





# I GEORGOFILI

Quaderni  
2012-I



## LA RIFORMA DELLA PAC

Firenze, 30 gennaio 2012



EDIZIONI POLISTAMPA

*Con il contributo di*



ENTE CASSA DI RISPARMIO DI FIRENZE

Copyright © 2012  
Accademia dei Georgofili  
Firenze  
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili»  
Anno 2012 - Serie VIII - Vol. 9 (188° dall'inizio)

Direttore responsabile: Paolo Nanni

Edizioni Polistampa  
Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze  
Tel. 055 737871 (15 linee)  
[info@polistampa.com](mailto:info@polistampa.com) - [www.polistampa.com](http://www.polistampa.com)  
Sede legale: Via Santa Maria, 27/r - 50125 Firenze

ISBN 978-88-596-1076-2

Servizi redazionali, grafica e impaginazione  
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

## INDICE

DARIO CASATI	
<i>La PAC e la situazione alimentare del mondo</i>	7
FERDINANDO ALBISINNI	
<i>Le proposte di modifica della PAC primo pilastro: novità o déjà vu?</i>	25
LUIGI RUSSO	
<i>Le «nuove» condizionalità e il greening</i>	51
FEDERICO VECCHIONI	
<i>La riforma della PAC. La PAC è strumento di sviluppo per l'agricoltura?</i>	67
LUIGI COSTATO	
<i>Conclusioni</i>	79



## La PAC e la situazione alimentare del mondo

La riforma della Pac, la quinta negli ultimi 20 anni, sta per affrontare il passaggio finale del processo di elaborazione che le deve consentire di entrare in vigore nel 2014. Rispettando le scadenze che si era imposte, la Commissione Europea ha presentato le sue proposte legislative il 12 ottobre 2011 e con ciò ha aperto ufficialmente la fase conclusiva del dibattito politico e istituzionale che dovrebbe concludersi nel 2013, in tempo, cioè, per consentirne l'attivazione per il periodo 2014/2020. Naturalmente questo iter non rappresenta una novità, né per i tempi né per le modalità. I primi erano noti, le seconde sono quelle consuete che si sono consolidate negli anni. Sul piano istituzionale e procedurale, invece, si colloca l'innovazione della "codecisione" fra Consiglio dei Ministri e Parlamento che introduce un nuovo tipo di dibattito a tre fra Commissione, Parlamento e Consiglio in luogo di quello tradizionale a due in vigore dall'inizio delle Comunità Europee.

La decisiva fase finale di elaborazione della riforma giunge al suo inizio in uno dei peggiori momenti della vita comunitaria e dell'intero scenario economico devastato da una crisi che si rivela, a ogni passaggio, più complessa e grave di quanto si fosse creduto sino a quel momento. L'attacco attualmente in corso ai debiti sovrani, e cioè agli stati e alle loro aggregazioni, nel caso dell'area dell'euro, è un fenomeno senza precedenti che si riteneva al di là dell'osabile, mentre mancano concretamente mosse strategiche vincenti e coordinate che lascino almeno intravedere possibilità anche minime di inversione di tendenza. Di conseguenza per il dibattito sulla Pac si pone il problema di una discussione importante, per molti aspetti decisiva per l'economia europea e non solo per quella agricola, che si svolge in tono minore, con interlocutori distratti e preoccupati a

\* *Università degli Studi di Milano*

causa di questioni ben più coinvolgenti. Condizioni tutte che non giovano a un esame sereno ed esauriente qual è quello che sarebbe necessario.

L'attuale Pac, superstite dell'impianto originario tracciato sul finire degli anni '50, radicalmente rivista e modificata nel 1992 e poi nel 2000, 2003 e 2008, in realtà non ha bisogno solamente di una ulteriore messa a punto della sua struttura. Si oppongono a questa visione riduttiva, da un lato, gli evidenti limiti operativi, finanziari e redistributivi connessi, e, dall'altro, i cambiamenti intervenuti nel contesto in cui l'agricoltura europea agisce e che sono tali da indurre a un ripensamento globale del suo impianto. La Pac, in realtà, è a un bivio. L'Ue ha il compito di prenderne atto e di compiere vere scelte strategiche per il futuro, senza cedere alla comoda tentazione di ricorrere a modesti aggiustamenti, rinviando le scelte più impegnative a tempi migliori. I testi proposti non sembrano muoversi nella prima direzione, ma piuttosto nella seconda. L'emergenza del momento, pur riconosciuta, sembra essere stata assunta più per giustificare il modesto grado di incisività di provvedimenti sostanzialmente molto poco innovativi, e la conseguente rinuncia a interventi più coraggiosi, che come motivo cogente per operare proprio in questa direzione.

Nelle parti che seguono, dopo alcune considerazioni sui rapporti fra crisi mondiale e crisi agricola e alimentare verranno esaminate le dinamiche dei prezzi agricoli delle principali materie prime agricole nel lungo periodo e negli anni più recenti unitamente a quelle dell'offerta, della domanda e degli stocks, per cercare di individuare gli elementi fondamentali dello scenario agricolo. Successivamente verranno esaminati i propositi enunciati dalla Commissione sulla riforma nella comunicazione Com (2010 )672 del 18 ottobre 2010 dal titolo: "La Pac dopo il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio". Questi intendimenti vengono poi confrontati con la loro traduzione nella proposta normativa contenuta nel documento COM (2011) 625 del 12 ottobre 2011 su cui si è attivata la successiva discussione. Infine, la relazione si occuperà della valutazione di tali proposte nel quadro complessivamente delineato dell'agricoltura e dei rapporti con il problema alimentare mondiale, con l'obiettivo di mettere in evidenza i punti su cui si potrebbe intervenire alla luce, da un lato, delle esigenze congiunturali e, dall'altro, di quelle di più lungo periodo.

## L'AGRICOLTURA NELLA CRISI MONDIALE

All'interno della crisi mondiale sin dalle prime fasi, sul finire del 2007 e agli inizi del 2008, sono emersi profondi intrecci con l'agricoltura che non si sono



limitati a qualche aspetto, ma hanno coinvolto l'intero aggregato agricolo e alimentare. In un primo tempo il ruolo dell'agricoltura nella crisi sembrava limitato al coinvolgimento nella volatilità dei prezzi trascinati in una rapida fase rialzista, conclusa poi nell'arco del primo semestre del 2008 con un crollo altrettanto veloce, seguito da un biennio di forte stagnazione delle quotazioni. Ma ci si è resi conto ben presto che le implicazioni erano più vaste. Le dinamiche dei prezzi, pur collegate a uno specifico episodio congiunturale di squilibrio fra offerta e domanda, sono state inserite nel più ampio scenario della speculazione che si è rapidamente innescata sui mercati delle materie prime e su quelli dei diversi tipi di strumenti finanziari derivati, introducendo le *commodity* agricole in un mercato altamente speculativo in cui normalmente non erano presenti, almeno nelle proporzioni recenti. Al seguito delle fluttuazioni dei prezzi agricoli, ricordiamo che dopo la prima impennata se ne è verificata una seconda, avviata nel secondo semestre 2010 e grosso modo in esaurimento negli ultimi mesi del 2011, si sono rese evidenti altre conseguenze della crisi. Ancora nella prima metà del 2008 sembrava che la principale fosse quella dell'aggravarsi delle condizioni dei popoli più a rischio per la sottonutrizione a causa del maggior costo delle materie prime agricole per uso alimentare. In effetti in parte ciò è avvenuto, ma forse più rilevante, anche se meno appariscente, è stato l'impatto sulle politiche agrarie. Rapidamente, e con un eccesso di avventatezza, convertite a un accentuato protezionismo che ha aggravato, anziché attenuare, gli squilibri, incluso quello dell'approvvigionamento dei paesi a rischio. La reazione dell'agricoltura all'impennata dei prezzi si è tradotta in un rimbalzo produttivo che ha consentito di recuperare i precedenti livelli di sicurezza degli stocks e di dismettere, sia pure lentamente, alcune delle misure protezionistiche.

Accanto alle conseguenze strettamente agricole, però, vanno considerate quelle che derivano dallo stretto legame di questa attività con il resto dell'economia. L'ampliamento delle dimensioni della crisi e la sua estensione all'intero sistema economico hanno implicato anche una riduzione dei redditi medi pro capite in tutti i paesi, a partire da quelli sviluppati e, in misura minore, da quelli emergenti come Cina e India. Ciò, a sua volta, ha determinato una riduzione della domanda alimentare e quindi un'attenuazione della pressione di questa sui prezzi. Allo stesso tempo le fiammate delle altre materie prime usate in agricoltura hanno ridotto la domanda di mezzi di produzione con effetti negativi anche sull'offerta agricola non più stimolata dai prezzi alti, ma compressa fino al 2010 nella morsa di prezzi calanti e costi crescenti, con effetti negativi anche sui redditi agricoli. Ma le conseguenze della crisi agricola sono andate oltre. Infatti è ormai una constatazione condivisa che

le crisi che si sono susseguite nei paesi arabi del Nord Africa e del bacino del Mediterraneo e che sono esplose attorno a fattori demografici oltre che sociali e politici, sono state innescate dall'incremento dei prezzi dei cereali di base e dalla ridotta disponibilità di alimenti chiave per il consumo locale.

La crisi agricola si è così propagata con effetti moltiplicatori che si sono sommati a quelli già enormi della crisi generale. Contemporaneamente, proprio l'espansione di quest'ultima, con il coinvolgimento dei prodotti agricoli nelle sempre più diffuse operazioni speculative, concorreva ad aumentare la volatilità dei prezzi che si è trasformata in una componente molto più rilevante del mercato agricolo rispetto al passato per la frequenza del ripetersi dei fenomeni, per la riduzione dell'intervallo fra crisi successive e per la breve durata delle impennate e delle successive cadute.

#### LA DINAMICA DEI MERCATI AGRICOLI E LA SICUREZZA ALIMENTARE

La volatilità dei prezzi agricoli non è certamente un fenomeno recente. Si può anzi ritenere che la natura stessa delle produzioni faciliti, sul versante dell'offerta, andamenti che nel tempo si presentano connotati da un'ampia variabilità. Pur essendo necessario un intervallo di tempo sufficientemente lungo per poter valutare la dinamica di lungo periodo di questi fenomeni, una serie di oltre 60 anni appare adeguata allo scopo di fornire indicazioni sugli andamenti di mercato dei prodotti agricoli. Il grafico della fig. 1 prende in considerazione il periodo che inizia con il dopoguerra della seconda guerra mondiale e arriva sino al 2011. In questo periodo i prezzi reali dei cereali mostrano un andamento tendenzialmente decrescente. Tuttavia sono evidenti numerosi episodi relativi a "crisi" di prezzo, alcuni dei quali di entità nettamente superiore a quella riferibile alle perturbazioni del 2007-08 e agli avvenimenti più recenti. Questi episodi sono facilmente ricollegabili a eventi noti che hanno influito sulla dinamica di mercato, dalla guerra di Corea ai due shock petroliferi, dalle guerre in Medio Oriente all'attentato alle Torri Gemelle, così come quelli attuali lo sono alla crisi mondiale di questi anni. Inoltre trova conferma il giudizio sintetico già espresso sulle caratteristiche specifiche delle crisi attuali per quanto riguarda l'ampiezza dell'intervallo fra due successive e la breve durata di ciascuna di esse. Se esaminiamo la dinamica dei prezzi degli ultimi 5 anni (fig. 2) si nota come la prima crisi, in cui esisteva anche una componente agricola legata a uno squilibrio temporaneo fra offerta e domanda abbia un andamento diverso da quella seguente, più soggetta alle influenze della speculazione sui deri-

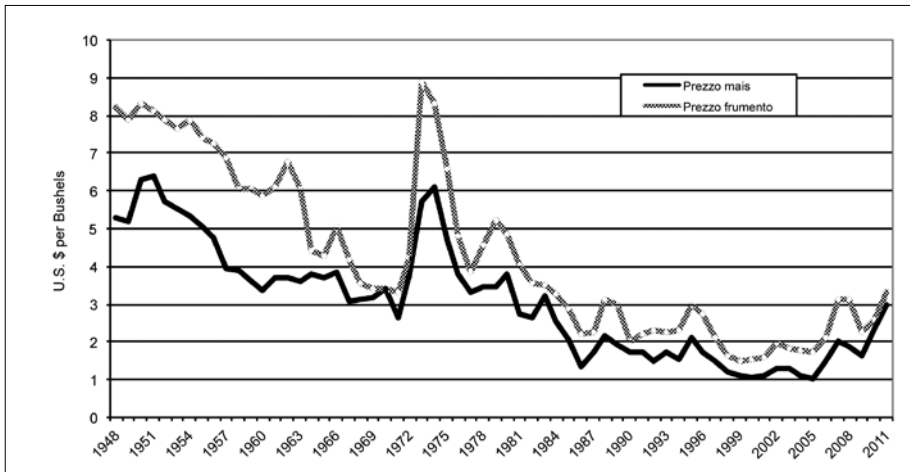


Fig. 1 Andamento di lungo periodo dei prezzi di frumento e mais. Fonte: nostre elaborazioni su dati USDA e Dept. of Labor

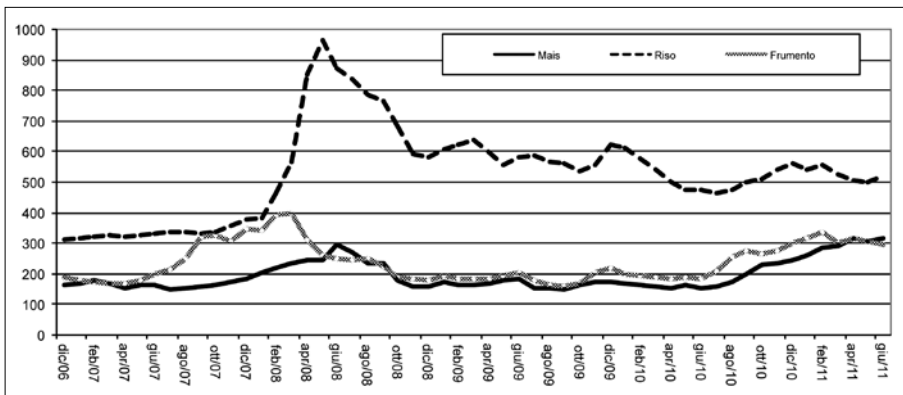


Fig. 2 Andamento dei prezzi delle principali commodity agricole (US\$/tonn.). Fonte: elaborazioni DEPAAsu dati USDA & International Grains Council

vati. Emerge anche con molta evidenza la risposta del sistema produttivo mondiale allo stimolo dei prezzi e il successivo effetto calmiera esercitato dal rallentamento della domanda frenata dagli alti prezzi e dall'avanzare delle conseguenze della crisi. Nel caso degli anni 2010-11 l'impatto dei meccanismi speculativi sembra evidente nel succedersi di spinte contrastanti ad esempio nelle fasi di calo dei prezzi.

La dinamica dei mercati agricoli pone anche un'importante serie di interrogativi per quanto riguarda i rischi effettivi di una crescente instabilità dovuta alla riduzione della sicurezza alimentare a livello mondiale. Mentre in italiano il termine "sicurezza" risulta ambiguo e può riguardare la preoccupazione sia per

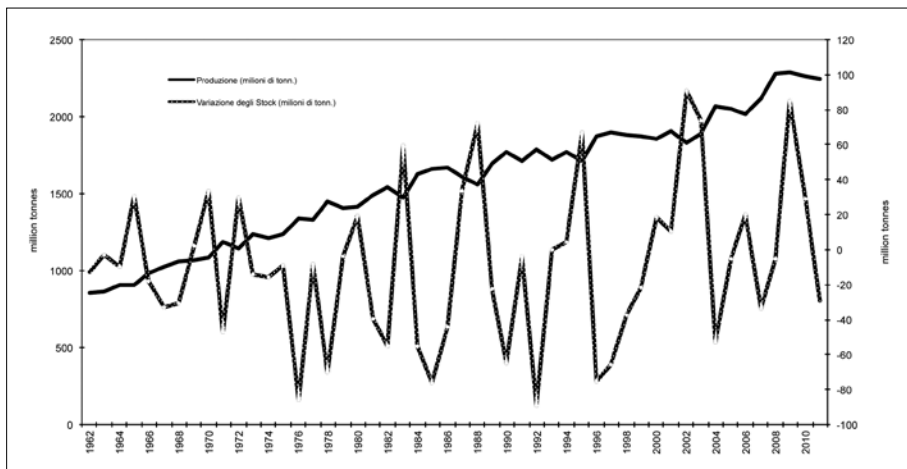


Fig. 3 *Produzione e variazione degli stocks dei cereali. Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO e IGC*

la sanità degli alimenti sia per la loro disponibilità in modo adeguato, il ricorso al termine inglese di *food security* esprime un concetto univoco che coincide con la seconda interpretazione. In questo senso anche noi lo adatteremo in questa sede riprendendo la definizione data in ambito Fao nella versione del World Food Summit del 1996 che suona così: «Food security, at the individual, household, National, regional and global levels [is achieved] when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life».

Questa definizione considera accanto alla semplice disponibilità fisica degli alimenti e all'accessibilità economica, anche altri aspetti connessi con la costanza della reperibilità nel tempo, la loro salubrità, il loro potere nutrizionale e anche le esigenze individuali. Qui ci interessa prendere in esame, prima in una prospettiva di lungo periodo, poi in quella più ridotta dell'ultimo quinquennio, l'evoluzione della disponibilità di mercato attraverso l'andamento della produzione e degli stocks dei cereali. Nel lungo periodo (fig. 3) abbiamo considerato per un arco temporale di 50 anni la situazione del frumento e quella del riso, i due cereali maggiormente utilizzati per l'alimentazione umana.

Nei circa 50 anni considerati gli stocks di fine anno in 16 casi superano il dato medio dell'anno precedente, mentre nei restanti si presentano in calo. Appare con chiarezza l'influenza dei prezzi sulla formazione degli stocks così come quella dell'offerta rispetto alla domanda.

La tendenza di lungo periodo delle variazioni degli stocks sembra modificarsi in quello più recente anch'essa per un ampliamento delle oscillazioni

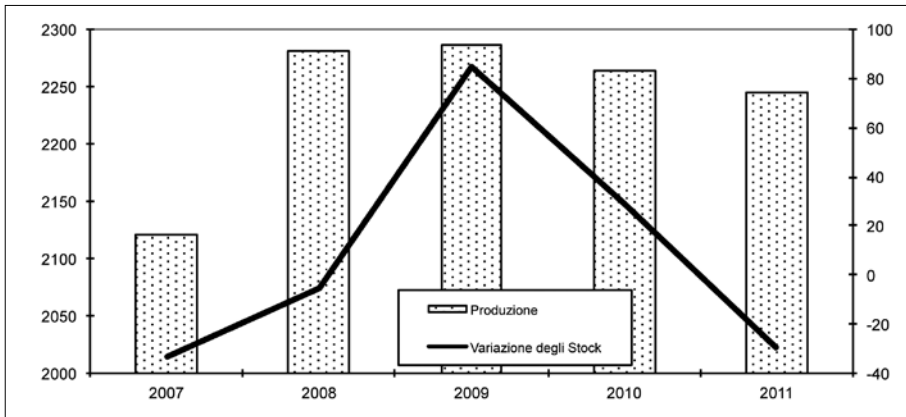


Fig. 4a *Dinamica recente della produzione e variazione delle scorte mondiali di cereali (milioni di tonnellate). Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO e IGC*

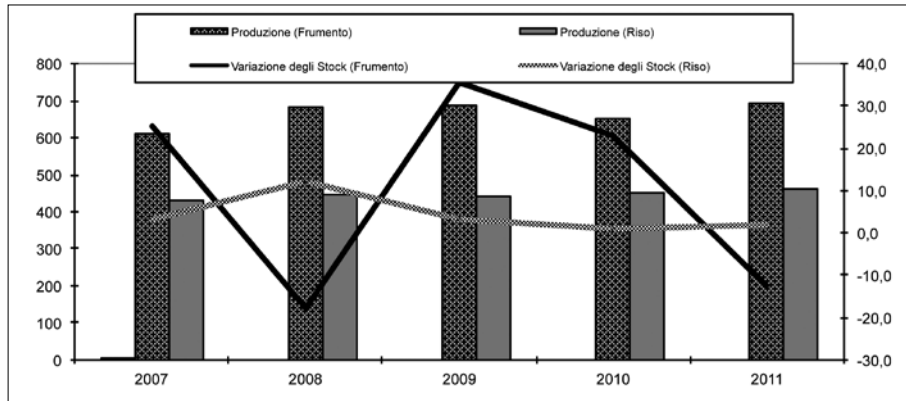


Fig. 4b *Dinamica recente della produzione e variazione delle scorte mondiali di frumento e riso (milioni di tonnellate). Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO e IGC*

e in parallelo all'incremento della volatilità dei prezzi, due elementi che suscitano preoccupazione per la futura stabilità dei mercati agricoli, anche a prescindere dalla crisi in atto. Nel breve periodo (figure 4a e 4b) si è presa in considerazione rispettivamente la situazione di tutti i cereali e quella di frumento e mais negli ultimi cinque anni. Per quanto non siano di facile interpretazione, i dati esposti sembrano mostrare che la variazione degli stocks è sostanzialmente riconducibile a un problema relativo al frumento, mentre il riso mette in evidenza un andamento molto più stabile. Da notare l'incremento degli stocks nel 2009 per effetto dell'impennata dei prezzi che aveva stimolato la produzione in quell'anno e in quello precedente frenando al contempo la domanda.

## LA COMUNICAZIONE “LA PAC DOPO IL 2020”

In previsione dell'annunciata proposta di riforma della Pac per il periodo 2014-2020 la Commissione presenta il 18 ottobre 2010 una Comunicazione molto interessante perché contiene le linee guida delle successive proposte legislative ricavate da un ampio confronto con le diverse voci del mondo agricolo europeo. Il documento è piuttosto snello e si apre con un'analisi del contesto generale in cui dovrà inserirsi l'agricoltura guidata dalla nuova Pac. Nella parte descrittiva risalta l'impostazione data dalla Commissione ai problemi da risolvere in questa tappa della riforma iniziata nell'ormai lontano 1992 definendo le “sfide” da affrontare come rispettivamente collocate in campo alimentare, ambientale e territoriale. Presentando le motivazioni alla base di questo nuovo round della riforma della PAC la Commissione ricorda innanzitutto che essa deve «proseguire per favorire lo sviluppo della competitività, l'uso efficiente del denaro dei contribuenti e il conseguimento dei risultati che i cittadini europei si attendono da un'efficace politica pubblica in termini di sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, ambiente, cambiamento climatico, equilibrio sociale e territoriale. L'obiettivo dovrebbe essere la promozione di una crescita più sostenibile, intelligente ed inclusiva dell'Europa rurale». Un insieme di propositi largamente condivisibili e che raccolgono, come è ovvio, il consenso più ampio.

