



LA POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC) E IL TRATTATO

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Roma, le politiche agricole degli Stati membri sono state sostituite da meccanismi d'intervento a livello comunitario. Sin dal trattato di Roma i fondamenti della politica agricola comune sono rimasti immutati, eccettuate le norme concernenti la procedura decisionale. Il trattato di Lisbona ha riconosciuto la codecisione quale «procedura legislativa ordinaria» della politica agricola comune (PAC) in sostituzione della procedura di consultazione.

BASE GIURIDICA

Articoli da 38 a 44 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

LE RAGIONI DELLA PAC

Allorché è stato istituito il mercato comune con il trattato di Roma, nel 1958, le agricolture dei sei Stati membri fondatori erano caratterizzate da un forte intervento statale. Per includere i prodotti agricoli nella libera circolazione delle merci mantenendo un intervento pubblico nel settore agricolo, occorreva sopprimere i meccanismi d'intervento nazionali incompatibili con il mercato comune e trasporli al livello comunitario: è questa la ragione fondamentale della nascita della PAC.

Peraltro, l'intervento in agricoltura era fondato sul principio, molto diffuso all'epoca, della specificità di un settore altamente dipendente dai rischi climatici e dai vincoli geografici, soggetto a squilibri sistemici tra l'offerta e la domanda e, di conseguenza, caratterizzato da una forte volatilità dei prezzi e dei redditi.

La domanda alimentare non è elastica, ossia reagisce scarsamente alle variazioni dei prezzi. D'altra parte, la durata dei cicli produttivi e la fissità dei fattori di produzione rendono molto rigida l'offerta globale di prodotti agricoli. Con tali condizioni, un'offerta abbondante provoca un calo dei prezzi, mentre un'offerta ridotta determina un forte aumento dei prezzi. Tutti questi elementi generano un'instabilità permanente dei mercati. In tale situazione, le autorità pubbliche hanno sempre mostrato una netta tendenza a regolare i mercati agricoli e a sostenere i redditi dei produttori, tendenza che la PAC ha ereditato.

Anche se oggi l'agricoltura rappresenta ormai soltanto una modesta parte dell'economia dei paesi sviluppati, compresa quella dell'UE (vedasi scheda [3.2.10](#), tabella 2), ultimamente l'intervento pubblico si è rafforzato grazie a politiche agro-rurali che hanno aggiunto al sostegno della funzione tradizionale dell'attività primaria — ovvero la produzione di generi alimentari — altre dimensioni, tra cui lo sviluppo



sostenibile, la lotta contro il cambiamento climatico, la pianificazione del territorio e del paesaggio, la diversificazione e la vitalità dell'economia rurale o la produzione di energia e di biomateriali. Il sostegno ai beni pubblici, o a funzioni non commerciali dell'attività agricola, ossia non remunerate dal mercato, è diventato di conseguenza una componente fondamentale delle politiche agricole e rurali più recenti e, tra queste, della PAC.

OBIETTIVI

L'articolo 39 del TFUE stabilisce gli obiettivi specifici della PAC:

- a. incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando un impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
- b. assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola;
- c. stabilizzare i mercati;
- d. garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- e. assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Si tratta di obiettivi che sono al tempo stesso economici [articolo 39, paragrafo 1, lettere a), c) e d)] e sociali [articolo 39, paragrafo 1, lettere b) ed e)], intesi a tutelare gli interessi dei produttori e dei consumatori. In pratica, gli obiettivi della PAC sono rimasti immutati sin dal trattato di Roma, dato che la loro formulazione si è rivelata molto flessibile e capace di comprendere le numerose riforme subite a partire dagli anni ottanta (vedasi scheda [3.2.2](#)). Occorre segnalare che, secondo una giurisprudenza consolidata, gli obiettivi della PAC possono non essere raggiunti tutti simultaneamente e integralmente. Di conseguenza, il legislatore dell'UE dispone di un ampio margine di manovra nella scelta degli strumenti e della portata delle riforme, in funzione dell'evoluzione dei mercati e delle priorità stabilite dalle istituzioni europee in un dato momento.

