

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE E TECNOLOGIE
AGRARIE AMBIENTALI E ALIMENTARI**

Ciclo XXVI

Settore Concorsuale di afferenza: 07/A1

Settore Scientifico disciplinare: AGR/01

**LA DISTRIBUZIONE DEL POTERE TRA LE ISTITUZIONI EUROPEE E LA
PROCEDURA DI CO-DECISIONE. IL CASO DELLA RIFORMA DELLA
POLITICA AGRICOLA COMUNE**

Presentata da: ROXANA DONA MIHAI

Coordinatore Dottorato

PROF. GIOVANNI DINELLI

Relatore

PROF. LUCA CAMANZI

Correlatore

PROF. FELICE ADINOLFI

Esame finale anno 2015

Sommario

Abstract:	5
Lista delle figure.....	6
Lista delle Tabelle	6
CAPITOLO 1	7
POLITICA AGRICOLA COMUNE: SVILUPPO STORICO E ATTORI DECISIONALI.....	7
1.1. Lo Sviluppo Storico della Politica Agricola Comune (PAC) dalla Conferenza Di Stresa Fino all'Health Check (1958-2009).....	7
1.2. I Principali Attori del Processo Decisionale Europeo	18
La Commissione Europea.....	18
Il Consiglio dell'Unione Europea.....	21
Il Parlamento Europeo.....	24
Il Comitato Economico e Sociale Europeo.....	27
I Gruppi d'interesse organizzati	28
CAPITOLO 2	31
SVILUPPO DEL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO: IL RUOLO DEI TRATTATI EUROPEI E I PRINCIPALI FATTORI D'INFLUENZA SULLE RIFORME DELLA PAC.....	31
2.1. Il Ruolo dei Principali Trattati Europei sullo Sviluppo del Processo Decisionale	31
Il Processo Decisionale prima dell'Atto Unico Europeo.....	31
Atto Unico Europeo (1987).....	32
Trattato di Maastricht (1992).....	33
Trattato di Amsterdam (1999).....	35
Trattato di Nizza (2003)	37
Trattato di Lisbona (2009).....	38
2.2. Una Panoramica dei Principali Fattori che Influenzano la Formazione dei Processi di Riforma della PAC	40
Il Budget Comunitario.....	41
La Concorrenza tra la PAC e le altre Politiche Europee	42
L'Allargamento Europeo.....	43
L'Aspetto Ambientale del Settore Agricolo Europeo	45
Le Modifiche della Configurazione dell'Assetto Istituzionale.....	46
Gli Accordi Internazionali e le Fluttuazione dei Prezzi nel Settore Agricolo Mondiale.....	47
I Consumatori, I Media e L'Opinione Pubblica	50
La Trasformazione della Dieta Alimentare	51

La Grande Industria Alimentare Organizzata.....	52
Le Organizzazioni dei Produttori	54
Le Crisi Settoriali e le Epidemie.....	55
Gli Organismi Geneticamente Modificati	57
CAPITOLO 3	60
ANALISI DEL PROCESSO DI RIFORMA DELLA PAC POST-2013	60
3.1. Le Cause e le Aspettative della Riforma PAC Post-2013	60
Le Motivazioni alla Base della Riforma.....	60
Le Aspettative sulla Riforma.....	64
3.2. L’Iter della Riforma della PAC nel Periodo 2010-2013.....	67
La Comunicazione della Commissione Agricoltura.....	71
La Proposta Legislativa della Commissione Europea	83
Le Reazioni degli Stati Membri alla Proposta.....	88
Riscontro del Parlamento alla Proposta.....	94
Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo sulla Proposta.....	99
I Triloghi Negoziali	102
L’Approvazione Formale	110
CAPITOLO 4	112
GLI APPROCCI METODOLOGICI	112
4.1.Gli Approcci Teorici per Analizzare il Processo Decisionale della PAC.....	112
Approccio economico.....	112
<i>La teoria economica neoclassica</i>	113
<i>Approccio della finanza pubblica</i>	113
Approccio politico	114
<i>Inter-governamentalisti vs Istituzionalisti</i>	114
<i>Modello di reti politiche</i>	116
<i>Modello multilivello decisionale</i>	117
Approccio politico-economico	120
<i>Modelli non formali</i>	121
<i>Modelli formali</i>	125
<i>L’approccio standard: I Modelli Formali Spaziali di Contrattazione Legislativa</i>	128
Modello di Contrattazione di Nash.....	135
CAPITOLO 5	138

PARTE SPERIMENTALE	138
5.1 Materiali e Metodi per la Verifica dell'Accuratezza Predittiva dei Diversi Modelli di Contrattazione Legislativa Applicati al Processo Decisionale della Riforma della PAC Post-2013	138
5.2 Risultati e Discussione sulla Verifica dell'Accuratezza Predittiva dei Diversi Modelli di Contrattazione Legislativa Applicati al Processo Decisionale della Riforma della PAC Post-2013	146
5.3 Conclusioni	148
BIBLIOGRAFIA	151
ALLEGATO I	170

Abstract:

Questa ricerca analizza le implicazioni derivanti dall'introduzione della procedura di co-decisione come procedura legislativa ordinaria nel processo di riforma della politica agricola comune. La diversa distribuzione dei poteri tra le istituzioni europee modifica gli assetti istituzionali e fornisce al Parlamento il ruolo di colegislatore in materia agricola. La forma assunta dalla nuova politica agricola europea scaturisce dalla configurazione dei poteri di contrattazione che ciascun attore ha mostrato nella sede dei triloghi negoziali. La ricerca tenta di verificare la accuratezza predittiva di diversi modelli di contrattazione legislativa attraverso il confronto e la verifica degli errori di predizione sui risultati finali di alcune questioni salienti della riforma della Politica Agricola Comune e allo stesso tempo, cerca di identificare il peso del potere del Parlamento europeo in veste di co-legislatore nel processo di riforma della PAC post-2013.

Lista delle figure

Figura 1: Risultati delle elezioni europee 2014 – Composizione del Parlamento Europeo.....	25
Figura 2 Gli attori decisionali e il raggiungimento di un accordo finale su una riforma di una politica europea prima e dopo il Trattato di Lisbona.	38
Figura 3: I principali fattori che hanno influenzato le riforme della PAC	59

Lista delle Tabelle

Tabella 1 I membri della Commissione Agricoltura e Sviluppo rurale del PE (2009-2014), in base al gruppo politico di appartenenza e al paese di origine.	26
Tabella 2: Distribuzione del budget prevista nella Proposta.....	81
Tabella 3: Allocazione delle “risorse fuori del QFP”	81
Tabella 4: Azioni alle quali viene aumentata la quota di budget	82
Tabella 5 Tipologia e affiliazione degli intervistati	139
Tabella 6: Le maggiori controversie emerse nell’ambito della riforma della.....	141

CAPITOLO 1

POLITICA AGRICOLA COMUNE: SVILUPPO STORICO E ATTORI DECISIONALI

1.1. Lo Sviluppo Storico della Politica Agricola Comune (PAC) dalla Conferenza Di Stresa Fino all'Health Check (1958-2009)

L'idea di una politica agricola comune nasce in seguito alla fine della seconda guerra mondiale, quando imperava la necessità di aumentare la produzione agraria in modo da poter sfamare l'Europa che stava uscendo da un decennio di scarsità alimentare. Alla fine degli anni '50 i sei Paesi fondatori della Comunità Economica Europea (CEE), Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Italia e Paesi Bassi, si sono posti come obiettivo primario la creazione di una politica comune che fosse in grado di impedire che una nuova eventuale crisi alimentare, come quella emersa in seguito al secondo conflitto bellico mondiale, potesse nuovamente investire il continente europeo.

La PAC è la prima politica comune europea, in quanto per la prima volta gli Stati Membri (SM) hanno deciso di trasferire volontariamente la loro sovranità decisionale alla Comunità appena creata. Se da una parte essa rappresenta il fondamento dell'integrazione europea, dall'altra resta una delle politiche più controverse; contraddistinta da un continuo dibattito sulle risorse finanziarie ad essa allocate, oggetto inoltre di critiche che hanno persino messo in dubbio la sua legittimità in alcune fasi evolutive.

Agli albori della sua istituzione, la Politica agricola comune si è trovata di fronte a un insieme di modelli agricoli differenti, caratterizzati da connotati diversi ma, da quel momento, raccolti sotto una gestione comune (Henke, 2004). Non vi erano soltanto differenze dal punto di vista territoriale e sociale, ma si riscontravano diversità anche sotto l'aspetto occupazionale e nel sistema amministrativo.

L'impegno posto per colmarle è stato costante, sia da parte dei membri fondatori sia da parte degli altri paesi che si sono aggiunti attraverso le varie tappe dell'allargamento. Fenomeno che ha determinato una delle caratteristiche principali della PAC, ovvero una costante sua ridefinizione

dovuta soprattutto al continuo cambiamento territoriale¹, che ha implicato anche un continuo adeguamento legislativo al fine di coordinare e omogeneizzare le norme a livello sovranazionale.

La nascita della PAC è sancita attraverso il trattato di Roma del 1957, il quale contiene al suo interno l'identificazione degli obiettivi su cui impostare gli strumenti di questa politica.

L'Articolo 33 del Trattato di Roma, oggi articolo 39 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), recita quanto segue:

“1. Le finalità della politica agricola comune sono:

- a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera,*
- b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura,*
- c) stabilizzare i mercati,*
- d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti,*
- e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.*

2. Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può impiegare, si dovrà considerare:

- a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole,*
- b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti,*
- c) il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.”*

E' possibile dire che alcuni di questi propositi sono stati raggiunti mentre altri, tutt'oggi, devono ancora esserlo. D'altronde la loro portata è ampia e molto complessa e la PAC è in continuo mutamento (De Castro, 2010).

Sin dall'inizio, gli obiettivi sono stati caratterizzati da connotati economici e sociali (Morhain, 2005), si inseguiva la salvaguardia degli interessi degli agricoltori e quelli dei consumatori attraverso la garanzia di un reddito equo ai primi e prezzi ragionevoli ai secondi. Il primo passo di questa nuova politica è quello di creare un “mercato unico” privo di barriere con prezzi unici per i principali prodotti agricoli all'interno di tutto il territorio Comunitario.

¹ Tappe dell'allargamento UE: 1952- 6 paesi fondatori; 1973- 9 con la annessione di Danimarca, l'Irlanda e Regno Unito, 1981- 10 paesi con la Grecia, 1986- 12 paesi con Spagna e Portogallo, 1995- 15 paesi con Austria, Finlandia e Svezia, 2004- 25 paesi con i 10 paesi dal blocco ex comunista, 2007- 27 con la Bulgaria e la Romania, 2012- 28 con la Croazia.

Nel 1958, in occasione della Conferenza di Stresa, il dibattito dei sei Ministri dell'agricoltura si incentra sulle divergenze che riguardano le modalità di gestione dei mercati. Le indicazioni emerse furono successivamente convogliate in un rapporto generale, noto ai più come Primo piano Mansholt (1960), il quale per favorire il raggiungimento degli obiettivi della PAC, prevedeva l'introduzione progressiva delle Organizzazioni Comuni dei Mercati agricoli (OCM) e la creazione del Fondo Europeo Agricolo d'Orientamento e di Garanzia² (FEOGA) (Reg. 23/04 e 25/4 del 1962).

Il FEOGA rappresentava il contenitore delle risorse finanziarie allocate alla PAC e prevedeva (così come ridefinito nel 1964 - reg. 17/5 del 1964) una sezione "*orientamento*", per contribuire alle riforme agricole strutturali e allo sviluppo delle zone rurali, e una sezione "*garanzia*" per finanziare le spese inerenti alle OCM come ad esempio l'acquisto e lo stoccaggio delle eccedenze produttive.

Le OCM vennero quindi introdotte in maniera graduale, la prima ad essere istituita fu quella destinata ai cereali alla quale seguì l'introduzione di OCM per la maggior parte dei prodotti agricoli. Il ruolo benefico delle OCM viene riconosciuto da parte di quasi tutti gli addetti al settore, in quanto si sono dimostrati strumenti capaci di eliminare gli ostacoli agli scambi intracomunitari dei prodotti agricoli e di favorire la libera circolazione dei prodotti all'interno del mercato unico (Cesaretti et al., 1991), ciò ha agevolato le produzioni comunitarie e difeso il mercato interno dall'importazione di prodotti provenienti da paesi terzi proteggendo il settore agricolo europeo dalle grandi fluttuazioni del mercato internazionale. Tuttavia, la scelta di gestire il mercato attraverso l'intervento sui prezzi e la fissazione di prezzi minimi garantiti a livelli eccessivamente alti (così come richiesto da Germania e Italia), ha di certo favorito il raggiungimento dell'obiettivo cardine di questa politica, creando però per alcuni decenni una problematica legata alle eccedenze produttive a scapito quasi del tutto degli interventi socio-strutturali.

Le cosiddette montagne di burro e latte in polvere, in quegli anni, avevano messo in crisi la PAC. Il contesto imponeva soluzioni comuni, realizzate attraverso una serie di aggiustamenti in settori come quello del latte, del vino, dei cereali e della carne bovina. Una prima soluzione fu individuata nel 1977, tramite l'introduzione del prelievo di corresponsabilità. Questa misura aveva lo scopo di finanziare lo smaltimento delle eccedenze da parte dei produttori e di conseguenza, indurli a controllare la produzione. In seguito, nacque un altro strumento, il sistema delle quote. Il regime

² Il Fondo Europeo Agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA) fu istituito dal Reg. CEE n.25/1962, modificato in seguito dal Regolamento Cee n.1258/1999. Lo scopo di questo regolamento era di finanziare la Politica Agricola Comune. Fino all'entrata in vigore del regolamento del Consiglio n.1290/2005, che ha istituito i due fondi distinti (FEAGA e FEASR), il finanziamento è avvenuto sempre attraverso il FEOGA.

delle quote assumeva la forma di quantità massima garantita al di là della quale, la Comunità non prendeva più a suo carico le eccedenze di produzione che non si erano posizionate sul mercato. Questo sistema è rimasto in vigore per lungo tempo in alcuni settori (come ad es. zucchero e latte) e i dibattiti sulle quote continuano tra i rappresentanti istituzionali europei soprattutto in merito alla loro eliminazione definitiva.

Nello stesso periodo sono stati attivati anche una serie di strumenti di intervento, di regolazione e di controllo dei mercati al fine di controllare l'evoluzione della produzione, inclusa la disciplina nel bilancio accordato alla PAC tramite FEOGA, ed è apparsa l'idea di una modifica strutturale della PAC, che ha trovato seguito nella riforma dei fondi strutturali del 1988 (Morhain, 2005).

Le misure proposte nella Riforma del 1988, riguardavano non solo il problema della sovrapproduzione, ma anche la diversificazione dei prodotti, con l'obiettivo di migliorare la qualità e di considerare maggiormente gli equilibri sociali ed ambientali. Le misure che limitavano la garanzia dei prezzi facevano “ la parte del leone” in quelli anni, sebbene la loro applicazione sia risultata poco uniforme.

Accanto alle priorità sopra elencate, durante tutti gli anni '80, sulla scena politica europea sorgeva un nuovo importante quesito: come limitare la crescita della spesa agricola nell'ambito del bilancio UE³? Essa rappresentava tra il 70 e l'80 per cento dei pagamenti dell'UE eseguiti a finanziamento degli strumenti per la politica dei mercati agricoli. Per questa ragione s'inizia l'applicazione di misure restrittive della produzione attraverso il prelievo di corresponsabilità e degli stabilizzatori finanziari nel settore agricolo. La prima misura si traduceva in un onere finanziario richiesto ai produttori che li induceva a partecipare alle spese di smaltimento delle eccedenze da essi stessi create e di conseguenza di contribuire alla regolarizzazione del mercato. La seconda misura invece, era fondata su soglie di produzione decise a livello comunitario il cui superamento implicava una riduzione automatica e progressiva del sostegno accordato (Nomisma, 2005; Morhain, 2005). Entrambe le misure hanno rappresentato per il funzionamento della PAC importanti strumenti adottati per controllare la crescita della spesa agricola europea.

Le misure descritte, tuttavia, non si dimostrarono sufficienti, e non potevano essere ritenute azioni riformatrici ma correttive. Fino al 1992 esse hanno costituito un semplice banco di prova con risultati “*poco efficaci*”.⁴(Bianchi, 2007; Mahé, Roe,1996). Indipendentemente dal risultato ottenuto, la riforma del 1988 ha comunque fornito un quadro più chiaro della politica socio -

³ Il termine dell'UE sarà utilizzato in tutto il documento, anche quando sarebbe più corretto storicamente parlare dei predecessori dell'UE, vale a dire la Comunità economica europea (CEE), o delle Comunità europee (CE).

⁴ Mahé L. P., Roe T. L. The Political Economy of Reforming the 1992 CAP Reform American Journal of Agricultural Economics Vol. 78, No. 5, Proceedings Issue (Dec., 1996), pp. 1314-1323

strutturale comunitaria e ha attribuito un ruolo preciso agli interventi del Fondo Sociale Europeo (FSE) e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FERS). Il quadro della politica agricola comune così descritto non deve sorprendere, dato che essa coinvolgeva anche i nuovi paesi entrati nella Comunità a partire dal 1987: Grecia, Spagna e Portogallo, i quali possedevano una minore capacità finanziaria e soprattutto, una minore capacità amministrativa nelle loro zone rurali.

Nonostante gli anni '80 non furono anni di grandi riforme, in quel periodo si prese atto dei problemi esistenti nel settore agricolo europeo e della necessità di un cambiamento sostanziale che rivedesse le decisioni precedenti adottate negli ultimi 20 anni nel settore agricolo europeo, riadattandole alla nuova realtà. Inoltre, dalla fine degli anni '80 si può constatare un'evoluzione del concetto di riforma. Se prima era concepito come revisione di un mal funzionamento, si è giunti in seguito all'idea che le riforme sono necessarie per ridisegnare una PAC più congrua ad nuova situazione sociale, economica o politica, poiché *“ogni riforma della PAC è figlia del proprio tempo”* (De Castro, 2010), e ancor di più, oggi si è notato altresì il bisogno di prevedere il cambiamento, dal momento che esso potrebbe contribuire negativamente o positivamente al funzionamento stesso della PAC.

Il cambiamento sostanziale fu realizzato grazie alla prima vera riforma nel 1992, nominata Riforma Mac Sharry dal nome dell'allora commissario all'Agricoltura in carica Ray Mac Sharry e ritenuta la *“prima consistente riforma della PAC”* (Colombo, 2002). Il clima sociale, politico ed economico nel quale fu avviato il processo di riforma prevedeva un cammino complesso e mai sperimentato prima poiché la riforma viene avviata in parallelo ai negoziati dell'Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio (GATT) e si colloca nel quadro degli accordi di Marakkesh (Morhain, 2005).

Sulle questioni di ordine interno alla Comunità, il problema del finanziamento comunitario della PAC era dominante all'inizio degli anni '90 e l'obiettivo cardine era di trovare le modalità giuste per limitarlo, contemporaneamente però si cercava la realizzazione del mercato unico europeo il cui avvio previsto nel 1993 influenzava anche il settore agricolo. Inoltre, nel corso del processo di riforma della PAC del 1992, si nota un cambiamento di rotta sulle modalità di finanziamento delle politiche europee. Se prima della riforma del 1992, le scelte attuate nel settore agricolo condizionavano la dimensione e la struttura del bilancio comunitario, dopo la riforma, era il bilancio complessivo dell'UE a dettare le scelte di politica agricola introducendo le cosiddette prospettive finanziarie. Esse insieme al quadro finanziario pluriennale garantiranno la disciplina di bilancio evitando in questo modo i continui conflitti che a fine anni ottanta esistevano tra Consiglio dei Ministri all'Agricoltura e Parlamento europeo sul budget europeo (Iagatti, Sorrentino, 2007).

Per questioni d'ordine esterno all'Unione, la PAC doveva affrontare due temi principali. Il primo tema aveva carattere europeo, in quanto era necessario una preparazione in previsione di un'Europa a 15 paesi nel 1995 con l'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia nella Comunità Europea. Il secondo tema era di carattere internazionale, in quanto s'imponeva alla PAC di rispettare i vincoli posti dall'Accordo GATT. La Riforma della PAC, infatti, fu realizzata nel mezzo delle trattative di questo accordo, poiché le trattative GATT aperte nel 1986 in Uruguay slittarono al 1994, con un ritardo di 4 anni rispetto alla scadenza iniziale. L'agricoltura, tra l'altro, era uno dei settori rimasti per decenni non disciplinati nell'ambito del GATT e non seguiva i principi di non discriminazione, di mercati aperti e di "*fair trade*" (Garzon, 2006).

La riforma Mac Sharry risulta essere la riforma dai primi grandi contenuti innovativi, dal momento che ha gettato le basi di un'agricoltura orientata al mercato e al disaccoppiamento degli aiuti, concetti ripresi nelle successive riforme. Ha avviato l'intera politica agricola verso la concretizzazione di un cambiamento fondamentale, ovvero la sostituzione della politica di sostegno ai prezzi con la politica di sostegno ai redditi agricoli. Il minor sostegno al prezzo si pareggiava con interventi compensativi ed integrazioni al reddito degli agricoltori. Un primo ribasso dei prezzi d'intervento viene applicato ai cereali⁵ in previsione di un ravvicinamento dei prezzi europei al prezzo mondiale (Swinbank et.al, 1999). Questo cambiamento era concentrato soprattutto su:

- una riduzione dei prezzi agricoli in modo da renderli più competitivi sul mercato interno e su quello mondiale;
- un'assegnazione di importi compensativi per le perdite di reddito subite dagli agricoltori;
- un controllo della produzione, ricercato durante tutti gli anni '80 e avviato a partire dal 1993;
- una maggiore attenzione per l'ambiente.

Sono stati conseguiti risultati relativamente alla riduzione delle eccedenze e all'aumento del consumo interno, mentre altre questioni, quali l'equa distribuzione degli aiuti nelle diverse zone geografiche o una più giusta distribuzione tra grandi e piccoli produttori sono rimaste dibattute anche nelle successive riforme, ostacolate dalle lobby associate ai grandi produttori. Per raggiungere il controllo della produzione e mettere in pratica i suggerimenti sul ruolo dell'agricoltura nella conservazione dell'ambiente si ricorda l'introduzione del *set aside* tra le

⁵ Implications for developing countries of likely reforms of the Common Agriculture Policy of the European Union, pag.19

misure decise con la riforma del 1992. Questa misura ha imposto che una certa percentuale della terra coltivabile sia messa “*a riposo*”. La riforma Mac Sharry da una parte è rimasta incompleta, non riuscendo a raggiungere tutti gli obiettivi prefissati e neanche lo snellimento della burocratizzazione della politica agricola che, a distanza di anni resta ancora attuale ma, dall’altra parte, le si deve riconoscere il grande merito di aver tracciato il cammino sul quale la PAC avrebbe continuato.

Dopo la Riforma Mac Sharry l’attenzione sui problemi di bilancio europeo persevera, continuando ad indicare la necessità di un controllo della spesa agricola, di un monitoraggio degli squilibri finanziari tra contribuzione e entrate e di individuare un riequilibrio tra interventi sui mercati e misure di sviluppo rurale.

Seguendo le linee indicate nella Riforma del 1992, negli anni successivi si è proseguito con ulteriori riduzioni dei prezzi, una garanzia parziale del reddito tramite aiuti diretti, l’avanzamento dell’idea della protezione dell’ambiente e la definizione dell’agricoltura come multifunzionale e basata su un’attività di sviluppo rurale.

Nel corso della Conferenza di Cork svoltasi in Irlanda a novembre del 1996 è stato riconosciuto che l’80% del territorio europeo è territorio rurale e che esso accoglie il 25% della popolazione. In quest’occasione, si è anche deciso di rispondere alla domanda da parte dell’opinione pubblica di una maggiore attenzione verso l’ambiente, salubrità e qualità degli alimenti.

Il panorama dopo la riforma Mac Sharry si è arricchito di ulteriori variabili che hanno spinto la PAC “*verso una nuova tappa di revisione*”⁶ sia dovuto all’incessante negoziato internazionale in termini di commercio agricolo conclusosi nell’Uruguay Round sia al negoziato interno alla Comunità europea in termini di allargamento ad altri paesi europei (De Castro, 2010). Alla PAC le è stato progressivamente imposto una sostanziale e reale riduzione della portata delle misure di protezione esistenti sui mercati agricoli e di concentrare l’attenzione sulla preparazione della fase successiva, la più grande nella storia dell’UE, con 10 Paesi che avrebbero completato il nuovo quadro comunitario in termini di superficie agricola con 38 milioni di ettari (De Castro, 2010).

A fine anni ’90 tramonta definitivamente la vecchia PAC ed emerge la necessità di definire un nuovo equilibrio basato su tre elementi fondamentali: agricoltura, ambiente e società. La PAC con l’Agenda 2000 si limita ad una estensione della riforma Mac Sharry e continuando lo sviluppo del

punto cardine della riforma del 1992, ovvero la riduzione dei prezzi (Nomisma, 2005). Nonostante Agenda 2000 non sia stata considerata come una riforma fondamentale come invece si auspicava, essa rimane un documento di riflessione di ampio respiro, all'interno della quale vengono individuate le future sfide e si definisce in maniera chiara il processo di allargamento ai PECO.

Si riconosce ad Agenda 2000 il pregio di aver posto le basi della successiva riforma della PAC del 2003 e di aver bilanciato alcuni squilibri strutturali e di aver preparato la PAC di fronte ad un nuovo ciclo di negoziati dell'OMC sulla liberalizzazione dell'agricoltura. Sempre grazie ad Agenda 2000, per la prima volta nella storia della PAC si permetteva di vincolare la concessione degli aiuti al rispetto delle condizioni ambientali ed entra nel vocabolario della politica agricola l'*eco-condizionalità*. Questi aiuti oltre a poter essere vincolati, potevano essere ridotti per finanziare misure che riguardavano lo sviluppo rurale. Con l'Agenda 2000 quindi, *“viene aperta la strada alla politica di sviluppo rurale”* (De Castro, 2010). In quegli anni nasce il riconoscimento dell'esistenza di un secondo pilastro, quello dello sviluppo rurale accanto a quello delle organizzazioni comuni del mercato, formula che permane a tutt'oggi.

Nel quadro delle riunioni dei vertici di Berlino, contemporaneamente all'adozione delle proposte di riforma della PAC, la Commissione fu invitata dagli SM ad effettuare una revisione a medio termine del funzionamento dei provvedimenti appena approvati, inconsapevoli che questo passaggio avrebbe dato luogo alla cosiddetta, riforma delle riforme. La PAC in prossimità del controllo previsto nel 2003 si trovava in un contesto generale di grandi cambiamenti. Da una parte vi è il desiderio degli SM di potenziare la posizione dell'Unione nell'ambito dei negoziati WTO per il settore agricolo mondiale e dall'altra, la situazione agroalimentare dell'Europa mette la PAC di fronte a situazioni, anche mediatiche, mai affrontate prima, la c.d. crisi della mucca pazza o i polli alla diossina sono solo alcuni esempi che dimostrano come la situazione fosse arrivata in una nuova fase che imponeva un salto di qualità soprattutto nella legislazione comunitaria (Costato e Basile, 2011). Le aspettative nei confronti della PAC sono aumentate e non solo da parte dei produttori agricoli, i principali interessati, ma anche da parte dell'opinione pubblica. Queste crisi hanno avuto un impatto considerevole a livello finanziario. La PAC ha dovuto gestire risorse economiche che non furono mai prese così tanto in considerazione come in quel momento. L'intervento immediato fu quello di limitare i danni sul territorio europeo e di confrontarsi con l'opinione pubblica. Allo stesso tempo, la PAC ha dovuto gestire un rapporto a doppio binario con i produttori, controllando le perdite da essi subite e coordinando i meccanismi di pagamento degli aiuti europei. Per di più si

può considerare che dal 2001 in avanti, l'opinione pubblica è diventata uno degli specchi più importanti della gestione della PAC.

Dal punto di vista finanziario, elemento oramai imprescindibile analizzando una delle politiche più importanti dell'Unione europea, per la prima volta, nell'approvazione del quadro finanziario pluriennale 2000-2006 fu preso in considerazione l'allargamento previsto per il 2004. Da qui in avanti un'unica politica comune avrebbe avuto il compito di gestire ben 25 agricolture diverse.

L'allargamento implicava che sia il bilancio complessivo allocato alla PAC sia le quote di produzione agricola dei vecchi Stati membri dell'UE sarebbero diminuiti e la nuova situazione avrebbe condotto ad un naturale conflitto di convivenza all'interno di un'unica politica (Henning, 2004). Conflitto derivato anche dall'aumento del numero di legislatori di nazionalità diverse, con visioni e bisogni diversi. L'ingresso dei 10 Paesi dell'Est nella Comunità economica europea e nella PAC, oltre ad avere effetti economici, creando un nuovo mercato per l'esportazione dei prodotti comunitari permetteva alle economie dei suddetti paesi di innalzarsi agli standard europei e internazionali e la Comunità europea avrebbe raggiunto una maggiore capacità di diventare un forte negoziatore negli scambi commerciali internazionali di prodotti agricoli.

Nei tre anni successivi alla riforma della PAC del 1999, il settore agricolo si trovava a far fronte anche agli effetti dell'introduzione dell'Euro avvenuta nel 2002 e ad affrontare la conclusione delle trattative per l'allargamento dell'Unione previsto per il 2004. La revisione di medio termine diventa così l'occasione perfetta per mettere in atto quanto indicato nell'Agenda 2000, ovvero una ridefinizione del modello pubblico di intervento in agricoltura, attraverso una filosofia chiara che accompagnasse la naturale evoluzione del ruolo che l'agricoltura, il sistema agroalimentare ed il mondo rurale ricoprono nei sistemi economici moderni (De Castro, 2010).

Il 26 giugno 2003 viene approvata la riforma i cui punti fondamentali sono: potenziare la competitività nel mercato interno ed esterno all'Unione europea, promuovere la qualità dei prodotti agricoli, continuare a seguire le buone pratiche agronomiche e tutelare l'ambiente, perseguire la sicurezza alimentare, garantire la salute e il benessere animale e rafforzare lo sviluppo rurale, nonché semplificare la PAC facilitando la burocrazia tramite un sistema informatico.

La riforma Fishler, così denominata dal nome del commissario in carica, si fonda su tre strumenti principali che la PAC oltre 2003 voleva adoperare: disaccoppiamento, modulazione e condizionalità.

1. Il disaccoppiamento atto ad instaurare un sistema di sostegno del reddito calcolato per azienda e non legato alla produzione ma “*vincolato al rispetto di standard minimi ambientali, di qualità e salubrità dei prodotti agricoli e di gestione dei terreni*” (Bianchi, 2007) rappresenta la novità assoluta che riorientava il mercato, senza danneggiare gli agricoltori, dando loro allo stesso tempo la possibilità di produrre sulla base della domanda allineando contemporaneamente la politica agricola comune alle richieste dell’OMC.
2. La modulazione consistente in un taglio nel complesso degli aiuti diretti erogati dalla PAC per incrementare le politiche di sviluppo rurale, ovvero uno spostamento di risorse finanziarie tra i due pilastri della stessa politica. Allo stesso tempo vengono introdotte diverse forme di controllo, come ad esempio l’audit aziendale che oltre al controllo finanziario ha il ruolo di sensibilizzare gli agricoltori verso una maggiore compatibilità con l’ambiente. L’audit eseguito volontariamente all’inizio, sarà reso successivamente obbligatorio.
3. La condizionalità invece consiste negli standard agro ambientali, di sicurezza ambientale e di benessere animale. Una loro negligenza comporta una riduzione dal 5% al 15% dei pagamenti unici e del 20% nel caso di comportamento doloso. Tale strumento, anche se innovativo, era considerato “forte” e richiedeva un controllo dopo qualche anno dalla sua applicazione, tramite il cosiddetto “*Health Check*”.

La Riforma Fishler si è contraddistinta anche per i suoi effetti di lunga durata, i quali hanno fatto della PAC una base di partenza e non un punto di arrivo (Nomisma, 2005), inducendo i vertici a comprendere la necessità di stare al passo con i tempi e di allinearsi e coordinarsi con le altre politiche dell’Unione europea.

Il pregio della Riforma del 2003 e il merito del commissario Franz Fishler è stato quello di mettere in atto una riforma radicale con delle misure adeguate, mediando tra gli interessi di tutte le parti ed evitando soprattutto un taglio nel budget allocato alla PAC fino al 2013. Il processo di riforma da lui delineato non si è interrotto dopo il 2003, ma al contrario ha continuato il percorso tramite le varie riforme in diversi settori. In particolare, la PAC ha profondamente trasformato i seguenti settori dell’agricoltura: i settori dei seminativi, delle carni bovine, della zootecnia ovicaprina, del latte, del riso e dei foraggi essiccati (2003); i settori dell’olio di oliva, del tabacco, del luppolo e del cotone (2004); il settore dello zucchero (2006); il settore dell’ortofrutta e quello vitivinicolo (2007).

Collaudato il fatto che ogni riforma ha bisogno di un controllo per constatare l'efficacia delle misure adottate, la PAC richiedeva il riscontro non solo per ragioni interne europee, come quelle di spesa o di equa distribuzione, ma anche per ragioni esterne, di natura internazionale, quali i nuovi vincoli imposti da parte dell'OMC (Swinbank, 2008). Tale controllo definito Health Check ebbe inizio con la Comunicazione (COM (2007) 722)⁷ a fine 2007 che aveva come obiettivo quello di analizzare il progresso delle misure applicate nell'ambito PAC. Questa verifica dello stato di salute della PAC del maggio del 2008 è stata realizzata in seguito alle proposte legislative formulate dalla Commissione Europea che modificavano, proseguivano e completavano le misure contenute nella riforma Fischler. Il pacchetto di proposte riguardava le principali novità: l'aggiornamento del regime di pagamento unico (RPU); la modulazione progressiva che si proponeva di incrementare le risorse da destinare allo sviluppo rurale attraverso un rafforzamento del tasso di modulazione obbligatoria, dal 5% al 13%, da raggiungere gradualmente nel 2012, con un aumento del 2% annuo; il disaccoppiamento totale degli aiuti; il consolidamento della condizionalità; l'abolizione del *set aside*; nuove misure di sostegno consentite agli Stati Membri per far fronte a problematiche settoriali o regionali (articolo 68); e in ultimo, la revisione del sistema delle quote latte la cui abolizione è prevista per il 1 aprile 2015.

Per la politica dello sviluppo rurale si mirava all'inserimento di altre nuove priorità per rispondere alle esigenze dei cambiamenti climatici nel rispetto del protocollo di Kyoto, all'adeguamento della legislazione per le energie rinnovabili ed i biocarburanti e al miglioramento della gestione delle risorse idriche e alla protezione della biodiversità. L'accordo Health Check è stato approvato con la quasi unanimità in seno al Consiglio Agricoltura. Dalle dichiarazioni dell'allora commissario all'Agricoltura, Mariann Fischer Boel "*tutti gli stati membri possono dire di aver ottenuto qualcosa*" risulta che uno dei punti più difficili fu quello delle quote latte. La questione delle quote latte è sempre rimasta sul tavolo delle discussioni. Ricordiamo che da poco tempo con il cosiddetto "Pacchetto Latte" è stato trovato un accordo politico nel rispetto delle regole della libera concorrenza per dare la possibilità di programmare e gestire i volumi produttivi dei prodotti caseari di qualità certificata, la cui influenza si intende valutare nel capitolo 2.4. del presente lavoro.

Dal 2009, il portafoglio dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale è stato assegnato al commissario Dacian Cioloș, il nuovo processo di Riforma si è aperto e i nuovi obiettivi da raggiungere sono stati indicati. Tutela del settore agricolo europeo per garantire la sicurezza alimentare, protezione

⁷Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: In preparazione alla "*valutazione dello stato di salute*" della PAC riformata.

dell'ambiente e conservazione delle campagne, aiuto alla lotta contro il surriscaldamento globale e mantenimento di un livello di vita dignitoso per gli agricoltori. Tenendo conto del nuovo assetto istituzionale imposto dal Trattato di Lisbona, la Commissione insieme al Consiglio e al Parlamento europeo, ora, hanno il compito di portare avanti il processo di riforma “la politica agricola comune post 2013”.

1.2. I Principali Attori del Processo Decisionale Europeo

Il presente capitolo presenta gli attori principali ed il loro ruolo nel processo decisionale europeo e gli organi corrispondenti attivi nella politica agricola comune. Lo scopo del capitolo ha come fine quello di porre le basi di partenza per l'analisi del processo decisionale attuale.

Il processo legislativo dell'Unione europea coinvolge tre attori principali e alcuni attori secondari; tra i primi si annoverano la Commissione Europea (COM), il Consiglio dell'Unione Europea (CO) e il Parlamento Europeo (PE), mentre tra i secondi possiamo citare ad esempio il Comitato economico e sociale europeo o i gruppi d'interesse organizzati.

La Commissione Europea

Un ruolo fondamentale nel processo decisionale è svolto dalla Commissione Europea (COM). Questa istituzione rappresenta l'organo collegiale esecutivo che difende gli interessi dell'Unione Europea nel suo insieme e garantisce la corretta applicazione delle politiche europee. Le azioni principali della COM consistono nella formulazione di proposte legislative da sottoporre al Consiglio e Parlamento, nella gestione del bilancio dell'UE e nell'assegnazione dei finanziamenti agli Stati Membri (SM). Inoltre, la COM vigila sull'applicazione del diritto europeo congiuntamente alla Corte di giustizia e rappresenta l'Unione a livello internazionale.

L'attuale Commissione è composta da 28 commissari, uno per ciascun paese dell'UE. La durata del mandato dei membri è di 5 anni e corrisponde alla durata di una legislatura del Parlamento europeo. Per quanto riguarda le procedure per eleggere il Presidente della COM, il Consiglio europeo propone un candidato per la nomina di Presidente. La nomina deve essere approvata dalla maggioranza dei membri del Parlamento europeo. Nel caso in cui, gli eurodeputati respingano il candidato proposto, il Consiglio ha un mese di tempo per proporre un altro candidato. Il Presidente

eletto sceglie i commissari e i rispettivi portafogli tra i candidati presentati dai Paesi membri. L'elenco dei commissari, per essere ufficiale, deve essere approvato dal Consiglio dei Ministri a maggioranza qualificata (MQ) e dal Parlamento. Il voto a maggioranza qualificata col sistema di ponderazione è stato introdotto dal Trattato di Nizza per evitare una paralisi decisionale in seno all'Unione, vista la progressiva difficoltà a raggiungere un consenso unanime in seguito ai vari allargamenti. Questo sistema di voto a MQ, è stato introdotto inizialmente per poche questioni politiche.

L'attuale procedura di nomina del Presidente della Commissione è il risultato di una evoluzione storica iniziata con l'Atto Unico Europeo nel 1987 (Crombez, 2008). Per sottolineare l'evoluzione del peso istituzionale degli organi decisionali, ricordiamo che il Parlamento inizialmente non era in alcun modo coinvolto nella nomina del Presidente della Commissione, attualmente invece, il Parlamento possiede la competenza esclusiva di destituire l'intera Commissione europea, intendendo con il nome di Commissione sia il Collegio dei commissari che l'Istituzione stessa.

Per quanto riguarda la struttura, la Commissione europea è suddivisa in 26 Direzioni generali (DG) e servizi, una per ognuna delle politiche europee. Ogni DG si occupa di una specifica politica, ha un suo portafoglio ed è assoggettata ad un Direttore generale, scelto direttamente dal rispettivo Commissario europeo. I servizi si occupano di questioni amministrative più generali o di mandati specifici, come ad esempio la lotta antifrode o l'analisi di dati e relative elaborazioni.

Nonostante, la COM sia considerata principalmente un organo tecnico-esecutivo, attraverso il diritto di iniziativa che possiede, manifesta il suo peso decisionale, il quale è senza ombra di dubbio "*di natura politica*" (Cunha e Swinbank, 2011). Questo diritto le conferisce un ruolo politico fondamentale nel processo decisionale europeo, dal momento che le offre la possibilità di presentare una proposta senza che questa sia sollecitata da parte degli altri due attori aventi diritto di iniziativa, Consiglio e Parlamento. Inoltre, essa detiene sin dalla sua costituzione anche la capacità di controllare i tempi legislativi - in quanto si afferma come "*agenda setter*" e non come "*agenda taker*", ovvero è un organo decisionale che decide l'agenda dei suoi lavori e non la recepisce (Cunha e Swinbank 2011). Dal punto di vista operativo ed amministrativo, la COM come organo tecnico-esecutivo accede con maggiore facilità alle informazioni necessarie, rispetto al Consiglio o al Parlamento e di conseguenza, la sua influenza è maggiore durante il processo decisionale. Valutando solo le caratteristiche sopra elencate, si può dedurre che la Commissione europea ha goduto da sempre di una posizione privilegiata, almeno fino a quando, alcuni dei suoi poteri non

sono stati limitati. Questo è accaduto con la modifica delle procedure di nomina di una Commissione, quando nel 1992 la nomina viene legata all'approvazione dell'Europarlamento (Crombez, 2008).

Per quanto riguarda il ruolo dei commissari, questo risulta fondamentale soprattutto durante il processo di riforma di una politica europea. Una volta nominato, il Commissario deve svolgere le funzioni che gli sono attribuite, a prescindere dalla sua nazionalità. Tuttavia, è stato notato che il loro operato è difficilmente slegato dal contesto politico della nazione d'appartenenza (Swinnen, 2008). Esaminando nel dettaglio il ruolo del Commissario all'Agricoltura, si può notare come in più occasioni questi siano rimasti sensibili ai problemi del proprio paese e in diverse negoziazioni durante i processi di riforma della PAC abbiano ritardato o agevolato una decisione, a seconda dell'interesse che nutrivano su di essa il proprio paese d'origine. Nella riforma della PAC del 1992, ad esempio, il commissario irlandese Ray Mac Sharry non ha potuto non tenere conto delle richieste dell'Irlanda nelle negoziazioni della carne premium, mentre Franz Fischler, commissario all'agricoltura tra il 1999 e il 2004, ha insistito apertamente per il rafforzamento del secondo pilastro come stabilito in Agenda 2000 e nella riforma del 2003, in quanto lo sviluppo rurale era uno strumento chiave per il sostegno all'agricoltura e allo sviluppo economico dell'Austria, suo paese d'origine (Cunha, 2011), anche se poi i risultati della riforma, non hanno privilegiato così fortemente come desiderato dal Commissario il secondo pilastro (Swinnen, 2008).

Cunha e Swinbank (2011) argomentano questa dinamica in base a tre considerazioni: i) la persona nominata deve possedere un'approfondita conoscenza della realtà agricola del proprio Paese; ii) è inevitabile che egli abbia un confronto costante con i gruppi d'interesse nazionali e iii) indubbiamente, la valutazione da parte dei cittadini sul suo operato influirà sulla sua futura carriera politica.

Una caratteristica nota del Commissario all'Agricoltura riguarda il potere maggiore rispetto ad altri commissari europei, grazie alla percentuale di budget dedicata alla PAC, attualmente il 39% dell'intero budget comunitario e alla grandezza, in termini di personale a sua disposizione. La Direzione Generale Agricoltura (DG-Agri) ha il più alto numero di funzionari coinvolti nella gestione di una politica europea.

L'importanza del Commissario all'Agricoltura è associata anche al legame che egli è capace di instaurare con gli altri Commissari di altre DG connesse al settore agricolo, come ad esempio Commissione Ambiente (DG-Envi) o Commissione per la protezione e la salute dei consumatori

(DG-Sanco). Tra le commissioni possono emergere anche delle divergenze, per via delle priorità da accordare ai diversi temi comuni, come ad esempio il tema del benessere animale che ha connotati diversi se esaminati nelle diverse commissioni e in riferimento al finanziamento. Ad esempio, la capacità di mediazione del Commissario è fondamentale a livello collegiale per ottenere la percentuale di budget desiderata.

La questione finanziaria è fondamentale per tutte le politiche europee ed è per questa ragione che nell'ambito delle discussioni sul quadro finanziario pluriennale si nota una forte competizione tra le politiche per vedersi assegnata una cosiddetta "*fetta della torta*" più grande del budget europeo, tensione che ovviamente non manca nemmeno nella discussione attuale (2014/2020). Anche se la PAC, risulta una politica fondamentale per l'intera UE, il suo operato viene condizionato dalla flessibilità finanziaria a livello europeo (Sorrentino et al, 2011). Inoltre, si nota che nel settore agricolo più ampio è il portafoglio maggiore risulta il numero di vincoli da rispettare. Occorre sottolineare che, anche se esiste una concorrenza nell'allocazione delle risorse tra le politiche, questa situazione non esclude il principio d'integrazione europea che colloca la PAC in un sistema di cooperazione e di responsabilità congiunta con altre politiche europee. Di fatto, più di una volta in caso di crisi o epidemie, come ad esempio nel caso della diossina, è stata notata la responsabilità congiunta attribuita alla DG-Agri e alla DG-Sanco. L'operato di entrambe le DG, ha subito numerose critiche soprattutto per via dell'assenza di un reale coordinamento e per l'esistenza di una burocratizzazione eccessiva che ha impedito il buon funzionamento del principio della cooperazione. Queste critiche sono valide non solo per le due DG menzionate ma, per tutto il sistema istituzionale europeo.

Il Consiglio dell'Unione Europea

La seconda istituzione che detiene un ruolo vitale nel processo decisionale è il Consiglio dell'Unione europea (CO). Esso riunisce i rappresentanti dei governi degli Stati Membri, vale a dire i Ministri di ciascuno Stato membro competenti in un determinato ambito. Vi sono dieci formazioni del Consiglio che coprono l'insieme delle politiche dell'Unione. Ogni riunione del Consiglio è preparata o coordinata dal Comitato dei Rappresentanti permanenti (COREPER), composto dai rappresentanti permanenti degli Stati membri e dai loro assistenti a Bruxelles. I lavori del COREPER sono a loro volta preparati da oltre 150 comitati e gruppi composti da delegati degli SM. Il Consiglio dell'UE esercita diverse funzioni, tra cui: adottare atti legislativi (regolamenti, direttive

ecc.), contribuire al coordinamento tra le politiche degli Stati membri; elaborare la politica estera e di sicurezza comune sulla base delle linee strategiche fissate dal Consiglio europeo (organo istituzionale diverso dal Consiglio dell'UE) nonché, adottare con il Parlamento europeo il bilancio dell'Unione.

Il Consiglio dell'Agricoltura e della pesca riunisce i 28 Ministri competenti, dei 28 Paesi membri. Lo svolgimento del lavoro è coordinato e sostenuto da un comitato speciale per il settore dell'agricoltura (*Special Committee on Agriculture - SCA*) e da altri gruppi di esperti in materia. Attualmente, il Consiglio Agricoltura si riunisce 12 volte l'anno, con una maggiore frequenza rispetto ad altri consigli per altre materie europee. Alle sue riunioni partecipa solitamente anche il Commissario all'Agricoltura in carica. La presidenza di questo organo è assegnata ogni sei mesi al Ministro dell'Agricoltura appartenente al Paese che detiene la presidenza di turno dell'Unione europea. Questa rotazione oltre ad attribuire delle responsabilità maggiori a chi detiene la presidenza, offre l'opportunità di mettere all'ordine del giorno questioni ritenute sensibili da parte del Paese che ha il mandato in quel periodo. Riflettendo sull'ampiezza dell'agenda del settore e sul peso finanziario che occupa a livello di budget europeo, il ruolo di Presidente del Consiglio Agricoltura viene considerato uno dei più complessi.

All'inizio di un mandato, il Presidente, sostenuto dai consiglieri e dai gruppi di lavoro, tenta di stabilire buone relazioni con la Commissione Agricoltura per assicurarsi la buona riuscita della sua agenda, spesso selezionando quelle questioni che si suppone goderanno di una maggiore cooperazione tra i due organi (Toemmel, 2014). A seconda delle necessità, può anche fare appello ai gruppi di lavoro esistenti per diverse materie, consultare lo SCA e in caso di crisi grave in un settore disciplinato dalla PAC, può istituire un Gruppo di Alto Livello (GAL). Quest'ultimo è composto dai maggiori esperti europei di quel settore, ai quali viene richiesto di fornire chiarimenti o soluzioni rapide.

Uno dei compiti principali del Presidente di turno di un Consiglio è quello di prevedere le posizioni che eventualmente assumeranno i rappresentanti degli SM durante le riunioni su una determinata questione. Nel caso del Presidente del Consiglio Agricoltura, spesso vengono organizzati incontri bilaterali e multilaterali con i Ministri dell'Agricoltura in vari Paesi, in modo da monitorare la creazione di eventuali alleanze e di conseguenza, prepararsi a gestirle nella maniera più consona rispetto agli obiettivi prefissati per il mandato.

La presidenza di turno del Consiglio ha l'obbligo di accogliere le richieste degli Stati membri e della Commissione, ma come è noto, tutte le presidenze del Consiglio usano una strategia semplice per influenzare l'esito delle trattative grazie al suo potere di definizione dell'agenda dei lavori, accelerando o rallentando le negoziazioni su temi specifici prima di giungere alla decisione finale. Si osserva dunque, una strategia simile a quella della Commissione, ovvero di "*agenda setter*." Per esempio, è stato notato che durante il mandato francese nel 1992, il presidente del Consiglio Agricoltura, auspicandosi l'approvazione della riforma della PAC sotto il suo mandato, ha indetto ben otto riunioni del Consiglio con lo scopo di accelerare le negoziazioni e affrettare l'adozione della riforma (Bianchi, 2007).

Infine, per una migliore comprensione del ruolo del Consiglio Agricoltura e Pesca, nel processo decisionale risulta indispensabile conoscere l'evoluzione delle procedure di voto. Dall'Atto Unico Europeo del 1987, ogni trattato dell'UE ha modificato o ampliato la portata delle procedure di voto utilizzate nel Consiglio, influenzando i processi di riforma delle politiche europee. Le procedure di voto sono state modificate rispettivamente dai Trattati di Amsterdam (1999), Nizza (2003) e Lisbona (2009).

I sistemi di votazione all'unanimità (UN), a maggioranza semplice (MS) e a maggioranza qualificata (MQ) vengono impiegati in modo diverso a seconda degli atti che devono essere adottati.

La votazione all'unanimità costituiva la regola generale per le risoluzioni del Consiglio. Questa, nonostante sia stata notevolmente ridimensionata in seguito alle modifiche introdotte dai trattati europei, continua ad essere applicata ancora oggi per alcune questioni fondamentali dell'UE, tra cui: questioni di sicurezza interna, affari esteri, imposizione fiscale e adesione di nuovi paesi europei. Nell'attuale formazione dell'Unione a 28 le materie in cui il Consiglio può votare a maggioranza semplice sono estremamente limitate in quanto il Trattato di Lisbona ha imposto la maggioranza qualificata (MQ) per la maggior parte degli atti legislativi.

La MQ si raggiunge se la maggioranza (a volte anche due terzi) dei 28 paesi dell'UE vota a favore e contemporaneamente sono stati espressi almeno 260 voti su 352. Inoltre, un paese membro può chiedere di verificare se la MQ ha raggiunto almeno il 62% della popolazione totale. Questo sistema rimasto in vigore fino al 31 ottobre 2014, quando è stato introdotto il sistema di votazione "a doppia maggioranza" che era previsto nel testo del Trattato di Lisbona. Questo sistema di voto si applica in seno al Consiglio dell'Unione Europea e al Consiglio Europeo. Il nuovo sistema mira a semplificare

il processo decisionale interno al Consiglio e a garantire agli Stati più numerosi, un peso maggiore al momento del voto. Una decisione si considererà presa qualora votino a favore almeno il 55% dei Paesi, a condizione che questi rappresentino non meno del 65% della popolazione dell'Unione europea. La soglia s'innalza al 72% qualora la decisione non sia presa su base di una proposta della Commissione Europea o di un'iniziativa dell'Alto Rappresentante. Inoltre, è stabilito che, per costituire una minoranza di blocco, questa deve essere composta da almeno 4 Paesi che rappresentino più del 35% della popolazione.