Le tre sfide principali che si presentano nel futuro dell'agricoltura secondo la Commissione dell'Ue sono schematicamente riassumibili come segue:

- Sfide economiche
  - Sicurezza alimentare
  - Volatilità dei prezzi
  - Crisi economica
- Sfide ambientali
  - Emissioni di gas serra
  - Degrado dei terreni
  - Qualità dell'acqua e dell'aria
  - Habitat e biodiversità
- Sfide territoriali
  - Vitalità delle zone rurali
  - Diversità dell'agricoltura europea

Per far fronte a queste sfide la Comunicazione indica una serie di priorità da seguire nella riforma e colloca al primo posto la necessità di «affrontare

le crescenti preoccupazioni in materia di sicurezza dell'approvvigionamento alimentare sia nell'UE che su scala mondiale», a cui seguono una migliore gestione delle risorse naturali, l'esigenza di «far fronte alla crescente pressione esercitata sulle condizioni di produzione agricola a causa dei cambiamenti climatici» e alle altre emergenze ambientali. Subito dopo viene indicata la volontà di «fare in modo che gli agricoltori» [possano] «preservare e rafforzare la competitività in un mondo caratterizzato da una crescente globalizzazione e da una sempre maggiore volatilità dei prezzi, mantenendo nel contempo la produzione agricola in tutta l'Unione europea». A questo proposito ne seguono altri relativi alla valorizzazione della diversità delle strutture e dei sistemi di produzione agricola dell'UE preservandone nel contempo il ruolo sociale, territoriale e strutturale; al rafforzamento della coesione territoriale e sociale nelle zone rurali; a fare in modo che il sostegno della PAC sia ripartito in modo equo e bilanciato; a ridurre le disparità tra Stati membri; a proseguire la semplificazione delle procedure di attuazione della PAC; a rafforzare le esigenze in materia di controllo e a ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari.

Nel rispondere a tali sfide, la PAC contribuirà, inoltre, al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva «liberando il potenziale economico delle zone rurali, sviluppando i mercati e l'occupazione locale, accompagnando il processo di ristrutturazione dell'agricoltura e sostenendo il reddito degli agricoltori al fine di preservare la sostenibilità dell'agricoltura in tutta l'Europa».

Fino a questo punto non si può che concordare con un'impostazione che si fa carico del problema della sicurezza alimentare, all'interno dell'Ue e all'esterno di essa, tenendo conto di fatti recentissimi connessi alla volatilità dei mercati e mantenendo la produzione agricola in tutta l'Unione Europea. Ma nella parte che segue, al momento di indicare strategie e linee concrete di attuazione, cambia il tenore della Comunicazione. Gradualmente scompare, o viene diluito, il contenuto innovativo della presa d'atto di un contesto esterno mutato che richiede una vera svolta nella Pac. Le prime indicazioni si adagiano sul semplice riassetto di quella attuale, con una logica fortemente concentrata su di essa e non sui problemi che sono stati indicati fra gli obiettivi di quella nuova. Le problematiche sollevate dalla crisi e dal suo intreccio con il settore agricolo e alimentare vengono accantonate. Le soluzioni e le modifiche auspiccate per il futuro non le prendono più in considerazione, nemmeno sotto forma di proposte generiche.

Questo modo di procedere ha sollevato molte critiche da parte sia del mondo agricolo sia degli osservatori e si attendeva una risposta nelle propo-

ste legislative promesse per l'ottobre dell'anno seguente, dopo che il quadro esterno aveva trovato conferma della sua gravità e quindi, a maggior ragione, delle sue implicazioni sulle soluzioni da adottare.

#### LA PROPOSTA LEGISLATIVA DEL 12 OTTOBRE 2011

L'attesa, tuttavia, è andata delusa dal contenuto del documento dell'ottobre 2011. Come è noto si tratta di un testo corposo che premette alla proposta di regolamento un'ampia relazione che contiene la descrizione del contesto in cui è maturata ed è stata elaborata la proposta stessa, una sintesi dei risultati delle consultazioni realizzate dalla Commissione e della valutazione dell'impatto (prevedibile) della riforma secondo le tre ipotesi di scenario prese in considerazione già nella comunicazione dell'anno precedente. La valutazione si conclude, come peraltro ampiamente previsto da molti (Casati, 2011), con la scelta della seconda ipotesi di scenario definita di "integrazione" e consistente nell'adeguamento dell'attuale quadro normativo alle nuove esigenze di riequilibrio interno allineando la futura Pac agli obiettivi strategici dell'Ue per l'anno 2020. Tutto ciò sarebbe reso possibile grazie al fatto che essa «apre nuove possibilità per pagamenti diretti più mirati e più verdi. L'analisi dimostra che l'inverdimento è possibile a costi ragionevoli per gli agricoltori, anche se non è possibile evitare un minimo di oneri amministrativi».

La relazione prosegue con una sintesi degli elementi giuridici della proposta in cui viene riassunto il contenuto del regolamento presentato in questa occasione e con la sintesi della sua incidenza sul bilancio dell'Ue. Sembra importante notare che viene sottolineata la volontà di continuare a destinare all'agricoltura una parte consistente del bilancio dell'Unione perché la Pac «rappresenta una politica comune di importanza strategica. Per questo si propone che nel periodo 2014-2020 la PAC si concentri sulle sue attività precipue, attraverso l'allocazione di 317,2 miliardi di euro al primo pilastro e di 101,2 miliardi di euro al secondo pilastro (a prezzi correnti). Il finanziamento del primo e del secondo pilastro è completato da un finanziamento supplementare di 17,1 miliardi di euro così composto: 5,1 miliardi per la ricerca e l'innovazione, 2,5 miliardi per la sicurezza alimentare e 2,8 miliardi per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti, previsti in altre rubriche del QFP, più 3,9 miliardi accantonati in una nuova riserva per le crisi nel settore agricolo e fino a 2,8 miliardi nel Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, non facente parte del QFP, il che porta il bilancio totale della PAC a 435,6 miliardi di euro per il periodo 2014-2020». A tutto ciò fa



seguito il testo della principale proposta normativa che nelle intenzioni deve configurarsi come una sorta di regolamento unico per tutta la Pac. Esso si apre con 44 “considerando”, quasi un record per la prosa giuridica dell’Ue, ed è costituito da 59 articoli in cui si traccia il quadro della Pac per il periodo che inizia il 1° gennaio 2014 e si conclude nel 2020.

La presentazione del regolamento ha sollevato una vasta serie di proteste, comprensibili per il fatto che il finanziamento in effetti non è inalterato, ma si riduce, e perché in molti casi le nuove modalità di assegnazione dei fondi, per concorrere all’obiettivo del riequilibrio interno tolgono una parte del finanziamento ai paesi membri da più tempo, l’Italia ad esempio perderebbe circa il 7%, mentre quello individuale, comprendendo terreni in precedenza esclusi, si riduce nel suo importo medio a ettaro per tutti. Altri elementi di dissenso nascono dall’eccessivo peso assegnato alla componente verde, il *greening*, resa obbligatoria e piuttosto pesante in termini percentuali, nonché in apparenza impraticabile, e all’introduzione del tetto agli aiuti percepiti da un solo soggetto, il *capping*, misura che è stata proposta anche in passato con risultati circa nulli.

#### LA NUOVA PAC E LA SITUAZIONE ALIMENTARE MONDIALE: UNA SEMPLICE OMISSIONE?

Naturalmente il dibattito sul piano ufficiale, anche a livello istituzionale, è appena iniziato e dunque non è possibile dare un giudizio preciso sui molti aspetti in discussione, tuttavia, almeno per la parte che qui interessa, ci sembra che una prima valutazione possa essere data con un certo grado di fondatezza, pur nella consapevolezza che possano essere introdotti in seguito correttivi e, soprattutto, integrazioni in relazione a quanto diremo più avanti. Una prima constatazione è che alle premesse non fa seguito una coerente proposta sul tema dell’adeguamento della futura Pac al mutato scenario internazionale e, di conseguenza, anche a quello interno.

Nella relazione introduttiva, ad esempio, si afferma testualmente: «Un’agricoltura forte è vitale per l’intero comparto agroindustriale dell’Unione e per la sicurezza alimentare globale» al termine di due paragrafi nei quali si prende atto che i precedenti passaggi della riforma sono stati dettati essenzialmente sotto spinte endogene, come le eccedenze e i relativi costi, oltre alle emergenze in tema di sicurezza alimentare, intesa nel senso di *food safety*, mentre oggi sembrano prevalere gli effetti di spinte esogene su cui la risposta della politica europea deve essere più ampia che in passato. Ma il tema

della *food security* viene subito accantonato a favore di altri come l'obiettivo di «conseguire le mete ambiziose a livello di clima, energia e strategia per la biodiversità, contemplate dall'agenda Europa 2020» e da ciò si passa a tutte le questioni che in realtà costituiscono l'essenza vera della proposta e cioè da un lato la grande sterzata verso l'inverdimento della Pac attraverso le misure del *greening* e dall'altro tutte le complesse e, ci sia consentito il termine, astruse elaborazioni dei coefficienti di calcolo, sia dei fondi assegnati agli stati membri sia delle diverse voci che si accompagnano al pagamento unico. Si riparla di sfuggita delle problematiche della sicurezza alimentare per fare riferimento ai due strumenti finanziari collocati al di fuori della tradizionale Pac, una riserva di emergenza per far fronte alle situazioni di crisi e l'ampliamento della portata del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, quest'ultimo tuttavia non compreso nel Quadro Finanziario Pluriennale. Gli importi assegnati alle tematiche più connesse alla crisi alimentare, modesti e comunque in parte al di fuori degli stanziamenti ordinari, e le modalità operative non precisate, nemmeno nelle loro grandi linee, fanno sorgere molti più dubbi sulla reale possibilità di cogliere in ciò una reale volontà di riorientamento della futura Pac di quante siano le certezze che i documenti comunitari, in particolare quello del 2010, si ripromettono di fornire. Coerentemente con questa logica nei 44 “considerando” che aprono la proposta di regolamento non trova spazio la problematica delle nuove esigenze dettate dalla mutata situazione del mercato mondiale, spazio che è stato trovato, ad esempio, per tre di essi che riguardano esclusivamente il cotone. Con l'ovvia comprensione dell'importanza di questa coltura nel contesto dell'Ue, sembra comunque che emerga un'evidente sproporzione nelle priorità seguite dalla Commissione sulle due questioni, con quella più generale che sembra rinviata a tempi migliori poiché i relativi finanziamenti in parte come si è visto non sono inclusi nel quadro finanziario e dunque sono da reperire altrove, compito non facile in tempi tanto calamitosi per le finanze europee.

#### LA SITUAZIONE ALIMENTARE MONDIALE

La questione della sicurezza alimentare mondiale è stata riscoperta in occasione della crisi soprattutto per le conseguenze che la dinamica dei prezzi può provocare nei paesi in cui più gravi sono le carenze alimentari. Gli allarmi lanciati dalle Organizzazioni internazionali e dalle più diverse Istituzioni si sono concentrati sulla drammatica contabilità del numero di persone sottoposte nel mondo che, in particolare in occasione della crisi del 2007-08 e

poi nel 2009, indicherebbe un incremento rispettivamente di circa 80 milioni di esseri umani rispetto alla media 2005-07 da 850 a 930 e di circa 100 nel 2009 quando si sarebbe arrivati a 1,03 miliardi. Sempre la Fao per il 2010 e il 2011 stima che vi sia stato un miglioramento della situazione che sarebbe ritornata ai valori del 2008 e cioè a circa 930 milioni.

Le situazioni in cui queste cifre si generano meritano attenzione, profonda comprensione e rispetto e proprio per queste ragioni vorremmo inquadrare la questione in una visione più generale. I paesi che soffrono gravemente la sotto-nutrizione sono solamente una delle facce del problema. In realtà la domanda complessiva di alimenti nel mondo vede accanto a essi, che rappresentano un sesto dell'umanità, altri paesi in via di sviluppo ancora prossimi agli stessi scarsi livelli di consumo, i paesi emergenti in cui la domanda è in forte espansione e che oggi rappresentano solo con Cina e India oltre due miliardi di persone, un insieme di paesi con livelli di consumo più elevati in via di consolidamento e infine i paesi più ricchi, fra cui il nostro, con circa un altro miliardo di persone.

Per completare un quadro estremamente variegato nei suoi dettagli, occorre aggiungere che secondo le previsioni più accreditate, la popolazione mondiale nel 2050 salirà circa del 50% a 9,1 miliardi dagli attuali 6,5 miliardi e la domanda alimentare complessivamente aumenterà del 70% per tenere conto dell'incremento demografico, dei miglioramenti in atto nei livelli di consumo e delle modifiche che, al variare dei redditi, intervengono nella composizione degli stessi, così come la definizione di *food security* indica. La questione che l'attuale crisi pone con drammatica urgenza e a cui bisogna dare una risposta adeguata riguarda la concreta possibilità di soddisfare questa domanda in un contesto in cui vi sono forti e ineludibili vincoli, ad esempio in termini di superficie utilizzabile, ma anche di rallentamento degli incrementi di produzione che in un passato anche recente hanno consentito alla produzione agricola di crescere a un tasso medio annuo del 2,0% superiore a quello della popolazione che è stato dell'1,66%. Se consideriamo ad esempio gli ultimi 60 anni, vediamo che l'incremento della produzione che si è verificato è stato sostenuto essenzialmente da quello delle rese produttive (fig. 5) che hanno consentito di far aumentare la produzione nonostante il calo tendenziale dei prezzi. Ma non è pensabile che questo tasso di incremento possa continuare anche in futuro illimitatamente con le tecnologie produttive e il materiale genetico attualmente disponibili.

D'altro canto i dati mostrano che nei paesi più ricchi, e cioè gli Stati Uniti e l'Ue, le rese medie, per diverse ragioni fra cui spiccano le politiche agrarie adottate a partire dai primi anni '90, sono sostanzialmente ferme e non accennano a riprendere il loro cammino di progresso.

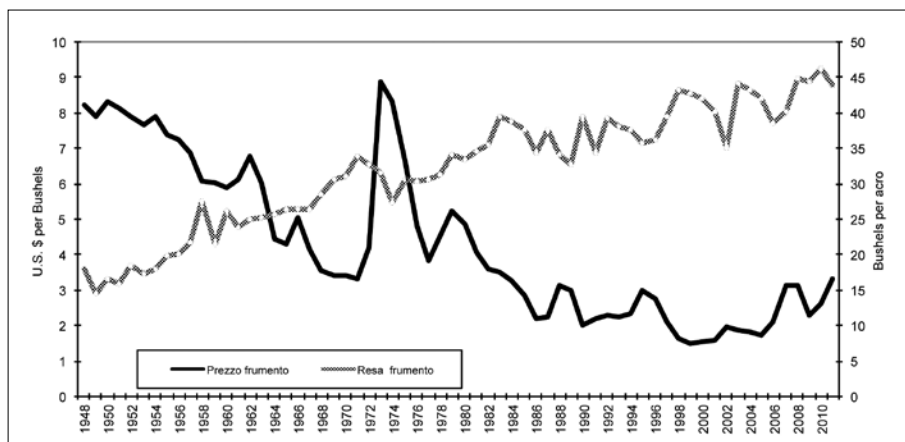


Fig. 5 Andamento di lungo periodo dei prezzi e delle rese negli Stati Uniti. Fonte: nostre elaborazioni su dati USDA e Dept. of Labor

Se a ciò aggiungiamo l'accresciuta volatilità dei prezzi agricoli emersa negli anni della crisi che crea condizioni di instabilità aggravando le naturali incertezze e il rischio economico della produzione agricola, ci si rende conto che specifiche politiche indirizzate al rafforzamento dell'offerta agricola sono necessarie e urgenti. La situazione dell'alimentazione, anche in aree geografiche vicine all'Europa o al suo stesso interno, mostra di essere un fattore con cui anche i paesi più evoluti non possono pensare di non dover più fare i conti.

Abbiamo già accennato al ruolo di detonatore esercitato nei paesi arabi, all'inizio della cosiddetta "primavera araba" del 2011, dalle difficoltà delle rispettive situazioni alimentari, a fronte di consumi crescenti, di modelli alimentari in evoluzione e di un'offerta interna inadeguata, frutto di un basso tasso di miglioramento delle rese negli ultimi due decenni. Ma problemi altrettanto seri erano comparsi nei paesi dell'Europa Orientale all'inizio della fase di transizione che ha fatto seguito alla caduta dei regimi comunisti ed emergono oggi anche nella vicina Grecia a seguito della caduta dei redditi in atto in quel paese la cui economia è travolta dalla crisi.

La lezione di questi anni, con il ritorno al protezionismo, l'inversione di tendenza nei processi di crescita del Pil nei paesi sviluppati, la costanza dell'incremento nei paesi emergenti che spinge a far salire i loro consumi, va meditata a fini di politica agraria e non può essere ridotta limitando il campo di osservazione ai paesi sviluppati, pensando che bisogni tornare a modelli ritenuti "virtuosi" o addirittura teorizzando che i consumi in futuro non potranno crescere nei paesi in via di sviluppo né modificarsi rispetto alle diete del passato.

Le soluzioni vanno cercate per tempo, ma altrove.

## UN NUOVO IMPULSO PER LA PAC

La fase di elaborazione e approvazione della Pac per gli anni fino al 2020 per un caso singolare coincide con una delle più gravi crisi dell'intera economia mondiale, inclusa quella agricola, che si ricordino. Questa situazione, anziché spingere le politiche agrarie verso posizioni rivolte soltanto, o prevalentemente, all'interno della costruzione europea, può costituire una preziosa occasione per dare un nuovo impulso alla Pac seguendo una strategia innovativa che tenga conto della crescente influenza di quelle componenti esogene a cui i documenti comunitari fanno ampio riferimento.

Una riflessione sulla Pac deve partire dalla constatazione che il problema della formazione di eccedenze costose e di difficile gestione che ha condizionato il ridisegno della Pac a partire dagli anni '90, va considerato tenendo conto di un'esperienza importante, ma superata. Incalzati dall'incubo del temuto ripetersi di quella situazione gli europei non sembrano rendersi conto che il problema del futuro sarà, al contrario, quello della carenza alimentare.

Anch'esso, però, va visto non nella sola ottica comunitaria, ma in quella più allargata dell'intero mercato mondiale a cui si affacciano paesi con le più diverse condizioni alimentari. In questo contesto va collocata una duplice considerazione: da un lato l'agricoltura europea ha ridotto la sua propensione agli incrementi di produzione e di produttività collocando la funzione produttiva in secondo piano rispetto ad altre esigenze emerse in seguito, dall'altro è ragionevole ritenere che ciò abbia potuto verificarsi senza eccessive controindicazioni per la presenza sul mercato mondiale di prodotti abbondanti e di acquirenti in parte non in grado di acquistare a prezzi crescenti. In un futuro contrassegnato dalla carenza di alimenti, la scelta dell'Europa di ridurre le sue potenzialità produttive rischia di aumentare la volatilità dei mercati, di stimolare una forte crescita dei prezzi e di ridurre le disponibilità per altri acquirenti solvibili come i paesi emergenti. In altri termini, per gli europei che avranno abdicato alla funzione produttiva a favore di altri obiettivi, non mancheranno alimenti da importare a prezzi crescenti, ma ciò accentuerà gli squilibri esistenti e aumenterà le tensioni, come i grandi fenomeni migratori in essere dimostrano.

Il mondo deve poter giocare la carta dell'incremento della produttività attraverso un uso ampio e condiviso dei risultati della ricerca e del progresso scientifico trasferiti alla produzione agricola e alle fasi di raccolta, conservazione, trasformazione e distribuzione dei prodotti agricoli e alimentari.

In questo contesto il ruolo dell'Europa non si può e non si deve ridurre all'aiuto alimentare, se non in condizioni di estrema necessità e per brevi

periodi. Al contrario, deve prevedere un contributo alla produzione complessiva per liberare l'offerta potenziale dei paesi esportatori indirizzandola verso quelli costretti a importare per necessità. L'Europa in questo senso ha una responsabilità a cui non può sottrarsi e a cui può far fronte senza tradire i propri obiettivi multipli. Certamente politiche a maggiore contenuto ambientale hanno il pregio di conservare le potenzialità dei terreni per le future generazioni, ma molto più importante, e certamente possibile, è il conciliare una maggiore produttività con un uso sostenibile delle pratiche agricole. Allo stesso modo, la ricerca di alimenti che contengano messaggi a cui il consumatore annette grande importanza, in termini di salute, di tipicità, di scelte ideologiche non è in contrasto con l'impiego di corrette pratiche colturali che non riducano i rendimenti produttivi.

In concreto, la proposta di riforma della Pac non tocca questi aspetti, ma si trincerava dietro a una visione statica e riduttiva della politica agricola europea, dimenticando l'importanza che una riscoperta dell'agricoltura opportunamente stimolata potrebbe avere per avviare la ripresa dell'economia reale dopo i danni provocati dall'eccessiva finanziarizzazione.

#### RIASSUNTO

Il dibattito sulla riforma della Pac per il periodo 2014/2020 entra nel vivo con la proposta di regolamento avanzata dalla Commissione Europea nel novembre 2011 che segue la Comunicazione dell'ottobre precedente. La nuova fase di riforma viene predisposta nel momento in cui la crisi mondiale è l'elemento più rilevante dello scenario economico mondiale. La crisi ha colpito profondamente il settore agricolo sia con le crisi di volatilità dei prezzi, sia con gli impatti sui costi e sui redditi. Inoltre essa ha agito, oltre che sull'offerta, anche sulla domanda e ciò ha avuto ulteriori effetti sugli equilibri di mercato e sugli stocks.

Anche se i documenti comunitari parlano di questi problemi indicando l'esistenza di una sfida posta dall'evoluzione dello scenario prodotta dalla crisi, la proposta non introduce nessun cambiamento dell'impianto dell'attuale politica agricola che favorisca l'adattamento alla nuova situazione mondiale e il contrasto di fenomeni come le crisi provocate dalla volatilità. L'incubo delle eccedenze interne ha condizionato il passato, ma il problema del futuro è la carenza mondiale di alimenti.

L'Ue ha una grande responsabilità in termini di produzione agricola e di ricerca e diffusione di innovazione per far produrre il mondo meglio e di più.

#### ABSTRACT

*CAP Reform and World Food Situation.* Discussion on CAP reform for the years 2014/2020 is now at its final stage after Commission proposals of November 2011. This

new round of CAP reform is inserted in a peculiar context characterized by the world economic crisis that is affecting agriculture with a growing price volatility and a series of impacts on both demand and supply of agricultural commodities.

Even though the Commission's communications are focused on the new challenges of the scenarios, the latest proposal of regulation does not introduce any change respect to the basic CAP to better match the new challenges connected to food security. Surpluses in domestic production is still influencing the upcoming reform, even if the problem for the future is food shortage.

EU has a great responsibility in terms of agricultural production, research and result dissemination in order to achieve a wider and better food availability.

