



LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI EUROPEE E IL FUTURO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

RAPPORTO ASTRID-CONFAGRICOLTURA

www.astrid.eu

ROMA, MARZO 2009

Rapporto a cura di:

**Tommaso Amico di Meane, Fiorenza Barazzoni, Franco Bassanini,
Francesco Clementi, Luigi Gianniti, Cesare Pinelli, Jacopo Sce, Giulia
Tiberi.**

I paragrafi 2, 3 e 4 della parte I sono di Gian Luigi Tosato.

Il paragrafo 2 della parte II è di Riccardo Perissich.

ASTRID – Corso Vittorio Emanuele II, 142 – 00186 Roma – www.astrid.eu

INDICE

I

IL TRATTATO DI LISBONA, LE ISTITUZIONI EUROPEE, LA PAC

1. Il nuovo scenario istituzionale europeo.
2. L'architettura del Trattato di Lisbona.
3. Il Trattato di Lisbona: un quadro istituzionale unico.
4. Il Trattato di Lisbona: un "sistema" di trattati a due livelli.
5. La nuova delimitazione delle competenze dell'Unione: il quadro generale e le implicazioni per la PAC.
6. Il principio di sussidiarietà e il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali.
7. L'Europa a geometria variabile: le cooperazioni rafforzate.
8. La riforma delle istituzioni europee nel Trattato di Lisbona: ragioni ed obiettivi.
 - 8.1. *I limiti del metodo incrementale.*
 - 8.2. *La divisione dei poteri fra legislativo ed esecutivo*
 - 8.3. *Gli obiettivi della riforma*
9. I nuovi processi decisionali in materia agricola: procedura unica per l'intero settore agroalimentare e allungamento della "filiera" decisionale.
10. Il Parlamento europeo e il Trattato di Lisbona
11. I poteri della Commissione in materia di agricoltura.
 - 11.1. *I poteri formalmente attribuiti alla Commissione dal Trattato vigente.*
 - 11.2. *L'effettivo ruolo politico della Commissione nei processi decisionali.*
 - 11.3. *Il ruolo della Commissione in materia agricola secondo il Trattato di Lisbona*
12. Il Consiglio europeo e il suo Presidente stabile: la "testa politica" della nuova Unione europea.
13. Il Consiglio dei ministri UE nel Trattato di Lisbona.
14. L'attività legislativa del Consiglio dei Ministri e il nuovo sistema di voto a maggioranza qualificata.

II

LA RIFORMA DEL BILANCIO DELL' UNIONE EUROPEA

1. Introduzione: una questione controversa
2. La funzione del bilancio europeo e la sua evoluzione nel tempo
3. Il bilancio dell'Unione europea: struttura, principi e procedura di approvazione secondo i trattati in vigore
4. Il finanziamento delle politiche comunitarie e la programmazione pluriennale (cd. Prospettive Finanziarie)
5. Le risorse finanziarie dell'Unione, la logica dei saldi netti, il rebate britannico
6. Il bilancio dell'Unione e le risorse comunitarie nel Trattato di Lisbona

- 7. Le ipotesi di riforma. Alcune proposte**
- 8. Considerazioni conclusive**

III

LE POLITICHE EUROPEE DI SEMPLIFICAZIONE E RIDUZIONE DEGLI ONERI NORMATIVI E BUROCRATICI

- 1. La crescita esponenziale dei carichi regolativi e degli adempimenti burocratici: un problema di vasta portata.**
- 2. Il ruolo dell'Europa: un sovraccarico di costi regolativi e burocratici o una migliore regolazione?**
- 3. Le prime iniziative: lo spazio amministrativo europeo, l'Agenda di Lisbona e il Rapporto Mandelkern.**
- 4. I piani d'azione della Commissione: una strategia per la semplificazione.**
- 5. La misurazione e riduzione degli oneri amministrativi.**
- 6. I primi risultati del programma di semplificazione: La semplificazione in agricoltura.**
- 7. Le ricadute sulle politiche nazionali di semplificazione. Il caso italiano.**
- 8. La semplificazione come strumento per combattere la crisi economico-finanziaria: i Consigli europei del 2008-2009.**

APPENDICE

L'evoluzione della Politica Agricola Comune.

Elenco delle Abbreviazioni

CE.....	Comunità europea
CIG.....	Conferenza Intergovernativa
COREPER.....	Comitato dei Rappresentanti Permanenti degli Stati membri
GAI.....	Giustizia e Affari Interni
PESC.....	Politica estera e di sicurezza comune
PESD.....	Politica estera di sicurezza e difesa
TCE.....	Trattato che istituisce la Comunità europea
TCost.....	Trattato costituzionale
TUE.....	Trattato sull'Unione europea

I

IL TRATTATO DI LISBONA, LE ISTITUZIONI EUROPEE, LA PAC

1. Il nuovo scenario istituzionale europeo.

In Europa il dibattito attorno al futuro dell'agricoltura, anche dopo la recente riforma varata dai ministri dell'agricoltura europei alla fine del 2008, continua ad essere vivace. Esso dovrà inevitabilmente tenere conto del nuovo scenario istituzionale tracciato per l'Europa del XXI secolo¹.

Molte e rilevanti sono le sfide che si aprono per la Politica Agricola Comune sia all'interno che all'esterno delle frontiere comunitarie. Tra i principali fattori di origine esterna i recenti avvenimenti hanno imposto all'attenzione di tutti la questione della crescente domanda mondiale di generi alimentari, insieme ad una maggiore liberalizzazione globale degli scambi e alle nuove prospettive offerte dall'ampliamento dell'Unione verso est. Sul fronte interno molteplici fattori sottopongono a tensione l'agricoltura europea: il rischio concreto, per alcuni settori, di un ritorno a squilibri di mercato; la necessità di integrare la dimensione ambientale all'insieme della normativa che il trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, ha imposto al legislatore comunitario; l'esigenza che la PAC tenga conto dell'accresciuto interesse del consumatore per la sicurezza degli alimenti, la qualità dei prodotti e il benessere degli animali; l'esigenza per la PAC di corrispondere alle esigenze di un maggiore decentramento, di una maggiore trasparenza e di una semplificazione delle norme.

La tematizzazione di queste sfide per lo specifico settore agro-alimentare non può tuttavia essere disgiunta da una riflessione più ampia che abbracci i più recenti esiti dell'approfondimento del processo di integrazione europea, da cui emergono sensibili elementi di novità.

Con la firma del Trattato di Lisbona, il 13 dicembre 2007, i Capi dei governi europei hanno deciso di dotare l'Unione europea di un nuovo assetto istituzionale². Si è data così una risposta alle istanze di ammodernamento delle

¹ Nell'Appendice allegata al presente Rapporto è stata tratteggiata l'evoluzione della Politica Agricola Comune sino ai suoi più recenti sviluppi.

² Il 13 dicembre 2007 è stato firmato il "Trattato di Lisbona". Questo apporta una serie di modifiche al Trattato sull'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea (quest'ultimo rinominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea"). Si è concluso così – con la sparizione di ogni riferimento a entità costituzionali – un lungo processo di revisione dei Trattati europei, che aveva portato, dopo i lavori della seconda Convenzione europea, alla firma a Roma il 29 ottobre 2004 del "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" (cosiddetto Trattato costituzionale), ratificato dall'Italia e da altri 17 Paesi, ma

istituzioni europee, che hanno caratterizzato il lungo processo di riforma dei trattati europei, avviato con la Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione del dicembre 2001, e che erano divenute oggettivamente ineludibili dopo l'allargamento ai Paesi dell'Europa orientale. Nel contempo, l'Unione è uscita dalla imbarazzante situazione di stallo, diplomaticamente definita «pausa di riflessione», che era seguita alla bocciatura della Costituzione europea nei referendum francese e olandese del 2005.

Alla fine di un processo di ratifica che si è rivelato più lungo e travagliato del previsto, il Trattato di Lisbona sarà lo strumento per governare un'Unione allargata a 27 Stati (o a 26, se alla fine l'Irlanda resterà fuori). Consentirà anche di affrontare con successo i problemi della crescita economica e sociale, del governo della globalizzazione, dell'emergenza climatica, delle grandi migrazioni e delle società multietniche, e consentirà di definire e gestire efficacemente le politiche dell'Unione e tra queste la Politica Agricola Comune?

Molto dipenderà dalla capacità dell'Europa di saper far funzionare i nuovi “congegni istituzionali” di cui il Trattato di Lisbona l'ha dotata.

Da Lisbona sono uscite confermate importanti innovazioni propriamente «istituzionali», già tracciate dalla Costituzione europea. Tra queste merita segnalare:

- il superamento dei tre pilastri e la personalità giuridica unica dell'Unione;
- una più chiara delimitazione del riparto di competenze tra Unione e Stati membri e della natura delle competenze attribuite, ora presidiate da un più efficace controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà;
- la previsione di nuovi settori nevralgici di intervento dell'Unione per affrontare a livello europeo alcuni problemi cruciali: così le nuove disposizioni in tema di solidarietà energetica, mutamento climatico, servizi di interesse generale, difesa, politica spaziale;
- un Parlamento europeo rafforzato grazie all'ampliamento dei suoi poteri in materia di bilancio e al ricorso alla maggioranza qualificata in molti nuovi settori;
- una Commissione dotata di una più forte legittimazione democratica, in virtù dell'elezione parlamentare del suo Presidente, e di una maggiore agilità gestionale, per effetto della riduzione del numero dei commissari;
- un Presidente dell'Unione più legittimato e autorevole, perché non più individuato in modo casuale dalla rotazione semestrale tra i capi di governo dei 27 Paesi membri³, ma eletto per 2 anni e mezzo e dunque stabile;

che non è mai entrato in vigore dopo la bocciatura subita a seguito di consultazioni referendarie svoltesi nella primavera del 2005 in Francia e in Olanda.

³ Nel corso dell'estate 2008, molti commentatori hanno fatto notare il rischio che l'Europa avrebbe corso se, in luogo della Presidenza francese, la crisi georgiana e la crisi finanziaria internazionale fossero scoppiate nel semestre di presidenza cipriota o maltese.....

- un Alto Rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza più forte e più efficace, perché sarà di diritto Vicepresidente della Commissione, presiederà stabilmente il Consiglio per gli Affari esteri (oggi a presidenza semestrale), e si avvarrà di un Servizio diplomatico europeo;
- l'introduzione di una flessibilità maggiore nella dialettica tra unità e diversità all'interno dell'Unione, grazie alla possibilità di instaurare cooperazioni rafforzate attivabili ad opera di soli nove Stati membri;
- il rinvio vincolante alla Carta dei diritti, col riconoscimento del suo valore giuridico equiparato a quello dei Trattati.

Ma il bilancio ha, innegabilmente, anche le sue ombre: al di là della scontata eliminazione di qualsiasi riferimento che potesse anche solo lontanamente richiamare la Costituzione europea (nome, bandiera, inno, motto europeo, terminologia degli atti normativi⁴), occorre ammettere che, per giungere all'accordo, sono stati pagati prezzi non indifferenti.