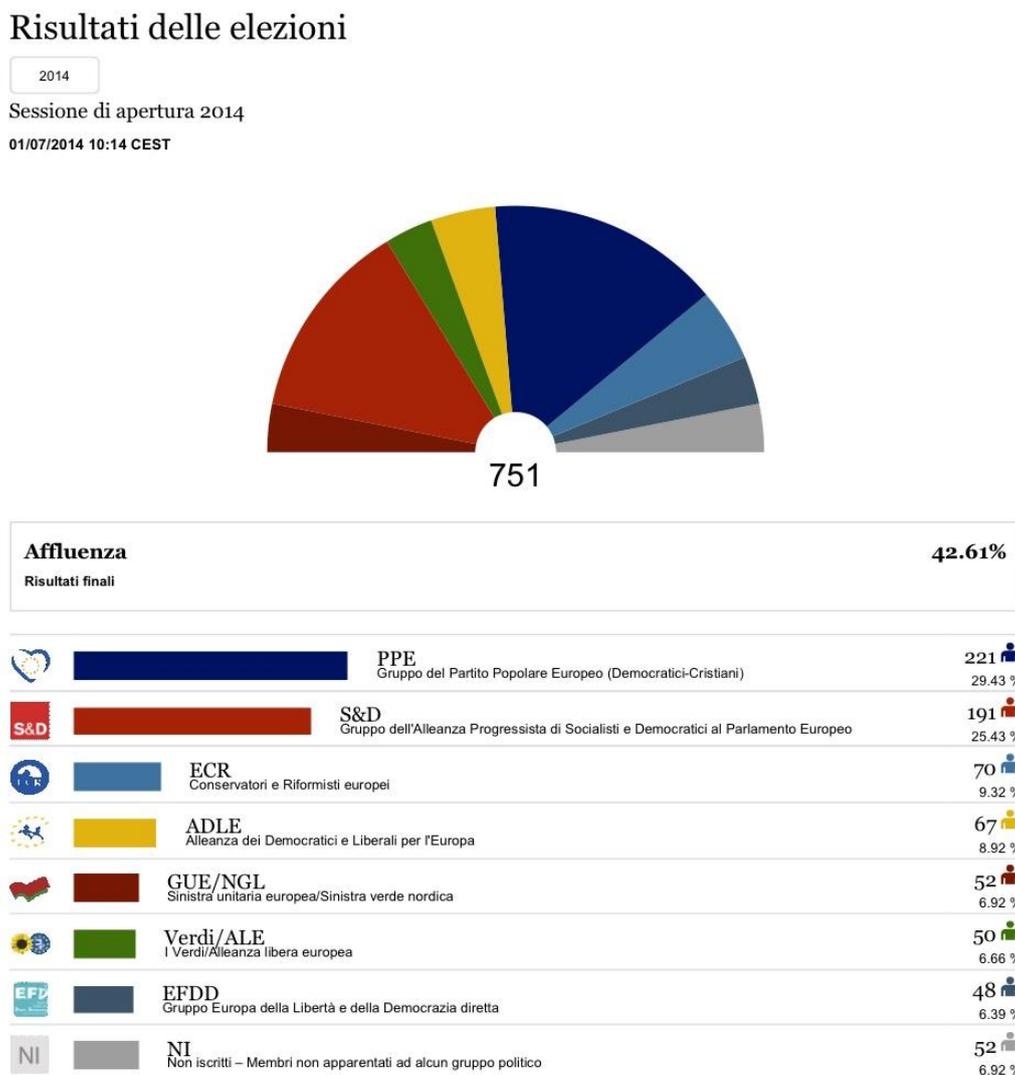
Il Parlamento Europeo

La terza istituzione coinvolta nel processo decisionale europeo è il Parlamento europeo (PE). Esso rappresenta l'assemblea parlamentare dell'Unione europea e ha la funzione di controllore legislativo. Insieme al Consiglio dell'Unione europea, costituisce una delle due camere che esercitano il potere legislativo nell'Unione. Tuttavia, i loro poteri non sono identici e si parla di bicameralismo imperfetto. Inoltre, i loro poteri sono condizionati dai poteri che il Trattato di Lisbona riserva agli Stati membri. Il Parlamento europeo dispone di tre sedi: Bruxelles, Strasburgo e Lussemburgo. Le riunioni delle commissioni si svolgono sempre a Bruxelles mentre le sessioni plenarie si svolgono prevalentemente a Strasburgo salvo qualche rara eccezione in cui anch'esse si svolgono a Bruxelles. Lussemburgo è invece la sede del Segretariato generale del Parlamento.

La differenza principale, rispetto ai primi due attori coinvolti nel processo legislativo, Commissione e Consiglio deriva dal fatto che il PE è l'unica istituzione europea ad essere eletta direttamente dai suoi cittadini. In tutti gli Stati membri dell'Unione europea, una volta ogni cinque anni si eleggono i membri del PE. Attualmente il loro numero è 751 e rappresentano circa 500 milioni di abitanti. L'attuale Presidente del Parlamento, è il tedesco Martin Schulz appartenente al Gruppo dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo. Da notare che, gli europarlamentari si riuniscono in gruppi politici, in funzione delle loro affinità politiche e non in base alla loro nazionalità (Figura 1) . Un gruppo politico deve essere composto da un numero minimo di 25 deputati e rappresentare almeno un quarto degli Stati membri. Un eurodeputato non può aderire a più gruppi politici. Ci sono 7 gruppi politici al Parlamento europeo: Gruppo del Partito Popolare Europeo - PPE (Democratico Cristiano); Gruppo dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo - S&D; Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa - ALDE; Gruppo Verde/Alleanza libera europea - Verdi; Gruppi dei

Conservatori e Riformisti europei - ECR; Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica - GUE-NGL e Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia - ELD. Alcuni eurodeputati non appartengono a nessun gruppo politico e in questo caso sono definiti non iscritti (NI). Ogni gruppo politico elegge un presidente (o due co-presidenti nel caso di alcuni gruppi) e un ufficio di presidenza, dotandosi altresì di una segreteria. In Aula a Strasburgo durante le sessioni plenarie i seggi sono assegnati ai deputati in base alla loro appartenenza politica, da sinistra a destra, previo accordo con i capigruppo. Prima di ogni votazione in Aula, i gruppi politici esaminano le relazioni elaborate dalle commissioni parlamentari e presentano emendamenti. La posizione adottata dal gruppo politico è definita mediante concertazione in seno al gruppo, però nessun deputato può ricevere un'indicazione di voto obbligatoria (Parlamento europeo, 2015⁸).

Figura 1: Risultati delle elezioni europee 2014 – Composizione del Parlamento Europeo



⁸ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/007f2537e0/I-gruppi-politici.html>

Il lavoro del Parlamento è realizzato tramite la sua struttura organizzativa che lo vede suddiviso in commissioni parlamentari, in base alle diverse politiche europee di cui si occupano. L'attività parlamentare attinente alla Politica agricola comune viene svolta dalla Commissione Agricoltura e sviluppo rurale (ComAgri). Questa è composta da 44 membri effettivi e 44 membri sostituti. La composizione di questa Commissione durante l'ultima riforma della PAC era la seguente: tra i membri effettivi 17 appartenevano al PPE, 11 al S&D, 4 al ALDE, 3 al gruppo dei Verdi, 4 al ECR, 2 a ELD, 1 al GUE-NGL e 2 erano membri non iscritti ad alcun gruppo politico. Li abbiamo riportati in base all'appartenenza ai gruppi politici, ma si può considerare anche la loro appartenenza in base al Paese di origine (Tabella 1), si può osservare inoltre che alcuni Paesi (Danimarca, Cipro, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e i tre Paesi baltici) non hanno alcun rappresentante in ComAgri.

Tabella 1 I membri della Commissione Agricoltura e Sviluppo rurale del PE (2009-2014), in base al gruppo politico di appartenenza e al paese di origine.

	GRUPPI PARLAMENTARI								tot. rappresentanti
	PPE	S&D	DL	VERDI	CON	GR EUR	SIN UN	NI	
BE		1							1
BU	1								1
RC		1			1				2
DK									0
GE	3	1	1	1					6
ES									0
IR	1		1						2
GR	1								1
SP	2	2							4
FR	2	1		1					4
IT	2	1				1			4
CI									0
LE							1		1
LT									0
LU									0
UN	1	1							2
ML									0
PB									0
AU	1							1	2
PL	2	1			1				4
PO		1							1
RO	1	1							2
SL									0
SV									0
FI									0
SV			1						1
KU			1	1	2	1		1	6
tot .rappresentanti per gruppi parlamentari	17	11	4	3	4	2	1	2	44

I gruppi politici del Parlamento si accordano anche per la nomina del Presidente di ogni Commissione, che a metà mandato, deve essere riconfermato dalla commissione che guidano. La ComAgri per il periodo 2009-2014 è guida dall'italiano, Paolo De Castro appartenente allo stesso gruppo politico del Presidente del Parlamento, S&D e a metà mandato è stato riconfermato dalla sua commissione a larga maggioranza.

Se il legame del Parlamento con il Consiglio è co-legislativo, tra le principali attività condivise con la Commissione, annoveriamo la facoltà di eleggere il Presidente della Commissione e di approvare i Commissari nominati dagli Stati membri. Il Parlamento inoltre, ha l'importante potere di destituire la Commissione mediante una mozione di censura, se approvata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi.

Il legame ordinario tra Parlamento, Commissione e Consiglio viene esercitato attraverso un controllo di gestione delle politiche europee mediante interrogazioni orali e scritte, attuato nell'ambito di tutte le materie a cui si applica la procedura di co-decisione, che dal 2009 comprendono anche la PAC.

Si ricorda che in passato, la Commissione Agricoltura e il Consiglio Agricoltura predominavano nel processo decisionale relativo alla legislazione agricola europea, poiché la ComAgri deteneva un ruolo di mera consultazione. Di conseguenza, soltanto con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona (2009), questo rapporto istituzionale è cambiato. Gli effetti della procedura di co-decisione sulla PAC verranno considerati in dettaglio nel sottocapitolo successivo e durante l'intero lavoro di ricerca.

Il Comitato Economico e Sociale Europeo

Nel processo decisionale europeo devono essere considerati anche gli attori che rivestono ruoli secondari come ad esempio, il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE). Il CESE è diviso in Sezioni sulla base delle politiche dell'UE esistenti. Viene chiamato a esercitare il suo ruolo consultivo nel momento in cui gli altri tre attori principali avanzano o discutono le proposte legislative. Offre dei pareri che non sono vincolanti, ma dei quali Consiglio, Commissione e Parlamento possono tener conto. I suoi membri sono rappresentanti delle varie componenti sociali ed economiche della società civile organizzata e hanno un mandato valido per quattro anni. La PAC rientra nelle attività della sezione Ambiente ed Agricoltura (NAT). Temi importanti come quelli

della riforma della PAC vengo esaminati e in seguito vengono emanati dei pareri che vengono inviati al Consiglio e al Parlamento. Per via della sua visibilità politica a livello europeo, molti gruppi d'interesse fanno parte del CESE. Tuttavia, il suo ruolo resta marginale in seno al processo legislativo europeo, considerato da alcuni addirittura “*irrisorio*” (Bilancia, 2009). Nonostante gli sforzi fatti, a partire dagli anni '70, per raggiungere un maggiore riconoscimento all'interno delle istituzioni europee, non risulta abbia ottenuto il ruolo di influenza auspicato, restando un organo puramente consultivo (Bussièrre, 2007).

I Gruppi d'interesse organizzati

Dal momento che all'agricoltura europea è dedicato il 39% del budget complessivo, si possono comprendere le ragioni per cui un grande numero di organizzazioni e gruppi d'interesse cercano di inserirsi nel processo decisionale influenzandone i contenuti, soprattutto quando questa è in fase di riforma.

Uno dei più importanti gruppi d'interesse organizzati del settore agricolo è il Copa - Cogeca. Il Copa è la prima organizzazione europea a rappresentanza degli interessi agricoli, nata nel 1958 e il Cogeca è la confederazione generale delle cooperative agricole dell'Unione europea nata un anno dopo (1960). Visti gli interessi comuni, dal 1962, Copa e Cogeca dispongono di una Segreteria comune che garantisce un funzionamento efficiente delle due organizzazioni. Il ruolo principale di questa unione è quello di interfacciarsi con la Commissione e con le altre istituzioni europee coinvolte nel settore della politica agricola europea. L'organizzazione è stata, tra l'altro anche una delle organizzazioni maggiormente sostenute da parte della Commissione, poiché preferisce avere un dialogo europeo con Copa-Cogeca, piuttosto che un dialogo frammentario con le organizzazioni e le cooperative dei singoli Stati membri.

Le divergenze tra Copa - Cogeca e la Commissione Agricoltura negli ultimi anni non sono mancate ma, la presenza di interessi congiunti, ha spinto a continuare a rafforzare il dialogo. Fino alla fine degli anni '80 la Commissione Agricoltura consultava il Copa-Cogeca per ottenere un *feedback* dal mondo agricolo europeo, sfruttando il suo ruolo di tramite con gli agricoltori. Questi ultimi, inoltre, considerando le difficoltà burocratiche che incontravano si rivolgevano con maggiore facilità al Copa Cogeca piuttosto che direttamente alla Commissione, sia per presentare eventuali situazioni di crisi sia semplicemente per proporre un cambiamento legislativo in determinati settori agricoli.

All'inizio degli anni '90 però, secondo Cunha e Swinbank (2011), il Copa-Cogeca che solitamente facilitava o sosteneva la posizione della Commissione è diventato più critico nei confronti dell'attività della Commissione e più sensibile alle problematiche degli agricoltori. Questo cambiamento ha messo una certa distanza tra la Commissione e il Copa-Cogeca e sulla base di un'analisi realizzata da Eve Fouilleux nel 2003 è stato notato che la Commissione ha messo da parte il Copa-Cogeca, coinvolgendolo solo in attività consultive. Per questo motivo il Copa-Cogeca è diventato ora un'organizzazione che porta avanti gli interessi degli agricoltori che gradualmente ha rifiutato il ruolo da "cuscinetto" tra agricoltori e Commissione che quest'ultima gli aveva concesso.

Un'ulteriore importante organizzazione a livello europeo è rappresentata dalla *Coordination Paysanne Europeenne* (CPE) la quale rappresenta gli interessi delle piccole aziende a conduzione familiare). Le associazioni agricole di cui si compone mirano innanzitutto a segnalare le disuguaglianze esistenti nella distribuzione delle risorse finanziarie accordate dall'UE tra piccoli e grandi agricoltori. La differenza esistente tra gli interessi che Copa-Cogeca e CPE portano avanti, testimonia la diversità del tessuto agricolo europeo e i molteplici modelli di politica agricola che devono essere compresi all'interno della PAC.

E' opinione condivisa da alcuni autori che hanno studiato il processo decisionale (Peterson e Bomberg, 1999; Cunha e Swinbank, 2011), che nel corso degli ultimi trent'anni nel settore agricolo il numero dei lobbisti è diminuito di pari passo diminuzione percentuale delle risorse finanziarie allocate alla PAC. Tuttavia, la loro influenza è rilevante e di conseguenza merita sempre di essere presa in analisi quando si esamina il processo decisionale relativo ad una riforma della PAC.

E' noto che ogni politica europea è influenzata dalle lobby che la circondano. Le organizzazioni d'interesse facendosi portavoce di interessi diversi, possono anche entrare in conflitto tra di loro come risulta dal caso delle lobby a favore del benessere animale a livello europeo e delle lobby che mirano all'aumento della produzione di carne. Tuttavia, il confronto tra i vari obiettivi e le loro differenti richieste inducono ad un miglioramento dei contenuti normativi e la costruzione di nuove formule all'interno della PAC, che oltre a rappresentare una vittoria del lavoro di queste lobby, rappresentano anche degli aspetti positivi per i cittadini europei consumatori di carne. Rispondendo alle richieste delle lobby si compiono dunque miglioramenti anche per la società europea, così come testimonia ad esempio il progresso registrato nel processo di tracciabilità di prodotti alimentari a livello europeo.

L'importanza che ha una lobby dipende principalmente da due fattori: appartenenza ad un determinato paese e peso che ha il tema di cui si occupa la lobby nell'economia nazionale. Ad esempio, sempre con riferimento alle lobby del settore della carne, si nota che le lobby tedesche in questo settore detengono una forte rappresentanza a livello europeo dovuta ad un numero maggiore di siti di allevamento e di macellazione e alla rilevante capacità finanziaria. Di fatto, la Germania, è uno dei più grandi produttori di carne suina a livello europeo e la zootecnia è essenziale per l'economia tedesca. Di conseguenza le lobby tedesche per la carne hanno grandi capacità professionali perché hanno ampie disponibilità finanziarie.

Per difendere al meglio gli interessi in un determinato settore e/o avanzare modifiche legislative a livello europeo, si osservano fenomeni di coalizioni tra le lobby dello stesso settore ma appartenenti a diversi Stati membri, come nel caso delle lobby dell'ortofrutta. Queste lobby coscienti dell'impatto collettivo sulle istituzioni decisionali riuniscono paesi come la Spagna, l'Italia e la Grecia sotto le cosiddette richieste mediterranee e nelle trattative svolte in sede comunitaria, la loro unione rappresenta un fattore positivo per l'intero reparto, soprattutto in situazione di crisi.

Allo stesso tempo è stato rilevato anche un effetto positivo sull'opinione pubblica dovuto a queste unioni. Il fatto che le organizzazioni e i gruppi di interesse abbiano pubblicizzato le crisi settoriali come quella del latte o della frutta e verdura, hanno spinto l'opinione pubblica europea verso una maggiore attenzione su temi fondamentali legati all'agricoltura e sulla necessità di una informazione più rigorosa relativa ai prodotti alimentari.

Grazie al lavoro delle organizzazioni lobbistiche e ai portatori d'interesse il costante problema del basso reddito degli agricoltori o la crescente disoccupazione rurale ora sono temi conosciuti dall'opinione pubblica. Nonostante, il loro ruolo principale rimanga quello di difendere gli interessi dei membri che li compongono e li sostengono, assieme all'opinione pubblica sono diventate una voce importante del settore agricolo e fonti di avvertimenti in caso di crisi alimentari. Le modalità di azione sono diverse, dalla presentazione delle loro posizioni su vari argomenti in sede istituzionale e presso il CESE, fino all'organizzazione di manifestazioni con la mobilitazione dei media, e nel caso di crisi grave in un determinato settore, attirando l'attenzione della società civile attraverso azioni forti con un alto grado di visibilità, come il blocco delle strade con trattori a Bruxelles o lo spargimento di latte in Italia.

Infine, i gruppi di interesse sono portatori di idee innovative che possono spingere verso un cambiamento della società europea perseguendo lo sviluppo economico, sociale e politico.

CAPITOLO 2

SVILUPPO DEL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO: IL RUOLO DEI TRATTATI EUROPEI E I PRINCIPALI FATTORI D'INFLUENZA SULLE RIFORME DELLA PAC

2.1. Il Ruolo dei Principali Trattati Europei sullo Sviluppo del Processo Decisionale

In questo capitolo presenteremo le principali modifiche apportate dai Trattati Europei agli organi istituzionali. Nelle pagine a seguire analizzeremo nel dettaglio il Trattato dell'Atto Unico Europeo (1987), il Trattato di Maastricht (1993), il Trattato di Amsterdam (1999) il Trattato di Nizza (2003) e infine il più recente dei trattati, il Trattato di Lisbona (2009), che sancisce modifiche fondamentali all'assetto istituzionale determinando quello attualmente in vigore.

Attraverso questo riepilogo, l'intento è quello di comprendere come le procedure legislative, così come modificate dai diversi trattati, abbiano influito sul processo decisionale e in che modo le attuali dinamiche del processo decisionale introdotte dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona potrebbero influire sull'ultimo processo di riforma della Politica agricola comune (Krislov, et.al., 1986; Crombez, 1998; Stoot e Verschunen, 1990; Golub, 1999; Crombez, 2000; Lynggaard, 2007; Crombez, 2008; Schulz e Konig, 2000; Sorrentino et al., 2011).

Il Processo Decisionale prima dell'Atto Unico Europeo

Krislov et.al. (1986) sono stati tra i primi a esaminare l'efficienza del processo decisionale europeo. Essi hanno realizzato un'analisi statistica puramente descrittiva della normativa, concentrata soprattutto sul tempo intercorso tra la proposta legislativa e la sua adozione, basata su 472 decisioni europee adottate tra il 1958 e il 1981. Stoot e Verschunen (1990), oltre alla descrizione delle decisioni scaturite dal processo decisionale, hanno analizzato l'influenza determinata dal voto in seno al Consiglio sulle diverse proposte della COM nell'intervallo 1975-1986 (prima dell'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo). Il loro lavoro giunge alla conclusione che la procedura di voto in Consiglio non determina alcun effetto sulla velocità di approvazione delle proposte. Altri autori, come Schulz e Konik (2000) hanno considerato 5183 proposte avanzate dalla Commissione (COM) nell'intervallo temporale 1984-1995. Nella loro analisi, hanno preso in considerazione proposte

fatte "in or after 1984", poiché solo dal 1984, si ha una base di dati relativa alle proposte legislative⁹. Essi hanno analizzato l'iter del processo decisionale e il fattore temporale, ovvero, il tempo necessario per l'approvazione di una decisione dal momento in cui la Commissione redige la proposta fino alla sua adozione da parte del Consiglio, tenendo in considerazione: le modifiche apportate alle procedure di voto in seno al Consiglio e la partecipazione del Parlamento europeo nel processo decisionale a partire dal 1992.

I risultati a cui sono giunti sono i seguenti: (1) l'uso della regola della maggioranza qualificata riduce il ritardo tra la proposta e la presa di decisione; (2) la partecipazione del Parlamento aumenta la durata del processo decisionale; (3) le misure relative ai settori che costituiscono il nucleo funzionale della UE, hanno un ritardo più breve nell'adozione finale rispetto alle misure in altre aree tematiche e (4) i regolamenti e le decisioni hanno ritardi più brevi nell'approvazione rispetto alle direttive. Anche se i loro risultati mostrano che le riforme del quadro istituzionale dell'Unione europea hanno avuto un impatto sostanziale sull'efficienza decisionale e si possono ritenere in parte veritiere, questi risultati, tuttavia, non possono essere considerati rappresentativi, così come nemmeno quelli di Stoot e Verschuren. La mancanza di dati di prima del 1984, ha condotto Jonathan Golub (1999) a dichiarare che non è possibile analizzare "l'ombra dietro il voto" né tanto meno esaminare gli effetti della regola di voto adottata nel Consiglio prima del 1984.

Atto Unico Europeo (1987)

Da un punto di vista decisionale, gli anni '70 vengono considerati da parte degli esperti in materia di processo legislativo europeo come "*the dark ages*", in quanto in questo periodo le Istituzioni europee sembrano immobili. Segno di questo immobilismo sono gli scarsi 40 atti legislativi annui adottati in media dal Consiglio. Secondo Golub (1999) tuttavia, solo nel 1979 è stato raggiunto il vero stallo legislativo e, come messo in luce dall'autore, è proprio questo il motivo principale che ha condotto all'approvazione dell'Atto Unico Europeo (AUE) nel 1987.

Le modifiche statuite nell'AUE rappresentano la risposta ai problemi legislativi legati alle difficoltà decisionali in sede di Consiglio dei Ministri e la giustificazione delle spese finanziarie nella difficile ripartizione del bilancio comunitario, che vede l'85,5 % della spesa complessiva destinata alla

⁹ Il sistema informatico inizia a svilupparsi soltanto a partire dalla metà degli anni '80. Nei risultati raggiunti prima del 1984 sul processo decisionale sussistono lacune o traspariscono elementi fuorvianti che derivano dal fatto che il database Celex europeo non era completo ed era impossibile effettuare ricerche approfondite sugli atti normativi adottati.

Politica agricola comune. Prima dell'AUE le decisioni dovevano essere approvate all'unanimità dal Consiglio, quindi ciascuno SM poteva rallentare il processo decisionale esercitando il proprio diritto di veto. L'entrata in vigore dell'AUE sostituisce il voto all'unanimità con la votazione a maggioranza qualificata (MQ) avente come scopo la riduzione dei tempi di approvazione degli atti europei. Inoltre, dal punto di vista procedurale, viene inserita la procedura di cooperazione che coinvolge maggiormente il Parlamento europeo nel dialogo inter-istituzionale, concedendogli la possibilità di una doppia lettura delle proposte legislative.

Il nuovo disegno legislativo imposto dall'AUE facilita così l'adozione delle decisioni, evitando le situazioni di blocco dei 12 Stati membri (SM), che spesso si ritrovavano in un'impasse decisionale. L'importanza dell'AUE, inoltre, risiede nell'aver agevolato la realizzazione del mercato unico, definito come uno spazio senza frontiere interne, costituito da quattro materie principali, la tariffa doganale comune, la libera prestazione dei servizi, la libera circolazione dei capitali e la politica comune dei trasporti marittimi e aerei. Il mercato unico così definito compiva allo stesso tempo, anche il primo passo verso una vera e propria rivoluzione nella produzione e nella commercializzazione dei prodotti agricoli europei.

Nonostante, le modifiche normative ed innovative emerse in quegli anni, gli anni '80 sono caratterizzati da difficoltà finanziarie. Gli operatori decisionali devono giustificare la fondatezza delle spese comunitarie allocate ad ogni politica e in modo particolare quelle relative al settore agricolo. La Comunità Europea, e quindi il Consiglio attraverso il voto a maggioranza qualificata, scelse di salvaguardare il settore agricolo e quindi la politica che lo governa attraverso l'acquisto delle eccedenze produttive di certi beni e la sovvenzione diretta dell'attività agricola, favorendo in questo modo i paesi con maggiore vocazione agricola a spese di quelli meno favoriti sulla base del principio di solidarietà finanziaria. Tale situazione, divenne presto insostenibile da un punto di vista degli equilibri interni e richiese già all'inizio degli anni '90, una nuova modifica al modello appena costruito.

Trattato di Maastricht (1992)

A distanza di soli 5 anni dall'entrata in vigore dell'AUE, l'assetto istituzionale cambia nuovamente attraverso le modifiche sancite dal Trattato di Maastricht (1992). Tra le più importanti, si evidenziano il potenziamento del ricorso al voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio e l'introduzione della procedura di codecisione.

Seconda questa procedura, per la prima volta, Parlamento europeo e Consiglio sono collocati sullo stesso piano decisionale anche se soltanto per alcune materie e non per quella agricola. Il Parlamento quindi, ottiene così il potere di approvare gli atti legislativi comunitari insieme al Consiglio attraverso tre letture parlamentari e un apposito Comitato di conciliazione tra Parlamento e Consiglio.

Cambia inoltre il rapporto tra Commissione e Parlamento poiché il Trattato di Maastricht coinvolge il PE nelle procedure di nomina della COM. Esso deve essere consultato sulla scelta del presidente della Commissione e la sua approvazione diventa obbligatoria per la nomina dell'intera Commissione. Ovvero, il PE non può porre il veto sui singoli commissari, ma può porlo sulla Commissione nel suo insieme. Inoltre, la nomina di un nuovo Commissario è fatta soltanto dopo l'elezione di un nuovo Parlamento europeo e infine, per essere in linea con quello del Parlamento, il mandato della Commissione passa da quattro a cinque anni. Questo cambiamento apre la strada ad un tipo di sistema simile ad un governo parlamentare.

L'analisi della letteratura che si occupa della valutazione del ruolo del PE nel processo decisionale durante la permanenza in vigore del trattato di Maastricht non è concorde nell'attribuire un ruolo a questo attore decisionale. Talvolta il PE risulta essere un colegislatore efficiente, mentre in altri casi emerge una posizione che ostacola o rallenta l'iter legislativo.

Golub (1999) prende in considerazione le due procedure in vigore al momento dello studio, la cooperazione e, a partire dal 1992, la codecisione ed effettua un'analisi delle Direttive della Commissione avanzate tra il 1974 e il 1995 in diversi settori tra cui Agricoltura, Commercio, Ricerca e Politica sociale. Secondo l'autore, la velocità nell'adozione delle decisioni legislative non è influenzata dalla tipologia di procedura in vigore, ovvero dal coinvolgimento o meno del PE nel processo decisionale, piuttosto dipende dal potenziamento dell'uso della maggioranza qualificata nel Consiglio e dal numero di proposte avanzate nei diversi settori. Il lavoro evidenzia che un numero di proposte notevolmente superiore erano state avanzate per i settori dell'Agricoltura e del Commercio rispetto a quelle avanzate nei settori come Ricerca e Politica sociale. Tuttavia, queste ultime avevano un tempo di adozione maggiore rispetto alle prime. Ciò poteva essere giustificato dal fatto che i settori, Ricerca e Politica sociale erano settori più "giovani" rispetto ai primi due nella compagine delle politiche EU, i quali godevano di un canale decisionale ben definito e rodato che permetteva la diminuzione del tempo necessario per l'adozione finale.

Secondo Konin e Schulz (2008) la riforma istituzionale dell'Unione Europea, dopo il trattato di Maastricht, oltre a dare maggiore importanza al Parlamento Europeo e alle preferenze degli Stati membri in seno al Consiglio sul tipo di politiche, ha anche aumentato il numero di temi affrontati all'interno dell'agenda legislativa europea. Tale aumento ha comportato un maggiore conflitto tra gli attori istituzionali e tra gli SM in seno al Consiglio, che hanno contribuito a rallentare ulteriormente i tempi decisionali del processo legislativo per tutte le proposte in attesa di adozione. Queste osservazioni derivano dallo studio degli atti adottati tra il 1984 al 1994, ovvero 5.183 Proposte e 1141 Direttive della Commissione, e dell'intervallo temporale necessario intercorso tra la proposta legislativa da parte della Commissione e la decisione definitiva del Consiglio.

In accordo con Golub (1999), gli autori giungono alla conclusione che: l'uso della regola della maggioranza qualificata ha ridotto l'intervallo di tempo tra l'emanazione della proposta e la decisione finale e che l'adozione delle misure relative ai settori politici che costituiscono il nucleo funzionale della UE soffrono di brevi ritardi temporali rispetto alle misure adottate in altre aree. Tuttavia, in base al loro studio e in disaccordo con il lavoro di Golub, essi dichiarano che: la partecipazione del Parlamento aumenta la durata del processo decisionale e che l'adozione dei Regolamenti e delle Decisioni avviene con intervalli temporali minori rispetto alle Direttive.

Di concerto con quanto affermato da Konig e Schulz (2000), Scharpf (1997), Sbragia, (1993) e Dehousse (1995) dichiarano che il coinvolgimento del Parlamento ha appesantito il processo decisionale, facendolo diventato troppo lento e che allo stesso tempo il Consiglio non si è dimostrato al passo con il "*Commission's legislative output*".

Infine, come evidenziato da Ritson e Harvey nel 1997, il Trattato di Maastricht ha il pregio di aver aperto la strada per una futura modifica istituzionale, che avrebbe coinvolto il PE nel processo decisionale anche per altre materie, ciò nonostante, questa evoluzione del Parlamento Europeo, da organo consultivo ad organo colegislatore, al pari del Consiglio non ha riguardato le questioni relative alla PAC fino al 2009 (De Castro, 2010; Massot, 2010).

Trattato di Amsterdam (1999)

Il terzo Trattato dell'Unione Europea che ha avuto un impatto importante sul processo decisionale è il Trattato di Amsterdam. Esso è stato firmato da 15 paesi ed è entrato in vigore il 1° maggio 1999. Questo atto rappresenta uno dei trattati fondamentali dell'Unione europea poiché è il primo tentativo

di riformare le Istituzioni europee in vista dell'allargamento previsto nel 2004. L'obiettivo principale del Trattato di Amsterdam è quello di modificare le procedure legislative del processo decisionale che a partire dal 2004 avrebbero coinvolto un maggior numero di attori, con diverse esigenze e preferenze diverse, il che avrebbero di conseguenza modificato gli equilibri esistenti.

Dal punto di vista delle modifiche realmente apportate all'assetto istituzionale, il Trattato di Amsterdam risulta aver avuto un minor impatto rispetto ai precedenti, tuttavia le modifiche alle procedure di nomina della Commissione, attraverso il diritto di veto e il condizionamento nella scelta del Presidente della Commissione, hanno comportato un coinvolgimento del Parlamento europeo ancora maggiore (Peterson e Bomberg, 1999). Come sostiene anche Smith (1999) l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam ha imposto alla Commissione europea un ulteriore vincolo, derivato proprio dallo slittamento del Parlamento da un posizione di cosiddetto "*forum*" verso una posizione di "*co-attore*" legislativo.

Per quanto riguarda la procedura di codecisione, il Trattato di Amsterdam ha tentato di semplificarla al fine di renderla più efficace e più rapida (Sherrington, 2000). Il trattato di Maastricht prevedeva fino a tre letture, il Trattato di Amsterdam ha statuito invece, che in caso di discordanza fra Parlamento e Consiglio, dopo la seconda lettura di una proposta legislativa, se il Parlamento non respinge la proposta a maggioranza assoluta dei suoi membri, il Consiglio ha diritto di confermare la posizione comune in terza lettura e l'atto è adottato. Dato che in quegli anni, per il Parlamento era difficile raggiungere la maggioranza assoluta, il Consiglio assumeva spesso un ruolo preponderante nel procedimento legislativo. Se il ruolo del Consiglio era diventato ancora più forte sulla scena decisionale europea, il ruolo del Parlamento fu comunque rafforzato ulteriormente poiché, la procedura di codecisione venne estesa a nuovi settori, come la sanità pubblica, la lotta contro le frodi lesive negli interessi finanziari della Comunità europea, la politica estera, la giustizia e gli affari interni, la politica occupazionale e sociale. Infine, da ricordare che il Trattato del 1999 ha anche il merito di aver introdotto una novità importante, rappresentata dalla procedura di cooperazione rafforzata (articoli 40- 44 del TUE e l'articolo 11 del TCE) ovvero quella procedura che ha consentito ai diversi SM di contrastare quella che veniva definito nell'ambiente europeo, come integrazione differenziata o Europa a diverse velocità (Bindi et al., 2005).

Il Trattato di Amsterdam pur essendo considerato un "*passo ragionevole*" verso il processo di unificazione e pur avendo ridotto il rischio di una nuova paralisi istituzionale, non rientra nella categoria di trattati europei che hanno contribuito in maniera fondamentale allo sviluppo del

processo decisionale. Crombez (2008) sottolinea che "[...] *i piani ambiziosi di una riforma sono stati accantonati per evitare un altro doloroso processo di ratifica e per evitare un ritardo dell'allargamento ad Est e dell'unione monetaria*". tuttavia, pur risultando al di sotto delle aspettative, ha il pregio di aver apportato la semplificazione necessaria alla procedura di codecisione.

Trattato di Nizza (2003)

Quando nel 2003 entra in vigore il Trattato di Nizza, viene definito come il trattato che ha trovato la soluzione alle questioni irrisolte del trattato precedente. Con il Trattato di Nizza cambia non solo la dimensione ma anche la composizione della Commissione europea e si dà vita alla seconda grande riforma delle procedure di nomina della Commissione. Questo Trattato introduce la maggioranza qualificata sia per la nomina del presidente della Commissione sia per la nomina della Commissione nel suo insieme (Andenæs e Usher, 2003). Inoltre, ogni Stato membro non ha più di un Commissario e il limite massimo diventa di 27, stabilito a 27 in vista del successivo allargamento dell'UE. Al Parlamento viene attribuito il diritto di approvazione della nomina del Presidente della Commissione, rafforzando ulteriormente il legame Parlamento-Commissione. Per quanto riguarda la procedura di codecisione il Trattato di Nizza amplia la sfera di applicazione, stabilendo che da quel momento in avanti fosse applicata al posto della procedura di cooperazione. Da notare che tra queste materie, la PAC non era contemplata.

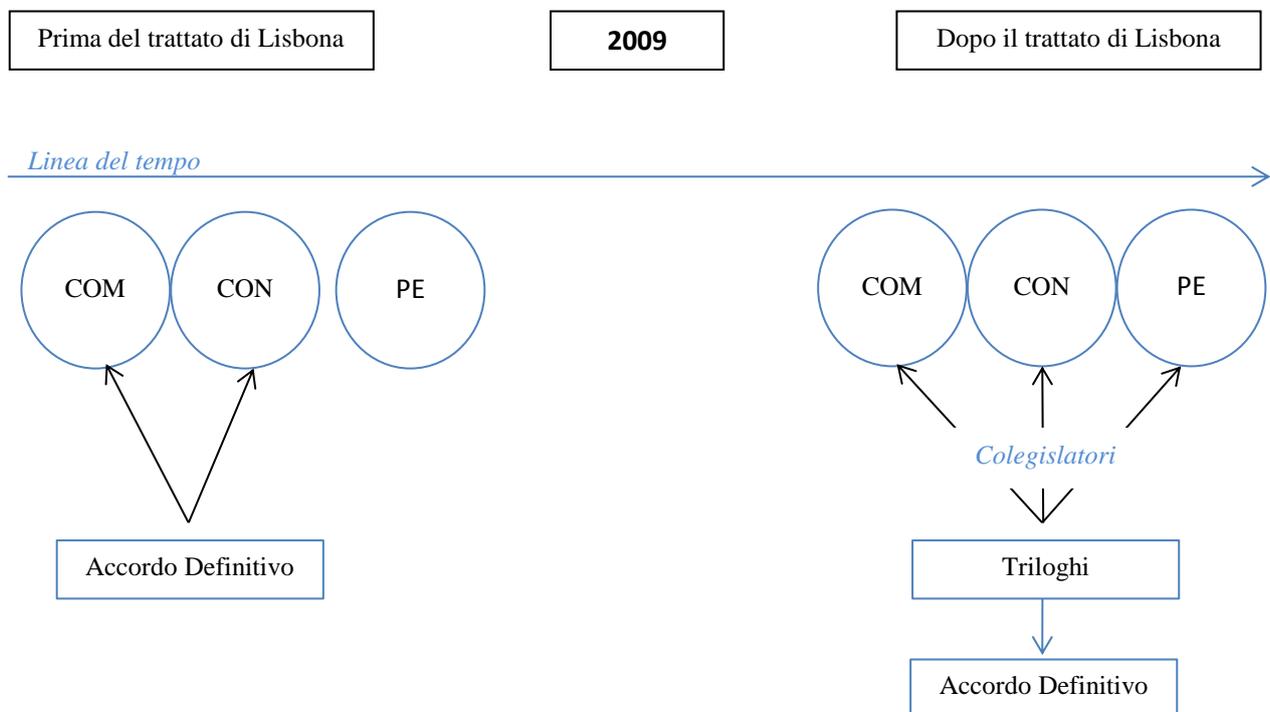
La mancata estensione della codecisione alla PAC ha costituito una delle questioni principali per cui secondo la relatrice María Rodríguez Ramos (PA\431649IT.doc, 2001) il settore agricolo ha continuato ad essere discriminato rispetto ad altri settori, soprattutto rispetto a quei settori ad esso collegati, come, tutela dei consumatori, dell'ambiente o del mercato interno, ai quali si applicava la procedura di codecisione. Questa grave mancanza ha reso ancora più critico il processo decisionale nel settore agricolo, e la relatrice del Parlamento europeo nel 2001 mette in guardia da un possibile blocco delle future riforme della PAC e da un indebolimento della posizione dell'UE nei negoziati agricoli nell'ambito dell'OMC. Malgrado queste condizioni interne, e nonostante le forti resistenze iniziali da parte di molti SM il commissario all'Agricoltura Franz Fischler è riuscito nell'obiettivo di far approvare un'importante riforma della PAC nel 2003, senza che fosse applicata la procedura della codecisione al settore agricolo.

Trattato di Lisbona (2009)

Il Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1 gennaio 2009 colmando la lacuna legislativa che implicava l'esclusione della PAC dall'applicazione della procedura di codecisione (Massot, 2010; Piris, 2010; De Castro, 2011; OECD, 2011, Massot, 2010; Carinci, Pizzoferrato, 2010; De Castro, 2012). L'applicazione della codecisione a questo settore risponde finalmente alla richiesta avanzata da diversi anni da parte degli esperti in Politica agricola comune (Munoz,1992).

Il Trattato ponendosi sulla stessa linea dei precedenti trattati europei ha esteso l'applicazione della procedura di codecisione a 85 settori rispetto ai 44 precedenti, includendo tra questi i fondi strutturali, la politica commerciale, la sicurezza energetica, le procedure di difesa multilaterale, l'immigrazione, la proprietà intellettuale, la ricerca, lo sport e il turismo e anche l'agricoltura. Inoltre, come sancito dall'articolo 294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) la stessa procedura è diventata la procedura legislativa ordinaria. Questa novità apportata dal Trattato di Lisbona, implica un riequilibrio dell'intera congiuntura istituzionale europea (Figura 2). Questo riequilibrio risulta dal fatto che, tutti i tre organi decisionali sono coinvolti nel momento in cui si decide per una modifica di una delle politiche comunitarie dell'Unione.

Figura 2 Gli attori decisionali e il raggiungimento di un accordo finale su una riforma di una politica europea prima e dopo il Trattato di Lisbona.



Estesa al settore agricolo, da un punto di vista strutturale ed operativo, garantisce alla Commissione Agricoltura e Sviluppo rurale del Parlamento europeo d'ora in avanti, una posizione di parità con il Consiglio Agricoltura e della pesca nel processo decisionale relativo agli atti legislativi in tema di Politica agricola comune.

Tra le novità che il Trattato di Lisbona apporta e che incideranno sulla PAC, risulta anche un maggiore coinvolgimento nell'attività dell'UE dei parlamenti nazionali, che grazie ad un nuovo meccanismo possono verificare che l'Unione intervenga solo quando, l'azione a livello europeo risulta più efficace rispetto a quella nazionale, sulla base del principio di sussidiarietà. Si auspica che questa maggiore partecipazione da parte degli SM, insieme al potenziamento del ruolo del Parlamento europeo, accrescerà la legittimità e la democrazia dell'Unione. Inoltre, per la prima volta dall'ultimo grande allargamento, la futura riforma nel settore agricolo verrà decisa da Vecchi e Nuovi Stati membri insieme.

Analizzando la procedura di codecisione si osservano alcuni effetti sul processo decisionale: i) il primo deriva dall'aumento del numero dei decisori nell'ambito decisionale, da due a tre. Il Parlamento dal 2009 è a titolo pieno un attore decisionale europeo nelle 85 materie europee selezionate; ii) il secondo effetto è la modifica procedurale e della tempistica nell'apparato decisionale europeo. Fino al questo momento, il Parlamento non possedeva affatto nel suo regolamento interno azioni che stabilivano incontri o procedure di natura decisionale assieme agli altri legislatori, ed inoltre, anche gli altri due attori principali (Consiglio e Commissione) devono riorganizzare il loro operato in base alla nuova congiuntura decisionale; e iii) il terzo effetto emerge quando una politica comune viene sottoposta ad una revisione. In accordo con la procedura di codecisione, una volta presentate le posizioni di base dei tre legislatori istituzionali rispetto alla riforma vengono indotti degli incontri istituzionali, i cd. *triloghi*. A questi incontri partecipano i loro rappresentanti designati. Questi incontri servono per discutere sulla modifica normativa che si vuole introdurre e agevolare, in seguito, l'accordo politico e formale sulla riforma di una politica. Di conseguenza, si può considerare che, i triloghi istituzionali sono nell'attuale processo decisionale la cd. *anticamera* di un accordo.

Per quanto riguarda un processo decisionale ancor più efficace ed efficiente il Trattato si è auspicato tramite il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio che è stato ulteriormente esteso a nuovi ambiti politici, di accelerare e rendere più efficiente l'adozione degli atti normativi comunitari. Secondo la definizione della maggioranza qualificata attuale, questa viene raggiunta

quando si verifica un voto favorevole della maggioranza dei membri del Consiglio. Il numero di voti che si deve ottenere non deve essere inferiore ad un quorum funzionale fissato in una frazione superiore alla metà del numero totale dei votanti o degli aventi diritto. Se la proposta non proviene dalla Commissione, la maggioranza deve essere dei 2/3 dei membri ovvero 255 voti favorevoli su 345. Inoltre, ogni Paese membro ha diritto di chiedere un'ulteriore verifica, ovvero che la maggioranza qualificata comprenda almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione Europea. Se ciò non fosse, la decisione non è adottata.

A partire dal 2014, il Trattato di Lisbona ha inserito il calcolo della maggioranza qualificata basato su una cosiddetta "doppia maggioranza". Una risoluzione o una legge è approvata con il voto favorevole del 55% degli Stati membri, ovvero un minimo di 15 SM e la minoranza di blocco si formerà da almeno 4 SM. Se la delibera non si basa su una proposta della Commissione, la soglia minima passa dal 55% al 72% e deve comprendere il 65% della popolazione europea.

Sempre in base al Trattato di Lisbona, viene stabilita, la possibilità di intervenire nell'attività legislativa europea tramite l'iniziativa popolare. Un gruppo di almeno un milione di cittadini di un certo numero di Stati membri può invitare la Commissione a presentare nuove proposte in una materia comunitaria.

In conclusione, possiamo affermare che il percorso di revisione istituzionale volto a semplificare il procedimento decisionale e a colmare il deficit democratico, avviato con l'AUE è stato consolidato attraverso tutti i Trattati europei incluso il Trattato di Lisbona, che ha imposto la procedura di codecisione come procedura legislativa ordinaria. Per quanto riguarda il settore agricolo, attraverso lo sviluppo dei poteri riconosciuti al Parlamento da questo momento in avanti, è possibile avviare un valido processo di riforma della Politica agricola comune valida per il periodo 2014/2020.

2.2. Una Panoramica dei Principali Fattori che Influenzano la Formazione dei Processi di Riforma della PAC

Dall'analisi della letteratura politico-economica relativa alle motivazioni che hanno indotto le modifiche della PAC, emerge che i cambiamenti in seno a questa politica non discendono soltanto dalle modifiche imposte dai principali Trattati Europei, benché essi costituiscano fattori essenziali del processo decisionale europeo, ma che esistono un'altra serie di fattori che hanno altrettanto influenzato i tempi e la natura delle riforme della politica agricola europea (Moyer, 1993; Swinnen,

2008; Levi e Stancich, 1997; Massot, 1998; Swinbank, 1999; Ackrill, 2000; Blogowski e Borzeix, 2001; Daugjerg e Swinbank, 2007; Cunha e Swinbank, 2009; Adinolfi, et.al., 2011a; Adinolfi et al. 2011b).

Per questo motivo, il presente sottocapitolo si prefigge di realizzare una panoramica dei fattori d'influenza, i cd. "*drivers*" che hanno contribuito a riformare il settore agricolo. Verranno analizzati quelli emersi come fattori chiave nei processi decisionali delle quattro riforme principali della PAC, a partire dal 1992. Lo schema che ne emergerà sarà utilizzato come base per l'analisi del processo della riforma della PAC oltre il 2013. Una breve descrizione di ciascun fattore tenterà di mettere in luce quali tra loro hanno caratterizzato una sola riforma e quali si ripetono nelle diverse riforme del settore agricolo.

Il Budget Comunitario

L'attuale riforma della politica agricola comune (post 2013) fa parte di un ciclo di riforme iniziato nei primi anni '90 con la riforma Mac Sharry del 1992, proseguito con l'Agenda 2000 prima e con la Riforma Fishler nel 2003, conclusosi con l' *Health Check* nel 2009, strettamente legato alla disciplina di bilancio europeo. Come sottolineano Cunha e Swinbank (2009) nessuna politica europea può essere realizzata senza un budget europeo adeguato e di conseguenza questo elemento diventa il primo a determinare i cambiamenti nella PAC.

Il sostegno economico per il settore agricolo, nel corso degli anni, si è ridotto costantemente, il suo peso all'interno del budget europeo è passato dal 90% al 69%, così come testimoniato dal controllo effettuato con la *Health Check* nel 2009. Secondo le previsioni dovrebbe raggiungere il 37% durante il periodo finanziario 2014-2020 (Adinolfi et.al., 2011a; Adinolfi et al., 2012).

Il Commissario Mac Sharry si distingue per essere il primo "*addetto ai lavori*" che rivisita l'impianto della PAC. Il principale intento della Riforma è quello di rinnovare la politica europea dal punto di vista finanziario, funzionale e gestionale. La riforma Mac Sharry è la prima riforma d'impatto, in quanto riesce a realizzare una rottura con il passato slegando i pagamenti storici dal sostegno dei prezzi e introducendo una politica di sostegno dei redditi agricoli (Bianchi, 2007; Cunha e Swinbank, 2007; Cini, 2007; De Castro, 2010). Grazie a questa azione le seguenti riforme saranno considerate una continuazione della riforma del 1992 (Cunha e Swinbank 2009; De Castro, 2010). Tale riforma, come sottolinea Moehler (2008) a livello di risorse, non vaglia tuttavia una

riduzione delle spese, ma permette di far arrivare delle risorse finanziarie agli agricoltori e non nel portafoglio degli esportatori (Swinnen, 2008). Inoltre, ha contribuito anche a ridurre “*gli impatti delle misure di politica agraria maggiormente distorsive del commercio, che troveranno poi traduzione nel General Agreement on Trade and Tariffs (GATT) del 1994*” (Swinnen, 2008; Adinolfi et al., 2012).

Al fine di modificare gli orizzonti della spesa agricola comune e di gestire meglio le risorse finanziarie, una riforma era necessaria, dal momento che le misure adottate fino ad allora non erano state sufficienti e la spesa doveva essere in linea con il budget approvato nel 1988 (Ackrill, 2008; Moehler, 2008). Quando alla fine degli anni '80 la pressione finanziaria cresce in ambito agricolo la legittimazione degli aiuti comunitari concessi agli agricoltori europei diventa il punto essenziale degli operatori della PAC, che agiscono con lo scopo di preservarla nel quadro delle politiche europee (Ackrill, 2000; Kelch, Normile 2004; Kay, 2006; Swinnen, 2008; Daugbjerg, 2008).

La questione della quota allocata alla PAC è sempre stato al centro delle critiche, soltanto nel 2003, grazie alla successiva riforma del settore, realizzata dal commissario Fishler, attraverso le principali misure adottate, ovvero il disaccoppiamento degli aiuti e l'istituzione del “*regime di pagamento unico*” (RPU), la modulazione degli aiuti diretti e la condizionalità degli aiuti diretti si è riusciti a diminuire la pressione finanziaria che pesava sull'intero assetto decisionale europeo legato a questa politica.

Infine, come si evince dallo studio di alcuni autori (Matthews, 1996; Moehler, 2008) l'idea non è mai stata quella di tagliare interamente le spese allocate all'agricoltura, dal momento che i legislatori, gli operatori del settore come anche i beneficiari, ovvero i consumatori erano tutti quanti consapevoli dell'insostenibilità di un settore debole come quello agricolo, ma piuttosto di ridurle. Questa riduzione della spesa per il settore agricolo assieme ad una giusta redistribuzione, sono state, nell'ultimo trentennio e lo sono ancora, il punto focale sul tavolo dei lavori dei principali decisori europei.

La Concorrenza tra la PAC e le altre Politiche Europee

La proposta di riforma per il settore agricolo, presentata durante il Consiglio Agricoltura del febbraio 1991 dal Commissario Mac Sharry, prendeva vita da diverse condizioni esistenti, dalla pressione finanziaria (Ackrill, 2008) e dallo sviluppo e dalla concorrenza con le altre politiche

europee (Kay, 2006; Swinnen, 2008; Daugbjerg, 2008) - dal momento che la *cd. torta comunitaria* doveva affrontare ulteriori priorità contenute nelle nuove politiche europee. Queste circostanze contribuiranno al processo riformatorio della PAC, al fine di adeguare e distribuire le risorse in modo equilibrato.

Il nuovo scenario europeo è caratterizzato dunque dalla ricerca di un equilibrio tra le varie politiche europee, ciascuna delle quali richiedeva un sostegno finanziario adeguato che implicitamente generava un taglio di risorse al settore agricolo e una naturale concorrenza tra le politiche europee. Il cammino così delineato continua tutt'oggi, questo è verificabile prendendo in considerazione la situazione relativa al nuovo QFP 2014/2020 che apporta tagli finanziari alla PAC a favore dell'aumento di risorse dedicate alle altre rubriche (Adinolfi et al., 2011a).

L'Allargamento Europeo

Contemporaneamente all'aumento del numero delle politiche europee, nel quadro europeo si nota, attraverso le varie tappe dell'allargamento, anche un aumento del numero di nuovi Stati membri (NSM) pronti ad adottare la legislazione europea e adeguare la normativa nazionale a quella europea. Di conseguenza, nel corso degli ultimi trent'anni, i processi di allargamento si sono intrecciati in modo diverso ogni volta con la nascita di ogni riforma agricola. La ragione di questo intreccio si trova nel fatto che la PAC doveva essere gestita da un numero crescente di attori che deliberavano in seno al Consiglio Agricoltura.

L'allargamento europeo non ha avuto un ruolo decisivo nell'influenza dei contenuti della prima rilevante riforma della PAC, 1992, che è considerata come la base di partenza di un nuovo percorso agricolo europeo (De Castro, 2010). L'allargamento avvenuto tre anni dopo, ha portato la UE a 15 paesi, con l'annessione di Austria, Finlandia e Svezia, che si sono automaticamente inseriti nella PAC dei 12, senza richiedere grandi modifiche strutturali all'architettura della PAC. Nonostante questi tre Paesi fossero dotati di un settore primario ridotto dal punto di vista territoriale e occupazionale, il loro inserimento ha apportato alcune novità, tra cui due modalità differenti di concepire il settore agricolo ossia, da una parte legandolo maggiormente alla politica ambientale e dall'altra al benessere animale. In principio questi legami non si sono rivelati di grande importanza, in quanto non rivoluzionavano il sistema vigente, tuttavia, con il passare degli anni, sono diventati caratteristiche essenziali della PAC, che consentono di differenziare, attualmente, il sistema

agricolo comunitario dal resto del mondo, considerandolo uno dei più “*verdi*” e dei più sensibili al benessere animale.

