniformi nel corso del periodo che va dal 2009 al 2013”. La Commissione non auspica dunque semplicemente una convergenza verso il modello regionalizzato (Anania 2007), quanto piuttosto un nuovo modello tale da minimizzare le differenze nel livello di sostegno individuale. Un modello che resta certamente più vicino a quello regionalizzato piuttosto che a quello storico, ma che potrebbe configurare importanti elementi di novità in materia di perequazione dei pagamenti individuali. Con riferimento al disaccoppiamento, la Commissione sostiene che “il sostegno ancora parzialmente accoppiato diventa sempre meno rilevante con la progressiva integrazione di più comparti nel RPU” e che “il completo disaccoppiamento molto probabilmente migliora le condizioni dei produttori in virtù della flessibilità produttiva e elimina la complessità ed i costi amministrativi di mantenere in parallelo i due sistemi” di erogazione del pagamento (Commissione Europea 2007b).

Le giustificazioni della Commissione non mancano. Prima fra tutte, la necessità di eliminare ingiustificate disparità tra gli agricoltori, ancorando la spesa del I pilastro ad obiettivi socialmente accettabili e ad oggi essenzialmente riconducibili ai principi della condizionalità. Ciò consentirebbe alla Commissione di fare in modo che siano le scelte politiche ad orientare le prospettive finanziarie e non viceversa, arrivando alla revisione del bilancio prevista per il 2009 con una proposta politica difendibile (Fischer

Boel 2007). Tuttavia, è abbastanza evidente che il combinato delle due indicazioni – perequazione del sostegno e disaccoppiamento completo - non è affatto neutrale in merito alla distribuzione di poteri e competenze tra differenti livelli di governo nella gestione della PAC. In particolare, le scelte in merito alla distribuzione del sostegno, che sono state il vero *leit motiv* delle “deroghe” al modello di disaccoppiamento proposto a suo tempo dal Commissario Fischler, verrebbero ricondotte nell’alveo del processo decisionale comunitario. Sistemi forfetari di pagamento, che prescindano dal riferimento storico e che minimizzino ingiustificate differenze di sostegno, infatti, potrebbero radicalmente modificare la distribuzione dei benefici tra gli agricoltori, alterando quegli equilibri faticosamente raggiunti nelle trattative nazionali per l’implementazione della riforma del 2003. Agli stati membri rimarrebbero verosimilmente i massimali nazionali, ma non più la facoltà di gestirne la loro distribuzione sia pure all’interno di regole e principi comuni.

Se quindi con la riforma del 2003 si erano effettuati importanti passaggi nel senso di una rinazionalizzazione nella gestione della PAC, peraltro giustificati, sul piano dell’efficiente allocazione delle responsabilità di governo, dal disaccoppiamento del sostegno, l’ HC potrebbe costituire almeno nelle intenzioni originarie della Commissione una significativa battuta d’arresto. E’ prevedibile pertanto attendersi reazioni al documento della Commissione soprattutto da quei paesi che, più di altri, hanno rivendicato nella trattativa del 2003 spazi di manovra nazionali e che nelle scelte di implementazione hanno optato per il modello storico. E’ questo infatti il modello che per definizione comporta la maggiore variabilità del livello di sostegno individuale e che si discosta maggiormente dal sistema che sembrerebbe voler proporre la Commissione. Gli argomenti con i quali ostacolare la strategia della Commissione non mancano. La riforma del 2003 ha ottenuto effettiva applicazione solo a partire dal 2005 e, ad oggi, non vi sono evidenze dei suoi effetti tali da sostenere valutazioni di impatto affidabili ed argomenti solidi per una ulteriore riforma. Ed è proprio a queste motivazioni che hanno cominciato ad appellarsi alcuni paesi nel forum del Consiglio UE – Agricoltura (IEEP 2007).

3. Rinazionalizzazione e cofinanziamento della PAC

Quanto discusso finora porta a ritenere che nella discussione che si svilupperà attorno all'HC si sovrapporranno inevitabilmente due questioni: quella sul futuro delle politiche agricole in Europa e quella sulla distribuzione di competenze tra diversi livelli di governo. L'output finale del negoziato, che si aprirà attorno alle proposte legislative della Commissione previste per la prossima primavera, dovrà individuare un'unica soluzione alle due questioni. La posizione della Commissione nasconderà verosimilmente al suo interno due anime: quella intesa a promuovere traiettorie di riforma della PAC che la rendano più difendibile sul terreno politico e che ne giustificano nei limiti del possibile la spesa; e quella, più interna alla DG AGRI, intesa a recuperare poteri e competenze che nella riforma del 2003 sono state decentrate a livello nazionale. Le posizioni degli stati membri e le possibili alleanze strategiche sono ancora molto lontane da una loro configurazione anche approssimativa. Certamente, gli interessi dei 27 paesi dell'UE sono tutt'altro che convergenti. E' verosimile che una traiettoria orientata ad una riconfigurazione della PAC attorno ad un unico modello, con un pagamento unico forfetario tendenzialmente uniforme, sarà certamente contrastata da quei paesi che, in ragione di una struttura della loro agricoltura profondamente diversificata, hanno dovuto privilegiare il modello storico. Essa, al contrario, potrebbe non essere troppo osteggiata da quei paesi con un'agricoltura tendenzialmente omogenea e che hanno orientato il RPU nel senso di una crescente regionalizzazione.