Per averne evidenza è sufficiente sfogliare le 76 pagine di protocolli allegati al Trattato e le 25 pagine di dichiarazioni finali in cui minuziosamente, con puntiglio e quasi con protervia⁵, le posizioni nazionali hanno avuto soddisfazione sull'interesse comune europeo. Particolarmente dirompente si profila, per gli esiti cui potrebbe portare, la concessione a Regno Unito e Polonia di un *opting-out* in relazione alla nuova natura giuridicamente vincolante attribuita alla Carta dei diritti, ciò che garantisce che in entrambi i paesi non siano applicabili proprio quelle norme che, come ha affermato la nostra Corte costituzionale, esprimono i «principi comuni agli ordinamenti europei»⁶. Ad essa vanno ad affiancarsi, solo per citare i più rilevanti, i protocolli specificamente negoziati per permettere a Regno Unito e Irlanda di intervenire o, al contrario, sottrarsi ad alcuni settori della cooperazione giudiziaria e di polizia, o il protocollo sulla «posizione della Danimarca», un vero emblema, nei suoi bizantinismi, della pervicace volontà di alcuni paesi di riaffermare i punti di vista nazionali.

Vi è un filo rosso che pare accomunare, da un lato, i passi indietro rispetto al Trattato costituzionale (come la rimozione dal Trattato del principio del primato del diritto comunitario, ora collocato in una dichiarazione allegata, o l'eliminazione dagli obiettivi generali dell'Unione della «concorrenza non

⁴ La stessa distribuzione delle nuove disposizioni nei due Trattati – come ha notato Giuliano Amato (*Il Trattato di Lisbona e le prospettive per l'Europa del XXI secolo*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2008, pag. 409 e segg.) – sembra essere stata pensata (anche) al fine di garantire che i due testi resteranno collocati in posizione del tutto paritaria, evitando il rischio che il Trattato sull'Unione possa assurgere, in via di interpretazione, al ruolo di Costituzione europea.

⁵ G. AMATO, *Il trattato di Lisbona e le prospettive per l'Europa del XXI secolo*, cit.

⁶ Così la Corte costituzionale, nelle sentenze nn. 135/2002, 393/2006 e 394/2006.

falsata», ora relegata in un protocollo) e gli appesantimenti rispetto al testo del 2004 (come il rinvio al 2014 del sistema di voto a doppia maggioranza, con un ulteriore periodo di transizione al 2017; o la panoplia di protocolli e dichiarazioni allegate al Trattato, dai contenuti assai dettagliati e minuziosi). E questo filo rosso sembra costruito con l'intento di recuperare i più ampi spazi possibili alla sovranità degli Stati membri, da un lato, e all'intergovernativismo nel suo complesso, dall'altro: un intento pervicacemente perseguito – è vero – solo da alcuni governi, e accettato dagli altri «più come prezzo da pagare all'intesa che come espressione di orientamenti condivisi». Ma resta il fatto che così «l'Europa procede verso la maggiore integrazione di cui ha bisogno senza slancio adeguatamente condiviso, grazie alla rafforzata propensione al suo interno a puntare sul suo versante intergovernativo e a indebolire quello comunitario»; e che dunque «in questo contesto, il nuovo Trattato appare assai diverso dallo stampo da cui è uscito»⁷.

Altri elementi critici non possono essere sottovalutati: così, per esempio, la complessità della struttura costituzionale dell'Unione (ancorché in gran parte ereditata dal Trattato costituzionale); il connesso rischio di un cortocircuito istituzionale tra Consiglio europeo, Commissione, Parlamento europeo, Consiglio dei Ministri, e tra Presidente stabile del Consiglio, Presidente della Commissione, Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, e relative burocrazie; la ribadita frammentazione delle procedure di decisione del Consiglio (che il testo della Convenzione superava con la costituzione del Consiglio degli Affari legislativi); il rischio di depotenziamento del ruolo e della legittimità della Commissione, per effetto di un meccanismo di rotazione dei suoi componenti che non tiene conto né della popolazione né del peso economico degli Stati-membri; i poteri di veto riconosciuti ai Parlamenti nazionali di fronte alle decisioni del Consiglio di passare dal metodo della decisione all'unanimità a quello della maggioranza qualificata («passerelle»).

Si delinea così «un sistema consociativo, idoneo ad ostacolare piuttosto che a facilitare le decisioni; a favorire rinvii e soluzioni compromissorie (di necessità minimaliste) piuttosto che a garantire tempestività e prevalenza dell'interesse europeo»⁸.

La scelta di ritornare al metodo classico di revisione dei Trattati vigenti, di approvare – in luogo di un unico trattato consolidato, redatto per esteso, come richiedeva la Dichiarazione di Laeken – un mero «Trattato di riforma» (secondo la definizione utilizzata dalla CIG 2007), costituito da emendamenti ai Trattati vigenti, ha indubbiamente aiutato, nella sua opacità, queste spinte contrarie ai progetti più «federalisti» o «sovrnazionali».

⁷ G. AMATO, *Il trattato di Lisbona e le prospettive per l'Europa del XXI secolo*, cit.

⁸ G. TOSATO, *Il Trattato di Lisbona: una riforma completata?*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit. pagg. 479 e segg.

E tuttavia, non si può non considerare che la firma del Trattato di Lisbona segna un passo avanti di grande importanza. Anche gli elementi di criticità ora accennati, possono essere riconsiderati in una luce meno pessimistica.

I nuovi poteri attribuiti ai Parlamenti nazionali per garantire una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, se espongono a qualche rischio di prevalenza di «una congiunzione di interessi nazionali sull'interesse comunitario»⁹, mettono tuttavia fine ad incrementi surrettizi delle competenze dell'Unione, effettuati «nascondendo dietro il velo della tecnica decisioni politiche di rilievo per la vita degli stati e dei cittadini»¹⁰.

La complessità della struttura costituzionale porrà problemi di efficacia della *governance*, ma è in gran parte la conseguenza della complessità della realtà politico-istituzionale sottostante, che nasce dall'esigenza di comporre insieme e armonizzare la duplice legittimazione democratica dell'Unione, dunque dalla esigenza di dare rappresentanza – secondo il consolidato modello degli Stati federali – tanto al popolo europeo nel suo insieme, quanto ai singoli Stati (e alle relative comunità nazionali) che ne restano a pari titolo elemento costitutivo. E' questa realtà sottostante, peraltro in varia guisa e misura riscontrabile in tutte le realtà politico-istituzionali complesse (confederali, federali, regionali), che impone la costruzione di una «organizzazione politica innovativa, nella quale il potere è diffuso tra molti attori e molti meccanismi di partecipazione e influenza»; se di ciò si tiene conto (come si deve), non si può negare che essa rispetti comunque «standard di legittimazione democratica non peggiori di quelli dei paesi membri, anche se la molteplicità dei canali e principi di legittimazione, talora in possibile conflitto fra loro, può confondere gli osservatori»¹¹.

Né si può ignorare che, se a Lisbona si rinuncia alla «terminologia di carattere costituzionale» del Trattato di Roma del 2004, ne resta «la spinta propulsiva», come è dimostrato, per esempio, dall'estensione della competenza del Parlamento europeo a ben quaranta nuove materie, dall'affermazione del valore giuridico della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea pienamente equiparato a quello dei Trattati, e dal riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione con effetti esterni ed interni.

Nonostante i suoi limiti, il Trattato di Lisbona resta dunque uno strumento essenziale per affrontare le sfide del XXI secolo in una Unione allargata a 27 Stati membri. Non deve essere sottovalutato, bensì compreso nelle sue implicazioni e potenziali sviluppi. E questa è la finalità che si prefigge il presente Rapporto di Astrid e Confagricoltura.

⁹ A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit. pagg. 431 e segg.

¹⁰ S. MICOSI, *Un nuovo equilibrio destinato a durare*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit. pagg. 451 e segg.

¹¹ S. MICOSI, *Un nuovo equilibrio*, cit.

2. L'architettura del Trattato di Lisbona

Il nuovo Trattato si presenta in forma di accordo modificativo dei trattati esistenti. E' un **Trattato di revisione**, dunque, al pari di quelli di Amsterdam e Nizza. Non sostituisce, semplicemente modifica i precedenti trattati; e appunto «Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea» recita la sua denominazione ufficiale. Si è voluto in tal modo marcare una netta differenza sul piano della struttura fra il nuovo Trattato e il Trattato costituzionale del 2004 (TCost.), il quale ultimo abrogava i trattati esistenti sostituendosi ad essi in toto.

Le ragioni della scelta così operata sono note. E' un «sacrificio» che gli «amici» della Costituzione hanno dovuto accettare per venire incontro ai paesi del no referendario e a quelli dove comunque si era manifestata una forte contrarietà al testo costituzionale. I governi di questi paesi avevano bisogno di elementi tangibili di discontinuità; dovevano poter dire alla propria opinione pubblica che il nuovo trattato è cosa diversa dalla precedente Costituzione. E così hanno ottenuto un semplice trattato di riforma, con contestuale abbandono dei segni e nomi costituzionali.

Qual è l'ampiezza della revisione apportata ai trattati vigenti?

Il nuovo Trattato si compone di due articoli, modificativi l'uno del Trattato sull'Unione europea (TUE) e l'altro del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE). Presenta dunque di per sé una struttura assai semplice. Sennonché ciascun articolo incorpora tali e tante modifiche ai trattati precedenti, da determinarne un sostanziale riassetto.

Qualche cenno, pur sommario, è sufficiente per evidenziare questo fenomeno. Le modifiche al TUE partono da alcune integrazioni al preambolo; si prosegue con una ristrutturazione del testo in sei titoli (ora sono otto); due sono del tutto nuovi, il secondo e il terzo, dedicati rispettivamente ai principi democratici e alle istituzioni; gli altri riproducono la struttura attuale, ma sono largamente riveduti ed integrati per recepire le innovazioni del TCost. e ulteriori modifiche.

Di non minore rilievo sono i cambiamenti al TCE; a partire dalla sua stessa denominazione, che diviene ora «Trattato sul funzionamento dell'Unione» (TFUE). Segue un corpo imponente di modifiche, talune delle quali attraversano orizzontalmente l'intero trattato, per riflettere tra l'altro l'eliminazione del soggetto Comunità; altre riguardano la classificazione delle competenze, il mercato interno, le politiche comuni, il funzionamento delle istituzioni.

Come si vede, ci troviamo bensì di fronte ad un trattato di revisione; ma una **revisione che incide fortemente sui connotati dei trattati in essere**. In realtà il nuovo trattato è il frutto di un compromesso tra oppositori e

sostenitori del TCost. Alla prevalenza dei primi quanto agli aspetti formali fa riscontro quella dei secondi in ordine ai contenuti. Nella forma abbiamo un trattato di revisione di quelli in essere (versione di Nizza); nella sostanza, un testo che mutua gran parte delle disposizioni del TCost.

In queste circostanze, alla stregua di terminologie correnti nel dibattito precedente, si può parlare ad un tempo di *Nizza-plus* o di *Costituzione-minus*. Tutto dipende dal punto di osservazione dal quale ci si pone. Non mancano infatti argomenti per affermare che il trattato costituzionale è stato abbandonato, o per sostenere viceversa che sopravvive sia pure con un vestito nuovo. Europeisti ed euroscettici sono schierati sui due fronti: i primi per lamentare che si sono fatti passi indietro nel processo di integrazione dell'Europa; i secondi per reclamare a gran voce che il nuovo trattato sia sottoposto a verifica referendaria all'interno dei vari paesi.

Forma e sostanza del nuovo Trattato vanno poco d'accordo fra di loro data l'evidente disarmonia fra contenitore e contenuti. Il contenitore, un atto meramente emendativo, appare poco idoneo ad accogliere i contenuti in esso versati, data la vastità e importanza delle riforme. La conseguenza immediata è che il nuovo Trattato risulta di difficile decifrazione anche per i più esperti. Si è prodotto un documento lungo e complesso, che richiede un faticoso confronto fra il testo nuovo di revisione e quelli vecchi modificati, e fra questi e un testo (quello costituzionale) formalmente abbandonato.