D’altro canto si configura di estrema importanza l’Agenda 2000 che si distingue in modo particolare dalle altre poiché nel ventaglio di modifiche introdotte alla PAC si nota “*la necessità di un considerevole incremento di fondi e di un ri-orientamento delle priorità se si voleva che essa fosse applicata con successo in questi paesi*” entranti (Garzon, 2006). Di conseguenza, l’allargamento previsto per il 2004 influisce sul processo decisionale europeo di quegli anni. Il cammino verso l’allargamento ha concorso anche al processo di riforma del 2003 (Cunha, Swinbank, 2009). In quel periodo di revisione, il Commissario Fishler valutò i possibili effetti dell’allargamento sulla politica agricola europea considerando che questa nuova tappa dell’allargamento si configurava come la più grande nella storia dell’UE. Essa, infatti, prevedeva l’ingresso di altri 10 paesi, ma dal punto di vista del settore agricolo avrebbe unito, in pratica, altre 10 diverse agricolture alle 15 già esistenti.

In quel periodo decisivo per l’Europa, i 15 SM, considerati i vecchi Stati membri (VSM), in particolare i Paesi con robuste agricolture come Francia, Germania, Italia e Spagna avevano optato per sostenere l’adozione della riforma proposta dal Commissario Fishler, prima del 2004 e presentare ai nuovi stati membri una PAC già delineata. La scelta strategica fu quella di inserire i NSM in una politica già definita, piuttosto che iniziare delle trattative con Paesi che necessitavano di risorse sostanziose per raggiungere i livelli della vecchia composizione a 15 (Swinnen, 2008). Quest’azione, però, ha avuto anche delle conseguenze negative, in quanto è stato l’incipit su cui si è fondato il concetto di un’ *Europa a due velocità*. In pratica, i VSM membri sono giunti alla conclusione che sarebbe stato più facile decidere una PAC in 15, confinando a un ruolo da spettatori i NSM (MIPAAF, 2010 (a)), dal momento che risultava evidente che gli interessi dei NSM avrebbero pesato notevolmente nella distribuzione delle risorse. Dall’analisi di queste dinamiche, l’allargamento nella riforma Fishler risulta un chiaro *driver* per l’innesco e la chiusura di questa riforma (Olper, 2008). Un’analisi congiunturale su questi primi due fattori, budget e allargamento, dimostra l’esistenza di uno stretto legame tra i due, in quanto il dibattito è diventato a doppio senso. Il secondo fattore infatti tocca direttamente le questioni di ordine economico del settore agricolo e viceversa. A sostegno di questa affermazione si riportano alcuni fatti: nel 1999 il QFP 2000-2006 ha aumentato le risorse disponibili per i nuovi sei Stati entranti, a differenza dei dieci NSM che hanno aderito nel 2004 per i quali non è stata messa a disposizione alcuna risorsa ulteriore; nel 2005 durante il Consiglio europeo di dicembre, quando si negoziava l’accordo relativo al periodo 2007-

2013, nonostante tutti i decisori fossero consapevoli dei 3.8 milioni di agricoltori e di dei 20 milioni di ettari in più, il budget concesso, paradossalmente, è rimasto identico a prima (Swinnen, 2008).

Infine, sappiamo che l'allargamento del 2004 ha costituito un vero elemento di dibattito nel mondo politico, economico e accademico, anche se di difficile classificazione, fattore di ostacolo o elemento di stimolo nella formazione del processo di riforma della PAC (Henning, 2008). Per una maggior comprensione il ruolo svolto dall'allargamento nella riforma Fishler è diventato oggetto di un capitolo a se stante, relativo alla metodologia applicata al processo decisionale europeo.

L'*Health Check* (2009), oltre a un controllo globale sulla "salute" della PAC ha considerato la situazione esistente nei due stati, Romania e Bulgaria, che hanno aderito alla "famiglia" europea nel 2007, valutandone il peso che possedevano nel settore agricolo. In particolare, ci si soffermò nell'analisi della superficie agricola utilizzata in Romania pari a 9.498 milioni di ettari, corrispondente a circa 1/5 della complessiva superficie del Paese e sull'alta occupazione nel settore a tempo pieno (Adinolfi, 2010).

In conclusione, è utile precisare che il fenomeno dell'allargamento ha avuto pesi diversi nella formazione delle riforme della PAC, non ha avuto un ruolo rilevante fino ad Agenda 2000 ma, se invece lo si valuta nelle riforme successive, legandolo soprattutto al dibattito per stabilire la divisione del budget agricolo europeo può essere considerato come un fattore incessantemente presente (Swinnen, 2008; Cunha e Swinbank, 2009).

L'Aspetto Ambientale del Settore Agricolo Europeo

Un altro elemento che influenza il percorso della PAC è lo sviluppo della politica ambientale legata al territorio agricolo, diventato nel linguaggio comune l'aspetto ambientale della PAC.

Se all'indomani della seconda guerra mondiale, 1962, l'avvio della PAC si basa sulla gestione delle risorse per evitare la scarsità alimentare e successivamente, si concentra sulla equa distribuzione del sostegno finanziario nel settore agricolo all'interno della Comunità europea, che si allarga costantemente, l'aspetto ambientale prendendo maggiore forza dagli anni '90 in avanti, continua ad affermarsi fino a costituire uno dei caratteri fondamentali del settore agricolo (Latino, 2008). A seguito del primo riconoscimento della politica ambientale nell'AUE (1987) come politica indipendente, la PAC, che si occupa della gestione del territorio agricolo, non può prescindere da quest'altra politica. Nel trentennio passato, i decisori istituzionali, coinvolti nelle diverse riforme

della PAC, molte volte sono diventati portatori delle voci ambientali¹⁰ e hanno avuto pertanto un ruolo sostanziale nel determinare le misure agro-ambientali attualmente in vigore. La riforma Mac Sharry è un primo esempio di riconoscimento delle misure agro-ambientali, che sono aumentate considerevolmente dall'entrata in vigore dell'Agenda 2000. Quest'ultima, nonostante non abbia la stessa portata della riforma del 1992, realizza tuttavia la promozione del carattere multifunzionale e soprattutto la concretizzazione delle sinergie tra ambiente, paesaggio e sviluppo delle aree rurali in un legame diventato imperativo nell'ambito agricolo, con i cd. aggiustamenti tecnici per la formulazione di obiettivi riconosciuti come innovativi, ossia il rilancio della competitività dell'agricoltura. Questo legame è ulteriormente consolidato nella riforma Fishler soprattutto attraverso il necessario adeguamento europeo alla *scatola verde* dell'OMC.

Infine, volgendo l'attenzione a quest'ultimi anni, si nota che le azioni a favore dell'ambiente sono aumentate considerevolmente, come per esempio la protezione del clima, la lotta contro il riscaldamento globale, la riduzione dell'inquinamento del settore agricolo, tutte sfide contenute anche nell'attuale "Strategia 2020" e da cui gli attori decisionali della riforma della PAC in atto non possono prescindere. Il grande peso della cd. *componente verde*, riconosciuto nelle proposte di riforma avanzate dal Commissario Cioloş il 12 ottobre 2011 è la dimostrazione dell'evoluzione della voce ambientale durante gli ultimi 30 anni nel settore agricolo.

Le Modifiche della Configurazione dell'Assetto Istituzionale

Le modifiche della configurazione dell'assetto istituzionale europeo - affrontate dettagliatamente nel sottocapitolo precedente - sono dovute sia al numero degli attori decisionali sia alle diverse procedure europee applicate al processo decisionale europeo. Esse hanno influito sulle scelte riguardanti le ultime riforme della PAC e rappresentano quasi mezzo secolo di cambiamenti nel settore agricolo assieme alla formazione di un denso network burocratico europeo.

Il lavoro di Swinnen (2008), "*The Perfect Storm*" analizza come le opportunità della Commissione di intervenire sono state costantemente ridotte nei processi decisionali attraverso i trattati di Maastricht e Nizza o come lo spostamento del voto all'unanimità nel Consiglio verso il voto a maggioranza, rappresenta la trasformazione dell'equilibrio decisionale avviatosi alla fine anni '80, coincidente con le varie ristrutturazioni dell'assetto della PAC. Inoltre, attraverso i vari contributi

¹⁰ Vedi i principi della politica ambientale comunitaria Rapporto Agricoltura, Nomisma. Pag.220

raccolti da Swinnen nel lavoro sopramenzionato, emerge con chiarezza che un minor impiego della procedura di cooperazione e l'aumento dell'estensione dell'applicazione della procedura di codecisione, costituiscono un importante fattore che influenza il processo decisionale europeo e, indirettamente, anche i contenuti delle riforme della PAC.

Gli Accordi Internazionali e le Fluttuazione dei Prezzi nel Settore Agricolo Mondiale

La PAC durante gli anni '80 è stata criticata per due ragioni principali. La prima, di natura interna alla Comunità europea, riguarda gli alti costi necessari per il sostegno agricolo e per l'intervento pubblico relativo agli stock, la seconda, invece, è di natura esterna, relativa al gap esistente tra i prezzi europei e mondiali e l'incompatibilità con le regole del GATT, ovvero dei contenuti della *scatola verde* con le norme in vigore nella PAC.

Tra i diversi esperti di economia agraria, è nata un'ampia discussione relativa all'influenza esercitata dagli accordi raggiunti nell'ambito del GATT¹¹ e dalla fluttuazione dei prezzi dei prodotti agricoli sui contenuti delle riforme della PAC, che accorda infine gli esperti sull'atto che le decisioni raggiunte su questi argomenti in sede europea costituiscono una parte del testo dell'Accordo sull'Agricoltura¹² del 1994 nel GATT.

Secondo alcuni esperti in materia di politica agricola internazionale, il problema principale della PAC in sede GATT dipendeva principalmente dal protezionismo agricolo nei confronti degli Stati Uniti e solo in un secondo momento la sua conformità alle regole dei mercati internazionali. Gli Stati Uniti sono il primo Paese a essere preoccupato per la crescente aggressività della politica commerciale dell'UE in particolare per i finanziamenti alla esportazione delle derrate alimentari e, di fatto, sono stati loro a richiedere con insistenza di affrontare il problema della compatibilità del protezionismo agricolo con il processo di liberalizzazione degli scambi internazionali (MIPAAF, 2010b).

E' difficile stabilire il valore esatto, nell'ambito decisionale, dell'abbassamento dei prezzi internazionali dei prodotti agricoli o del protezionismo europeo, si può invece osservare che la

¹¹ Il GATT (come organizzazione) è stato sostituito, dal 1° gennaio 1995, dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (World Trade Organization - WTO), organizzazione permanente dotata di proprie istituzioni che ha adottato i principi e gli accordi raggiunti in seno al GATT, mentre il GATT come accordo esiste ancora e, per distinguere il nuovo accordo dall'accordo originario, si parla di "GATT 1947" quando ci si riferisce all'accordo originario e di "GATT 1994" quando ci si riferisce invece all'accordo aggiornato nel 1994 a seguito dell'Uruguay Round

¹² Ricordato come l'Accordo di Marrakesh 1994

combinazione di questi due fattori ha avuto un rilievo notevole dal momento che ha contribuito al ritardo di 4 anni nell'approvazione dell' accordo dell'Uruguay Round.

L'attacco in sede di negoziato internazionale da parte degli Stati Uniti verso l'Europa, per ciò che riguarda la compatibilità delle regole del GATT con gli strumenti delle PAC (Latino, 2008), sembra essere sufficiente per motivare la scelta del commissario Mac Sharry di re - direzionare la PAC verso un modello di un'agricoltura multifunzionale maggiormente accettabile all'esterno dell'Ue.

La riforma del 1992, in questo senso può essere considerata un *"incipit"* di un cambiamento epocale della politica agricola europea (Garzon, 2006; Cunha e Swinbank, 2009; Cunha e Swinbank, 2011), nonostante, in quegli anni, la PAC abbia subito anche altre diverse importanti influenze dovute ad alcuni fenomeni epocali avvenuti nel continente europeo, come la caduta del muro di Berlino, l'unificazione tedesca, l'idea di un allargamento verso Est dell'Europa, ecc..

Le diverse difficoltà incontrate per raggiungere la fine dell'accordo internazionale, come lo dimostra il ritardo nella conclusione della sessione del OMC¹³, sono causate soprattutto dalla difficoltà di accontentare tutti gli Stati partecipanti e sono intrinsecamente racchiuse nella natura problematica di questo tema delicato che è rappresentato dall'agricoltura.

Diversi autori (Josling, 2008; Olper, 2008; Moehler, 2008; Swinnen, 2008) offrono una loro personale visione sul ruolo che il GATT ha avuto nelle riforme della PAC e, i lavori di Cunha e Swinbank (2008) e di Cunha e Swinbank (2011), analizzano il valore di questo fattore rapportato alla formazione delle riforme del settore agricolo. La posizione condivisa tra questi e altri autori è quella che descrive la situazione nella quale la riforma della PAC del 1992 è entrata in vigore soprattutto per accettare l'URAA (Adinolfi et al., 2011b) portando il settore agricolo a *"una nuova stagione per le politiche di mercato"* (Nomisma, 2005) e marcando un orientamento all'interno di questa politica *"più vicino e più sensibile alle dinamiche competitive internazionali"* (De Castro, 2010).

Latino (2008), presenta invece un altro punto di vista. La riforma Mac Sharry ha proposto il raggiungimento di 3 obiettivi: (i) riequilibrio dei mercati; (ii) equità della PAC; (iii) compatibilità ambientale dell'attività agricola. Essa ha altresì rappresentato la nuova offerta negoziale della CE in

¹³ Nota. La fase di stallo dell'Uruguay Round viene attribuita a due posizioni: una degli USA che richiedeva l'eliminazione di tutte le misure di politica agraria con effetti distorsivi sui flussi commerciali internazionali e di tutti i sussidi all'esportazione, e l'altra sostenuta dagli altri Paesi sviluppati: CE, Paesi EFTA e Giappone. A Marrakech oltre ai testi relativi agli accordi commerciali, figura "Accordo sull'Agricoltura", uno dei più importanti per l'intero settore agricolo mondiale.

sede GATT e si è rivelata come elemento di sblocco dello stesso negoziato in corso. Si può affermare che l'Uruguay Round non è stata la causa di questa riforma, bensì la riforma, presentata come offerta negoziale, è stata la chiave per il successo dell'accordo internazionale.

Sebbene ancora oggi rimanga il dubbio sul ruolo della riforma della PAC in sede Gatt, se la proposta di riforma nel settore agricolo europeo fosse il motore che ha contribuito alla conclusione del negoziato internazionale o se sono state proprio le richieste promosse nel corso delle negoziazioni a indurre la riforma europea- risulta evidente che la conclusione dell'Uruguay Round ha eliminato la pressione internazionale che accompagnava la politica agricola europea.

L'Agenda 2000, che si inserisce tra la chiusura del Uruguay Round e l'apertura, nel 2001, del Doha Round, propone un modello agricolo fondato su una *“funzione di un settore economico integrato in un mercato aperto, che al tempo stesso, risponde ai principi di sostenibilità nel tempo e della compatibilità con le componenti extra economiche”* (Nomisma, 2005) formando così il cd. *trinomio territorio, ambiente e società* che caratterizza la PAC.

Secondo Alan Swinbank (1999), l'Agenda 2000 è stata attuata soltanto per la necessità di rimanere nell'ambito degli impegni esistenti ma non per affrontare le sfide del prossimo *Millenium Round*, come invece ci si aspettava. Di conseguenza, tanti sono gli autori che sostengono che l'Agenda 2000 abbia deluso le aspettative, mentre la riforma 2003, ovvero la riforma del medio termine, ha affrontato le sfide esistenti nel settore agricolo tramite la posizione europea avanzata in sede negoziale nel Doha Round nel novembre 2001 (Josling, 2008; Adinolfi et al., 2011b). Questa posizione della Commissione europea con un'agenda di lavori da sviluppare in futuro, che identificava quelli erano gli elementi comuni con le altre politiche agricole extra europee, come quelli statunitensi e difendeva allo stesso tempo i suoi interessi futuri, ha rappresentato anche una mossa strategica. Questa mossa risulta nel fronte comune tra UE e Stati Uniti, a difesa delle loro agricolture, a cui si è giunti come conseguenza dell'aumento delle tariffe in Asia e in altri paesi, che ha causato un blocco all'export europeo.¹⁴ . In seguito, il fronte comune euroamericano è entrato in conflitto con il blocco dei paesi emergenti Brasile, Cina e India e ha causato lo stallo del negoziato internazionale nella Round di Doha.

¹⁴ La consapevolezza da parte di entrambi del punto di forza degli Stati Uniti che parlano con un' unica voce, legata al Federal Government under the supervision of Congress (Cunha, 2011) e l'Unione europea, con 27 stati membri con visioni diversi all'interno che ha bisogno di più tempo per dichiarare la sua posizione conviene tuttavia saper difesi gli interessi americani, più simili a quelli europei, piuttosto che perdere di fronte al blocco cino-indo-brasiliano.

Infine, si osservato che l'allineamento nel processo di riforma del 2003 ha rafforzato le misure richieste dall'OMC, traducendo il cd. "green box" nei principali contenuti della PAC oltre 2003 - tra i quali per esempio, la condizionalità e il disaccoppiamento del sostegno agricolo - spostando ulteriormente il sostegno dal "blue box" verso il "green box" nell'intento di avvicinare l'agricoltura europea al mercato internazionale e rendendola al tempo stesso competitiva.

Facendo un confronto tra le riforme del 1992, 2000 e 2003 risulta evidente che i contenuti della prima e dell'ultima sono state influenzati dai negoziati internazionali, mentre in misura minore quelli dell'Agenda 2000, così come lo dimostra anche il sondaggio realizzato da Cunha e Swinbank (2009) relativo ai fattori che hanno motivato le proposte delle tre riforme.

Attualmente, lo stallo rischia di perdurare e si vocifera un piano B. C'è già chi pensa al dopo Doha poiché risulta quasi necessario giungere alla conclusione di questo Round. Fasi conflittuali hanno caratterizzato i continui incontri negoziali, tenutisi a Cancún, Ginevra, e Parigi, e si basa ancora su un'agenda stabilita troppi anni fa, senza tenere conto che le problematiche sono diverse e certi casi cronicizzati. Si ricorda che il caso dello zucchero¹⁵ è la prova delle difficoltà e della credibilità delle decisioni in sede dell'OMC, infatti, la riforma dello zucchero del 2005 nell'UE dimostra che le difficoltà internazionali spingono i decisori europei verso adeguamenti risolutivi interni, in mancanza di provvedimenti internazionali.

Come sottolinea Cunha e Swinbank (2011), se le pressioni sulla PAC sono "old as the CAP itself and cannot be dissociated from an analysis of the GATT and the OECD" e le principali riforme del settore agricolo sono state condizionate dalle evoluzioni dei negoziati ora, per mantenere la credibilità dell'OMC, si deve ripartire con negoziati su questioni più attuali dell'economia mondiale, legate principalmente all'agricoltura mondiale visto che la volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli preoccupa tutti gli attori decisionali del settore e non solo.

I Consumatori, I Media e L'Opinione Pubblica

Il trinomio che si è formato durante gli ultimi trent'anni dall'intreccio di consumatori, media e opinione pubblica, ha agito in diverse occasioni sui principali decisori istituzionali per determinare cambiamenti delle misure esistenti nel settore agricolo. La nozione di consumatore¹⁶, introdotta per

¹⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/sugar/fullrep_it.pdf

¹⁶ Articolo 100 A autorizza la CE a proporre misure per proteggere i consumatori (Nomisma, 2005)

la prima volta nel testo dell'AUE, ne ha conferito pienamente il ruolo di controllore, che può denunciare le irregolarità alle autorità competenti e può esprimere la sua opinione sui prodotti agroalimentari, anche attraverso i media e di conseguenza influire sull'opinione pubblica. I media attraverso la televisione e internet diffondono sempre più notizie relative ai prodotti alimentari, quindi l'opinione pubblica è più informata ma allo stesso tempo più influenzabile. Gli organi decisionali ora devono rispondere a un consumatore sempre più informato, le varie riforme della PAC sono condizionate fortemente da questo trinomio.

Il trinomio ha agito in maniera forte le prime volte in seguito alla crisi della BSE¹⁷ e in relazione al caso della diossina in Belgio. Questi due eventi rappresentano il primo vero segnale di allarme relativo ai prodotti alimentari. Di conseguenza il trinomio richiede più sicurezza e qualità e domanda agli organi istituzionali di agire modificando le regole esistenti. L'interesse verso la sicurezza alimentare raggiunge il massimo livello nel 1999 (Cunha, Swinbank, 2009) quando a luglio del 2001 nella Comunità Europea furono diagnosticati circa 2000 casi di BSE. Questa preoccupazione, nell'opinione pubblica, ha dato per la prima volta una immagine della PAC incapace di affrontare una crisi alimentare. Da questo momento in avanti, le istituzioni europee sono incaricate legalmente e moralmente di controllare con più attenzione i prodotti alimentari che vengono messi in circolazione sul mercato e se non ne sono all'altezza sono consapevoli che si ritroveranno nel mirino dei media e dell'opinione pubblica e di conseguenza, anche a livello politico-istituzionale, l'influenza non tarderà ad arrivare. Ricordiamo che l'Agenda 2000 fu la prima ad affrontare queste problematiche, e considerata la dimensione della crisi BSE del 1997 si può notare l'influenza nelle decisioni adottate nel 1999 e nelle successive riforme della PAC.

La Trasformazione della Dieta Alimentare

Legato al trinomio sopramenzionato risulta anche la trasformazione della dieta del consumatore europeo (Malassis, 1995). Questa trasformazione, sul piano normativo ha implicato dei cambiamenti nella PAC attraverso le varie riforme. All'indomani della seconda guerra mondiale la scarsità alimentare spingeva all'aumento della produzione agricola e la situazione che si creò venne spesso descritta come "*delle montagne di burro e latte*". Quando però questa paura fu sconfitta l'opinione, sia dei produttori che dei consumatori si è spostata verso un contenimento della produzione, parallelamente allo sviluppo di una trasformazione della dieta europea. La dieta

¹⁷ Bovine Spongiform Encephalopathy (individuato nel 1986) conosciuto come la crisi della mucca pazza

alimentare, basata su prodotti cerealicoli, si trasforma in una dieta sempre più ricca in proteine animali. Questa trasformazione, sia a livello europeo che mondiale, implica la comparsa di alcuni problemi che coinvolgono i consumatori, i media, l'opinione pubblica ma anche i produttori agricoli e di conseguenza gli organi decisionali devono adeguare la normativa della PAC. In primis, ci si rende conto della scarsità di terra coltivabile in Europa e nel mondo, in secondo luogo si realizza che le crisi nei settori cerealicoli inducono ad un aumento del prezzo della carne. Allo stesso tempo, non è solo la terra coltivabile ad essere un problema, ma anche l'aumento delle fasce di popolazioni ricche nelle diverse parti del mondo, come l'India e la Cina, comporta un aumento della richiesta di una dieta proteica. Negli ultimi dieci anni questo cambiamento nella dieta alimentare ha richiesto adeguamenti in maniera crescente, non solo per quanto riguarda la regolamentazione sulla produzione ma anche per quanto riguarda la percezione del prezzo di un prodotto alimentare. Cunha e Swinbank (2009) hanno dimostrato che il prezzo che il consumatore è disposto a pagare è sempre più basso. Attraverso un sondaggio realizzato nel 1999 relativo alle tre riforme, si nota però che nel rapporto prezzo-qualità e sicurezza, il primo elemento diventa meno importante, se rapportato alla sicurezza alimentare soprattutto dal punto di vista igienico- sanitario. Perciò, questo dimostra che un evento di notevole importanza, come quello della crisi BSE, acquisendo l'importanza necessaria, influisce sui contenuti di una riforma nell'ambito agricolo.

La Grande Industria Alimentare Organizzata

Un ruolo importante rivestono anche le grandi industrie organizzate (GDO) alimentari e le lobby che le affiancano nel determinare i contenuti di una riforma della PAC. Infatti, l'efficienza di una riforma è il frutto di una forte azione lobbistica presso le strutture istituzionali. Le lobby che dimostrando una grande dinamicità, con effetti visibili che nascono dalla riformulazione continua dei loro interessi e di conseguenza delle loro azioni, interagiscono perennemente con i decisioni istituzionali, desiderosi di interferire nei processi di riforma dei contenuti della PAC, che condizioneranno il loro operato futuro.

Uno sguardo al quadro commerciale alimentare degli ultimi dieci anni dimostra che c'è stata una espansione degli scambi commerciali, intra ed extra europei, e che le grandi industrie di trasformazione alimentare ne sono gli attori principali che sostengono il settore agroalimentare sul mercato mondiale (Nomisma, 2005). Ragione per cui le GDO appartenenti ai Paesi Bassi, Francia e Germania, paesi traini nell'esportazione di prodotti agroalimentari, oltre a sviluppare documenti di

posizione¹⁸ in cui esprimono le loro riflessioni sul settore agricolo, fanno da sempre particolare attenzione sulle riforme della PAC. Quest'attenzione è dovuta al fatto che i contenuti, decisi attraverso le varie riforme PAC, hanno la capacità di influenzare il fatturato di queste grandi imprese alimentari. Ogni pressione normativa sui produttori agricoli ha indiscutibilmente degli effetti sull'andamento della GDO ma anche delle piccole e medie industrie. Non è un caso che Paesi come Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito, Italia e Spagna, elencati nell'ordine della loro contribuzione attraverso documenti di posizione, documenti di avvertimento per vari settori o documenti che segnalano crisi in alcuni reparti del settore agricolo, risultino i paesi più interessati alle riforme delle PAC.

Inoltre, è noto che le imprese multinazionali hanno sede anche 1 a Bruxelles, dove svolgono un'intensa attività di lobby e aggiornano continuamente le sedi centrali sullo sviluppo decisionale e le avvertono su come alcune decisioni relative al settore agricolo inciderebbero sui loro commerci. Anche se risulta molto diffusa la concezione secondo cui i rappresentanti delle lobby mettono in atto delle strategie volte a influenzare le decisioni comunitarie in corso di approvazione, queste azioni risultano essere a volte a doppio senso. In molti casi infatti sono le stesse istituzioni a rivolgersi alla GDO per avere dati più precisi sull'andamento di alcuni settori che desiderano riformare, data la disponibilità finanziaria delle imprese appartenenti alla GDO di commissionare degli studi per esaminare lo sviluppo o prevedere il futuro di un determinato comparto agro alimentare. A conferma di quanto descritto, emerge con chiarezza che per il settore del latte e della carne, che sono due dei settori con un giro d'affari cospicuo nell'industria agroalimentare, esistono degli uffici di rappresentanza a Bruxelles che vigilano attentamente sulle modifiche proposte nel processo di una riforma della PAC e molti degli studi in questi settori sono commissionati dalle grandi imprese tedesche o francesi.

Per di più, anche i ministri dell'Agricoltura di alcuni paesi membri diventano spesso sospettati di essere condizionati sul piano elettorale da alcune lobby agricole nazionali e vengono spesso accusati di adottare posizioni, nel Consiglio Agricoltura, condizionate dalle lobby (Juntti e Potter, 2002), contrastando con *“l'interesse generale europeo per un'agricoltura moderna, competitiva sul piano internazionale e capace di apporti positivi all'ambiente e alla salute dei cittadini, degli animali e delle piante”*(Sabatino, 2001; Gallent et al., 2008).

¹⁸ Documento franco tedesco del 2010 sulla nuova PAC oltre 2013

In questa sede, però, non si vuole misurare l'aspetto negativo o positivo del ruolo assunto dalle lobby delle grandi industrie alimentari, spesso criticato dall'opinione pubblica, ma si vuole solo evidenziare che dal loro confronto con gli organi decisionali possono prendere spunto nei processi di formazione delle riforme della PAC.

Le Organizzazioni dei Produttori

La Commissione europea ha espresso il desiderio di istituire una collaborazione con i rappresentanti delle organizzazioni agricole di produttori (OP) invitandoli in qualità di osservatori alla Conferenza di Stresa del 1958.

Una delle più grandi associazioni è il Copa Cogeca, inizialmente costituito da due organizzazioni distinte successivamente dal 1962 ne hanno formata una sola. Lo sviluppo di questa associazione è avanzato in parallelo all'evoluzione della PAC (Peterson, 1979). Il suo ruolo negli anni '80 diminuisce dal momento in cui portano avanti degli elementi troppo ideologici e non dimostrano dinamicità nell'affrontare le questioni economiche del settore agricolo (Kourvetaris, Moschonas, 1996). Tuttavia, la Commissione ha proseguito lo scambio di informazioni con questa organizzazione per verificare l'implementazione delle nuove misure derivate dalle varie riforme della PAC (Averyt, 1975).

La sopravvivenza del Copa Cogeca è stata legata al sostegno amministrativo accordato dalla Commissione europea e all'utilizzo da parte della stessa di questa organizzazione per misurare il benessere del settore agricolo, ma con l'aumento delle difficoltà nel settore agricolo questo rapporto è modificato. Il Copa Cogeca diventa portavoce delle situazioni di crisi che il settore agricolo sta affrontando e diventa l'organizzazione principale a cui richiedere un intervento presso le autorità europee.

Si aggiunge contemporaneamente la difficoltà di comunicare delle organizzazioni dei produttori con la Commissione, che induce le prime ad associarsi al Copa Cogeca ed è la stessa Commissione a preferire questo approccio per evitare una frammentazione comunicativa.

Il Copa Cogeca è il porta voce di grandi organizzazioni mentre le altre organizzazioni, che rappresentano i piccoli e i medi agricoltori su base di interessi diversi, si sono costituite in OP per interfacciarsi con gli organi decisionali europei, come ad esempio il CEJA che rappresenta i giovani agricoltori e Via Campesina che unisce le voci ambientali degli agricoltori europei.

Le OP hanno anche esse una carattere lobbista, in quanto molti dei loro membri hanno uffici di rappresentanza a Bruxelles per sorvegliare, avvertire e interferire sulle nuove misure che si stanno approvando. Ad alcuni le autorità europee commissionano alle OP studi e ricerche in quanto esse possono fornire rapidamente una fotografia reale in un determinato settore, base necessaria per procedere con una modifica della normativa.

Questi rapporti tra la Commissione e le OP sono stati spesso criticati, come lo sono anche i rapporti tra le OP e le delegazioni nazionali in seno al Consiglio Agricoltura per via di presunti legami che si creano nelle campagne elettorali nazionali tra i ministri dell'Agricoltura e le organizzazioni dei produttori. La procedura della codecisione ha dato spazio anche a una critica verso il legame che si è sviluppato tra le OP e il Parlamento europeo, in quanto dal 2009 anche gli europarlamentari attraverso i loro voti in Commissione Agricoltura del PE, possono essere determinanti su specifici settori dell'agricoltura.

Questa descrizione dei legami esistenti tra le lobby e gli organi istituzionali dimostrano infine come le prime hanno la capacità di influenzare in misura minore o maggiore i contenuti di una riforma della PAC (Lynggaard, 2007).

Le Crisi Settoriali e le Epidemie

Di solito, le crisi nel settore agricolo sono considerate indipendenti poiché l'intervento umano non può impedirle. E' sufficiente un periodo di siccità o alcuni episodi di grandine che i prezzi dei cereali aumentano vertiginosamente. Di recente però, queste crisi sono diventate elementi speculativi, dal momento che, in seguito ad una crisi, l'export di un prodotto può diminuire attraverso una decisione di un governo di un Paese o di una multinazionale a tal punto che risulta capace di influenzare l'andamento dei prezzi per quel prodotto nell'intero mercato agricolo mondiale. Da alcuni anni queste fluttuazioni di prezzi dei prodotti agricoli moltiplicano le richieste di modifica anche nell'ambito della PAC, poiché una continua instabilità dei prezzi agricoli nel mondo per via di questa combinazione climatico - speculativa provoca effetti negativi su tutti gli operatori, produttori, trasformatori, commercianti, esportatori, consumatori e governi e, oltre a far vacillare la sicurezza degli approvvigionamenti, registra un forte impatto sociale, economico e politico (Adinolfi et al., 2011b; FAO, 2009; FAO, 2012).

Se prendiamo in considerazione solo alcune fotografie sull'andamento dei prezzi, in alcuni anni come nel 1986, 1997, 2000, 2001, 2007 e 2008 e 2010 osserviamo che il crollo dei prezzi agricoli dal 1997 al 2000, nonché i picchi dei prezzi registrati nel 2007/2008, sono tutti effetti di crisi settoriali agricole; il 1997 è l'anno della crisi nel settore bovino e gli anni 2007-2008 sono i due anni in cui i due più grandi importatori di materie prime, Australia e Canada, sono sottoposti a eventi climatici devastanti; il recente anno 2010 è l'anno nel quale la Russia ha subito una delle più forti siccità che ha comportato ad un aumento del prezzo del grano in tutto il mondo. Allo stesso tempo ha indotto la Russia ad attivare un sistema di protezione che ha finito con impedire le esportazioni di grano e farla diventare quasi una crisi diplomatica internazionale. Date queste circostanze, risulta chiaro che i decisori istituzionali europei, nel momento di riformare la politica agricola comune, devono considerare gli effetti scaturiti dalle crisi settoriali e attivare misure adeguate per la protezione in alcuni settori più deboli, accordare più risorse ai fondi destinati alle situazioni d'emergenza o costruire strumenti volti alla prevenzione.

Le epidemie, anch'esse causa di crisi settoriali, devono essere trattate in maniera differente in quanto qui il ruolo dell'intervento umano è fondamentale, ciò induce un'attenzione maggiore da parte degli organi decisionali ma anche dei produttori e dei consumatori europei sul peso che un epidemia ha sulla PAC.

Dagli anni '90 in avanti l'UE attribuisce un'importanza prioritaria alla necessità di tutelare la salute degli animali attraverso pratiche veterinarie esemplari per prevedere le epidemie di malattie infettive animali, BSE, l'afta epizootica, la febbre suina, o l'influenza aviaria o di altre epidemie insorte recentemente come ad esempio, E. coli, la diossina, etc..

La DG Sanco dal 1997 e la DG AGRI monitorano diligentemente, da più di 15 anni, lo stato di salute dell'UE e spesso sono stati emanati dei provvedimenti per ostacolare la diffusione di un'epidemia se insorgeva, impedendo che animali malati o prodotti agricoli potessero entrare nella catena alimentare destinata al consumatore europeo. Questi provvedimenti di emergenza si trasformano in norme consolidate nei contenuti delle future riforme della PAC e nei successivi negoziati tra le istituzioni europee e quelle internazionali, vengono inseriti come ulteriori elementi

di prevenzione e di protezione per i produttori¹⁹ e per i consumatori²⁰ richiesti dai rappresentanti delle regioni, delle parti sociali, ecc..

Le epidemie sono diventate, negli ultimi anni, cd *driver* che spingono a cambiare o modificare le regole esistenti nei settori agro alimentari attraverso provvedimenti adottati in regime di emergenza e che vengono inseriti in un momento successivo all'interno delle riforme della PAC assumendo caratteristiche preventive. Tutte le riforme della PAC, in particolare dall'Agenda 2000 in avanti, sono state maturate tenendo conto della presenza delle epidemie avvenute nel passato e della necessità di prevenirle in futuro. Oggi, alla luce delle ultime epidemie, si riflette maggiormente sul fatto che la PAC che debba essere vigile lungo la catena alimentare e pronta ad aumentare la protezione dei cittadini europei.

Gli Organismi Geneticamente Modificati

Esaminando la platea di fattori che influenzano l'operato della PAC, un altro fenomeno che emerge verso la fine anni '80 inizio anni '90 come un *flash* sul suo cammino politico, economico e sociale, è quello degli organismi geneticamente modificati(OGM).

La nascita degli organismi geneticamente modificati²¹ ha cambiato il volto non solo della PAC ma di tutte le politiche del mondo dagli anni ottanta , provocando da allora una rivoluzione in continua evoluzione nel settore agroalimentare. A giudicare dalle molteplici reazioni, suscitate in sede istituzionale e non, in Europa gli OGM rappresentati dai media e dell'opinione pubblica in maniera polemica, per cui si arriva ad una lotta continua tra i pro e i contro gli OGM. I passi timidi effettuati dall'UE verso gli OGM, non hanno scardinato i presupposti su cui si basa la Politica agricola comune attuale, però ne hanno evidenziato le contraddizioni (Massini, 2010).

¹⁹ “Principi comuni, procedure, sistema di allarme rapido per prodotti alimentari e mangimi, procedure per la sicurezza alimentare, definizioni uniformate, principi e misure comuni, istituzione di un'Autorità europea per gli alimenti”

Parere del Comitato delle regioni sul tema "Sicurezza alimentare: crisi della BSE, conseguenze per i consumatori e per i produttori primari" (2002/C 107/08)

²⁰ “Procedere all'introduzione rigorosa di standard (il più possibile) elevati per un mercato unico europeo dei mezzi di produzione agricola (prodotti fitosanitari, uso autorizzato di medicinali veterinari, ecc.), allo scopo di impedire, in futuro, il sorgere di distorsioni della concorrenza in tale settore e di instillare nel consumatore una fiducia nei prodotti agricoli che superi i confini nazionali”. Parere del Comitato delle regioni sul tema "Sicurezza alimentare: crisi della BSE, conseguenze per i consumatori e per i produttori primari" (2002/C 107/08)

²¹ Le ricerche sugli OGM iniziano a svilupparsi maggiormente negli anni '70 . Solo sul finire degli anni Ottanta negli Stati Uniti vengono prodotte sementi e piante geneticamente modificate, come soia, mais, cotone e riso.

La legislazione UE sugli organismi geneticamente modificati (OGM) è in vigore dai primi anni '90 e tale quadro giuridico è stato sottoposto più volte a nuovi adeguamenti. Nel 2002 è stato avviato un processo di approvazione, tutt'ora aperto, relativo all'immissione sul mercato di prodotti OGM o di prodotti agroalimentari contenenti tracce di OGM. Mettendo a confronto le varie politiche agricole del mondo, dove l'agricoltore è libero di scegliere tra tutte le varietà OGM presenti sul mercato, l'Unione Europea stabilisce attraverso i pareri emanati dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)²², adottati in seguito dalla Commissione europea, di quali prodotti agricoli OGM autorizzare la produzione, quale sia il livello tollerato di OGM nei prodotti alimentari, ecc.. Tutti questi provvedimenti sono approvati alla luce della legislazione attualmente²³ in vigore.

Alcuni paesi europei si mostrano più aperti degli altri alla coltivazione di prodotti OGM, realtà che spesso si rispecchia in seno al Consiglio Agricoltura. Da una parte, si nota la Spagna che avanza, anche se lentamente rispetto ad altri Paesi extra europei, nella ricerca relativa agli OGM, dall'altra parte l'Italia risulta il paese che si proclama contrario su qualsiasi ricerca/pratica/coltivazione degli OGM. Queste posizioni sono emerse maggiormente nel Consiglio Agricoltura,²⁴ durante la presidenza di turno danese. Nonostante fossero state effettuate alcune discussioni sulla riforma della PAC, prevista per il 2013, su questo argomento non si raggiunse alcun accordo definitivo.

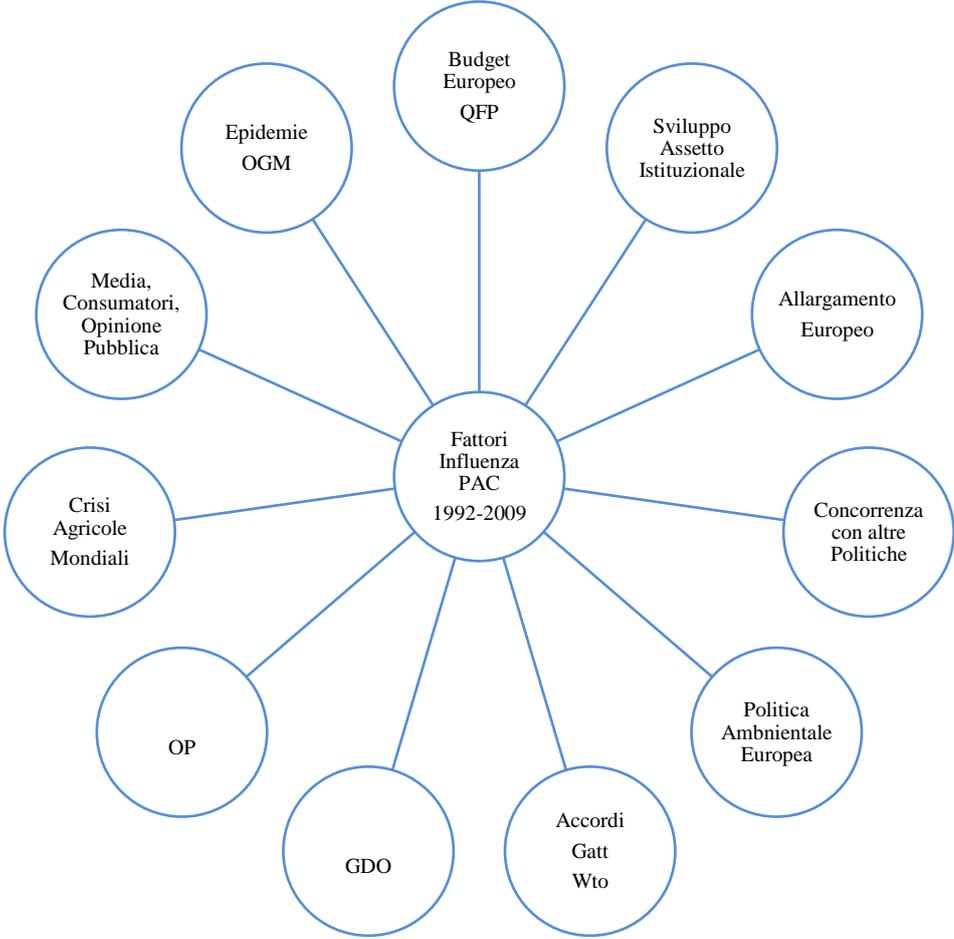
Tutti i fattori analizzati sono illustrati nella Figura 3.e saranno presi in considerazione, in misura minore o maggiore in base alla loro rilevanza, nell'analisi della formazione della nuova politica agricola a livello politico decisionale per il periodo 2009-2013.

²² Autorità europea per la sicurezza alimentare <http://www.efsa.europa.eu/it/aboutefsa.htm>

²³ Nel 2010 l'unica varietà consentita alla coltivazione in Europa era il mais BT Monsanto, a cui si aggiunge di recente la patata della Basf.

²⁴ La presidenza danese durante il primo semestre 2012 ha avviato il dibattito sull'avvio della coltivazione, produzione e consumazione di OGM, tuttavia neanche in quest'occasione, si è giunti ad una posizione uniforme tra gli Stati membri su questo tema date le diverse opinioni esistenti. Si nota che, l'Italia a larga maggioranza è contraria alla produzione e impiego di OGM sul suo territorio mentre la Spagna è uno dei Paesi europei più avanzati in questo ambito permettendo la coltivazione di ampie produzioni OGM.

Figura 3: I principali fattori che hanno influenzato le riforme della PAC



CAPITOLO 3

ANALISI DEL PROCESSO DI RIFORMA DELLA PAC POST-2013

3.1. Le Cause e le Aspettative della Riforma PAC Post-2013

Obiettivo di questo capitolo è quello di fornire un quadro generale delle motivazioni che hanno indotto a riformare una delle politiche più importanti dell'Unione europea e, attraverso la descrizione dei principali timori e delle aspettative nutrite dalle Istituzioni europee, dagli Stati membri e dagli stessi agricoltori, presentare in forma sintetica l'iter seguito dalla Riforma della PAC post 2013.

Le Motivazioni alla Base della Riforma

Le principali cause che hanno spinto verso una riforma della politica del settore agricolo trovano giustificazione nelle profonde trasformazioni che hanno segnato l'equilibrio internazionale negli ultimi anni. L'intensità della crescita economica di alcuni paesi (in particolare i BRICS), ha posto il problema dello squilibrio tra sviluppo e risorse disponibili in diversi settori, tra cui quello agroalimentare. Mentre la fragilità del sistema di approvvigionamenti internazionali per alcune materie agricole, messa a nudo tra il 2009 e il 2011, ha contribuito ad aggravare la situazione ed aumentare la percezione di un imminente crisi alimentare globale di natura multifattoriale.

Negli ultimi anni, a livello globale, abbiamo assistito a una importante crescita della domanda alimentare, legata non solo agli incrementi demografici ma anche al processo di sviluppo economico che sta interessando paesi come Cina e India. Il miglioramento delle condizioni di vita di ampie fasce di popolazione ha favorito un cambio di regime alimentare nelle stesse, le quali sono passate da uno prevalentemente amidaceo a uno maggiormente proteico, con esigenze di risorse naturali superiori per il sostentamento delle filiere zootecniche.

La crisi alimentare ha inoltre innescato un fenomeno conosciuto da pochi anni con il nome di "*land-grabbing*". Questo fenomeno consiste nell'accaparramento di superfici di terra coltivabile da parte di Paesi ricchi all'interno di territori di Paesi più poveri. Terre affittate e/o comprate e messe

in produzione al fine di esportare i prodotti ottenuti. Questo fenomeno potrebbe in futuro determinare situazioni di tensioni internazionali, data l'importanza strategica derivante dal possesso delle terre produttive. Non si possono ampliare le superfici coltivabili, la terra emersa è una risorsa limitata e a maggior ragione lo sono le terre fertili. L'aumento delle terre coltivabili spesso avviene a scapito delle foreste, percorso non auspicabile, oltre al fatto che queste terre spesso non sono così produttive e, di conseguenza, è necessario mantenere alto, se non addirittura aumentare, il livello di produzione delle superfici esistenti, per soddisfare la domanda di cibo, utilizzando allo stesso tempo meno risorse di acqua, energia e fertilizzanti.

Ai problemi sopracitati si sommano anche quelli derivanti dal cambiamento climatico, il quale influisce in maniera significativa sulle rese del settore agricolo, tra cui ricordiamo, gli effetti estremamente negativi dovuti ai fenomeni meteorologici estremi e "l'importazione" di organismi nocivi che deteriorano la biodiversità. L'agricoltura è dunque un settore fortemente caratterizzato dal rischio ambientale, che comporta variabilità delle rese con conseguente volatilità di prezzi. È stato quindi considerato doveroso da parte delle istituzioni europee riformare la PAC realizzando un sistema che potesse offrire una migliore protezione ai produttori per affrontare le avversità.

L'ambito energetico ha rappresentato un'ulteriore fattore a favore dell'esigenza di riformare la politica agricola. La volontà dei Paesi europei di utilizzare energie pulite e rinnovabili nonché di rendersi autosufficienti dal punto di vista energetico, ha indotto a posizionare pannelli solari su vaste aree agricole, sottraendole alla produzione di beni alimentari, e a produrre derrate agricole da destinare alla creazione di energia, come ad esempio il mais o il grano da destinare a biocarburanti. Non vi è dubbio sulla concorrenza esistente tra il settore energetico e quello agricolo, o sugli effetti negativi che derivano dall'azione del primo sul secondo. La mancanza di una regolamentazione in questo ambito ha di certo rappresentato un punto a favore dell'esigenza di una riforma.

Il concatenarsi dei diversi fattori sopracitati (cambiamento climatico, concorrenza tra settore alimentare ed energetico, incremento della domanda di *feed e food*) e l'innescò della crisi economica iniziata nel 2008 in ambito finanziari e riverberatasi su molti altri settori, compreso quello agricolo, ha determinato l'impennata dei prezzi delle materie prime e dei prodotti agricoli. I dati testimoniano che dalla metà del 2007 il prezzo del grano è aumentato del 130%, il riso del 74%, la soia dell'87% e il mais del 53%, con una crescita media dei prezzi alimentari pari al 48%. Questa situazione ha causato un'elevata inflazione globale e come conseguenza una recessione a livello

internazionale, sfociata in una crisi creditizia con un crollo della fiducia nei mercati borsistici che ricorda la Grande Depressione del 1929.

Queste situazioni di crisi che hanno troppo spesso caratterizzato gli ultimi anni hanno determinato il contesto internazionale all'interno del quale è risultato più che evidente che la struttura della PAC in vigore fino alla fine del 2013, dovesse essere rivista per poter far fronte ai disequilibri internazionali. La nuova politica agricola doveva quindi essere in grado di prevedere e rispondere alle future sfide del settore.

Sebbene l'Unione europea, disponesse già di un settore agricolo sostenibile, coerentemente con i bisogni della società e vicino al mercato mondiale, grazie alle riforme realizzate in precedenza, si avvertiva tuttavia la necessità di un'ulteriore adeguamento e uno sviluppo della legislazione in questa direzione, guidato anche dalle problematiche interne all'UE, da governare attraverso la politica del settore.

Gli obiettivi richiesti all'agricoltura futura erano stati identificati all'interno del documento *“Europa 2020: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”*, presentato nel marzo 2010. Esso punta a rilanciare l'economia dell'UE nel prossimo decennio, identificando tre priorità: elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Ci si attendono risultati importanti in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale, clima ed energia da raggiungere entro il 2020. La PAC dovrà fornire strumenti utili agli operatori del settore per lavorare in tal senso e dovranno essere fatti investimenti per rendere questo settore maggiormente competitivo e produttivo. Tali attese sono state riprese e ribadite dal Consiglio europeo nelle conclusioni della seduta del giugno 2010. Tuttavia, sebbene questo documento si presenti come trasversale agli obiettivi sopracitati, lascia in sospeso questioni relative alla quota del bilancio europeo da accordare alla PAC (De Filippis, Sardone, 2010).

Infatti, il quadro finanziario pluriennale fornisce le cifre a disposizione delle politiche europee e le modalità di spesa per i sette anni successivi. Il bilancio comunitario che ha accompagnato la riforma della PAC-post2013 è stato rivisto tenendo conto del periodo di crisi e delle esigenze future. Per la prima volta però la PAC si è discussa quasi completamente al buio, ovvero senza conoscere la cifra reale ad essa allocata. Numerose sono quindi state le difficoltà da affrontare non conoscendo su quale budget poteva fare affidamento ogni decisione presa in merito a questa politica.

La PAC quindi, doveva essere rinnovata anche per favorire un'agricoltura maggiormente orientata al mercato, riducendo l'eccessivo protezionismo che induce a distorsioni del mercato e influenza

negativamente la concorrenza, e al tempo stesso dare importanza alle diverse condizioni di produzione e di commercializzazione, salvaguardando l'agricoltura europea dalla concorrenza di prodotti di importazione che non seguono gli stessi standard di produzione e per tanto non sostengono gli stessi costi, come ad esempio il rispetto del benessere animale, rispetto ambientale, condizioni di produzione nel rispetto della dignità umana, etc..

Rafforzare la competitività del settore agricolo è diventato un dovere per la sopravvivenza delle aziende agricole europee, che si trovano a fronteggiare la concorrenza di paesi come Cina e India in cui la mano d'opera è a prezzi bassi e la tutela di lavoro è minore rispetto all'UE. Inoltre, Per migliorare la competitività del settore e per innovarlo, le nuove generazioni devono avere un ruolo da protagonisti nel sistema agricolo europeo. La percentuale di giovani attivi nel settore agricolo al di sotto di 35 anni costituisce l'8% degli agricoltori europei. Tale condizione richiede una serie di strumenti nuovi da inserire nella PAC per evitare che il settore rimanga senza "eredi". Così come preservare la tipicità delle produzioni di qualità, poiché questa è la chiave per la vitalità dei territori rurali, soprattutto per i paesi caratterizzati da una vasta produzione di Dop²⁵, Igp²⁶ Stg²⁷ e Ig²⁸ che necessitano di riconoscimenti e adeguamenti normativi ulteriori.

Se la competitività resta un punto fondamentale da incentivare allo stesso tempo un'agricoltura più rispettosa dell'ambiente e sostenibile è una questione fondamentale, soprattutto per i paesi del nord Europa. Senza dimenticare di conciliare un maggior impegno in favore dell'ambiente con la necessità di aumentare la produzione. Solo una nuova PAC ben strutturata potrebbe bilanciare i due fronti ovvero, quello cd. verde e quello cd. produttivistico e trovare di concerto lo stesso contenitore legislativo ed economico. Una proposta così orientata all'inverdimento era necessaria ai fini di trovare il supporto delle altre Direzioni Generali nei confronti della principale spesa in termini di bilancio europeo. Per ottenere maggior supporto finanziario per la PAC, il Commissario doveva dunque considerare con particolare attenzione il tema ambientale nella proposta di riforma, assicurando che gli agricoltori avrebbero garantito anche la produzione di esternalità positive, attraverso una gestione più sostenibile della terra.