Va però sottolineato che, nella misura in cui al centro della discussione sono la distribuzione del sostegno e la ripartizione dei poteri nella sua gestione, la trattativa sul futuro della PAC dovrà necessariamente coinvolgere le questioni connesse al bilancio dell'UE ed al suo finanziamento. Gli elementi di rinazionalizzazione impliciti nella riforma del 2003 costituiscono un presupposto fondamentale per riaprire la discussione sulla possibilità di un cofinanziamento nazionale del RPU¹. Così come per il I pilastro, anche in questo caso la responsabilità delle scelte politiche in merito alla distribuzione del sostegno finanziario offerto dalla PAC dovrebbe logicamente accompagnarsi ad una partecipazione dei paesi membri al finanziamento della spesa. La tendenza verso un crescente cofinanziamento è implicita peraltro sia in alcuni meccanismi di natura tecnica, sia nella più complessiva riflessione politica sulle prospettive future della PAC. Il meccanismo osmotico tra I e II pilastro innestato dalla modulazione e che l'HC si propone di rafforzare, implica automaticamente una

¹ Questa ipotesi già aveva caratterizzato la trattativa sulle prospettive finanziarie 2007-2013, ma era stata poi abbandonata anche in considerazione del taglio della spesa PAC di circa 20 miliardi di euro, tutti a carico dello sviluppo rurale.

maggior partecipazione finanziaria degli stati membri alla spesa per la PAC. Più in generale, una ipotetica futura riunificazione tra I e II pilastro, in risposta ad un necessario riorientamento della spesa verso obiettivi di natura sociale ed ambientale, rafforza la tendenza al cofinanziamento nazionale.

Sul piano politico, tuttavia, l'ipotesi di un eventuale cofinanziamento nazionale dalla PAC tocca però interessi sensibili ed essenzialmente riconducibili alla posizione finanziaria degli stati membri nel bilancio dell'UE. Tradizionalmente i principali paesi contribuenti netti (Germania, Regno Unito e più recentemente anche l'Italia) hanno sempre sostenuto il cofinanziamento della PAC, come un meccanismo che avrebbe contribuito a ridurre la dimensione complessiva delle finanze UE e pertanto la loro contribuzione. Oggi, però, la situazione potrebbe essere per certi versi differente. A seguito dell'allargamento, l'attuale configurazione del bilancio individua nella PAC una politica che tende ad ammorbidire parzialmente gli effetti redistributivi delle altre politiche. In particolare, per gran parte dei paesi contribuenti netti², l'effetto della PAC sul loro saldo di bilancio potrebbe essere assai meno invasivo rispetto alle politiche regionali e di coesione, il cui impatto redistributivo è ben maggiore (De Filippis 2007).

Tutto ciò lascia intendere che, sia pure per ragioni differenti, vi potrebbe essere una grande maggioranza degli stati membri propensa a mantenere invariato il meccanismo di finanziamento della PAC. I paesi contribuenti netti potrebbero infatti preferire una difesa del principio di solidarietà finanziaria, nel timore che le economie generate da un eventuale cofinanziamento della PAC possano essere utilizzate per alimentare politiche più redistributive. I paesi beneficiari netti, soprattutto quelli di recente adesione, si collocherebbero sulle stesse posizioni, in quanto la prospettiva del cofinanziamento potrebbe comportare oneri insostenibili per le loro finanze pubbliche. In queste circostanze, l'ipotesi del cofinanziamento potrebbe essere utilizzata strumentalmente dalla Commissione per far passare un modello unico e semplificato di gestione del RPU. Tale ipotesi, infatti, si configurerebbe come una logica conseguenza di differenti modelli di gestione del RPU progettati per rispondere alle specifiche necessità di ogni singolo stato membro. La parziale sovrapposizione della trattativa sull'HC, che si dovrebbe chiudere per la fine del 2008, e la discussione sulla revisione del bilancio comunitario, formalmente avviata nel settembre scorso (Commissione Europea 2007a), opererebbe in questo senso.

² Si tratta di Germania, Francia, Regno Unito, Italia, Olanda, Svezia, Austria e Danimarca.

4. Per concludere ...

Il processo di rinazionalizzazione del I pilastro della PAC, avviatosi con la riforma del 2003, si trova oggi in un momento decisivo. Il decentramento gestionale implicito nelle opzioni di implementazione del RPU ha di fatto trasferito agli stati membri scelte strategiche sulla distribuzione del sostegno offerto dal I pilastro della PAC. Il disaccoppiamento ha reso questa operazione sostanzialmente compatibile con le condizioni del mercato unico. D'altra parte, la profonda diversità di condizioni nelle quali opera l'agricoltura nei 27 paesi dell'UE rende auspicabile, nel rispetto del principio di sussidiarietà, un processo di distribuzione dei poteri ai diversi livelli di governo. Una progressiva rinazionalizzazione della spesa attraverso un crescente cofinanziamento nazionale è il passo successivo in questo senso. L'impulso che l'HC saprà dare alla riforma della PAC, gli sviluppi della discussione sulla revisione del bilancio, ma anche il percorso di integrazione istituzionale che seguirà il Trattato di riforma dell'UE, saranno certamente decisivi nel determinare tempi e traiettorie del processo di rinazionalizzazione. Gli esiti sono ad oggi assai incerti, anche se è ragionevole leggere nei documenti della Commissione e nelle posizioni finanziarie dei 27 paesi dell'UE le condizioni per una battuta d'arresto o perlomeno per un evidente rallentamento del processo in atto.



PIANO STRATEGICO DELLO SVILUPPO RURALE
L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI

RETE RURALE NAZIONALE 2007-2013
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità
Direzione generale dello sviluppo rurale, infrastrutture e servizi

Via XX Settembre, 20 - 00187 Roma

reterurale@politicheagricole.gov.it
www.reterurale.it



con il contributo dello Staff legale Rete Rurale Nazionale