Non solo: la comprensione del documento risulta ancora più difficile in presenza di una pluralità di protocolli e dichiarazioni aggiuntive, dirette a integrare, precisare, talvolta anche a derogare alle disposizioni inserite nel testo. Due esempi significativi: l'obiettivo di una concorrenza libera e non falsata, dapprima eliminato dal testo, è poi recuperato in un protocollo aggiuntivo; il primato del diritto dell'Unione su quello interno, cassato anch'esso dal testo, riemerge in una dichiarazione, dove si rinvia alla consolidata giurisprudenza comunitaria in materia.

Su questi aspetti del nuovo trattato sono piovute le maggiori critiche. I primi commentatori non hanno mancato di sottolineare il suo carattere labirintico, pieno di rinvii e tecnicismi giuridici, tutto il contrario di quanto reclamavano le Dichiarazioni di Nizza e di Laeken sul futuro dell'Europa (del gennaio e dicembre 2001). Semplificazione e trasparenza erano due parole chiave in questi documenti: ad esse avrebbero dovuto improntarsi gli auspici sviluppi dell'integrazione europea. E invece, dopo una gestazione quanto mai laboriosa, protrattasi per oltre sei anni, è venuto alla luce un testo né semplice, né trasparente, di certo poco comprensibile per i cittadini europei ai quali è diretto.

È difficile negare il buon fondamento di queste critiche; il nuovo trattato si presenta effettivamente oscuro e contorto. Ma la sua complessità non deve stupire, in quanto riflette le tensioni e divisioni circa l'approdo ultimo dell'integrazione europea; di qui i necessari compromessi e le relative

incongruenze. Non ci si deve peraltro fermare a quelli che sono gli aspetti più appariscenti, ma anche più scontati del nuovo Trattato.

3. Il Trattato di Lisbona: un quadro istituzionale unico.

Una preliminare esigenza che viene soddisfatta dal Trattato di Lisbona per poter mettere l'Unione europea in condizione di adempiere alle missioni che l'attendono consiste nell'attribuzione della **personalità giuridica unica all'Unione europea** (così il nuovo art. 47 TUE introdotto dal Trattato di Lisbona).

Il fatto che l'Unione attualmente ne sia priva determina distinzioni poco intelleggibili. Così, mentre gli accordi comunitari vengono conclusi dalla Comunità (e firmati, da parte europea, esclusivamente dalla Commissione e dalla Presidenza di turno), gli accordi che coinvolgono competenze degli Stati membri sono conclusi dalla Comunità e dai suoi Stati membri (e firmati dagli organi rispettivamente competenti).

La situazione attuale è per vari aspetti ambigua e tale da nuocere tanto all'affermazione dell'identità dell'Unione europea sulla scena internazionale quanto alla certezza del diritto, entrambe esigenze indispensabili nelle relazioni internazionali con Stati terzi ed organizzazioni internazionali.

Il conferimento di una personalità giuridica unitaria all'Unione, nel costituire un fattore di certezza, implica, altresì, il **superamento dell'attuale ripartizione dell'attività dell'Unione in pilastri**.

Si supera, così, quel dualismo complesso (e bizantino) fra Unione e Comunità, risalente al compromesso di Maastricht. Se si va al di là dello strumento e del metodo utilizzati, e si guarda non tanto al Trattato di Lisbona in sé e per sé, ma agli effetti che esso produce sui trattati in essere e sull'architettura complessiva dell'Unione, allora si delinea un quadro diverso, che segna un sostanziale **progresso in tema di semplificazione e riordino del sistema attuale**.

Il primo (notevole) risultato in termini di semplificazione e riordino del sistema è costituito dall'**unificazione tra Unione e Comunità**; più precisamente, la seconda viene assorbita nella prima. I trattati fondativi continuano ad essere due; ma, prima, ai due trattati corrispondevano due soggetti (l'Unione e la Comunità), due ordini giuridici distinti (il diritto dell'Unione e quello comunitario) e una struttura articolata su tre pilastri: due all'interno dell'Unione (PESC e cooperazione in materia penale) e il terzo rappresentato dalla Comunità (più l'Euratom). Ora, al di là dei due trattati, vi è un unico soggetto (l'Unione), con un unico diritto (quello dell'Unione) e un unico complesso istituzionale, è altresì eliminata (o quasi, come si dirà subito) la distinzione fra pilastri.

Cessa così l'assurdo dualismo fra Unione e Comunità, che risale ai compromessi di Maastricht. Allora, nel momento in cui la costruzione europea si espandeva dall'area dell'economia a quella della politica, si sono confrontati due opposti timori. Vi era chi paventava che l'integrazione economica su base

sovrana nazionale potesse essere contagiata dalla natura intergovernativa della cooperazione politica; e chi, all'opposto, si preoccupava di un progressivo affermarsi del metodo comunitario a scapito di quello intergovernativo, e questo in materie politicamente sensibili come affari esteri e interni. La soluzione trovata, per conciliare le due visioni da sempre contrapposte dell'Europa, fu di duplicare trattati, soggetti e sistemi giuridici e ricorrere alla distinzione fra pilastri.

Con l'incorporazione della Comunità nell'Unione, si supera un'architettura complicata e contorta. Per la verità non del tutto, in quanto la politica estera conserva una sua propria autonoma caratterizzazione, quasi un pilastro a sé: lo evidenziano l'inclusione delle norme specifiche (non solo quelle generali e di principio) nel TUE, la rigorosa conferma della regola dell'unanimità, l'ampia riserva di competenza statale, già chiara nel testo e ribadita con apposita dichiarazione.

Pur con questa riserva, la semplificazione realizzata è importante. Certo, la soggettività unica dell'Unione già era prevista dal trattato costituzionale e può dunque considerarsi in qualche modo acquisita in precedenza. Ma è bene che essa riceva ora un'ulteriore e, sperabilmente, definitiva sanzione.

Un quadro istituzionale unico, dunque, quello che esce da Lisbona e che tuttavia non esclude la possibilità di conservare per specifiche materie o settori (quali, ad esempio, la politica estera e di difesa) procedure decisionali differenziate. Esso ha inoltre una funzione strategica tanto a fini di coerenza e coesione interna, quanto per garantire all'Unione una visibile identità nella rappresentanza nelle organizzazioni internazionali e presso gli Stati terzi.

Il conferimento di una personalità giuridica unitaria all'Unione lascerà pertanto **impregiudicata la ripartizione di competenze esterne con gli Stati membri**, sicché un "accordo misto", relativo cioè anche agli Stati membri, resterà tale anche se concluso dall'Unione invece che dalla Comunità.

Anche a questo fine, è positivo che il Trattato di Lisbona renda esplicito che l'Unione non solo rispetta l'identità, l'ordinamento giuridico e l'organizzazione degli Stati membri, ma riconosce anche la loro personalità giuridica di diritto internazionale; che l'Unione subentra di diritto alla Comunità in tutti i suoi rapporti giuridici; che gli accordi conclusi con la Comunità restano comunque vincolanti per l'Unione salvo denuncia da parte di Stati terzi.

4. Il Trattato di Lisbona: un “sistema” di trattati a due livelli.

Un'altra novità del Trattato richiede un'illustrazione più articolata, anche perché qualcuno potrebbe ritenere che essa complicherebbe e renda disarmonico il sistema, piuttosto che semplificarlo e riordinarlo.

Come già ricordato, i trattati fondativi, pur continuando ad essere due, riguardano ormai un solo soggetto. Le norme primarie dell'Unione si trovano così distribuite in due atti distinti: il Trattato sull'Unione e quello sul funzionamento dell'Unione.

Il primo Trattato contiene i principi e le norme fondamentali; stabilisce obiettivi, valori, competenze, assetto istituzionale dell'Unione, rapporti con i paesi membri e i cittadini europei, procedure di revisione, adesione e recesso (un elenco non esaustivo). Il secondo detta le regole di funzionamento dei vari organi, la disciplina del mercato interno, le norme che presiedono allo svolgimento delle varie politiche comuni e ne definiscono il quadro di riferimento.

Sul piano giuridico-formale, le disposizioni del secondo Trattato relative alle politiche e alle procedure deliberative beneficiano di un regime semplificato di revisione: si salta il passaggio della conferenza intergovernativa e, nel caso delle procedure deliberative, le ratifiche interne si intendono acquisite in mancanza di opposizione da parte di singoli parlamenti nazionali.

A dire il vero, la ripartizione delle disposizioni fra i due atti non è sempre coerente. Alcune norme del TUE meglio si sarebbero dovute collocare nell'altro trattato, ad esempio le norme «specifiche» in materia di politica estera e sicurezza comune. Sarebbe stato poi desiderabile un alleggerimento più marcato della procedura di revisione. Oltre ad applicarsi solo a talune regole del Trattato di Lisbona, la procedura semplificata esige pur sempre il consenso di tutti gli Stati membri, a livello governativo e parlamentare. Resta tuttavia la novità di fondo: le norme primarie dell'Unione non solo sono raggruppate in atti distinti, si differenziano altresì per elementi materiali e formali non irrilevanti.

La commistione in uno stesso trattato di elementi propriamente statutari e costitutivi e di discipline (anche articolate) dei settori regolati ha caratterizzato fin dall'origine la costruzione europea. Una struttura del genere, giustificabile al tempo della CECA che si occupava di un settore ben definito, lo è divenuta di meno con la CEE e ancor di meno con l'Unione e il progressivo ampliamento delle competenze. Il TCost. non poneva rimedio a questo problema, che viceversa appare ora avviato a soluzione.

Abbiamo, da un lato, un trattato-base, il TUE, che costituisce con le sue norme la legge fondamentale dell'Unione; dall'altro, un trattato applicativo, una sorta di «legge organica», ed è il Trattato sul funzionamento dell'Unione.

Le norme del Trattato di base (legge fondamentale) richiedono, per loro natura, una più stabile condivisione nel tempo; non dovrebbero quindi ammettere deroghe per uno qualsiasi degli Stati membri e si giustifica nei loro confronti una procedura di revisione più rigida. Per contro, le norme del trattato applicativo (legge organica) sono suscettibili di più frequenti modifiche, in funzione delle mutevoli circostanze e dell'alternarsi degli indirizzi politici prevalenti; rispetto ad esse, un regime di maggiore flessibilità in tema di revisione e di deroghe appare quindi giustificato.

Ai due trattati viene riconosciuto pari valore giuridico, secondo quanto dispone formalmente l'art. 1 del TUE. A ben vedere, però, il pari valore giuridico opera in pieno solo nei confronti delle fonti derivate; queste devono conformarsi, a pena di illegittimità, alle norme dell'uno e dell'altro trattato. Ma nei loro rapporti reciproci, si delinea un sistema a due livelli, con il trattato applicativo in posizione subordinata rispetto al trattato-base. Lo evidenzia il fatto che con procedura semplificata si può modificare il primo, non il secondo, e che logicamente il primo dovrà interpretarsi secondo un criterio di conformità al secondo.

Non si saprebbe dire se il sistema descritto corrisponda ad un disegno meditato. La preoccupazione verosimilmente era un'altra, legata alle ratifiche e ai rischi di referendum. Si voleva sottolineare una discontinuità tra il nuovo trattato e quello costituzionale, il primo emendativo, il secondo sostitutivo di quelli precedenti. Così i trattati sono rimasti due, pur riferendosi ad un unico soggetto. In ogni caso, quella che potrebbe sembrare un'anomalia, si traduce in una felice innovazione. Opera un riordino e semplificazione del sistema, articolandolo su due gruppi distinti di norme primarie.