L'esigenza di riformare la PAC, inoltre, coincideva con la necessità di un maggior coordinamento tra le grandi potenze della politica agroalimentare, che permettesse di aumentare la produttività, garantire un buon funzionamento del mercato agricolo e, non in ultimo, garantire la sicurezza

²⁵ Denominazione di Origine Protetta

²⁶ Indicazione Geografica Protetta

²⁷ Specialità Tradizionale Garantita

²⁸ Indicazione Geografica

alimentare, contribuendo a rispondere alla più grande sfida di questo secolo, dimezzare la fame nel mondo. Si attendeva quindi che la futura PAC fosse in grado di tener conto anche di quello che accadeva al di fuori dei confini europei.

Il sistema europeo è spesso stato oggetto di critiche per le difficoltà burocratiche che presenta e la PAC non ne è l'eccezione. Nonostante gli sforzi compiuti, la politica agricola comune dovrebbe ulteriormente ridurre gli ostacoli burocratici sia dal punto di vista finanziario che amministrativo. La Proposta della PAC-post2013 mirava alla semplificazione del quadro amministrativo burocratico e alla riduzione degli oneri amministrativi che erano tra le richieste principali degli agricoltori. Sul maggior grado di adeguamento della PAC atto a semplificare l'iter burocratico vi era un'ampia condivisione sia a livello istituzionale europeo sia a livello di tutti gli SM. La complessità delle regole da seguire, rappresenta una difficoltà anche per le autorità nazionali, ad esempio per quanto riguarda i controlli nei rispettivi Stati Membri, che devono risultare conformi a quanto richiesto dall'UE, seguendo direttive spesso di non facile applicazione o interpretazione. Considerando inoltre che gli SM sono 28, lo scopo della nuova PAC doveva essere quello di ridurre il volume di atti legislativi e permettere a tutti gli SM di avere un approccio uniforme e semplice per un accesso razionale e facile alle risorse finanziarie ad essi allocate.

Le Aspettative sulla Riforma

Le aspettative, ma anche i timori sulla riforma della PAC erano legati ad una complessità di temi che l'agricoltura da sempre porta avanti. Le novità istituzionali e procedurali legate all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona hanno contribuito ad ampliare la cerchia degli attori coinvolti e degli interessi presenti al tavolo negoziale. La consapevolezza di dover trovare risposte adeguate per far fronte alle sfide europee ed internazionali nell'ambito agricolo accomunava tutti i rappresentanti delle Istituzioni europee. Inoltre, i decisori europei sapevano che per trovare soluzioni in grado di colmare il divario tra domanda e offerta e per fronteggiare una delle più grandi sfide di questo tempo, ovvero la volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli bisognava aumentare il sostegno agricolo e guardare oltre il mercato europeo.

Dallo studio *“Agricultural Policy Monitoring and Evaluation”* pubblicato il 18 settembre 2013 da parte dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE, 2013a) che prende in esame la situazione delle politiche agricole in 47 paesi che rappresentano quasi l'80% della produzione agricola mondiale, si evidenzia come i livelli globali di sostegno in agricoltura siano

aumentati nel 2012, dopo aver toccato il minimo storico registrato nel 2011. Ci sono però importanti differenze tra l'UE, con un contenuto aumento del sostegno che è passato dal 18% al 19% e alcuni paesi come Corea, Giappone, Svizzera, e Norvegia che hanno sostenuto aumenti per il settore rispettivamente del 54%, 56%, 57% e 63%.

A partire dal 2009, i lavori della Commissione Agricoltura e Sviluppo rurale del Parlamento europeo (ComAgri) si sono proiettati verso la negoziazione con il Consiglio e la Commissione per giungere ad un risultato soddisfacente per la nuova PAC. I rappresentanti delle Istituzioni hanno dimostrato piena consapevolezza delle difficoltà esistenti nel settore agricolo e al tempo stesso, dell'importanza assunta da questo processo di riforma a tre. Il PE, e più nello specifico la ComAgri, è stata criticata per i tempi impiegati nel dare risposte alle proposte legislative. Si deve però specificare che il ritardo nel raggiungimento di un accordo tra i membri della ComAgri è stato evidente solo all'inizio dei negoziati e che, nonostante i rallentamenti, le risposte non sono mancate e i due Pacchetti legislativi, Pacchetto *Qualità* e Pacchetto *Latte*, (come vedremo nel successivo sottocapitolo) sono stati approvati di concerto con i lavori preparativi della posizione parlamentare sulla riforma della PAC, dimostrando sia le capacità operative dell'Assemblea europea che la volontà di collaborare con gli altri due organi decisionali.

Certi timori sulle capacità del Parlamento, e nello specifico della ComAgri, si sono annidati nei corridoi istituzionali a causa delle ridotte fonti di informazioni che il PE detiene rispetto alla Commissione. Più volte il PE, durante il negoziato ha richiesto maggiore disponibilità per accedere ai dati necessari, al fine di fornire una migliore valutazione. In questi frangenti è parsa chiara la preoccupazione della Commissione nel vedere ridotto il proprio ruolo nel processo decisionale, mantenuto fino a questo momento.

D'altro canto, anche il Consiglio con 27/28 delegazioni diverse, (28 con l'adesione della Croazia dal 1 luglio 2013), in ambito agricolo è stato sottoposto a dure prove durante le negoziazioni sulla riforma. Quali ad esempio, attraverso la presidenza di turno del Consiglio Agricoltura così come statuito dal Trattato di Lisbona, presentare ogni sei mesi una posizione soddisfacente per tutti gli SM e rispondere di concerto anche alle richieste del Parlamento nella definizione di una strategia comune.

Il meccanismo della codecisione oltre a dare un ruolo da protagonista al PE, ha rappresentato un'occasione importante per il rinnovamento dell'intero meccanismo legislativo, apportando, secondo i più, maggiore democraticità. Durante il processo di riforma della PAC, primo effettivo

banco di prova della codecisione in ambito agricolo, si doveva dimostrare se l'aspettativa di rinnovamento sarebbe riuscita a cogliere gli attuali bisogni della società europea. I risultati, previsti per fine 2013, dovevano identificarsi con una migliore distribuzione delle risorse, maggiore rispetto dell'ambiente e del benessere animale, aumento dei controlli relativi alle pratiche commerciali sleali, aumento della competitività e tanti altri. Per quanto riguardagli SM, era già evidente sin dalle prime discussioni sul QFP 2014/2020, che ognuno di loro avrebbe dovuto rinunciare a qualcosa in termini di risorse finanziarie. Considerando la portata dei tagli prevista per l'intero budget comunitario, in particolare quello che avrebbe colpito il settore dell'agricoltura, si attendevano alleanze come quelle che si sono poi verificate. Dall'esame dei materiali a disposizione si è osservata la formazione del fronte franco-tedesco, che già nel 2010 valutando il bilancio all'agricoltura aveva avanzato il primo documento comune sulla riforma della PAC, questa alleanza ha continuato a consolidarsi durante i negoziati, principalmente nel Consiglio. Il fronte formato dai Paesi dell'est Europa dimostrava una forte preoccupazione, manifestatasi sin dall'inizio, sulle eventuali azioni da parte di questo fronte, poiché formato da SM storicamente forti nell'ambito decisionale agricolo. La preoccupazione dei paesi dell'Est fonda le sue radici nella riforma della PAC del 2003, nella quale si decise di anticipare la definizione dei contenuti anticipando la fase di allargamento europeo e togliendo così la possibilità a quest'ultimi di intervenire.

Da parte degli SM baltici si è notato, attraverso i vari richiami e le dichiarazioni ufficiali dei rappresentanti ministeriali, il timore che il sostegno agricolo da destinare a loro non fosse sufficiente e che i VSM non avrebbero tenuto conto del sostegno economico ricevuto fino a quel momento, il più basso di tutto il sistema agricolo europeo. Il difficile dibattito sulla convergenza esterna ed interna dei pagamenti in sede istituzionale non ha fatto altro che aumentare questi dubbi.

Il primo forte timore che la riforma non entrasse in vigore entro i termini stabiliti è stato accennato, per la prima volta, dal presidente della ComAgri, Paolo De Castro, ripreso successivamente da tutte le forze politiche istituzionali. Questo timore è nato in seguito alle prime discussioni sul QFP 2014-2020, quando si delineava la prospettiva che i nuovi contenuti della nuova PAC avrebbero dovuto essere definiti, senza alcuna certezza sul budget a disposizione. Inoltre, se non si fosse raggiunto un accordo e se si fosse deciso una partenza ritardata della nuova PAC nel 2015, tanti sarebbero stati i timori per la portata delle misure transitorie. L'adozione posticipata del nuovo schema di pagamenti diretti e della nuova programmazione sullo sviluppo rurale avrebbe comportato la necessità di

prorogare il regime vigente e per lo sviluppo rurale sarebbero stati necessari accorgimenti e aggiustamenti tecnici in quanto la programmazione si esauriva con la fine dell'anno 2013.

I due principali esponenti in ambito agricolo, il Commissario all'agricoltura e il Presidente della Commissione Agricoltura del Parlamento Europeo, Ciolos e De Castro, avevano assicurato che la PAC in essere non sarebbe scaduta ma sarebbe stata prorogata. Tuttavia, le associazioni dei produttori hanno manifestato i loro timori, fino a giugno 2013 quando fu siglato l'accordo politico. Un altro timore, diventato certezza durante la presidenza irlandese è stato quello che, se anche la riforma fosse stata conclusa entro i tempi stabiliti, gli SM non sarebbero stati in grado di adottarla, sia per il breve lasso di tempo a disposizione sia per la difficoltà amministrative che caratterizzano alcuni SM.

Il fatto che la riforma del settore agricolo non entrasse in vigore nei tempi stabiliti non ha creato tanto sgomento a livello di politiche agricole mondiali. Il *Farm Bill*²⁹ americano, ad esempio, per il periodo 2007/2012 è scaduta senza che fosse stata presa una decisione per il futuro periodo e molti dei programmi esistenti hanno continuato a rimanere in vigore nel 2013.

Non esiste un obbligo a riformare una politica e non è detto che una politica valida per cinque anni, se ritenuta efficace, possa proseguire nel tempo o possa essere modificata con piccoli accorgimenti. Resta tuttavia valida l'idea che il progresso fa passi in avanti e di conseguenza anche una delle politiche tra le più importanti a livello europeo e mondiale debba mantenersi in linea con i tempi.

3.2. L'Iter della Riforma della PAC nel Periodo 2010-2013

Questa parte della ricerca si sofferma sul contenuto delle principali tappe del processo di formazione della nuova PAC. Per comprendere quali fattori hanno influenzato maggiormente i diversi *step* della riforma e in quale modo la riforma abbia modificato il suo impianto e raggiunto la sua forma finale, sono stati analizzati sia i documenti ufficiali delle istituzioni che i diversi punti di vista degli attori e degli osservatori esterni (De Castro, 2010; Swinnen, 2010; Matthews, 2011; Matthews, 2012; Zahrt, 2011; Tangermann, 2011; Adinolfi et al., 2011a; Adinolfi et al., 2011b; Adinolfi et al., 2011c; Tangermann, 2012; Swinnen and Knops 2012; Adinolfi et al., 2012; Hart and

²⁹ E' un disegno di legge creato per la prima volta durante la Grande Depressione per dare assistenza finanziaria agli agricoltori che stavano affrontando una produzione di grano in eccesso che creava prezzi bassi destinati agli agricoltori. Inoltre, è stata creata per controllare e garantire un adeguato approvvigionamento alimentare.

Little, 2012; De Castro et al.,2012; MIPAAF, 2010a; dall'Agencia ambientale dei Paesi Bassi, 2011; Nomisma, 2010; Leibniz Information Center for Economics, 2012; Copa- Cogeca, 2012).

L'analisi dell'iter di riforma della PAC verrà quindi suddiviso in cinque tappe che si concentrano su diversi momenti politico-istituzionali del processo di riforma. All'interno di queste sezioni verranno descritte le posizioni dei principali organi decisionali, degli Stati membri e dei produttori, trasformatori, portatori d'interesse e società civile.

Le cinque tappe dell'iter di riforma sono quindi così stati nominati:

1. La Consultazione Pubblica
2. La Comunicazione della Commissione Agricoltura
3. La Proposta Legislative dalla Commissione Europea
4. I Triloghi Negoziali
5. La approvazione Formale

La Consultazione Pubblica

La prima tappa dell'iter di riforma della Politica Agricola Comune è rappresentata dalla Consultazione Pubblica sulla PAC.

La Consultazione pubblica *on line* relativa alla PAC è stata attivata ad aprile 2010, per ottenere delle risposte su quattro quesiti principali:

1. *Perché abbiamo bisogno della PAC?*
2. *Cosa si aspettano i cittadini dall'agricoltura?*
3. *Perché riformare la PAC?*
4. *Di quali strumenti abbiamo bisogno per la PAC di domani?*

La Consultazione è stata rivolta a tutti (cittadini, stakeholder, ricercatori, ecc) ed è stata realizzata in vista della redazione da parte della Commissione europea di una Comunicazione sul futuro della PAC.

Sono stati presentati più di 5.500 contributi, l'80% dei quali provenienti da Germania, Polonia, Francia, Lettonia, Austria e Spagna. Gli interlocutori spagnoli ad esempio, hanno richiamato l'attenzione su temi quali la sovranità alimentare, intesa come diritto di proteggere, sostenere e

promuovere il sistema produttivo europeo; il diritto degli agricoltori a ricevere un contributo pari almeno ai costi di produzione e maggiore controllo sulle importazioni dai paesi terzi che non rispettano le stesse condizioni di produzione esistenti sul territorio europeo.

Dalla Consultazione è emerso che in Europa è ampiamente riconosciuto il ruolo primario dell'agricoltura nella produzione di alimenti sani e di qualità a prezzi accessibili e nel fornire beni pubblici per la società. Il documento, ha evidenziato da una parte temi dove si dimostra piena convergenza tra i diversi SM (come ad esempio la sicurezza alimentare, la diversità del territorio agricolo e i beni pubblici), dall'altra ha dimostrato l'esistenza di una diversità di vedute su quali siano le misure e gli strumenti utili. Questo ha messo in luce il difficile compito degli organi decisionali incaricati di gestire il processo.

Tutti i contributi sono confluiti nel documento intitolato "*The Common Agricultural Policy after 2013 – Public Debate Executive summary of contributions*"³⁰ e discussi durante una Conferenza tenutasi a Bruxelles nel luglio 2010.

Durante l'intervento del Commissario all'Agricoltura Dacian Cioloș (Speech 10/400) è stato ribadito che il sostegno pubblico deve considerare sia l'aspetto produttivo che quello ambientale, sociale e territoriale; è stata riconfermata la volontà a mantenere la struttura della PAC in due pilastri e il rifiuto della costruzione di un terzo pilastro come suggerito in alcuni documenti francesi, tra cui il documento intitolato "Pour une politique agricole durable en 2013" pubblicato nel 2010 dal Ministero dell'Agricoltura francese³¹.

In seguito alla Consultazione, il Parlamento Europeo ha presentato una relazione sul tema della riforma del settore agricolo conosciuta come la *Relazione Lyon*, dal nome del eurodeputato inglese liberaldemocratico George Lyon,³² a cui era stato assegnato il compito di redigerla.

La relazione intitolata "*Il futuro della PAC dopo il 2013*"³³ è stata votata dalla Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale del Parlamento europeo il 15 giugno 2010. Il testo della Relazione (A7-0204/2010), adottato a Strasburgo l'8 luglio 2010, dimostra la prontezza del Parlamento

³⁰ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/executive-summary_en.pdf

³¹ Documento intitolato "Pour une politique agricole durable en 2013" - Ministre d'écologie, del energie, d'udeveloppement durable et de la mer (2010)

³² Membro della comagri dal 2009

³³ La relazione "Il futuro della PAC dopo il 2013" <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+AGENDA+20100708+SIT+DOC+XML+V0//IT>

europeo nel dare seguito al nuovo ruolo ad esso assegnatogli dal Trattato di Lisbona e la volontà di gettare le basi di una politica agricola sostenibile che consenta ai produttori europei di essere competitivi sui mercati locali, regionali, nazionali e internazionali.

La suddetta relazione, individua cinque obiettivi fondamentali: (a) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e il commercio equo; (b) garantire la sostenibilità ambientale ed economica; (c) mantenere l'attività agricola nelle aree svantaggiate, nelle regioni ultra periferiche e nelle zone periurbane; (d) garantire la qualità degli alimenti e (e) contribuire alla biodiversità e alla protezione ambientale, garantire la crescita verde.

La relazione respinge qualsiasi forma di rinazionalizzazione della PAC, chiede di non ridurre le risorse finanziarie per il settore e ribadisce la necessità di individuare un nuovo criterio distributivo del sostegno, che rifletta la diversità dell'agricoltura europea, al fine di ridurre le disparità nella ripartizione dei fondi tra Stati membri. Il primo argomento trova supporto da parte di quasi tutti i VSM, mentre il secondo risulta sostenuto soprattutto dai NSM.

A tal proposito, si nota che i VSM e i NSM hanno una concezione diversa di equa distribuzione. Ad esempio, il Ministero dell'Agricoltura polacco già nel 2009 richiedeva che i pagamenti tra SM fossero *“more uniform across the EU”* (CAP Reform Profile – Poland (1), 2009) supportando un sistema di pagamento unico che rispondesse meglio agli obiettivi attuali e futuri della PAC. Su questo argomento invece, il Ministro irlandese Brendan Smith³⁴, durante un dibattito sul futuro della PAC, nel maggio 2010 dichiarava che un pagamento unico per ettaro non necessariamente corrisponde ad una distribuzione equa, date le diverse condizioni socio economiche esistenti nei diversi SM.

Per alcuni studiosi (Frascarelli, 2010; De Castro, 2010) la Relazione è uno schema avvincente, che concilia le esigenze di conservazione e di rinnovamento della PAC e sintetizza la visione dell'Europarlamento sulla PAC post 2013 rappresentando una base solida per costruire una riforma robusta e moderna³⁵. Per altri invece (Pupo d'Andrea, 2011) essa è troppo conservatrice e non rispecchia la sintesi della Consultazione.

³⁴ Senate Debate on Cap after 2013, 12 May 2012- Opening statement by Minister Brendan Smith- Irlanda

³⁵ Intervento presidente Paolo De Castro a margine alla grande manifestazione del "Royal Highland show 2010" di Edimburgo www.paolodecastri.it

La Comunicazione della Commissione Agricoltura

La seconda tappa del processo di riforma della PAC è rappresentata dalla Comunicazione della Commissione Agricoltura (COM (2010) 672/5) *"La politica agricola comune (PAC) verso il 2020 – Rispondere alle sfide future dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio"*.

La Comunicazione, presentata davanti al Parlamento Europeo riunito in sessione plenaria a Bruxelles, il 18 novembre 2010, ha acceso un ampio dibattito su fronti istituzionali e non, per quanto riguarda le sostanziali modifiche apportate all'assetto in vigore fino a quel momento e frutto dei vari cicli di riforme precedenti, sviluppatosi a partire dal 1992 (Adinolfi et. al, 2010).

Questa presentazione, da una parte ha offerto la possibilità di conoscere in anteprima la visione della Commissione Agricoltura sugli elementi del sostegno agricolo per il periodo 2014-2020. Dall'altra e per la prima volta, ha visto il Parlamento intervenire attivamente sulla futura Riforma, grazie al rinnovato profilo istituzionale introdotto dal Trattato di Lisbona.

Dal quadro delineato dal Commissario Cioloş si nota l'importanza di rendere questa politica *"più verde, più equa, più efficiente e più efficace"* che non riguardi *"solo gli agricoltori, ma a tutti i cittadini dell'UE in quanto consumatori e contribuenti"*. Inoltre, il Commissario ha dichiarato *"importante concepire una politica più comprensibile per il grande pubblico che chiarisca i vantaggi collettivi offerti dagli agricoltori all'intera società"*.

Dal testo delle Comunicazione si evincono con chiarezza gli obiettivi e le opzioni di orientamento della PAC.

I principali obiettivi della futura PAC sono:

- **obiettivo 1:** una produzione alimentare efficiente, avente carattere socio economico duplice poiché si persegue la stabilità dei redditi degli agricoltori da una parte e dall'altra si assicura la produzione alimentare ai consumatori europei;
- **obiettivo 2:** una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima. L'agricoltura rivestendo a pieno il suo ruolo multifunzionale, assicura la fornitura di beni pubblici e sostiene la crescita "verde";

- **obiettivo 3:** uno sviluppo territoriale equilibrato che sostiene l'occupazione nelle zone rurali e promuove la diversificazione economica tramite aziende di piccola dimensione e mercati locali.

Alle soglie della Riforma, la politica agraria poteva percorrere tre strade alternative:

- **“continuità”** (1) - apportando solo aggiustamenti all'assetto in essere del settore agricolo, perseguendo il mantenimento dello *status quo*. Desiderato dalle rappresentanze delle organizzazioni agricole e voluto dagli stakeholders, in quanto spaventati da scelte più radicali che si prefiggessero di affrontare importanti sfide.
- **“rottura”** (2) – rottura con il passato, accogliendo le richieste delle rappresentanze ambientaliste delle ONG e implementando la lotta al cambiamento climatico, rientrando in linea con una delle sfide delineate dalla *Strategia 2020*. A questa opzione risultava favorevole la Gran Bretagna (HC1356³⁶, 2011) e un'ampia parte della voce ambientalista appartenente all'ambito accademico. Secondo Adinolfi et al.(2010) perseguendo questa opzione, si esprimeva la volontà di eliminare la struttura a due pilastri della PAC sostenuta invece dalla maggioranza degli SM europei, dal Parlamento europeo e dalla Commissione stessa.
- **“evoluzione”** (3) - in linea sia con la *Strategia 2020*, con la maggioranza degli SM, con la posizione del PE e, come risultava anche dalle dichiarazioni del Commissario Cioloş, con la Comunicazione della Commissione stessa.

La terza alternativa, proponeva di abbandonare le misure di sostegno al reddito e le misure di mercato e concentrare l'azione sugli obiettivi in materia di ambiente e cambiamento climatico.

Dall'analisi dei documenti emerge una predilezione della Commissione per il mantenimento del sistema a due pilastri – un primo pilastro includente i pagamenti diretti e le misure di mercato e un secondo pilastro, comprendente misure pluriennali di sviluppo rurale, in cui il quadro generale è fissato dall'UE ma l'applicazione finale delle misure spetta agli Stati membri o alle regioni, nell'ambito di una gestione congiunta. Da ricordare che alcuni degli SM, come ad esempio la Repubblica Ceca e la Grecia, sostenevano un aumento delle risorse per il II pilastro e un

³⁶ *The Common Environment, Food and rural Affair committee - The Common Agricultural Policy after 2013: government response to the Committee's Fifth Report of session 2010-11*, 29 June 2011 HC 1356

rafforzamento delle misure al suo interno, piuttosto che un maggiore rafforzamento a favore del primo.

Un elemento comune a tutte e tre le opzioni è l'idea che il futuro sistema dei pagamenti diretti non possa essere basato sui riferimenti storici, ma debba essere legato a criteri oggettivi. Questo punto è sostenuto da alcuni SM come risulta dai *“position country profile”* del 2009 della Polonia (PL), Grecia (GR), Repubblica Ceca (CH). Quest'ultima pone l'accento sul trattamento paritario tra gli agricoltori e i settori agricoli tra gli SM.

Un'ulteriore questione affrontata nella Comunicazione della Commissione è quella dell'Europa a due velocità. Il commissario Ciolos³⁷ si riferisce ad essa in modo chiaro e inequivocabile reclamando di voler *“mettre fin à une PAC à deux vitesses”* dopo il 2013.

Questo riferimento si lega al noto dibattito tra SM, PE e COM che indica l'esistenza di due blocchi contrapposti nell'ambito della PAC. Un primo blocco comprendente paesi come Francia (FR), Germania (GE) (da vedere la posizione franco tedesca³⁸), Malta (MT), Paesi Bassi (PB), considerati i *“winners”* dal momento che il loro pagamento unico per ettaro è sopra la media Europea e un secondo blocco che raggruppa quasi tutti i NSM³⁹, i cd. *“lossers”*, con un pagamento, in genere, sotto la media europea.

Come risulta da alcuni incontri quali ad esempio quello avvenuto tra il Ministro francese Bruno Le Maire e il Ministro polacco Marek Sawicki, del 17 ottobre 2010⁴⁰, i paesi dei due differenti blocchi tuttavia dialogano tra loro in vista del raggiungimento di un risultato soddisfacente per entrambe le parti su diversi punti, tra cui: distribuzione dei pagamenti, sostegno del budget nel prossimo quadro finanziario, semplificazione della PAC, ecc..

³⁷ Discours à la Commission de l'Agriculture et du Développement rural du Parlement Européen Bruxelles, le 18 novembre 2010. Discours à la Commission de l'Agriculture et du Développement rural du Parlement Européen <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/662&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

³⁸ Franco German position for a strong common Agriculture Policy beyond 2013, New challenges and expectations for food, biomass and environment (14.09.2010)

³⁹ Si fa riferimento alle dichiarazioni congiunte come quella del 3 febbraio 2010 da Bulgaria (BU), Cipro (CI), Estonia (ES), Lituania (LI), Lettonia (LT), Ungheria (UH), Polonia (PL), Romania (RO) e Repubblica Slovacca (SK) o del 9 novembre 2010 firmata da BU, RC, HU, PL, RO, SK

⁴⁰ Polish- French talks at the SIAL 2010 The Global Market Place, 17.10.2010 (Paris)

Tra i punti salienti della Comunicazione, la Commissione propone una modifica al modello di pagamento diretto unico per ettaro attraverso un sistema di pagamenti diretti, diviso in quattro componenti:

1. *un aiuto di base ai redditi*, completamente disaccoppiato, legato alla condizionalità, e nel 2020 totalmente slegato dalla base storica con lo scopo di raggiungere ad essere un pagamento unico ad ettaro uguale in tutti gli SM;
2. *una componente “verde”* per la produzione di esternalità positive tramite misure ambientali che compensano gli agricoltori per i costi derivati da essa. Questa componente prevista come obbligatoria;
3. *un aiuto addizionale al reddito nelle aree svantaggiate* basato sulla superficie, che diventerà complementare a quello ricevuto nel secondo pilastro su base multi annuale avendo gli stessi obiettivi;
4. *un supporto accoppiato volontario e limitato*, accordato laddove i territori manifestano una criticità maggiore e la permanenza degli agricoltori consente una esternalità positiva sia a livello socio economico, sia territoriale.

Per quanto riguarda le misure di mercato, per l'intervento pubblico e l'aiuto all'ammasso privato, sono proposte nuove misure di razionalizzazione e di semplificazione per migliorare il funzionamento della catena alimentare.

Per la politica di sviluppo rurale si nota una forte richiesta di integrare pienamente e in modo orizzontale in tutti i programmi le questioni relative all'ambiente, al cambiamento climatico e all'innovazione.

La Comunicazione pone attenzione sull'importanza delle vendite dirette e dei mercati locali, nonché sulle esigenze specifiche dei giovani agricoltori e anche su coloro che iniziano un'attività agricola.

Uno dei nuovi elementi della futura politica di sviluppo rurale secondo la COM dovrebbe essere un pacchetto di strumenti per la gestione dei rischi che contribuiscano ad affrontare in modo più efficace le incertezze dei mercati e l'instabilità dei redditi.

Per far fronte ai rischi legati alla produzione e al reddito la Commissione propone alcune possibilità che partano da un nuovo strumento di stabilizzazione dei redditi compatibile con l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OCM) a un sostegno rafforzato agli strumenti assicurativi e ai fondi comuni (EuroConsulting, 2010).

In seguito alla presentazione della Comunicazione, gli Stati membri hanno iniziato una serie di incontri bilaterali e multilaterali i cui resoconti sono stati compendati in documenti e dichiarazioni congiunte che rappresentano la posizione Paese.

Ad esempio, la Polonia e la Gran Bretagna nell'incontro bilaterale tra i rispettivi Ministri dell'agricoltura, del 22 novembre 2010 a Varsavia, nonostante fossero su posizioni diverse per quanto riguarda il budget, hanno convenuto sulla necessità di rivedere il criterio storico per la distribuzione dei pagamenti e si sono espresse entrambi in favore di un rafforzamento del II pilastro della PAC rispetto al I.

Altri paesi come l'Austria e la Francia hanno convenuto su un'agenda comune di lavori in vista dei negoziati sulla PAC. La Germania, si è dimostrata generalmente positiva sui contenuti della Comunicazione, considerandola una buona base di discussione e condividendo i *goals* da raggiungere: la sicurezza alimentare, la sostenibilità delle risorse naturali, un miglior bilanciamento tra le aree rurali, il disaccoppiamento totale dei pagamenti e una drastica semplificazione amministrativa. Inoltre, essendo uno degli SM che ha attuato il completo disaccoppiamento così come previsto nella riforma del 2003, ha fortemente sostenuto questa misura per la futura riforma; per quanto riguarda invece il cd. *capping* (il tetto massimo di aiuti che un'azienda agricola può ricevere) e la componente dei pagamenti diretti che riguarda il *greening*, ha richiesto maggiore chiarezza da parte della Commissione. Se il cd. *toolkit* predisposto per la gestione del rischio in agricoltura nel II pilastro, ha rassicurato i maggiori sostenitori del rafforzamento dello sviluppo rurale, insoddisfazione generale si è notata sulla mancanza di riferimenti concreti su questo tema nel primo pilastro, relativo al reddito degli agricoltori, da parte dei Paesi Mediterranei, Paesi dell'Est Europa e anche del Parlamento europeo.

La risposta ufficiale del Consiglio Agricoltura e Pesca si evince in particolare, dai risultati di tre riunioni che si sono svolte a partire dalla fine del 2010 all'inizio del 2011. Le conclusioni sono state presentate nella riunione del Consiglio nel marzo 2011, sotto la presidenza di turno ungherese.

Il primo dibattito orientativo sulla Comunicazione si è incentrato sulla produzione alimentare sostenibile, sul livello di sostegno ai redditi agricoli e su un'eventuale rete di sicurezza costituita da misure di sostegno del mercato per aiutare gli agricoltori a far fronte alle situazioni di crisi. Alcune delegazioni ministeriali, hanno giudicato necessario, per mantenere l'attività agricola in tutto il territorio dell'UE e preservare la diversità dei paesaggi agricoli, prevedere compensazioni per le difficoltà legate alla produzione, nelle Regioni che presentano vincoli naturali.

Nel secondo dibattito orientativo, tutti gli Stati membri hanno riconosciuto l'obiettivo generale di sviluppare una gestione sostenibile dell'agricoltura europea nel quadro della riforma della PAC, tuttavia, la componente ecologica proposta dalla Commissione li ha visti divisi. Alcune delegazioni concordavano sulla proposta avanzata nella Comunicazione, ovvero sulla funzione del primo pilastro quale strumento principale per rendere ecologica la PAC, mentre altre delegazioni dichiaravano di preferire le misure ambientali inserite all'interno del secondo pilastro.

Il terzo dibattito si è articolato su un questionario della Presidenza del Consiglio (6248/11) incentrato sul terzo obiettivo principale della futura PAC individuato dalla Commissione, come lo sviluppo territoriale equilibrato. Gli SM lo hanno considerato fondamentale per il settore da riformare e hanno anche identificato la necessità di un maggiore coordinamento e sinergia con altre politiche dell'Unione, quali la politica regionale e di coesione. Inoltre, è stata sottolineata l'importanza di creare delle condizioni idonee per far rimanere o attirare i giovani nel settore agricolo. Durante questa riunione i due maggiori contribuenti della PAC, Francia e Germania, hanno dichiarato attraverso i rispettivi ministri dell'Agricoltura, Bruno Le Maire e Ilse Aigner che le numerose idee della Comunicazione riflettono il documento comune franco tedesco⁴¹ del 14 settembre 2010, al quale il ministro italiano Giancarlo Galan durante un incontro bilaterale⁴² con il ministro francese ha allineato la posizione dell'Italia a quella dei due firmatari.

La posizione del Consiglio Agricoltura e Pesca sulla Comunicazione è stata presentata nelle conclusioni della riunione del 17 marzo 2011⁴³. Il Consiglio Agricoltura ha considerato positiva la svolta ecologista della PAC verso il 2020, la sua contribuzione alla crescita economica, alle basse emissioni di CO₂, alla mitigazione e all'adattamento al cambiamento climatico, sottolineando che un settore agricolo sostenibile, produttivo e competitivo può apportare un importante contributo alla strategia Europa 2020. Inoltre, il Consiglio Agricoltura ha riconfermato quanto proposto dalla Commissione, relativamente al fatto che il settore agricolo europeo deve mantenere il proprio orientamento al mercato, che necessità di una semplificazione amministrativa, di una più equa distribuzione del sostegno diretto al reddito, riducendo gradualmente il legame con i titoli storici di riferimento. Allo stesso tempo ha esposto la necessità di tenere conto di una equa distribuzione del bilancio europeo per evitare nuove situazioni di squilibrio tra gli SM.

⁴¹ Documento franco tedesco <http://www.euractiv.fr/sites/default/files/fr-de-PAC.pdf>

⁴² Comunicato stampa del 14 ottobre 2010 del ministero francese <http://agriculture.gouv.fr/bruno-le-maire-rencontre-giancarlo>

⁴³ COMMUNIQUÉ DE PRESSE 7779/11 (3077 sessione del Consiglio)
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/agricult/120154.pdf

Il riscontro del Parlamento europeo è stato generalmente neutro in merito al contenuto della Comunicazione della Commissione. Secondo le diverse dichiarazioni rilasciate dal Presidente della ComAgri emerge l'idea che la Commissione, avanzando tre opzioni di orientamento, di fatto *“abbia passato la palla al Parlamento e al Consiglio”*. Dalle riunioni della ComAgri dopo la presentazione della Commissione sono emerse diverse valutazioni generali. Alcuni esponenti come l'inglese George Lyon (UK, Alde) l'hanno considerata come un documento troppo vasto, secondo il tedesco Albert Dess (GE, PPE) le questioni finanziarie sono state troppo poco citate, il portoghese Louis Capoulas Santos (PT, S&D) ha fatto notare che la questione dell'occupazione nel settore agricolo è stata insufficientemente presa in considerazione, mentre il francese Jose Bove (FR, Verdi) ha accolto favorevolmente il documento, considerati i molteplici riferimenti al settore ambientale e al cambiamento climatico ma, ha criticato l'apertura dei negoziati internazionali per i prodotti agricoli data la sottovalutazione dell'impatto della sicurezza alimentare. Infine, relativamente alla percentuale finanziaria, il Presidente De Castro, in accordo con gran parte dei suoi membri, ha avvertito la Commissione sul fatto che nessun testo legislativo sarebbe potuto essere votato in mancanza di certezze sull'esatta percentuale del budget allocata alla PAC.

Nel mese di febbraio 2011, il Parlamento europeo ha presentato la sua posizione ufficiale in risposta alla Comunicazione della Commissione. Il progetto di relazione⁴⁴ redatto dall'eurodeputato popolare tedesco, Albert Dess, conosciuta nel mondo politico agricolo come la *Relazione Dess*, si è basata su una serie di emendamenti da parte del relatore, tenendo conto della posizione generale della ComAgri.

Per quanto riguarda gli emendamenti relativi ai pagamenti diretti del I pilastro, questi si sono concentrati soprattutto, sulla componente verde della futura PAC. La ComAgri era d'accordo con un condizionamento ambientale dei pagamenti diretti ma, non come concepito dalla COM. Inoltre, si era dimostrata in favore di un'equa distribuzione delle risorse della PAC tra il primo e il secondo pilastro, sia a livello aziendale che tra Stati membri, ha concordato sul fatto che ciascun Paese ricevesse una percentuale minima e ha ribadito l'abbandono dei criteri storici.

Dal testo della Relazione si evince altresì, che il *“capping”*, così come proposto nella Comunicazione fosse stato respinto mentre, si richiamava l'attenzione della Commissione sulla definizione di *“agricoltore attivo”*. Infine, l'Europarlamento, chiedeva che la Politica agricola

⁴⁴ Relazione sulla PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0202+0+DOC+PDF+V0//IT&language=IT>

comune avesse, fino al 2020, finanziamenti almeno pari a quelli attuali, e che il secondo pilastro godesse di risorse adeguate.

Il testo coerente con la prima relazione parlamentare sulla riforma PAC (*Relazione Lyon*), è stato approvato in ComAgri a maggio 2011 e ha concluso il suo iter in Plenaria a Strasburgo nel giugno 2011 nonostante i 1.260 emendamenti presentati dagli altri eurodeputati (Pupo d'Andrea, 2011).

Infine, sulla Comunicazioni si sono espressi anche il Comitato economico e sociale (CESE). Nelle conclusioni del Parere⁴⁵ (C 132/64) il relatore Franco Chiriaco CESE “*valuta positivamente i contenuti e le proposte formulate dalla Commissione ed evidenzia che molte delle osservazioni formulate dal Comitato in precedenti pareri sono state accolte nella Comunicazione*” però, “*richiede che la Commissione provveda a chiarire meglio le relazioni esistenti tra obiettivi, strumenti e risorse finanziarie della PAC post 2013*” Inoltre, tra le diverse indicazioni espresse nel suddetto parere, il CESE propone una riflessione per identificare il livello territoriale al quale riferire la componente di base del pagamento diretto e di verificare la possibilità di legare una delle componenti del pagamento diretto all'utilizzazione della manodopera e all'adozione di buone pratiche in favore della competitività, del lavoro e dell'innovazione. Nel testo della Relazione di Chiriaco si chiede ai decisori europei di presentare una proposta di revisione di identificazione delle zone svantaggiate intermedie. Il CESE favorevole al *capping*, chiedeva di legarlo all'intensità di lavoro salariato e non salariato, presente in azienda, compreso il lavoro dell'agricoltore e si è mostrato concorde con le altre Istituzioni, sulla necessità di una chiara definizione degli “*agricoltori attivi*”. In conclusione si sostiene che la riforma della PAC può essere l'occasione per riequilibrare la distribuzione delle risorse finanziarie tra gli Stati membri e richiede “*una semplificazione e una riduzione delle procedure burocratiche eccessive*”⁴⁶ per gli agricoltori europei.

Un disappunto quasi totale è stato mostrato dalla più grande organizzazione agricola del Regno Unito, *National Farmers' Union*⁴⁷ (NFU) che ha considerato grave la mancanza di una nota sulla distribuzione finanziaria e che gli obiettivi presentati puntassero a preservare lo *status quo* delle strutture agricole piuttosto che incoraggiarle economicamente verso una ristrutturazione. Secondo

⁴⁵ C 132/64 Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:132:0063:0070:IT:PDF>

⁴⁶ COM(2010) 745 definitivo - 2010/0365 (COD) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.nat-opinions.19007>

⁴⁷ La più grande organizzazione agricola nel Regno Unito: <http://www.nfuonline.com/News/CAP-leak--Our-verdict/>

questa organizzazione, la PAC descritta dalla Commissione non è “né agricola, né tanto meno comune” e considera migliori i contenuti del documento comune franco-tedesco sul futuro della PAC rispetto a quelli della Comunicazione.

In reazione alla Comunicazione, il Copa Cogeca⁴⁸ si è mostrato restio per quanto riguarda l’aspetto ambientale della PAC desiderato dalla Commissione, poiché secondo il Presidente della Copa, Padraig Walshe, questa componente avrebbe indotto ad un aumento del costo della produzione agricola. Le organizzazioni ambientaliste europee, come risulta dalle dichiarazioni dell’*International Federation of Organic Agriculture Movements* (IFOAM) e World Wide Fund for Nature (WWF) sono state sostanzialmente soddisfatte mentre, gli esponenti del *Bureau européen de l’environnement* (BEE) che attendevano una maggiore attenzione alle zone rurali svantaggiate sono rimasti delusi.

Il dibattito sui contenuti della futura riforma della PAC ha proseguito con altre valutazioni d’impatto a livello di nazionale e europeo, mentre la Commissione si è avviata verso la messa a punto delle Proposte Legislative sulla Riforma.

⁴⁸ Organizzazione europea delle organizzazioni professionali e delle cooperative agricole “Copa-Cogeca’s reaction to the European Commission’s Communication” http://www.copa-cogeca.be/img/user/file/7142_PAC_E.pdf

Quadro finanziario pluriennale 2014/2020 - BOX

Il 29 giugno 2011 la Commissione ha presentato la Proposta sul QFP 2014/2020. Ogni revisione di bilancio comunitario scatena un dibattito e incide sulle decisioni politiche (Adinolfi et al., 2011a). In questo caso, a maggior ragione si sottolinea la necessità di accordare un'attenzione particolare al processo di revisione del quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione europea per il periodo 2014-2020, poiché avviato quasi in concomitanza con il dibattito sul nuovo assetto del settore agricolo e la riforma della PAC.

Già nel 2006, alla Commissione fu richiesto da parte del Consiglio europeo, di proporre una revisione del bilancio comunitario¹ che includesse una decisione finanziaria in merito della PAC. Tuttavia, la Commissione, soltanto nel 2010 pubblicò una Comunicazione sulla revisione del bilancio. Questo ritardo potrebbe essere dipeso dai notevoli rinvii accumulati, generati dalla ratifica del Trattato di Lisbona, o ancor più probabilmente dal sottrarsi ad un confronto netto e aperto tra le posizioni dei NSM e VSM, in seguito al rinnovo costitutivo degli organi istituzionali, Parlamento e Commissione (Henke et al., 2010; Henke e Vanni, 2010;)

I contenuti della Comunicazione, vengono ritenuti insufficienti e soprattutto non definitivi, dal momento che mancano indicazioni sulle cifre globali, risorse proprie, priorità o quote destinate a ciascuna politica (Adinolfi et al., 2011a). Da una prima analisi della Proposta sul QFP 2014/2020, si nota che in riferimento alle implicazioni finanziarie sulla PAC è prevista un'azione restrigente delle spese per il settore agricolo. Una tale azione non rappresenta una novità, dato che tutti e quattro i quadri finanziari precedenti hanno adottato strumenti e misure atte ad un contenimento della spesa agricola (De Filippis e Sardone 2010). Non sconcertano il mondo politico ed istituzionale europeo nemmeno i ritardi relativi alla sua approvazione, poiché da una semplice analisi retrospettiva emerge che sono stati necessari dai 12 ai 18 mesi in più per trovare un accordo sulle basi giuridiche di tutti i programmi e i progetti pluriennali finanziati nell'ambito degli ultimi quattro QFP.

Dalla Proposta avanzata dalla Commissione europea risulta che per il futuro QFP e il sistema delle risorse proprie per il periodo 2014-2020, si propongono impegni per un totale di 1.025 miliardi a prezzi 2011¹, pari all'1,05% del Pil dell'Ue-27.

A questa somma si aggiungono altri 58,3 miliardi di risorse fuori del QFP, dei quali quasi 6 miliardi sarebbero potenzialmente disponibili per l'agricoltura, sotto le voci del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) e Fondo di "riserva per crisi del settore agricolo" (Tabella 2).

Tabella 2: Distribuzione del budget prevista nella Proposta

Rubriche	% del budget ad essa allocata
Crescita inclusiva ed intelligente	49,9%
Crescita sostenibile e risorse naturali (PAC, PCP; Programma Life)	37,4%
Sicurezza e cittadinanza	1,8%
Europa globale	6,8%
Amministrazione che mira ad un ordinato andamento delle spese europee a disposizione per le varie politiche europee	6,1%

Tabella 3: Allocazione delle "risorse fuori del QFP"

Rubriche	Risorse
Riserva aiuti di emergenza	2,5 mld
FEG: Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione	3 mld
Fondo di solidarietà	7 mld
Strumento di flessibilità	3,5 mld
Riserva crisi del settore agricolo	3,5 mld
Fondo europeo di sviluppo (FES) per ACP e territori d'oltremare	30,3 mld
Progetti ITER	2,7 mld
GMES	5,8 mld

Alla PAC, per il periodo 2014/2020 la proposta sopramenzionata, accordava 371,7 miliardi di euro, di cui 281,8 miliardi allocati al primo pilastro (pagamenti diretti e altre misure di mercato) e 89,9 miliardi al secondo pilastro (sviluppo rurale), rappresentando quasi 36% degli impegni totali del bilancio dell'UE, a cui si aggiungono altri 15,1 miliardi di euro per la spesa agricola risultanti da altri contributi diversi.

Esaminando le diverse voci contenute nella Proposta sul QFP si denota che il peso della politica agricola sul bilancio contenuto nel QFP passa dal 42% (2007/2013) a meno del 37% (periodo 2014/2020) mentre per alcune rubriche vengono incrementate le risorse allocate (Tabella 4). Ciò evidenzia come la Commissione abbia accordato priorità a settori come infrastrutture paneuropee, istruzione e cultura, politica di vicinato dell'UE (Adinolfi et al., 2011a; Adinolfi et al., 2012; De Castro et al., 2012)).

Tabella 4: Azioni alle quali viene aumentata la quota di budget

Rubriche	Risorse
Innovazione e ricerca	80 miliardi circa
Capitale umano (suddivisi tra istruzione, formazione e cultura)	16,8 miliardi
Europa quale detenente di un ruolo globale,	70 miliardi circa
Preadesione e vicinato, partenariati, cooperazione allo sviluppo, aiuti d'emergenza	353,5 miliardi circa

Per una migliore comprensione pertinente alla dinamica dei tagli a sfavore della PAC, proposti dalla Commissione, si considera anche l'effetto negativo del trasferimento di risorse dal primo pilastro, relativo alla sicurezza alimentare, a favore della rubrica "*Sicurezza e cittadinanza*" e lo spostamento di risorse per l'aiuto alimentare, di solito allocato al bilancio PAC, che in questa Proposta è allocato alla rubrica "*Crescita inclusiva ed intelligente*".

Si noti che la riduzione dell'ammontare delle risorse destinate alla PAC previsto per il 2014 è del 2,69%, pervenendo a fine periodo ad una riduzione del 12,63% rispetto al 2013. Le previsioni inoltre indicano che nel 2020 il settore agricolo peserà sull'intero bilancio europeo il 33,22% (Di Pier e Pretolani, 2011).

I risultati che emergono dall'analisi sulle proposte del QFP, hanno indotto ad una prima presa di posizione da parte del Parlamento, in particolare, dalla ComAgri che ha dimostrato una totale contrarietà verso queste azioni decisionali finanziarie a scapito dell'agricoltura. Secondo De Fillipis e Frascarelli (2012), se la preoccupazione maggiore per il mondo agricolo fu data dal "*congelamento*" dei prezzi in termini nominali relativa al primo pilastro, quest'azione per il secondo pilastro ha suscitato un arresto della crescita nello sviluppo rurale iniziata con l'Agenda 2000.

Successivamente, la reazione del Parlamento europeo è stata quella di dichiarare a voce unitaria che una riforma nell'ambito agricolo non sarebbe stata approvata senza conoscere le esatte cifre disponibili per questo settore, considerati i possibili effetti negativi che la proposta finanziaria avrebbe avuto sulla nuova PAC. Questo linea del Parlamento è stata condivisa da parte di tutte le organizzazioni agricole nazionali ed europee, *stakeholders* e lobby attraverso numerosi documenti pubblici

La Proposta Legislativa della Commissione Europea

Un anno dopo la Comunicazione sulla nuova PAC, in seguito a una lunga fase di dibattito, la Commissione Agricoltura ha presentato il 12 ottobre 2011 le sue Proposte legislative sulla riforma della Politica agricola comune per il periodo 2014-2020.

La Proposta si inserisce all'interno della serie di riforme della politica agricola europea che hanno cambiato il volto del settore agricolo negli ultimi vent'anni. Questo percorso riflette l'evoluzione della PAC, che aveva visto un avvio su base assistenziale (ove il sostegno agli agricoltori era il principale loro nucleo di sussistenza) e che ora invece mira al libero mercato e si caratterizza di multifunzionalità. La PAC attuale è considerata come portatrice di esternalità positive e riflette il cambio del paradigma della politica agricola (Garzon, 2006).

A questo aspetto della PAC, si aggiunge la scelta dell'opzione **“evolution”** per definire la Proposta di riforma. Questa opzione tra le tre ipotizzate (Adinolfi et al., 2012) offre maggiore libertà di manovra, la prima era stata ritenuta conservatrice e la seconda considerata troppo radicale.

Le proposte di regolamento avanzate dalla Commissione Agricoltura mirano a delineare la nuova PAC per una durata di sette anni, a partire dal primo gennaio 2014, e sono state strutturate in sette documenti:

1. Proposta di regolamento recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune
2. Proposta di regolamento recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013
3. Proposta di regolamento recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli
4. Proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
5. Proposta di regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune
6. Proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori
7. Proposta di regolamento recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

I contenuti preannunciati nella Comunicazione nell'ottobre 2010 non trovano pieno riscontro nella Proposta Legislativa di riforma. All'interno della Proposta e alla luce del QFP, l'accento è stato messo sulla revisione della redistribuzione delle dotazioni nazionali per i pagamenti diretti realizzata sulla base del principio della convergenza e si tradotta in due “*assi principali*”(Adinolfi, et.al.2012). In pratica, la Commissione propone che gli Stati membri riceventi un pagamento diretto per ettaro inferiore al 90% della media comunitaria vedano aumentato il budget di un importo pari ad un terzo del divario tra quanto fino ad allora ricevuto e il 90% della media europea (entro 2017). Questa proposta ha ovviamente scatenato la reazione dei Paesi il cui livello medio di pagamenti diretti era superiore alla media europea, in quanto il provvedimento sarebbe stato applicato a loro sfavore.

L'impianto finanziari 2007/2013 dei pagamenti diretti vedeva la Lettonia ricevere 95 euro ad ettaro contro i mentre 485 euro all'ettaro dell'Olanda. La COM desiderava colmare le disparità presenti per i pagamenti diretti in maniera progressiva. Prevedendo di abbandonare il sistema dei pagamenti storici a favore di pagamenti uniformi per ettaro entro il 2019 e lasciando agli SM la scelta di individuare se farlo su base nazionale o regionale.

La riconfigurazione del sostegno diretto all'interno della Proposta è organizzato in cinque componenti. Associati al pagamento di base vengono proposti altri quattro pagamenti legati al tema dell'inverdimento, aree svantaggiate, aiuto accoppiato e giovani. Quest'ultima componente è stata aggiunta grazie ai due rapporti “*Dess*” e “*Lyon*” del Parlamento Europeo (Adinolfi et al., 2012)

Il pagamento di base oltre ad una declinazione basata su riferimenti storici, il cui il valore dei titoli è legato alle superficie eleggibili e ai pagamenti ricevuti nel periodo 2000-2002, doveva essere attuato tramite un modello regionalizzato che conferisse al pagamento un valore uniforme, restando legato a determinate regole di condizionalità come ad esempio, la salvaguardia dell'ambiente, il benessere degli animali, ecc., previste già nella riforma Fishler del 2003. Secondo la COM il pagamento di base così caratterizzato, poteva assumere la forma regionalizzata voluta entro il 1 gennaio 2019 (Adinolfi, et.al 2012).

La Proposta della Commissione definisce un'altra questione, ovvero il cd. *capping*. Vale a dire il modo in cui può essere realizzata la riduzione degli aiuti a partire dagli importi sopra i 150 mila euro annui. I pagamenti per azienda secondo la Commissione dovevano essere ridotti di una percentuale pari al:

- 20% per la parte compresa tra 150.00 e 200.000 €,
- 40% per la parte compresa tra 200.000 e 250.000 €,
- 70% per la parte compresa tra i 250.000 ed i 300.000 €,
- del 100% per la parte eccedente i 300.000 €, dalle quali potevano essere detratte le spese per i salari, in base al numero di lavoratori impiegati dalla singola azienda al fine di non punire le aziende che produttrici di lavoro. Inoltre il taglio non sarebbe stato applicato agli aiuti legati a pratiche ecologiche e rispettose dell'ambiente.

Le somme tagliate ai pagamenti diretti in questo contesto, potevano essere trasferite al secondo pilastro, e si introduce in questo modo un'altra questione importante, quella del principio della flessibilità tra pilastri. Agli SM veniva offerta la possibilità di una azione a doppio senso: ovvero a tutti gli SM poteva essere concessa la possibilità di spostare il 5% del massimale dal I al II pilastro, invece per un poll di 12 SM⁴⁹ veniva concessa l'azione inversa, spostare risorse dal II pilastro al I fino al 5% del massimale.

Un dibattito acceso si è creato riguardo alla definizione dell'agricoltore attivo. Secondo il commissario Cioloş non potevano essere concessi aiuti agli agricoltori per i quali i pagamenti diretti rappresentassero meno del 5% delle entrate. Le condizioni dell'attività minima da rispettare sarebbero state stabilite dagli SM. La disposizione non si applicava invece, a quegli agricoltori che l'anno precedente avessero ricevuto meno di 5.000 €.