## BIBLIOGRAFIA

- CASATI D. (2008): *Crisi alimentari e politiche agricole*, «Agriregionieuropa», anno 4, n. 14.
- CASATI D. (2011): *Il ruolo dell'agricoltura nell'Europa del dopo 2013*, in «Bullettino dell'agricoltura: atti della Società agraria di Lombardia», 150, 2, pp. 61-78.
- CASATI D. (2011): *Lo stato dell'agricoltura nel mondo nel 2011*, in Rapporto sullo stato dell'agricoltura INEA, a cura di M.A. Perito, «Il Sole24ore», dec., pp. 8-15.
- CASATI D. (2011): *Scenari economici, tendenze evolutive e prospettive dei seminativi*, in «I Georgofili. Quaderni», pp. 37-53 (convegno Situazione dei seminativi nel quadro dell'agricoltura italiana tenutosi a Firenze nel novembre 2010).
- CASATI D., PRETOLANI R., BALDI L. (2010): *Il sistema agro-alimentare lombardo e la crisi globale*, in *Il sistema agro-alimentare della Lombardia*, a cura di R. Pieri, R. Pretolani, Franco Angeli, Milano.
- COMMISSIONE EUROPEA (2010): Comunicazione della Commissione “*La Pac dopo il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*”, Com (2010) 672 del 18 ottobre 2010.
- COMMISSIONE EUROPEA (2011a): Comunicazione della Commissione “*Un bilancio per la strategia europea 2020*”, COM (2011) 500 def. del 29.6.2011.
- COMMISSIONE EUROPEA (2011b): “*Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune*”. COM (2011) 625/3.
- FAO (2010): *The State of Food Insecurity in the World 2010*, Roma.
- FAO (2011a): *Food Outlook*, November.
- FAO (2011b): *Global Food Price Monitor*, 9 December.
- FAO (2011c): *Crops Prospect and Food Situation*, n. 4, December.
- FAPRI (2010): *U.S. and World Agricultural Report, January 2010*, Iowa State University, Ames, Iowa.
- HEADY D.D. (2010): *Rethinking the Global Food Crisis*, IFPRI discussion paper 00958, International Food Policy Research Institute, March.
- SWINNEN J.F.M. (2010): *Towards a “Green Deal” for EU Agriculture?*, LICOS Centre for Institutions and Economic Performance & Department of Economics, University of Leuven (KUL) 18 March.
- USDA (2012): *World Agricultural Supply and Demand Estimates*, January, 12.





## Le proposte di modifica della PAC primo pilastro: novità o déjà vu?

### I. ELEMENTI DI INNOVAZIONE ISTITUZIONALE

Nell'ottobre 2011 la Commissione Europea ha presentato al Consiglio e al Parlamento Europeo le proposte legislative di riforma della PAC, articolate in sette testi, che coprono l'intero ambito disciplinare della PAC, dal primo pilastro<sup>1</sup> allo sviluppo rurale<sup>2</sup>, alla OCM unica<sup>3</sup>, alle misure relative al finanziamento, alla gestione, al monitoraggio e ai controlli sulla condizionalità e sul rispetto degli altri obblighi dei beneficiari<sup>4</sup>, a misure di gestione degli aiuti e delle restituzioni<sup>5</sup>, ad alcune misure transitorie per la modifica del regolamento n. 73/2009 per l'anno 2013<sup>6</sup>, e sugli aiuti ai viticoltori<sup>7</sup>.

\* *Università degli Studi della Tuscia*

<sup>1</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 625 def.

<sup>2</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 627 def.

<sup>3</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento OCM unica), Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 626 def.

<sup>4</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 628 def.

<sup>5</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 629 def.

<sup>6</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 630 def.

<sup>7</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 631 def.

Le proposte sono state presentate a conclusione di un percorso durato oltre un anno, avviato nel marzo 2010 con la Comunicazione sulle generali strategie di crescita verso il 2020<sup>8</sup>, e scandito nell'ottobre del 2010 con il documento che illustrava le linee strategiche delle proposte di riforma della PAC verso il 2020<sup>9</sup> (De Filippis – Frascarelli, 2012).

I testi presentati, pur suscettibili di modifiche anche significative nell'ambito della procedura legislativa ordinaria così avviata, disegnano comunque una trama che si può ritenere definita nelle sue linee principali. Sembra dunque possibile avviare una prima analisi, volta a individuare gli elementi caratterizzanti delle linee così proposte.

Nella prospettiva dell'analisi economica è stato osservato da alcuni commentatori che i testi presentati comporrebbero una proposta debole e ancora confusa, che finirebbe per risultare ispirata da una logica sostanzialmente conservatrice rispetto alla disciplina oggi vigente.

Nella prospettiva dell'analisi giuridica, pur prendendo atto degli elementi di perdurante incertezza e di possibile incoerenza presenti nei testi presentati, sembra di dover concludere che siamo innanzi a una proposta fortemente innovativa dal punto di vista dell'impianto di regolazione, sia nel metodo che in taluni contenuti qualificanti e identitari.

Siamo in presenza della prima tornata di riordino della PAC dopo il Trattato di Lisbona, e gli effetti del Trattato di Lisbona si avvertono con decisione.

Giova qui sottolineare anzitutto un elemento di metodo: è la prima volta che un intero pacchetto di misure (ivi comprese quelle relative alla OCM, cioè tutto l'insieme disciplinare che attiene al mercato) viene presentato e discusso congiuntamente, in un unico contesto.

Abbiamo avuto in passato altre tornate di negoziati, nelle quali si consideravano più o meno unitariamente gli aiuti del primo pilastro e quelli del secondo, ma mai abbiamo avuto un insieme contestuale di proposte come queste, in cui la Commissione, nelle pagine introduttive, testualmente riproduce le medesime considerazioni a fondamento di un'ampia serie di misure intese a comporre un sistema, che dichiaratamente si presenta con una sua, non conclusa ma in qualche modo ricercata, organicità e sistematicità.

Quali sono le caratteristiche unificanti delle proposte?

<sup>8</sup> Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 def.

<sup>9</sup> Commissione Europea, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 18 novembre 2010, COM(2010) 672 def.

Anzitutto si manifesta il decisivo rilievo dei profili istituzionali.

Con il Trattato di Lisbona sono cambiate molte cose in generale nel disegno delle istituzioni europee, e specificamente nell'impianto disciplinare del settore agricolo, pur in un quadro che mantiene immutate le finalità tradizionalmente assegnate alla PAC sin dall'originario Trattato di Roma (Costato, 2008; 2011a; 2011b; Bianchi, 2009; Albisinni, 2010a; Gencarelli, 2010).

Nello stesso tempo, la crisi finanziaria – per ricordare qualcosa che è sotto gli occhi di tutti e che ci preoccupa tutti i giorni quando apriamo i giornali o ascoltiamo la televisione – lascia perplessi circa l'attuale individuazione dei centri decisionali in Europa.

In altra occasione si è osservato che la crisi finanziaria ha reso evidente l'inadeguatezza di talune istituzioni europee (Albisinni, 2010b).

In effetti le istituzioni previste dai Trattati non sono quelle che stanno dando (o tentando di dare) le prime risposte, ma a esse si sono sostituite altre sedi e altri organismi, autolegittimatisi come effettivi centri decisionali.

Cosa succede nell'ambito agricolo?

Sotto il profilo istituzionale del generale assetto europeo tre sono le novità importanti, tutte presenti anche all'interno in questo pacchetto di proposte.

### 1.1 *La procedura legislativa ordinaria*

La prima novità riguarda l'adozione della procedura legislativa ordinaria<sup>10</sup>, in ragione delle modifiche introdotte dall'art. 43 TFUE rispetto al precedente art. 37 TCE che – come è noto – riservava al solo Consiglio, a maggioranza qualificata, l'adozione di regolamenti e direttive in materia agricola.

Il Parlamento Europeo ha acquisito in materia agricola decisive competenze, di cui prima non disponeva.

Sicché il testo finale dei regolamenti sarà significativamente determinato dall'intervento del Parlamento nel percorso di elaborazione. E già oggi le proposte della Commissione scontano la consapevolezza della necessità di un confronto, oltre che con il negoziato interstatale in sede di Consiglio dei Ministri, anche con una prospettiva più direttamente connotata in senso politico in sede parlamentare.

Come è stato efficacemente osservato (Anania, 2012), la Commissione ha operato e opera all'interno di un negoziato aperto da tempo, che vede impe-

<sup>10</sup> La procedura legislativa ordinaria è disciplinata dall'art. 294 TFUE.

gnati numerosi protagonisti, sia nella sede internazionale dei negoziati WTO, sia nella sede parlamentare europea.

Questo orizzonte policentrico si è già manifestato in modo evidente in altri pacchetti di proposte legislative, che stanno viaggiando paralleli alle proposte di revisione della PAC, dal “Pacchetto qualità”<sup>11</sup>, al nuovo Regolamento sull’informazione ai consumatori di prodotti alimentari<sup>12</sup>, definitivamente approvato soltanto da poche settimane.

Le disposizioni che regolano l’informazione al consumatore, l’etichettatura, la comunicazione, il modo di stare sul mercato, incidono fortemente sulla redditività delle imprese del settore agro-alimentare. Basti pensare in proposito al tema, fortemente dibattuto, circa l’obbligatorietà o meno della dichiarazione dell’origine delle materie prime agricole nell’etichettatura dei prodotti alimentari.

Il lungo percorso (oltre tre anni) per l’elaborazione e l’adozione del nuovo regolamento sull’informazione ai consumatori ha visto interventi importanti e significativi del Parlamento Europeo, che hanno inciso su snodi rilevanti dell’intera originaria proposta della Commissione.

Ogni valutazione *in progress* delle proposte della Commissione sulla PAC dovrà dunque tenere adeguato conto della sede parlamentare come arena, nella quale si articoleranno momenti decisivi di confronto di interessi e di opinioni.

## 1.2 *La competenza concorrente Unione - Stati membri*

La seconda novità importante introdotta dal Trattato di Lisbona nella disciplina dell’agricoltura, e che ritroviamo all’interno delle ultime proposte di rioridino della PAC, riguarda la distribuzione di competenze e poteri fra Unione Europea e Stati membri.

A far tempo dal Trattato di Lisbona i settori dell’agricoltura e della pesca rientrano fra quelli oggetto di competenza concorrente della UE e degli Stati membri, ai sensi di quanto disposto dall’art. 4(2), lett. d) del TFUE.

Questa è una novità formale importante, rispetto a un recente passato, nel quale si riconosceva alla Comunità una competenza esclusiva in materia di agricoltura.

<sup>11</sup> V. la Proposta della Commissione, di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli, Bruxelles, 10.12.2010, COM(2010) 733 def.

<sup>12</sup> Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

Sotto il profilo sostanziale, però, gli spazi concretamente assegnati agli Stati membri da tale nuova articolazione delle competenze sono ben minori di quanto potrebbe apparire a una prima lettura, e sono – per operare un’agevole comparazione a un dato della nostra esperienza nazionale – ben minori di quelli assegnati alle Regioni nel rapporto con la competenza concorrente dello Stato dall’art. 117 Cost. come novellato nel 2001.

Ai sensi dell’art. 2(2) TFUE: «Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l’Unione non ha esercitato la propria».

Sicché, ove l’Unione intervenga a disciplinare integralmente un’area di regolazione, la competenza concorrente, formalmente riconosciuta agli Stati membri, nella sostanza scolorisce fino a scomparire.

Ogni ipotesi di intervento degli Stati membri all’interno di aree nazionali di competenza, legittimato sul piano astratto dall’art. 4 del TFUE, potrà dunque tradursi in pratiche effettive solo nella misura in cui i testi finali dei regolamenti che verranno adottati lasceranno concreti spazi all’esercizio della competenza concorrente.

L’analisi delle proposte della Commissione e l’eventuale formulazione di emendamenti e modifiche dovrà pertanto muovere da un esame degli articolati sotto il profilo della adozione o meno di definizioni e modelli operativi, che nella loro struttura prevedano (ed effettivamente consentano) l’esercizio da parte degli Stati Membri delle rispettive competenze, in una logica di sussidiarietà coerente con la pluralità delle tante agricolture europee.

### 1.3 *Gli atti delegati e i nuovi poteri della Commissione*

Il terzo profilo di novità investe i soggetti, e quindi le istituzioni chiamate, all’interno di questo complessivo pacchetto, a intervenire in modo decisivo nei prossimi anni per definire il quadro di regole concretamente applicate.

Occorre prendere atto del ruolo crescente assegnato alla Commissione Europea, in non occasionale parallelo con l’accresciuto ruolo riconosciuto al Parlamento dal Trattato di Lisbona.

Questo elemento emerge trasversalmente in tutte le bozze di regolamenti che compongono il pacchetto di proposte.

C’è un meccanismo di sistematico rinvio agli “*atti delegati*”, previsti dall’art. 290 del TFUE<sup>13</sup>, che ha in ciò innovato rispetto al precedente modello che

<sup>13</sup> Cfr. anche l’Accordo quadro interistituzionale sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, del 20 ottobre 2010.

assegnava alla Commissione i soli atti di esecuzione, oggi disciplinati dall'art. 291 TFUE e dal Regolamento n. 182/2011<sup>14</sup> (Costato, 2010); ma a questo rinvio si affianca, nelle proposte di nuovi regolamenti, la previsione dell'esercizio anche in via di urgenza da parte della Commissione dei poteri normativi a essa delegati, vale a dire con atti di regolazione immediatamente efficaci, salvo che il Parlamento Europeo, a maggioranza assoluta dei propri membri, entro sessanta giorni dall'adozione non si esprima sfavorevolmente a detti atti.

L'esercizio di poteri legislativi di urgenza da parte del potere esecutivo in assenza di previa delega parlamentare è istituito ben noto ai sistemi costituzionali moderni. È previsto ad esempio nella nostra Costituzione, che conosce l'istituto del decreto legge oltre a quello del decreto delegato, ma non è previsto nei Trattati Europei, anche dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona.

La Commissione, con le sue proposte, chiede di prevedere all'interno dei nuovi regolamenti la possibilità di esercizio *in via di urgenza*, dunque con atti immediatamente efficaci, dei poteri di legislazione delegata a essa attribuiti dai medesimi regolamenti, con ciò andando oltre lo stesso disegno introdotto dal Trattato di Lisbona.

Se le proposte su questo punto specifico verranno approvate dal Consiglio e dal Parlamento nel testo attuale, la Commissione vedrà formalizzato un proprio esplicito ruolo di legislatore delegato, anche in via di urgenza, che in qualche misura ridisegna il sistema di *checks and balances* che ha fin qui governato la PAC nel dialogo fra Commissione e Consiglio.

D'altro canto, sembra agevole prevedere che questo meccanismo di ampia attribuzione di *poteri delegati* alla Commissione Europea verrà adottato senza significative modifiche, perché risulta in qualche modo strettamente connesso alla natura stessa di una PAC che deve fare i conti con 27 Stati Membri e con realtà produttive, economiche, e sociali, estremamente differenziate.

## 2. IL RUOLO DEL DIRITTO NELLE PROSPETTIVE DI RIASSETTO

È stato sottolineato da alcuni commentatori che l'elaborazione di proposte di riscrittura della PAC per gli anni a venire pone un problema di riequilibrio fra vecchi Stati membri e nuovi Stati membri; ma pone anche – aggiungerei – un problema di riequilibrio fra centri decisionali.

<sup>14</sup> Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

Le scelte di governo, quali esse siano, in un'Europa a 27, non possono marciare attraverso i modelli tradizionali.

Quando parliamo di *Politica Agricola Comune* – continuando a utilizzare questa espressione sintetica a cui siamo affezionati e che risale all'origine stessa della Comunità – intendiamo solitamente riferirci ad atti politici di gestione, di amministrazione, di allocazione di risorse.

Ma a monte c'è un problema, sistematico, di definizione del quadro di regole nel quale si iscrivono scelte e atti di gestione.

Emerge qui il ruolo crescente del *diritto* nella costruzione di una dimensione unitaria europea.

Siamo stati abituati a lungo a guardare alle norme di diritto di fonte comunitaria come *diritto incentivante*. Ciascuna singola norma veniva costruita in funzione dell'obiettivo specifico, puntiforme, di momento dettagliato che si voleva raggiungere, e si esauriva all'interno di quello.

Non è più così nel momento in cui assistiamo all'elaborazione di un pacchetto complessivo di misure disciplinari, che si tengono le une con le altre e muovono da presupposti e fini testualmente condivisi.

Ne emerge un modello di *diritto regolatorio*, chiamato in senso proprio a fornire un quadro disciplinare generale, che dichiaratamente ambisce a una dimensione di *sistema*.

Il punto è verificare in che misura il *diritto regolatorio europeo*, che va così emergendo, svolga il ruolo che gli dovrebbe essere proprio: cioè quello di fornire certezze; ovvero in che misura queste ambizioni risultino insoddisfatte dalla realizzazione concreta.

Per altro verso occorre verificare quale sia *la gerarchia di interessi*, che prevale nella regolazione d'insieme così introdotta.

Vengono qui in rilievo una serie di passaggi normativi degli ultimi anni, che possiamo individuare con esemplare chiarezza nelle scelte in tema di legislazione agricola e agroalimentare; scelte che rinviano all'intreccio nell'uso degli strumenti fra *economia* e *diritto*.

Come è noto, nel settore agricolo la Comunità ha emanato numerosissimi regolamenti e direttive: fino a pochi anni fa, oltre il 50% dei provvedimenti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea investiva il settore agricolo e agroalimentare.

Il rapporto fra *economia* e *diritto*, nella legislazione comunitaria sull'agricoltura, è rimasto tuttavia a lungo squilibrato a favore della prima, riservando alle istituzioni e agli atti comunitari il concreto governo dell'economia agricola, attraverso le leve di intervento sui prezzi e sui mercati, e mantenendo in larga misura alla dimensione nazionale le scelte definitorie e di disciplina di soggetti e oggetti della regolazione.

Tant'è che, sino a un recente passato, questi atti della Comunità, pur avendo natura formale di atti legislativi, sono stati studiati più dagli economisti, che ne hanno valutato l'impatto, gli esiti, le determinazioni sul mercato e sui soggetti, la conseguente allocazione di risorse, che dai giuristi, scarsamente interessati nei confronti di una pluralità di provvedimenti, che raramente presentavano i requisiti minimi di sistematicità, necessari perché si potesse esercitare una riflessione giuridica ricostruttiva<sup>15</sup>.

Questo rapporto si è profondamente modificato negli ultimi anni, e il *diritto* in senso proprio, il *diritto regolatorio*, in contrapposizione con il *diritto incentivante* (Jannarelli, 2006), ha acquistato un peso crescente all'interno della legislazione di fonte europea, in contrappunto non occasionale con la progressiva localizzazione delle singole scelte di intervento economico.

Si tratta di novità che si collocano all'interno del complessivo processo di riforma istituzionale, che ormai da alcuni anni, muovendo dalla riforma dei sistemi di Aiuto al reddito e di sostegno allo Sviluppo rurale e investendo progressivamente le politiche di mercato, è andato radicalmente modificando i paradigmi su cui era stata costruita per decenni la politica agricola comune.

All'interno di questo processo, l'intervento europeo in agricoltura, a lungo considerato come terreno privilegiato di elaborazione e applicazione di modelli economici scarsamente attenti ai profili giuridici, va assegnando un peso crescente alla componente giuridica delle regole adottate. L'attribuzione ai singoli Stati membri di massimali nazionali si sta accompagnando – per una sorta di intrinseca conseguente necessità – all'adozione di definizioni e perimetrazioni, che penetrano in modo significativo, e ben più incisivo che in passato, in aree sinora presidiate dalla disciplina di diritto interno.

Si tratta peraltro di definizioni che – come è stato osservato (Jannarelli, 2007; 2009) – mentre investono il terreno del *diritto regolatorio* (che per sua natura dovrebbe avere connotati di sistematicità e di stabilità), ancora, e in larga misura, riflettono ispirazioni e finalità proprie del *diritto incentivante* (che per sua natura ha connotati mutevoli, orientati finalisticamente e non sistematicamente), con una singolare sovrapposizione e confusione di piani, e con esiti di possibile e rilevante contraddittorietà anche nella dimensione del diritto interno.

Il passaggio decisivo – come è noto – è stato segnato dall'adozione del Re-

<sup>15</sup> Soltanto a partire dalla fine degli anni '80 e dai primi anni '90 del secolo passato la dottrina italiana più avvertita ha sottolineato l'esigenza di procedere a una rilettura dei modelli nazionali, per tener conto dell'impatto della nuova normativa di fonte comunitaria.



golamento n. 1782/2003, con l'introduzione del Regime di Aiuto Unico e del sistema dei massimali nazionali per la distribuzione delle risorse.

Si è molto parlato, in questi ultimi anni, di rinazionalizzazione della PAC (Costato, 2003), in riferimento a quanto previsto dal regolamento sull'aiuto unico del 2003, in base al quale ogni Stato membro ha ricevuto l'assegnazione di un monte annuale di risorse prefissato fino al 2012, e all'interno di questo massimale dispone di un'ampia latitudine di scelte, ferma restando la scelta di base in favore del disaccoppiamento e dunque in favore di politiche iscritte in una logica diversa da quella quantitativa e produttivistica che aveva caratterizzato il passato della PAC.

In qualche misura il primo regolamento sul sistema unico di pagamento ha effettivamente riportato negli Stati membri il momento decisionale di incisive scelte di politica agricola. Basti pensare alla scelta fra base storica e base regionale per l'attribuzione dei titoli all'aiuto, al possibile disaccoppiamento parziale per taluni settori produttivi, alla modulazione, alle politiche di qualità e per specifici tipi di agricoltura.

Ma davanti a una Comunità che rischiava di disperdersi in mille scelte locali, con possibile contraddittorietà e incoerenza, come si è immaginato di mantenere unito il tessuto connettivo?

Utilizzando e valorizzando gli strumenti della *centralizzazione regolatoria*.

Sempre più, se andiamo a rileggere regolamenti e direttive degli ultimi anni in materia agricola, li troviamo infarciti di definizioni.

La normativa di fonte europea in materia agricola, che tradizionalmente aveva avuto contenuti di intervento e di governo economico puntuali e precisi, e così comprendeva politica dei prezzi, restituzioni alle esportazioni, prelievi sulle importazioni, ammassi, controlli doganali, e quant'altro, e aveva in larga misura lasciato agli Stati membri la costruzione di definizioni più strettamente giuridiche legate alle peculiarità degli ordinamenti nazionali, negli ultimi anni ha scoperto il rilievo e l'importanza delle definizioni e dello *strumentario giuridico*, proponendosi come componente della costituzione materiale della Comunità, in parallelo con una pianificazione di bilancio pluriennale, vincolante per gli Stati membri e tale da consolidare nuovi equilibri, in riferimento non a una singola OCM, ma a una pluralità di interventi sino ad allora separatamente disciplinati.