I due gruppi di norme, e i rispettivi trattati, potranno più facilmente evolversi in modo autonomo. In particolare, sarà possibile modificare le discipline settoriali dell'Unione senza toccare la sua struttura istituzionale. Di qui il duplice effetto positivo, di conferire maggiore flessibilità al sistema e di aprire nuovi spazi di discussione politica. Le politiche dell'Unione diventano semplici politiche comuni, e su di esse sarà possibile dividersi politicamente secondo le tradizionali linee di contrapposizione fra destra e sinistra. Il che contribuirà sicuramente a rafforzare la dialettica democratica nell'Unione.

Una notazione, infine, di rilievo. Nella nuova architettura dell'Unione la Carta dei diritti di Nizza non figura all'interno dei trattati fondativi; rimane un documento a sé, autonomo ed esterno rispetto ad essi. Una norma del TUE (il nuovo art. 6) attribuisce peraltro alla Carta lo stesso valore giuridico delle disposizioni del TUE e del TFUE.

La mancata inclusione della Carta nei trattati fondativi è da più parti interpretata come un segno di arretramento nel processo di integrazione europea. In verità, di arretramento si può eventualmente parlare con riguardo al TCost., che aveva inserito la Carta nel corpo del trattato; non rispetto ai trattati esistenti che ignoravano del tutto la sua esistenza.

D'altra parte la soluzione del TCost. (incorporazione della Carta) e quella del Trattato di Lisbona (rinvio attributivo di efficacia) si equivalgono sul piano giuridico. Nell'uno e nell'altro caso si giunge al medesimo risultato di conferire alla Carta un'efficacia vincolante, che prima le faceva difetto. Tuttavia, poiché anche le apparenze contano, la scelta operata dal Trattato di Lisbona non è priva di significato politico. Essa riflette il dichiarato proposito degli autori del nuovo trattato di discostarsi quanto più possibile da nomi e simboli costituzionali.

Resta che l'inserimento in blocco della Carta nella parte seconda del Trattato costituzionale comportava un appesantimento complessivo del testo, e anche un'anomalia sistematica. Era infatti singolare rinvenire nel medesimo trattato due preamboli, quello iniziale e quello premesso alla parte seconda. Ai fini di un'ordinata incorporazione della Carta nel Trattato costituzionale, si sarebbe dovuto rimodularla, un'operazione quanto mai ardua. La scelta del nuovo trattato ha dunque il pregio di alleggerire e semplificare il TUE e di conservare integra la Carta, attribuendole nel contempo efficacia giuridica vincolante.

Le considerazioni fin qui svolte si possono sintetizzare nella seguente proposizione: il Trattato di Lisbona è oscuro e complesso, ma produce effetti di semplificazione e riordino del sistema dell'Unione e dei suoi trattati fondativi.

Se si guarda al nuovo trattato in sé e per sé, non c'è dubbio che esso meriti le critiche di oscurità che gli sono state mosse. Lo strumento utilizzato, un atto emendativo, appare infatti poco idoneo a fronte della vastità delle modifiche apportate ai trattati esistenti. Ne è sortito un documento di difficile lettura, pieno di tecnicismi giuridici e di rinvii, per di più appesantito da una serie di protocolli e dichiarazioni. Le domande di trasparenza e chiarezza, da gran tempo avanzate per rendere il processo di integrazione meno elitario e più democratico, risultano in tal modo largamente deluse.

Occorre però non fermarsi a questo primo livello di analisi del Trattato di Lisbona. Se si va al di là dell'atto di revisione, e si guarda ai trattati da esso modificati, allora emerge un quadro diverso, che segna un sostanziale progresso sotto tre profili: l'unificazione soggettiva tra Unione e Comunità; l'articolazione dei trattati fondativi su due livelli: l'attribuzione di valore giuridico alla Carta dei diritti, in quanto autonomo e separato *Bill of Rights*.

La prima innovazione già era contenuta nel Trattato costituzionale e permette di superare una dicotomia fra Unione e Comunità ormai priva di senso; le altre due sono state introdotte dal Trattato di Lisbona in modo indipendente, anzi in contrapposizione al TCost. Per prendere le distanze dal TCost., che aveva sostituito e unificato i trattati esistenti, il Trattato di Lisbona li mantiene in vita, anche se ormai si riferiscono all'Unione come unico soggetto.

Si delinea così un sistema in cui le norme primarie sono raggruppate in due atti distinti: un trattato di base, il TUE, legge fondamentale dell'Unione,

che ne fissa le norme essenziali; e un trattato applicativo, il TFUE, una sorta di legge organica, modificabile (per una gran parte) con procedura semplificata. Per effetto della nuova architettura a due livelli, sarà più agevole modificare le norme che regolano le politiche comuni dell'Unione, senza peraltro toccare la sua struttura istituzionale. Il che accresce la flessibilità del sistema e apre nuovi spazi di discussione politica.

Nel caso della Carta dei diritti, a differenza del Trattato costituzionale del 2004, che l'aveva incorporata al suo interno, il Trattato di Lisbona la lascia come documento separato, al di fuori dei trattati fondativi. E' da ritenere che si sia voluto in tal modo sminuirne l'impatto «costituzionale». Nondimeno la scelta si rivela proficua sotto altri profili: consente di alleggerire il trattato di base, mantenere integra la Carta, facilitarne un'autonoma evoluzione e assicurarle nel contempo piena efficacia giuridica.

5. La nuova delimitazione delle competenze dell'Unione: il quadro generale e le implicazioni per la PAC.

Un'ulteriore importante novità che il Trattato di Lisbona reca con sé attiene al profilo delle competenze assegnate all'Unione europea.

La questione della delimitazione del riparto di competenze tra l'Unione e gli Stati membri è stata negli ultimi anni al centro del dibattito politico e delle riflessioni riguardanti il processo di integrazione europea. Note sono le critiche da più parti sollevate nei confronti dell'**attuale sistema di attribuzione** delle competenze definito nei trattati comunitari. Esso è infatti caratterizzato da un **complesso intreccio di obiettivi, competenze materiali e competenze funzionali**, oltre che dall'esistenza di **quattro trattati e due entità diverse**, l'Unione e la Comunità, dal proliferare di strumenti normativi di portata giuridica diseguale e a volte dubbia, nonché dalla mancanza di una vera e propria gerarchia delle norme. Da ciò anche le ricorrenti critiche alla scarsa chiarezza dell'attuale ripartizione di competenze con la conseguente assenza di precise responsabilità in capo a chi dovrebbe intervenire.

In effetti, il processo di integrazione europea, più che un preciso riparto di competenze tra il livello comunitario e quello nazionale, ha finora privilegiato un'**individuazione fluida dei poteri e delle competenze** attribuite all'Unione, risultante dal contemporaneo riconoscimento di poteri di azione dell'Unione e di iniziativa della singola istituzione comunitaria competente ad agire.

Al fondo della esigenza di una più chiara definizione delle competenze dell'Unione, riscontrabile in pressoché tutte le riflessioni che negli ultimi anni sono state condotte sul tema, si incontrano due diverse aspirazioni.

Vi è, anzitutto, l'aspirazione – di segno positivo – che vede nella razionalizzazione della ripartizione delle competenze uno strumento per ottenere una più chiara attribuzione delle **responsabilità decisionali e politiche** e, quindi, un rafforzamento del **consenso democratico** dei cittadini nei confronti dell'Unione e dell'azione delle sue istituzioni. Si tratta di una prospettiva che va ribadita con forza e riportata in primo piano nel dibattito europeo, anche in considerazione di un'ulteriore significativa acquisizione, cui essa permette di pervenire. La chiarificazione delle competenze dell'Unione dovrebbe infatti portare anche, e soprattutto, ad affermare una volta per tutte che in alcune materie – quali ad esempio le politiche sociali – vi sono principi che devono valere per tutti i cittadini europei.

Vi è, poi, l'altra prospettiva che mira piuttosto ad ottenere per tale via un cambiamento radicale nei poteri dell'Unione, in modo da riattribuire in parte agli Stati membri e agli enti territoriali sub-statali taluni dei poteri finora esercitati dalla Comunità o dall'Unione.

Ricorre in queste analisi favorevoli alla “rinazionalizzazione” di alcune competenze comunitarie la sottolineatura, in chiave negativa, della tendenza

dell'Unione ad intervenire vuoi in ambiti materiali in cui non dovrebbe avrebbe competenza (sconfinando così in ambiti di competenza degli Stati membri), vuoi in settori per i quali un simile intervento viene avvertito come non opportuno. Nello stesso senso vanno anche le critiche rivolte alla tendenza dell'Unione ad intervenire con atti eccessivamente dettagliati, in taluni casi, o viceversa a sottrarsi al compito di adottare una adeguata regolazione, in altri.

Entrambe le due prospettive hanno colto **problemi reali** e questo spiega anche l'ampio consenso raggiunto col Trattato di Lisbona (ma già prima nel Trattato costituzionale del 2004, poi naufragato sotto i referendum popolari francese e olandese) sulla necessità di **precisare e chiarire il perimetro delle competenze sinora attribuite all'Unione**, con significativi aggiustamenti che si sono resi ancor più necessari **anche alla luce delle nuove missioni assegnate all'Unione**.

Ampiamente condivisa è stata pertanto l'esigenza di avere in futuro **più Europa**, laddove oggi se ne sente maggiormente il bisogno, ma anche **meno Europa**, laddove i suoi interventi attuali offuscano o limitano responsabilità che dovrebbero essere statali, regionali o locali.

Occorreva, ad esempio, dare una risposta al bisogno, da un lato, di **maggiore coesione e unità nella politica estera e di sicurezza** e nella lotta contro la criminalità, rispetto alle quali i cittadini si attendono un ruolo più forte da parte dell'Europa. Ma occorreva anche trovare rimedi efficaci per **limitare il potenziale intrusivo** che l'Unione ha finora dispiegato in molti campi rientranti tra le materie concorrenti, valorizzando la possibilità per gli Stati membri e le Regioni di adattare alle rispettive peculiari situazioni ed esigenze gli interventi definiti dall'Unione.

Contestualmente al chiarimento del riparto di competenze, il nuovo quadro istituzionale ha inteso definire meglio le **responsabilità fondamentali dell'Unione** (cioè l'insieme delle sue missioni) e individuare anche strumenti che rafforzino il **controllo del rispetto dei limiti delle competenze** assegnate all'Unione.