Un'altra questione importante, forse quella che è stata maggiormente dibattuta e che ha suscitato molte perplessità tra tutti i Paesi e tra le principali Istituzioni, è stata rappresentata dal "greening" o l'inverdimento della PAC. Secondo la COM, il 30% del massimale nazionale per i pagamenti diretti doveva essere destinato a sostenere pratiche agricole "verdi", come anche la diversificazione delle colture ove si richiedeva di adempiere a tre richieste: a) la più estesa delle colture doveva coprire al massimo il 70% della superficie e la meno estesa, almeno il 5%, b) si doveva proseguire con il mantenimento di pascoli permanenti e c) un 7% di superficie doveva essere di natura ecologica (ad esempio, terreni messi a riposo, terrazze, muretti, fasce inerbite, ecc.).

La diversificazione voleva la presenza di tre colture contemporaneamente. Un modello diverso invece era previsto per i seminativi. Questo processo rientrava nell'idea dell'inverdimento della

⁴⁹ Bulgaria, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia e Regno Unito

PAC, poiché il suo pagamento convalidava un'azione positiva per il clima e per l'ambiente conforme a quanto delineato nella “*Strategia 2020*”. Inoltre, le aziende “biologiche” sarebbero rientrate di diritto tra i beneficiari del pagamento verde.

Il problema dell'invecchiamento della popolazione agricola ha costituito un altro punto della Proposta. La soluzione individuata da parte dal commissario Cioloş indicava un pagamento disaccoppiato per i giovani agricoltori con una quota massima del 2% del massimale nazionale degli aiuti diretti. Esso rientrava nelle componenti obbligatorie. L'aiuto veniva accordato per un massimo di 5 anni per gli agricoltori sotto i 40 anni, che si insediavano come capo azienda ma che dimostravano competenze professionali adeguate.

Un pagamento semplificato era previsto invece per i piccoli agricoltori. Fino al 10% del massimale nazionale dei pagamenti diretti poteva essere riservato agli agricoltori sotto forma di aiuto forfettario, per un importo massimo inferiore al 15% della media nazionale dei pagamenti per beneficiario, vuol dire pari a tre volte la media nazionale dei pagamenti per ettaro. Tali pagamenti sarebbero stati assoggettati a controlli semplificati nell'ottica di una semplificazione della nuova PAC.

Su base volontaria nella Proposta dell'esecutivo UE erano stati previsti inoltre i pagamenti accoppiati. Essi potevano essere accordati sotto forma di un premio accoppiato, fino al 5% del massimale nazionale destinato agli aiuti diretti ai nuovi Stati membri, all'Italia e alla Francia (regimi riservati agli aiuti alla vacca nutrice). Si nota la continuità con le misure contemplate nell'articolo 68 presente nella riforma “Health Check” (Adinolfi, et.al 2012).

Un'ultima questione della Proposta, già anticipata nell'Health Check erano i criteri e le condizioni per ottenere i pagamenti per le zone svantaggiate o con vincoli naturali. Agli agricoltori di queste zone un aiuto diretto poteva essere destinato fino al 5% del massimale nazionale (MIPAAF, 2011a).

Il testo di Proposta immaginava il futuro dell'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, con una OCM unica, organizzata in 6 parti: disposizioni introduttive, mercato unico, scambio con i paesi terzi, regole della concorrenza, disposizioni generali e deleghe di potere, disposizioni esecutive, transitorie e finali che dovevano sostituire il Reg. CE 1234/2007. Le novità sono illustrate per alcuni temi: a) intervento pubblico; 2) ammasso privato; 3) misure eccezionali; 4) misure settoriali; 5) frutta nelle scuole; 6) abolizione delle quote zucchero; 7) organizzazioni dei produttori e interprofessione; 8) strumenti di gestione del rischio; e 9) riserva per le crisi.

Secondo la Proposta, per i primi due punti dovevano essere ridotte le protezioni, le *cd. reti di sicurezza*. L'intervento pubblico soppresso per il grano duro e per il sorgo ma prevista una apertura facoltativa per le carni bovine, l'orzo ed il mais. Per l'ammasso pubblico, le modalità restano confermate, prevedendo un cambio dell'aiuto da obbligatorio per il burro in facoltativo e facoltativo anche l'aiuto per latte in polvere, fibra di lino, zucchero, olio d'oliva, carni suine. Si conferma eliminazione per le diverse quote nel 2015 come per lo zucchero, latte e diritti d'impianto per il vino. Per quest'ultimo con un limite portato al 2018. Previste misure eccezionali unicamente in caso di malattie animali o di perdita di fiducia del consumatore per tutti i prodotti animali, con la possibilità di estendere la disposizione anche ad altri prodotti per i cali di fiducia. Con le misure settoriale, la Commissione intende la soppressione dell'aiuto per l'utilizzo di latte in polvere e caseina, per i bachi da seta ed il luppolo.

Per gli strumenti di gestione del rischio, la COM disponeva contributi finanziari per l'assicurazione dei raccolti e del bestiame. In ultimo, con un fondo di 3,5 miliardi di euro, la COM proponeva la riserva per le crisi, nel caso in cui si presentasse la necessità di adottare misure urgenti per far fronte alle perturbazioni di mercato.

I temi relativi al secondo pilastro, la politica di sviluppo rurale (COM(2011) 627), che fino al 2013 si ritrovano nello schema per assi vengono sostituiti con uno schema su obiettivi da realizzare nel periodo 2014-2020 e si traducono in:

- promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
- potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;
- incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
- preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;
- incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
- promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Le novità sono comprese principalmente nell'innovazione di metodo che mira a raggiungere uno stretto legame tra questo secondo pilastro della PAC e la politica strutturale, regionale e di coesione. Secondo la Proposta dovrebbero essere sostituiti gli orientamenti strategici comunitari (OSC) e i piani strategici nazionali (PSN) con due strumenti uno a livello europeo, intitolato Quadro

strategico comune (QSC) e un altro a livello nazionale, intitolato Contratto di partenariato(CP) verificati due volte, dopo 3 e 5 anni. Il finanziamento dello sviluppo rurale dovrebbe subire una riduzione in percentuale del 12,9%, tuttavia la flessibilità prevista tra il I e il II pilastro potrebbe fornire ulteriori risorse a quest'ultimo.

Infine, una delle novità maggiori risiede nel cd. *“risk management toolkit”* che potrebbe permettere agli agricoltori di *“accedere a risorse necessarie per la gestione del rischio avanzando proposte per la costituzione di fondi mutualistici diretti alla stabilizzazione del reddito di cui l'UE difetta”* (Adinolfi, et. al 2012).

Le Reazioni degli Stati Membri alla Proposta

Le reazioni degli Stati membri relative alla Proposta, possono essere desunte dagli atti pubblicati in seguito alle riunioni del Consiglio Agricoltura e Pesca⁵⁰ riunitosi (sotto la Presidenza polacca⁵¹) nel secondo semestre del 2011 e (sotto quella danese) nel primo semestre del 2012. Nonché, dai diversi documenti pubblicati da parte dei Ministeri dell'Agricoltura di alcuni Stati membri.

Presidenza di turno della Polonia (luglio-dicembre 2011)

Il dibattito ministeriale sotto la Presidenza di turno polacca ha registrato reazioni contrastanti da parte degli SM riguardo alla redistribuzione dei pagamenti e soprattutto alle misure relative alle pratiche agricole cd. *“verdi”*.

In una dichiarazione comune del novembre 2011, alcuni Paesi membri⁵² hanno dichiarato che *“imposing the same requirements on over 12 milion farmers in very deverse situations is probably the most inefficient way of archiving environmental benefits”*.

Per quanto riguarda la distribuzione dei pagamenti, Irlanda e Francia (Joint Statement on Cap and Mercosur⁵³, 2011) hanno considerato positivamente la proposta per una maggiore equità che però, deve tener conto dell'agricoltura specifica e delle condizioni regionali di ogni Paese. Inoltre, l'Irlanda⁵⁴ si è dimostrata preoccupata per il pagamento uniforme immaginato dalla Commissione,

⁵⁰ Fonte Consiglio Agricoltura e Pesca, Sezione - Comunicati stampa : <http://ue.eu.int/press/press-releases/agriculture-and-fisheries?lang=it&BID=100>

⁵¹ Il 20/21 ottobre 2011 a Lussemburgo, il 14 novembre 2011 e il 15/16 dicembre 2011 a Bruxelles

⁵² Joint declaration concerning the EU commission's legislative proposals on future Cap 2014-2020 firmata da parte di PL,HU,CH,SK,RO,ES,LV,LT e Croazia 28/29 Novembre a Budapest.

⁵³ Minister Coveney and Le Maire agree joint statement on Cap and Mercosir(Press release, 2011)

⁵⁴ Coveney outlines serious concerns about Cap reform(Press release, 2011)

in quanto esso potrebbe causare “*massive transfers in Ireland from more productive farms to more marginal and lower productivity holdings*”.

La Polonia⁵⁵, capofila per il poll dei Paesi dell’Est Europa, ha ribadito la necessità di una maggiore equità nella redistribuzione dei pagamenti diretti in tutti i *position paper* pubblicati singolarmente o unitamente ad altri Paesi membri.

Per quanto riguarda il *greening*, l’Irlanda si è dichiarata a favore di un pagamento verde più semplice e proponeva come soluzione alla sua realizzazione di costruirlo “*on what we have already archived through cross compliance*”. In un documento precedente alla pubblicazione della Proposta (settembre, 2011) aveva sottolineato il fatto che le condizioni legate ai pagamenti nel primo pilastro già contribuiscono significativamente al *greening* (Position Paper on Cap reform⁵⁶, 2011). La Finlandia si è dichiarata completamente favorevole ad un irrobustimento delle misure ambientali proposte dalla Commissione.

Relativamente al *capping*, questa proposta è stata immediatamente respinta da alcuni SM, tra cui Germania, Italia, Romania, Slovacchia e Repubblica Ceca, così come anticipato prima della pubblicazione delle Proposte, in quanto una PAC si fatta penalizzerebbe gli agricoltori che hanno già effettuato lo sforzo di raggiungere economie di scala (Consultare: Joint Statement⁵⁷, 2011).

Sono state accolte invece con favore le proposte per i giovani e per i piccoli agricoltori, però le delegazioni ministeriali non hanno trovato accordo sull’obbligatorietà delle misure mentre, le misure di emergenza illustrate dalla Commissione nel settore agricolo sono state accettate favorevolmente da parte di tutti i 27 SM (Presse 370 PR CO 62 15581/11(a); Presse 421 PR CO 67(b)).

Gli SM si sono dimostrati d’accordo anche su altri punti importanti della Proposta, ovvero sulla promozione intensiva dei prodotti di qualità e sull’apertura verso nuove quote di mercato a livello comunitario ed internazionale (Presse 501 PR CO 81 (c)). I 14 punti approvati sul futuro della politica di promozione agricola, derivati dai tanti quesiti trattati nel *Libro verde* del 14 luglio 2011 e dai risultati delle Consultazioni pubbliche e dalla conferenza “*Promotion of European Agriculture – new approach*” tenutasi a Varsavia, il 29 novembre 2011, hanno riconfermato il ruolo fondamentale

⁵⁵ Posizione comune tra PL,CH,SK,BU,RO e SL nel incontro svoltosi a Varsavia il 15/16 novembre 2011

⁵⁶ Northern Ireland assembly’s Committee for Agriculture and rural Development, Position Paper on a Cap reform(September, 2011)

⁵⁷ Joint Statement of ministers of Agriculture of the Czech republic, Germany, Italy, Romania , Slovakia, The United Kingdom, Brussels-11 February 2011

della promozione dei prodotti agricoli, nonché la necessità di aumentare la possibilità di sviluppo delle organizzazioni di produttori europei.

Infine, la maggioranza degli SM dell'UE ha ribadito l'importanza della produzione normativa derivata dai Pacchetti legislativi su *latte* e *qualità* che affiancano la Proposta di riforma della PAC. Tuttavia, opinioni antitetiche sono sorte per le quote zucchero, nonché per la semplificazioni delle procedure relative ai pagamenti diretti tra il I e II pilastro.

I primi sei mesi del 2012 hanno visto il Consiglio Agricoltura guidato dalla Presidenza danese. Il programma danese ha presentato l'Unione europea come promotrice di una *“transizione verso un'economia “verde” che rafforza l'attenzione nei confronti della sostenibilità”* con *“ un settore agricolo che utilizza pratiche agricole rispettose dell'ambiente, della natura e del clima ”* (Press Release 5586/1/12 REV (d)).

Il dibattito ministeriale (Aprile, 2012) sui pagamenti diretti ha trovato pieno accordo da parte degli SM sulle misure rivolte all'inserimento dei giovani agricoltori anche se, i Paesi che fanno parte del gruppo di Budapest⁵⁸ i quali hanno dichiarato che *“the real obstacle for young farmers is the low level of income and profitability of farm businesses in the market”*. Gli SM dichiaravano inoltre che per i piccoli agricoltori l'accordo sarebbe stato raggiunto solo se fosse stata attivata un'autentica semplificazione. Per gli agricoltori delle zone soggette a vincoli naturali, la maggioranza degli SM dichiarava di accettare la possibilità di aumentare il sostegno, solo se adeguato al quadro delle disposizioni in materia di sviluppo rurale. Su questi quesiti sopramenzionati, quasi tutte le delegazioni hanno ritenuto che le misure dovessero essere facoltative e l'applicazione lasciata a discrezione degli SM.

Un'altra questione importante della Proposta è stato il dibattito scaturito sul sostegno accoppiato facoltativo, ritenuto estremamente importante per particolari regioni o settori agricoli, dati gli esistenti impedimenti economici, sociali, ecc.. Il dibattito, tuttavia, ha visto gli SM divisi in tre blocchi: quelli che hanno dichiarato che il sostegno risultava in contrasto con la precedente riforma della PAC, che ha visto la Germania in prima fila (essendo tra i primi paesi ad aver attuato il disaccoppiamento). Il secondo blocco di SM che richiedeva invece, che si estendesse l'elenco dei settori per i quali l'accoppiamento diveniva possibile.

⁵⁸ *“Joint declaration concerning the EU commission's legislative proposals on future Cap 2014-2020”* firmata da parte di PL, HU, CH, SK, RO, ES, LV, LT e Croazia 28/29 Novembre 2011a Budapest.

E il terzo blocco, rappresentato da un gruppo⁵⁹ formato da alcuni dei Paesi dell'Est Europa, che richiedeva maggiori garanzie di equità di trattamento per gli agricoltori europei e la possibilità di accoppiamento dei pagamenti in alcuni settori.

Il Consiglio Agricoltura si è espresso anche su altre tre questioni: definizione di agricoltore in attività, misure che impongono un livellamento dei pagamenti diretti per le aziende di grandi dimensioni e misure rivolte alla redistribuzione interna dei pagamenti diretti.

In merito all'agricoltore attivo, è stato dimostrato ampio sostegno a questa proposta, inoltre, per evitare ulteriori oneri amministrativi, numerose delegazioni hanno dichiarato di voler stabilire un "*elenco negativo*", di coloro che pur possedendo terreni agricoli, non svolgono un'attività di produzione agricola. La seconda questione invece, ha visto gli SM su posizioni antitetiche. Alcuni SM si sono dimostrati contrari al livellamento dei pagamenti e hanno richiesto un approccio più semplice di calcolo. Per quanto concerne la redistribuzione interna, la Commissione, proponendo il raggiungimento di un livello uniforme di pagamenti diretti a livello regionale o nazionale entro il 2019, ha scatenato la reazione di tanti Ministri che si sono mostrati preoccupati per l'impatto di questa norma nei loro Paesi, evidenziando soprattutto la mancanza di flessibilità e di adeguate misure per i periodi di transizione.

La questione del *greening* è stata una delle più dibattute ed è stata il punto principale dell'agenda dei lavori della riunione del Consiglio Agricoltura svoltasi a maggio 2012. Questo tema è inquadrato nelle disposizioni dei tre principali testi della Proposta di riforma della PAC, ovvero il Regolamento sui pagamenti diretti agli agricoltori⁶⁰; il Regolamento sulla gestione finanziaria e il monitoraggio della politica agricola comune⁶¹ (Regolamento orizzontale) e il Regolamento sullo sviluppo rurale⁶².

Nessuno SM, a partire da quelli più ambientalisti (Svezia e Paesi Bassi) fino ad arrivare a quelli di matrice produttivistica (Francia e Germania), hanno dimostrato piena accettazione della formula avanzata il 12 ottobre 2011. I costi hanno preoccupato soprattutto l'Italia, la Germania e la Svezia.

L'Italia, si è inoltre dimostrata contraria anche alla quota del 7% di terreno aziendale da destinare alle opere ambientali e ha richiesto l'esclusione degli oliveti, frutteti e pascoli in quanto possono

⁵⁹ "Common declaration of Bulgarian , the Czech republic, Hungary, Latvia, Poland, Romania, Slovakia on coupled support" Interinstitutional file 2011/0280 (Dicember, 2012).

⁶⁰ Doc. inter-istituzionale a, 15396/1/11 REV 1

⁶¹ Doc. inter-istituzionale b, 15426/1/11 REV 1

⁶² Doc. inter-istituzionale c, 15425/1/11 REV 1

essere considerati direttamente, ambientali con forte valore aggiunto. Al contrario i Paesi Bassi, hanno considerato questa quota come “*probably the most effective of the three requirements*” (PBL Note⁶³, 2012). La Spagna⁶⁴, ha proposto sin dall’inizio una riduzione del 30% della componente del *greening*, considerandola eccessiva.

La Svezia, paese favorevole ad una forte misura *verde* nella PAC ha presentato un rapporto sull’argomento⁶⁵ sviluppando alcune alternative per la sua applicazione, sottolineando che alcune richieste della Commissione si ritrovano in entrambi i pilastri e di conseguenza, complicano ulteriormente il percorso verde della PAC, piuttosto che semplificarlo. E’ risultato così un altro tema controverso, quello del doppio pagamento per gli stessi servizi ambientali.

La Germania insieme ad un gruppo di altri 12 SM, conosciuti come il Gruppo Stoccolma, hanno presentato nuove idee per gestire il *greening*, chiedendo flessibilità a livello nazionale per questa misura, sottolineando la sua e proponendo una lista di opzioni dalla quale gli SM potrebbero scegliere l’inverdimento più appropriato (AgenceEurope, 2012).

L’Irlanda ha considerato questa misura “*excessively bureaucratic*”⁶⁶ e generalmente ha esortato per una semplificazione come chiave della riforma della PAC

Pur restando ampiamente sostenuto il principio dell’*inverdimento* della PAC per il periodo 2014 - 2020 come parte del primo pilastro, tutte le delegazioni in seno al Consiglio hanno considerato quindi necessario apportare delle modifiche ai termini proposti dalla Commissione, che possono essere riassunte come segue: le misure supplementari per essere ecologiche devono essere coerenti con le condizioni oggettive, di facile applicazione e controllo per evitare ulteriore burocrazia e i costi di realizzazione devono essere proporzionali.

Secondo tutti i rappresentanti ministeriali, un approccio uniforme resta da evitare in quanto si reputa migliore una soluzione flessibile che riflette la diversità dell’agricoltura europea. Inoltre, alle tre misure obbligatorie che formano il tema dell’inverdimento sono state suggerite una serie di modifiche o chiarimenti. Tra queste si chiedeva di avere una definizione chiara di “cultura”, una distinzione esatta tra prati e pascoli permanenti e per quanto riguarda le aree di interesse ecologico e per la soglia del 7%, la maggior parte delle delegazioni ha espresso il desiderio per una maggiore

⁶³ PBL Note “Greening the Cap” Febbraio 2012

⁶⁴ Las 15 claves de la postura española en la reforma PAC. Magrama- Nota de prensa (2012)

⁶⁵ “A greener CAP? – An analysis of the Commission’s greening proposal for the Common Agricultural Policy “- Report 2012:13

⁶⁶ “Maximum Funding and Maximum Flexibility are Ireland’s Cap Reform Priorities”, 18 gennaio 2012 - Press release

flessibilità. Inoltre, è stato suggerito, che per la soglia minima per superficie dell'azienda, si dovrebbero prendere in considerazione le aree agroambientali nell'ambito del secondo pilastro poiché hanno un rilevante impatto positivo per l'ambiente e per il clima. Alcuni Stati membri hanno considerato essenziale rendere più ecologici gli strumenti già esistenti soprattutto quelli, in materia di condizionalità nel I pilastro. Infine, la grande maggioranza di SM ha ritenuto che il livello delle sanzioni per la non-conformità con gli obiettivi di *greening*, non dovesse superare il livello di pagamenti destinati a questo e di non pregiudicare in alcun modo il pagamento di base.

La proposta sull'OCM dei prodotti agricoli nella riforma della PAC è stata dibattuta nella prima riunione del Consiglio Agricoltura sotto la presidenza danese (Gennaio 2012). Nel continuare sul percorso iniziato nel 2008 (quando il regolamento OCM unica ha sostituito le 21 OCM esistenti per diversi prodotti agricoli) è stato espresso, da parte della presidenza, il desiderio di proseguire con la semplificazione in questa direzione.

La presidenza danese per comprendere quali erano le posizioni degli SM su alcuni temi riguardanti l'OCM unica ha applicato un questionario alle delegazioni ministeriali. I risultati hanno delineato la posizione del Consiglio Agricoltura che ha visto concordare tutti gli SM sulle misure eccezionali in caso di crisi di mercato, sulle misure volte a rendere più competitiva ed efficace la filiera alimentare, in particolare mediante il rafforzamento delle organizzazioni agricole.

La maggior parte degli SM ha considerato che le misure volte a rispondere rapidamente ad una crisi del mercato agricolo erano orientate nella giusta direzione. Talune delegazioni hanno espresso soddisfazione per la creazione di una riserva di crisi specifica, per far fronte a gravi turbative in tutti i settori agricoli, altre hanno posto in evidenza la necessità che questo fondo, sia adoperato solo in circostanze eccezionali, da definite in modo chiaro.

La maggior parte delle delegazioni ha appoggiato la proposta della Commissione riguardo al rafforzamento delle organizzazioni di produttori e al ruolo da attribuire alle organizzazioni interprofessionali. Tuttavia, alcuni SM hanno sottolineato che le nuove norme relative alle organizzazioni di produttori dovrebbero essere facoltative al fine di essere facilmente adattabile alle diverse situazioni nazionali. Numerose delegazioni sono ritornate a discutere invece sullo spostamento della sospensione del regime delle quote per lo zucchero prevista per il 2015 e un Gruppo ad Alto Livello (GAL) è stato costituito per discutere sulle misure necessarie per i diritti di impianto di vigneti poiché molti paesi vorrebbero conservare questi diritti anche dopo il 2018 (PRESSE 115 (e) 7829/12).

Sugli argomenti sopra menzionati, i Paesi del gruppo di Budapest hanno ribadito la necessità del rafforzamento degli strumenti del mercato, soprattutto nell'ambito cerealicolo e si sono mostrati preoccupati per le garanzie legali per le organizzazioni di produttori per quanto concerne il quadro legislativo concorrenziale europeo, che necessita una maggiore consolidazione. I paesi mediterranei, in primis l'Italia, che detiene il primato per i marchi di qualità, hanno sottolineato l'importanza della loro protezione.

Un dibattito orientativo tra i Ministri dell'Agricoltura sulla proposta di regolamento sul sostegno dello sviluppo rurale si è svolto a giugno 2012 (Doc. inter-istituzionale c, 15425/1/11 REV 1). Nonostante, l'accordo tra gli Stati Membri riguardo all'importanza rivestita dalla PAC nell'affrontare le sfide future in materia di ambiente, biodiversità e mitigazione dei cambiamenti climatici, i pareri differiscono sull'impostazione di una soglia come dalla Proposta della Commissione per lo sviluppo rurale. La soglia proposta agli Stati Membri corrisponde ad una spesa minima del 25% del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) dedicato ad ogni programma per lo sviluppo rurale per la mitigazione dei cambiamenti climatici e alla gestione del territorio. Sebbene la COM abbia affermato che non si tratta di un obbligo, ma di un'indicazione, alcune delegazioni si sono opposte alla definizione di uno specifico minimo, mentre altre al contrario, hanno richiesto che la percentuale aumentasse fino al 50%.

Per conseguire gli obiettivi dello sviluppo rurale dell'Ue, tutti gli Stati membri hanno concordato sulla necessità di una semplice e mirata attività relativa agli strumenti finanziari. La Commissione prevede un unico tasso di cofinanziamento massimo per la maggior parte delle misure di sostegno dal FEASR, con alcune eccezioni per cui si prevedono tassi di cofinanziamento più elevati. Un certo numero di delegazioni hanno sostenuto la proposta nella sua forma attuale, mentre altre hanno suggerito la fissazione di un tasso di base superiore. Molti Stati membri hanno chiesto che non vi fosse un co-finanziamento nazionale relativo a tutti i trasferimenti dal primo al secondo pilastro.

Riscontro del Parlamento alla Proposta

Il riscontro del Parlamento europeo è desunto dai quattro progetti di relazione⁶⁷ (d'ora in avanti definiti Controproposte) presentati dai quattro relatori designati all'interno della Commissione

⁶⁷ I sei progetti di relazione con i nomi dei relativi relatori da parte del Commissione Agricoltura e sviluppo rurale del Parlamento Europeo

1. Progetto di relazione sui pagamenti diretti - relatore On. Luis Manuel Capoulas Santos;

Agricoltura e sviluppo rurale del Parlamento europeo a giugno 2012. Durante la riunione della ComAgri del 18 e 19 giugno 2012, questi sono state esposti in presenza dei rappresentanti della Commissione Agricoltura, Consiglio Agricoltura e di tutti gli interessati. Questi progetti sono stati una base di riferimento per apportare degli emendamenti alla Proposta della Commissione da parte di tutti gli altri eurodeputati. A luglio 2012 ne sono stati presentati più di 7000.

In seguito, da settembre a dicembre 2012 sono stati condotti incontri tra i quattro relatori e i relatori ombra, ovvero membri della ComAgri indicati per ciascun gruppo politico, per discutere su tutti gli emendamenti e riuscire a raggiungere dei compromessi, limitando il numero degli emendamenti da votare. L'esito di questi incontri ha portato a quelli che vengono definiti emendamenti di compromesso che il 23-24 gennaio 2013 sono stati votati e approvati a larga maggioranza in ComAgri.

Secondo l'articolo 162 del regolamento interno del Parlamento, nonostante il voto in ComAgri, si dà agli europarlamentari la possibilità di apportare ulteriori emendamenti. In riunione straordinaria⁶⁸ della ComAgri, prima del voto in seno alla Plenaria, sono stati apportati altri 50 emendamenti alla Proposta della Commissione.

I testi così formulati sono stati sottoposti al voto e approvati dal Parlamento in Plenaria, riunito nella seduta dell'11-14 marzo 2013 a Strasburgo. Alla fine di ottenere si ha avuto il mandato negoziale per la delegazione del Parlamento europeo a presentarsi in sede di *trilogo* negoziale con il Consiglio e la Commissione europea secondo la procedura legislativa ordinaria.

Durante l'iter di riforma, prima di giungere alla fase dei triloghi, il tema più sensibile anche in ambito dell'assemblea parlamentare è stato quello dei pagamenti diretti (Adinolfi, et. al 2012).

Louis Capoulas Santos, relatore per i pagamenti diretti e lo sviluppo rurale, concorda con la Commissione sul piano delle riduzioni delle diseguglianze tra gli agricoltori dei diversi SM dell'UE. a tal fine, auspica una maggiore attenzione alla semplificazione e agli investimenti,

-
2. Progetto di relazione sui pagamenti diretti per l'anno 2013 - relatore On. Luis Manuel Capoulas Santos;
 3. Progetto di relazione sull'OCM Unica - relatore On. Michel Dantin;
 4. Progetto di relazione sullo sviluppo rurale - relatore On. Luis Manuel Capoulas Santos;
 5. Progetto di relazione sul regolamento orizzontale - relatore On. Giovanni La Via;
 6. Progetto di relazione sul sostegno ai viticoltori - relatore On. Herbert Dorfmann.

⁶⁸ Durante la riunione straordinaria, del Lunedì 11 marzo 2013, Strasburgo 50 emendamenti sono stati aggiunti alla votazione in Plenaria. Secondo l'articolo 162 del regolamento del PE, un unico emendamento o richieste di split / votazione distinta su emendamento se ricevono il sostegno di almeno un decimo dei membri della commissione parlamentare sono ammessi a votazione in seduta plenaria.

Vedi: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCOMPARL%2bAGRI-OJ-20130311-2%2b01%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fIT&language=IT>

tuttavia, ritiene che la redistribuzione dei pagamenti diretti debba svolgersi con gradualità, tenendo conto delle diversità tra Paesi sulla base dei costi di vita, differenze strutturali esistenti tra i Paesi del sud e del nord dell'Ue, nonché delle zone regionali svantaggiate, come ad esempio quelle di montagna. In merito alla convergenza interna, ovvero la redistribuzione degli aiuti in forma più equa anche all'interno dei territori nazionali, ciascuno Stato Membro dovrebbe dedicare maggiore attenzione a quelle aree e settori dove una riduzione degli aiuti troppo repentina potrebbe mettere in pericolo l'esistenza stessa dei produttori agricoli. Il Parlamento propone che per il primo anno di applicazione la soglia del plafond del premio di base da far convergere uniformemente per tutti i Paesi membri sia ridotta al 10% e non al 40% come avanzato dalla Commissione. Inoltre, alla fine del periodo di applicazione (anno 2019), l'assemblea parlamentare dispone che i pagamenti di base non vengano ridotti di più del 30% rispetto al primo anno di applicazione (anno 2014). È stata avanzata anche la possibilità, in deroga al sistema precedente, di adottare un sistema di convergenza interna per uniformare una parte dei titoli di pagamento (2021). Il sistema proposto risulta altamente flessibile per gli Stati Membri dal momento che prevede, per ogni singolo agricoltore, che la componente *greening* possa convergere insieme al premio di base.

Relativo alla convergenza esterna risulta che il Parlamento abbia introdotto un nuovo criterio di ripartizione delle risorse tra gli Stati Membri. Si prevedono tre soglie rispetto alla media Ue dei pagamenti per ettaro, di 70%, tra 70-80% e maggiore di 80%, al di sotto delle quali si potrebbero collocare gli SM con tre distinti livelli di riduzione dello scostamento di 30%, 25% e 10%. Attuando un simile meccanismo nessun paese membro potrebbe percepire meno del 65% della media

Sull'inverdimento della PAC, il tema più discusso tra tutti i punti della nuova PAC, per il Parlamento la componente verde sembra essere un ostacolo all'obiettivo della sicurezza degli approvvigionamenti. Inoltre, questa misura che impone che il 7% delle terre sia destinata a misure come *set-aside* rappresenta in pratica un ritorno obbligatorio al passato e un passo indietro rispetto alla PAC attuale (Koester, 2011; Adinolfi, 2012).

Il PE nella sua visione chiede un abbassamento dal 7% al 3% della superficie ad interesse ecologico. Questa potrebbe essere innalzata negli anni successivi solo dopo un'analisi d'impatto della Commissione e solo a partire dal 2016.

Il PE vorrebbe ampliare le liste delle aziende agricole esentate che già applicano quelle richieste contenute nella componente verde o che sono *verdi per definizione*. Chiede che le aziende con certificazione ambientale e agricoltura biologica che rispettano le pratiche agro ambientali nello sviluppo rurale di avere diritto ai “pagamenti verdi” in maniera automaticamente. Dal *greening* devono essere esonerate le aziende il cui 75% della superficie (con il restante della SAU non superiore ai 50 ettari) è coltivata a prati e pascoli, altre erbacee da foraggio o colture sommerse (riso) per una parte significativa dell’anno.

In tema di diversificazione, la Commissione proponeva che per tutte le superfici superiori ai 3 ettari fosse inserito l’obbligo di tre colture. Questo criterio della diversificazione, per il Parlamento appare contrario alle zone e ai sistemi agricoli specializzati, sia da un punto di vista produttivo che economico Il Parlamento quindi vuole esonerare tutte le aziende con superficie inferiore ai 10 ettari, per le superfici tra 10 e 30 ettari indica almeno due colture e per quelle aziende con una superficie sopra i 30 ettari, tre colture. Per quanto riguarda le aree d’interesse ecologico, il Parlamento propone l’esonero per le aziende di dimensione inferiore ai 10 ettari, per tutte le colture arboree e i prati e pascoli permanenti..

Sul *greening* è intervenuto⁶⁹ anche il relatore del finanziamento della PAC, Giovanni La Via⁷⁰, il quale ha proposto di svincolare le penalità legate all’inverdimento dal pagamento di base, e nel caso di inadempienza, l’agricoltore dovrebbe perdere solo quel 30% dell’aiuto *verde* e non l’intero aiuto (Adinolfi, et.al 2012). Inoltre, riguardo alla semplificazione amministrativa, lo stesso relatore ha proposto un sistema di allerta per correggere gli errori amministrativi e distinguere l’errore da frode nel settore agricolo.

Un elemento della Proposta che ha ottenuto consenso da parte del PE è stata la cosiddetta “*lista nera*” relativa alla definizione di agricoltore attivo che elimina gli aiuti a chi utilizza il terreno agricolo con funzioni non produttive, come ad esempio campi da golf, aeroporti, ecc..

Per quanto riguarda la questione degli agricoltori attivi, la proposta licenziata dalla ComAgri introduce maggiore flessibilità per gli Stati Membri con la possibilità di individuare, secondo criteri oggettivi e non discriminatori, la definizione di agricoltore attivo, redigendo contemporaneamente

⁶⁹ Intervento in comagri del 18 giugno 2012

⁷⁰ Relatore sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune e abrogazione dei regolamenti (CE) n. 165/94 e (CE) n. 78/2008 del Consiglio

una lista negativa di soggetti esclusi, come ad esempio società immobiliari, aeroporti, aziende ferroviarie e società di gestione di terreni sportivi.

Per il regime specifico di aiuti per i piccoli agricoltori, la ComAgri conferma il carattere di volontarietà, con una dotazione finanziaria che non dovrebbe superare il 15% degli importi nazionali assegnati per i pagamenti diretti a differenza del 10% proposto dalla Commissione.

Dalla Controproposta parlamentare risulta che la componente accoppiata dei pagamenti diretti potrebbe essere concessa a tutti i prodotti agricoli (Allegato I del Trattato UE) per un ammontare di risorse pari al 15% del massimale nazionale stabilito per gli aiuti diretti. La Proposta prevedeva invece che solo alcuni prodotti potessero essere beneficiari del sostegno per un ammontare di risorse pari al 5% con possibilità del 10% e in via prioritaria verrebbero privilegiate quelle produzioni che hanno beneficiato nel periodo 2010-2013 del sostegno accoppiato.

La flessibilità relativa al trasferimento di risorse tra i due pilastri della politica agricola comune viene rafforzata con la possibilità di convogliare a favore delle misure di sviluppo rurale fino al 15% della dotazione nazionale prevista per i pagamenti diretti, mentre la Commissione proponeva un tetto massimo di 10%.

L'Onorevole Michel Dantin, relatore sull'OCM unica, nella riunione della ComAgri del 22 giugno 2012 ha mostrato che se la Proposta della Commissione non fosse modificata avrebbe portato ad alcuni risultati controversi, a cui si giungerebbe in primis una reale diminuzione del budget accordato agli agricoltori. Il relatore ha dichiarato inoltre, che la PAC necessita di ampie deroghe alle norme dalla concorrenza, maggiore potere contrattuale alle OP e alle categorie interprofessionali e programmazione collettiva (come quella per i formaggi) e ha precisato l'esigenza di mantenere le quote zucchero e i diritti d'impianto dei vigneti.

Tutti gli argomenti sopramenzionati sono stati discussi dagli europarlamentari con i parlamentari nazionali degli SM presenti a Bruxelles durante la riunione della ComAgri del 25 giugno 2012. Questi ultimi hanno accolto con favore le modifiche da realizzare indicate dai quattro relatori del Parlamento alla Proposta di riforma ma, hanno invitato gli eurodeputati a concentrare il loro lavoro ai fini di tagliare la burocrazia superflua e semplificare le norme vigenti per gli agricoltori, garantendo che il finanziamento europeo vada a coloro che operano attivamente nelle aziende agricole e non a coloro che si occupano di attività collaterali.

Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo sulla Proposta

In merito alla Proposta, si è pronunciato anche il Comitato economico e sociale europeo⁷¹, mostrandosi favorevole al testo della Proposta ma con qualche riserbo: *“pur andando nella direzione giusta, le proposte presentate hanno ancora bisogno di significativi adeguamenti in diversi ambiti”* (CESE, 2011). Alcune carenze sono state sottolineate in diversi ambiti, quali l’occupazione, lo sviluppo rurale (che in mancanza di un tasso più cospicuo di finanziamento si limiterebbe all’utilizzo delle risorse su poche misure) e la convergenza, per la quale il CESE richiede più flessibilità e un periodo di transizione più lungo. Nonostante gli apprezzamenti sulla decisione di introdurre un regime di sostegno semplificato per i piccoli agricoltori, viene ribadita la necessità di maggior chiarezza sulle definizioni di *“attività agricola”*, *“terreno ammissibile”* e *“agricoltore attivo”*. Il CESE si esprime, inoltre, su altre questioni come: la flessibilità tra i due pilastri; il rafforzamento delle organizzazioni produttive, delle loro associazioni e organizzazioni interprofessionali; le iniziative sui investimenti aziendali, la promozione del cambio generazionale ma soprattutto, sostiene l’introduzione di partenariati europei per l’innovazione volti a migliorare i contatti tra ricercatori, agricoltori e consulenti.

Infine, confidando nel lavoro del PE, offre una serie di indicazioni su questioni ritenute importanti. Ad esempio, per il regime volontario di sostegno accoppiato per rispondere a situazioni specifiche, propone di sopprimere l’elenco ristretto e di permettere agli Stati membri di stabilire loro stessi, i settori e i prodotti ammissibili. Propone di mantenere i diritti d’impianto nel settore del vino e le quote zucchero e rammenta la condizione di alcuni gruppi vulnerabili operanti nel settore agricolo, come immigranti e lavoratori non qualificati, giovani e donne che necessitano di seri adeguamenti. Nella sua posizione ribadisce la positività che il 25% dei fondi sia dedicato alle misure ambientali o di protezione del clima, propone di introdurre una nuova misura indipendente per favorire l’agricoltura biologica e per le zone di montagna e insulari l’estensione al tasso di cofinanziamento al 85% in questo ambito.

Questi due testi, Proposta e Controproposta risultati dai lavori rispettivamente della Commissione e Parlamento, accanto alle posizioni espresse degli SM in merito alle questioni principali della nuova PAC rappresentano assieme la base per entrare nella fase ufficiale dei negoziati tra le tre Istituzioni per riformare questa politica comunitaria. Questa base però si è intrecciata continuamente con gli sviluppi delle decisioni sul QFP 2014/2020 e tutti gli interessati diretti al settore agricolo hanno

⁷¹ Sessione NAT del CESE del 25 aprile 2012

prestato particolare attenzione ai momenti di tensioni che si sono creati tra il Consiglio Agricoltura e il Consiglio europeo. Nonostante, tutti gli SM hanno stato mostrato una grande volontà per decidere sulle cifre, le differenze tra le loro posizioni per le risorse da accordare al settore agricolo hanno minacciato il *timing* dell'approvazione della riforma della PAC. Questa come già dichiarato più volte da parte del Parlamento non avrebbe votata il testo definitivo se prima non fosse adottato il QFP 2014/2020

Intreccio decisionale tra QFP 2014/2020 e la riforma della PAC2013 -BOX

A distanza di un anno, il 6 luglio 2012 la Commissione europea ha presentato una modifica alla proposta di regolamento sul quadro finanziario pluriennale, esponendo una serie di variazioni sia sull'ammontare degli stanziamenti, sia sulla ripartizione rispetto alla proposta originaria, ovvero, la dotazione massima complessiva, a prezzi 2011, sia di 1.033 miliardi di euro in termini di impegno, pari al 1,08% del PIL complessivo dell'UE e 987 miliardi di euro in termini di pagamento, pari al 1,03% del PIL.

La Presidenza di turno cipriota (luglio-dicembre 2012), in vista del Consiglio europeo straordinario del 22 e 23 novembre 2012 ha avanzato diverse proposte di compromesso in merito ai massimali previsti per il QFP e alla distribuzione degli stanziamenti tra le varie rubriche. L'ultima proposta adottata il 29 ottobre 2012, prospettava una riduzione minima di 50 miliardi rispetto alla proposta della Commissione europea.

Considerate le distanze risultate dai vari incontri tra le delegazioni degli Stati membri, il Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, ha presentato il 13 novembre 2012 una nuova proposta (nel linguaggio europeo ci si riferisce ad essa come la *Proposta Van Rompuy I*), che prospettava un taglio complessivo di 80,7 miliardi di euro rispetto alla proposta della Commissione europea. Questi tagli erano tutti concentrati nei settori della politica di coesione e della politica agricola, con riduzioni minori per quanto riguarda il meccanismo per connettere l'Europa, ovvero le reti per le infrastrutture di trasporto, energia e reti digitali.

Prima dell'inizio del Consiglio europeo, il 22 novembre 2012 accertate le distanze ancora ampie tra le delegazioni, il Presidente Van Rompuy ha fatto circolare una nuova proposta, ossia la *Proposta Van Rompuy II*.

Prima dell'inizio del Consiglio europeo, il 22 novembre 2012 accertate le distanze ancora ampie tra le delegazioni, il Presidente Van Rompuy ha fatto circolare una nuova proposta, ossia la Proposta *Van Rompuy II*. Tale proposta ribassava ulteriormente il tetto complessivo delle risorse, con una riduzione di 83,1 miliardi di euro delle risorse complessive rispetto a quelle previste dalla Commissione europea, compresi gli stanziamenti previsti fuori dal QFP, concentrando i tagli soprattutto sulle Rubriche 1, 3, 4, mentre per la Rubrica 2, la proposta Van Rompuy II prevede un aumento delle risorse rispetto alla Proposta Van Rompuy I, ma ad esclusivo beneficio degli stanziamenti per le spese di mercato e gli aiuti diretti.

Gli stanziamenti per lo sviluppo rurale restano identici con ulteriori riduzioni invece apportate alle risorse per la politica della pesca e il programma LIFE.

Sia nella Proposta Van Rompuy I che II, risulta il mantenimento dello sconto britannico, con la previsione che questo sia finanziato da tutti gli Stati membri. Di seguito, nella tabella 2 le cifre d'interesse diretto per il settore agricolo.

Tabella 2. Le cifre dedicate ai due pilastri della PAC nelle diverse proposte sul QFP 2014/2020

	Risorse		
Proposta originaria della Commissione	368,472 ml	283,051 ml	92,213 ml
Presidenza cipriota	378,972 ml	277,401 ml	90,816 ml
Van Rompuy I	364,472 ml	269,852 ml	83,666 ml
Van Rompuy II	372,229 ml	277,852 ml	83,666 ml
Consiglio 7/8 Febbraio 2013	372,79 ml	277,85 ml	84,94 ml

La convergenza alla quale il Presidente del Consiglio Van Rompuy aveva mirato nel dibattito intercorso tra i rappresentanti dei 27 SM in sede di Consiglio è risultata lontana. Tuttavia, l'incontro ministeriale è servito a impegnare maggiormente gli SM e ha conferito al Presidente Herman Van Rompuy il mandato di proseguire le consultazioni per trovare un consenso fra tutti i *leader* dell'Ue all'inizio dell'anno 2013.

Gli interessati alla PAC, dopo il voto in ComAgri, hanno seguito con massima attenzione gli sviluppi sul QFP. Senza entrare nel dettaglio delle cifre destinate alle Rubriche che lo compongono, per quanto riguarda il finanziamento del settore agricolo, come riportato nella tabella 2 nelle conclusioni del Consiglio europeo (7/8 febbraio 2013) è stato indicato che

277,85 miliardi di euro saranno destinati per il primo pilastro, 84,94 ml per il secondo, per un totale di 372,79 ml. Queste cifre saranno quelle applicate per i prossimi sette anni.

La reazione del Parlamento è stata immediata e prevedibile. Il mese successivo, nella sessione plenaria (11/14 marzo 2013) a Strasburgo, nella stessa sessione in cui è stata votata la Proposta di riforma della PAC, i deputati europei hanno respinto l'accordo sul QFP 2014/2020 nella versione risultata dall'incontro del 7/8 febbraio attraverso la Risoluzione parlamentare (P7_TA-PROV(2013)0078¹) votata il 13 marzo, dal momento che la decisione finale non ha tenuto conto delle priorità espresse dal Parlamento nella Risoluzione parlamentare del 23 ottobre 2012 (P7_TA-PROV(2012)0360¹).

Per quanto concerne questo respingimento da parte del PE, questo era stato preannunciato dagli europarlamentari a partire dal 2011, sia in seno alla ComAgri, sia durante la maggior parte degli incontri formali ed informali del Consiglio Agricoltura sotto le diverse presidenze di turno.

I Triloghi Negoziali

L'analisi di questa tappa non entra nel merito dei dettagli e dei contenuti dei triloghi istituzionali, dal momento che il loro esito è rappresentato dal testo della nuova riforma. Si procederà invece ad un esame e ad un commento della natura procedurale.

Durante i mesi di aprile, maggio e giugno 2013 sono stati al centro dell'attenzione degli esperti interessati al processo decisionale europeo in ambito agricolo, in quanto, per la prima volta i rappresentanti delle tre Istituzioni si sono ritrovati intorno allo stesso tavolo per decidere su una materia che prima era di competenza solo del Consiglio e della Commissione.

Il Consiglio Agricoltura a distanza di qualche giorno, (18/19 marzo) sotto la presidenza irlandese (gennaio-giugno 2013), con a capo il Ministro all'agricoltura Simon Coveney ha raggiunto l'accordo politico sul pacchetto di riforma della PAC per il periodo 2014-2020 e ha ottenuto il mandato per negoziare il contenuto della nuova PAC con il Parlamento e la Commissione, a partire dal 11 aprile 2013 (PRESSE 108 (f), PR CO 18 7358/13).

In generale, il Consiglio ha convenuto sulle posizioni precedenti realizzate nel 2012. In particolare ha convenuto nel fornire una maggiore flessibilità per il regime di pagamento di base che

consentisse agli SM di mirare al parziale piuttosto che ad una piena convergenza entro 2019. L'estensione del sistema di SAPS per i nuovi membri fino al 2020 sembra anche essa essere stata autorizzata con la possibilità di concedere un aiuto nazionale di transito. Per quanto riguarda il “greening” il Consiglio ha chiesto di regolare e chiarire l'ambito delle misure equivalenti.

Tutti gli attori si sono trovati su posizioni favorevoli per poter proseguire con un importante passo avanti, tuttavia, resta da chiarire cosa rappresenta questo “*in avanti*” dal momento che i termini indicati dalle Istituzioni europee per la creazione di una PAC efficiente, equa e sostenibile sono molto critici e lontani dal punto di vista di alcune organizzazioni e gruppi ambientalisti.

La presidenza del Consiglio Agricoltura, subito dopo il voto in Plenaria ha salutato con favore l'avvio dell'iter negoziale sulla riforma della PAC, dal momento che tra i punti inseriti nell'agenda del suo mandato europeo risultava essere una priorità il raggiungimento di un accordo sulla PAC, sulla riforma della Pesca e l'approvazione del QFP 2014/2020 entro giugno 2013.

La Commissione Agricoltura, con lo scopo di difendere la proposta avanzata il 12 ottobre 2011 è stata rappresentata al tavolo negoziale dal Direttore Generale Jose Manuel Silva Rodríguez e durante i negoziati su diversi argomenti dai rispettivi Direttori Generali dei dipartimenti tematici e loro assistenti.

Il Parlamento dopo un lungo percorso in cui ha mantenuto una posizione ferma davanti alla Commissione, modificando sostanzialmente molteplici punti della Proposta delineata dal commissario Ciolos, dopo il voto in Plenaria ha richiesto la disponibilità per un supporto tecnico necessario al negoziato da parte della Commissione considerando che, i servizi del Parlamento si ritrovano per la prima volta a gestire la procedura della codecisione nell'ambito della PAC. Il Presidente della ComAgri, Paolo De Castro è stato incaricato a trattare l'impianto della futura PAC. Nei diversi incontri sono stati presenti per il PE, i quattro relatori e i relatori ombra ed i loro assistenti. Generalmente, gli incontri non hanno raggruppato più di 25 persone e si sono tenuti presso tutte e tre le sedi istituzionali europee sia a Bruxelles, che a Strasburgo e Lussemburgo.

I triloghi sono stati avviati sulla base di un documento intitolato nel gergo comunitario il *documento a quattro colonne*⁷² (COM(2011) 625 final/3 e COM(2012) 552). Nella prima era indicato l'articolo proposto dalla Commissione, nella seconda il corrispondente emendamento avanzato da parte del

⁷² Il documento a 4 colonne e un documento inter-istituzionale realizzato da parte dei segretariati delle tre istituzioni che ha favorito il lavoro dei negoziati nella fase dei triloghi (vedere nella Bibliografia COM(2011) 625 final/3 e COM(2012) 552. Documento interno. Non pubblicato)

Parlamento, nella terza la posizione avanzata dal Consiglio e nella quarta colonna, gli eventuali commenti da parte del Consiglio. Sulla base di questo documento, in seguito ad ogni incontro, attraverso dichiarazioni rilasciate sia da parte dei quattro relatori parlamentari, ma anche dai rappresentanti della Commissione o del Consiglio, gli interessati al settore agricolo erano informati sui compromessi raggiunti sui quattro regolamenti che compongono la riforma della PAC: i) i pagamenti diretti, ii) l'organizzazione comune di mercato unica (OCM), iii) lo sviluppo rurale e iv) un regolamento orizzontale sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC.

Senza entrare nel merito di tutti gli argomenti discussi in sede negoziale, sulla base dell'analisi di alcuni documenti pubblicati da esperti agricoli (Vedere le NOTE 1, 2, 3, 4 nella bibliografia) e da un attività di monitoraggio quotidiana della stampa comunitaria in materia agricola durante e immediatamente dopo la conclusione dei tre mesi di negoziato, sono stati evidenziati alcune delle principali problematiche emerse durante i più di 40 incontri. In particolare, sono state analizzate le dinamiche e i cambi di posizione degli attori decisionali sulle questioni chiave che modificano la PAC, nonché alcune reazioni da parte di vari SM e delle organizzazioni di categoria. Tale analisi risulta importante soprattutto per dimostrare quale è stato il peso del Parlamento nelle negoziazioni.

Con la presentazione della Proposta della Commissione davanti al Parlamento e al Consiglio, il Parlamento ha criticato sin dall'inizio il testo della Proposta, da una parte, per via del discostamento dalle priorità annunciate nella Comunicazione e dall'altra per quanto concerne la parte fortemente ambientale di tutta la riforma, ma soprattutto nella parte riguardante i pagamenti diretti (PD). Di conseguenza, il PE ha cercato durante tutto il periodo negoziale di raggiungere un accordo per una PAC sì ambientale, ma caratterizzata da sostenibilità economica e sociale che mettesse al centro della riforma il lavoro e l'impresa agricola. Si noti inoltre che il Parlamento e il Consiglio si sono confrontati maggiormente sull'impianto dei pagamenti diretti, anche perché il Consiglio è stato molto preparato e forte su questo dossier, rispetto ad esempio al dossier sull'OCM unica, dove quest'ultimo si è dimostrato meno incisivo come dimostra anche il numero inferiore di modifiche apportate rispetto a quello del Parlamento europeo, come risulta dalla consultazione del *documento a quattro colonne*. Anche il numero dei triloghi dedicati ad ognuno dei quattro regolamenti e l'attenzione che il pubblico ha conferito a ognuno di loro, dimostra il peso diverso accordato ai pagamenti diretti rispetto agli altri tre regolamenti, sebbene tutti e quattro assieme, rappresentino il nuovo impianto della PAC.

La posizione parlamentare si riflette nelle modifiche avanzate attraverso le quali richiedeva di destinare un iniziale 3% della SAU per le zone ecologiche con la possibilità di raggiungere il 5% nel 2016, rispetto al 7% proposto dalla Commissione. Alla fine dei triloghi la posizione parlamentare è riuscita in parte a cambiare la traiettoria della PAC da questo punto di vista e ha anche evitato di inserire nel testo di compromesso un legame giuridico obbligatorio tra il pagamento di base e quello “*verde*” che avrebbe penalizzato fortemente sin dal 2014 gli agricoltori europei non in grado di aderire alle richieste del cd. pagamento verde.