L'adozione nell'ambito della politica agricola comune di un quadro finanziario pluriennale, stabile e definito ex ante, è stata occasione di confronto vivace fra la Commissione e gli Stati membri e fra i singoli Stati, ma ha sin qui lasciato in qualche misura in ombra il crescente processo di *giuridicizzazione* della PAC; processo peraltro fortemente presente nelle

riforme di fine e inizio secolo, e che ha manifestato un'ulteriore significativa accelerazione nell'articolazione degli ultimi testi proposti dalla Commissione.

Nell'attuale fase di passaggio, tanto più dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le annunciate innovazioni nell'esistente *strumentario giuridico* assumono dunque rilievo decisivo per ogni valutazione di impatto delle misure proposte.

### 3. LA RISCOPERTA DELLA FOOD SECURITY

In questa prospettiva trovano conferma le analisi di chi ha osservato che le misure proposte appaiono *confuse*, soprattutto quanto alla non compiuta coerenza con presupposti, dichiarati ma non del tutto praticati.

Sul piano delle premesse esplicitamente assunte dalla Commissione a base delle proposte, c'è tuttavia un elemento, la cui assenza, comune ai diversi testi presentati, colpisce chiunque in questi anni si sia occupato di *food safety*, vale a dire di sicurezza alimentare nel senso della sicurezza igienico sanitaria dei prodotti; tema diventato di grande interesse dopo la crisi di fiducia seguita all'epidemia di BSE (Albisinni, 2009).

È un tema, quello della *food safety*, largamente presente nelle premesse dei regolamenti comunitari di riforma della PAC fra fine e inizio secolo, dal primo regolamento sullo sviluppo rurale al primo regolamento sull'aiuto unico.

In queste ultime proposte della Commissione, al contrario, non si parla più di *food safety*, mentre si insiste sulla *food security*.

Nel testo italiano delle proposte appare il riferimento alla *sicurezza alimentare*, ma il nostro vocabolario è povero sul punto, e non distingue fra *sicurezza degli approvvigionamenti* (*food security*) e *sicurezza igienico sanitaria* (*food safety*).

Nel testo inglese è invece esplicito il riferimento alla *food security*.

In altre parole, è ricomparso, all'interno dei regolamenti destinati a costituire l'ossatura della nuova PAC, quel tema della *sicurezza degli approvvigionamenti*, che sembrava aver perso interesse e peso nel dibattito europeo, dopo alcuni decenni in cui l'attenzione sembrava concentrata sull'opposta esigenza di limitare le produzioni eccedentarie.

La *food security*, a lungo assente dai documenti europei, è stata da ultimo nuovamente valorizzata come una delle essenziali finalità assegnate alla PAC nella Comunicazione della Commissione del novembre del 2010 su "*La PAC*

verso il 2020<sup>16</sup> (Costato, 2011b), e da questo documento programmatico è passata nelle relazioni di presentazione delle proposte di nuovi regolamenti.

L'esplicita riscoperta della *sicurezza degli approvvigionamenti*, rimasta fra le finalità della politica agricola nel testo del TFUE dopo Lisbona<sup>17</sup>, ma largamente trascurata dai primi commenti al Trattato di Lisbona oltre che nei documenti della Commissione fino al 2010 (Costato, 2011a; Albisinni, 2010a), costituisce evidentemente elemento di grande rilievo per i produttori agricoli, sul piano dei contenuti assegnati alle attività cui sono chiamati e della stessa giustificazione sistemica del regime europeo di sostegno per il settore primario.

Nelle proposte della Commissione alla *food security* si accompagnano espressioni che a un'analisi giuridica assumono incidenza rilevante sul piano ricostruttivo e sistematico; ad esempio lì ove le Relazioni introduttive sottolineano che «Un'agricoltura forte è vitale, per l'intero comparto agroindustriale dell'Unione e per la sicurezza alimentare globale»<sup>18</sup>.

Come già osservato – se ci limitiamo a leggere il testo in lingua italiana, il riferimento alla «sicurezza alimentare globale» rischia di risultare ambiguo e di evocare i non sopiti allarmi in tema di sicurezza igienico sanitaria, ancora di recente diffusi nel mercato europeo e da più parti collegati alla crescente globalizzazione dei commerci<sup>19</sup>.

Se invece leggiamo il documento nel testo inglese, lì ove recita: «A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security», il richiamo alla *food security*, oltre che alla *food industry*, chiarisce, al di fuori di qualunque ambiguità, che con le proposte di riforma della PAC si chiede all'agricoltura di soddisfare la sua missione storica originale: quella di produrre cibo, di produrre alimenti; quindi di fornire *prodotti agricoli*.

L'attenzione verso le finalità ambientali, la gestione sostenibile delle risorse naturali, l'azione per il clima e lo sviluppo equilibrato del territorio, sono certamente presenti nelle Relazioni che illustrano le finalità perseguite con

<sup>16</sup> V. *supra* nota 9.

<sup>17</sup> V. l'art. 39(1), lett. d) TFUE.

<sup>18</sup> Così a p. 3 della Relazione che precede la Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, Bruxelles, COM(2011) 625/3; e con identica formula nelle Relazioni che precedono le altre contestuali proposte.

<sup>19</sup> Allarmi peraltro talvolta rivolti nei confronti di soggetti incolpevoli. È sufficiente ricordare in proposito la recente vicenda che nel mercato agroalimentare tedesco ha ingiustamente addebitato la colpa di gravi infezioni di origine alimentare a produttori spagnoli di cetrioli risultati invece del tutto incolpevoli, con grave e ingiusto danno alla generalità dei produttori di ortaggi, italiani oltre che spagnoli.

le nuove misure, ma il tema della «produzione alimentare sostenibile» e della «global food security» sono indicati esplicitamente e con l'enfasi sopra richiamata, e sono presenti trasversalmente in tutte le proposte, più volte ripetuto nella prima, seconda e terza pagina.

Resta da verificare se questo enunciato (che costituisce comunque un rilevante canone ermeneutico, e una guida non trascurabile in sede applicativa) si sia tradotto in articolati con esso coerenti.

#### 4. LE MODIFICHE NELLA DEFINIZIONE DI ATTIVITÀ AGRICOLA

Sul piano giuridico, un primo significativo riscontro alle richiamate novità nelle finalità enunciate, si rinviene nell'essenziale definizione di «attività agricola», contenuta nell'art. 4(1) c) della proposta di riforma del regolamento sull'Aiuto Unico<sup>20</sup>, lì ove si dispone:

«1. Ai fini del presente regolamento si intende per:

(c) «attività agricola»,

- l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,
- il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli tradizionali, o
- lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

Se si compara questa definizione di *attività agricola* con quella, notissima, introdotta dal Regolamento n. 1782 del 2003, e riconfermata sostanzialmente immutata dal Regolamento n. 73 del 2009, definizione che considerava *attività agricola* «la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali»<sup>21</sup>, le differenze con la nuova definizione appaiono evidenti, lì ove quest'ultima non considera più sufficiente il semplice «mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali», ma

<sup>20</sup> V. *supra* nota 1.

<sup>21</sup> Art. 2(1) c) del Regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune.

richiede «il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori» e soprattutto aggiunge: «o lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati Membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

La novità definitoria c'è, ed è rilevante.

Si accentua il versante produttivo, e non soltanto di semplice mantenimento e di servizio, e l'*agrarietà* dell'attività svolta si misura in ragione della sua *idoneità* rispetto alle *attività produttive* di allevamento (il pascolo) o di coltivazione, che costituiscono il compito assegnato all'attività agricola in senso proprio da questa proposta di regolamento.

E le parole delle definizioni pesano, quando si tratta di valutare dal punto di vista giuridico le singole fattispecie concrete, per individuare il regime disciplinare applicabile.

Di più: la formula proposta coinvolge gli Stati Membri già nella conformazione definitoria, anche in ciò segnando una novità rilevante rispetto alla precedente definizione, che rinviava agli Stati membri soltanto sotto il profilo del mantenimento delle minime buone condizioni agronomiche e ambientali precisando analiticamente obiettivi e norme<sup>22</sup>, laddove nel testo oggi in discussione il rinvio alla competenza regolatrice degli Stati Membri è ben più ampio, facendo riferimento a un'attività *ulteriore* rispetto a quella del *mantenimento* della terra in idonee condizioni di capacità produttiva.

Il ruolo conformativo riconosciuto agli Stati Membri appare del resto non occasionale, ma assegnato *pour cause*, siccome logicamente connesso all'attenzione verso attività propriamente produttive, perché 27 Stati implicano 27 agricolture molto diverse, anzi – pensando alle tante agricolture italiane e di altri Paesi – ben di più di 27 agricolture.

Si coinvolgono gli Stati membri nel processo definitorio, riconoscendo che – all'interno di un'esplicita scelta di favore verso la produzione – a essi spetta definire il senso e i contenuti concreti delle attività, garantendo l'effettivo legame con le finalità perseguite in ragione delle peculiarità territoriali e delle tecniche adottate.

Si tratta di una novità importante, che investe la stessa struttura delle fonti, confermando la tendenza – anche in ambito europeo – verso una legislazione multilivello, nella quale diversi soggetti cooperano nel processo normativo, in una relazione che alla tradizionale dimensione gerarchica accompagna decisivi profili di competenza, declinati nell'ambito del canone di sussidiarietà.

<sup>22</sup> V. l'art. 5 e l'Allegato IV del Regolamento n. 1782/2003.

Alle novità nei contenuti assegnati all'attività agricola rispetto a quelli identificati pochi anni fa in sede di MTR, si accompagnano novità rilevanti di metodo nella regolazione.

Ne risulta una conferma del ricorso agli strumenti propri del *diritto regolatorio*, che per un verso accentra quale garanzia di unità dell'ordinamento giuridico europeo, ma nel contempo disegna una *centralizzazione regolatoria* flessibile, dinamicamente articolata a livello territoriale.

Si è parlato in altra occasione di *Codici europei dell'agricoltura* (Albisinni, 2011), sottolineando che l'Europa si va facendo anche attraverso l'adozione di *codici*, non di semplici testi unici, o di compilazioni di testi esistenti, ma di corpi disciplinari sistematicamente ordinati.

Oggi siamo in presenza di un passaggio ulteriore nell'elaborazione del modello, con proposte che prevedono l'adozione di tre o quattro Codici dell'agricoltura europea, ma che nella centrale definizione di attività agricola esprimono una dimensione plurilivello, chiamando gli Stati Membri a partecipare a un processo conformativo dislocato su più livelli attraverso integrazioni progressive.

In altre parole: l'unificazione definitoria nel suo stesso porsi sancisce e valorizza una riconosciuta valorizzazione delle possibili differenti declinazioni della definizione, pur unitaria.

##### 5. LA NUOVA FIGURA DELL'AGRICOLTORE ATTIVO – LA CONFUSIONE FRA PROFILI SOGGETTIVI E OGGETTIVI

Proprio il modello definitorio, centralizzato ma multilivello, unitario ma flessibile, adottato per l'*attività agricola*, induce a considerazioni critiche in riferimento a un'altra centrale definizione contenuta nella proposta di regolamento sui pagamenti diretti: quella relativa all'«active farmer» o «agricoltore in attività», di cui all'art. 9 della proposta.

Questo articolo ha conosciuto numerose versioni negli ultimi mesi, anche significativamente diverse tra loro. Sicché ogni analisi è necessariamente provvisoria, in attesa di verificare nei prossimi mesi gli esiti del confronto con il Consiglio e il Parlamento.

Secondo l'ultimo testo disponibile:

«1. Non sono concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche, o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche, se ricorre una delle seguenti condizioni:

(a) se l'importo annuo dei pagamenti diretti è inferiore al 5% dei proventi

totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente, oppure

(b) se le loro superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e se esse non svolgono su tali superfici l'attività minima stabilita dagli Stati membri a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c).

2. Il paragrafo 1 non si applica agli agricoltori che hanno percepito pagamenti diretti per un importo inferiore a 5 000 EUR per l'anno precedente.

3. È conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati in conformità all'articolo 55 al fine di stabilire:

(a) i criteri per determinare l'importo di pagamenti diretti pertinente ai fini dei paragrafi 1 e 2, in particolare nel primo anno di assegnazione di diritti all'aiuto, laddove il valore dei diritti all'aiuto non sia stato ancora fissato definitivamente, e nel caso dei giovani agricoltori;

(b) le eccezioni alla regola che impone di tenere conto delle ricevute relative all'anno fiscale più recente, laddove tali cifre non siano disponibili, e

(c) i criteri per determinare se le superfici agricole di un agricoltore debbano essere considerate principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

Questa disposizione, per la quale l'erogazione dei pagamenti diretti è limitata ai soli *agricoltori attivi*, modifica radicalmente il tradizionale impianto del primo pilastro, per il quale da sempre gli aiuti alla produzione o i pagamenti diretti sono stati erogati in ragione di parametri oggettivi, fossero essi accoppiati (come nei vecchi aiuti alla produzione) o disaccoppiati (a far tempo dalla MTR), prescindendo dalle qualità soggettive dei beneficiari.

L'approccio tradizionale era quello del noto pensiero maoista, per il quale non importa il colore del gatto; importa che il gatto prenda i topi.

Ben diverso – come è noto – è stato l'approccio seguito per il secondo pilastro. Tuttavia anche in questo caso il percorso evolutivo della disciplina comunitaria era stato nel senso di operare per congruità agli obiettivi perseguiti, e non per necessaria adesione a un prefissato modello soggettivo. Così, a far tempo dalla politica delle strutture, abbiamo assistito prima all'introduzione del modello esclusivo dello IATP, poi all'estensione all'agricoltore che gestisca un'azienda multifunzionale con impegno parziale nell'attività strettamente agricola<sup>23</sup>, e infine alla sostituzione della figura dello IATP con il riferimento all'azienda agricola che dimostri redditività, rispetti requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, e il cui imprenditore

<sup>23</sup> Con l'art. 1(2), 2) a) del Regolamento (CEE) n. 3808/89 del Consiglio del 12 dicembre 1989, che modifica il Regolamento (CEE) n. 797/85.

possieda conoscenze e competenze professionali adeguate<sup>24</sup>, così sostituendo al modello unico della direttiva n. 159/72, e ai plurimi modelli degli anni '80, una libertà di conformazione soggettiva misurata per congruità all'obiettivo.

In realtà elementi soggettivi di ammissibilità erano stati anticipati, di recente, già dal regolamento n. 73/2009, che nel sostituire il regolamento n. 1782/2003 per dichiarate «ragioni di chiarezza»<sup>25</sup>, aveva introdotto, all'art. 28, una disposizione innovativa, prevedendo:

«2. A decorrere dal 2010, gli Stati membri possono stabilire adeguati criteri oggettivi e non discriminatori per garantire che non siano concessi pagamenti diretti a una persona fisica o giuridica:

a) le cui attività agricole costituiscano solo una parte irrilevante delle sue attività economiche globali; o

b) la cui attività principale o il cui obiettivo sociale non sia l'esercizio di un'attività agricola».

La norma prevedeva che gli Stati membri “*possono stabilire*”, con ciò introducendo una facoltà e non un obbligo; facoltà che di fatto è rimasta inutilizzata.

Ma è stata facile previsione, all'epoca dell'introduzione di questa facoltà, osservare che – come in precedenza con la previsione degli istituti della modulazione e della condizionalità – eravamo in presenza di un meccanismo di innovazione normativa consolidato. In una prima battuta i regolamenti comunitari introducono facoltà per gli Stati membri, in seconda battuta le facoltà diventano dati obbligatori e sistematici (Albisinni, 2010): le definizioni mettono gambe, si radicano.

Va detto che questa disposizione era stata elaborata al fine di evitare condizioni di ingiustificata rendita fondiaria, favorite da una disciplina del regime unico di pagamento che ancora all'epoca del regolamento del 2009 qualificava come attività agricola anche il semplice mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali, in assenza di ogni esplicito collegamento con un'attività produttiva, quanto meno potenziale.

Il quadro – come si è già osservato – è profondamente mutato con le nuove proposte della Commissione.

La nuova definizione di *attività agricola*, richiedendo lo svolgimento di «un'attività minima che gli Stati membri definiscono», ove correttamente utilizzata e applicata, consente infatti di escludere in radice i meccanismi di rendita consentiti dai regolamenti n. 1782/2003 e n. 73/2009.

<sup>24</sup> Art. 5 del Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999.

<sup>25</sup> Così il secondo considerando del Regolamento n. 73/2009, lì ove si insiste anche su dichiarate esigenze di “*semplificazione*”.



In questo senso il requisito fissato dalla lettera (b) del par. 1 dell'art. 9 della proposta, con il richiamo alla «attività minima fissata dagli Stati membri» appare coerente con la definizione di base di *attività agricola*, mirando a garantire lo svolgimento *oggettivo* dell'*attività* richiamata dalla stessa rubrica dell'art. 9.

Ben diverso invece il requisito di cui alla lett. a) del par. 1 del medesimo articolo, lì ove richiede che *l'importo annuo dei pagamenti diretti sia superiore al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole*.

Il criterio paradossalmente finisce per penalizzare le aziende piccole e medie.

Considerato che i pagamenti diretti sono commisurati alla superficie, l'imprenditore agricolo titolare di un'azienda di superficie piccola o media, percepirà per default aiuti modesti; e se questo imprenditore integrerà (spesso necessariamente, proprio in ragione delle dimensioni aziendali) i proventi da attività agricole con proventi da attività non agricole, quasi certamente non riuscirà a rispettare la percentuale del 5% come sopra fissata.

Si aggiunga che il riferimento della norma ai «proventi totali da attività non agricole» va letto, allo stato, alla luce della definizione di attività agricola contenuta nell'art. 4 della proposta di regolamento in esame; dunque con riferimento alle sole attività primarie di coltivazione o allevamento, escluse le attività connesse di trasformazione o, ad esempio, quelle di agriturismo. Non valgono infatti i criteri nazionali di determinazione del reddito, ma quelli contenuti nel regolamento di qualificazione delle attività.

Diventa quindi ancora più difficile, e spesso nei fatti impossibile, che un imprenditore agricolo pluriattivo, o semplicemente titolare di un'azienda agricola multifunzionale, nella quale svolge attività di trasformazione e di agriturismo, possa rientrare nei parametri percentuali richiesti.

Al contrario, il proprietario di estese superfici fondiari, come tale beneficiario di un elevato importo complessivo di pagamenti diretti rapportati alla superficie, il quale non svolga attività connesse, potrà ben più facilmente rientrare nella percentuale richiesta<sup>26</sup>.

Il criterio contenuto nell'attuale testo dell'art. 9 non sembra dunque garantire in alcun modo che gli effettivi beneficiari dei pagamenti diretti siano coloro che sono *attivamente* impegnati nelle attività agricole.

<sup>26</sup> A modo di semplice esempio, è sufficiente considerare che – sulla base dell'attuale formulazione dell'art. 8 in esame – il beneficiario di pagamenti diretti per 30.000 euro l'anno potrà rientrare nei parametri richiesti, purché i proventi dalle attività non agricole non superino i 600.000 euro l'anno.

E l'attuale definizione di agricoltore attivo, nella misura in cui fa derivare un criterio di qualificazione non da ciò che si fa in azienda (come bene ha osservato De Filippis, 2012) ma da un dato esterno, cioè da quello che si fa al di fuori dell'attività agricola (tra l'altro con un incerto riferimento alle entrate, e non ai redditi), determina esiti per sé contraddittori.

La contraddittorietà e potenziale ingiustizia di tali esiti non sembra esclusa neppure dalla previsione contenuta nel par. 2 dell'art. 9 della proposta, secondo cui: «Il paragrafo 1 non si applica agli agricoltori che hanno percepito pagamenti diretti per un importo inferiore a 5.000 euro per l'anno precedente».

Il testo attuale, invero, esonererebbe gli agricoltori che hanno percepito meno di 5.000 euro non solo dal requisito soggettivo reddituale (con disposizioni condivisibile, proprio per la difficoltà di rispettare tale requisito da parte di chi percepisca modesti importi a titolo di pagamenti diretti), ma anche dal requisito oggettivo dello svolgimento della *attività minima stabilita dagli Stati membri*. E l'esonero dal requisito oggettivo appare in diretta contraddizione con la stessa essenziale definizione di attività agricola contenuta nell'art. 4 della proposta.

Si aggiunga che, almeno nel nostro Paese, la stragrande maggioranza dei pagamenti diretti erogati a far tempo dalla MTR si attesta al di sotto del limite dei 5.000 euro annuali (Frascarelli, 2012). Sicché mantenere l'attuale formulazione del par. 2 dell'art. 9 rischierebbe di vanificare in larga misura gli obiettivi di recupero di una prospettiva produttiva, enunciati nelle relazioni introduttive alle diverse proposte.

In realtà lo stesso impianto del regolamento sembra offrire una possibile soluzione, che consenta di declinare i requisiti necessari per il riconoscimento del diritto al pagamento in ragione di parametri, anche soggettivi, coerenti con la pluralità delle forme organizzative in agricoltura nei diversi Stati membri, in particolare chiamando gli Stati – nell'esercizio della loro competenza concorrente e nel rispetto del canone di sussidiarietà – a integrare nel concreto le fattispecie applicative, così come previsto nell'art. 4(1) c) in riferimento alla definizione della «attività minima» richiesta per dar luogo ad attività agricola.

Nell'ambito di una previsione siffatta si potrebbe anche individuare una relazione, non fra «importo annuo dei pagamenti diretti» e «proventi totali ottenuti da attività non agricole», ma piuttosto fra «importo annuo dei pagamenti diretti» e «proventi totali ottenuti da attività agricole quali definite all'art. 4(1) c)», così riportando il criterio di qualificazione all'interno di ciò che si fa nell'azienda agricola.

Ancora due brevi considerazioni sulla semplificazione. Nel sistema com-

plessivo che emerge dalle misure proposte non sembra realizzata appieno quella semplificazione, che pure è indicata come obiettivo centrale nella relazione introduttiva.

Lo spaccettamento del pagamento unico in una pluralità di pagamenti<sup>27</sup>, il primo e il secondo dei quali sembrano in realtà legati a un unico presupposto<sup>28</sup>, l'inserimento nel primo pilastro di pagamenti specifici legati a politiche territoriali non produttive e a qualità soggettive non paiono esprimere né semplificazione, né compiuta coerenza rispetto alle dichiarate ragioni della *food security*.

## 6. SVILUPPO RURALE E PARTENARIATO

A me sembra che la proposta di regolamento sullo Sviluppo rurale, al di là delle modifiche di impianto e dell'abbandono del meccanismo degli Assi e dell'adozione di un sistema basato su alcune Priorità (Sotte, 2012), segni sul piano istituzionale un passo indietro quanto alla definizione di meccanismi di *governance* uniforme.

Il piano strategico nazionale, espressamente richiesto dal Regolamento n. 1698/2005<sup>29</sup> che aveva in ciò significativamente innovato rispetto al Regolamento n. 1257/1999, non è più previsto come atto necessario. Si lascia agli Stati membri, che presentano programmi regionali, la facoltà di scegliere se presentare anche una disciplina nazionale contenente gli elementi comuni a tali programmi<sup>30</sup>.