Accanto agli obiettivi specifici della PAC stabiliti dall'articolo 39 del TFUE, numerose disposizioni del trattato aggiungono altri obiettivi applicabili all'insieme delle politiche e delle azioni dell'UE. In tale quadro, la promozione di un elevato livello di occupazione (articolo 9), la tutela dell'ambiente nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile (articolo 11), la protezione dei consumatori (articolo 12), le esigenze in materia di benessere degli animali (articolo 13), la protezione della salute umana (articolo 168, paragrafo 1) o la coesione economica, sociale e territoriale (articoli da 174 a 178) diventano obiettivi della PAC a pieno titolo. D'altra parte, in un contesto di apertura e di globalizzazione dei mercati, l'articolo 207 stabilisce i principi della politica commerciale comune applicabile agli scambi di prodotti agricoli. Infine, i principi della politica della concorrenza sono oggetto di una deroga nel settore della produzione e del commercio dei prodotti agricoli sulla base della specificità strutturale dell'attività primaria (articolo 42). Tuttavia tale deroga è stata introdotta soltanto dopo l'ultima riforma dell'organizzazione comune dei mercati (OCM) del 2013 (vedasi scheda [3.2.4](#)).



IL PROCESSO DECISIONALE IN MATERIA AGRICOLA

Il trattato di Roma aveva definito la procedura di elaborazione e di attuazione della PAC, che poggiava su una proposta della Commissione, sul parere del Parlamento europeo ed eventualmente del Comitato economico e sociale europeo, e sulla decisione del Consiglio a maggioranza qualificata. Per quanto riguarda il Parlamento europeo si trattava quindi di una procedura di semplice consultazione, che non è mai stata modificata fino al 2010. In tale anno, il TFUE (articolo 42, primo comma, e articolo 43, paragrafo 2) ha riconosciuto la codecisione quale «procedura legislativa ordinaria» della PAC (vedasi scheda [1.2.3](#)), in sostituzione della procedura di consultazione, consolidando in tal modo il ruolo di autentico colegislatore del Parlamento nel settore dell'agricoltura.

Il nuovo trattato, tuttavia, solleva alcuni problemi interpretativi nella misura in cui introduce nella procedura ordinaria alcune eccezioni a favore del Consiglio. Infatti, l'articolo 42, secondo comma, dispone, nell'ambito delle regole di concorrenza, che «il Consiglio, su proposta della Commissione, può autorizzare la concessione di aiuti: a) per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali; b) nel quadro dei programmi di sviluppo economico». Inoltre l'articolo 43, paragrafo 3, stabilisce che «il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le misure relative alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative». In mancanza di una chiara delimitazione delle competenze legislative del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di agricoltura, sono sorti alcuni problemi giuridici e politici nel corso dei negoziati relativi alla nuova PAC dopo il 2013. Il Parlamento europeo ha sempre respinto l'approvazione di riserve generali di esecuzione a favore del Consiglio che potrebbero condizionare, o addirittura svuotare di significato, i poteri di codecisione acquisiti con il nuovo trattato, in particolare nel quadro delle riforme fondamentali della PAC, dove la fissazione degli aiuti, dei prezzi e delle quote costituisce un elemento essenziale. Il Consiglio ha tuttavia respinto ogni restrizione ai poteri riconosciuti dall'articolo 43, paragrafo 3, nell'ambito della nuova OCM (regolamento (UE) n. 1308/2013, GU L 347 del 20.12.2013, e regolamento (UE) n. 1370/2013, GU L 346 del 20.12.2013) (vedasi scheda [3.2.4](#)), nonché nella fissazione delle percentuali di riduzione degli aiuti diretti nell'ambito della disciplina finanziaria (articolo 26 del regolamento (UE) n. 1306/2013, GU L 347 del 20.12.2013). In tale contesto il Parlamento è stato obbligato ad accettare la deroga per non bloccare l'adozione della riforma del 2013 (risoluzione [P7_TA\(2013\)0492](#) del 20 novembre 2013, GU C 436 del 24.11.2016, pag. 274). Inoltre, una dichiarazione finale del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione riconosce che l'accordo raggiunto non pregiudica ulteriori riforme della PAC né ostacola possibili procedimenti giuridici.