Da alcuni triloghi, si evince un grande sintonia tra il Parlamento e il Consiglio, soprattutto per quanto riguarda la contrarietà all'impronta ambientale proposta dalla Commissione. Questa dinamica, tuttavia non è stata condivisa da tutti gli SM, come ad esempio dai Paesi nordici, tradizionalmente ambientalisti ed è stata recepita, fin da subito con criticità dai rappresentanti dei verdi, i quali hanno aspramente disapprovato l'esito del voto in Plenaria e alzato sospetti sia sul contenuto del testo, sia esprimendosi suscettibili sui risultati dei triloghi ancora prima dell'avvio dei negoziati. Alcuni rappresentanti dei gruppi dei verdi hanno sottolineato che durante i negoziati i partiti ambientali non sono stati rappresentati e di conseguenza i risultati dei triloghi sono deviati. Tuttavia, dalle conclusioni dell'incontro del Consiglio Agricoltura di aprile 2013 emerge che quasi tutti gli SM sono stati contrari a qualsiasi aumento di finanziamento legato all'inverdimento e favorevoli per non inserire nessuna spesa minima per l'ambiente e che si desiderava addirittura cancellare la spesa minima obbligatoria, ossia il 25% delle risorse destinate obbligatoriamente alla tutela dell'ambiente nello Sviluppo Rurale valida fino al 2013.

Per quanto riguarda il peso del PE, questo si emerge da alcune novità avanzate e poi introdotte nel testo finale come ad esempio: la trasparenza per quanto riguarda tutti i beneficiari della PAC, esenti dall'obbligo di trasparenza per quelli che ricevono meno di 5000 euro e il sistema di segnalazioni di errori nell'inserimento della domanda senza che questa passasse come frode e che di seguito implicasse l'eliminazione dal pagamento per l'agricoltore. Tutte queste modifiche, sono state salutate positivamente a fine giugno 2013 dal mondo degli agricoltori, soprattutto dai piccoli agricoltori. Per quanto riguarda questa tipologia agricoltori e quelli dei giovani, tanti sono stati i punti di vista identici tra i due colegislatori. Tuttavia, l'applicazione dell'aiuto per i giovani agricoltori è stato caratterizzato anche da un elemento di divergenza, in quanto il PE voleva che il regime fosse obbligatorio, mentre il Consiglio chiedeva di inserirlo come opzionale per ogni SM. Altra questione, di fondamentale importanza, è stato l'inserimento di un nuovo paragrafo che aggiungesse, nell'ambito del sostegno all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori, la

possibilità per quest'ultimi di poter godere del sostegno per l'acquisto di terreni sotto forma di garanzia bancaria e agevolazioni nei tassi di interesse. La posizione parlamentare ha prevalso ed è stata salutata molto favorevolmente da parte del Consiglio europeo dei giovani agricoltori (CEJA).

L'agricoltore attivo ha trovato anche esso la sua definizione, grazie soprattutto alla proposta fatta dal Parlamento sulla sussidiarietà ed è stata approvata dal Consiglio.

La lista negativa relativa alla definizione di agricoltore attivo è stata un tema importante. Come risulta dai negoziati del mese di aprile 2013, la lista "nera" non ha creato problemi per quanto riguarda i soggetti non ritenuti ammessi al pagamento diretto, ma la questione era relativa alla flessibilità di applicarla e integrarla da parte di tutti gli SM, come accennava il PE o come la voleva il Consiglio "*a much flexible list*" (Agence europe, 2013).

Un altro tema discusso durante i negoziati è la quota dei fondi destinata alle produzioni accoppiate. Non appena votata in Plenaria la percentuale del 12%, il 13 marzo 2013, già entro la fine del mese, un documento promosso dalla Francia e firmato dall'Italia, suggeriva di portare la percentuale dal 12% al 15%. La richiesta si dimostra in rottura con gli ultimi 20 anni di riforme. Il disaccoppiamento dalla produzione è stato uno dei pilastri della riforma Fishler. Il documento sostenuto assieme ad altri 13 Paesi europei dimostra un'inversione di rotta della PAC e non solo questa. La lista di produzioni accoppiate rappresenta anche essa una dimostrazione che qualcosa forse non è proseguito durante gli ultimi anni come previsto. Se viene preso a riferimento il caso dei cereali, i piccoli e medi produttori nelle zone marginali, i quali potendo incassare i premi hanno smesso di produrre e ora la richiesta di produzione dei cereali è aumentata. Il caso dello zucchero in Italia da solo fornisce un'attestazione evidente che qualcosa non sta procedendo correttamente. I costi dello smantellamento dei zuccherifici è stato altissimo, 15 su 19 impianti sono stati chiusi e ora si fa dietrofront, perché si ha bisogno di produrre zucchero. L'Italia da paese esportatore è diventato paese importatore. Con le indicazioni della nuova riforma si è deciso che le quote zucchero si protrarranno fino al 2017.

La convergenza interna ha fatto emergere una diversità di vedute non indifferente tra la Commissione e alcuni SM. Questa misura, secondo la Commissione, prevede un progressivo equilibrio tra i sussidi all'interno della SM, in modo che entro il 2019 gli agricoltori europei possano beneficiare di questi pagamenti aventi una pari entità, indipendente dall'area geografica. Gli SM mediterranei hanno alzato un velo di polemiche molto forte. La Spagna si è mostrata uno dei Paesi fortemente contrari e il suo Ministro M. Ariel Canete ha affermato che questo è il punto

chiave su cui si poggia la posizione spagnola. Accanto alla posizione della Spagna si sono affiancate il Portogallo e l'Italia, reagendo insieme al monito del commissario Ciolos il quale ha ricordato lo spirito di compromesso che deve regnare in seno alla PAC. I Paesi dell'Est Europa sostenevano in larga misura la proposta della Commissione, dal momento in cui una regione francese e una bulgara avrebbe avuto la stessa quantità di aiuti indipendentemente dalla produzione. Questo tema molto discusso, non ha invece toccato la Germania, la quale attraverso la sua posizione pubblicata il 24 Aprile 2013 ha esortato che *“questo non è più un problema in Germania”* dal momento che dal 2005 ha optato per l'implementazione di un *“flat rate”* regionalizzato per ettaro. Questa offre come esempio la regione del Leipzig dove il pagamento per ettaro è stato stabilito a 359 euro senza la modulazione. Anche se respinto in linea di principio il termine del 2019 sia da parte del PE che dal Consiglio, la Germania anche a fine dei negoziati sostiene l'idea di una convergenza esterna che condizioni la convergenza interna come proposta dal presidente irlandese di turno al Consiglio Agricoltura.

Un ampio dibattito è stato avviato per il cd. *doppio finanziamento*, tema del regolamento sulla Sviluppo rurale. Il Consiglio lo sosteneva, mentre il PE no. In sostanza gli SM volevano pagare gli agricoltori per realizzare le stesse attività a favore dell'ambiente due volte, però questo provvedimento poteva costare all'Ue fino a 21 miliardi di euro in sette anni. Fatto notare dal PE, a fine dei triloghi questa misura non è stata accolta. In pratica, il PE è riuscito a spostare le idee degli SM in tema di doppio finanziamento.

Molte questioni come quella dell'olio, vino, le quote zucchero, nonché il pacchetto *Latte e Qualità* sono stati tra i primi argomenti affrontati nel quadro di discussioni dell'OCM unica. La parte sulla quale si è trovato un accordo alleggerito tra le Istituzioni è stato sulla concessione di aiuti per la creazione di organizzazioni di associazioni di produttori e di organizzazioni di produttori. Altre questioni rientranti nell'OCM unica sono state risolte, tra cui alcune molto sensibile come ad esempio la classificazione delle carcasse dove si sono presentate delle difficoltà su una categoria di carcassa di maiale, ovvero quella specifica per il prosciutto italiano con marchi di qualità. Sul regime commerciale, per il calcolo dei dazi all'importazione, il Parlamento ha accettato di ritirare i suoi emendamenti su questo argomento mentre ha ottenuto successo sulla continuazione dei programmi per la distribuzione di frutta e latte nelle scuole e sull'estensione della programmazione produttiva per tutti prodotti di qualità.

A fine giugno, con l'ultimo trilogio, si è raggiunto un accordo politico tra le tre istituzioni sul nuovo orientamento della politica agricola comune. Tuttavia, dal momento che il QFP 2014/2020 non era stato ancora approvato al momento dell'accordo politico sulla PAC e che alcune questioni importanti, come il tetto massimo accordato per azienda, il trasferimento di risorse tra i pilastri e la redistribuzione della quote a livello nazionale per i pagamenti diretti e sviluppo rurale sottostavano alla decisione del Consiglio europeo, la conclusione dell'accordo sulla riforma restava di natura politica.

Gli europarlamentari, a voce unitaria, hanno reclamato che le quattro questioni sopramenzionate sono parte dei quattro regolamenti che definiscono l'impianto della PAC e hanno richiesto di poter decidere su di loro. Questa richiesta è stata però disattesa, e a distanza di solo due giorni, dall'accordo politico sulla PAC, il Consiglio ha raggiunto un accordo politico con il Parlamento sul QFP per il periodo 2014/2020 sotto la presidenza irlandese senza presentare dettagli per quanto riguarda le quattro questioni irrisolte della PAC.

Come sottolinea Alan Matthews nel 2013, la presidenza irlandese è una delle presidenze di turno europee tra le più fruttuose durante questa settima legislatura. Gli accordi sulla riforma della PAC, della Pesca e del budget anche se, non sono stati firmati in via formale, su tutte e tre le politiche sono stati raggiunti accordi politici che sono i presupposti degli accordi definitivi (Vedere nella bibliografia CapReform.eu.)

Sotto la presidenza lituana, il 24 settembre 2013 il Parlamento europeo, il Consiglio dei ministri dell'UE e la Commissione europea hanno raggiunto l'accordo politico sui restanti aspetti relativi alla riforma della PAC, nel contesto del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

Questi punti relativi sono stati risolti in sede negoziale (IP/13/864) come segue:

- i. per la cd. "degressività" obbligatoria, l'importo dei pagamenti di sostegno diretto che una singola azienda riceve, escludendo il pagamento verde, verrà ridotto di almeno il 5% per gli importi superiori a 150 000 euro. Tale percentuale si realizza trattenendola della propria dotazione nazionale relativa ai pagamenti diretti (I pilastro) e non deve applicarsi agli Stati membri che applicano il "*pagamento di redistribuzione*". La degressività così illustrata è stata fortemente voluta dal Parlamento, poiché l'ammontare della riduzione rientra in un fondo che viene redistribuito sui primi ettari di tutte le aziende. In questo modo, i soldi restano nello Stato membro o nella regione in questione e sono trasferiti alla dotazione

relativa allo sviluppo rurale (II Pilastro) e possono essere utilizzati senza il requisito del cofinanziamento;

- ii. per la convergenza esterna, l'ammontare nazionale dei pagamenti diretti per ciascuno Stato membro sarà gradualmente adeguato in modo che, nel caso in cui in uno SM, il pagamento medio per ettaro è inferiore al 90% della media dell'UE, verrà realizzato aumento graduale della sua dotazione che corrisponde ad un terzo della differenza fra il suo livello e il 90% della media comunitaria. Inoltre, ogni Stato membro deve raggiungere un livello monetario minimo di aiuto per ettaro entro il 2019. Gli importi da mettere a disposizione da parte degli Stati membri che ricevono invece importi superiori alla media saranno adeguati anche questi di conseguenza.
- iii. per il trasferimento di fondi fra pilastri, la nuova PAC ha accordato una maggiore flessibilità agli SM nella gestione delle loro rispettive dotazioni nazionale. Gli SM avranno la possibilità di trasferire fino al 15% della dotazione nazionale per i pagamenti diretti a quella dello sviluppo rurale. Tali importi non avranno bisogno di essere cofinanziati. Gli SM potranno inoltre, optare di trasferire fino al 15% della propria dotazione nazionale per lo sviluppo rurale alla dotazione per i pagamenti diretti, o fino al 25% per quegli Stati membri che ricevono meno del 90% della media comunitaria dei pagamenti diretti.
- iv. per la questione dei tassi di cofinanziamento nell'ambito del II pilastro, i tassi massimi di cofinanziamento dell'UE per la maggior parte dei pagamenti saranno pari all'85% nelle regioni meno sviluppate, in quelle ultra periferiche e nelle isole minori del Mar Egeo, al 75% o al 63% nelle regioni in transizione e al 53% nelle altre regioni, ma potranno essere superiori per quanto concerne le misure a sostegno del trasferimento di conoscenze, della cooperazione, della creazione di associazioni di produttori, delle sovvenzioni per l'insediamento dei giovani agricoltori nonché, per i progetti LEADER e per le spese connesse all'ambiente e ai cambiamenti climatici previste dalle varie misure.

Infine, il Parlamento europeo ha avvertito che la condizione primaria sotto la quale ogni singolo articolo è approvato in via definitiva rimane sottomessa alla firma finale dell'accordo sul QFP prima di quella del impianto definitivo della PAC che per il regolamento dei Pagamenti diretti si è deciso di applicarlo dal 1 gennaio 2015 mentre per tutti gli altri regolamenti dal 1 gennaio 2014. Questa decisione sui pagamenti diretti è stata presa durante i triloghi svoltosi nel periodo settembre/ottobre sulle misure transitorie per il 2014 poiché risulta impossibile per le amministrazioni statale e regionale dare seguito alle tante modifiche che concernano l'ottenimento

di un pagamento secondo il nuovo sistema. Nel trilogio del 17 ottobre 2013, le tre istituzioni sono giunte ad un accordo che è stato approvato a larga maggioranza il 23 ottobre in via ufficiale dalla ComAgri.

Fatta salva approvazione formale da parte del Parlamento e in seguito, del Consiglio e l'adozione degli atti giuridici sul bilancio generale dell'Ue per il periodo 2014-2020, i punti così risultati dall'accordo di giugno e di settembre 2013 sopra presentati e analizzati, compongono il testo della riforma della PAC e indicano la sua nuova direzione.

La descrizione dell'iter dei triloghi e gli argomenti commentati, come accennato all'inizio di questa quarta tappa, hanno lo scopo di dimostrare la complessità del negoziato e attestare il ruolo svolto da parte del Parlamento in qualità di colegislatore nell'ambito del settore agricolo europeo.

L'Approvazione Formale

Quest'ultima tappa è rappresentata dall'approvazione formale dei quattro testi della PAC, assieme al testo sulle misure transitorie e a quello sulle misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'OCM, da parte del Parlamento e in seguito dal Consiglio Agricoltura, e contemporaneamente all'approvazione definitiva del QFP 2014/2020. Queste votazioni rappresentano gli ultimi passi necessari affinché la riforma della PAC venisse applicata a partire da 1 gennaio 2015 per i pagamenti diretti e da 1 gennaio 2014 per i restanti regolamenti.

Nella sessione di novembre 2013, il Parlamento il 18 novembre ha approvato il bilancio UE per il 2014 e a distanza di solo due giorni anche la PAC ha ottenuto l'approvazione formale (PRESSE 592 (g) 17943/13; PRESSE 436 (h) 15198/13).

In relazione alle discussioni QFP 2014/2020, il Parlamento dopo un serrato negoziato con il Consiglio (POLGEN 130 - CADREFIN 172, 11838/13; C 373/1 del 20 dicembre 2013 ⁷³) ha ottenuto che al capitolo dei pagamenti, fossero aggiunti, al bilancio relativo all'anno 2014, 500 milioni di euro, arrivando ad un totale di €135,5 miliardi. Questa aggiunta monetaria è stata per il Parlamento, un prerequisito essenziale per approvare il bilancio per il 2014-2020, poiché gli eurodeputati volevano evitare di iniziare il nuovo QFP con un deficit. Gli stanziamenti d'impegno

⁷³ PARLAMENTO EUROPEO CONSIGLIO COMMISSIONE EUROPEA ACCORDO INTERISTITUZIONALE del 2 dicembre 2013 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria (2013/C 373/01)

sono stati fissati a €142,6 miliardi, in linea con la proposta della Commissione. Il Quadro finanziario pluriennale è stato approvato dal Consiglio dei capi di Stato e di governo, il 2 dicembre 2013(PRESSE 439 (i) 15259/13). Nello stesso accordo, viene indicato come le risorse finanziarie per la nuova PAC siano rivolte ad una PAC più verde, più flessibile e mirata a rafforzare la posizione degli agricoltori nella catena di produzione alimentare, nonché a sostenere un'agricoltura europea più orientata al mercato, con 312,7 miliardi di euro, ovvero il 29% del budget comunitario dedicato alla spese del primo pilastro e 95,6 miliardi di euro, ovvero il 9% per il secondo pilastro

Il 16 dicembre 2013, il Consiglio Agricoltura ha approvato tutti testi legislativi che compongono la riforma della nuova PAC, così come sono stati licenziati dal voto formale in Parlamento (PRESS RELEASE 583 PR CO 70 17856/13). La pubblicazione dei testi nelle lingue ufficiali dell'UE è avvenuta il 20 dicembre 2013.

L'iter negoziale per la riforma della PAC è stato concluso prima della fine dell'anno 2013. La tempistica è stata rispettata, anche se i risultati hanno portato all'applicazione del regolamento dei Pagamenti diretti dal 1 gennaio 2015 e non 2014. Tuttavia, il coinvolgimento del Parlamento non ha appesantito l'iter legislativo così come si è ipotizzato all'inizio del percorso negoziale e la procedura di codecisione nel settore agricolo ha apportato quel valore aggiunto in termini di democraticità a livello europeo. La PAC per il periodo 2014-2020, per la prima volta in 50 anni di applicazione negli SM, è frutto di un lavoro istituzionale ma cittadino, poiché i cittadini europei sono rappresentati dall'assemblea parlamentare, l'unico organo decisionale europeo da loro eletto.

CAPITOLO 4

GLI APPROCCI METODOLOGICI

4.1. Gli Approcci Teorici per Analizzare il Processo Decisionale della PAC

Sono numerosi gli autori che dagli anni ottanta ad oggi hanno analizzato, attraverso diversi approcci metodologici, le dinamiche del processo decisionale europeo. L'ampia letteratura che nelle ultime tre decadi ha cercato di comprendere i meccanismi e le motivazioni che determinano la formazione della Politica Agricola Comune può essere ricondotta e schematizzata in tre approcci metodologici principali: un approccio economico, un approccio basato sulle scienze politiche e un terzo approccio che unisce e coadiuva i due precedenti creando una visione politico-economica (Wallace, 1983; Krislov et al. 1986; Putnam, 1988; Baron e Ferejohn, 1989; Munk, 1994; Steunenberg, 1994; Garrett, 1995; Peterson, 1995; Crombez, 1996, 1997, 2000; Levi e Stancich, 1997; Moser, 1996; Patterson, 1997; Zee, 1997; Colman e Tangerman, 1999; Golub, 1999; Schulz e Konig, 2000; Kolmar, 2003; Henning e Latacz-Lohman, 2004; Pokrivcak, et.al, 2006; Daugjerg e Swinbank, 2007; Henning, 2008; Swinnen, 2008; Widgren, 2008; Crombez e Hix, 2010; Crombez e Hix, 2012; Swinnen, 2010; Cunha e Swinbank, 2011; Tsebelis e Garrett, 2011; Greer e Hind, 2012; Swinnen et al., 2012;).

Approccio economico

Analizzare la Politica agricola comune in una visione puramente economica significa assumere che l'insieme di misure che le istituzioni europee propongono, concordano e adottano sono basate su un'informazione perfetta, che tali misure servono a porre fine a problemi esclusivamente economici legati soltanto ai fallimenti di mercato o al reddito degli agricoltori e presuppone che tali problemi siano facilmente individuabili e le risposte istituzionali perfettamente applicabili. La PAC tuttavia, è una politica che racchiude 28 politiche nazionale, dove vige un sistema di non perfetta informazione e l'intervento comunitario non può presentare una unica misura sperando di ottenere risultati identici in tutti gli SM, anche se il problema di natura economica a cui far fronte fosse lo stesso. Pur non condividendo a pieno gli assunti della visione economica, la sua analisi offre ugualmente spunti di riflessione interessanti e fornisce le basi per l'approccio Economico-politico che analizzeremo più avanti.

La teoria economica neoclassica

La teoria economica neoclassica teorizzata da Tinbergen (1952) suppone che il governo sia una sorta di “*dittatore benevolo*” che prende decisioni appropriate in circostanze determinate con lo scopo di massimizzare il benessere collettivo. Questo tipo di governo opera come un agente economico indipendente e razionale che completa le azioni degli altri agenti economici. Le sue decisioni correggono l’andamento del mercato e ridistribuiscono in maniera razionale ed equa il reddito.

Munk (1994) e Zee (1997) definiscono questo approccio limitante. Le limitazioni sono date da tre fattori: i) un governo non ha mai un’informazione perfetta, sia perché essa nel mondo reale non esiste sia perché il mercato agricolo risulta essere più opaco che trasparente; ii) non possono essere trascurati i costi di una determinata misura prevista dall’intervento pubblico e tali costi sono di due tipi, distorsivi diretti, ovvero perdite economiche nette impossibili da evitare, e di transizione, derivati dai trasferimenti di bilancio e dai costi amministrativi; iii) il governo non può essere visto come attore indipendente e razionale che agisce soltanto per massimizzare il benessere del settore agricolo senza tenere conto degli altri settori. Descrivere l’azione di un governo riferendosi solo ai “goals” economico-sociali risulta insoddisfacente poiché si trascura l’orientamento motivazionale degli attori che costituiscono il governo, ovvero i politici che mirano ad assicurarsi la prosecuzione della loro carriera politica e i burocrati che sono interessati alle promozioni nel loro percorso lavorativo.

Approccio della finanza pubblica

Ciò che secondo Munk (1994), potrebbe invece essere considerato come plausibile è quello che lui definisce l’approccio della finanza pubblica, dove l’intervento del governo è basato sul *second best equilibrium*, considerate tre condizioni:

- a) i politici cercano di massimizzare la funzione sociale su una base di uguaglianza, redistribuendo in maniera più equa dal più ricco al più povero;
- b) qualsiasi siano gli strumenti utilizzati esistono dei costi economici da sostenere;
- c) le politiche preferite sono relativamente stabili.

L’approccio della finanza pubblica oltre ad essere capace di spiegare le motivazioni del pagamento diretto della PAC e i costi ad esso associati (quali quelli amministrativi ad esempio) è in grado di introdurre maggiore realismo nell’analisi economica. Tuttavia, dal momento che risulta impossibile

misurare il peso delle preferenze economiche dei tanti gruppi esistenti nella società, questo approccio non tiene conto del fatto che lo Stato non agisce come singolo attore razionale.

Approccio politico

La scuola di pensiero che si basa su un approccio politico per analizzare la formazione della PAC è relativamente recente. Essa riunisce studiosi che abbandonano l'approccio economico, dal momento che tale visione non restituisce un quadro completo di questa politica. Gli aspetti politici di una contrattazione legislativa tra istituzioni e/o rappresentanti agricoli degli Stati membri non possono essere misurati e quantificati. Inoltre, l'aspetto politico, in determinate decisioni, prevale su quello economico. Lo dimostra ad esempio il fatto che per volontà politica, la PAC è stata al centro del Progetto di integrazione europea e storicamente ha assorbito per molti anni più della metà del bilancio dell'UE a scapito di altre politiche europee. Nonostante, l'esistenza delle numerose critiche durante questo periodo, il supporto politico alla PAC le ha garantito un budget importante rimasto quasi invariato per più di 30 anni.

Inter-governamentalisti vs Istituzionalisti

Dalla fine degli anni ottanta, gli studiosi della politica europea hanno analizzato sia il sistema governativo europeo sia l'evoluzione legislativa e decisionale della PAC. Le prime analisi hanno riguardato il conflitto d'influenza tra le istituzioni europee e il ruolo degli Stati membri nel processo di integrazione europea. Il dibattito si è concentrato su chi domina la scena del processo decisionale: gli inter-governamentalisti considerano gli SM come attori principali del processo decisionale, mentre in modo contrapposto, agli istituzionalisti considerano le Istituzioni europee aventi il massimo potere decisionale. Secondo queste due teorie sono nati due filoni di pensiero.

Tra gli scienziati "politici" che si rispecchiano nel filone inter-governamentalista, si annovera Moravcsik (1991), il quale, vede le politiche europee come il risultato dell'azione degli SM, in grado di decidere l'agenda europea grazie alla loro partecipazione diretta in seno al Consiglio.

Webber (1998), analizzando la PAC dagli albori, afferma che questa politica si basa principalmente sulla relazione tra la Francia e la Germania e di conseguenza il modello inter-governamentale è l'unico modello adatto a spiegarla. Il fatto che la riforma della PAC del 2003 sia stata decisa prima dell'ingresso dei nuovi Stati membri nell'UE, che avrebbero potuto influenzare alcuni aspetti della riforma in termini politici ed economici, avvalorata questa teoria poiché dimostra che nonostante gli SM deleghino la competenza in ambito agricolo, non sono attori secondari nel processo decisionale.

Pollak (1997) invece, si colloca tra gli scienziati appartenenti al filone istituzionalista, poiché considera le Istituzioni europee quali centro del potere decisionale. In base alla sua visione gli SM hanno delegato a loro la competenza in ambito agricolo e di conseguenza le Istituzioni sono diventate gli attori chiave in grado di stabilire l'agenda dei lavori e indurre gli SM a implementare le loro decisioni.

Daugbjerg e Swinbank (2007) rientrano nello stesso filone. Essi analizzano il comportamento dell'organo decisionale che ha il compito di assumersi la responsabilità dell'approvazione finale di una riforma politica, per la PAC il Consiglio Agricoltura o il Consiglio europeo. In pratica, l'analisi ha come fine quello di dimostrare come l'organo decisionale europeo competente, tenti di evitare la cd. "*evasione di colpa*", che ha come effetto principale l'impopolarità a livello europeo. Gli autori si sono concentrati su due casi. Il primo, in cui una riforma della PAC è stata adottata come parte integrante di un pacchetto legislativo di riforme e il secondo caso in cui è stata proposta e adottata separatamente.

Ripercorrendo lo sviluppo del processo decisionale degli ultimi 40 anni e la storia della PAC, gli autori hanno notato che quest'ultima è stata rivisitata più volte e quasi sempre in circostanze istituzionali e procedurali diverse. Il risultato della loro analisi dimostra che gli organi europei tendono ad evitare di adottare decisioni che li rendono impopolari, come spesso accade nell'ambito agricolo, soprattutto quando la decisione riguarda la quota allocata al settore agricolo nel budget comunitario complessivo.

Relativamente alle due situazioni sopramenzionate, essi sostengono che durante la negoziazione, se la proposta di riforma di una politica europea è parte integrante di un pacchetto legislativo essa diventa un elemento su cui negoziare alle luce delle altre proposte politiche che interessano gli SM. Quest'ultimi risultano disposti a cedere su una determinata questione, come ad esempio quella agricola, in cambio di altre concessioni relative ad altre politiche europee che il governo del paese ritiene convenienti.

Secondo gli autori, contrariamente a quanto tradizionalmente si pensa, una decisione relativa al settore agricolo adottata dal Consiglio europeo è meno incisiva rispetto ad una decisione adottata dal Consiglio Agricoltura, poiché la decisione nel primo caso viene adottata nel momento in cui sul tavolo delle trattative si decide la revisione di più politiche ed esiste il rischio di dover fare delle concessioni per raggiungere dei compromessi che implicano tagli economici in un settore a discapito di un altro. Anche se una prima decisione formale spetta comunque al Consiglio Agricoltura,

l'impatto di una riforma risulta meno incisivo per molteplici motivi, come ad esempio, i tempi istituzionali ristretti e l'impossibilità di affrontare in maniera dettagliata tutti i contenuti.

La riforma della PAC del 2000 fu discussa come parte integrante del pacchetto legislativo di riforme previsto nell'Agenda 2000. Una riforma nel settore agricolo era necessaria in vista del futuro allargamento europeo in quanto si temeva che l'entrata nell'Unione dei nuovi membri avrebbe implicato il ritorno alle eccedenze e un aumento della spesa agricola. Nonostante non sia stato raggiunto un pieno accordo in sede di Consiglio Agricoltura a causa dell'opposizione di un gruppo di quattro SM, la riforma fu approvata in seguito grazie all'unanimità raggiunta nel Consiglio europeo. I suoi risultati, di conseguenza, non sono stati così importanti da farla diventare una riforma fondamentale per il settore.

Quando invece, la decisione sulla riforma della PAC è, per così dire, settoriale è il Consiglio Agricoltura ad assumersi la responsabilità decisionale finale. Ad esempio, la proposta di riforma Mac Sharry non facendo parte di un disegno legislativo europeo ampio è stata approvata con la decisione del Consiglio Agricoltura e, come notano gli autori, in questo caso il Consiglio europeo ha evitato qualsiasi coinvolgimento. Inoltre, le decisioni prese in quell'occasione hanno rappresentato la consapevolezza di aprire la strada ad un ciclo di riforme nel settore che dovevano adeguare e attuare i temi del settore alla realtà sociale, politica ed economica non solo a livello europeo ma, anche internazionale.

Si osserva, tuttavia, che gli stessi autori che si autodefiniscono appartenenti a uno dei due filoni (inter-governamentalisti o istituzionalisti) e che difendono fermamente le loro posizioni, sovente concludono i rispettivi lavori ricordando l'importanza di tenere comunque in considerazione l'altro filone.

Modello di reti politiche

A differenza dei modelli precedenti, che analizzano il ruolo degli SM o delle Istituzioni Europee, il modello di Peterson (1995) prende in considerazione il ruolo di diversi agenti associati alle Istituzioni europee, in un modello intitolato *modello di reti politiche*. Questi agenti che entrano nelle reti politiche, formano un cd. *network* politico capace di influenzare le politiche pubbliche. All'interno del *network* si scambiano informazioni e a volte si mediano gli interessi attraverso rappresentanti di grandi gruppi di lobby. Il network, spesso in contatto con gli attori politici decisionali, influenza le decisioni di questi ultimi. Tuttavia, anche gli attori decisionali usano il network per testare l'eventuale implementazione di una misura o per ottenere informazioni circa le

posizioni di altri attori decisionali. In considerazione del fatto che intorno alla PAC esiste un ampio network, il modello di reti politiche può essere efficacemente impiegato per spiegare i risultati di una sua riforma.

Daugbjerg (1999) per esempio, per spiegare i risultati della riforma della PAC del 1992 ha utilizzato un modello basato su un quadro di reti politiche integrato con un aspetto appartenente al filone istituzionale. Le sue conclusioni principali sono due: le configurazioni specifiche delle reti politiche legate all'ambito agricolo hanno spinto i decisori politici verso un impegno moderato per una riforma e, probabilmente, le future riforme della PAC seguiranno la stessa logica e avranno lo stesso risultato moderato.

Modello multilivello decisionale

Un'ulteriore articolazione dell'approccio politico potrebbe considerarsi l'analisi del multilivello decisionale, dal momento che è noto che la politica agricola è il risultato dell'interazione di decisioni a più livelli. Alcuni autori nei loro lavori hanno fatto ricorso ad un metodo che si concentra sulle dinamiche che si creano tra diversi livelli decisionali.

Peterson (1995) ad esempio, considera il processo decisionale europeo strutturato su tre livelli: il primo in base alla natura delle decisioni, considerando l'imposizione comunitaria (ad es. le Decisioni UE⁷⁴) o l'elaborazione di politiche (ad es. le Direttive UE⁷⁵), il secondo in base agli attori decisionali dominanti (Consiglio europeo, Governi nazionali, Corte di giustizia, Consiglio dei ministri o Commissione) e il terzo basato sulla *ratio* della decisione, politica, legale o amministrativa e giunge alla conclusione che le decisioni comunitarie vengono adottate in base ad un modello corrispondente ad un multisistema decisionale complesso.

In questo multisistema vengono adottati diversi tipi di decisioni che: i) alterano le procedure legislative dell'Unione bilanciando i poteri tra le istituzioni; ii) cercano di abrogare alcuni meccanismi procedurali; iii) stabiliscono le priorità e le finanze da allocare agli SM; o ancora iv) essendo di natura legale, possono eliminare, modificare o implementare le norme europee per tutta l'Unione.

Nel 1997 Patterson riprende un approccio utilizzato da Robert D. Putnam nel 1988 per analizzare la formazione della PAC e ne realizza un'estensione. Il modello di Putnam descriveva due livelli

⁷⁴ Le *Decisioni* comunitarie sono vincolante per i SM e sono direttamente applicabile.

⁷⁵ Le *Direttive* comunitarie stabiliscono un obiettivo unico e tutti i paesi dell'UE devono realizzarla. Ciascun SM però può decidere come procedere.

decisionali, uno nazionale o domestico e l'altro internazionale, e interpretava le dinamiche che si creano tra gli attori appartenenti ai due livelli. Putnam sosteneva che a livello nazionale i principali attori legislativi sono condizionati dai gruppi d'interesse. Quest'ultimi perseguono i loro interessi attraverso la pressione esercitata sui governi affinché approvino le politiche desiderate. I principali attori, ossia i politici, a loro volta costruiscono delle coalizioni attraverso i gruppi d'interesse per perseguire i propri interessi politici, come ad esempio la propria rielezione a livello nazionale. A livello internazionale, invece, i rappresentanti dei governi massimizzano la loro abilità di negoziazione per soddisfare le richieste nazionali e allo stesso tempo, tentano di raggiungere dei compromessi al tavolo internazionale. I due suddetti livelli interagendo continuamente si condizionano a vicenda. Il risultato dell'analisi dimostra che è inevitabile un conflitto interno a livello nazionale, dal momento che il decisore nazionale dovrà presentare l'interesse nazionale al tavolo internazionale conciliando contemporaneamente le richieste domestiche contrastanti tra loro in diversi settori di fronte ad altri attori nazionali.

L'estensione di Patterson consiste nell'inserimento di un terzo livello tra il livello internazionale (livello I) e il livello nazionale (livello III), rappresentato dal livello europeo (livello II). Le influenze tra i suddetti livelli durante il processo decisionale non seguono una linea gerarchica e si manifestano senza una regola precisa. Il livello europeo è descritto da Patterson come un livello in cui gli Stati membri tentano di raggiungere dei "goals", cercando allo stesso tempo una cooperazione tra di loro in base ai principi di integrazione e di cooperazione che caratterizzano il sistema europeo. L'interazione del livello II con gli altri due viene analizzata dall'autore nell'ambito delle riforme della politica agricola comune del 1988 e del 1992.

Nella sua analisi, sottolinea soprattutto l'importanza delle elezioni nazionali sugli attori che svolgono azioni comunitarie e/o internazionali e mette in luce l'influenza rilevante che il III livello ha sui livelli II e I. Egli osserva che oltre alla necessaria capacità degli attori di conciliare le loro azioni in base ai tre livelli, diventa importante la costruzione del cd. "win set", ovvero, un pacchetto di proposte vincenti che viene avanzato in sede di negoziazione e che non può prescindere da alcune caratteristiche generali:

(1) La composizione del "win set" - Il pacchetto contiene una distribuzione precisa di poteri, di preferenze e di possibili coalizioni che si possono formare tra soggetti appartenenti allo stesso livello;

(2) Il “*win set*” viene sempre avanzato dal rappresentante nazionale - Un esempio di win set vincente è il caso in cui un governo è diviso internamente su un determinato ambito, dal momento che in questa situazione è più facile trovare un accordo a livello comunitario (livello II) che accontenti parte del livello III (nazionale) rispetto a quando un governo mantiene una posizione rigida su una determinata questione. Un esempio di tale situazione è quello verificatosi in Germania dopo l’unificazione. Essa aveva due politiche diverse in agricoltura, di conseguenza, qualsiasi fossero le scelte in tema di PAC a livello comunitario, una parte degli agricoltori tedeschi vedeva in modo favorevole la decisione.

(3) Il costo dell’accordo tra gli attori appartenenti allo stesso livello rispetto al costo di un mancato accordo generale - Più basso è il costo di un mancato accordo, più piccolo è il “*win set*”. Il costo di un mancato accordo è percepito anche a livello politico. Nonostante questo non possa essere quantificato in maniera diretta, gli effetti politici influenzano indirettamente anche l’aspetto economico e, dunque, deve essere tenuto in debita considerazione.

(4) La complessità dei negoziatori - Più complesso è il “*win set*”, più possibilità ci sono che un accordo sia raggiunto a livello comunitario e internazionale, ma più difficile risulta la sua ratifica a livello nazionale. Più semplice e succinta è la proposta, più aumentano le possibilità che uno Stato membro ottenga esattamente ciò che desidera, nel caso in cui riesca a raggiungere l’accordo.

Colmann e Tangerman (1999) concordano con l’analisi di Patterson e confermano che il processo decisionale tra i tre livelli non è mai lineare e, analizzando specificatamente il peso della Commissione, affermano che essa utilizza spesso i suoi poteri come se fosse il leader di un’azienda in quanto ha il potere di avanzare proposte a prescindere dal Consiglio e dal Parlamento. Questo potere viene vincolato sempre di più, sia a causa della maggioranza qualificata richiesta in Consiglio sia dall’applicazione della codecisione per diverse politiche europee con un aumento di poteri al Parlamento.

Dalla rassegna bibliografica realizzata si può notare come siano più numerosi gli autori che hanno tentato di spiegare i risultati della formazione della PAC da un punto di vista scrupolosamente politico, anche se nessuno è stato in grado di creare un modello o un metodo politico generale che prendesse in considerazione tutti gli aspetti che caratterizzano questo processo. E’ possibile affermare, quindi, che anche l’approccio politico è selettivo, dal momento che si possono considerare soltanto alcuni aspetti politici che intervengono nel processo decisionale e non tutti allo

stesso tempo. Perciò, non tenendo in considerazione gli aspetti economici condizionanti le scelte politiche, l'analisi risulta incompleta.

Nemmeno l'analisi politica a multilivello è risultata in grado di effettuare una disamina approfondita delle interazioni che portano alla definizione della PAC, sebbene offra una visione più ampia delle dinamiche che la costituiscono. Sia l'approccio puramente economico che quello puramente politico non risultano applicabili in modo esauriente al processo decisionale relativo alla PAC. E' difficile inserire l'insieme di attori e di dinamiche procedurali ed istituzionali che la riguardano all'interno di un modello economico o di un modello politico dove tutte le variabile siano quantificabili e misurabili. La consapevolezza di questa difficoltà e la complessità della formazione della PAC e delle sue continue riforme ha spinto altri esperti dell'ambito politico ed economico ad unire gli sforzi nel definire un approccio politico-economico soddisfacente.

Approccio politico-economico

L'approccio politico-economico ed i modelli ad esso afferenti nascono dalla consapevolezza che i risultati della PAC emergono dal legame che si realizza tra i due fattori che la compongono, quello economico e l'altro politico, che si influenzano a vicenda costantemente. Diversi autori in diversi periodi storici hanno analizzato la PAC e le sue riforme, tenendo conto di entrambi i fattori, consapevoli del fatto che non avrebbero potuto utilizzare degli strumenti puramente economici, così come non avrebbero potuto valutarla soltanto attraverso una visione puramente politica, poiché questa politica è il risultato dell'azione di forze sia politiche sia economiche che si rispecchiano nella composizione delle Istituzioni europee che la gestiscono dal 1962 in maniera comune (Tracy, 1982; Senior Nello, 1984, 1997; Petit, 1985; De Gorter, 1989; Fearne, 1989; Moyer e Josling, 1990, 2002; Rausser et al., 1991; Swinnen, 1997, 2008; Swinbank, 1997; Zee, 1997; Akcrill, 2000; Moyer, 2004; Nedergaard, 2006; Pokrivcack et al., 2006, 2008; Henning e Struve, 2010).

Alcuni autori, non usano una distinzione tra l'approccio politico-economico e quello classico della "scelta pubblica"⁷⁶ teorizzato da Buchanan nel 1986, dal momento che la semplice descrizione dell'ambiente istituzionale dimostra le divergenze esistenti tra le prescrizioni economiche e

⁷⁶ La Teoria della scelta pubblica teorizzata da James Buchanan nel 1986 studia il comportamento degli attori decisionali nell'ambito politico e, a differenza della teoria delle scelte sociali che studia come dovrebbe o come si spera funzioni il sistema decisionale, si concentra sulla descrizione di come funziona nella realtà. Il nucleo della teoria della scelta pubblica secondo l'autore risiede nell'utilizzo della politica come strumento di scambio. In questo senso, il voto dell'elettore è sempre strategico, perché cerca di massimizzare il suo guadagno e nessuna regola di voto è immune a manipolazioni.

l'esecuzione da parte dei governi. Questa identificazione tra il significato della scelta pubblica e la semplice applicazione dell'economia alle scienze politiche è dovuta al fatto che la teoria della scelta pubblica usa strumenti della scienza economica per studiare il comportamento degli attori nell'ambito politico (Mueller, 1979). Questa teoria può essere utilizzata per comprendere come operano i principali attori legislativi durante la formazione della riforma della PAC sia dal punto di vista economico che politico.

Gli attori del sistema decisionale europeo sono di solito tre: elettori, politici e burocrati. Questa considerazione risulta valida anche nell'ambito decisionale della PAC.

Tenendo o meno in considerazione le ragioni, massimizzare il proprio interesse è alla base dell'azione di tutti e tre gli attori. Inoltre, secondo questa teoria, per un qualsiasi sistema politico è impossibile fornire beni e servizi efficienti senza sprechi di risorse e, di conseguenza, risulta impossibile non trovarsi talvolta in condizioni fallimentari, nelle quali ci si interroga sulla ragionevolezza della distribuzione delle risorse.

L'approccio politico-economico considera un assunto tipico dell'economia neo-classica, ovvero che l'interesse individuale delle persone fisiche persegue la massimizzazione della propria utilità in termini economici ed è sottoposto ad alcuni vincoli, come ad esempio quelli burocratici. Gli attori politici oltre alle preferenze individuali hanno delle preferenze dettate dalla loro posizione nel sistema politico e, di conseguenza, le loro preferenze finali sono dettate dalla combinazione delle due. Considerare soltanto un solo assunto nell'analisi di una decisione approvata nell'ambito agricolo europeo risulta dunque incompleta.

L'approccio politico-economico per quanto riguarda la PAC ha fatto uso di due tipologie di modelli: non formali e formali. Tracy (1984), Senior Nello (1984,1997), Swinbank (1997), Moyer e Josling (1990, 2002) e Nedergaard (2006) utilizzano modelli appartenenti alla prima tipologia, mentre Fearne (1989), Rausser e De Gorter (1991), Zee (1997); Pokrivcack et al.,(2006) e Henning (2007, 2008) modelli appartenenti alla seconda tipologia.

Modelli non formali

I modelli non formali rappresentano il primo tentativo di applicare concetti di economia politica allo studio e alla spiegazione della formazione della Politica agricola comune. L'applicazione si basa su un metodo prevalentemente storico, descrittivo ed interpretativo della struttura istituzionale del sistema europeo e dell'evoluzione della PAC (Zee, 1997).

Nel 1984, Senior Nello realizza un modello non formale basato sul legame tra gli sforzi dei gruppi d'interesse e la risposta da parte dei decisori. Secondo l'autrice, questo è un aspetto chiave della PAC. I risultati della PAC sono stati presi in esame nel modello come risultato di un processo decisionale articolato in tre fasi. Nella prima fase i diversi agenti economici identificano e valutano gli effetti di un cambiamento politico in base ai loro interessi. Nella seconda fase, gli agenti economici si organizzano in gruppi di interesse per rispondere agli effetti individuati, traducendo gli effetti attesi in sforzi per influenzare la politica. Nella terza fase i politici rispondono, attraverso decisioni politiche, agli sforzi degli agenti economici. L'autrice sostiene che tale collegamento dipende dal grado di apertura del sistema politico alle richieste degli agenti economici. Maggiore è l'apertura, maggiore è la coincidenza delle richieste da parte dei gruppi di interessi con le preferenze dei decisori.

In questo senso, l'autrice indica la PAC come una politica in grado di rappresentare precisamente questa dinamica e nota la tendenza a soddisfare le esigenze degli agricoltori al fine di garantire prezzi più alti a spese della collettività (contribuenti e consumatori). La spiegazione viene dal fatto che gli interessi che ruotano intorno agli agricoltori sono meglio organizzati rispetto a quelli dei consumatori. Inoltre, i Ministri dell'Agricoltura tendono a dimostrare un maggiore grado di apertura verso un livello di prezzi garantiti più elevati in cambio del sostegno che riceveranno dalle comunità agricole nella loro futura carriera politica. Questa dinamica si collega alla teoria di Down (1957), la quale si basa sul fatto che gli attori decisionali e gli elettori, caratterizzati da razionalità, tendono a massimizzare sempre la loro utilità: i politici formulano proposte per ottenere il maggior sostegno possibile da parte della società e gli elettori offrono il loro sostegno per un maggiore livello di beneficio atteso.

Nel 1997, Senior Nello aggiorna e affina i concetti e il quadro presentato nel 1984, dando particolare enfasi alla spiegazione del ruolo attivo delle lobby degli agricoltori a danno dei consumatori e dei contribuenti nel processo decisionale relativo alla politica agricola. Tenta di descrivere in un modello non formale le interazioni tra le istituzioni dell'UE e i gruppi di interesse, la cui influenza è ampiamente riconosciuta. Introduce inoltre nella sua analisi il concetto di ignoranza razionale. Considerata la difficoltà di avere un'informazione completa sui meccanismi esistenti nel processo decisionale della PAC, diversi gruppi della società, come consumatori e contribuenti non sono pienamente consapevoli dei costi che stanno pagando per tale politica. Di conseguenza, considera alcuni gruppi sociali come gruppi privilegiati. I grandi agricoltori, avendo

accesso alle informazioni e attraverso l'attività delle loro lobby, ottengono maggiori benefici nella distribuzione delle risorse pubbliche.

Nell'ambito dei modelli non formali si inserisce anche il modello di Moyer e Josling (1990). Gli autori analizzano due quadri politici differenti, uno quello in cui si sviluppa la politica agricola europea l'altro quello dove s'inserisce la politica agricola degli Stati Uniti. Essi tentano di prevedere il risultato finale di un'eventuale riforma della politica agricola in base alle dinamiche decisionali esistenti rispettivamente in UE e USA. Gli autori concentrano la loro attenzione *in primis* sulla composizione del sistema politico europeo e americano e alle tendenze economiche che lo caratterizzano e *in secundis*, ipotizzano attraverso un quadro analitico la possibilità di riforma delle due politiche agricole, considerando che:

- a) le tendenze economiche hanno una forte influenza sugli sviluppi politici, ma la natura del loro impatto è condizionata dal contesto politico.
- b) gli sviluppi politici possono essere anche indipendenti dalle tendenze economiche;
- c) gli sviluppi politici e le tendenze economiche hanno una forte influenza sul comportamento degli attori politici, che a loro volta sono condizionati dal contesto politico di cui fanno parte;
- d) gli esiti di una modifica di una politica risulta da un processo di contrattazione che riflette la posizione e l'intensità dell'impegno dei politici e della struttura generale nella quale si è sviluppato il processo decisionale.

Partendo da questi punti gli autori realizzano una serie di ipotesi circa il processo politico negli Stati Uniti e l'Unione Europea, riguardo una riforma, come ad esempio che:

- le iniziative per una riforma della politica vengono avanzate principalmente dal livello decisionale centrale, che non è strettamente coinvolto nel processo negoziale;
- gli attori legislativi e i burocrati non prendono quasi mai l'iniziativa per una riforma, a meno che un fattore di tipo economico (come una crisi di bilancio) non influenzi in maniera decisiva il loro lavoro;
- le riforme delle politiche agricole non fanno parte di un contesto di normale processo decisionale perché gli interessi agricoli tentano di bloccarle;

- un cambiamento nelle regole generali del processo decisionale può influenzare una contrattazione e cambiare i poteri degli attori decisionali;
- un cambiamento significativo nella politica agricola avviene solo quando non c'è alternativa e una crisi appare evidente; quando gli attori politici sono abilitati a prendere le decisioni appropriate, lasciano la strada aperta all' esercizio del potere da parte degli attori o delle agenzie esecutive e burocratiche.

La conclusione principale della loro analisi è che le crisi di bilancio sono elementi decisivi per il processo di riforma. Il motivo è che il processo politico spinge il gioco dei poteri in una zona a “somma zero” ovvero, gli attori politici in materia di politica agricola sono obbligati a prendere decisioni in termini di risorse finanziarie al ribasso, in quanto per risolvere i problemi agricoli, nuove risorse sono disponibili soltanto sacrificando le allocazioni di altri settori economici o sociali. Ne consegue che generalmente, le misure esistenti, ossia la politica di *status-quo* nel settore agricolo, coinvolge un minor numero di vincoli di bilancio rispetto a quello che s'impone dal sistema politico ed economico che è in continuo sviluppo. Per tale motivo, i politici, i burocrati e i gruppi di interesse appartenenti al settore agricolo, per mantenere lo stesso bilancio agricolo, hanno l'obbligo di trovare soluzioni più innovative.

A distanza di 12 anni, Moyer e Josling (2002) rivisitano l'analisi realizzata, seguendo lo stesso quadro composito ma, nella parte relativa alla politica europea concentrano la loro attenzione sulle dinamiche processuali ed economiche della riforma Mac Sharry e di Agenda 2000, mettendo in luce una serie di approcci alternativi, come ad esempio, il cd. *path dependency* e i cambi di paradigma. Il *path dependency* è il risultato dell'importanza della storia, dei passaggi precedentemente realizzati, che influiscono sulle decisioni future riguardanti la PAC. Questa dinamica spiega perché le lobby agricole tendono a sostenere spesso misure di rafforzamento delle misure esistenti e addirittura ad incrementarle. L'idea del cambio di paradigma appare nel momento in cui si vuole spiegare la necessità di una riforma più radicale. Il concetto appartiene di più all'ambito politico che a quello scientifico, perché si riferisce specificamente ad un cambio di equilibrio di poteri o un'evoluzione del potere tra diversi gruppi.

Nel 2004 Moyer amplia quest'ultima analisi in modo da spiegare un aspetto ancora più preciso, ovvero la resistenza delle politiche agricole degli Stati Uniti e dell'UE alle pressioni esterne, enumerando una serie di principi che si deducono quando si verifica una riforma nell'ambito di una politica agricola: i) il costo delle politiche agricole è sempre un fattore che spinge verso una

riforma, ma, paradossalmente, alcune riforme hanno portato ad un aumento del costo dello status quo; ii) una riforma radicale si realizza quasi sempre attraverso le direttive che provengono dal di fuori della comunità politica, cercando di controllare la progettazione e l'implementazione di questa modifica, in modo da garantire che gli effetti siano minimi sui beneficiari del sostegno agricolo; iii) esiste un *path-dependency* molto forte nel processo decisionale di riforma che impedisce la realizzazione di ampie riforme, soprattutto a causa di una forte settorialità del comparto agricolo e degli interessi dominanti degli agricoltori e iv) le pressioni internazionali sono sempre più importanti nell'ambito agricolo ma, a livello di influenza sulla riforma producono effetti solo quando sono combinate con pressioni interne. Questi principi di Moyer costituiscono assunti utili e validi nell'ambito dell'economia politica che possono essere utilizzati per osservare altre riforme del settore agricolo.

Modelli formali

Il ruolo dei modelli formali e il vasto numero di autori che hanno scelto di utilizzarli risiede nel fatto che sono dei modelli in grado di offrire un quadro politico economico più rigido e più complesso, con maggiori possibilità di verifica empirica delle ipotesi avanzate nell'ambito del processo decisionale e, in particolare, di alcuni temi specifici della PAC.

Fearne nella pubblicazione del 1989 "*A satisfaction model of CAP decision –making*" (rivisitazione del documento premiato l'anno precedente (1988) dalla Società di Economia Agraria dell'Università di Newcastle)⁷⁷, attraverso un modello formale tenta di fornire un quadro più rigoroso, nel quale sia possibile verificare un'ipotesi ed effettuare un'analisi di carattere maggiormente economica della politica agricola comune. L'autore considera nel suo modello economico formale un approccio comportamentale basato sul presupposto che i politici cercano di raggiungere la loro soddisfazione economica personale piuttosto che prendere decisioni ottimali per la società. Il concetto implica che, al momento dell'approvazione di una misura (direttiva, regolamenti, ecc.), i politici non cercano la massimizzazione ottimale del benessere collettivo, piuttosto un risultato che si possa considerare accettabile o soddisfacente. Le loro preferenze di voto non sono il risultato di una propria iniziativa ma, la reazione agli squilibri creati da determinate variabili quando raggiungono livelli insoddisfacenti e sono politicamente insostenibili. Infine, il livello complessivo di soddisfazione dipende da un compromesso tra la soddisfazione dei diversi partner coinvolti e gli interessi che rappresentano.

⁷⁷ The Annual Price Review – A framework for CAP Decision –Making. Discussion Paper. N.2/88. Department of Agricultural Economics and food Marketing. University of Newcastle upon Tyne.