Si torna dunque al tema cruciale del rapporto fra diritto ed economia, fra strumenti di governo giuridico e di governo economico.

Nelle ultime proposte si opera nel senso dell'unificazione attraverso Codici europei contenenti definizioni uniformi<sup>31</sup> (prescindendo a questi fini dalla qualità o coerenza delle definizioni, ma prendendo comunque atto dell'unificazione che ne segue), ma ci si ritrae dalle scelte di *governance*, che vengono ulteriormente localizzate, anche sotto il profilo procedimentale.

Il regolamento del 2005 sullo sviluppo rurale, innovando rispetto a quello del 1999, aveva definito le procedure di consultazione per l'elaborazione, adozione, e implementazione dei PSR, e aveva individuato i soggetti legittimati

<sup>27</sup> Cfr. l'art. 1, lett. b) della proposta di regolamento sui pagamenti diretti.

<sup>28</sup> Cfr. l'art. 29 della proposta di regolamento sui pagamenti diretti.

<sup>29</sup> V. gli artt. 11 e 12 del Regolamento n. 1698/2005.

<sup>30</sup> V. l'art. 7(3) della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

<sup>31</sup> V. l'art. 2 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

a partecipare al procedimento, richiamando i principi di *complementarietà*, *sussidiarietà*, e *partenariato*, dando di quest'ultimo puntuale declinazione:

– nell'art. 6, che chiama gli Stati membri a coinvolgere, sia nel piano strategico nazionale, che nei programmi di sviluppo rurale, oltre a:

«a) gli enti pubblici territoriali e altre autorità pubbliche competenti, anche:

b) le parti economiche e sociali,

c) qualsiasi altro organismo rappresentativo della società civile, le organizzazioni non governative, incluse quelle ambientali, e gli organismi per la promozione della parità tra uomini e donne»<sup>32</sup>;

precisando che:

«Il partenariato interviene nell'elaborazione e nella sorveglianza dei piani strategici nazionali, nonché nella preparazione, attuazione e sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale. Gli stati membri coinvolgono tutti i partner appropriati nelle varie fasi della programmazione, compatibilmente con le scadenze fissate per ciascuna fase»<sup>33</sup>,

e nell'art. 11, lì ove prevede che:

«Il piano strategico nazionale garantisce la coerenza tra il sostegno comunitario allo sviluppo rurale e gli orientamenti strategici comunitari, nonché il coordinamento tra le priorità comunitarie, nazionali e regionali. I piani strategici nazionali rappresentano uno strumento di riferimento per la programmazione del FEASR. Essi sono attuati attraverso i programmi di sviluppo rurale».

L'assetto formale, oltre che quello materiale, della disciplina del governo dell'agricoltura nel nostro Paese, era stato conformato in misura significativa dalle scelte espresse nel regolamento sullo sviluppo rurale del 2005, ove si consideri che ai sensi del testo riformato dell'art. 117 Cost.: «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*».

In altre parole, Stato e Regioni, e più in generale tutti soggetti istituzionali di governo dell'agricoltura, non potevano ignorare le prescrizioni del regolamento del 2005 sullo sviluppo rurale, quanto ai procedimenti, alle competenze e ai soggetti, espressione delle parti economiche e sociali e della società civile, cui era stata riconosciuta esplicita legittimazione «*nell'elaborazione e nella sorveglianza dei piani strategici nazionali, nonché nella preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale*»<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Cfr. la più ristretta previsione contenuta nell'art. 8 del reg. (CE) n. 1260/1999.

<sup>33</sup> Art. 6, par. 3, reg. (CE) n. 1698/2005.

<sup>34</sup> Art. 6, par. 3, reg. (CE) n. 1698/2005, cit.

Il mancato rispetto di tale principio, e delle esplicite regole di legittimazione e di procedimento che da esso traevano origine, poteva inficiare la stessa legittimità dei provvedimenti nazionali e regionali di concreta declinazione delle scelte; con l'ulteriore conseguenza di una possibile sindacabilità di tali provvedimenti in sede giurisdizionale, poiché l'eventuale contrasto con principi e disposizioni introdotte dal regolamento comunitario poteva essere inteso come violazione di norme sulle fonti, alla stregua del richiamato testo vigente dell'art. 117 cost.

Tutto ciò, ivi inclusa la specifica individuazione degli *stakeholders*, legittimati siccome portatori di interessi esplicitamente riconosciuti e protetti, è in qualche modo è scomparso dalla proposta di regolamento sullo sviluppo rurale oggi in discussione.

Si utilizzano formule quali quella del "partenariato al livello pertinente"<sup>35</sup>, si ipotizzano forme di "*partenariato pubblico-privato*" nell'ambito delle attività LEADER<sup>36</sup>, si disegna un partenariato europeo per l'innovazione in collegamento con la Rete Rurale Europea di Sviluppo Rurale (Sotte, 2012), ma nella sostanza si pongono a disposizione alcuni riferimenti i cui contenuti sono tutti da definire e appaiono evocati più che normati.

D'altro canto, se tutto ciò determina un possibile ampliamento degli spazi nazionali, e soprattutto regionali, risulterà decisiva la qualità dell'amministrazione pubblica dell'agricoltura, regionale oltre che centrale, nel nostro come negli altri Stati membri.

## 7. LA NUOVA OCM UNICA

Anche in materia di OCM la prima novità, rilevante, investe il metodo adottato, con la presentazione della proposta di riforma della OCM in unico contesto, unitamente alle proposte relative al primo e al secondo pilastro, ai controlli, e al finanziamento della PAC.

Considerare la OCM unica come capitolo di un progetto unitario, che condivide tempi e logiche degli altri strumenti di regolazione e di intervento di una Politica agricola complessivamente intesa, recupera indicazioni sistematiche, presenti già nell'originario Trattato istitutivo della CEE, ma sinora largamente trascurate, a fronte di atti normativi e di prassi, che conoscevano risposte separate e distinte per i versanti disciplinari della produzione e della commercializzazione.

<sup>35</sup> Art. 2(1), g) della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

<sup>36</sup> Art. 44(2) della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

Resta confermata la tendenza, introdotta già del regolamento del 2007<sup>37</sup>, a unificare in un unico testo le disposizioni prima contenute in decine di regolamenti distinti per filiere di prodotto (Costato, 2009), con quanto ne segue in termini di codificazione e unificazione degli istituti. È sufficiente in proposito ricordare il caso della OCM vino, mantenuta separata in occasione della riforma del 2008<sup>38</sup>, e dopo appena un anno collocata all'interno del testo consolidato della OCM unica<sup>39</sup>. È vero che nel 2009 le norme dell'OCM vino del 2008 sono state trasferite all'interno dell'OCM unica senza modifiche testuali. Ma dal punto di vista dell'impatto sulla concreta regolazione, trasferire una pluralità di disposizioni da un testo che costituisce un insieme in sé compiuto (il regolamento sul vino del 2008), e inserirle all'interno di un più ampio e generale documento normativo, importa una modifica profonda anche se non immediatamente apparente, perché comporta che l'interpretazione e l'applicazione vanno fatte sulla base dei principi unitari desumibili dal documento normativo inteso nella sua interezza.

Viene altresì confermato, e per certi versi accentuato rispetto al testo del 2007 in ragione del ricorso al nuovo istituto degli *atti delegati* che affianca e integra il potere di adottare *atti di esecuzione*<sup>40</sup>, l'ampliamento degli spazi di regolazione assegnati alla Commissione da un atto generale, che prevalentemente (e, direi, necessariamente, per interna logica) si pone come regolamento di principi più che di singole prescrizioni.

I poteri della Commissione, pur assistita dal comitato di cui al Regolamento (UE) n. 182/2011, sono assai penetranti, e vanno dalle caratteristiche dei prodotti, alla pezzatura, al nome commerciale, all'etichettatura, alle denominazioni, all'origine e alla provenienza.

Un'ulteriore significativa novità (a fianco delle misure di intervento sui mercati – Canali, 2012) investe i contenuti potenziali della disciplina che concretamente deriverà dall'approvazione della proposta di nuovo regolamento; novità che a mio avviso richiederebbe un'attenta riflessione anche da parte del Parlamento Europeo, chiamato ad attribuire alla Commissione Europea deleghe di notevole ampiezza e con una dimensione temporale di fatto indeterminata<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> V. il Regolamento (CE) del Consiglio n. 1234/2007, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

<sup>38</sup> Regolamento (CE) del Consiglio del 29 aprile 2008, n. 479/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e recante modifica di alcuni regolamenti.

<sup>39</sup> Con il Regolamento (CE) del Consiglio del 25 maggio 2009, n. 491/2009.

<sup>40</sup> V. *supra* par. 1.3.

<sup>41</sup> V. artt. 160 e 161 della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

Dal complessivo testo della proposta emerge infatti un orizzonte di crescente e progressiva globalizzazione della disciplina dei mercati agroalimentari, senza che sia chiaramente esplicitata la relazione fra tale orizzonte e l'obiettivo di sostenere la *food security* e l'industria agroalimentare europea; obiettivo che pure è espressamente dichiarato nelle premesse della proposta di riforma della OCM unica (così come nelle premesse delle altre coeve proposte di riforma della PAC)<sup>42</sup>.

Questo orizzonte trova esemplare rappresentazione nelle disposizioni che riguardano le norme di commercializzazione dei prodotti agricoli<sup>43</sup>.

Per essere venduti nei mercati europei i prodotti devono essere conformi alle norme di commercializzazione fissate con specifiche direttive o adottate dalla Commissione<sup>44</sup>.

Tale generale principio trova però una deroga importante in una disposizione fortemente innovativa prevista dalla proposta di nuovo regolamento qui in commento, non esistente nel testo a oggi vigente di OCM unica; disposizione secondo la quale i prodotti conformi alle norme adottate dalla *Codex Alimentarius Commission* e dall'UNECE sono considerati d'ufficio conformi alle norme europee di commercializzazione<sup>45</sup> e sono pertanto liberamente commerciabili in Europa, salvo che la Commissione Europea non decida di introdurre deroghe all'operare di tale disposizione<sup>46</sup>.

I possibili esiti in termini di *sovranità agro-alimentare europea* sono significativi e vanno ben oltre i meccanismi istruttori e decisorie europei tradizionali, per i quali le norme adottate delle organizzazioni internazionali sono state sin qui prese in considerazione dalla Commissione e dal Consiglio nelle proprie deliberazioni, ma sempre ed esclusivamente nell'ambito di una previa decisione esplicita. In assenza di che le norme delle organizzazioni internazionali sono rimaste raccomandazioni di *soft law* non cogenti.

Con le nuove disposizioni proposte in tema di OCM unica, invece, le norme adottate dalla *Codex Alimentarius Commission* e dall'UNECE potranno entrare nell'ordinamento giuridico europeo, acquistando i caratteri della *hard law*, in assenza di previa esplicita decisione di accettazione da parte delle istituzioni europee.

In altre parole: organizzazioni internazionali, che non rispondono a criteri di legittimazione democratica e di diretta sindacabilità, e la cui *accountability*

<sup>42</sup> V. *supra* par. 1 e 3.

<sup>43</sup> Titolo II, Cpo I, Sezione I, della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

<sup>44</sup> Art. 56(1)(2) della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

<sup>45</sup> Art. 56(3) e Allegato V della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

<sup>46</sup> Art. 57 della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

è stata in più occasioni valutata criticamente, potranno adottare norme, cui i cittadini europei saranno direttamente soggetti.

La disposizione contenuta nella proposta di nuova OCM unica, infatti, definisce regole di produzione normativa, che non passano per un filtro necessario, né del Consiglio né del Parlamento Europeo, ma soltanto della Commissione. E ove la Commissione non ritenga di esercitare il proprio potere di deroga o di eccezione, le norme adottate dai richiamati organismi internazionali saranno di diretta applicazione in Europa.

Mentre nel caso dell'esercizio dei poteri delegati, il Parlamento Europeo può, entro il termine fissato nell'atto legislativo di delega, sia pure a maggioranza assoluta dei propri membri, negare il consenso, e in tal caso l'atto delegato non entra in vigore<sup>47</sup>; nel caso di mancato esercizio da parte della Commissione dei poteri delegati per l'eventuale introduzione di deroghe o eccezioni alle norme delle organizzazioni internazionali<sup>48</sup>, il Parlamento non ha questo potere.

#### 8. UN CONFRONTO FRA LE RAGIONI DELLA POLITICA E LE RAGIONI DELLA TECNICA

In esito a una prima sommaria analisi dello strumentario giuridico che caratterizza le proposte della Commissione (analisi necessariamente provvisoria e tentativa, in ragione della non definitività dei testi), sembra di dover prendere atto che le novità nelle misure proposte sono complessivamente ben maggiori di quanto poteva apparire qualche mese fa a una prima lettura; e sono novità rilevanti sia nel metodo che nei contenuti, non sempre tra loro coerenti e omogenei.

La chiave che unifica queste novità sembra essere quella del confronto fra le ragioni della politica e le ragioni della tecnica.

Una politica così complessa, come la politica di governo dell'agricoltura e dell'agroalimentare di 27 paesi tra loro assai diversi, deve delegare almeno in parte alla tecnica decisioni, che di fatto operano arbitraggi fra interessi non necessariamente omogenei.

La sollecitazione che sembra di poter rivolgere al Parlamento Europeo in sede di esame e discussione delle proposte, è che quanto meno questa delega alla tecnica sia manifesta e dichiarata, e conseguentemente trasparente e sindacabile.

<sup>47</sup> Art. 290 TFUE.

<sup>48</sup> Art. 57 della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.



## RIASSUNTO

Le proposte di modifica della PAC presentate dalla Commissione Europea nell'ottobre del 2011 propongono novità giuridiche rilevanti, sia sotto il profilo istituzionale che quanto ai contenuti.

Sotto il profilo istituzionale, il lavoro esamina i possibili esiti del Trattato di Lisbona in tema di disciplina e governo della PAC, in ragione dell'adozione della procedura legislativa ordinaria con l'attribuzione di nuove competenze al Parlamento Europeo, dell'enunciazione del canone di competenza concorrente fra Unione e Stati membri, e dell'attribuzione di nuovi poteri attribuiti alla Commissione Europea.

Quanto ai contenuti, il lavoro sottolinea la rinnovata attenzione verso i temi dell'autosufficienza alimentare, e analizza le modifiche alla definizione di attività agricola rispetto alla definizione introdotta dal regolamento n. 1782/2003, e i possibili esiti derivanti dall'adozione della nuova figura di agricoltore attivo.

L'esame degli elementi maggiormente significativi contenuti nel nuovo regolamento sulla OCM unica e nel regolamento sullo sviluppo rurale completa l'indagine, che si conclude con la considerazione che la chiave di lettura unificante delle novità proposte dalla Commissione può essere rinvenuta nel decisivo confronto fra le "ragioni della politica" e le "ragioni della tecnica".

## ABSTRACT

*EU Commission proposals for the first pillar of CAP: a new framework or a deja vu?* The proposals for new regulations on Common Agricultural Policy, delivered by the EU Commission in October 2011 are characterized by significant new elements, both with reference to the institutional framework and with reference to the content of the rules.

With reference to the institutional framework, the paper analyzes the possible consequences of the Lisbon Treaty on CAP discipline, taking into account the adoption of the ordinary legislative procedure with the new competences recognised to EU Parliament, the rule of shared competence between EU and Member States, and the new delegated powers assigned to European Commission.

With reference to the content of the proposed rules, the paper underlines the renewed attention toward food security, and analyzes the modification to the definition of agricultural activity which was originally introduced by Regulation No 1782/2003, and the new definition of "active farmer".

In the final part the paper analyses the most significant elements of the proposed regulation on Unique CMO and on rural development, adopting as general conclusion the consideration that the common element unifying the different proposals of the European Commission may be found in the essential dialogue between "politics" and "techniques".

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ALBISINNI F. (2009): *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet, Torino.

ALBISINNI F. (2010a): *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in «Riv. dir.agr.», I, 206.

- ALBISINNI F. (2010b): *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in «Riv.dir.agr.», 2010, 1, p. 607.
- ALBISINNI F. (2011): *I codici europei dell'agricoltura, dopo Lisbona*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, a cura di Costato L., Borghi P., Russo L., Manservigi S., Jovene ed., Napoli, p. 17.
- ANANIA G. (2012): *Osservazioni sulle proposte per la nuova PAC*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma.
- BIANCHI D. (2009): *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, in «Riv.dir.agr.», 1, p. 592.
- BLUMANN CL. (2008) : *La PAC et le Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament.
- CANALI G. (2012): *L'Ocm unica e le misure di mercato*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma.
- COSTATO L. (2003): *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, in «Dir.giur.agr.amb.», p. 663.
- COSTATO L. (2008): *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament.
- COSTATO L. (2010): *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in «Riv.dir.alim.» ([www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)), 1, p. 3.
- COSTATO L. (2011a): *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac*, in «Agricoltura Istituzioni Mercati», n. 2, p. 13.
- COSTATO L. (2011b): *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, in «Riv.dir.agr.», 1, p. 119.
- COSTATO L. (a cura di) (2009): *Commentario al regolamento (CE) n. 1234/2007*, in *Le nuove leggi civ.comm.*, p. 1.
- DE FILIPPIS F., FRASCARELLI A. (2012): *Il percorso, l'impianto e gli obiettivi della riforma della PAC*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma.
- FRASCARELLI A. (2012): *Il nuovo sistema di pagamenti diretti*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma.
- GENCARELLI F. (2010): *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, in «Dir.giur.agr.alim.amb.», p. 734.
- JANNARELLI A. (2006): *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in «Riv.dir.agr.», 1, p. 183.
- JANNARELLI A. (2007): *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, in «Riv.dir.agr.», 1, p. 3.
- JANNARELLI A. (2009): *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, in «Dir.giur.agr.alim.amb.», p. 375.
- SOTTE F. (2012): *Il secondo pilastro*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma.

LUIGI RUSSO\*

## Le «nuove» condizionalità e il greening

### I. LA «VECCHIA» CONDIZIONALITÀ

Occorre preliminarmente chiarire che l'oggetto del mio intervento è dato dal contenuto di alcune proposte normative formulate nel mese di ottobre 2011 dalla Commissione UE: si tratta, dunque, di una normativa non solo non ancora in vigore, ma che, anzi, potrà subire non indifferenti modifiche a seguito del prosieguo dell'iter approvativo, che ora vede il necessario coinvolgimento non solo del Consiglio UE ma anche del Parlamento, il quale ha già avuto modo di esprimere la propria volontà di far sentire pesantemente la propria voce durante il processo decisionale.

Non è, conseguentemente, possibile, né utile, scendere eccessivamente nel dettaglio delle technicalità sottese alle proposte, nelle parti di mia competenza, ritenendo preferibile esaminare il contenuto dei testi normativi in tema di condizionalità e di *greening* soprattutto nella loro portata, per così, dire, «politica».

Innanzitutto, come già il titolo della relazione lascia intuire, il riferimento alla «nuova» condizionalità presuppone che vi sia una «vecchia» condizionalità.

E infatti, la condizionalità non può certo qualificarsi in termini di novità, posto che esso, al contrario, è un istituto ormai maturo: come noto, le sue origini risalgono al reg. 1259/99, dove per la prima volta i pagamenti diretti vennero subordinati al rispetto di requisiti di quelle che all'epoca venivano definite le c.d. ecocondizionalità; la relativa disciplina, tuttavia, era appena abbozzata. Si prevedeva, semplicemente, che gli Stati membri dovessero fissare

\* *Università degli Studi di Ferrara*

criteri di carattere ambientale appropriati, cui subordinare la piena erogazione dei sostegni diretti: la materia era regolata dall'art. 3 (rubricato «requisiti in materia di protezione ambientale»), la cui disciplina era, inoltre, assai scarna<sup>1</sup>.

La condizionalità ha trovato una più adeguata disciplina in occasione della riforma del 2003 e, segnatamente, con il successivo reg. 1782/03<sup>2</sup> e nel conseguente regolamento applicativo della Commissione, in conseguenza dell'enfasi che sull'istituto era posta dalla Commissione, secondo cui la condizionalità doveva considerarsi la sostanziale contropartita ambientale (ma non solo) del sostegno erogato agli agricoltori europei.

In seguito, l'ambito della condizionalità è stato esteso dal settore dei pagamenti diretti (i quali, a loro volta, originariamente avevano un campo di applicazione più limitato dell'attuale) ad alcuni aiuti di sviluppo rurale rientranti tra le misure dell'Asse II del reg. 1698/05<sup>3</sup> (in particolare, la condizionalità nel 2° pilastro concerne 8 misure su un totale di 42, le quali rappresentano ca. il 40% delle spese per lo sviluppo rurale<sup>4</sup>) e, infine, ad alcuni aiuti, collegati con l'estirpazione o la ristrutturazione dei vigneti, disciplinati nel reg. n. 1234/07 sull'OCM unica<sup>5</sup>.

Senza ritornare su concetti già noti, basti in questa sede ricordare che il contenuto della condizionalità<sup>6</sup> si sostanzia nell'imposizione, sui beneficiari

<sup>1</sup> L'art. 3 disponeva, testualmente: «1. Per quanto riguarda le attività agricole di cui al presente regolamento, gli Stati membri adottano le misure che essi ritengono appropriate in materia ambientale tenuto conto della situazione specifica dei terreni agricoli utilizzati o della produzione interessata, nonché dei possibili effetti sull'ambiente. Tali misure possono comprendere: – l'erogazione di aiuti in cambio di impegni agroambientali, – la fissazione di requisiti ambientali obbligatori di carattere generale, – la fissazione di requisiti ambientali specifici la cui soddisfazione è condizione per poter beneficiare dei pagamenti diretti. 2. Gli Stati membri definiscono sanzioni appropriate e proporzionali alla gravità delle conseguenze ecologiche risultanti dal mancato rispetto dei requisiti ambientali di cui al paragrafo 1. Essi possono prevedere una riduzione o, se del caso, la soppressione dei benefici derivanti dai regimi di sostegno di cui trattasi se non sono soddisfatti i suddetti requisiti».

<sup>2</sup> Del 29 settembre 2003, in GUUE L 270, 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 e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001.

<sup>3</sup> Del Consiglio del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

<sup>4</sup> Così la Corte dei Conti UE, relazione speciale 8/2008, *La condizionalità costituisce una politica efficace?*, p. 23. In essa rientrano anche, per talune misure, requisiti minimi sull'uso di fertilizzanti e fitofarmaci.