Si poteva quindi prevedere che il dibattito interistituzionale sulla portata dell'articolo 43, paragrafo 3, sarebbe continuato dinnanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Ciò è avvenuto in base alle richieste presentate dal Parlamento europeo e dalla Commissione volte a ottenere l'annullamento di due atti basati sull'articolo 43, paragrafo 3, del TFUE relativi alla politica comune della pesca: una decisione del Consiglio sull'assegnazione di possibilità di pesca nelle acque dell'UE (cause C-103/12 e C-165/12) e un regolamento riguardante il piano a lungo termine per gli



stock di merluzzo bianco (cause C-124/13 e C-125/13). Risulta dalle sentenze della Corte del 26 novembre 2014 e del 1° dicembre 2015 che le misure che comportano una scelta politica riservata al legislatore dell'Unione in ragione del loro carattere necessario per perseguire gli obiettivi inerenti alle politiche comuni dell'agricoltura e della pesca devono essere basate sull'articolo 43, paragrafo 2, del TFUE. Tuttavia, la sentenza della Corte nella causa C-113/14 del 7 settembre 2016 ha stabilito un'interpretazione estensiva della nozione di «fissazione dei prezzi» dell'articolo 43, paragrafo 3, del TFUE, che include le soglie di riferimento dei prezzi di intervento. Di conseguenza, l'articolo 7 del regolamento (UE) n. 1308/2013 (regolamento «OCM»), fondato sull'articolo 43, paragrafo 2, è stato soppresso, e le soglie di riferimento sono state nuovamente adottate dal Consiglio in modo esclusivo. A seguito di tali sentenze, le prossime riforme volte ad adeguare i meccanismi della PAC al perseguimento dei loro obiettivi dovranno chiarire la portata delle basi giuridiche esistenti, onde rispettare meglio gli equilibri tra i colegislatori.

D'altronde, sono sempre esistiti altri organi che hanno parimenti partecipato all'esecuzione della PAC, nell'ambito della procedura cosiddetta di «comitatologia». Dal 1961, quando sono state create le prime OCM, sono stati istituiti diversi comitati. Il trattato di Lisbona introduce una distinzione tra gli «atti delegati» e gli «atti di esecuzione» (vedasi scheda [1.3.8](#)). Ormai, l'adozione degli atti delegati è disciplinata nell'atto legislativo di base in questione, mentre l'adozione degli atti di esecuzione segue le nuove procedure d'esame o di consultazione previste dal regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13). La maggior parte dei progetti di atti di esecuzione agricoli della Commissione è inquadrata in procedure d'esame nelle quali il Parlamento europeo e il Consiglio hanno un «diritto di controllo».

D'altro canto, nel quadro dei comitati consultivi, le organizzazioni professionali dell'UE, tramite il Comitato delle organizzazioni professionali agricole (COPA) e la Confederazione generale delle cooperative agricole (COGECA), partecipano sempre in modo indiretto al processo decisionale europeo. Negli ultimi tempi l'ambito della consultazione è stato esteso con la creazione di gruppi di dialogo civile onde sostenere la Commissione nell'attuazione della PAC.

LA PAC, UNA COMPETENZA CONCORRENTE TRA L'UNIONE E GLI STATI MEMBRI

Nel TFUE (titolo I) è stata inserita una classificazione generale delle competenze, ripartite in tre categorie (vedasi scheda [1.1.5](#)). Si tratta delle competenze esclusive, delle competenze concorrenti e delle competenze di coordinamento, di sostegno e di complemento alle azioni degli Stati membri. In tale contesto, l'articolo 4, paragrafo 2, lettera d), riconosce una competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri nel settore dell'agricoltura contrariamente al parere generale della dottrina e dei servizi giuridici della Commissione [SEC(92)1990 del 27.10.1992], che finora consideravano la politica dei mercati (primo pilastro della PAC) una competenza esclusiva dell'Unione. Il nuovo articolo 4, paragrafo 2, lettera d), del TFUE ha ripercussioni sul lavoro legislativo in materia agricola, in quanto le istituzioni europee applicano il principio di sussidiarietà (vedasi scheda [1.2.2](#)) ai settori che non rientrano nell'ambito della