Considerati nel loro insieme, gli articoli del Trattato di Lisbona relativi alla delimitazione delle competenze introducono **per la prima volta nel diritto primario dell'Unione una distribuzione chiara di competenze** fra Unione e Stati membri, al fine di corrispondere alle seguenti finalità:

a) definire in modo chiaro i **principi fondamentali relativi alla delimitazione e alla attuazione delle competenze tra Unione e Stati membri** (artt. 1, 4 e 5 del nuovo TUE; art. 7 TFUE). Nel trattato di Lisbona questa esigenza è stata interpretata in maniera ancor più rigorosa, in accordo con il mandato definito per la Conferenza Intergovernativa nel Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 2007;

b) **definire le diverse categorie di competenze** sulla base del potere legislativo attribuito all'Unione rispetto a quello degli Stati. In questo senso si è distinto fra la competenza **esclusiva** nella quale il potere legislativo è attribuito

soltanto all'Unione, la competenza **condivisa** nella quale il potere legislativo può essere esercitato sia dall'Unione che dagli Stati membri, e i settori in cui l'Unione può svolgere solo **azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento**. Settori, questi ultimi, nei quali, salvo che per la parte in cui la legge finanziaria e di bilancio dell'Unione definisce le risorse da destinare ad essi e per le norme legislative relative alle modalità procedurali di erogazione di tali risorse, l'Unione può emanare soltanto atti giuridicamente vincolanti diversi dalle leggi. In questi settori, infatti, il potere legislativo resta riservato solo agli Stati (si vedano ora gli articoli da 2 a 6 TFUE);

c) **limitare l'ambito delle competenze dell'Unione esclusivamente a quelle elencate nella Costituzione**. A tal fine è stata introdotta una apposita **clausola residuale** secondo la quale in tutte le materie non esplicitamente considerate come ambito del potere legislativo – esclusivo o concorrente – dell'Unione, il potere legislativo appartiene solo agli Stati (art. 4, par. 5.1, del nuovo TUE)

d) **indicare specificamente i settori che rientrano in ciascuna categoria**. Si è scelto però di non irrigidire il catalogo dei settori di competenza condivisa, precisando che rientrano in questa categoria tutte quelle che la Costituzione attribuisce all'Unione ma che non elenca né nella competenza esclusiva né in quella di sostegno, di coordinamento e di complemento (cfr. art. 4, par. 1, TFUE). Inoltre, anche rispetto all'elenco delle materie di competenza concorrente si è utilizzato il concetto di «settore principale» rinunciando a definire nei dettagli ciascuna di esse (cfr. art. 4, par. 2, TFUE);

e) specificare che la definizione e **l'estensione precisa di ciascuna materia o settore sono stabilite dalle disposizioni dei Trattati relative a ciascun settore** (art. 3 TFUE). Il che chiarisce che gli elenchi di materie o di settori relativi alle diverse tipologie di competenze dell'Unione non si configurano come elenchi a contenuto «aperto», la cui concreta definizione è rimessa poi all'esercizio concreto delle diverse competenze. Al contrario, questi elenchi costituiscono soltanto una razionalizzazione e una chiarificazione delle diverse tipologie di competenze attraverso le quali l'Unione può esercitare i suoi poteri solo nelle materie e nei settori così come sono disciplinati e regolati nei Trattati. Dal che discendono due conseguenze: la prima, che le materie e i settori potranno essere, in futuro, ampliati solo modificando questa parte del Trattato; la seconda, che il contenuto normativo di queste specifiche basi giuridiche, comprendente l'*acquis communautaire* e le sue modifiche, è essenziale al fine di definire, per ciascuna categoria di competenza, l'ambito effettivo delle materie, dei settori e dei poteri che sono nella disponibilità dell'Unione. È questo, tuttavia, uno degli aspetti del Trattato che più lasciano perplessi. Esso segna, infatti, un **irrigidimento del contenuto delle competenze dell'Unione** che potrebbe in futuro mettere in pericolo la capacità di evoluzione che l'ha caratterizzata sinora. D'altro canto esso è, probabilmente, anche il punto in cui più emergono le conseguenze di un atteggiamento non facilmente conciliabile

con un testo costituzionale, ma molto diffuso nell'ambito dei servizi della Commissione, caratterizzato da una intransigente rigidità nella difesa ad ogni costo, e anche per il futuro, dell'intangibilità dell'*acquis communautaire*;

f) assicurare all'Unione la **possibilità di intervenire** di fronte a circostanze nelle quali, per realizzare uno degli obiettivi stabiliti dai Trattati, manchino i necessari poteri di azione. Si tratta di una **flessibilità** che corrisponde ad una esigenza innegabile, ma essa rischia di indebolire l'effetto chiarificatore del riparto di competenze. Proprio per questo essa è limitata non solo al perseguimento degli obiettivi indicati dalla stessa Costituzione ma anche allo specifico quadro delle politiche come meglio definite nel TFUE (cfr. art. 352, par. 1, TFUE). È inoltre previsto che la Commissione debba richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali ogni volta che intende ricorrere a questa clausola e che i Parlamenti nazionali debbano intervenire nelle forme e col procedimento previsto per il controllo preventivo di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 352, par. 2, TFUE). Infine, la clausola di flessibilità non può comunque tradursi in un potere di armonizzazione delle legislazioni e dei regolamenti nazionali nei casi in cui la Costituzione esclude tale armonizzazione (art. 352, par. 3, TFUE).

Con riferimento specifico alla PAC e alle distribuzione delle competenze in materia tra Unione e Stati membri, il nuovo Trattato di Lisbona non modifica la natura delle competenze assegnate all'Unione. Ma – innovazione nient'affatto secondaria – **delinea un quadro complessivo più chiaro sotto il profilo normativo**, specificando che **l'agricoltura e la pesca** rientrano fra le materie oggetto di **competenza concorrente** (art. 4, lett. d), TFUE).

Alcuni hanno voluto interpretare questa disposizione in chiave innovativa come di un “passaggio (...) della politica agricola da un'applicazione fortemente centralizzata ad un suo asservimento alle scelte discrezionali dei singoli Stati membri”¹², benché nello stesso TFUE risultino riprodotti molti degli articoli del vigente Trattato sulla Comunità europea sulla PAC, a cominciare dalla netta affermazione che “l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca”¹³.

La tesi di un “asservimento” della PAC alle scelte discrezionali degli Stati membri non tiene però conto della natura della “competenza concorrente” così come definita dall'art. 2, par. 2, TFUE: “Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. *Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria.* Gli Stati

¹² F. ROSSI DAL POZZO, “Trattato costituzionale” e riforma della Politica Agricola Comune, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 868

¹³ Come prevede l'art. 38 TFUE, corrispondente all'art. 32 TCE.

membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria". Per competenza "concorrente" si intende qui competenza alternativa. Pertanto, poiché l'Unione ha esercitato e continua ad esercitare la propria competenza in materia di agricoltura attraverso la PAC, non vi è alcuna contraddizione con la contestuale riproduzione nel TFUE degli articoli del TCE riguardanti la PAC.

6. Il principio di sussidiarietà e il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali.

In questo quadro volto a introdurre una maggiore chiarezza nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri, sono da segnalare due innovazioni significative previste dal Trattato di Lisbona che vanno nella direzione di contenere la tendenza “espansiva” delle politiche europee, erodendo le competenze nazionali.

Anzitutto, l’esigenza di **flessibilità** nei riparti di competenze tra Unione e Stati membri è stata accompagnata da **limiti più rigorosi**.

La clausola di flessibilità, già contenuta nell’art. 308 del vigente TCE, molte volte attaccata perché considerata alla radice della forza espansiva dell’Unione in danno degli Stati, è stata riconfermata per garantire una qualche elasticità al sistema complessivo¹⁴. Tuttavia, nel Trattato di Lisbona questa clausola è caratterizzata da due limiti di particolare rilevanza. Il primo, che comunque essa non può operare al di fuori delle politiche dell’Unione individuate nei Trattati. Il secondo, che, anche ricorrendo a questa clausola, l’Unione non può mai imporre agli Stati un’armonizzazione delle loro disposizioni legislative in settori in cui questo è escluso dai Trattati stessi.

Inoltre l’attivazione di questa clausola richiede non solo l’unanimità del Consiglio, garantendo così direttamente tutti gli Stati, ma anche la previa approvazione del Parlamento europeo, che in tal modo vede applicata in questo settore la piena codecisione col Consiglio.

Infine occorre tener conto che il ricorso alla clausola di flessibilità implica sempre l’attivarsi della procedura di controllo dei Parlamenti nazionali in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà. E questo ci introduce alla seconda, e più importante, importante innovazione introdotta dal Trattato di Lisbona, a presidio del rispetto del principio di sussidiarietà e dei riparti di competenze tra Unione e Stati membri: il **nuovo ruolo assegnato ai parlamenti nazionali**.

Il Trattato di Lisbona inserisce nel TUE un articolo espressamente dedicato ai parlamenti nazionali: l’articolo 12. Un articolo collocato tra i primi, all’interno del Titolo contenente “disposizioni relative ai principi democratici”, il quale riprende una serie di norme contenute nella prima parte del Trattato costituzionale, salvo proprio l’articolo 12, che è di nuovo conio. Se lo scopo originario di questo articolo era innanzitutto quello di raggruppare simbolicamente disposizioni sparse nei Trattati, il risultato conseguito è in sé più ambizioso. I parlamenti nazionali, pur non rientrando formalmente tra le istituzioni comunitarie divengono interlocutori diretti delle istituzioni dell’Unione.

¹⁴ Si veda ora l’art. 352 TFUE.

Ai parlamenti nazionali saranno trasmessi non solo i documenti di consultazione della Commissione (previsione già contenuta nei Trattati vigenti), ma anche tutti i progetti di atti legislativi dell'Unione (come precisato nel nuovo Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali). Su questi ultimi atti, ciascuna Camera di ogni parlamento nazionale singolarmente considerata svolgerà una funzione di «vigilanza» preventiva circa il rispetto del principio di sussidiarietà.

Ogni Camera infatti, ricevuti i documenti di consultazione e i progetti di atti legislativi, avrà a disposizione, secondo il Trattato di Lisbona, otto settimane per analizzare questi progetti e formulare pareri contenenti rilievi circa il rispetto del principio di sussidiarietà. Otto settimane nelle quali il progetto non può essere iscritto all'ordine del giorno del Consiglio ai fini della sua adozione¹⁵.

Di questi pareri le istituzioni europee terranno conto nella misura in cui credono (innanzitutto ciò vale per la Commissione, che è la titolare del diritto di iniziativa legislativa). Ma, qualora i rilievi siano condivisi da un certo numero di parlamenti nazionali – indipendentemente dalla popolarità del relativo Stato membro –, essi produrranno un effetto giuridico, nel senso di obbligare ad un riesame o, persino, pur ad alcune condizioni, nel senso di impedire la decisione.

¹⁵ L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona porrà il problema di costruire **la procedura** che ciascuna Camera dovrà seguire **per esprimere i propri pareri alla Commissione europea**.

In **Francia** è stato introdotto un nuovo articolo della Costituzione (art. 88-6) secondo il quale le due Assemblee del Parlamento francese potranno esercitare la nuova competenza prevista dall'art. 6 del Protocollo allegato al Trattato di Lisbona sull'applicazione del principio di sussidiarietà, attraverso l'adozione di risoluzioni secondo modalità previste dai regolamenti di ciascuna Assemblea.

In **Italia** è sufficiente quale fondamento il protocollo allegato al Trattato che, ratificato il Trattato, avrà la forza di legge ordinaria. Sulla base di questo fondamento ciascuna Camera con modifiche al proprio regolamento dovrà costruire autonome procedure che potranno anche essere ricalcate su quelle oggi previste (art. 144 Reg. Sen.) per la cosiddetta “fase ascendente”. L'intervallo di tempo relativamente stretto (8 settimane) potrebbe rendere difficile affidare questa funzione alle due Assemblee; potrebbero essere quindi le Commissioni a esaminare e votare i pareri da inviare a Bruxelles. Il carattere trasversale di questa attività (la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà) potrebbe indurre ad assegnare questo potere in esclusiva alle Commissioni XIV di Camera e Senato, specificamente competenti in materia di politiche europee. In alternativa si potrebbe pensare a un sistema che coinvolga sia la quattordicesima sia le Commissioni di merito. Per quanto riguarda il Senato il modello da seguire potrebbe essere quello previsto dal quinto comma dell'art. 144 del Regolamento e cioè che le osservazioni formulate dalla quattordicesima Commissione ed inviate alle Commissioni di merito siano direttamente trasmesse alla Commissione europea in assenza di una pronuncia della Commissione di merito medesima entro un determinato termine (il Regolamento prevede 15 giorni dalla data in cui le osservazioni della 14^a Commissione sono pervenute alla Commissione competente).