<sup>5</sup> Reg. n. 1234/07 del Consiglio del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

<sup>6</sup> Cfr. D. BIANCHI, *La 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

degli aiuti diretti, o di determinati aiuti del secondo pilastro o conseguenti a estirpazione o ristrutturazione dei vigneti, di determinati vincoli e obblighi consistenti nel rispetto di alcune norme giuridiche contenute in 18 atti giuridici dell'Unione, individuate in un apposito allegato al reg. 73/09 (i c.d. criteri di gestione obbligatori: in seguito CGO), e nel rispetto di alcune norme comportamentali finalizzate al mantenimento dei terreni abbinati alle domande di pagamento o interessati da misure strutturali in buone condizioni agronomiche e ambientali (c.d. BCAA); queste ultime, a differenza dei CGO, sono individuate dagli Stati membri all'interno di una griglia di opzioni delineate dal legislatore comunitario, nell'allegato II al reg. 73/09.

Il rispetto dei CGO o delle BCAA evita l'applicazione di riduzioni o anche – nei casi più gravi – l'esclusione degli aiuti percepiti o percipiendi; quanto alla riduzione, che è l'ipotesi senz'altro più frequente – essendo l'esclusione sostanzialmente eccezionale – essa ammonta a un importo pari a una forbice da un minimo dell'1% a un massimo del 5% (15% in caso di recidiva) in caso infrazione colposa, ovvero pari a non meno del 20% (preferibilmente del 20%, secondo il reg. applicativo) in caso di natura dolosa dell'infrazione.

Corollario del sistema è l'effettuazione di controlli anche *in loco*, previsti sia dall'originario regolamento 1782/03 sia, ora, dall'art. 22, reg. 73/2009, di cui si dirà tra breve.

L'Istituto, così come congegnato, ha sollevato riserve e perplessità, sia in ordine al contenuto degli impegni richiesti agli agricoltori, sia in ordine alla difficile attività di verifica e controllo<sup>7</sup>.

---

ss.; ID., *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario*, Atti del convegno Ferrara-Rovigo 19-20 novembre 2004, a cura di Casadei e Sgarbanti, Milano, 2005, p. 57 ss., spec. p. 66 s.; sia consentito anche il rinvio a L. Russo, *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, in «I Georgofili, Quaderni», 2005, XI, *Coltivazioni destinate alla fauna selvatica. Opportunità per la nuova PAC?*, Firenze, 2007, p. 19 ss.; ID., *La condizionalità da condizione a fine*, in «Riv. dir. agr.», 2007, I, p. 231 ss.; ID., *La «condizionalità» nella riforma degli aiuti diretti comunitari e nel settore dello sviluppo rurale*, in *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, Jovene, Napoli, 2008, a cura di Albisinni e Sciaudone, p. 117 ss.

<sup>7</sup> La catena dei controlli, infatti, è estremamente complessa: si pensi, ad es., che ai sensi dell'art. 48, reg. 1122/09 (ovvero dell'attuale regolamento attuativo della condizionalità nel settore dei pagamenti diretti) i soggetti responsabili dei controlli e legittimati ad applicare le riduzioni o le esclusioni degli aiuti sono gli organismi pagatori; tuttavia, di regola, non sono gli stessi organismi pagatori a procedere ai controlli (non avendo il personale e le relative competenze), cui provvedono gli organismi di controllo specializzati. Per venire alla situazione italiana, gli organismi pagatori diversi dalla AGEA dettano, dunque, proprie disposizioni in armonia con il quadro dettato da AGEA stessa quale organismo di coordinamento. Dal «Rapporto di applicazione della condizionalità in Italia», a cura del Mipaaf, del settembre 2010, è dato desumere che nel 2008 vi era assoggettata una platea di 1.435.000 agricoltori, divenuti nel 2009 1.308.000.

Con riferimento al primo aspetto, basti pensare che le BCAA non sembrano andare molto oltre gli ordinari impegni di coltivazione; è stato opportunamente rilevato che tale non particolare gravosità dei vincoli trova spiegazione anche nel fatto che i PSR regionali prevedono misure di sostegno per comportamenti virtuosi da un punto di vista ambientale, che impongono costi più elevati ai beneficiari, per i quali è previsto, infatti, uno specifico sostegno di sviluppo rurale: è evidente, dunque, la volontà di evitare sovrapposizioni tra i vincoli della condizionalità e quelli di carattere agroambientale disciplinati nel 2° pilastro della PAC.

Quanto ai CGO, come già osservato, essi sono rappresentati da norme contenute in (soli) 18 atti normativi i quali, peraltro, erano già vincolanti; inoltre, non tutti sono da rispettare ma solo quelli pertinenti con la specifica attività svolta dall'agricoltore. Molti dei CGO sono, poi, costituiti da direttive, che sovente vengono applicate in maniera disomogenea dagli Stati membri, posto che esse lasciano agli Stati la scelta delle forme e dei metodi da utilizzare per il conseguimento dei risultati da raggiungere; talora, oltre tutto, gli Stati risultano anche inadempimenti all'obbligo di recepimento, così che tale inadempimento si ripercuote, a cascata, anche sulla condizionalità, dal momento che le norme da rispettare dai singoli agricoltori sono date non da quelle contenute nelle direttive ma dalle norme interne applicative di quelle. Non da ultimo va evidenziata la complessità del sistema, dal momento che i CGO sono costituiti da 48 articoli («pescati» tra le varie disposizioni dei ricordati 18 atti normativi) i quali, a loro volta, nella maggior parte dei casi rinviano ad altri articoli, ad allegati o a elenchi, con conseguenti difficoltà ricostruttive dell'esatto contenuto degli impegni e dei vincoli.

Né può dimenticarsi la difficoltà di stabilire quando una infrazione possa dirsi colposa piuttosto che intenzionale; a questo scopo sono previste, già a livello di normativa europea, delle presunzioni di intenzionalità<sup>8</sup>.

L'*health check* del 2008 ha riguardato anche la condizionalità, che è stata

---

Nel 2008 sono stati eseguiti 22.000 controlli, con il 10% di infrazioni rilevate. Esaminando gli esiti dei controlli nei primi anni di applicazione del sistema, emerge come la percentuale delle infrazioni rilevate risulti in graduale aumento rispetto al 2005, probabilmente anche a seguito del miglioramento dei controlli stessi. A seguito di indagini statistiche è emerso, inoltre, che risulta più gravosa la conformazione ai CGO rispetto alle BCAA, anche perché queste ultime, come si dirà nel testo, corrispondono nella maggior parte a pratiche agricole già diffuse.

<sup>8</sup> Queste possono ritenersi legittime solo perché, nonostante possibili equivoci desumibili dal tenore letterale di talune disposizioni normative, le riduzioni o l'esclusione degli aiuti non possono configurarsi in termini di sanzioni amministrative; e invero, se esse fossero da qualificarsi in termini di sanzioni, vi sarebbe da dubitare della legittimità di un dolo solo presunto e non accertato in concreto.

sottoposta a un moderato *restyling*: relativamente al primo pilastro, la riforma ha comportato la sostituzione del reg. 1782/03 con il reg. 73/09<sup>9</sup>. Il nuovo regolamento è intervenuto sulla condizionalità, senza stravolgerne il contenuto, prevedendo la possibilità per gli Stati membri di non provvedere a riduzione degli aiuti per infrazioni di importanza minore o quando l'importo delle riduzioni risulti inferiore a cento euro; l'ampliamento degli obiettivi delle norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni, introducendo un 5° obiettivo, relativo alla tutela delle risorse idriche, destinato a operare dal 2012; introducendo BCAA facoltative (anche se in Italia restano obbligatorie, essendosi previsto che la facoltatività non opera se le BCAA in questione erano già state previste dagli Stati membri); aggiornando i CGO a regolamenti o direttive sopravvenute al 2003, e togliendo alcuni impegni siccome non direttamente pertinenti per l'attività agricola<sup>10</sup>.

Allo stato i regolamenti applicativi della Commissione, anche se non dedicati in via esclusiva alla condizionalità (riguardando anche la modulazione, o il SIGC), con cui si specificano le modalità dei controlli e si individuano le percentuali di riduzione collegate alle eventuali infrazioni agli impegni di condizionalità sono rappresentati dai reg. n. 65/2011, quanto al settore dello sviluppo rurale e n. 1122/09 quanto al settore dei pagamenti diretti<sup>11</sup>; quest'ultimo, peraltro, reca le modalità di applicazione anche degli articoli sulla condizionalità contenuti nel regolamento istitutivo dell'OCM unica.

V'è, peraltro, da dubitare sulla reale portata semplificatrice di alcune novità, come, ad es., la previsione della possibilità di non sanzionare infrazioni minori o di non applicare le riduzioni quando esse risultino inferiori ai cento euro: in relazione a tali fattispecie, le norme prevedono, infatti, che l'anno successivo si debba verificare se l'agricoltore interessato si sia posto in regola, così che, paradossalmente, per le infrazioni di minore rilevanza, quantitativa e qualitativa, è richiesto un doppio controllo.

Quanto al 2° pilastro, a seguito della verifica dello stato di salute della PAC è stato adottato il reg. 74/09, destinato a integrare le disposizioni del reg. 1698/05. Il reg.

<sup>9</sup> In cui rilevano, ai nostri fini, gli artt. da 4 e 6, e gli allegati II e III; l'art. 22 sui controlli; l'art. 23 sulle riduzioni ed esclusioni; l'art. 24 sulle modalità delle riduzioni o esclusioni; l'art. 25 sulla sorte degli importi risultanti dalla condizionalità, i quali sono da riaccreditare al FEAGA, con la previsione che gli Stati membri possono, tuttavia, trattenere fino al 25% degli importi risultanti dall'applicazione delle riduzioni o delle esclusioni degli aiuti.

<sup>10</sup> Cfr. la relazione speciale 8/2008 della Corte dei Conti UE, p. 19, che già rilevava come alcuni CGO non si riferissero specificamente all'attività agricola, quali le norme sulla caccia o sul trasporto del bestiame per la vendita.

<sup>11</sup> Il quale dedica alla condizionalità gli artt. 8, 9; da 47 a 54; 55; da 70 a 72; 79, su un totale di 87 articoli.

74/09 ha dato luogo a una migliore sistematizzazione della disciplina sulla condizionalità, originariamente assai scarna. In particolare, con l'intervento del 2009 si è ampliata la disciplina della condizionalità nel 2° pilastro e, soprattutto, si è armonizzata con la disciplina dettata sul punto dal reg. 73/09. A seguito di tali innovazioni è stato successivamente adottato – come già rilevato – un nuovo regolamento applicativo, il n. 65/2011, che, infatti, rinvia in gran parte al reg. 1122/09<sup>12</sup>.

Come accennato, l'ambito di applicazione della condizionalità è stato, poi, successivamente esteso al settore vitivinicolo, con gli articoli 85 *unvicies* (per i beneficiari di aiuti all'estirpazione, per i tre anni successivi) e 103 *septvicies* del reg. 1234/07 (per i beneficiari di aiuti alla ristrutturazione, per i 3 anni successivi, e per i beneficiari di aiuti per la vendemmia verde, per l'anno in cui l'aiuto è stato concesso), introdotti dal reg. 491/09<sup>13</sup>.

La disciplina comunitaria non è, tuttavia, sufficiente per rendere pienamente operativa la condizionalità, occorrendo una necessaria implementazione nazionale, e non solo per la concreta individuazione delle BCAA (la cui determinazione, si ricorderà, è lasciata agli Stati membri).

Per quanto concerne l'Italia la relativa disciplina è rappresentata, ora, dal D.M. n. 10125/09 (composto di 28 articoli e 8 allegati), modificato da ultimo dal D.M. 22 dicembre 2011<sup>14</sup>, e contiene una unica disciplina per 1° e 2° pilastro (così semplificando rispetto al passato). Esso individua le norme interne attuative dei CGO, nonché le BCAA (queste ultime, tuttavia, destinate a operare solo in difetto di individuazione di norme specifiche da parte delle regioni), e detta criteri per le riduzioni o esclusioni<sup>15</sup>, precedentemente, invece, delegate all'AGEA. Quest'ultima, ora, in base al D.M. vigente, ha il compito di adottare la disciplina sui controlli e sugli indici di verifica<sup>16</sup>.

La particolare disciplina per le infrazioni di importanza minore<sup>17</sup> si rinviene nell'art. 5 del D.M., mentre il successivo art. 9 del D.M. prevede – sulla scorta della facoltà lasciata agli Stati membri dall'art. 23, par. 2, reg. 73/2009 – che nessuna riduzione possa essere disposta se la riduzione risulti inferiore a 100 euro, ferma restando la necessità che il beneficiario inadempiente adotti le opportune azioni correttive<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Il quale dedica alla condizionalità gli articoli da 19 a 21, su un totale di 35 articoli.

<sup>13</sup> Reg. 491/09 del Consiglio del 25 maggio 2009, che modifica il reg. (CE) n. 1234/07.

<sup>14</sup> Pubblicato in GU del 30.12.2011.

<sup>15</sup> Cfr. art. 4, DM 10125/09, che individua anche le percentuali di riduzione e i casi di esclusione.

<sup>16</sup> Così l'art. 12 del D.M. 10125/09.

<sup>17</sup> Ex art. 24, par. 2, reg. 73/09, non è mai qualificabile in termini di infrazione minore quella che può costituire un rischio diretto per la salute pubblica o degli animali.

<sup>18</sup> Relativamente a tale facoltà, mette conto ricordare che la Corte dei Conti UE (nella sua relazione speciale sulla condizionalità) ha, tuttavia, rilevato che così facendo si perde gran parte delle



## 2. LA PROSSIMA RIFORMA DEL 2014

Le proposte di regolamento presentate nell'ottobre 2011 sono state precedute dalla Comunicazione della Commissione del novembre 2010 «*La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*»<sup>19</sup>; in tale documento la Commissione anticipava alcune novità, che hanno poi trovato attuazione nei testi delle diverse proposte dell'anno successivo, tra cui tanto un nuovo assetto della condizionalità, quanto il c.d. *greening*<sup>20</sup>. Quanto alla prima, il documento rileva come le norme di condizionalità debbano essere (mantenute, ma) semplificate, «offrendo agli agricoltori e alle amministrazioni un dispositivo più semplice ed esaustivo, senza tuttavia snaturare il concetto stesso di condizionalità»; relativamente al *greening*, si legge nella ricordata Comunicazione che la PAC dovrà rafforzare la propria efficacia ambientale, «grazie ad una componente “ecologica” obbligatoria dei pagamenti diretti a sostegno di misure ambientali applicabili su tutto il territorio dell'UE. La priorità dovrebbe essere attribuita ad azioni destinate a contribuire al conseguimento di obiettivi di politica climatica e ambientale, che potrebbero tradursi in interventi ambientali semplici, generalizzati, non contrattuali e annuali, che vadano al di là dei requisiti della condizionalità e riguardino l'agricoltura (quali pascoli permanenti, coperture vegetali, la rotazione delle colture e il set-aside ecologico)».

È noto, infatti, che l'orizzonte temporale dei regolamenti attualmente in vigore è destinato a esaurirsi alla fine del 2013, in concomitanza con il termine degli assetti di bilancio dell'Unione adottati per il periodo 2007 – 2013; dal 2014 ci attende, dunque, tanto un nuovo bilancio dell'Unione europea, con la prevedibile rivisitazione (al ribasso) degli stanziamenti dedicati al settore agricolo, quanto una revisione degli strumenti attuativi della PAC, e segnatamente dei regolamenti di base concernenti gli interventi sui due pilastri della politica agricola. Peraltro, la nuova disciplina dovrà essere adottata in conformità ai nuovi assetti istituzionali e normativi conseguenti all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, così che i nuovi regolamenti non saranno più appannaggio esclusivo della dialettica a due tra Commissione e Consiglio, ma

---

riduzioni, dal momento che, ad es., in Finlandia il 65% delle riduzioni esaminate nell'audit era inferiore a 100 euro; in Polonia il 94%; in Olanda la riduzione è in media 100 euro.

<sup>19</sup> Comunicazione COM (2010) 672 del 18 novembre 2010.

<sup>20</sup> Rileva l'incongruenza tra le declaratorie contenute nella Comunicazione e il testo delle proposte successivamente adottate dalla stessa Commissione, L. COSTATO, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, in «Agricoltura-Istituzioni-Mercati», 2011, p. 13 ss.

vedranno come nuovo soggetto partecipe del processo decisionale anche il Parlamento europeo, il quale ha già chiarito di voler assumere un ruolo attivo e di condizionamento sostanziale per l'adozione della nuova normativa.

L'attività preparatoria della Commissione deve, quindi, essere vista con occhi diversi rispetto al passato: se, prima, con la procedura speciale agricola, le proposte della Commissione erano destinate, il più delle volte, a essere trasfuse senza sostanziali variazioni nei testi normativi definitivi adottati dal Consiglio, ora, con l'entrata in campo del Parlamento – e, dunque, di un soggetto prettamente politico – il ruolo della Commissione è destinato a perdere rilevanza, ed è anzi presumibile che i contenuti di cui alle proposte presentate siano destinati a non pochi cambiamenti durante il processo decisionale che vedrà coinvolti il Consiglio e il Parlamento.

Allo stato, tuttavia, ci troviamo a dover fare i conti con le proposte adottate dalla Commissione, dalle quali si evince il permanere dell'istituto della condizionalità: la quale, così come congegnata, resta sostanzialmente immutata, prevedendosi sempre il necessario rispetto tanto dei CGO quanto delle BCAA, salvo qualche intervento semplificatore.

### 3. (SEGUE): LA «NUOVA» CONDIZIONALITÀ

Come anticipato, la riforma dovrebbe comportare per la «nuova» condizionalità solamente una ulteriore (rispetto a quella già disposta a seguito dell'*health check*<sup>21</sup>) attività di semplificazione, così che le virgolette per l'aggettivo sono d'obbligo, sia perché, come rilevato, la condizionalità è istituito già vigente, sia perché di nuovo nella proposta c'è ben poco, salvo l'infelice utilizzo del termine «sanzione» riferito alle riduzioni o alle esclusioni conseguenti, prima inesistente<sup>22</sup>. Nonostante l'uso di tale termine, invero, deve ritenersi che la configurazione della condizionalità non debba modificarsi nel senso di rite-

<sup>21</sup> Con la verifica dello stato di salute si è, in effetti, opportunamente armonizzata la disciplina della condizionalità nei due pilastri, la cui originaria disciplina era priva di coordinamento: con il reg. 74/09 la disciplina della condizionalità nel settore dello sviluppo rurale è stata sensibilmente ravvicinata a quella operante nel settore dei pagamenti diretti; ravvicinamento proseguito con i successivi regolamenti attuativi: il reg. n. 65/2011 (attuativo del reg. 1698/05) rinvia, infatti, al reg. n. 1122/09 (attuativo del reg. 73/09); quest'ultimo, a sua volta, contiene la normativa applicativa anche della condizionalità prevista dal reg. 1234/07 sull'OCM unica.

<sup>22</sup> L'art. 91, par. 1, della proposta di regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune dispone, infatti, che «al beneficiario di cui all'articolo 92 che non rispetti, nell'azienda, le regole di condizionalità stabilite dall'articolo 93 è applicata una sanzione».

nerla una sorta di sanzione per gli agricoltori inadempienti, restando ancora una forma di condizionamento al pieno percepimento degli aiuti; la differenziazione rileva sul piano sostanziale, dal momento che la qualificazione della condizionalità come istituto sanzionatorio imporrebbe doverose riflessioni sulle modalità con cui essa è stata implementata nel nostro Paese, posto che per le sanzioni amministrative sono formulate garanzie di legalità ignote all'attuazione della PAC in Italia, avvenuta, com'è noto, attraverso il ricorso a decreti ministeriali.

In particolare, la disciplina della condizionalità cessa di essere separata per i due pilastri, ma diviene unica per tutti i settori cui essa è applicabile, confluendo in un regolamento di carattere orizzontale, recante anche la disciplina dei controlli<sup>23</sup>. Nella proposta di regolamento orizzontale, composto di 115 articoli, alcuni (segnatamente, gli articoli da 91 a 100) sono dedicati alla condizionalità.

Come accennato, il contenuto della condizionalità non cambia nella sostanza, restando i CGO (13 atti) e le BCAA (otto), così come immutate appaiono le riduzioni previste.

Una seconda semplificazione è data dalla presenza di un solo allegato (l'allegato II) che racchiude tanto i CGO quanto le BCAA<sup>24</sup>.

Viene mantenuta la facoltà degli Stati membri di non operare riduzioni se inferiori a 100 euro (art. 97, par. 3, della proposta), però resta l'obbligo di verifica che il beneficiario abbia posto in essere le opportune azioni correttive; similmente quanto alle infrazioni di portata minore (art. 99, par. 2, della proposta), ovvero quando «in base alla sua gravità, portata e durata, l'inadempienza è da considerarsi di scarsa rilevanza», fermo restando che le infrazioni che costituiscono un rischio diretto per la salute pubblica o degli animali non possono mai considerarsi di scarsa rilevanza.

Una vera semplificazione concerne, invece, la categoria, di nuova introduzione, dei piccoli imprenditori, per i quali viene esclusa *tout court* l'applicabilità della disciplina in tema di condizionalità. La nozione di piccolo

<sup>23</sup> V. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune del 12 ottobre 2011: COM (2011) 628 def.

<sup>24</sup> L'allegato II prevede tre settori (ambiente, cambiamenti climatici e buone condizioni agronomiche del terreno; sanità pubblica, salute degli animali e delle piante; benessere degli animali) cui sono collegati dei temi principali (acque; suolo e stoccaggio di carbonio; biodiversità; livello minimo di mantenimento dei paesaggi, per il settore ambientale; sicurezza alimentare, identificazione degli animali, malattie degli animali, prodotti fitosanitari, per il settore sanità pubblica; benessere degli animali, tema coincidente con la denominazione del terzo settore). Le otto norme delle BCAA rientrano tutte nel primo settore.

imprenditore si ricava – mancando una definizione espressa – da alcune norme contenute nella proposta di nuovo regolamento sui pagamenti diretti (in particolare del Titolo V: artt. da 47 a 51); tali sono coloro che, in possesso dei requisiti minimi di cui all'art. 10, par. 1 (e cioè avere diritto ad un pagamento non inferiore a 100 euro e avere la disponibilità di una superficie ammissibile non inferiore a 1 ha., beneficiano – nei limiti del 10% del massimale nazionale – di un importo non superiore al 15% del pagamento medio annuo per beneficiario ovvero di un importo corrispondente al pagamento medio nazionale per ettaro, moltiplicato per una cifra corrispondente al numero di ettari fino a un massimo di tre; in ogni caso l'importo cui essi hanno diritto non può essere inferiore a 500 euro e superiore a 1000 euro; i piccoli imprenditori sono esonerati anche dal *greening*. Sono esclusi dagli obblighi di condizionalità anche coloro che beneficiano di aiuti ex art. 29, par. 9<sup>25</sup> della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale (art. 92).

Cambia, inoltre, l'importo che può essere trattenuto dagli Stati membri a seguito dell'applicazione delle riduzioni o esclusioni, che passa dal 25% al 10% (art. 100).