competenza esclusiva (articolo 5, paragrafo 3, e articolo 12 del trattato sull'Unione europea — TUE). Su tale base, i parlamenti nazionali possono rivolgere ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo agricolo con il principio di sussidiarietà. D'altronde, il «sistema delle cooperazioni rafforzate» istituito dall'articolo 20 del TUE (vedasi scheda [1.1.5](#)) d'ora in avanti è applicabile alla PAC. A tale riguardo, alcuni Stati membri (nella fattispecie, almeno nove) potranno scegliere di sottoscrivere tra di loro impegni supplementari in materia agricola, in quanto la PAC è divenuta sempre più flessibile sul piano dell'applicazione dei meccanismi comuni (vedasi scheda [3.2.3](#)).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Pur non disponendo di poteri decisionali, il Parlamento europeo, sin dal trattato di Roma, ha esercitato un'importante influenza sull'elaborazione della PAC utilizzando strumenti non vincolanti quali il ricorso alle relazioni e risoluzioni d'iniziativa. Occorre notare che, in seguito alla dichiarazione del Consiglio europeo del 1997 a favore di un modello agricolo europeo, il Parlamento ha mostrato a più riprese il suo attaccamento a tale modello agricolo (e alimentare) europeo, dal carattere multifunzionale, diffuso in tutto il territorio dell'Unione allargata e compatibile con l'apertura e la globalizzazione dei mercati. Questo interesse si è manifestato in particolare nel quadro del processo di riforma della PAC del 2003 (risoluzioni del 30 maggio 2002, P5_TA(2002)0274 e [P5_TA\(2002\)0275](#), GU C 187 E del 7 agosto 2003, pagg. 160 e 168, e risoluzione del 7 novembre 2002, P5_TA(2002)0532, GU C 16 E, pag. 93) e dei negoziati multilaterali sull'agricoltura in seno all'OMC (ciclo di Doha) (vedasi scheda [3.2.8](#)). In tale contesto, il Parlamento si è inoltre mostrato favorevole all'integrazione di nuovi obiettivi nella PAC al fine di rispondere alle nuove sfide dell'attività agricola, come la qualità dei prodotti, la sanità pubblica, lo sviluppo sostenibile, la coesione economica, sociale e territoriale, la protezione dell'ambiente o la lotta contro il cambiamento climatico. Tali principi sono stati confermati nelle risoluzioni dell'8 luglio 2010 e del 23 giugno 2011 sul futuro della PAC dopo il 2013 ([P7_TA\(2010\)0286](#), GU C 351 E del 2.12.2011, pag. 103, e [P7_TA\(2011\)0297](#), GU C 390 E del 18.12.2012, pag. 49). Questa nuova riforma della PAC, la cui procedura parlamentare è iniziata nel marzo 2010 con l'adozione dei mandati negoziali e si è conclusa il 20 novembre 2013 con la votazione dei testi regolamentari, ha consentito al Parlamento europeo di svolgere il proprio ruolo di colegislatore a pieno titolo in materia agricola, sulla base del quadro istituzionale istituito dal trattato di Lisbona (risoluzioni da [P7_TA\(2013\)0490](#) a [P7_TA\(2013\)0494](#), GU C 436 del 24.11.2016, pagg. da 270 a 280). Il Parlamento ha già iniziato i lavori sulla riforma della PAC dopo il 2020. Una relazione d'iniziativa sulla comunicazione della Commissione intitolata "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» (relazione Dorfmann) è stata adottata il 30 maggio 2018 ([P8_TA\(2018\)0224](#)) e, nell'aprile 2019, i membri della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale hanno votato le tre relazioni concernenti le proposte legislative presentate (vedasi scheda [3.2.9](#)).

Albert Massot
05/2019