In particolare, se i rilievi saranno fatti propri da **almeno un terzo dei parlamenti nazionali** (almeno un quarto nel caso dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia), il progetto di atto dovrà essere **riesaminato dalla Commissione** (o, se del caso, dalle altre istituzioni) e, al termine di tale riesame, la decisione di modificarlo, ritirarlo o mantenerlo dovrà essere **motivata** sul punto (cosiddetto “*cartellino giallo*”). Entrato in vigore l’atto normativo, i parlamenti nazionali (o ciascuna Camera) potranno chiedere ai loro Governi, «in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno», di ricorrere alla Corte di giustizia invocando una violazione del principio di sussidiarietà.

A questo meccanismo, già elaborato dalla seconda Convenzione europea, il Trattato di Lisbona aggiunge un’altra previsione (contenuta nel comma 3 dell’art. 7 del Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, e detta “*cartellino arancione*”). Qualora vi sia una maggioranza semplice dei parlamenti nazionali che formulino «pareri motivati» sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo esaminato secondo la procedura legislativa ordinaria, la Commissione potrà mantenere la propria proposta di atto legislativo solo motivandone le ragioni. E in tal caso Consiglio e Parlamento europeo – e cioè le due «Camere» titolari del potere legislativo dell’Unione – dovranno specificamente valutare la compatibilità della proposta con il principio di sussidiarietà, tenendo conto dei pareri motivati dei parlamenti nazionali e della Commissione. Il Consiglio potrà, a maggioranza del 55 per cento dei propri membri, bloccare il procedimento, votando una sorta di pregiudiziale di sussidiarietà che impedisce l’ulteriore esame della proposta. Lo stesso potrà fare il Parlamento europeo, con un voto a maggioranza semplice.

Si tenta così di introdurre una rilevante novità nel sistema istituzionale europeo, tradizionalmente caratterizzato dal monopolio del potere di iniziativa in capo alla Commissione europea. Con la nuova previsione, invece, **Consiglio e Parlamento europeo potranno imporre il ritiro dell’iniziativa della Commissione, su impulso della maggioranza dei parlamenti nazionali**, mediante una decisione approvata con le stesse maggioranze necessarie alle due istituzioni per approvare gli atti normativi nella procedura legislativa ordinaria.

Non è facile prevedere quale potrà essere l’effetto di questo complesso di discipline sul già assai articolato procedimento decisionale europeo. Occorre invece notare che la Commissione europea, dopo una decisione in tal senso del Consiglio europeo del giugno 2006, ha deciso di anticipare di fatto alcuni aspetti della nuova disciplina e ha cominciato a trasmettere direttamente ai Parlamenti nazionali le proprie iniziative normative, oltre ai documenti di consultazione, chiedendo di esprimere osservazioni e pareri per quanto riguarda non solo, come previsto dal Trattato di Lisbona, il principio di

sussidiarietà (ai fini di verificare che, nel caso d'intervento dell'Unione in una materia di competenza non esclusiva, detto intervento sia strettamente limitato ai casi in cui l'obiettivo perseguito dalla relativa proposta legislativa possa essere «meglio realizzato» a livello dell'Unione), ma anche il merito del provvedimento.

In Italia la Camera e il Senato, probabilmente al fine di non attribuire un autonomo rilievo a quella che in fondo è un'anticipazione di un meccanismo previsto da Trattati non ancora vigenti, hanno seguito per ora una via minimalista: non è stata infatti prevista una procedura autonoma, ma la mera trasmissione alla Commissione europea delle deliberazioni delle commissioni permanenti sui progetti di atti dell'Unione europea, deliberazioni che hanno come destinatario principale il Governo e sono rese nell'ambito dell'ordinaria procedura prevista per l'esame in fase ascendente¹⁶. Nei pareri resi dalla XIV commissione del Senato, si sta consolidando tuttavia la prassi di dedicare una parte della motivazione all'analisi del rispetto del principio di sussidiarietà.

Molti altri Parlamenti nazionali hanno provveduto invece a costruire procedure autonome: alcuni affidando questa funzione esclusivamente alle commissioni per gli affari europei (Francia e Irlanda); altri prevedendo il coinvolgimento delle commissioni di merito, o addirittura investendo, nei casi più rilevanti, le stesse Assemblee (è quel che avviene nel *Bundesrat* tedesco e presso le due Camere olandesi, che hanno affidato il potere istruttorio ad un'apposita commissione bicamerale).

Entrato in vigore il Trattato di Lisbona, la materia dovrà comunque essere regolata anche in Italia: si dovranno, tra l'altro, disciplinare le modalità con cui ciascuna Camera possa chiedere al Governo di ricorrere alla Corte di giustizia (ai sensi dell'art. 8 del Protocollo sulla sussidiarietà)¹⁷. Dovranno prevedersi poi forme di «dialogo» con i Consigli regionali e apposite procedure per attivare gli altri strumenti che i nuovi Trattati mettono a disposizione dei Parlamenti nazionali.

Con riferimento al ruolo dei Consigli regionali infatti, l'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità precisa che “spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei

¹⁶ Art. 144 del Regolamento del Senato e art. 127 del regolamento della Camera.

¹⁷ Il nuovo articolo 88-6 della Costituzione francese prevede che “*chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement*”.

In Italia la materia potrebbe essere in prima battuta regolata dalla legge (la sede propria sembra essere una novella alla legge n. 11 del 2005). Ma avendo stabilito il Trattato che si tratta di una competenza attribuita a ciascuna Camera dovranno essere i Regolamenti delle due Assemblee a disciplinare le modalità con cui si perviene alla scelta di ricorrere alla Corte di giustizia. L'istruttoria potrebbe essere affidata alla stessa Commissione che ha esaminato l'atto legislativo comunitario nella sua fase preparatoria, ma probabilmente, vista la sua gravità, la decisione di ricorrere alla Corte dovrebbe essere riservata all'Assemblea.

Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi”. Entrato in vigore il trattato di Lisbona, dunque, si dovranno prevedere procedure che garantiscano questa consultazione. Potrà essere un dialogo diretto tra i consigli regionali e le competenti commissioni di Camera e Senato, ovvero si potrà prevedere che l'interlocutore dei Consigli regionali sia la Commissione parlamentare per le questioni regionali: un organo bicamerale, di cui l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 prevede anche l'integrazione con rappresentanti di regioni ed enti locali. Quest'ultima previsione, come è noto, non è mai stata attuata, segnatamente non sono mai state approvate le modifiche ai Regolamenti di Camera e Senato volte a disciplinare forme e modalità di tale integrazione. E tuttavia questa, della Commissione integrata con i rappresentanti delle regioni, sembra la via maestra da seguire per consentire oggi (in attesa della riforma del nostro bicameralismo) un confronto ordinato e organizzato tra Consigli regionali e le due Camere del Parlamento nella definizione dei pareri da inviare a Bruxelles da parte di ciascuna Camera.

Lo strumento introdotto dal Trattato di Lisbona, e parzialmente anticipato dalla Commissione europea, di un dialogo diretto tra parlamenti nazionali e istituzioni dell'Unione europea **potrà essere utilizzato dalle categorie e dagli interessi organizzati** (specie quelli che non dispongono di una autonoma rappresentanza presso le istituzioni dell'Unione) come **un ulteriore canale per segnalare a Bruxelles**, in una fase iniziale del procedimento di elaborazione della normativa dell'Unione, **esigenze, problemi, sensibilità e specificità nazionali** (ed anche, come si è accennato, regionali). Può essere un mezzo per allertare subito Bruxelles su questioni e difficoltà che possono rendere problematico il recepimento nell'ordinamento interno di normative dell'Unione; può essere poi un utile strumento per stimolare una reazione più efficace dei rappresentanti del Governo che partecipano ai lavori del Consiglio dei Ministri dell'Unione e per definire in modo tempestivo una forte posizione nazionale da difendere a Bruxelles.

7. L'Europa a geometria variabile: le cooperazioni rafforzate

Per lungo tempo il processo di integrazione comunitario si è incentrato sull'idea che gli Stati membri dovessero progredire tutti insieme nella costruzione dell'Europa, al punto che si può sostenere che un vero e proprio «dogma dell'unità» abbia caratterizzato il «discorso giuridico europeo» per molti anni¹⁸: la prospettiva era sempre quella di avviare politiche comuni insieme, a partire da un termine prefissato valido per tutti, con un'unica forma di flessibilità ammessa consistente nella previsione di periodi transitori o di esenzioni dalla regola generale dovute a differenti situazioni oggettive, ciò che portava ad una applicazione differenziata di un nucleo di diritti ed obblighi in ogni caso «comune».

Se, dunque, un certo grado di flessibilità ha da sempre caratterizzato l'ordinamento comunitario fin dalla sua creazione, negli ultimi due decenni si è assistito all'emersione progressiva di un nuovo approccio. **Europa a «più velocità», Europa à la carte, a geometria variabile, differenziazione, flessibilità** sono diventate le parole d'ordine invocate con sempre maggiore ricorrenza per poter corrispondere ad una sfida importante, ossia organizzare la differenza all'interno di un'Unione sempre più numerosa ed eterogenea, senza rompere la dinamica e il processo di approfondimento dell'integrazione europea.

Il Trattato di Maastricht aprì una prima importante breccia nell'impianto tradizionale del sistema di integrazione per affrontare il problema delle diversità, prevedendo in certe aree assai delicate, fino ad allora dominio esclusivo degli Stati, la possibilità di un'integrazione *à la carte*, mediante la previsione di sistemi di *opt-in* e astensioni costruttive, e finanche di vere e proprie deroghe dal sistema generale, i cd. *opt-out*¹⁹.

¹⁸ La Corte di giustizia ha fatto ricorso spesso al cd. «argomento dell'unità» in molte sue storiche pronunce, prima fra tutti la celebre sentenza *Costa c. Enel* del 1964 (sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64), in cui chiaramente ha affermato che «se l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno Stato all'altro (...), ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del trattato (...) e causerebbe una discriminazione vietata dall'art. 7». Il «dogma dell'unità» è del resto al fondo del concetto politico di *acquis communautaire*, con cui si suole indicare l'obbligo imposto ai nuovi Stati membri che entrano nell'Unione di sottoscrivere e rispettare tutto il diritto comunitario in vigore.

¹⁹ Nel 1992 i Capi di Stato e di governo si accordarono per una nuova formula: la asimmetrica non partecipazione di Stati membri in un determinato settore rientrante nelle politiche comunitarie, la cui implementazione a livello normativo veniva pertanto lasciata solo ai paesi che decidevano di partecipare (gli «in»), mentre i diritti di voto dei paesi che rimanevano «out» venivano sospesi. Così, riconoscendo al Regno Unito e alla Danimarca un *opting-out* dalla terza fase dell'unione monetaria, si riconobbe per la prima volta che l'Unione avrebbe proceduto in maniera non simultanea.

Di fronte alla sfida dell'allargamento dell'Unione, i Trattati di Amsterdam e Nizza hanno tradotto l'eccezione creata a Maastricht in un vero e proprio precedente, da un lato introducendo una maggiore flessibilità nelle singole politiche, dall'altro istituendo, in un quadro razionalizzato, un meccanismo generale di «**cooperazioni rafforzate**», ossia organizzazioni di Stati membri dirette a «promuovere gli obiettivi dell'Unione e della Comunità, a proteggere e a servire i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione» (art. 43, par. 1, lett. a, TUE)²⁰.

Alla luce delle finalità cui sono state collegate, emerge con evidenza come le cooperazioni rafforzate non nascono sotto il segno negativo di un freno all'allargamento – come viceversa accade con il diverso strumento degli *opting out* – non essendo costruite come organizzazioni difensive.