Come meglio di vedrà in seguito, esiste ancora, nelle proposte di regolamento, un non chiaro coordinamento tra alcune BCAA e alcuni vincoli derivanti dal *greening*, con il rischio di sovrapposizioni.

Non può, tuttavia, non osservarsi come la riproposizione, sostanzialmente immutata, della condizionalità lasci perplessi, dal momento che la odierna condizionalità era stata assoggettata a non poche valutazioni critiche da parte della Corte dei Conti UE e, in particolare, dalla relazione speciale n. 8/2008 adottata a seguito di una verifica in alcuni Stati membri circa la efficacia dello strumento della condizionalità<sup>26</sup>.

Tale relazione evidenziava non poche criticità della condizionalità, tra cui la difficile verificabilità del rispetto dei requisiti imposti ai beneficiari<sup>27</sup>; la eccessiva complessità della normativa; l'insussistenza di un chiaro rapporto di proporzionalità tra la misura delle riduzioni e la gravità dell'infrazione riscon-

<sup>25</sup> Che prevede un possibile sostegno alla conservazione delle risorse genetiche in agricoltura per interventi diversi da quelli già contemplati nei precedenti paragrafi dell'art. 29.

<sup>26</sup> Cfr. Corte conti UE, Relazione speciale 8/2008, *La condizionalità costituisce una politica efficace?*

<sup>27</sup> Rileva l'organo di controllo come spesso gli impegni risultino di difficile controllabilità, e segnatamente quelli di carattere ambientale e in tema di tutela della salute; a differenza di altri, quale, ad es., la corretta identificazione degli animali (ovvero la verifica dell'esistenza di un marchio auricolare). Si evidenzia, inoltre, l'anomalia del fatto che in Finlandia, Francia, Grecia, Slovenia negli anni 2005 e 2006 non è stata rilevata alcuna infrazione nei 11.633 controlli sulla applicazione della direttiva uccelli selvatici e nei 14.896 controlli sulla direttiva habitat.

trata<sup>28</sup>; il non chiaro coordinamento tra la normativa in tema di condizionalità e quella sulle misure agroambientali nel 2° pilastro (a ciò ha posto rimedio il reg. 74/09); una scarsa efficacia dei controlli<sup>29</sup> e lo scarso effetto deterrente delle riduzioni, dal momento che per molti impegni di condizionalità i costi che essi procurano sono maggiori della percentuale del 5% oggetto di possibile riduzione.

Prima ancora, la Corte dei Conti osserva come, a ben vedere, manchi perfino una enunciazione, nei testi normativi, degli obiettivi che essa intende perseguire, dal momento che un riferimento agli obiettivi è contenuto solo nei considerando introduttivi del regolamento di base.

Sorprende, dunque, come, alla luce di tali circostanziate considerazioni critiche, la Commissione abbia deciso di riproporre la condizionalità senza adottare correttivi di natura sostanziale, idonei a cercare quanto meno di renderla più efficace ai fini del perseguimento degli obiettivi cui essa, almeno formalmente, pare essere preposta.

#### 4. IL GREENING

Facendo seguito a quanto preconizzato nella Comunicazione del novembre 2010, la proposta di nuovo regolamento sui pagamenti diretti<sup>30</sup> innova sensibilmente rispetto al passato, operando quello che viene usualmente definito lo «spacchettamento» degli aiuti diretti disaccoppiati.

Accanto a un pagamento definito di base (di cui agli articoli da 18 a 28 della proposta), una percentuale del 30% del massimale nazionale viene riservata a quegli agricoltori che rispettino una serie di vincoli finalizzati alla tutela dell'ambiente e del clima: la relativa disciplina si ritrova nel Capo 2 (Pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente: ar-

<sup>28</sup> È stata, in particolare, accertata una inadeguata applicazione da parte degli Stati membri del principio di proporzionalità delle riduzioni in relazione alla gravità delle infrazioni (p. 30), e una inadeguata applicazione anche al caso di recidiva (si pensi al caso della Finlandia, in cui più del 50% delle aziende autori di infrazione nel 2005 si è resa responsabile di identiche infrazioni anche nel 2006).

<sup>29</sup> Relativamente ai quali, ad es., non viene dato rilievo al fatto che la loro efficacia dipende anche dal periodo dell'anno in cui essi si svolgono; di norma, poi, viene eseguito un solo controllo all'anno per azienda, così che la sua efficacia dipende grandemente anche dal solo dato temporale circa il momento dell'accesso *in loco* rispetto all'impegno oggetto di verifica.

<sup>30</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, del 12 ottobre 2011, COM (2011) 625 def.

ticoli da 29 a 33) del Titolo III (Regime dei pagamenti di base e pagamenti connessi)<sup>31</sup>. Tale pagamento supplementare non è, peraltro, l'unico, essendo previsti altri pagamenti (facoltativi od obbligatori, a seconda dei casi), e segnatamente quello (facoltativo) per le zone soggette a vincoli naturali (artt. 34 e 35), cui può essere destinato al massimo un importo pari al 5% del massimale nazionale; quello (obbligatorio) in favore dei giovani agricoltori, di cui agli articoli 36 e 37, mediante utilizzo di una percentuale non superiore al 2% del massimale nazionale. Oltre a tali pagamenti disaccoppiati, la proposta di regolamento prevede la possibilità per gli Stati membri di erogare aiuti accoppiati per determinate produzioni, nei limiti, complessivamente, del 5% del massimale nazionale. Come accennato in precedenza, è previsto, inoltre, un regime semplificato per i piccoli agricoltori, i quali hanno la facoltà di accedervi con il conseguente esonero dagli impegni di condizionalità e di inverdimento. Come contropartita, l'importo degli aiuti risulta particolarmente modesto: esso, infatti, a scelta dello Stato membro, non può essere superiore al 15% del pagamento medio nazionale per beneficiario o, in alternativa, non può superare l'importo corrispondente al pagamento medio nazionale per ettaro moltiplicato per una cifra corrispondente dal numero di ettari fino a un massimo di tre; in ogni caso, l'importo degli aiuti non può essere inferiore a 500 euro, né superiore a 1.000 euro, fermo restando che l'importo complessivamente erogato da ogni Stato membro nel regime semplificato per i piccoli agricoltori non può superare il 10% del massimale nazionale.

Per quanto più interessa in questa sede, il rispetto di quelle che vengono definite pratiche agricole benefiche per il clima e per l'ambiente condiziona il diritto a un pagamento disaccoppiato aggiuntivo rispetto a quello di base pari al 30% del massimale nazionale<sup>32</sup>.

Si ricorderà, invero, che la Comunicazione della Commissione del novembre 2010 lasciava prevedere, come si è visto, l'introduzione di nuove misure di carattere ambientale; nel documento, peraltro, la Commissione si premurava di spiegare che tali misure sarebbero risultate di semplice attuazione e di agevole verifica.

Nella successiva proposta i vincoli del *greening* si sostanziano in tre misure: a) la presenza di almeno 3 colture diverse su superfici a seminativo, qualora

<sup>31</sup> L'art. 33 della proposta prevede che il pagamento collegato al *greening* possa essere attuato a livello nazionale o, ma solo in caso di regionalizzazione del pagamento di base, regionale.

<sup>32</sup> Alcuni commentatori si pongono il quesito se la violazione degli impegni del *greening* comporti la perdita del solo pagamento supplementare del 30% o anche del pagamento di base; lo spaccettamento dei pagamenti induce a ritenere che vi sia la perdita del solo 30%.

queste assommino ad almeno 3 ettari<sup>33</sup>; *b*) il mantenimento del prato permanente esistente e dichiarato al momento della presentazione della domanda di pagamento per l'anno 2014; *c*) avere un'area di interesse ecologico in azienda (terreni a riposo, terrazze, fasce tampone, elementi caratteristici del paesaggio, superfici oggetto di imboschimento).

Relativamente al *greening*, così come emerge dalla proposta, possono individuarsi almeno sei elementi di criticità.

Un primo profilo bisognoso di chiarimenti concerne il rapporto tra la condizionalità e il *greening*: si ricorderà, infatti, che in occasione della riforma del 2003 la condizionalità venne presentata – ed enfatizzata – dalla Commissione quale strumento innovativo per rendere più “verde” la PAC, e per giustificare la stessa esistenza presso l'opinione pubblica europea, in buona parte restia alla concessione di sostegni al settore primario. In questo modo, la sussistenza di vincoli di carattere ambientale, a tutela della salute e del benessere degli animali veniva vista come adeguata contropartita chiesta al settore agricolo per gli aiuti pubblici che esso riceve.

L'introduzione delle pratiche benefiche per il clima e per l'ambiente fa sì, innanzitutto, che la condizionalità perda la sua caratteristica di essere l'unico elemento finalizzato a una eco compatibilità dei sostegni disaccoppiati; nella proposta della Commissione la condizionalità diventa non più l'unico meccanismo di carattere *lato sensu* ambientale, ma una sorta di prerequisito. Mette conto rilevare, poi, che ex art. 29 della proposta le misure del *greening* non sono facoltative, lasciandosi così ai singoli la scelta se aderire o meno al sistema, ma obbligatorie, così che il *greening* si configura come una sorta di condizionalità rafforzata<sup>34</sup>.

Al tempo stesso, però, l'assetto prefigurato dalla Commissione rende evidente la scarsa incidenza degli impegni di condizionalità, posto che si è sentita la necessità di inserire norme ulteriori a carico dei beneficiari e di condizionare l'erogazione di importi ben maggiori non solo di quelli subordinati al rispetto degli impegni di condizionalità, ma anche dei pagamenti agro ambientali erogati nell'ambito delle misure di sviluppo rurale: stante la destinazione al 1°

<sup>33</sup> Sempre che la superficie non sia interamente utilizzata per la produzione di erba seminata o spontanea, o non sia interamente lasciata a riposo o interamente investita a colture sommerse per una parte significativa dell'anno; le tre colture, inoltre, devono coprire ciascuna almeno il 5% e quella principale non deve superare il 70% della superficie a seminativo (così l'art. 30, par. 1, della proposta di regolamento sui pagamenti diretti).

<sup>34</sup> Peraltro, verosimilmente prima ci sarà il pagamento e poi il recupero dell'indebito, sembrando improbabile che i controlli possano avvenire sostanzialmente in tempo reale e impedire così l'erogazione del pagamento supplementare.

pilastro del 75% ca. delle complessive risorse della PAC, il budget collegato al rispetto del *greening* è pari a ca. due volte quello destinato ai pagamenti agroambientali del 2° pilastro.

Al tempo stesso, l'introduzione del *greening* viene motivata dalla necessità che l'attività agricola persegua la tutela di beni pubblici quali, appunto, l'ambiente e il clima, ovvero sostanzialmente da ragioni simili a quelle che a suo tempo avevano indotto le Istituzioni europee a introdurre la condizionalità; quest'ultima, tuttavia, come si è visto, non scompare ma viene mantenuta, con una inevitabile duplicazione di misure gravanti sui beneficiari. Senza considerare che le misure aggiuntive che si intendono introdurre a far tempo dal 2014 alimentano i dubbi sulla effettiva utilità della condizionalità e sulla necessità di prevedere due istituti distinti seppure finalizzati al perseguimento dei medesimi obiettivi, così che la scelta più congrua appariva essere un potenziamento di un istituto (la condizionalità) già esistente e senz'altro bisognoso di una serie di messe a punto ben più sostanziose di quelle oggetto della proposta della Commissione.

Quanto agli impegni di inverdimento ricordati in precedenza *sub* b) e c), appare evidente la possibilità di loro sovrapposizioni tanto con le norme in tema di condizionalità, quanto con le misure di sviluppo rurale di natura agroambientale (le quali vengono mantenute anche nella proposta di nuovo regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale e vengono ridenominate in pagamenti agro-climatico-ambientali<sup>35</sup>), basti pensare che l'attività di produzione di prodotti di agricoltura biologica è considerata *ipso facto* conforme agli impegni del *greening* ma, al tempo stesso, costituisce anche presupposto per l'ottenimento di pagamento nel 2° pilastro<sup>36</sup>.

Le misure in cui si sostanzia il *greening* vogliono essere semplici e di facile verifica e controllo: tuttavia la semplicità si scontra con la diversità strutturale delle aziende agricole (a fronte della natura indifferenziata degli impegni), così che l'impatto di tali vincoli può variare sensibilmente da azienda ad azienda e, in particolare, può risultare particolarmente penalizzante sotto il profilo economico, oltre che di difficile attuazione, per alcune aziende. In Italia, ad es., il *greening* comporterà verosimilmente oneri proporzionalmente maggiori rispetto ad altri Stati, stanti le ridotte dimensioni aziendali medie, in considerazione dell'incidenza che la misura concernente la presenza di almeno tre di-

<sup>35</sup> Cfr. l'art. 29 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), del 12 ottobre 2011, COM (2011) 627.

<sup>36</sup> V. l'art. 30 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.



stinte colture potrà avere. Quest'ultima misura, peraltro, è affatto diversa dalla rotazione delle colture cui la Commissione faceva riferimento nella propria Comunicazione del novembre 2010 e da quanto prevede ora, come misura facoltativa, l'art. 68, reg. 73/09.

Per quanto semplici e semplificate, le misure del *greening* richiederanno comunque una attività di verifica e di controllo che andrà in ogni caso ad aggiungersi a quella già prevista per gli impegni di condizionalità; e invero, l'art. 68 della proposta di regolamento orizzontale sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC prevede l'applicazione del Sistema Integrato di Gestione e di Controllo (SIGC)<sup>37</sup>, per il quale la proposta prevede ampi poteri delegati in favore della Commissione, titolare anche delle competenze di esecuzione<sup>38</sup>.

Non può, inoltre, non rilevarsi che con il *greening* si introducono nuovi vincoli finalizzati alla tutela dell'ambiente quando sono già state ufficialmente acclarate le criticità dei precedenti strumenti «ambientali», quali la condizionalità e i pagamenti agroambientali<sup>39</sup>.

Soprattutto tra gli agronomi, sono stati già sollevati dubbi, ad es., sul potenziale impatto del *greening* e, dunque, sulla sua reale efficacia: basti pensare che i vincoli previsti sono annuali, mentre quelli conseguenti ai pagamenti agroambientali sono pluriennali. I pagamenti conseguenti al rispetto del *greening* sono calcolati, inoltre, in maniera forfettaria, ovvero in misura indipendente dai maggiori costi sostenuti per la *compliance* o dai minori redditi che si vengono a ritrarre.

Al di là delle osservazioni sulle tecnicità con cui verrà attuato il *greening*, resta, comunque, un interrogativo di fondo e di carattere generale: la previsione dell'introduzione di aree di interesse ecologico per una superficie pari almeno al 7% delle superfici ammissibili, destinate alla messa a riposo dei terreni, a imboschimenti, alla creazione di fasce tampone, ma anche la previsione – priva di correttivi o di possibilità di deroghe – del mantenimento dei prati permanenti inizialmente dichiarati, produrrà inevitabilmente una riduzione della produzione agricola europea. Orbene, appare difficile conciliare la pre-

<sup>37</sup> Esso si applicherà, tra l'altro, ai regimi di sostegno elencati nell'allegato I del nuovo regolamento sui pagamenti diretti (in sostanza, a tutti i pagamenti disaccoppiati e a quelli facoltativi accoppiati).

<sup>38</sup> Cfr. gli artt. 77 e 78, della proposta di regolamento orizzontale.

<sup>39</sup> Si pensi ai risultati degli audit svolti dalla Corte dei Conti UE, di cui alle relazioni speciali n. 8/2008 in tema di condizionalità, di cui si è detto in precedenza, nel testo e nella n. 4, e n. 7/2011 (*Il sostegno agro ambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?*) sui pagamenti agro ambientali.

senza di tali vincoli con la conclamata necessità<sup>40</sup> di assicurare un adeguato approvvigionamento di prodotti alimentari, in un momento in cui la domanda di prodotti agricoli è in aumento su scala mondiale, e in cui le previsioni delle più importanti organizzazioni internazionali in materia danno per certo che nei prossimi decenni si assisterà a un significativo incremento della domanda di prodotti alimentari, tanto che le scorte delle più importanti *commodities* subiscono pericolose e sensibili oscillazioni a livello mondiale e i prezzi delle medesime stanno subendo momenti di grande instabilità anche a causa delle incertezze che caratterizzano l'offerta di derrate alimentari a livello mondiale.

Si impone, dunque, l'esigenza di una approfondita e matura riflessione sulle proposte della Commissione, e cercare di far sì che già nel corso della futura, lunga e complessa procedura di adozione dei nuovi regolamenti che disciplineranno la PAC del prossimo futuro possano confluire nei testi normativi tutti quegli obiettivi della politica agricola comune indicati dalla Commissione nella propria Comunicazione del novembre 2010 ma, poi, rimasti in buona parte sostanzialmente inattuati nelle successive proposte.

<sup>40</sup> Espressa anche dalla stessa Commissione, nella ricordata Comunicazione *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*.

## La riforma della PAC.

### La PAC è strumento di sviluppo per l'agricoltura?

La politica agricola è ancora oggi l'unica politica comune europea. È stata e può essere ancora un importante collante dell'Unione.

Nata per unificare pacificamente la nuova Europa dopo la seconda guerra mondiale, la PAC aveva come primario obiettivo la produzione di materia prima alimentare per riportare il Continente all'autosufficienza.

All'impulso produttivo, seguì una attenta ripartizione delle risorse verso politiche più rispettose dell'ambiente. Al sostegno dei prezzi si sostituì il sostegno dei redditi degli agricoltori sia per l'impulso liberalizzatore degli accordi GATT sia per garantire un tenore di vita sufficiente a sconsigliare la fuga dalle campagne verso improbabili occupazioni nell'industria o nel terziario.

Tuttavia, l'esasperazione di una linea volta a limitare la produzione di eccedenze e orientata alle misure, spesso inefficaci, a favore dello sviluppo rurale ha concorso a determinare l'abbandono di 14 milioni di ettari di seminativi a partire dagli anni '70 a oggi.

Cosicché il baricentro delle commodities si è spostato a favore dei PVS. L'UE sta peggiorando costantemente il suo deficit commerciale e riducendo l'autoapprovvigionamento di materie prime da destinare alla trasformazione. Oggi l'Europa è il più grande bacino di importazione del mondo.

I governi più avveduti hanno così, negli anni più recenti, riproposto la necessità di un incentivo alla produzione. I vertici G8/G20 di Cison di Valmarino prima e, recentemente, di Cannes hanno evidenziato la dinamicità dei mercati mondiali e le pressioni speculative che si sono esercitate sulle commodities ponendo l'accento sulla opportunità di rilancio delle produzioni europee.

\* *Presidente Gruppo Terrae*

Del resto è un dato di fatto che la domanda alimentare mondiale viaggia attualmente a velocità doppia rispetto all'offerta. Il pianeta è oggi abitato da 7 miliardi di persone con un trend di incremento che toccherà i 9 miliardi tra meno di 40 anni.

Il crescente benessere di paesi emergenti pone poi nuovi interrogativi su come fronteggiare la progressiva richiesta di alimenti di proteine animali (la produzione di 1 kg di carne bovina richiede 9 kg di cereali e circa 1000 litri di acqua).

Tutto ciò comporta nuovi orizzonti che debbono conciliare l'impulso alla ricerca e all'innovazione, un accurato uso dell'acqua, il contenimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera, una oculata programmazione delle risorse energetiche necessarie.

È pressante la ricerca di superfici coltivabili. La Cina ha acquisito 45 milioni di ettari in Africa e oltre 4 milioni di terre fertili in Brasile.

Di qui la riflessione sulla indiscutibile utilità della politica agricola comune. L'Europa in questi mesi sta manifestando tutta la sua debolezza e la sostanziale difficoltà a reggere le sfide mondiali.

La delocalizzazione di alcune attività manifatturiere ha consentito di salvaguardare il livello di competitività in alcuni settori economici ma senza una visione strategica d'insieme. L'agricoltura non ha questa flessibilità.

L'attuale crisi finanziaria ha riacceso gli egoismi nazionali e allargato le crepe di una costruzione che ha ingenuamente preteso di anteporre una debole unione monetaria a una solida unione politica mai realizzata. Nell'illusione che l'euro divenisse il pilastro della nuova Europa si è trascurato di proseguire alacremente sulla saldatura politica delle scelte economiche dei singoli paesi. Non a caso il premier Mario Monti ha accennato alla carenza di governance nelle Istituzioni comunitarie.

In tale contesto l'Italia si è esposta con tutta la sua fragilità strutturale e l'agroalimentare, in particolare, ha sofferto delle sue rigidità e delle modeste dimensioni economiche delle imprese.

Oggi dunque la PAC è chiamata non solo a rafforzare la capacità competitiva dell'agricoltura europea (e italiana) ma a riprendere, se possibile, le redini di un vero indirizzo comune in materia economica.

Rafforzare l'agricoltura è quindi fondamentale per rafforzare l'economia nel suo complesso, restituendo dignità alle strategie comuni.

Ovviamente occorre operare affinché una equa redistribuzione delle risorse incentivi le imprese professionali, comunque gestite, favorendo un intelligente recupero di produttività compatibilmente con le esigenze ambientali.

Le misure dovranno essere incisive, rapidamente attuabili, burocrati-

camente sostenibili e, dunque, di facile applicazione e fruizione. Il budget agricolo dovrà essere salvaguardato ma soprattutto ben finalizzato superando l'attuale sistema basato sul criterio storico.

SINTESI DI DOCUMENTI PREDISPOSTI DAGLI ASSESSORI  
ALL'AGRICOLTURA E DELLE ORGANIZZAZIONI PROFESSIONALI,  
SINDACALI E DELLA COOPERAZIONE

La proposta del Commissario Europeo Ciolos non va in questa direzione e aggira le indicazioni definite dalla Comunicazione adottata dal Parlamento europeo (giugno 2011) "The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future". Quel documento poneva l'accento sulla necessità di salvaguardare il potenziale agricolo europeo e di riconoscere una adeguata remunerazione ai beni pubblici prodotti dal settore, nonché di garantire che la qualità e la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari fossero incrementate e valorizzate. Il testo preludeva a strumenti capaci di fronteggiare l'instabilità dei mercati e i conseguenti impatti sui redditi agricoli, un miglioramento della posizione nell'ambito delle altre filiere, e un abbattimento del carico burocratico che oggi grava sugli agricoltori beneficiari della PAC.

In tema di redistribuzione delle risorse finanziarie dedicate ai pagamenti diretti, si auspicava un equilibrio tra gli Stati Membri tenendo in considerazione le differenze socio-economiche dei diversi territori europei ed evitando drastiche riduzioni dei budget nazionali.

