



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

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – articoli da 38 a 44.

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.

Sebbene ad oggi l'agricoltura rappresenti ormai solo una minima parte dell'economia dei paesi sviluppati, tra cui quella dell'Unione europea, l'intervento pubblico è stato recentemente rafforzato mediante politiche agro-rurali che hanno aggiunto altre dimensioni al sostegno della tradizionale funzione dell'attività primaria (cioè la produzione di derrate alimentari), tra cui lo sviluppo sostenibile, la lotta ai cambiamenti



climatici, la pianificazione del territorio e del paesaggio, la diversificazione e la vitalità dell'economia rurale, la salute pubblica, la qualità dei prodotti e la produzione di energia e 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 (si veda la nota tematica "Gli strumenti della PAC e le loro riforme" [3.2.4](#)). Occorre segnalare che, secondo una giurisprudenza consolidata, gli obiettivi della PAC possono non essere raggiunti tutti simultaneamente e integralmente. Di conseguenza, il legislatore dell'Unione dispone di un ampio margine di discrezionalità per quanto concerne la 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. Il patto verde per l'Europa del novembre 2019 e le strategie "Dal produttore al consumatore" e "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030", pubblicate dalla Commissione nel maggio 2020, confermano la crescente trasversalità delle questioni agricole e alimentari. 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). Ciononostante, tale eccezione è stata sviluppata soltanto a partire dal 2013 (si veda la nota tematica "Il finanziamento della PAC" [3.2.2](#)).

IL PROCESSO DECISIONALE IN MATERIA AGRICOLA

Il TFUE (articolo 42, primo comma, e articolo 43, paragrafo 2) ha riconosciuto la codecisione quale "procedura legislativa ordinaria" della PAC (nota tematica [1.2.3](#)), in sostituzione della procedura di consultazione fino ad allora applicabile, 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, prevede, in materia di norme sulla 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 di programmi di sviluppo economico". L'articolo 43, paragrafo 3, dispone inoltre 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.

Si poteva prevedere che il dibattito interistituzionale sulla portata dell'articolo 43, paragrafo 3, sarebbe continuato dinnanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Ciononostante, la sentenza della Corte relativa alla causa C-113/14 del 7 settembre 2016 ha stabilito un'interpretazione estensiva della nozione di "fissazione dei prezzi" di cui all'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, la quale include le soglie di riferimento per i 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 adottate dal Consiglio in modo esclusivo ancora una volta. A seguito di tali sentenze, le prossime riforme volte ad adeguare i meccanismi della PAC al perseguimento dei loro obiettivi dovrebbero 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" (nota tematica [1.3.8](#)). L'adozione degli atti delegati è ormai 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](#). 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 e la Confederazione generale delle cooperative agricole, 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 (processo denominato "dialogo strutturato").

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

Il TFUE (nota tematica [1.1.5](#)), riconosce una competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri nel settore dell'agricoltura contrariamente al parere generale della dottrina e dei servizi giuridici della Commissione^[1], 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 (nota tematica [1.2.2](#)) ai settori che non rientrano nell'ambito della competenza esclusiva dell'UE (articolo 5, paragrafo 3, e articolo 12 del 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 (nota tematica [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 (nota tematica [3.2.4](#)).

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 di Lussemburgo 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. Detto interesse è stato dimostrato in particolare nel quadro del processo di riforma della PAC del 2003 e dei negoziati multilaterali sull'agricoltura in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) (si veda la nota tematica "L'accordo dell'OMC sull'agricoltura" [3.2.11](#)). In tale contesto, il Parlamento europeo si è altresì mostrato favorevole all'integrazione di nuovi obiettivi all'interno della PAC. Tali principi sono stati confermati nelle risoluzioni dell'[8 luglio 2010](#) e del [23 giugno 2011](#) sul futuro della PAC dopo il 2013. La riforma della PAC, conclusasi il 20 novembre 2013, ha consentito al Parlamento europeo di esercitare il proprio ruolo di colegislatore a pieno titolo nel settore agricolo, sulla base del quadro istituzionale stabilito dal trattato di Lisbona.

Il 30 maggio 2018 è stata adottata una [relazione d'iniziativa sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura](#). Il 1° giugno 2018 la Commissione ha pubblicato le proposte legislative di riforma della PAC. Nell'aprile 2019 i membri della commissione per l'agricoltura

[1]SEC(92)1990 del 27.10.1992.



e lo sviluppo rurale hanno votato le tre relazioni concernenti le proposte legislative presentate. A seguito delle elezioni europee del maggio 2019, la nuova commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale ha rivisto gli emendamenti adottati durante la precedente legislatura e il Parlamento, in seduta plenaria, ha adottato la sua posizione definitiva il 23 ottobre 2020. Nel giugno 2021 i negoziatori hanno raggiunto un accordo sulle tre proposte del pacchetto di riforma della PAC, che ha portato all'adozione del regolamento (UE) 2021/2115, del regolamento (UE) 2021/2116 e del regolamento (UE) 2021/2117 il 2 dicembre 2021 ([3.2.2](#)).

Vera Milicevic
10/2023