Al contrario, nate come meccanismo volto a superare situazioni di blocco nel Consiglio, le cooperazioni rafforzate sono state concepite come uno strumento che istituzionalizza una «avanguardia giuridica» per alcuni Stati membri (Manzella). Si autorizza, in sostanza, un gruppo di Stati, che decidono di riunirsi in una cooperazione, di assumere la titolarità di una attività o di una nuova politica che, rimanendo nei limiti delle competenze attribuite all'Unione, persegua obiettivi assegnati all'Unione che non possano essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'intero complesso degli Stati membri, applicando le disposizioni dei trattati per mancanza del consenso richiesto dalle specifiche basi giuridiche (c.d. clausola «di ultima istanza», prevista dall'art. 43A TUE, come modificato dal Trattato di Nizza).

Le cooperazioni rafforzate sono dunque **un meccanismo «di ultima istanza»**, ossia un processo a cui si ricorre qualora risulti impossibile agire con la partecipazione di tutti gli Stati membri dell'Unione, un processo che conduce alla creazione di zone legittime di diritto speciale. Con esse è stata istituzionalizzata la facoltà di procedere ad una integrazione differenziata, sancendo il diritto per quegli Stati membri che intendono perseguire determinate politiche comuni a procedere anche in assenza di una volontà comune di tutti i membri dell'Unione, avvalendosi «delle istituzioni, delle procedure e dei meccanismi» previsti dai trattati.

Le cooperazioni rafforzate rappresentano, dunque, uno **strumento di integrazione progressiva aperto a tutti gli Stati membri**, volto ad **autorizzare e incoraggiare un gruppo di Stati membri a cooperare nel quadro dell'Unione, anziché fuori da essa**, creando organizzazioni di Stati membri dirette a promuovere gli obiettivi dell'Unione, a proteggere e a servire i suoi interessi, rafforzando così il processo di integrazione.

²⁰ Analogamente, il Trattato di Amsterdam riprese questa idea di costruzione flessibile allorché decise di «comunitarizzare» parzialmente il settore giustizia e affari interni con uno status asimmetrico di *opting out* per Regno Unito e Danimarca.

Proprio per questa loro virtuosa natura di strumenti di integrazione progressiva, la Convenzione europea del 2003 aveva inteso valorizzare questo meccanismo, rispetto ad altre possibili tecniche previste dal diritto comunitario per superare situazioni di blocco (astensione positiva, astensione costruttiva, rinvio di un voto maggioritario per «importanti motivi di politica nazionale» al Consiglio europeo, maggioranza superqualificata, *opting-out*): aveva per ciò reso più facile l'instaurazione di una cooperazione rafforzata rispetto alla vigente disciplina. Chiara era la finalità di poter definire compiutamente uno **strumento di integrazione flessibile, privo di quei rischi di disgregazione che viceversa si annidano nelle procedure di *opting-out*.**

Il meccanismo delle cooperazioni rafforzate rappresenta, in effetti, un'utile «valvola di sicurezza», in grado di offrire una risposta alle molteplici tensioni che investono il sistema di integrazione, legate alla crescente eterogeneità degli Stati membri dell'Unione e dei loro interessi specifici dopo l'allargamento dell'Unione (specie a partire dall'allargamento del 2000). Esso può, infatti contribuire in maniera significativa a:

- rafforzare la capacità decisionale del Consiglio, incoraggiando gli Stati membri a non utilizzare il proprio potere di veto;
- rendere meno attrattiva la prospettiva dell'utilizzo di schemi di azione che escono dal quadro comunitario, in modo da impedire che nuove iniziative vengano perseguite ricorrendo agli strumenti tradizionali del diritto internazionale, o facilitando il loro rientro nelle procedure comunitarie;
- razionalizzare l'uso della flessibilità nell'Unione europea, attraverso la previsione di regole generali che possono essere applicate a tutti i settori della sua azione concorrente o di sostegno;
- fornire all'Unione strumenti di flessibilità che siano in grado di far evolvere il processo di integrazione senza la necessità di ricorrere a nuove revisioni dei Trattati.

Il Trattato costituzionale negoziato dalla CIG nel 2004 aveva confermato questa linea favorevole all'instaurazione di cooperazioni rafforzate. In particolare, esso veniva a configurare un meccanismo generale di cooperazione rafforzata²¹, stabilendo una procedura comune sia per la fase di autorizzazione che per la fase della partecipazione successiva ad una cooperazione già instaurata, semplificando e riducendo ad unità la eterogeneità di procedure sinora previste a seconda che la cooperazione riguardasse il pilastro comunitario o il terzo pilastro (cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia).

²¹ Lo strumento delle cooperazioni rafforzate era previsto in generale dall'art. I-44 TCost. e ulteriormente disciplinato nel dettaglio dagli artt. 416-423 della parte III del TCost.

Da questo nucleo comune di norme era tuttavia escluso il settore specifico della politica estera e di sicurezza comune, nonché quello della difesa. In questi settori, data la peculiarità e la delicatezza politica che li caratterizza, valgono regole *ad hoc* per le cooperazioni rafforzate che si volessero instaurare, anch'esse peraltro improntate ad una maggiore agilità di procedura.

Peraltro, le modifiche introdotte nel Trattato costituzionale, oltre ad agevolare l'instaurazione delle cooperazioni rafforzate, miravano a garantire anche una maggiore coerenza delle azioni attivate in questo quadro sia tra di loro, che con gli obiettivi dell'Unione nel suo insieme, e a rafforzare la posizione della Commissione e del Parlamento europeo²².

Così facendo, il Trattato costituzionale confermava l'utilità dello strumento delle cooperazioni rafforzate in considerazione del loro carattere aperto ed inclusivo, contrastando le proposte di soppressione di questo meccanismo avanzate già durante i lavori della Convenzione europea, ove taluni l'avevano reputato uno strumento sostanzialmente superato dalla generalizzazione della regola del voto a maggioranza²³. In questo modo il Trattato costituzionale riaffermava i vantaggi propri delle cooperazioni rafforzate e del costituzionalismo asimmetrico a cui esse conducono, all'interno di un processo di integrazione ormai caratterizzato dall'allargamento dell'Unione a nuovi Stati ormai sempre più lontani, per situazioni economico, sociali e giuridiche, dal nucleo comune dei paesi fondatori.

Le cooperazioni rafforzate assurgevano, dunque, col Trattato costituzionale a meccanismo generale che si affiancava ai sistemi specifici di flessibilità già organizzati dai trattati (come nel caso del Gruppo Euro) o di possibile prossima instaurazione in forza del Trattato stesso, come nel caso, già richiamato, del settore della politica estera e di difesa. Uno strumento cui ricorrere utilmente, in particolare, non tanto per l'adozione di atti puntuali dell'Unione o, all'opposto, per grandi settori d'azione, ma allorché si trattasse di operare in un campo d'azione intermedio, ossia quando si volessero attivare aspetti specifici di una politica o estendere alcuni sistemi di flessibilità già esistenti.

Quali novità apporta a questo quadro il Trattato di Lisbona? Apparentemente questo sembrerebbe essere rimasto immutato, dato che le norme relative alle cooperazioni rafforzate già contenute nel Trattato costituzionale sono confluite, pur in una diversa *sedes materiae*, nel Trattato di

²² In merito si vedano H. BRIBOSIA, *Les coopérations renforcées*, in *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, a cura di G. Amato, H. Bribosia e B. De Witte, Bruxelles, Bruylant, p. 623 ss., e ivi anche L. S. ROSSI, *Intégration différenciée au sein et à l'extérieur de l'Union : de nouvelles frontières pour l'Union?*, p. 1219 ss., nonché, volendo, G. TIBERI, *Le cooperazioni rafforzate*, in *La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 191 ss.

²³ Cfr. A. DUFF, *Abbiamo veramente bisogno di una cooperazione rafforzata?*, doc. CONV 759/03.

Lisbona. Esse risultano suddivise tra il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione. In particolare, la norma generale è ora contenuta nell'art. 20 del nuovo TUE, mentre le disposizioni specifiche sono ora previste nel TFUE (agli artt. 326-334). Anche per questa parte si può pertanto dire che la Conferenza Intergovernativa del 2007 abbia assolto al mandato che il Consiglio europeo le aveva conferito di «preservare la sostanza» del Trattato costituzionale.

E, tuttavia, col Trattato di Lisbona sono il «senso» e la funzione delle cooperazioni rafforzate a cambiare profondamente.

Per comprenderlo occorre allargare lo sguardo al complessivo «pacchetto istituzionale» deciso a Lisbona e, in particolare, tenere nel dovuto conto quegli «aggravamenti» procedurali che hanno accompagnato il salvataggio della sostanza del Trattato costituzionale.

Tra questi, spicca anzitutto il rinvio dell'entrata in vigore della regola generale per la quale il voto a maggioranza qualificata in Consiglio (art. 16 nuovo TUE), è sostituito all'unanimità che, nel regime vigente, contraddistingue ancora moltissimi dei settori di azione dell'Unione.

Il Trattato di Lisbona ha infatti deciso una complessa e assai lunga scansione temporale per l'entrata in vigore della nuova procedura di voto in seno al Consiglio. La nuova disposizione sulla doppia maggioranza non entrerà immediatamente in vigore con il Trattato di riforma, bensì soltanto dal 1° novembre 2014; e così fino a quel momento si continuerà ad applicare il c.d. sistema di Nizza (trasposto all'articolo 238, par. 2, TFUE). A ciò va aggiunto che è stata riconosciuta comunque, fino al 31 marzo 2017, la possibilità per uno Stato membro di richiedere di continuare ad applicare il medesimo sistema di Nizza²⁴. Si avrà dunque, per un periodo transitorio, un duplice regime di voto: quello introdotto dal Trattato di Lisbona e il sistema di Nizza, che servirà indubbiamente a quegli Stati membri che decideranno di farvi ricorso per far rigettare l'atto.

Occorre altresì considerare che, sempre a tutela degli interessi degli Stati membri contrari ad una determinata proposta, si potrà richiedere una seconda garanzia. È questa una delle più rilevanti novità negoziate dalla Conferenza Intergovernativa del 2007: il Trattato di Lisbona renderà permanente un meccanismo ispirato al cd. “Compromesso di Ioannina”, un potente strumento a disposizione degli Stati contrari all'adozione degli atti dell'Unione che riconosce loro una sorta di «diritto alla prosecuzione della discussione» in Consiglio. In virtù di una decisione approvata contestualmente alla firma del Trattato di Lisbona, e che entrerà in vigore insieme al Trattato, un determinato numero di Stati che si avvicina alla minoranza di blocco, senza tuttavia raggiungerla, potrà comunque chiedere la prosecuzione della discussione in

²⁴ Così prevede il protocollo sulle disposizioni transitorie, titolo II, disposizioni concernenti la maggioranza qualificata, art. 3, par. 2.

Consiglio per un periodo di tempo ragionevole e senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dal diritto dell'Unione, affinché si possa pervenire ad una soluzione ritenuta soddisfacente per detti Stati²⁵.