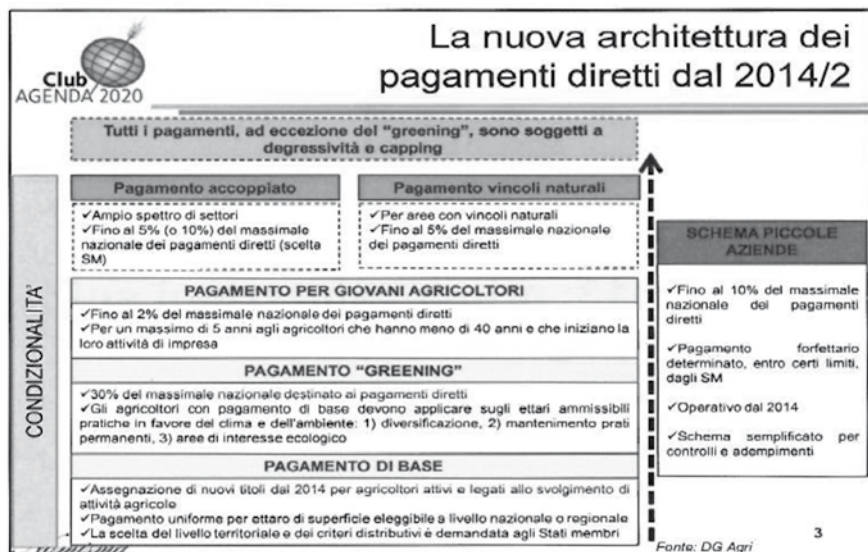
Il primo nodo da affrontare, quindi, riguarda le modalità di applicazione del principio di equità nella distribuzione delle risorse fra gli Stati membri, che non trova adeguata rappresentazione nelle proposte della Commissione. Quest'ultima, infatti, adotta un approccio attraverso il quale vengono operati tagli, alle risorse destinate ai singoli Stati Membri (SM), in funzione della distanza tra pagamenti medi a ettaro, così come rilevati tra gli Stati Membri, e la media europea (*flate rate*). Tale approccio non consente di tenere in debito conto le differenze sociali, economiche e strutturali che differenziano il panorama agricolo europeo, disattendendo gli auspici contenuti nella stessa Comunicazione del 18 novembre 2010 e nella Comunicazione sul budget "Europa 2020" del 29 giugno 2011. Tutto ciò, rischia di incrementare le attuali sperequazioni, soprattutto a danno dei sistemi agricoli a maggiore intensità di lavoro.

Le proposte legislative, inoltre, sembrano riservare scarsa attenzione al tema della sostenibilità economica, concentrandosi soprattutto sugli aspetti di redistribuzione finanziaria e su quelli di natura ambientale.

Su questi ultimi aspetti, le scelte della Commissione appaiono opinabili, poiché indifferenti alle articolate priorità di carattere ambientale che animano agricolture tra loro molto diverse, apparendo peraltro portatrici di ulteriori complicazioni burocratiche per gli agricoltori e gli apparati pubblici di controllo.

Queste problematiche rischiano di avere un riverbero negativo maggiore in alcuni Paesi, come l'Italia, che hanno mantenuto il riferimento storico dei pagamenti. La flessibilità accordata, per gestire questo passaggio, sembra del tutto insufficiente, anche alla luce delle attuali proposte regolamentari, a garantire la tenuta di diversi importanti comparti agricoli.

In definitiva, la regolamentazione proposta disattende completamente l'obiettivo della semplificazione, della chiarezza delle linee di intervento, della coerenza fra portata degli obiettivi e risorse finanziarie disponibili.





## Elementi trasversali/1



**AGRICOLTORI ATTIVI:** Non sono concessi pagamenti diretti se:

1. l'importo annuo dei pagamenti diretti è inferiore al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente
2. le superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e su di esse non vengono svolte le attività minime stabilite dagli Stati membri

Tali condizioni non si applicano agli agricoltori che hanno percepito pagamenti diretti per un importo inferiore a 5.000 € per l'anno precedente



**SUPERFICI AMMISSIBILI:** Il sostegno è concesso agli agricoltori che attivano un diritto all'aiuto per ettaro ammissibile nello Stato membro nel quale il diritto è stato assegnato; 3 opzioni possibili:

- a) La Superficie Agricola Utilizzata dall'azienda per attività agricola (12,9 milioni di ettari nel 2010)
- b) Superfici che hanno conferito un diritto al pagamento nel 2008 (circa 8,5 milioni di ettari)
- c) Superfici che hanno conferito un diritto al pagamento nel 2008 più quelle destinate a frutta e vite (9,6 milioni)

*Scrittura*

4



## Elementi trasversali/2



**FORMAZIONE DELLA RISERVA NAZIONALE:** ogni Stato membro il primo anno di applicazione del regime di pagamento di base è obbligato a costituire una riserva nazionale attraverso una riduzione percentuale lineare del massimale del regime di pagamento di base. La riduzione non può eccedere il 3%, salvo i casi in cui sia necessario coprire le esigenze di assegnazione dei diritti all'aiuto a giovani agricoltori che iniziano l'attività d'impresa.

Il valore della riserva nazionale per il 2014 è di circa 120,7 milioni di euro



**CAPPING:** il limite superiore del pagamento di base ad azienda è stabilito in 300.000 €, oltre a "prelievi" progressivi a partire da 150.000 €. Gli scaglioni sono:

- 150-200.000 € (riduzione del 20%)
- 200-250.000 € (riduzione del 40%)
- 250-300.000 € (riduzione del 70%)
- > 300.000 € (riduzione del 100%)

Prima dell'applicazione delle riduzioni progressive è possibile sottrarre salari e stipendi versati e dichiarati (compresi imposte e oneri sociali) dall'importo totale dei pagamenti diretti dovuti. Sono esclusi dal capping i pagamenti in favore del clima e dell'ambiente (*green component*).

Le somme "liberate dal capping" in Italia sono pari a circa 200.000 € annui

*Scrittura*



## Elementi trasversali/3



**REQUISITI MINIMI PER LA CONCESSIONE DI PAGAMENTI DIRETTI:** gli Stati membri decidono di non concedere pagamenti diretti in uno dei seguenti casi:

- a. L'importo totale dei pagamenti richiesti in un anno è inferiore a 100 €
- b. La superficie ammissibile dell'azienda è inferiore ad un ettaro

Gli Stati membri possono adattare le soglie indicate dalla Commissione al fine di tenere in considerazione le diversità delle economie agricole comunitarie; per l'Italia i nuovi riferimenti potenziali sono:

- a. pagamenti inferiori a 400 €
- b. superficie ammissibile inferiore a 0,5 ettari



In Italia i beneficiari che ricevono meno di 500 € di pagamenti diretti sono pari a 531.200 (42% del totale) e a questo insieme è riconducibile un valore di 139,5 milioni di euro (3,4% del totale)

*Scandini*

6

## Elementi specifici/1

### LA COMPONENTE BASE

*48-58% del massimale nazionale dei pagamenti diretti*



Il valore unitario del pagamento sarà calcolato **dividendo il massimale nazionale (o regionale) per il numero di titoli (ettari)** all'aiuto fissati a livello nazionale o regionale



**I titoli saranno uniformi per tutti gli agricoltori.** Gli Stati membri potranno adottare un **periodo transitorio** per passare dall'attuale sistema storico al nuovo  
Entro il **1° gennaio 2019** tutti i titoli all'aiuto in una regione o Stato membro dovranno essere uniformi

*Scandini*

7



## Elementi specifici/2

**LA COMPONENTE "GREENING"***30% del massimale nazionale dei pagamenti diretti*

➡ Gli agricoltori che ricevono un pagamento di base sono tenuti ad applicare sui loro ettari ammissibili pratiche in favore del clima e dell'ambiente; in particolare:

- ➡ a) **diversificazione colturale per le superfici a seminativo oltre i 3 ettari:** dovranno essere previste tre tipi di colture, che devono interessare almeno il 5% e non superare il 70% della superficie
- ➡ b) **mantenimento dei prati permanenti**
- ➡ c) **almeno il 7% della superficie ammissibile, ad esclusione dei prati permanenti, deve riguardare aree di interesse ecologico** (terreni a riposo, terrazze, fasce tampone, ecc.)

➡ Gli agricoltori biologici ricevono il pagamento greening ipso facto, mentre per le aziende situate in zone di cui alla Direttiva Habitat (92/43/CEE) e alla Direttiva Uccelli (2009/147/CE) va mantenuta la compatibilità tra obiettivi delle Direttive e pratiche in favore del clima e dell'ambiente

8



## Elementi specifici/3

**LA COMPONENTE GIOVANI AGRICOLTORI***non superiore al 2% del massimale nazionale dei pagamenti diretti*

➡ È concesso un pagamento annuo nell'ambito del regime di pagamento di base a chi:

- **si insedia per la prima volta** in un'azienda agricola come capo azienda o che sia già insediato nei cinque anni che precedono la prima presentazione di una domanda nell'ambito del regime di pagamento di base e
- che **non ha compiuto 40 anni** al momento della presentazione della domanda

➡ Il pagamento annuo per giovani agricoltori è **concesso per un periodo massimo di 5 anni**

Tale limite massimo è ridotto del numero di anni trascorsi tra l'insediamento e la prima presentazione della domanda

9

## Elementi specifici/4

### LA COMPONENTE GIOVANI AGRICOLTORI

*non superiore al 2% del massimale nazionale dei pagamenti diretti*

- ➔ A regime (2017) il montante disponibile per la componente giovani agricoltori è pari a circa 76,8 milioni di euro
- ➔ Tenendo conto che in Italia i giovani agricoltori sono 134.410, se tutti dovessero beneficiare della componente giovani, il possibile beneficio procapite ammonterebbe a circa 570 €
- ➔ Il Regolamento prevede che ogni giovane agricoltore può beneficiare di una cifra corrispondente al 25% del valore medio dei diritti all'aiuto attivati per un massimo di 25 diritti (valido per l'Italia)

## Elementi specifici/5

### LA COMPONENTE ACCOPPIATA

*fino al 5% (elevabile al 10%) del massimale nazionale dei pagamenti diretti*

- ➔ Si tratta di una **componente volontaria** per gli Stati membri. Un **pagamento addizionale** (ad ettaro) da riservare agli agricoltori in **settori o in territori in difficoltà** e che hanno una importanza particolare per ragioni economiche e/o sociali e/o ambientali
- ➔ I settori che possono beneficiare del sostegno accoppiato sono: cereali, semi oleosi, colture proteiche, legumi da granella, lino, canapa, riso, frutta a guscio, patate da fecola, latte e prodotti lattiero-caseari, sementi, carni ovine e caprine, carni bovine, olio di oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola da zucchero, canna da zucchero e cicoria, prodotti ortofrutticoli e bosco ceduo a rotazione rapida

## Elementi specifici/6

**LA COMPONENTE VINCOLI NATURALI***fino al 5% del massimale nazionale dei pagamenti diretti*

Rappresenta una componente volontaria per gli Stati membri. Si configura come un **pagamento addizionale (ad ettaro)** da riservare agli **agricoltori ubicati, anche parzialmente, in aree svantaggiate**

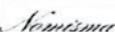


12

### Una prima criticità: la riduzione delle risorse per l'agricoltura comunitaria

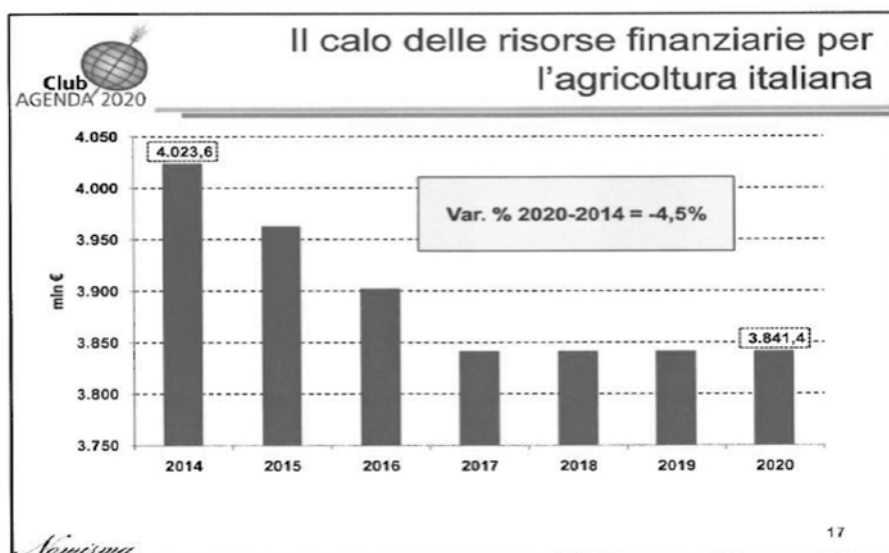
*Miliardi di euro, valori a prezzi costanti 2011*

Anno	Misure di mercato	Pagamenti diretti	I° PILASTRO	II° PILASTRO	Totale PAC
2013	3,2	40,9	44,1	13,9	58,0
2014	2,5	40,4	42,9	13,6	56,5
2015	2,4	39,8	42,2	13,4	55,6
2016	2,4	39,2	41,6	13,1	54,7
2017	2,4	38,6	41,0	12,8	53,8
2018	2,4	37,8	40,2	12,6	52,8
2019	2,3	37,1	39,4	12,3	51,7
2020	2,3	36,3	38,6	12,1	50,7
<b>Totale 2014-2020</b>	<b>16,7</b>	<b>269,2</b>	<b>285,9</b>	<b>89,9</b>	<b>375,8</b>
<b>Var. % 2020/2013</b>	<b>-28,1%</b>	<b>-11,3%</b>	<b>-12,5%</b>	<b>-12,9%</b>	<b>-12,6%</b>



Fonte: EP Policy Department B

15





## Conclusioni

Le brillanti relazioni che hanno preceduto queste mie parole mi esimono dal ripetere molte cose sull'argomento in oggetto, e cioè la proposta della Commissione sull'ennesima riforma della PAC.

Tuttavia qualche considerazione può essere fatta, iniziando proprio dalle origini della politica agricola comune: dalla nascita del MEC la PAC ha costituito il perno attorno al quale si è costruito il campione del diritto derivato comunitario e dal modello dei "considerando" al richiamo alla base giuridica, alla partecipazione degli Stati all'adozione delle norme di esecuzione con la procedura del Comitato di gestione, madre della comitologia tutt'altro che abbandonata dal reg. 182/3011, adottato in applicazione del nuovo – perché non presente nelle precedenti versioni del Trattato – art. 291 TFUE.

Passando direttamente alla riforma, non si può non notare un sufficientemente lungo periodo di stabilità per quanto riguarda l'intervento sui mercati dei prodotti agricoli (1962-1992), non potendosi considerare significative varianti, da un punto di vista generale, i prelievi di corresponsabilità di vasta applicazione, e neppure quelli collegati alla produzione del latte, gravosissimi sul piano della limitazione delle produzioni ma influenti sulla stabilità dei redditi degli agricoltori.

Dalla riforma MacSharry (1992) la parola stessa riforma è stata abbinata all'acronimo PAC in modo inscindibile; la riforma del 1992 è stata, infatti, subito fortemente "riformata" con la soppressione dei prelievi, per adeguarla a quanto richiesto per la costruzione dell'Accordo agricolo inserito nella WTO; in quella circostanza la Commissione presentò la cosa al Consiglio come fosse un modesto aggiustamento, ma in realtà la riduzione dei prezzi derivanti dal

\* *Università degli Studi di Ferrara*

piano MacSharry e la sostanziale caduta di solide difese del mercato interno quale era quella costituita dai prelievi ha gettato l'agricoltura europea, dopo circa sessant'anni di protezionismo diversamente costruito (dal fascismo, dal nazismo, dai parlamenti democratici degli altri Paesi, fatto salvo il Regno Unito, che aveva avuto, a lungo, le colonie come fornitrici di *commodities* a basso prezzo e, infine dalla PAC originaria) nel mercato "libero" mondiale, dominato da grandi compagnie dotate di enormi mezzi finanziari e di strutture di raccolta di informazioni tali da rendere indifesi i piccoli, anche se raggruppati in cooperative, agricoltori europei.

Dell'Accordo agricolo meritano di essere ricordati, perché influenti più immediatamente sull'OCM, la tariffazione dei prelievi all'entrata delle merci agricole (cioè l'abbandono dei dazi mobili, detti prelievi), l'accesso al mercato anche senza dazio per modeste quantità di prodotti importati e le crescenti limitazioni alle esportazioni sovvenzionate, cioè la riduzione progressiva delle restituzioni all'esportazione.

Restano escluse dalla riduzione le esportazioni realizzate senza sostegno, ma anche quelle riguardanti gli aiuti alimentari.

Quanto accaduto nel 1992-94 ha, dunque, cambiato la prospettiva operativa degli agricoltori dell'Unione, ma ben presto la stessa ha subito una nuova variante – trascurando alcuni aggiustamenti minori – nel 2003-2009, con l'introduzione degli aiuti disaccoppiati, formidabile strumento di destabilizzazione dei redditi agricoli e incentivo alla non coltivazione dei terreni di non sicura alta produttività.

In verità, il termine "dosaccoppiati" non rende chiaramente l'idea di cosa siano questi aiuti, poiché essi, per il vero, sono ancora "accoppiati", ma non più alla produzione; il loro pagamento è condizionato dal rispetto di una serie di regole volte al mantenimento dell'agrarietà del terreno, alla tutela di animali, ecc.

Logica avrebbe voluto che si tornasse sui propri passi, se si voleva riformare ancora la PAC, ma così non sembra ragionare la Commissione che, probabilmente su suggerimento dei suoi consiglieri economici – è noto che più d'un pensatore ritiene molto pericoloso affidarsi alle previsioni degli economisti, e la storia sembra confermarlo, dato che essi non posseggono tutte le informazioni necessarie per poter prevedere con precisione sufficiente il futuro economico, come ben rileva Taleb nel suo *Il cigno nero* – persiste nel volere mantenere il disaccoppiamento dei sostegni, e addirittura accoppiarne una parte non trascurabile al *greening*, come ben è stato rilevato in questa sede.

Dunque, si vuole proseguire sulla strada già tracciata nel 2003 – che è stata seguita nella speranza che potesse sbloccare gli ostacoli frapposti dai Paesi



meno ricchi alla conclusione del rinnovo dell'Accordo agricolo – aggravandola con un orientamento ancora più “non produttivistico”, probabilmente pensando che la crescita della popolazione mondiale dovrà pur avere degli effetti sulla domanda di cibo, e dunque, sui prezzi dei cereali e della altre grandi *commodities*, cosa che dovrebbe portare gli agricoltori a produrre prescindendo dal sostegno.

La considerazione può apparire fondata, e a un certo punto potrebbe realizzarsi; ma sulla base di quale certezza si può negare, invece, che una potenziale domanda non si possa esprimere per mancanza di mezzi finanziari da parte dei possibili acquirenti? E che la conseguenza della fame non possa incrementare in modo esponenziale il flusso migratorio già esistente e proveniente da Paesi ormai non del tutto vicini, come l'Etiopia, il Ciad, il Sudan ecc.?

La cecità della Commissione – e, temo, anche dei Parlamentari europei, oltre che dei ministri in Consiglio – la porta a ignorare che un formidabile strumento di contenimento di fenomeni tremendi sul piano sociale e morale sarebbe il possedere grandi scorte di cibo da fornire o regalare a chi ne ha di bisogno, evitandogli di dovere emigrare per venirlo a cercare dove, tra l'altro, abbondanza di esso potrebbe non esserci.

D'altra parte la PAC (sia la vigente che quella proposta dalla Commissione) ha ridotto a poca cosa l'intervento e ogni forma di sostegno dei prezzi; così facendo essa si è posta in contrasto con le finalità che l'art. 39 assegna alla politica agricola dell'Unione: stabilizzazione dei mercati, sicurezza degli approvvigionamenti, prezzi ragionevoli ai consumatori e un tenore di vita equo agli agricoltori.

L'avere aperto completamente il mercato unico a quello mondiale, infatti, ha provocato l'immissione degli agricoltori europei in un mondo instabile, fluttuante, con sbalzi di prezzo molto forti e talvolta scarseggiante di merci, talaltra dominato da una offerta abbondante. In una parola, ha destabilizzato le condizioni operative degli addetti al settore primario, e la nuova proposta della Commissione non abbandona questo orientamento, che si deve ritenere adottato in violazione del Trattato.

D'altra parte, se è vero che la popolazione mondiale aumenta, non per questo, come già detto, aumenta il numero degli acquirenti di alimenti, essendo una parte importante degli uomini costretta dalla miseria – cui non si pone rimedio con aiuti – a ridurre le sue già insufficienti razioni alimentari o addirittura a morire di fame.

Insomma, la riforma del 2003, che non si vuole effettivamente abbandonare con la nuova proposta della Commissione, ha avuto come conseguen-

za un peggioramento sensibile dei redditi degli agricoltori europei, non ha sbloccato il negoziato di rinnovo dell'Accordo agricolo e, più in generale, dei negoziati in sede WTO, e ha privato l'UE della possibilità di programmare le produzioni e di mantenere un livello ragionevole di scorte, che a suo tempo hanno consentito di avere una politica estera significativa specie nei confronti di Paesi bisognosi di aiuti alimentari, che sono molti e in crescita.

Il *decoupling* sta, inoltre, disamorando gli agricoltori rispetto al loro lavoro, e ha causato non solo una diminuzione delle produzioni, ma anche la riduzione delle superfici coltivate. Il che potrebbe significare che, quando il mercato prenderà a salire perché gli acquirenti si presenteranno ovvero quando gli affamati non arriveranno più su sgangherati barconi a Lampedusa ma decideranno di venire in massa nella "ricca" Europa, non avremo l'arma alimentare che ha fatto vincere la guerra fredda all'occidente.

Appare, dunque, temibile il fatto che la nuova riforma della PAC in cantiere, che pur si è decisa a tenere, almeno a parole, in considerazione la *Food security*, si realizzi come sembra, e cioè favorendo scelte antiproduttive come il c.d. *greening*, che condiziona il pagamento del 30% dei sostegni alla destinazione sostanzialmente non agricola di una parte dei terreni ammissibili.

Dunque la politica estera e la sicurezza interna sono largamente condizionate e orientate dall'autosufficienza alimentare, anzi dalla sovrabbondanza di cibi o loro materie prime, che possono essere lo strumento necessario per mantenere stabilità nel territorio dell'UE; malgrado le parole spese nei documenti preparatori della riforma per trasmettere il messaggio che l'UE si preoccupa dell'autosufficienza alimentare, sembra che, se non interverranno auspicabili ripensamenti, la strada imboccata nel 2003 verrà mantenuta se non addirittura sviluppata, senza considerare la rilevanza dei problemi che è opportuno che i Georgofili mettano in evidenza.

Concludo, dunque, invitando il nostro brillante e dinamico presidente a promuovere una azione che coinvolga almeno dei deputati al P.E. per renderli edotti di quanto oggi è emerso grazie alle brillanti relazioni degli amici che mi affiancano e, forse, anche da queste mie modeste considerazioni conclusive.



Finito di stampare in Firenze  
presso la tipografia editrice Polistampa  
nell'aprile 2012