Per dimostrare in maniera realistica il suo modello, Fearne prende a riferimento la misura che descrive la revisione dei prezzi annuali garantiti come determinante di una riforma della PAC ed elabora una regressione con variazioni annue reali dei redditi agricoli e delle pressioni di bilancio. Il risultato a cui giunge non rivela l'esistenza di una significativa correlazione tra i cambiamenti che accadono nei prezzi garantiti e il livello reale di spesa nell'ambito del FOEGA. Inoltre, nel modello considera la Commissione come attore unico che avanza le proposte e il Consiglio dei Ministri come attore piuttosto influenzato dalle implicazioni politiche dei suoi membri che assume le decisioni finali. Il risultato evidenziato dall'autore è che nel periodo in cui i politici devono raggiungere la decisione politica sul livello dei prezzi, essi agiscono in maniera discontinua a causa delle pressioni da parte dei gruppi di interesse. Di conseguenza, nel risultato finale di contrattazione si notano le preferenze dei gruppi d'interesse avanzate tramite la preferenza politica espressa da parte dell'attore politico sui prezzi annui piuttosto che quelle personali. Questo modello è considerato uno dei primi modelli più realistici poiché prende in considerazione la struttura del processo decisionale e un elemento chiave della PAC. Tuttavia, come lo stesso autore riconosce, utilizzare un modello quantitativo ha sì il vantaggio di essere semplice perché analizza uno o due argomenti, ma tale analisi non è applicabile a tutte le componenti della PAC indistintamente e di conseguenza risulta sempre necessario effettuare un'analisi qualitativa accanto.

Un approccio diverso è quello utilizzato da Rausser et al., (1991). Essi costruiscono un modello formale basandosi su una distinzione fondamentale tra due tipi di politiche pubbliche che gli attori politici manifestano: le politiche produttive, volte a fornire beni pubblici e aumentare il benessere collettivo, e le politiche cd. *Predatorie*, che tendono ad accumulare profitto dalle inefficienze comportamentali che si verificano nella redistribuzione delle risorse e che diminuiscono il benessere sociale. La loro ipotesi di base è quella che al momento di decidere sulle politiche agricole entrambi gli attori che utilizzano i due tipi di politiche sopramenzionati sono determinanti in uguale misura e si presentano congiuntamente al processo decisionale. Le decisioni finali sono il risultato della massimizzazione di una funzione di preferenza politica, il cui punto di equilibrio è una funzione di pesi relativi tra l'azienda agricola e altri settori non agricoli con costi economici associati e le politiche predatorie costruite dai parametri di domanda/offerta associati per un determinato prodotto agricolo. Gli autori, oltre a concludere che esiste un mercato politico affermano anche che analizzando i mercati agricoli è stato osservato che i mercati economici e quelli politici sono inseparabili. Infine, sottolineano che le politiche agricole riflettono un equilibrio di base tra i risultati delle due tipologie di politiche.

A differenza degli autori sopramenzionati, nella raccolta dei modelli di politica economica, Zee (1997) presenta tre macro tipi di modelli formali che tentano di spiegare la formazione politica della PAC: i) modelli basati sui voti; ii) modelli che prendono in considerazione principalmente i gruppi di interesse; e iii) modelli che considerano la burocrazia europea come principale attore nel determinare le decisioni agricole a livello europeo.

Nei *modelli di voto*, le politiche sono viste come la risposta dei politici alle pressioni degli elettori. Questo, alla stregua di quanto Black (1948) e Downs (1957) hanno teorizzato, quando hanno utilizzato il termine dell'utilità del guadagno per descrivere l'utilità di chi vota. I politici dipendono dal collegio elettorale. Mentre essi cercano sostegno politico per la loro rielezione o per la futura carriera politica, gli elettori cercano di aumentare l'utilità o il benessere da quelle politiche che presumibilmente verranno adottate. I voti possono essere di due tipi: deterministici o proposizionali. Con un voto deterministico si intende pro o contro e con un voto proporzionale si assume che questo rappresenti piuttosto l'intensità del sostegno politico individuale. La limitazione primaria di questo modello applicato alla formazione della PAC è quella che le questioni su cui si vota sono molteplici e sono di diverse tipologie. Ad esempio, misure a favore del bene pubblico, di redistribuzione delle risorse o di natura legale. Ridurre il voto di un singolo attore (SM) ad un pro o contro nell'ambito della PAC potrebbe risultare valido solo per un solo argomento, tenendo tuttavia conto che anche quel voto è condizionato da altri vincoli interni a livello nazionale.

I *modelli che si basano sull'azione dei gruppi di interesse* rispecchiano le politiche che vengono modificate dalle istituzioni europee. Tentare di fornire una spiegazione della formazione della politica agricola nell'UE come fanno Swinnen e De Gorter (1992) risulta fattibile, ma al tempo stesso limitativa. La pressione dei gruppi di interesse è simile a quella degli elettori. Entrambe le categorie tentano di raggiungere il proprio interesse e beneficiare di maggiori vantaggi. L'influenza di un gruppo di lobby dipende principalmente dalla quantità di risorse disponibili dalla quale dipende la sua stessa esistenza. L'azione lobbistica nelle Istituzioni europee è motivata dalla prospettiva di una raccolta di benefici, ovvero l'approvazione di un emendamento da loro proposto. L'adozione di quest'ultimo si traduce spesso in risorse economiche, ovvero *profit seeking*. Esistono però anche gruppi lobbistici il cui scopo è quello di aumentare le probabilità di elezione di alcuni politici (Austen-Smith, 1987). Le lobby si confrontano con quello che Munk (1994) considera il principale pericolo per l'efficacia dei gruppi di interesse il cd. *free-riding*, ovvero, il fenomeno che si verifica quando gli individui presenti presso le Istituzioni europee possono ottenere informazioni dalle istituzioni senza pagare un contributo ad alcun gruppo di interesse.

Si osservi tuttavia che i due modelli sopradescritti, considerano le dinamiche del processo decisionale, ma ignorano quasi totalmente il processo amministrativo e burocratico.

I modelli che si concentrano sull'analisi della burocrazia nel processo amministrativo si basano principalmente sulla teoria economico burocratica sviluppata da Niskanen nel 1974. Secondo Niskanen i risultati di un azione politica si basa sull'interazione tra il binomio budget e massima burocrazia e il sostegno politico a livello legislativo in condizione di informazione asimmetrica. Il ruolo dei burocrati è quella di indicare la procedura migliore per massimizzare il profitto. Essi sono dunque remunerati per le loro informazioni corrette.

Per quanto riguarda la PAC si assume che i burocrati non hanno preferenze politiche proprie ma, rispondono alle richieste dei politici o delle istituzioni legislative. Tuttavia, nel fare questo, i burocrati, conoscitori dei meccanismi interni e delle procedure, cercano di massimizzare la propria influenza. Non offrono una ipotesi riguardo ai possibili risultati o un'analisi, ma mettono a disposizione ad esempio soltanto il programma scritto. Anche se questo tipo di modello a livello empirico difficilmente spiega la formazione completa della PAC è comunque importate valutarlo perché la questione amministrativa e burocratica è un elemento considerato da sempre integrante quando si analizza questa politica.

L'approccio standard: I Modelli Formali Spaziali di Contrattazione Legislativa

Nella categoria dei modelli formali rientrano anche i modelli *spaziali di contrattazione legislativa*. Questi modelli, realizzati a partire dagli anni'80, hanno assunto come spazio multidimensionale da analizzare lo spazio politico dell'Unione Europea. Da allora sono considerati un approccio standard per analizzare le dinamiche decisionale europee che si creano quando ci si propone di riformare una politica comunitaria.

Le dinamiche di un processo decisionale generalmente sottostanno alle caratteristiche della teoria dei giochi. Questa teoria studia le situazioni di conflitto ricercando soluzioni competitive e/o cooperative tramite l'impiego di modelli. Si tratta, dunque, di un'analisi delle decisioni dei singoli attori e delle loro interazioni in seno ad una negoziazione, dove ognuno di essi cerca di massimizzare il proprio profitto e in cui le decisioni di uno potrebbero condizionare le decisioni di un altro attore e/o influenzare i risultati finali della negoziazione stessa.

Una qualsiasi contrattazione legislativa ha come obiettivo quello di giungere ad una soddisfacente distribuzione dei benefici per tutti gli attori. Tale configurazione per poter essere adottata dovrà essere condivisa da tutti gli attori e deve tener conto del fatto che non è permessa alcuna allocazione di benefici fuori dalla logica della contrattazione. Un esempio di questa tipologia di contrattazione è rappresentato dalla allocazione delle risorse finanziarie nell'Ue, poiché è a discrezione dei decisori europei, ovvero dipende dall'accordo raggiunto dai vertici (capi di stato e di governo degli SM). In questo caso, per poter essere adottata necessita del voto favorevole all'unanimità. Da notare in questo senso che se il totale delle risorse finanziarie rimane uguale e al tempo stesso aumenta il numero di SM, le possibilità di conflitto tra tutti gli attori aumenteranno.

Abitualmente i modelli di contrattazione legislativa sono costruiti tenendo conto di alcuni elementi di base, tra questi, il fatto che del processo decisionale europeo è preso in considerazione soltanto un determinato periodo di tempo (di solito un mandato o una legislatura) e si assume che gli attori decisionali (Commissione, Parlamento, SM in seno al Consiglio) operano in una condizione generale di perfetta informazione. Ovvero, le preferenze dei singoli attori sono conosciute da tutti gli altri attori, le regole e le procedure in vigore sono conosciute e comprese da parte di tutti i partecipanti alla contrattazione e le loro azioni sono facilmente rilevabili da parte dell'osservatore esterno.

Alcuni autori, tra cui Baron e Ferejohn (1989), hanno analizzato il processo decisionale relativo alla modifica di una politica comunitaria (non espressamente specificata), mentre altri (tra cui Pokrivcak et al., 2001; Pokrivcak et al., 2006; Henning, 2008) si sono concentrati sulla contrattazione legislativa in ambito di politica agricola comunitaria, riconducendo questa politica ad uno spazio unidimensionale.

In tutti questi modelli, gli attori decisionali hanno delle politiche che preferiscono di più tra tutte le politiche ideali. Queste possono essere più vicine o più lontane alle politiche ideali in base ai benefici che gli attori decisionali sperano di ottenere attraverso il compromesso e la contrattazione politica. Inoltre, risulta sempre difficile stabilire se una politica, sia essa ideale o preferita, è omogenea (cioè condivisa da tutti i decisori politici all'interno di una stessa Istituzione europea). Nella costruzione del modello vengono considerati n Stati Membri, ognuno a rappresentanza del proprio interesse nazionale. In seno al Consiglio, questi hanno preferenze individuali o preferenze che vengono condivise da un blocco di più SM. Nella costruzione dei modelli, alcuni autori inseriscono all'interno del modello tutti gli SM dell'UE, altri invece realizzano delle

semplificazioni come ad esempio Henning (2008) che considera un Consiglio formato da solo 10 SM. Le regole di voto sono diverse, se viene considerato il voto all'unanimità necessario per approvare gli emendamenti o il voto a maggioranza semplice o qualificata, per l'approvazione finale delle decisioni. Dal momento che fino al Trattato di Maastricht il Parlamento europeo ha avuto soltanto un ruolo consultivo nel processo decisionale, la maggior parte dei modelli di contrattazione legislativa riscontrati in letteratura assumono che la proposta di riforma di una politica europea sia avanzata dalla Commissione e venga approvata o respinta esclusivamente dal Consiglio.

Nei suddetti modelli, si assume anche che gli SM hanno il diritto di emendare la proposta di riforma avanzata dalla Commissione, tuttavia anche in questo caso gli autori effettuano delle semplificazioni a riguardo. Baron – Ferejohn (1989), nel loro modello selezionano alcuni SM e assumono che solo questi possono proporre degli emendamenti. Crombez et al., (2008) invece assumono che tutti gli SM hanno l'opportunità di proporre degli emendamenti secondo questo ordine: se uno SM non propone un emendamento, lo SM successivo ha l'opportunità di farlo. Se lo propone, c'è un voto sull'emendamento. L'emendamento è adottato se viene approvato da tutti gli SM o dalla maggioranza qualificata insieme all'approvazione da parte della Commissione. Quando a tutti gli SM è stata data la possibilità di proporre un emendamento, si va alla votazione finale della proposta della Commissione così emendata. Quest'ultima è approvata se ottiene il supporto della maggioranza qualificata e diventa la nuova politica comunitaria. Se viene respinta, rimane in vigore la politica precedente.

Partendo da queste caratteristiche di natura generale dei modelli spaziali di contrattazione legislativa, Crombez (1996, 1997,) presenta un modello spaziale che utilizza per analizzare il processo decisionale europeo in tre diverse configurazioni istituzionali: 1) procedura di consultazione, 2) procedura di cooperazione e 3) procedura di parere conforme.

L'autore, ipotizza per ognuna delle tre procedure summenzionate il pacchetto di politiche che potrebbe essere adottato e descrive le politiche di equilibrio in funzione delle politiche ideali dei diversi Paesi o dei cosiddetti organi sovranazionali (Parlamento e Commissione) e di quelli intergovernativi (Consigli dei Ministri). Attraverso il confronto tra le politiche comunitarie e analizzando in particolare, le competenze delle istituzioni, fornisce un quadro di riferimento atto a valutare i meriti e i demeriti delle attuali istituzioni comunitarie e le proposte per un cambiamento istituzionale.

1. Sotto la procedura di consultazione: l'autore sottolinea che l'abilità della Commissione di giungere ad una decisione è limitata. A tal proposito, identifica la presenza di due tipi di potere decisionale della Commissione, un potere *positivo* e uno *negativo*. Per potere *positivo* si intende l'abilità della COM di cambiare la politica attraverso le sue preferenze anche quando le preferenze della MQ in Consiglio sono diverse dalle sue. Con potere *negativo* si intende l'abilità della COM di mantenere lo *status quo* anche quando la MQ in Consiglio desidera modificare una politica comunitaria. Dal momento che, in seno al Consiglio è richiesta l'unanimità per approvare un emendamento o una proposta, il potere della Commissione è ristretto. Tuttavia, nella realtà risulta difficile che in seno al Consiglio si preferisca il cambiamento di una politica comunitaria all'unanimità.
2. Sotto la procedura di cooperazione, si osserva l'esistenza di un rapporto, anche se minimo, tra Commissione e Parlamento, rispetto allo scenario precedentemente delineato dalla procedura di consultazione. Questo rapporto è dato dal fatto che il Parlamento può apportare degli emendamenti alla proposta di modifica di una politica comunitaria. Tuttavia, nella fase di riesame della proposta, la Commissione può decidere se accettare o meno gli emendamenti. La proposta rivista è inviata di nuovo al Consiglio. Quest'ultimo decide se accettarla a maggioranza qualificata, mentre gli emendamenti apportati devono essere approvati all'unanimità. Il ruolo del Parlamento finisce in questa fase decisionale. La proposta rivista è la nuova posizione della Commissione. Questa però si discosta ancor più della sua politica ideale. Di conseguenza, sotto la procedura di cooperazione, il potere della Commissione diminuisce rispetto alla procedura di consultazione, poiché un'ulteriore richiesta istituzionale è necessaria per l'adozione della proposta. Il Parlamento quindi inizia a mostrarsi sulla scena decisionale già con la procedura di cooperazione. Anche se rimane tuttavia un attore secondario, poiché non ha potere sull'agenda dei lavori e neanche in alleanza con la Commissione riuscirebbe a condizionare il potere del Consiglio.
3. Sotto la procedura di parere conforme la capacità della Commissione di vedere approvate le sue decisioni originarie in tema di riforma di una politica comunitaria sono ulteriormente diminuite. Questa riduzione di poteri è dovuta al fatto che il Parlamento oltre a poter mettere il veto sulla proposta della Commissione, se riesce a trovare un alleato in seno al Consiglio, l'unanimità non è più raggiungibile. Da qui si deduce che la Commissione, oltre a tener conto delle preferenze del Parlamento, è ulteriormente condizionata da quello SM che in seno al Consiglio gioca il

ruolo di attore cardine. di conseguenza, anche in quest'ultima congiuntura istituzionale, la Commissione si vede restringere il campo decisionale.

L'autore si sofferma inoltre, sull'indecisione che caratterizza fundamentalmente tutte e tre le procedure legislative e che emerge dagli stessi requisiti istituzionali necessari per l'adozione di una legislazione, in combinazione con l'eterogeneità dei paesi e delle preferenze delle istituzioni. A tal proposito, identifica alcuni elementi istituzionali che causano l'indecisione: (1) la regola della maggioranza qualificata nel Consiglio per l'approvazione delle proposte della Commissione, nell'ambito della procedura di consultazione e di cooperazione, (2) la regola dell'unanimità del Consiglio per l'approvazione di emendamenti ad una proposta della Commissione, in tutte e tre le procedure, (3) il veto del Parlamento, in assenza di unanimità in seno al Consiglio, sotto la procedura di cooperazione, (4) il veto del Parlamento, nel quadro della procedura del parere conforme e (5) la regola dell'unanimità nel Consiglio per l'approvazione delle proposte della Commissione, nell'ambito della procedura di parere conforme.

Infine, osserva che la chiave per eliminare il potere dell'organo proponente è stata l'introduzione della regola della maggioranza semplice in seno al Consiglio per l'approvazione delle proposte della Commissione. Non nega però, che le nuove procedure sono parte di una tappa verso un maggiore potere sovranazionale che riduce costantemente i poteri della Commissione e che considerando l'andamento sopra descritto, emerge un maggior coinvolgimento del Parlamento nelle procedure legislative il che, rappresenta anche esso un passo avanti verso un maggiore potere sovranazionale nonostante, contemporaneamente comporti un aumento dell'indecisione. Più aumentano gli attori decisionali, più aumenta il fattore indecisione, però con un valore aggiunto: il Parlamento europeo, in quanto unica istituzione eletta direttamente dai cittadini, apporta a livello decisionale una maggiore democraticità al sistema europeo.

Pokrivcack et al.,(2006) seguendo la traccia di alcuni lavori precedentemente realizzati, effettuano insieme un lavoro nel quale costruiscono un modello spaziale che concentra l'attenzione rigorosamente sulle dinamiche decisionali che si formano durante il processo di una riforma. Essi hanno sviluppato un modello spaziale di contrattazione legislativa, che oltre a considerare l'influenza della Commissione nel processo decisionale e le regole di voto in seno al Consiglio prende in considerazione le pressioni esterne capaci di innescare un processo di riforma. Per riuscire a costruirlo effettuano una serie di semplificazioni come ad esempio considerare l'esistenza di una perfetta informazione circa le preferenze della Commissione e degli Stati membri, l'esclusione del

Parlamento europeo da qualsiasi ruolo nel processo decisionale (dal momento che all'epoca esso rappresenta solamente un organo consultivo a livello europeo) e l'attribuzione ad ogni SM in seno al Consiglio di uno stesso numero di voti.

In questo modello gli autori effettuano un'inversione nella procedura di analisi, ovvero osservano il processo decisionale a ritroso partendo dall'ultima fase del processo decisionale e dai risultati della riforma.

Nel realizzare il modello spaziale di contrattazione legislativa considerano la PAC come una politica unidimensionale nel quadro delle politiche comunitarie e assumono che il potere della Commissione diminuisce simmetricamente alla richiesta dell'aumento di voti necessari in seno al Consiglio per l'adozione di una proposta. Si deduce da qui che più difficile è il raggiungimento della maggioranza necessaria per l'adozione di una proposta più saldo risulta essere lo *status quo* e di conseguenza, meno probabile diventa l'approvazione di una riforma.

La Commissione, consapevole del fatto che gli SM cambiano spesso le loro posizioni in seno al Consiglio, tenta di valutare quale sia l'atteggiamento degli SM prima di avanzare una proposta di modifica davanti al Consiglio e al Parlamento. Gli autori in seguito, oltre ad evidenziare l'importanza delle posizioni degli SM nel processo decisionale pongono l'accento sulla dinamica che si crea tra SM che induce uno SM a diventare e assumere la posizione di SM cardine (o mediano) indispensabile per raggiungere la maggioranza qualificata (MQ). Il modello è legato alla teoria dell'elettore mediano di Black (1948), ma considera al posto del elettore mediano, lo SM con il ruolo cruciale nella formazione della maggioranza qualificata.

Nella maggioranza qualificata, il voto di ciascuno Stato membro non ha uguale peso, perché le votazioni avvengono con il sistema del voto ponderato. Questo sistema che non rappresenta una semplificazione, ma è una realtà, assegna un valore differente a ciascuno Stato in base al numero dei suoi abitanti con una revisione a favore degli Stati meno popolati. Adottare questo sistema di voto è stato necessario per via del continuo allargamento dell'Unione europea.

Alla fine del loro studio gli autori giungono ad alcune conclusioni, tra cui *i)* l'influenza della Commissione risulta minore quando è richiesta un'ampia maggioranza in seno al Consiglio per adottare le proposte e *ii)* la modifica di una politica diventa più riformista di quanto avrebbe preferito lo Stato membro mediano da cui dipende il raggiungimento della maggioranza qualificata (MQ) in seno al Consiglio, poiché paradossalmente, una combinazione di una Commissione pro

riforma e alcuni cambiamenti nelle condizioni esterne, come ad esempio un modifica nei prezzi internazionali dei prodotti agricoli, risultano più forte della sua posizione.

Il modello spaziale di contrattazione legislativa da loro realizzato ha il pregio di aver formalizzato il rapporto tra i vari attori che sono al centro del processo decisionale dell'UE. In merito alla PAC però, gli stessi autori riconoscono che le semplificazioni dimostrano un'evidenza empirica limitata. Essi ritengono che un'ulteriore ricerca, sia teorica che empirica, si renda necessaria per ottenere un migliore approfondimento su come le procedure decisionali dell'UE operano e impattano sulle politiche europee.

A conclusione della rassegna dei modelli appartenenti all'approccio politico economico, si può affermare che sia che si utilizzino modelli non formali o formali, questo approccio incontra una limitazione fondamentale, ovvero la difficoltà di tradurre in un modello quantitativo le dinamiche e le interazioni formali ed informali, come ad esempio, gli incontri bilaterali informali tra i Ministri, le situazioni di *bluffing*, di pianificazione strategica in seno al Consiglio o le pressioni derivate dalle azioni politiche ed economiche tra SM, tra Istituzioni e a livello internazionale. Cunha e Swinbank (2009) per confrontare i fattori determinanti nei processi decisionali di tre riforme della PAC (Riforma Mac Sharry, Agenda 2000 e Riforma Fischler) adoperano il metodo Delphi⁷⁸ per tradurre le dinamiche decisionali, data la minore efficacia di un metodo quantitativo che potesse rispondere allo scopo della loro ricerca. Crombez e Swinnen (2011) sottolineano l'impossibilità di confrontare la natura e la realizzazione degli emendamenti approvati nei negoziati concernenti le riforme della PAC sotto la procedura di consultazione con quelli approvati dal Parlamento attraverso la procedura di codecisione. Sottolineano inoltre che sarebbe impossibile creare un ampio archivio che riportasse le dinamiche negoziali sulle varie tematiche, come sono state condotte sia sotto la codecisione che sotto consultazione.

Infine, anche se tutti e tre gli approcci precedentemente descritti, presentano modelli che soffrono di mancanze, tra cui la principale è l'assenza di una dettagliata verifica empirica, tutti i modelli sono fonte di informazioni utili e allo stesso tempo incomplete per comprendere la formazione del processo decisionale. Utili, perché ciascuno di loro, offre la spiegazione di una certa dimensione del

⁷⁸ Il metodo Delphi è un metodo d'indagine iterativo, che si svolge attraverso più fasi di espressione e valutazione delle opinioni di un gruppo di esperti o attori sociali ed ha l'obiettivo di far convergere l'opinione più completa e condivisa in un'unica "espressione".

In termini più specifici, il metodo Delphi è una tecnica usata per ottenere risposte ad un problema da un gruppo (panel) di esperti indipendenti attraverso due o tre round. Dopo ogni round un amministratore fornisce un anonimo sommario delle risposte degli esperti e le loro ragioni. Quando le risposte degli esperti cambiano leggermente tra i vari round, il processo è arrestato, infine tra le risposte al round finale viene eseguita una sorta di media matematica. La tecnica può essere adottata per incontri faccia a faccia, in questo caso

processo decisionale. Incompleti, perché nessun modello descritto fornisce una visione globale della realtà complessiva che si manifesta nella formazione delle politiche comunitarie. Ed è anche per questa ragione che numerosi autori (tra gli altri Senior Nello, 1984; Zee, 1997), nelle loro conclusioni fanno notare i meriti di altri approcci e sottolineano l'importanza di ulteriori ricerche e approfondimenti.

Modello di Contrattazione di Nash

I modelli descritti attraverso l'approccio politico economico, sono quelli che più si avvicinano nel tentativo di risolvere un importante problema, ovvero, come semplificare una realtà complessa senza perdere la maggior parte delle informazioni necessarie per una verifica empirica, dal momento che questi modelli uniscono le due principali caratteristiche (economica e politica), che sono proprie ad ogni politica comunitaria. Tuttavia, come sottolineato da Thomson et al. (2006) siamo ancora lontani dal possedere un insieme convincente di spiegazioni sistematiche ed empiriche provate. Le valutazioni comparative tra modelli, effettuate negli ultimi anni (Bueno de Mesquita e Stokman, 1994; Thomson et al., 2006), non valutano in modo diretto l'influenza che ha (o meno) il potere contrattuale posseduto da un attore sul processo decisionale legislativo (Schneider et al., 2009). E non vi è accordo nella letteratura sul potere attribuito al Parlamento e agli altri attori nei vari processi di riforma (Selck and Steunenberg, 2004; Steunenberg and Selck, 2006). Pertanto, il modello di contrattazione canonico *Nash Bargaining Solution* (NBS) potrebbe essere più utile a spiegare e prevedere i processi legislativi dell'UE.

Questo modello assiomatico permette di studiare i negoziati in cui si hanno due o più offerte contemporaneamente. Sulla base delle informazioni possedute sulle preferenze degli attori e sulle loro aspettative minime (il cosiddetto punto di disaccordo), si effettua un calcolo previsionale unico di equilibrio. Sotto al punto di disaccordo non si raggiunge alcun "compromesso" e i negoziati si chiudono senza che nessun attore ottenga un risultato migliore rispetto allo *status quo*.

Quando un accordo viene raggiunto invece, si impone una domanda, ovvero, il successo ottenuto da alcuni attori all'interno delle contrattazioni e frutto del loro potere contrattuale o è influenzato dalla fortuna? La letteratura internazionale sull'analisi del processo decisionale dell'UE non considera in genere il numero di voti che uno Stato Membro può radunare in sede di Consiglio dei ministri (es Selck e Steunenberg, 2004), tuttavia in talune situazioni anche stati piccoli potrebbero trovarsi nella posizione di Stati pivot ed essere fondamentali nello spostare l'equilibrio di una scelta politica.

Nella visione di Barry, gli attori sono potenti solo se possono spostare l'esito come risultato sia di preferenze che di capacità (Barry, 1980a; 1980b).

Tuttavia, sebbene la fortuna giochi un ruolo importante nelle trattative negoziali è altrettanto vero che è altamente improbabile che la fortuna di un attore persista attraverso un grande numero di situazioni o controversie politiche come avviene ad esempio quando si discute una riforma della PAC.

Come indicato, l'NBS si basa solo sulle informazioni delle preferenze nella loro forma più semplice. Ovvero, il modello prevede che all'interno di uno spazio di contrattazione non-vuoto definito Θ i giocatori sceglieranno insieme una soluzione unica che è quella che massimizza il prodotto delle differenze individuali di utilità tra i valori del disaccordo degli attori Q e un risultato 0 .

Deve essere sottolineato che la filosofia dei modelli di contrattazione, quindi l'NBS, non ammette risultati Pareto-inefficienti, ciò è parzialmente in contrasto con i negoziati reali all'interno dell'Unione Europea. Poiché, come sappiamo, le contrattazioni reali sono sottoposte alle regole di voto a maggioranza qualificata, pertanto possono esservi perdite nette per un attore e guadagni netti per un altro.

Nel suo studio originale, Nash (1950) non si è posto il problema di come l'esito di una contrattazione potesse essere influenzato da eventuali asimmetrie di potere tra gli attori. Si preoccupò tuttavia, di come il potere potesse influenzare i negoziati; il 'gioco della minaccia' (Nash, 1953). Questo sviluppo può essere visto come un tentativo di conciliare il suo modello di contrattazione cooperativa con la teoria dei giochi non cooperativi che stava sviluppando nel frattempo (Nash, 1951). Schelling nel suo lavoro (1960) rifiuta questa forma di minaccia perché la sua attuazione pone la parte che emette la minaccia nella posizione migliore, lasciando aperta la questione del perché una minaccia dovrebbe essere lanciata verso tutti. Tuttavia la "minaccia" di Nash differisce dalla minaccia qui intesa, poiché nel secondo caso il minacciatore richiede solo alcuni risultati in un intervallo efficiente; cioè, sposta il punto zero a corrispondere con "nessun accordo" (Schelling, 1960; Binmore, 1998).

Se si assume che le competenze degli attori divergono, alcune delle osservazioni di Nash sull'importanza della capacità di contrattazione possono essere inserite nell'analisi. Nel modello NBS, il potere può influenzare la divisione del "guadagno" in tre forme: i) attraverso la

manipolazione del punto di disaccordo degli attori, ii) attraverso diverse dotazioni di risorse e iii) attraverso la rilevanza che gli attori attribuiscono alle questioni in esame.

CAPITOLO 5

PARTE SPERIMENTALE

5.1 Materiali e Metodi per la Verifica dell'Accuratezza Predittiva dei Diversi Modelli di Contrattazione Legislativa Applicati al Processo Decisionale della Riforma della PAC Post-2013

I giudizi degli esperti sono ampiamente utilizzati nelle scienze politiche e non sono esenti da limiti (Budge, 2000). Tuttavia, nel nostro caso restano lo strumento più efficace per rilevare le posizioni negoziali e misurarle (Swinnen, 2008), anche perché la possibilità di concentrare la raccolta d'informazioni su specifiche controversie elimina molti dei problemi evidenziati dalla letteratura che si generano quando si discute di dimensioni che appaiono più astratte come i concetti di destra-sinistra o progressista-liberale-conservatore (Benoit e Laver 2006). Nel presente studio i giudizi espressi dagli intervistati sono sottratti all'ambiguità che può derivare dal giudizio che l'intervistato ha della posizione politica espressa dall'attore-partito (Laver e Hunt 1992) e, al contrario, gli esperti sono invitati a posizionare gli attori su controversie specificamente definite, e non su dimensioni astratte. L'approccio utilizzato si basa su un numero relativamente ristretto di esperti che sono stati intervistati faccia a faccia e che sono stati motivati a giustificare le informazioni e soprattutto le valutazioni espresse (Thomson e Stokman 2006). Inoltre la comparazione delle risposte tra gli intervistati e l'uso di riferimenti documentali ha consentito di verificare la competenza e la credibilità delle stime fornite.

Le posizioni dei player coinvolti nel processo legislativo sulle controversie selezionate sono state raccolte attraverso interviste semi-strutturate condotte con esperti che, in maniera diretta o indiretta, sono stati coinvolti nel processo decisionale. In particolare sono stati intervistati 10 funzionari della Direzione Generale agricoltura, selezionati sulla base degli ambiti funzionali in cui ricadevano le controversie, 14 funzionari del Parlamento Europeo, scelti secondo gli stessi criteri, 26 deputati appartenenti alla Comagri e alla Commissione Envi, scelti in modo da tener conto sia dell'appartenenza politica (PPE, S&D, DL, VERDI, CON, GR-EUR, NI e SIN UN) che dei blocchi geografici di appartenenza (est, sud, nord), e un membro di ognuna delle rappresentanze degli SM per quanto riguarda il Consiglio. Gli altri intervistati erano osservatori privilegiati del processo di riforma, ritenuti da noi esperti in materia, quali funzionari del dipartimento di studi politici del

Parlamento europeo, membri del CESE, assistenti parlamentari e consiglieri politici di varie organizzazioni (Tabella 5).

Tabella 5 Tipologia e affiliazione degli intervistati

N. degli intervistati	Tipologia degli intervistati	Affiliazione gruppo politico/appartenenza
1	Presidente della ComAgri	S&D
2	Relatori della riforma PAC	PPE
1	Relatore della riforma PAC	S&D
1	Membro Comagri	PPE
2	Membri Comagri	S&D
3	Membri Comagri	Verdi
3	Membri Comagri	DL
3	Membri Comagri	CON
2	Membri Comagri	NI
2	Membri Comagri	GR EUR
1	Membri Comagri	SIN UN
5	Membri Envi	S&D/ PPE/Verdi
13	Assistenti e collaboratori	Uffici dei MEP's
27	Funzionari Rappresentanze Permanenti SM presso l'UE	SM
3	Funzionari del dipartimento di studi politici B (PE)	Diverse nazionalità
14	Funzionari dei vari segretariati politici del PE	Tutti i gruppi politici
10	Funzionari della DG Agri	Diverse nazionalità
8	Membri e assistenti del CESE della commissione NAT	Diverse nazionalità
15	Consiglieri politici e rappresentanti ministeriali	Diverse nazionalità

Le interviste hanno avuto una durata media di 45 minuti e agli intervistati è stato chiesto di esprimere pareri sulle posizioni di tutti e tre gli attori decisionali coinvolti (COM, CON, PE) e sul livello di importanza da loro attribuito ai singoli temi controversi, chiedendo di attribuire a quest'ultima risposta una stima numerica (0 – 100) corredata da informazioni qualitative che potessero supportare la stima stessa. I risultati delle interviste sono stati, insieme agli intervistati, sottoposte ad ulteriori verifiche utilizzando i documenti ufficiali prodotti dalla Commissione (proposta legislativa e *draft proposal* successivi), dal Parlamento⁷⁹ e dagli Stati Membri (in questo

⁷⁹ Rapporti d'iniziativa pre-comunicazione commissione:

- Rapporto d'iniziativa "Il futuro della PAC dopo il 2013"(INI(09) 2236)_relatore George Lyon
- Rapporto d'iniziativa "Relazione sulla PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio(INI(11)2051)_relatore Albert Dess
- Progetto di risoluzione legislativa del PE sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari(A7-0262/2011)_relatore James Nicholson
- Progetto di risoluzione legislativa del PE sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli (A7-0266/2011)_relatore: Iratxe García Pérez

caso si è fatto riferimento ai position paper ufficialmente inviati dagli SM prima e nel corso del negoziato).

In particolare le difficoltà maggiori si sono riscontrate nella ricostruzione delle posizioni del Consiglio non potendo disporre di registrazioni pubbliche delle riunioni del Consiglio (Thomson 2006), ma solo, in alcune occasioni, dei registri di voto che però, come rilevato in altri lavori (Hagemann, 2008; Mattila, 2009), non possono essere utilizzati come rappresentazione delle posizioni politiche degli SM in quanto solo occasionalmente il dissenso tra i membri del consiglio emerge in fase di voto.

Agli esperti per prima cosa è stato chiesto di individuare le principali divergenze o controversie sollevate dalla proposta legislativa di riforma della PAC, sulla base di un elenco molto ampio sottoposto a loro in via preliminare. Dopo aver selezionato le questioni principali (Tabella 6) all'esperto è stato chiesto di dare una rappresentazione spaziale del problema attraverso la rappresentazione su una scala delle posizioni dei singoli attori, rispettando l'ipotesi che gli attori si posizionino su ipotesi di singole preferenze apicali (Thomson e Stokman 2006). Per ogni problema, gli esperti sono stati invitati ad indicare l'alternativa politica inizialmente favorita da ciascuna delle parti interessate dopo l'introduzione della proposta e prima che il Consiglio avesse formulato la sua posizione comune (Thomson e Stokman 2006).

-
- Progetto di risoluzione legislativa del PE sulla 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 (COM(2011)0631 – C7-0338/2011 – 2011/0285(COD))_relatore Herbert Dorfmann;
 - Rapporto d'iniziativa sul mantenimento della produzione del latte nelle zone di montagna, nelle zone svantaggiate e nelle regioni ultraperiferiche dopo la scadenza del regime delle quote latte (A7-0383/2013)_relatore Herbert Dorfmann;

Controproposta legislativa:

- Progetto di risoluzione legislativa del PE sulla 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)0625 – C7-0336/2011 – COM(2012)0552 – C7-0311/2012 – 2011/0280(COD))_relatore Luis Manuel Capoulas Santos;
- Progetto di risoluzione legislativa del PE sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento OCM unica) (COM(2011)0626 – C7-0339/2011 – COM(2012)0535 – C7-0310/2012 – 2011/0281(COD))_relatore Michel Dantin;
- Progetto di risoluzione legislativa del PE sulla 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) (COM(2011)0627 – C7-0340/2011 – COM(2012)0553 – C7-0313/2012 – 2011/0282(COD))_relatore Luis Manuel Capoulas Santos;

Decisioni assunte a seguito della proposta legislativa:

- Progetto di risoluzione legislativa del PE sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce disposizioni transitorie relative al sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e che modifica il regolamento (UE) n. [SR] per quanto riguarda le risorse e la loro distribuzione per l'esercizio 2014 e che modifica il regolamento (CE) n. 73/2009 nonché i regolamenti (UE) n. [PD], (UE) n. [HZ] e (UE) n. [OCM] per quanto riguarda la loro applicazione nel corso dell'esercizio 2014_relatore: Albert DeB;

Tabella 6: Le maggiori controversie emerse nell'ambito della riforma della

-
1. La redistribuzione delle risorse
 2. La convergenza esterna dei pagamenti diretti
 3. La convergenza interna dei pagamenti diretti
 4. L'agricoltore attivo
 5. La digressività
 6. La diversificazione colturale massimo livello prima coltura
 7. La diversificazione colturale superficie minima aziendale
 8. L'ecological focus area (EFA)
 9. Le misure ambientali equivalenti
 10. Il pagamento redistributivo
 11. Il pagamento giovani agricoltori
 12. Il budget premio accoppiato risorse destinate
 13. Calcolo titoli pagamento
 14. I comparti del pagamento accoppiato
 15. Il pagamento aree svantaggiate
 16. Lo schema piccoli agricoltori
 17. Il capping digressività
 18. Il capping livello massimo
 19. L'estensione delle regole del «pacchetto latte» all'OCM unica
 20. il trasferimento di risorse dal secondo al primo pilastro
 21. Il trasferimento di risorse dal secondo al primo pilastro
 22. L'intervento per gravi perturbazioni del mercato
 23. Gli strumenti di gestione del rischio del secondo pilastro
 24. Tasso di cofinanziamento spese eleggibili
 25. Tasso di cofinanziamento aree svantaggiate
 26. Il tema dell'»overlapping « tra misure ambientali primo e secondo pilastro
 27. L'inclusione delle grandi aziende ai benefici dello sviluppo rurale
 28. Schema frutta nelle scuole
 29. Aiuti al settore ortofrutticolo
 30. Aiuti al settore apicolo
 31. Zucchero fine del sistema delle quote
 32. Vino fine del sistema delle quote
-

Dopo aver raccolto le informazioni di posizione utilizzando la formulazione sopradescritta, due intervistatori hanno chiesto a quindici esperti se potevano distinguere tra le preferenze reali degli attori e le posizioni politiche che hanno espresso al fine. Mentre gli intervistati hanno riconosciuto la rilevanza teorica di questa distinzione, nessuno era in grado di tradurre questa distinzione sistematicamente in posizioni di scala diverse per ciascuno degli attori. Ovviamente ci possono essere ambiti nei quali alcuni attori non hanno preferenze in quanto il tema controverso potrebbe addirittura non riguardare il proprio territorio o il proprio sistema di aiuti (come nel caso di alcune questioni relative alla regionalizzazione degli aiuti laddove la procedura è stata già attivata

utilizzando l'opzione specifica data dalla riforma del 2003). In questo caso gli attori che non hanno una posizione politica sono indicati come 'indifferenti' al risultato.

Gli esperti hanno fornito informazioni sulle posizioni politiche della Commissione, degli Stati membri e del Parlamento europeo, e ognuna di queste istituzioni è stata trattata come un attore unitario. Si tratta di un'ipotesi semplificativa dato che le posizioni politiche sono una conseguenza di complesse dinamiche interne ma, tuttavia, questi attori partecipano al processo decisionale esprimendo una posizione unica. Questo accade per la Commissione, dove le diverse Direzioni Generali possono avere pareri diversi su un particolare aspetto decisionale. In Parlamento dove l'appartenenza politica e territoriale fa maturare sensibilità diverse tanto su questione di ordine generale quanto su argomenti specifici. Negli Stati Membri dove dinamiche politiche e istituzionali possono vedere il confronto tra posizioni diverse. Nel presente lavoro il Parlamento e la Commissione vengono trattati come attori unitari, mentre il Consiglio come composizione delle posizioni dei singoli Stati Membri. Questa differenza di trattamento è giustificata tanto dal potere tradizionalmente espresso dal Consiglio all'interno del processo decisionale (Naurin e Wallace 2008), tanto dalla difficoltà di cogliere le dinamiche di composizione delle decisioni in seno a questa Istituzione (Costello 2009).

Attraverso il dialogo con gli esperti è stato individuato il "punto di riferimento" di ognuna delle controversie selezionate. Questo coincide con l'esito del processo decisionale che si verificherebbe in caso di mancata adozione della decisione (Thomson e Stokman, 2006), che non per forza corrisponde allo "status quo", in quanto a seconda dei temi trattati può essere diverso da questo. E' ad esempio il caso in cui gli attori impegnati nel processo decisionale non dovessero riuscire a raggiungere un accordo e questo si dovesse tradurre in una mancata assegnazione di risorse ad un programma.

La definizione del punto di riferimento risulta fondamentale per la misurazione dell'importanza che ciascun attore collega alla controversia oggetto d'esame. Infatti questa ha una corrispondenza anche con i valori che gli attori attribuiscono al risultato di un eventuale disaccordo oltre a conferire un peso negoziale più forte a coloro che beneficiano di più, o soffrono meno, del mancato accordo (Achen, 2006).

Sulla base di questi presupposti agli esperti è stato, quindi, chiesto di procedere alla stima del livello d'importanza attribuito da ciascun player alle diverse controversie selezionate. Con il termine "salianza" indichiamo l'intensità delle posizioni politiche degli attori coinvolti. Tutto questo si

traduce nel livello d'influenza esercitato nell'ambito del processo decisionale, poiché un attore con elevata rilevanza tenderà a spendere una percentuale elevata del suo potenziale negoziale per influenzare gli altri attori e l'esito del processo (Stokman e Van Oosten, 1994). Si tratta di un concetto chiave nei modelli di scambio politico (Coleman, 1972), che presuppone che gli attori possano differire tra loro non solo nel livello di rilevanza che esercitano nell'ambito del processo decisionale, ma anche nel livello di salienza attribuito alle diverse controversie. Ad ogni esperto è stato chiesto di stimare il livello di salienza di ogni attore per ogni controversia selezionata, all'interno di una scala 0-100.

Un punteggio di 100 indica che un problema è della massima importanza per un attore, mentre un punteggio pari a zero indica che il problema non ha nessuna importanza. Un punteggio di 50 indica che il problema ha un livello medio di priorità per lo stakeholder interessato e che, presumibilmente, questo è disposto ad adoperarsi per convincere gli altri attori, ma non a disperdere potenziale che può essere utile per questioni di maggiore salienza. Questo tipo di approccio aiuta anche gli esperti a fissare dei punti di riferimento per valutare i punteggi attribuiti ad attori diversi sul medesimo problema e agli stessi attori su tematiche differenti). I risultati di questa parte di lavoro sono presentati nell'appendice I.

Una volta individuate le posizioni politiche dei singoli attori coinvolti queste vengono utilizzate per capire il processo di adozione delle decisioni finali, insieme all'interpretazione delle regole decisionali in vigore nell'Unione Europea. All'interno dell'ampia letteratura che prende in considerazione sia gli aspetti formali che informali della negoziazione politica ha trovato particolare enfasi lo studio contenuto nel libro "The European Union Decides" (Thomson et al., 2006) che, utilizzando una particolare configurazione del modello del compromesso di Nash, ha generato previsioni più accurate rispetto a quanto fatto in precedenza con altri modelli.

Lo studio ha seguito questo approccio – Nash Bargaining Solution (NBS) - che origina dall'assunto che due attori che collaborano alla definizione di un risultato finale, selezioneranno quest'ultimo come quello che massimizza il prodotto delle loro utilità rispetto al risultato di un disaccordo. L'NBS è stato esteso poi alle impostazioni multi-attore (Achen 2006, Roth, 1979; Thomson and Lensberg, 1989), suggerendo un'operatività del modello di massimizzazione multilaterale del problema del seguente tipo (Bailer e Schneider, 2006):

$$\max_{O \in \Theta} \prod_{a=1}^n s_a (u_a (O) - u_a (Q))$$

Anche se l'uso di questo approccio appare parzialmente in contrasto con il funzionamento del processo decisionale europeo, si è ritenuto di sperimentare l'esito di alcune sue varianti. Infatti, nonostante l'uso del voto a maggioranza (o a maggioranza qualificata), che contrasterebbe con un modello basato sulla ricerca del consenso di tutti gli attori e che non prevede la possibilità di un esito pareto inefficiente come quello associato alle decisioni a maggioranza, la realtà operativa dell'Unione vede una costante ricerca del voto unanime all'interno del Consiglio Europeo (Heisenberg 2005).

Come sottolineato da Nash le conoscenze individuali possono avere un peso nella negoziazione. In quest'ottica risulta necessario introdurre nell'analisi alcune considerazioni relative alla forza degli attori impegnati nel processo decisionale.

In particolare risulta di peculiare interesse tenere in considerazione la dimensione cosiddetta delle "Capabilities", intendendo per queste la forza negoziale espressa dai diversi attori e la loro capacità di tradurla in esiti decisionali (Schneider, 2005). In questo lavoro abbiamo integrato questo concetto nel modello, trasformando il problema di massimizzazione collettiva nel seguente modo (Schneider, 2010):

$$\max_{O \in \Theta} \prod_{a=1}^n (u_a (O) - u_a (Q))^{c_a}$$

definendo un modello NBS asimmetrico con c_a che indica le capabilities del singolo attore, il cui ammontare complessivo è dato da:

$$\sum_{a=1}^n c_a = C$$

con C che indica lo stock complessivo di capabilities dell'Unione Europea.

Oltre alla dimensione delle “Capabilities, le soluzioni proposte in letteratura comprendono il tema delle “Saliency”, ossia dell’intensità con la quale l’attore persegue le sue aspettative negoziali. Questa diventa una risorsa di potere negoziale (Keohane and Nye, 1977; Moravcsik and Vachudova) che può essere inclusa nel modello, che definiamo modello di saliency (Thomson, 2011):

$$\underset{\text{outcome} \in Y}{\operatorname{argmax}} \prod_{a=1}^n s_a (\text{disagreement} - \text{preference}_a)^2 - s_a (\text{outcome} - \text{preference}_a)^2$$

Dove:

Y è l’insieme di possibili esiti decisionali sulla controversia, definito come l’insieme di numeri interi da 0 a 100 che tutti gli attori preferiscono al posto del risultato di un disaccordo.

argmax è il risultato della decisione che massimizza la seguente equazione.

Π è il simbolo per l’operatore prodotto.

a è la lettera utilizzata per indicare il primo attore nella serie di n attori. L’insieme di attori comprende la Commissione, il Parlamento e gli Stati membri.

s_a è il livello di salienza che l’attore a attribuisce alla controversia.

disaccordo è il risultato di disaccordo della controversia.

risultato è un possibile esito decisionale sulla questione dal set di risultati decisionali possibili Y .

preferenza i è la preferenza politica dell’attore i sulla questione.

La prima parte dell’equazione $s_a(\text{disagreement} - \text{preference}_a)^2$ individua l’utilità che gli attori ricevono dal risultato di un dissenso. Se la preferenza politica di un attore è vicina al risultato del disaccordo, questa parte dell’equazione sarà piccola, riflettendo il fatto che il risultato del disaccordo può non essere un cattivo esito per quell’attore.

La seconda parte dell’equazione $s_a(\text{outcome} - \text{preference}_a)^2$ che è sottratta dalla prima parte, cattura la perdita di utilità che ricevono gli attori dall’esito decisionale in esame, che può essere il risultato del disaccordo o qualsiasi altro risultato. Se la preferenza politica dell’attore è lontana dall’essere l’alternativa politica in esame, allora questa seconda parte dell’equazione produrrà un numero grande.

L'utilità per ogni attore da ogni possibile esito decisionale è definita dalla distanza della salienza ponderata al quadrato, tra la preferenza dell'attore e il possibile esito decisionale. L'uso del quadrato della distanza dalla salienza significa che gli attori sperimentano maggiori perdite per esiti decisionali che si discostano dal loro esito preferito, se attribuiscono un alto livello di rilevanza alla questione. In questa formulazione di NBS, il disaccordo viene concettualizzato come un'alternativa politica situata da qualche parte sulla scala politica 0-100.

Risultati

5.2 Risultati e Discussione sulla Verifica dell'Accuratezza Predittiva dei Diversi Modelli di Contrattazione Legislativa Applicati al Processo Decisionale della Riforma della PAC Post-2013

Il lavoro ha inteso procedere ad una valutazione della capacità predittiva dei modelli NBS sopra descritti. L'NBS asimmetrico e l'NBS *saliency* sono stati definiti sulla base degli indicatori forniti dagli esperti. Al fine di determinare l'accuratezza predittiva dei due modelli è stata presa come punto di riferimento la posizione mediana, definita attraverso l'approccio spaziale. Abbiamo poi calcolato l'errore medio assoluto per entrambi i modelli utilizzati.

I risultati ottenuti sono contenuti nella seguente tabella:

MODELLO	MEAN ABSOLUTE ERROR
MEDIANA	31,87
NBS asimmetrico	29,72
SALIENCY NBS	18,26

Questi risultati evidenziano come l'NBS asimmetrico si riveli solo marginalmente più accurato della mediana, mentre utilizzando l'NBS *saliency* il margine di errore si riduce significativamente. La caratteristica di questo approccio è che il risultato di disaccordo risulta essere implicitamente indesiderabile per tutti gli attori in causa. Inoltre si fa riferimento alla salienza media ponderata degli attori presupponendo che ciascuno degli attori (Commissione, Parlamento, Stati Membri) eserciti complessivamente la stessa forza negoziale. Un'ipotesi che, però, nonostante non sia

realistica offre ottimi risultati dal punto di vista dell'efficienza predittiva. Seguendo gli opportuni adattamenti suggeriti da Thomson (2011) l'NBS *saliency* può essere adattato nel seguente modo

$$outcome = \frac{\sum_{a=1}^n power_a salience_a}{\sum_{a=1}^n power_a salience_a}$$

dove

outcome è il risultato previsto.

potere a è il potere dell'attore a dall'insieme di *n* attori.

saliency a è il livello di salienza che quell'attore a attribuisce alla questione.

preferenza a è la preferenza politica dell'attore a .

Questa estensione consente di coniugare le dimensioni della forza negoziale e della salienza o importanza che viene attribuita alla controversia specifica.

Questo approccio consente di stimare la distribuzione del potere tra i diversi attori del processo negoziale variando il peso attribuito alla Commissione e al Parlamento per individuare la variante dell'NBS che offre le predizioni maggiormente accurate. Trattandosi di una procedura di co-decisione, il modello viene necessariamente semplificato considerando il Consiglio Europeo come un unico blocco (che sostituisce il peso dei diversi SM) e la soluzione è data dall'attribuzione di pesi di rilevanza ai singoli attori che consentano di minimizzare l'errore medio assoluto dell'NBS *saliency* secondo la seguente formulazione che individua il potere attribuito rispettivamente alla Commissione e al parlamento che:

$$\min \sum_{a=1}^m \left\{ \left| actual\ outcome_a - \frac{\sum_{i=1}^n power_i salience_{ia}}{\sum_{i=1}^n power_i salience_{ia}} \right| \right\} / m$$

dove

Il pedice *a* che sta per la questione *a* della serie di questioni *m*.

L'analisi considera la migliore distribuzione del potere tra il Consiglio e il Parlamento europeo escludendo la Commissione dal processo decisionale. Poiché come già riportato in precedenza la valutazione del gioco di contrattazione tra il Consiglio e il solo Parlamento europeo conduce a

risultati analoghi (Thomson, 2011) nei quali il miglior punteggio di potere ottenuto dal Parlamento europeo per le controversie in co-decisione rimane più o meno lo stesso se la Commissione è o non è inclusa. Al Consiglio viene attribuito un peso negoziale pari a 100 e si assume la parità di distribuzione dei poteri tra gli Stati Membri, mentre quello del Parlamento viene fatto variare tra 0 e 200.

Attraverso il modello si ottiene un risultato di potere, che meglio si adatta al PE, pari ad un peso negoziale del 26% rispetto al Consiglio. Un peso che può essere definito sostanziale ma ancora piuttosto distante dal concetto di “*equal footing*”. Non è ancora realistico posizionare il Parlamento europeo alla pari con il Consiglio nel suo insieme in termini di potere. I risultati di queste stime confermano che se la lettura sul piano normativo della procedura di co-decisione può ragionevolmente essere interpretata come parità di peso tra Consiglio e Parlamento, la realtà della distribuzione del potere tra Consiglio e Parlamento è molto diversa.

5.3 Conclusioni

Nel presente lavoro è stata messa in evidenza l'esistenza di una serie di fattori che hanno influenzato i tempi e la natura delle diverse riforme della politica agricola europea avvenute tra il 1992 e il 2009. Tra i fattori che hanno influenzato i precedenti processi di riforma della PAC sono stati identificati, tra gli altri, la nuova congiuntura istituzionale, il budget comunitario, l'allargamento ad Est dell'UE e gli accordi internazionali (Moyer, 1993; Swinnen, 2008; Levi e Stancich, 1997; Massot, 1998; Akrill, 2000; Blogowski e Borzeix, 2001; Daugjerg e Swinbank, 2007; Cuhna e Swinbank, 2009; De Castro, 2010; Adinolfi et al., 2010, Adinolfi et al., 2011a). Molti dei fattori d'influenza riscontrati in letteratura per le riforme passate si sono rivelati influenti anche durante le negoziazioni della nuova PAC nel periodo 2010-2013.

Il principale fattore che ha influenzato il processo decisionale e i risultati della riforma PAC post-2013, deriva dal contesto nel quale essa si è discussa, intendendo per contesto quello finanziario europeo. Il processo di riforma della PAC post-2013 non può essere pienamente compreso senza tener conto dei negoziati sul QFP 2014-2020, che hanno avuto inizio nel mese di giugno 2011 con la prima proposta della COM sui massimali di bilancio per il periodo di riferimento (Knops e Swinnen, 2014). Le molteplici previsioni sulla percentuale del budget da accordare alla PAC hanno occupato l'agenda dei lavori dei diversi servizi della Commissione, del Parlamento e dei Ministeri

dell'Agricoltura degli SM. Per la prima volta nella storia, l'assetto della nuova PAC si è deciso "al buio" per quanto riguarda le risorse allocate a questa politica e, confermando i timori di molti, la percentuale finanziaria ad essa destinata è diminuita, seguendo il cammino osservato attraverso le decisioni di ogni quadro finanziario pluriennale europeo.

Sulle risorse finanziarie ovviamente si basa la concorrenza della PAC con le altre politiche europee. Il Parlamento attraverso i suoi rappresentanti, ha criticato in diverse occasioni i tagli alle risorse della PAC a favore di altre politiche comunitarie e gli spostamenti di risorse che tradotti in pratica significavano tagli a detrimento del settore agricolo (Adinolfi et al., 2011a). Ciò nonostante, la crisi finanziaria globale e le ripercussioni suscitate nel territorio europeo, hanno posto le basi per facilitare gli interventi di taglio finanziario e giustificare il ridimensionamento economico di questa politica.

La PAC, tuttavia, resta una delle principali voci di spesa nel budget comunitario e per continuare a giustificare l'ampia quota di risorse da essa assorbita era necessario investire questa politica di un ruolo pubblico inattaccabile quale quello di contribuire a produrre esternalità positive, salvaguardare l'ambiente e promuovere lo sviluppo rurale. Questa riforma si era proposta di dare una risposta radicale al fattore ambientale, ponendo al centro il cd. *inverdimento* della PAC. Pur avendo reso la PAC maggiormente verde (il 30% dei pagamenti diretti destinati agli agricoltori sottostanno a pratiche ambientali) il radicale *inverdimento* proposto dalla Commissione è stato tuttavia modificato, sia tramite l'intervento del Parlamento che del Consiglio, tradendo in parte quelle che erano le aspettative sorte dopo la Proposta di una politica più ambientalista e facendo vincere ancora una volta una visione maggiormente produttivista. D'altro canto, il tema della *food security*, ovvero una produzione agricola sufficiente a sfamare l'intera popolazione mondiale, rappresenta la sfida di questo millennio, poiché la domanda alimentare mondiale aumenta, le diete si modificano, la demografia globale è in continua espansione e il mercato internazionale delle materie prime agricole è eccessivamente instabile. Tutti fattori che hanno dimostrato la loro pericolosità nelle enormi fluttuazioni dei prezzi agricoli registrate negli ultimi anni e che hanno messo in allarme i decisori politici. Uno degli obiettivi fondamentali della PAC resta quello di garantire alle popolazioni europee la disponibilità di risorse alimentari a prezzi accessibili. E per questo motivo la PAC deve rispondere in modo adeguato a tali esigenze cercando di produrre di più, in modo da garantire l'alimentazione alle popolazioni che governa, inquinando di meno in modo da salvaguardare l'ambiente e rispondere alle richieste della maggior parte dell'opinione pubblica.

Per poter percorrere questa via, l'unica strategia possibile è quella dell'investimento in tecnologia e innovazione. Capitolo purtroppo al quale questa riforma non ha dato il rilievo meritato. Il testo finale della PAC, indica che verrà istituita una rete con il compito di supportare il partenariato europeo per l'innovazione (PEI) in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura. Questo dovrebbe consentire di consolidare il collegamento tra le reti di gruppi operativi, i servizi di consulenza e i ricercatori. *“La rete PEI ha le seguenti finalità: favorire gli scambi di esperienze e di buone pratiche; stabilire un dialogo tra gli agricoltori e la comunità della ricerca e favorire la partecipazione di tutti i portatori d'interesse al processo di scambio delle conoscenze”*. Sicuramente un passo da valutare positivamente, ma probabilmente insufficiente a colmare l'esigenza di ricerca attuale.

Per la prima volta la Riforma della PAC si è discussa attribuendo un ruolo attivo al Parlamento Europeo. Questo nuovo assetto istituzionale ha, come già visto in passato (Swinnen, 2008; Crombez 2008), sortito un effetto non indifferente sul processo decisionale e sui risultati della riforma PAC post-2013. Il passaggio che vede la PAC sottoposta alla procedura di codecisione si può definire come processo decisionale spinto verso una maggiore democraticità.

Visti gli oltre 8.600 emendamenti depositati dal PE alle proposte legislative della COM, si può dichiarare che il Parlamento ha dimostrato una capacità di gestione importante e un buon timing all'interno delle istituzioni europee. E con più del 50% degli emendamenti presentati da parte del Parlamento europeo che si ritrovano nel testo finale della PAC si può inoltre concordare sul reale successo da parte di questa istituzione nel processo decisionale europeo (Kovacks, 2014).

Ciò nonostante, se considerato da un punto di vista quantitativo, la nostra analisi evidenzia un peso negoziale del PE pari al 26% rispetto al Consiglio. Che può sicuramente essere definito sostanziale, anche se ancora piuttosto distante dal concetto di “on equal footing” come stabilito dal Trattato di Lisbona. I risultati delle nostre stime confermano che sebbene la lettura sul piano normativo della procedura di codecisione può ragionevolmente essere interpretata come parità di peso tra Consiglio e Parlamento, la realtà odierna della distribuzione del potere tra il Consiglio e il Parlamento è ancora distante da tale risultato. Inoltre resta da sottolineare che il modello di contrattazione legislativa maggiormente accurato nella predizione dei risultati di riforma è L’NBS *saliency*.

BIBLIOGRAFIA

Ackrill, R. (2000). *The Common Agricultural Policy*. Ed. Sheffield Academic Press for the University Association for Contemporary European Studies.

Ackrill, R., (2008). The CAP and its reform - half a century of change? *EuroChoices*, 7 (2). pp. 13-21.

Adinolfi, F., Little, J., Massot, A. (2010). The CAP towards 2020: Working Paper on the EC Communication of 18 November 2010. Note. Dipartimento Tematico B, Parlamento Europeo.

Adinolfi, F. (2010). Agriculture in Romania. Note. Dipartimento Tematico B, Parlamento Europeo.

Adinolfi, F., Little, J., Massot, A. (2011a). La Pac nel quadro finanziario pluriennale 2014/2020. Note. Dipartimento Tematico B, Parlamento Europeo.

Adinolfi, F., De Castro, P., La Via, G., Marangon, F. (2011b). Il processo di riforma della Politica Agricola Comunitaria. Stato dell'arte e prospettive. *International Agriculture Policy*. Vol. 1/2011, pp. 9-19.

Adinolfi, F., Little, J., Massot, A. (2011c). *The CAP towards 2020 : Possible Scenarios for the Reallocation of the Budget for Direct Payments*. Studi, Dipartimento Tematico B, Parlamento Europeo.

Adinolfi, F., De Castro, P., Capitanio, F., Di Pasquale J. (2012). The future of European agricultural policy. Some reflections in the light of the proposals put forward by the EU Commission. *New Medit.* vol 11, n.2.

Andenæs, M. T., Usher J. A., (2003). *The Treaty of Nice and Beyond: Enlargement and Constitutional Reform* Ed. Hart Publishing.

Averyt, W., Eurogroups, Clientela, and the European Community. *International Organization*. N. 29, pp. 949-972.

Austen-Smith, D.(1987). Interest groups, campaign contributions, and probabilistic voting. *Public Choice*. Vol. 54, Issue 2, pp 123-139.

Baron P.B., Ferejohn J.A. (1989). Bargaining in Legislatures. *The American Political Science Review*. Vol. 83, No. 4, pag. 1181-1206.

Barry, B. (1980a). Is it Better to be Powerful or Lucky, Part I. *Political Studies*, 28 (2), 183–94.

Barry, B. (1980b). Is it Better to be Powerful or Lucky, Part II. *Political Studies*, 28 (3), 317–43.

Bianchi, D. (2007). *La politica agricola comune (PAC) Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*. Ed. Felici

Bilancia, P (2009). *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*. Ed. Giuffrè Editore. pag. 44.

- Bindi, F., Bindi, F.M. D'Ambrosio, P. (2005). *Il Futuro dell'Europa: storia, funzionamento e retroscena dell'Unione europea*. Ed. FrancoAngeli. pag. 87.
- Binmore, K. G. (1998) *Game Theory and the Social Contract II..Just Playing*. Cambridge: The MIT Press.
- Black, D. (1948) . On the Rationale of Group Decision-making. *Journal of Political Economy* 56: 23–34
- Blogowski, A., Borzeix,V. (2001). L'accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Première partie. *NEE*. n.13, pp. 105-138 Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
- Buchanan, A. E. (1989). *Deciding for Others: The Ethics of Surrogate Decision Making*. Ed. Cambridge University Press.
- Bueno de Mesquita, B., Stokman,F.N. (1994). *European Community Decision Making: Models, Applications and Comparisons*. Ed. New Haven: Yale University Press.
- Bussière. E. (2007). Europe organisée, Europe du libre-échange ?: fin XIXe siècle-années 1960. *Le comité économique et social et ses tentatives pour influencer la politique de la CEE, puis de l'UE*. Antonio Varsori. Università di Padova, pp.229-240.
- Carinci, F., Pizzoferrato, A. (2010). *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*. Ed. Utet Giuridica.
- Cesaretti, G. P., Coppola, A., Marotta, G. (1991). La riforma della PAC: alcune riflessioni. *Rivista di Economia Agraria*, n. 3.
- Cini, M. (2007). *From integration to integrity: administrative ethics and reform in the European Commission*. Ed. Manchester University Press.
- Colombo, L. (2002). *Fame: produzione di cibo e sovranità alimentare*. Ed. Jaca Book Conciliazioni e Codecisione (2007) DV684001IT.doc Luglio.
- Coleman, D.W, Tangemann, S. (1999). The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 37, No. 3, pp. 385–405.
- Crombez, C. (1996). Legislative Procedures in the European Community. *British Journal of Political Science*. Volume 26, Issue 02, pag. 199-228.
- Crombez, C. (1997). The Co-Decision Procedure in the European Union, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, N. 1, pag. 97-119.
- Crombez, C. (1998). *The Treaty of Amsterdam and the codecision procedure*. Departement Toegepaste Economische Wetenschappen.D/1998/2376/26
- Crombez, C. (2000). Spatial models of logrolling in the European Union. *European Journal of Political Economy*. Vol. 16, pp. 707–737.

- Crombez, C. (2000). The Treaty of Amsterdam and the Codecision Procedure'. In Aspinwall M.D. e G. Schneider . *The Rules of Integration*.
- Crombez, C. (2008). Institutional Reform and Agricultural policy reform in the EU. In Swinnen, J.F.M., *The Perfect Storm*. Ed. CEPSS.
- Crombez, C. Hix, S. (2010). Treaty Reform and the Commission's Appointment and Policy Making Role in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 12(3) 291-314.
- Crombez, C. Hix, S. (2012). Legislative Activity and Gridlock in European Union. Department of managerial economics, strategy and innovation (MSI), OR 1226.
- Crombez, C., Swinnen, J.F.M. (2011). Political Institutions and Public Policy: The Co-Decision Procedure in the European Union and the Reform of the Common Agricultural Policy. LICOS Discussion Papers 28611. LICOS - Centre for Institutions and Economic Performance, KU Leuven.
- Costato, L., Basile, E. R. (2011). *Trattato di Diritto Agrario*. Ed. UTET Giuridica.
- Coleman, W. D., Tangermann, S. (1999). CAP Reform, the UruguayRound and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 37(3).
- Cunha, A., Swinbank, A., (2009). Exploring the Determinants of CAP Reform: A Delphi Survey of Key Decision-Makers. *Journal of Common Market Studies*. Ed. Wiley Blackwell, Vol. 47, pp. 235-261, 03.
- Cuhna, A., Swinbank, A. (2009). Exploring the Determinants of CAP Reform: A Delphi Survey of Key Decision-Makers. *Journal of Common Market Studies*. Volume 47, Issue 2.
- Cuhna, A., Swinbank, A. (2011). *An Inside View of the CAP reform process: Explaining the Mac Sharry, Agenda 200 and Fishler Reforms*. Ed. Oxford.
- Daugbjerg, C. (1999), Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures, *Journal of Common Market Studies*. Vol. 37(3). pp. 407-428.
- Daugbjerg, C., Swinbank, (2007). Politics of CAP Reform: Trade Negotiations, Istitutional Settigs and Blame Avoidance. *JCMS 2007 Vol 45 Numero 1*. pag. 1- 22
- Daugbjerg, C. 2008. Ideas in two-level games: the EC—US dispute over agriculture in the GATT Uruguay Round. *Comparative Political Studies*. N.41. 1266-89.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Ed. New York.
- De Castro, P. (2010). *L'agricoltura europea e le nuove sfide globali*. Ed. Donzelli.
- De Castro, P. (2011). *Corsa alla terra. cibo e agricoltura nell'era della nuova scarsità*. Ed. Donzelli.

- De Castro, P., Capitanio, F., Adinolfi, F., Di Pasquale, J. (2012). Pac post 2013. Alla ricerca di un trade off tra funzione economica e funzione ambientale. *Rivista di Economia Agraria*, Vol. XIV, issue 1, pp. 11-25.
- de Gorter D. H., Harvey D. (1989). Farm income support with minimal trade distortions. *Food Policy*, 14: 268-273.
- de Gorter, D.H., Nielson, D. J., Rausser, G. C. (1992), Productive and Predatory Public Policies: Research Expenditures and Producer Subsidies in Agriculture, *American Journal of Agricultural Economics*, N. 74(1), pp 27-37.
- De Filippis F., Sardone R. (2010), Il dibattito sul bilancio UE e il ruolo della PAC. Funzionamento, evoluzione e prospettive. Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, INEA.
- De Filippis F., Frascarelli A. (2012). Il percorso, l'impianto e gli obiettivi della riforma della Pac, in De Filippis F. (a cura), *La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*. Edizioni Tellus, Roma.
- Dehousse, R. (1995). Constitutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue?. *West European Politics* 18:118-136.
- Di Pieri, R., Pretolani, R. (2011). *Il sistema agro-alimentare della Lombardia*. Rapporto 2011.
- Euroconsulting. (Data 18.11.2010). "La Commissione delinea il programma per una Pac lungimirante dopo 2013".
- FAO (2009). *The State of Food Insecurity (SOFI 2009)*. www.fao.org.
- FAO (2012). *The State of Food Insecurity in the World 2012 (SOFI 2013)* .www.fao.org.
- Frascarelli, A. (2010). Terra e Vita. N.16/2010 - Riviste *Ed. Agricole*.
- Fearne, A. (1989). A 'Satisficing' Model of CAP Decision-Making, *Journal Of Agricultural Economics*, Vol. 40(1), pg 71-81.
- Garzon, I. (2006). *Reforming the Common Agricultural Policy History of a Paradigm Change*. Ed. Pgrave Macmillan.
- Gallent, N., Kidd, S., Juntti, M., Shaw, D. (2008). *Introduction to Rural Planning*. Ed. Taylor & Fra
- Garrett, G. (1995) The Politics of European Legal Integration, *International Organization*, 49 pp. 171-181.
- Garrett, G., Tsebelis, R. C. (2011). The EU legislative process. *EUP Group*. Vol.2.
- Golub, J. (1999). In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community. *International Organization*.

- Greer, A., Hind, T. (2012). Inter-institutional decision-making: The case of the Common Agricultural. *Policy Policy and Society*, N. 31, pp. 331–341.
- Hart, K., Little, J. (2012). Environmental approach of the CAP legislative proposal. *Politica Agricola Internazionale*, Vol. 1, pp. 19-30.
- Henning, C.H.C.A., Latacz- Lohman, U. (2004). Will allargement gridlock Cap reform? a Political Economy Prospective. *Eurochoice*. pp.38-41
- Henning, C.H.C.A., (2008). EU enlargement: driver of or obstacle to future CAP reforms?. Swinnen, J.F.M. In *The Perfect Storm*. Ed. CEPSS.
- Henning, C. H.C.A., Struve C. (2010). Legislative bargaining in a general equilibrium framework: The case of the CAP. Department of Agricultural Economics, University of Kiel.
- Henke, R. (2004). Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale. INEA
- Henke, R., Vanni. F (2010). Dopo il 2013: attori e temi del dibattito sul futuro della PAC. *Economia & Diritto Agroalimentare XV*, pp. 327-350.
- Henke, R., Sardone, R., Vanni. F. (2010). Il dibattito sul processi di revisione: le principali posizioni. De Filippis, F., Sardone, R., Rapporto INEA *Il dibattito sul bilancio Ue e il ruolo della Pac. Funzionamento, evoluzione e prospettive*.
- Latino, A. (2008). *Il regime degli scambi dei prodotti agricoli nell'Unione Europea e nell'organizzazione mondiale del commercio*. Ed. Il Sirente.
- Levi, P.R., Stancich, L. (1997). The exception that proves the rule? The case of Mac Sharry reforms of the CAP. Paper for the 5 th. ECSA Bienal conferene, Seattle, May 29-June 2, 1997
- Lynggaard, K. (2007). *The Common Agricultural Policy and Organic Farming: An Institutional Perspective on Continuity and Change* . Ed.CABI.
- Iagatti, M., Sorrentino, A. (2007). La path dependency nel processo di riforma della PAC. *AgriRegioni Europa*. Anno 3. Numero 9, Giugno 2007.
- Juntti, M., Potter, C. (2002). *Interpreting and re-interpreting agri-environmental policy: Communication, trust and knowledge in the implementation process*. Ed. Sociologia Ruralis 42 (3) pp. 215-232.
- Josling, T (2008). External Influences on CAP reforms: an historical perspective. In Swinnen, J.F.M. (2008). *The Perfect Storm*. Ed. CEPSS, pp.57-75.
- Kay, A. (2006). *The Dynamics of Public Policy: Theory And Evidence*. Edward Elgar Publishing
- Kelch, D., Normile, M. A. (2004). *CAP Reform of 2003-04*. Ed. WRS-04-07, USDA/ERS, September 2004.

- Koester, U. (2011). Greening - a return to compulsory set-aside. <http://capreform.eu/assessment-of-the-commission's-proposal-for-an-obligatory-set-aside-programme/>
- Kolmar, M. (2003). An Analysis of Institutional Change in the European Union. *European Journal*.
- Koning, T. (2008). Analysing the Process of EU Legislative Decision – Making, To Make a Long Story Short.... *Union Politics*, Vol.9, issue 1, pp. 145-165.
- Kovaks, A. (2014). The role of European Parliament in the legislation of common Agriculture Policy. Paper prepared for the presentation for the 142nd EAAE Seminar Growing Success? Agriculture and rural development in an enlarged EU, May, 29-30, 2014. Corvinus University of Budapest, Hungary.
- Krislov, S., Ehlermann C.D., Weiler, J. (1986). The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community. In *Integration through Law*. Vol. 1, Book 2.
- Matthews, A. (2011). Post -2013EU Common agricultural policy, Trade and Development. ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development.
- Matthews, A. (2012). Environmental Public Goods in the New CAP: Impact of Greening Proposals and Possible Alternatives. IP/B/AGRI/CEI/2011-097/E001/SC1, Directorate-General for Internal Policies, Brussels.
- Malassis, L., Ghersi.G. (1992). *Introduzione all'economia agroalimentare*. Ed. Il Mulino.
- Masini, G. (2010). Le aperture sugli Ogm evidenziano le contraddizioni della Pac. Rev.on line *La Valle Del Siele*.
- Massot Marti, A. (2010). Le Traite de Rome et les fondaments de la PAC, DV/830514 FR.doc
- Mahé, V. L. P., Roe, T. L. (1996). The Political Economy of Reforming the 1992 CAP Reform *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 78, No. 5, Proceedings Issue.
- MIPAAF, (2010a) Rapporto. La discussione sul futuro della PAC quadro comunitario e interessi dell'Italia. www.inea.it
- MIPAAF, (2011b). Sintesi delle proposte legislative della Commissione europea sulla riforma della PAC 2014/2020
- Moehler, R. (2008). The internal and external Forces driving CAP reforms. In Swinnen, J.F.M. (2008). *The Perfect Storm*. Ed. CEPSS.Pag.76-82.
- Moser, P. 1996. The European Parliament as a Conditional Agenda Setter: What are the Conditions? A Critique of Tsebelis (1994). *American Political Science Review*. N.90.

- Moyer, H. W., Josling T. E. (1990), *Agricultural Policy Reform: Politics And Process in the EC and the USA*. Ed. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Moyer, H. W., (1993). *EC decisionmaking, the Macsharry reforms of the CAP, Maastricht, and the GATT Uruguay Round*. UNSPECIFIED, Washington, DC. (Unpublished).
- Moyer, H. W., Josling T. E. (2002). *Agricultural Policy Reform: Politics And Process in the EU and USA in the 1990's*. Ashgate.
- Moyer, H. W. (2004). Embedded Inflexibility in U. S. and E. U. Agricultural Policy Processes: Why Policy Change is not Easily Induced by Outside Pressures, Paper presented at the XI World Congress of Rural Sociology, July 25-31, 2004.
- Moravcsik, A. (1991). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N. 4, pp. 473-524.
- Morhain, S. (2005). *La PAC: son histoire, ses reforme*. Ed.Educagri.
- Mueller, D.C. (1979). The positive theory of public bureaucracy. *Public Choice*. Cambridge University Press.
- Munoz, C. (1992). La réforme de la politique agricole commune de 1992. Le décision du conseil de mai 1992, série "Agriculture -Peche-forets" W-12/Partie I. Pag. 25
- Munk, K. J. (1994). Explaining Agricultural Policy, *European Economy* .No. 4.
- Levy, R. P. e Stancich, L. (1997).The exception that proves the rule? The case of the MacSharry reforms for the CAP. In: UNSPECIFIED, Seattle, WA. (Unpublished)
- Lynggaard, K. (2006). *The Common Agricultural Policy And Organic Farming*. Ed.CABI.
- Nash, J. F. (1950). The Bargaining Problem, *Econometrica* 18 (2): 155-162.
- Nash, J.F. (1951). Non-Cooperative Games. *Annals of Mathematics*,54. pp. 286-295.
- Nash, J.F. (2004). *Giochi non cooperativi e altri scritti*. Ed. Zanichelli.
- Nash, J. F. (1953). Two-Person Cooperative Games. *Econometrica*, Vol. 21, No. 1 pp. 128-140.
- Nomisma (2005). *X Rapporto Agricoltura - La politica agricola europea nell'UE allargata*. Ed. Nomisma.
- Nedergaard, P. (2006). Market Failures and Government Failures: a theoretical model of the Common Agricultural Policy, *Public Choice*. Vol. 127. N. 3-4 June 2006.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Ed. Chicago & New. York: Aldine-Atherton, Inc.

- Olper, A. (2008latino). Constrains and causes of the 2003 Eu Agriculture Policy reform. In Swinnen, J.F.M., *The Perfect Storm*. Ed. CEPSS.pp. 83-101.
- Rausser, Gordon C., De Gorter, H. (1991). The Political Economy of Commodity and Public Good Policies in European Agriculture: Implications for Policy Reform. *European Review of Agricultural Economics*, No. 18(3/4), pp. 485-504
- Ritson, C., Harvey D. R. (1997). *The common agricultural policy*. Ed. CAB International.
- Patterson, L.A.(1997).Agricultural policy reform in the European Community: a three-level game analysis. *International Organization*. N.51, 1, Winter 1997, pp. 135±165.
- Pokrivcak, J., de Gorter, H.,Swinnen, J.F.M. (2001). Does a Restaurant Table Effect exist with the Eu 's Common Agricultural Policy? A Note. *Journal of Agricultural Economics*, N.2 .Vol.52.
- Pokrivcak, J., Crombez, C., Swinnen.J. H. (2006). The status quo bias and reform of the Common Agricultural Policy: impact of voting rules, the European Commission and external changes *European Review of Agricultural Economics*. Vol 33 (4).
- Peterson, M. (1979). International interest organizations and the transmutation of postwar society. Volume 1. Ed. Almqvist & Wiksell international.
- Peterson, J. (1995). Decision Making in the European Union, towards and framework for analysis. *Journal of European Public Policy*. 21 march 1995. pp.69-93.
- Peterson, J., Bomberg, E. (1999). *Decision-Making in the European Union*. Ed. Palgrave Macmillan.
- Petit, M. (1985). Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community. Research Report 51. Washington D. C.: International Food Policy Research Institute.
- Piris, J.C. (2010), *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Ed. Cambridge University Press.
- Pollack, M. A. (1999). Delegation, Agency and Agenda Setting in the Treaty of Amsterdam, *European Integration*. Online Papers (EioP), 3: 6, April 1999.
- Pokrivcak, J., Crombez, C., Swinnen, J. F. M. (2006). The status quo bias and reform of the Common Agricultural Policy: impact of voting rules, the European Commission and external changes. *European Review of Agricultural Economics* .Vol.33. pp. 562–590.
- Putnam R.D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*. Vol. 42, No. 3. pp. 427-460.
- Pupo D'Andrea, M. R. (2011). Finestra sulla PAC. *AgriRegioniEuropa*.
- Sabatino, A. (2001). *La riforma della politica agricola comune e la Costituzione europea*. Anno Ed. XLIII, 2001, Nr. 2.

- Sbragia, A. (1993). Asymmetrical Integration in the European Community: The Single European Act and Institutional Development. In Smith D.e Ray, J. The 1993, *Project and the Future of Integration in Europe*. Ed.. Armonk: M.E. Sharpe.
- Selck, T. J., Steunenberg, B. (2004). Between Power and Luck: The European Parliament in the EU Legislative Process. *European Union Politics* 5 (1).
- Selck, T. J., Steunenberg, B.(2006). Testing Procedural Models of EU Legislative Decision-Making, in Thomson, R., Stokman, F. N., Achen, C. H. e König, T. (2006). *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 54-85.
- Scharpf, F. (1997). Economic Integration, Democracy, and the Welfare State. *Journal of European Public Policy*, 4:18-36.
- Schelling T. C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Ed.Harvard University Press.
- Schneider, G., Finke D., Bailer, S. (2009). Bargaining Power in the European Union: An Evaluation of Competing Game-Theoretic Models. *Political Studies*. N.57.
- Schulz, H. König, T. (2000). Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union. *American Journal of Political Science*. Vol. 44, No. 4 (Oct., 2000), pp. 653-6.
- Senior Nello, S. (1984). An application of Public Choice Theory to the question of CAP Reform. *European Review of Agricultural Economics*, Numero 11, pag. 261-283.
- Senior Nello, S. (1997). Applying the New Political Economy Approach to Agricultural Policy Formation in the European Union. EUI Working Papers, RSC n. 97/21, April, European University Institute, Florence.
- Sherrington P. (2000). *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*. Ed. Continuum International Publishing Group.
- Swinnen, J., De Gorter (1993). Why Small Groups and Low Income Sectors Obtain Subsidies: The "Altruistic" Side of the "Self-Interested" Government, *Economics and Politics*. Vol. 5, No. 3, pp. 285-293.
- Swinnen, J.F.M. (2008). *The Perfect Storm*. Ed. CEPSS.
- Swinnen, J F.M. (2010). The Political Economy of Agricultural and Food Policies: Recent Contributions, New Insights, and Areas for Further Research Appl. Econ. Perspect. Pol. (Spring 2010) 32 (1): 33-58. doi: 10.1093/aep/p012.
- Swinnen, J F.M. (2010). The Political Economy of the Most Radical Reform of the Common Agricultural Policy, GJAE 59 (2010), Supplement Perspectives on International Agricultural Policy – In Honor of the Retirement of Professor Stefan Tangermann

- Swinnen, J.F.M., Knops, L. (2012). CAP Reform: Will the European Parliament take the bull by the horns?. Organisation CEPSS.
- Swinnen, J. F.M., Van Herck, K., Vandemoortele, T. (2012). The Experience Economy as the Future for European Agriculture and Food?. *Bio-based and Applied Economics Journal*, Italian Association of Agricultural and Applied Economics (AIEAA), issue 1, April.
- Swinbank, A. (1997). The CAP Decision-making Process, in Ritson C., Harvey D. (1997). *The Common Agricultural Policy*. CAB International.
- Swinbank, A., Beard, N. F., Jordan, K., (1999). Implications for developing countries of likely reforms of the Common Agriculture Policy of the European Union. The University of Reading, Commonwealth Secretariat.
- Swinbank, A. (1999). CAP reform and the WTO: compatibility and developments. *European Review of Agricultural Economics*, Oxford Univ. Press.
- Swinbank, A. (2008). Potential WTO Challenges to the CAP. *Canadian Journal of Agricultural Economics. Revue canadienne d'agroéconomie*, Vol 56, Issue 4, pag. 445, 446.
- Smith J. (1999). *Europe's Elected Parliament*. Ed. Continuum International Publishing Group
- Steunenbergh, B. (1994). Decision-making under different institutional arrangements – legislation by the European-Community. *Journal of Institutional and Theoretical Economics-Zeitschrift Fur Die Gesamte Staatswissenschaft*. 150(4).
- Stoot, T., Verschuren, P. (1990). Decision – making seed in the European community. *Journal of Common Market studies* 29:75 pag. 85 - Article first published online: 28 JUN 2008.
- Sorrentino A., Severini S., Henke R. (2011). *The Common Agricultural Policy After the Fischler Reform: National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms*. Ed. Ashgate Publishing Limited.
- Tangermann, S. (2011). Is Europe losing touch with reality? Blog Common Agricultural Policy
- Tangermann, S. (2012). Risk Management in Agriculture and the Future of EU's Common Agricultural Policy” International Centre for Trade and Sustainable Development
- Tinbergen, J. (1952). *On the theory of economic policy*. Ed. North-Holland.
- Tracy, M. (1982). *Agriculture in Western Europe-Challenge and Response (1880-1980)*. Ed. Granada, London.
- Thomson, R. (2006). Comparison of Expert Judgements with Each Other and with Information from Council Documentation, in Thomson, R., Frans. Stokman N., H Christopher, Achen and König, T., *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 329-47.

Toemmel, I. (2014). *The European Union: What it is and how it Works*. Ed. Palgrave Macmillan. Pag.150.

Wallace, H. (1983). *Negotiation, Conflict, and Compromise: The Elusive Pursuit of Common Policies in Wallace, H. Wallace W. Chichester C. W Policy Making in the European Union*.

Webber, D. (1998). *The Hard Core: The Franco-German Relationship and Agricultural Crisis Politics in the European Union*, European University Institute, Working Paper RSC No. 98/46.

Widgren, M. (2008). *The impact of Council's internal decision-making rules on future EU*. Cesifo Working Paper n.2195. Public choice.

Zahrnt, V. (2011). *A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics*, Blog Reform the CAP. ECIPE.

Zee, Franz van der (1997), *Political Economy Models and Agricultural Policy Formulation: empirical applicability and relevance for the CAP*, Mansholt Institute, Mansholt Studies & Backhuys. Ed. Leyden Netherlands

Documenti ufficiali istituzionali e inter-istituzionali: Commissione Europea, Parlamento Europeo, Consiglio Agricoltura, Comitato Economico e Sociale Europeo, Comitato delle Regioni

COM(2007) 722 definitivo COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO In preparazione alla “valutazione dello stato di salute” della PAC riformata.

COM(2008) 641, definitivo LIBRO VERDE sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità.

COM(2010) 728, definitivo.

COM(91) 100 final COMMUNICATION OF THE COMMISSION TO THE COUNCIL Brussels, 1 February 1991.

COM(2010) 2020 definitivo. Testo Strategia 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (2010), Bruxelles.

COM(2010) 728 definitivo Proposta Pacchetto Latte

COM(2010) 745 definitivo - 2010/0365 (COD)

COM(2011) 398 definitivo 2011/0177 (APP).Testo Proposta di regolamento del consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodi 2014 – 2020 (2011).

COM(2011) 627 definitivo2011/0282 (COD) Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo

COM(2011) 625 final/3 and COM(2012) 552 21 June 2013 CAP REFORM Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy (Documento interno. Non pubblicato)

CONSIGLIO EUROPEO COMMUNIQUÉ DE PRESSE 7779/11 (3077 sessione del Consiglio)
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/agricult/120154.pdf

C306/01 2007 *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea.*

C 107/08/2002) Parere del Comitato delle regioni sul tema "Sicurezza alimentare: crisi della BSE, conseguenze per i consumatori e per i produttori primari".

C 132/64 Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio

C 373/01 (2013) PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, COMMISSIONE EUROPEA ACCORDO INTERISTITUZIONALE del 2 dicembre 2013 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria

CESE, NAT/520 La PAC verso il 2020 Lettera CESE n. 2676/2011 Bruxelles, 29 novembre 2011 CONVOCAZIONE SEZIONE SPECIALIZZATA AGRICOLTURA, SVILUPPO RURALE, AMBIENTE Gruppo di studio La PAC verso il 2020.

Doc. inter-istituzionale a, Interinstitutional File: 15396/1/11- 2011/0280 (COD) REV 1 (en, fr, de) AGRI 679 AGRIFIN 87; CODEC 1656

Doc.inter-istituzionale b, Interinstitutional File: 15426/1/11 - 2011/0288 (COD) REV 1 (en,fr,de) AGRI 684 AGRISTR 58 AGRIORG 181 AGRIFIN 92 CODEC 1666

Doc. inter-istituzionale c, Interinstitutional File: 15425/1/11- 2011/0282(COD) REV 1 (en,fr,de) AGRISTR 57 Brussels, 19 October 2011

IP/13/864 Comunicato stampa della Commissione europea Bruxelles, addì 24 settembre 2013- Riforma della politica agricola comune (PAC): accordo politico raggiunto sugli ultimi punti rimasti

OCSE (a), 2013. *Studio Agricultural Policy Monitoring and Evaluation*

PARLAMENTO EUROPEO, Testo The new codecision procedure following the Treaty of Amsterdam.(1997) Luxembourg:European Parliament.

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00b82c7869/Treaties-and-the-European-Parliament.html>

PARLAMENTO EUROPEO, Briefing (1999).The role of European Parliament in the enlargement process. No 38, Task force "Enlargement" Luxembourg, 27 January 1999
http://www.europarl.europa.eu/enlargement/default_noscript_en.htm

PARLAMENTO EUROPEO, Relazione: George Lyon (A7-0204/2010) Il futuro della PAC dopo il 2013 .Testo della Relazione sul futuro della politica agricola comune dopo il 2013.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+AGENDA+20100708+SIT+DOC+XML+V0//IT>

PARLAMENTO EUROPEO, Relazione sulla PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0202+0+DOC+PDF+V0//IT&language=IT>

PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2013 sulle conclusioni del Consiglio europeo del 7 e 8 febbraio 2013 relative al quadro finanziario pluriennale (2012/2803(RSP))

POLGEN 130 CADREFIN 172 Brussels, 25 November 2013(OR. en) 11838/13 INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management

PRESSE (a) 370 PR CO 62 PRESS RELEASE, 15581/11, 3120th Council meeting Agriculture and Fisheries,Luxembourg, 20 and 21 October 2011

PRESSE(b) 421 PR CO 67 PRESS RELEASE16754/11, 3123rd Council meeting Agriculture and Fisheries, Brussels, 14 November 2011

PRESSE (c) 501 PR CO 81 PRESS RELEASE 18708/11, 3137th Council meeting Agriculture and Fisheries, Brussels, 15-16 December 2011

PRESSE (d) 16 PR CO 1 PRESS RELEASE 5586/1/12 REV, 3140th Council meeting Agriculture and Fisheries Brussels, 23 January 2012

PRESSE 115 (e) PR CO 16 PRESS RELEASE 7829/12, 3155th Council meeting Agriculture and Fisheries, Brussels, 19 and 20 March 2012

PRESSE 108 (f) PR CO 18 PRESS RELEASE7358/13, 3232nd Council meeting Agriculture and Fisheries, Brussels, 18-19 March 2013

PRESSE 592 (g) 17943/13 CAP reform: signature of the documentsBrussels, 17 December 2013

PRESSE 436 (h) 15198/13 Chief negotiators of EU institutions agree on transition measures for agriculture in 2014, Brussels, 23 October 2013

PRESSE 439 (i) 15259/13 Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020, Brussels, 2 December 2013

PRESS RELEASE 583 PR CO 70 17856/13 (OR. en) 3285th Council meeting Agriculture and Fisheries Brussels, 16 and 17 December 2013

Raccolta on-line delle Reazioni degli Stati membri alla Riforma della PAC-post 2013

Austria-2009. Hemma Burger-Scheidlin & Michael Proschek-Hauptmann, 27/4/2009. [Austria's Position on the Future of the CAP](#) website CAP2020.

Belgio-2012. Sylvie Danckaert, Joeri Deuninck, Dirk Van Gijsegem & Andy Oeyen, Department of Agriculture and Fisheries. [Greening the CAP. Ex-ante evaluation of the European Commission's legislative proposals for direct support in a Flemish perspective](#) . January 2012, link to a summary in English.

Bulgaria -2011[Deputy Minister Boyanova attended the debate on CAP](#), 23.06.2011

Bulgaria-2012. [Mariya Gabriel: Stronger first pillar and simplified application rules is the position of Bulgaria in regards to the CAP 2014- 2020](#), 14/9/2012

Repubblica Ceca-2009. [A Summary of the Czech Republic Government's Position on the Future Reform of the CAP](#) / Jaroslav Pražan, 21/1/2009, published at CAP2020 website

Danimarca-2010. Comments from the Danish Government to the Commission's Public Debate, Ministry of Food, Agriculture and Fisheries [Towards a New Common Agricultural Policy](#).

Finlandia-2010. [The CAP after 2013: Views of the Finnish Ministry of Agriculture and Forestry](#) / not dated, 8p.

Finlandia-2012. Petri Liesivaara, Ellen Huan-Niemi, Jyrki Niemi. [Assessment of the public debate in Finland on the reform on the CAP after 2013](#). MTT Agrifood Research Finland, MTT report 40, 2012, 37 p.

Francia-2010.The position paper can be downloaded in French [Le Sénat veut « redonner du sens » à la politique agricole européenne](#), 17/11/2010

France-2010. [Redonner du sens à la PAC"](#) n°102 (2010-2011) du 16 novembre 2010 Rapport de MM. Jean BIZET, Jean-Paul EMORINE, Mmes Bernadette BOURZAI et Odette HERVIAUX, fait au nom de la commission des affaires européennes et de la commission de l'économie.

Francia-2011. [Rapport d'information sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013](#) / Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale de France, 29 June 2011, 233 p.

Francia2013. [Réforme de la PAC : Stéphane LE FOLL se félicite de l'engagement de 15 Etats membres pour soutenir un niveau de couplage des aides ambitieux](#) / Paris, 26/3/2013

Germania-2010 Bundesrat [Beschluss des Bundesrates](#), 17.12.10, 12p.

Germania-2010. [Mitteilung der EU-Kommission zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik: Erste Reaktion des BMELV](#) / Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 18.November 2010. ([Initial reaction by the BMELV](#) to Communication by the EU Commission on the Future of the Common Agricultural Policy, in EN)

Germania-2011. [Statement by the Federal Government on the EU Commission's Communication "The CAP towards 2020", 14/2/2011](#)

Germania-2012. [Common Agricultural Policy from 2014 - Perspectives for more biodiversity and environmental benefits of farming?](#) / Institut für Agrarökologie und Biodiversität; Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung; Hochschule für Forstwissenschaft Rottenburg. October 2012, 16 p.

Germania-2012. Policy recommendations from the project “Reform of the Common Agricultural Policy (CAP) 2013 and achievement of the biodiversity and environment goals”

Grecia-2009. [The Greek Government's Position on Future CAP Reform](#) / George Vlahos, Stathis Klonaris, Dimitris Dimopoulos, CAP2020 website, published on 23/2/2009

Irlanda-2010. [Opening Statement by Minister Brendan Smith on Seanad Debate on The CAP After 2013](#), 12 October 2010.

Irlanda-2010. Senate Debate on CAP after 2013, 12 May 2010 - [Opening statement by Minister Brendan Smith](#)

Irlanda-2011. [Coveney outlines serious concerns about CAP Reform proposals](#) / 20/10/2011

Irlanda-2011. [Minister Coveney and Le Maire agree joint statement on CAP and Mercosur](#), 18/3/2011

Irlanda 2011. [Opening Statement on the CAP by Minister Simon Coveney](#), Dáil Eireann, 13 October 2011

Irlanda 2012. [Ireland's Position on the CAP Proposals](#), 22 August 2012 / European Commission Representation in Ireland website

Irlanda-2012. [Maximum Funding and Maximum Flexibility are Ireland's CAP Reform Priorities - Coveney Outlines Irish Position to Commissioner Ciolos](#) -18/1/2012

Irlanda-2013. [An Important Step Towards a CAP Fit for the Future](#) / Simon Coveney TD, Minister for Agriculture, Food and the Marine, 28/3/2013

Irlanda-2013. [Statement of the Minister for Agriculture, Food and the Marine on the Agreement on CAP Reached Last Night - Topical Issues Debate of 20th March 2013](#)

Paesi Bassi-2010. [Netherlands official reaction to the Commission's Communication 'Common Agricultural Policy towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future'](#), Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, Letter to the Parliament, 23 december. 2010, 5p.

Paesi Bassi-2011. [Greening the Common Agricultural Policy: impacts on farmland biodiversity on an EU scale](#) / PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2011, 62 p.

Paesi Bassi-2012. [Greening the CAP: an analysis of the effects of the European Commission's proposals for the Common Agricultural Policy 2014-2020](#) / Henk Westhoek (et al.). PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, February 2012, 30 p.

Polonia 2009 (1). [The future of The EU Common Agricultural Policy beyond 2013](#) / Polish Ministry of Agriculture and Rural Development, Warsaw, May 2009

Polonia-2009 (2). The brochure The future of The EU Common Agricultural Policy beyond 2013 was based on the official position of the Polish Government on that matter, which was approved on June 2009

Polonia-2009 (3). [The Polish Government's Attitude Towards the CAP](#) / Simon Gill, CAP2020 website published on 28 January 2009

Polonia-2009 (4). [Stanowisko Rządu RP - WPR po 2013 roku](#) Polish Ministry of Agriculture and Rural Development, May 2009 (only in Polish)

Polonia-2012 [The future of the common agricultural policy towards 2020](#) / Position of Polish environmental and social organisations regarding the most important features of legislative package CAP 2020, 2012, 4p.

Spagna- 2010, 2012 COAG <http://www.coag.org/index.php?s=1&n=5-3>

Spagna-2010. [REPLY PUBLIC DEBATE LAUNCHED BY EUROPEAN COMMISSION: "THE FUTURE OF CAP"](#) / 1/6/2010

Spagna-2012. [Arias Cañete: "La nueva PAC debe incorporar los recursos financieros y las medidas de flexibilidad necesarias para su aplicación en España"](#) COMPARECENCIA EN LA COMISIÓN DE AGRICULTURA DEL CONGRESO / Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 11 July 2012, 4 p.

Spagna-2012. <http://www.magrama.gob.es/en/prensa/noticias/arias-ca%C3%B1ete-%E2%80%9C-la-nueva-pac-debe-incorporar-los-recursos-financieros-y-las-medidas-de-flexibilidad-necesarias-para-su-aplicaci%C3%B3n-en-espa%C3%B1a%E2%80%9D/tcm11-215514-16>

Spagna-2012. [Las 15 claves de la postura española en la reforma de la PAC](#) (15 points of the Spanish position on the CAP reform) / Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 13 June 2012, 3 p.

Spagna-2013. [Spanish Farm Minister on CAP](#) / 1/3/2013, published at ARC2020 website. *Last week, Spanish Agricultural Minister Arias Cañete supported the limitation of aid to a maximum area that will not reduce the amount of aid received by farmers.*

Svezia-2012. [A greener CAP?: an analysis of the Commission's greening proposal for the Common Agricultural Policy](#) / Bo Norell, Torben Söderberg. Swedish Board of Agriculture, Swedish National Heritage Board, 2012, 72 p.

Regno Unito-2011. Fifth Special Report of Session 2010–12 / House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee, 15 April 2011, 18p.[The Common Agricultural Policy after 2013: Government response to the Committee’s Fifth Report of Session 2010–11](#)

Regno Unito-2011. UK Parliament - House of Commons, Environment, Food and Rural Affairs Committee: 5th Report - The Common Agricultural Policy after **2013** (published 15 April, 2011) - [Volume I](#): Report, together with formal minutes, [Volume II](#). Oral and written evidence, [Volume III](#). additional written evidence

Regno Unito-2011. [CAP plans don’t get to heart of challenges](#) / November 2011

Regno Unito-2011. [The report of the independent Farming Regulation Task Force: Striking a balance: reducing burdens; increasing responsibility; earning recognition](#) / DEFRA, May 2011, 152p.

Regno Unito-2011. [Summary of recommendations](#), DEFRA, May 2011, 53p. Recommendations on specific regulatory frameworks: Chapter 7 The Common Agricultural Policy, Single Payment Scheme and cross-compliance

Regno Unito-2011. [UK response to the Commission communication and consultation: “The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”](#) / January 2011, 11p.

Regno Unito-2011. [New Common Agricultural Policy must be fundamentally different](#): Environment Secretary Caroline Spelman’s speech at the Oxford Farming Conference 2011.

Regno Unito-2012 [Agriculture – CAP Reforms - UK House of Commons Standard Note SN/SC/3680](#) / Christopher Barclay, 20 June 2012, 12p.

- The European Commission published preliminary ideas on the CAP after 2013 in November 2010 and more detailed plans in October **2011**.
- The EFRA Select Committee in April **2011** criticised both the Commission’s 2010 proposals and Defra’s handling of the negotiations.
- The EFRA Committee report on Greening the Common Agricultural Policy, June **2012**, criticised the Commission proposals.

Regno Unito-2012. [Greening the Common Agricultural Policy. First Report of Session 2012–13](#). Report, together with formal minutes, oral and written evidence / UK House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee, 1/6/2012

Regno Unito-2012. The Environment, Food and Rural Affairs Committee reported to the House on Greening the Common Agricultural Policy in its First Report of Session 2012-13, published on 1 June 2012. [The Government response](#) to the Report was received on 14 September 2012.

Regno Unito-2012. [The House of Lords European Union Committee writes a letter of missing opportunities to realign the CAP to Commissioner Dacian Cioloș](#) / House of Lords European Union Committee, 1/2/2012, 3p.

Regno Unito-2012. UK House of Lords, European Union Committee [Contribution of the UK House of Lords](#) on the Commission communication on the "CAP towards 2020. Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future", 26 January 2011.

- **Scozia-2010.** [The Road Ahead For Scotland: Final Report of the Inquiry Into Future Support For Agriculture In Scotland](#). (Brian Pack Inquiry into future support for Scottish agriculture), 3 November, 2010, 108p.
- **Wales-2010.** [Conwy County Borough Council Position on the Common Agricultural Policy](#), December 2010, p.18

Slovenia e Slovacchia 2013. [Slovakia, Slovenia refuse to sign off on CAP deal](#) / 20-22/3/2013, Euractiv

Altri documenti consultati

COMMISSIONE EUROPEA, SPEECH/10/128, (2010). Barroso José Manuel Durão Introductory remarks at the press conference following the Tripartite Social Summit Tripartite Social Summit Brussels, 25 March 2010 European Commission - 25/03/2010

http://ec.europa.eu/europe2020/documents/president-barroso-on-europe2020/index_it.htm

COPA-COGECA, (2012). "Reazione preliminare degli agricoltori e delle cooperative agricole dell'UE alle proposte legislative della Commissione". <http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=Papers&lang=it&id=836446>

EUROPE 2020 A strategy for sustainable growth and jobs Contribution from the President of the European Commission to the informal meeting of Heads of State and Government of 11 February 2010- http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/statements/pdf/20100210_en.pdf

LEIBNIZ INFORMATION CENTER FOR ECONOMICS, (2012). The common Agriculture Policy After 2013". <http://inomics.com/economics/institutions/zbw-leibniz-information-centre-economics>

OCSE, (2013) Studio Agricultural Policy Monitoring and Evaluation. http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2013_agr_pol-2013-en

MINISTERO AGRICOLTURA FRANCIA, Testo della proposta Pour une politique agricole durable en 2013 - Ministre d'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (2010). <http://www.pouruneautrepac.eu/2010/10/29/le-ministere-de-lecologie-sort-ses-propositions-pour-une-politique-agricole-durable-en-2013/>

MINISTERO AGRICOLTURA FRANCIA Comunicato stampa del 14 ottobre 2010 del ministero francese <http://agriculture.gouv.fr/bruno-le-maire-rencontre-giancarlo>

NOTA 1 “Pac 2020: La “Controproposta” approvata dalla comagri del PE”
http://www.paolodecastro.it/Portals/_Rainbow/Documents/Tabella%20Pac%202020.pdf

NOTA 2 Parlamento europeo, sito del Presidente della commissione agricoltura e sviluppo rurale “Pac 2020, Confronto tra posizioni dal Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri UE - Prime valutazioni di sintesi”
http://www.paolodecastro.it/Portals/_Rainbow/Documents/Confronto%20sintesi%20PE%20CONS%20RIFORMA%20PAC.pdf

NOTA 3 “Sintesi delle proposte legislative della Commissione europea sulla riforma della PAC 2014/2020 -Pagamenti diretti”
<http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4305>

NOTA 4 “Sintesi delle proposte legislative della Commissione europea sulla riforma della PAC 2014/2020 - Strumenti di mercato”
<http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4398>

PBL, (2011). Agenzia ambientale dei Paesi Bassi. Rapporto Greening the Common Agricultural Policy: impacts on farmland biodiversity on an EU scale
<http://www.pbl.nl/en/publications/2011/greening-the-common-agricultural-policy-impacts-on-farmland-biodiversity-on-an-eu-scale>

Fonti diverse: agenzie stampa, giornali on-line, relazioni on-line, blog on-line

AgroNotizie, Fonte Consiglio Europeo. Bruxelles, Accordo su health check della Pac. 22 11 2008.

(Agi) AGRICOLTURA: DE CASTRO, RISORSE CONDIZIONE ESSENZIALE PER PAC 2013
18 novembre 2012

(Ansa) AGRICOLTURA: PAC, DE CASTRO NO SENZA CHIAREZZA SU RISORSE 24
Novembre 2011

Agence Europe (2013). Quotidien Europe Publication date 22/03/2013 1.(AE) AGRICULTURE:
Key to EP and Council talks on CAP reform

CapReform.eu, June 27, 2013 A triumph for the Irish Presidency – a damp squib for CAP reform
<http://capreform.eu/a-triumph-for-the-irish-presidency-a-damp-squib-for-cap-reform/>

Fai, Flai e Uila sulla “Pac verso il 2020” Intervento del presidente della comagri Paolo De Castro
Roma http://www.uila.eu/public/newsletters/Incontro_De_Castro_FAI-FLAI-UILA_PAC.pdf

(Euractiv) Latour, G. (2011). Pac, Ciolos presenta la proposte di riforma della Commissione.
<http://www.euractiv.it/it/news/politiche-regionali/4361-pac-Ciolos-presenta-la-proposte-di-riforma-della-commissione.html>

ALLEGATO I