Un secondo dato importante che emerge da una visione complessiva del nuovo Trattato di Lisbona è la presenza di molti protocolli allegati, invero numerosi come mai prima d'ora²⁶, che sono stati predisposti per permettere in particolare al Regno Unito di esercitare di volta in volta degli *opt-in* o degli *opt-out* nel settore della cooperazione di polizia e di giustizia criminale, e che si aggiungono all'*opt-out* già previsto con riferimento all'applicazione della Carta dei diritti per il Regno Unito e la Polonia. Tra essi meritano, in particolare, di essere ricordati il protocollo sulle misure transitorie dell'art. 10 TUE, il protocollo sull'*acquis* di Schengen, il protocollo sulla posizione di Regno Unito e Irlanda rispetto allo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

Da queste novità scaturisce un'importante implicazione per quanto qui interessa. Le cooperazioni rafforzate, da meccanismo originariamente concepito come «di ultima istanza», per permettere ad alcuni Stati cooperatori di procedere in determinati settori con una velocità elevata (l'Europa a «due velocità») rispetto al resto dei paesi membri, si candidano a diventare nei prossimi anni lo **strumento necessario per garantire la velocità «media» o, si potrebbe dire, la velocità «ordinaria» di un'Europa** altrimenti immobilizzata dai veti incrociati che il mantenimento ancora per molti anni del voto all'unanimità e di strumenti ostruzionistici o dilatori a disposizione degli Stati membri. Del resto, l'opportunità di procedere ad una cooperazione rafforzata è concessa agli Stati membri proprio quando non sia possibile conseguire gli stessi obiettivi da parte dell'Unione nel suo insieme.

È avendo sullo sfondo questo scenario che può allora meglio essere apprezzata l'importante novità che il Trattato di Lisbona ha introdotto con riferimento alla soglia minima di Stati richiesta per attivare una cooperazione rafforzata, ora fissata a nove Stati membri: sarà così più facilmente attivabile una cooperazione rafforzata.

Se si collocano le disposizioni sulle cooperazioni rafforzate nel campo lungo delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, emerge un'ulteriore importante acquisizione. Con il Trattato di Lisbona l'Unione europea assume

²⁵ Per potersi avvalere di questo diritto alla prosecuzione della discussione, occorrono però due condizioni alternative fondate sulla richiesta di un certo numero di Stati membri che rappresenti: o il 75 % della popolazione o il 75% del numero degli Stati membri necessari per costituire una minoranza di blocco. Il meccanismo diventerà poi permanente, a partire dal 1° aprile 2017, con maggioranze più ristrette (si scenderà al il 55% della popolazione o almeno al 55% del numero di Stati membri necessari per costituire una minoranza di blocco). A partire dal 1° aprile 2017, sarà in vigore solo il sistema della doppia maggioranza con la sola cautela del meccanismo «Ioannina plus» ora illustrato, che diventa permanente e più agevole per gli Stati contrari all'adozione degli atti dell'Unione. Dal 1° aprile 2017 non sarà invece più applicabile il sistema di Nizza.

²⁶ Lo evidenzia J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 167 ss.

nelle sue mani le chiavi della stessa sua flessibilità. A tale conclusione è lecito pervenire se si considerano contemporaneamente le disposizioni che introducono le procedure di revisione semplificata, previste nella cd. norma «passerella» (art. 48, par. 7, TUE), le nuove disposizioni in materia di riparto di competenze tra Unione e Stati membri e le disposizioni, appunto, riguardanti le cooperazioni rafforzate.

Con la revisione semplificata prevista dall'art. 48 TUE, l'Unione potrà modificare, in tutto o in parte, tutte le disposizioni riguardanti le politiche e le azioni interne dell'Unione, collocate nella parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione, senza dover convocare una Conferenza Intergovernativa. In questo caso potrà tuttavia farlo solo decidendo all'unanimità.

Ma l'Unione potrebbe anche ricorrere ad altri strumenti, attivabili questa volta con la sola maggioranza qualificata, per definire «geometrie variabili» all'interno dell'Unione stessa, in un'ottica di «costituzionalismo asimmetrico». Ad eccezione delle sole competenze esclusive²⁷, e dunque **con riferimento alla categoria più ampia di competenze dell'Unione (le competenze concorrenti tra cui la Politica Agricola Comune)**²⁸, l'Unione potrebbe infatti attivare quanto previsto dall'art. 2, par. 2, TFUE, in forza del quale «gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria». La norma non specifica con quali atti e con quali procedure l'Unione potrebbe assumere questa decisione di dismettere la propria competenza, ma nel silenzio della norma circa la maggioranza richiesta si deve ritenere che sia applicabile la regola generale della maggioranza qualificata (art. 16 TUE). Questa decisione potrebbe pertanto essere assunta per dismettere una competenza concorrente dell'Unione a favore della riespansione della competenza dei singoli Stati membri, che potrebbero pertanto nuovamente regolarla con proprie normative nazionali. Ma la dismissione di una competenza concorrente dell'Unione potrebbe anche non comportare necessariamente la «ri-nazionalizzazione» della competenza e della politica in quel determinato settore. Attivando il meccanismo delle cooperazioni rafforzate, che richiede una decisione a maggioranza qualificata, alcuni Stati membri potrebbero comunque preferire adottare normative comuni, applicabili solo ai paesi cooperatori, sfruttando i vantaggi che le cooperazioni rafforzate consentono.

Gli Stati membri che partecipano ad una cooperazione rafforzata possono, infatti, beneficiare di un'infrastruttura esistente, avendo la possibilità di avvalersi delle istituzioni dell'Unione. I cittadini degli Stati «cooperatori» godono appieno delle garanzie previste dall'Unione. Gli Stati non partecipanti,

²⁷ ...come si deduce dalla lettura combinata degli artt. 2, par. 2, TFUE e art. 10 TUE.

²⁸...definite oltretutto mediante un catalogo «aperto»: infatti l'art. 4, par. 2, prevede che «L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei *principali* seguenti settori» (corsivo aggiunto).

a loro volta, oltre a poter entrare nella cooperazione rafforzata in qualsiasi momento, hanno la garanzia che i loro interessi siano preservati poiché gli atti e le decisioni di una cooperazione rafforzata costituiscono diritto vincolante solo per gli Stati partecipanti, né sono gravati dalle spese conseguenti, essendo queste in via generale a carico degli Stati «cooperatori»²⁹.

²⁹ Così gli artt. 20 del nuovo TUE e Artt. 328 e 332 TFUE. Gli Stati non partecipanti hanno inoltre la garanzia che gli interessi dell'Unione nel suo insieme siano preservati. Infatti le cooperazioni rafforzate devono essere vagliate affinché esse rispettino la Costituzione e l'*acquis* dell'Unione (art. 326 TFUE), e il Consiglio e la Commissione devono assicurare la coerenza delle azioni intraprese nel quadro di una cooperazione rafforzata e la coerenza di dette azioni con le politiche dell'Unione (art. 334 TFUE), garantendo che le politiche «separate» si inseriscano armoniosamente nelle politiche «generali» dell'Unione. Da ultimo, gli atti adottati in sede di cooperazione «non sono considerati un *acquis* che deve essere accettato dai candidati all'adesione all'Unione» (art. 20, par. 4, nuovo TUE).

8. La riforma delle istituzioni europee nel Trattato di Lisbona: ragioni ed obiettivi

8.1. I limiti del metodo incrementale

Gli architetti del sistema istituzionale europeo si sono sempre preoccupati di **bilanciare le due componenti che esprimono l'originale duplice legittimazione dell'Unione, quella sovranazionale e quella interstatale**. Il principio dell'equilibrio istituzionale ha così garantito che **l'integrazione si realizzasse non attraverso la compressione ma grazie all'apporto creativo delle identità nazionali** e al loro mutuo arricchimento. Se non si vuole compromettere questo bagaglio, il principio dell'equilibrio istituzionale va preservato. Ma per poterlo preservare, ci si è resi ben presto conto che occorre far sì che esso funzioni all'altezza delle sfide dell'Europa che stiamo progettando per noi e per le future generazioni di cittadini europei.

La necessità di una complessiva riforma istituzionale non è derivata solo dalla scelta di procedere a una generale revisione dei trattati europei. E' stata mossa anche, più specificamente, da una comune riflessione sull'esperienza dei processi di riforma avviati con l'approvazione del Trattato istitutivo dell'Unione europea. Fissato l'obiettivo generale di creare "un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini", l'Unione venne allora investita di nuovi compiti assai ambiziosi, quali la creazione di una moneta unica nell'ambito di un mercato già unificato di merci, persone, servizi e capitali, l'adozione di una politica comune in materia di sicurezza e di difesa, la cooperazione nei settori della politica sociale, dell'occupazione, dell'asilo, dell'immigrazione, della polizia, della giustizia e della politica estera.

Fu una svolta fondamentale nel processo di integrazione europea. Tuttavia gli strumenti, le procedure e l'assetto istituzionale non furono né rapidamente né sufficientemente adeguati all'obiettivo generale e ai nuovi, ambiziosi compiti. Le procedure vennero anzi moltiplicate in ragione dei nuovi compiti, con un dosaggio minuzioso delle prerogative di ogni istituzione. Ciò ne appesantì ulteriormente i relativi apparati, giustapponendoli gli uni agli altri, ne rese più debole e opaco il funzionamento, creò nuovi intralci nei circuiti decisionali, accrebbe il senso di distanza dei cittadini da un'impresa che si proponeva di avvicinarli alle decisioni dell'Unione, ma che rendeva difficile capire come esse venivano adottate.

Il fatto è che i redattori del Trattato contavano ancora nelle virtù del metodo incrementale che aveva tradizionalmente caratterizzato i processi di innovazione delle istituzioni, e che non fu abbandonato nemmeno in presenza delle forti attese di semplificazione, trasparenza ed efficienza che precedettero l'approvazione dei trattati di Amsterdam e di Nizza.

Ne è derivato quel “sentimento di estraneità di numerosi europei” per l’azione “troppo burocratica” dell’Unione, di cui hanno parlato il Libro bianco della Commissione e la Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Europa. Un sentimento, si è detto allora, che convive con le attese degli stessi cittadini per un’Europa più presente su scala mondiale e più impegnata nell’assolvere le missioni che si è data, le quali spingono egualmente per una maggiore efficienza degli apparati. In ambedue le occasioni si è infine riconosciuto che, se non fosse stata debitamente riformata l’attuale architettura istituzionale, un’Unione composta da ventisette Stati membri sarebbe stata ben presto paralizzata nelle sue decisioni, oppure sarebbe stata costretta a ridursi a un’organizzazione intergovernativa.

Per queste ragioni la Dichiarazione di Laeken, sin dal 2001, aveva auspicato “**un approccio diverso** da quello di cinquanta anni fa, quando sei paesi avviarono il processo”: un approccio imperniato su una complessiva riforma istituzionale, che persegua gli obiettivi di un’Unione “più democratica, più trasparente e più efficiente”.

La richiesta di “un approccio diverso” esprimeva l’**esigenza di superare il metodo incrementale**, nella convinzione che il grado e le forme desiderabili di flessibilità non siano più riferibili al metodo impiegato nel processo di riforma, bensì al tipo di equilibrio fra stabilità e mutamento che potrà scaturire da un disegno costituzionale di revisione complessiva delle istituzioni europee.

D’altra parte, la ribadita generale adesione al principio dell’equilibrio istituzionale escludeva l’ipotesi di un disegno olimpico di “costituenti” che tratteggiassero per la prima volta istituzioni, funzioni e strutture. Non si è trattato di dar vita a nuove istituzioni, ma di fare in modo che il rendimento di tutte quelle esistenti potesse assicurare un’Unione “più democratica, più trasparente e più efficiente”.

8.2. La divisione dei poteri fra legislativo ed esecutivo

Nell’attuale assetto istituzionale europeo, **il principio della separazione dei poteri è garantito solo in riferimento al potere giudiziario, e non anche nei rapporti fra legislativo ed esecutivo**. Ciò produce, fra le altre, le seguenti conseguenze:

- in primo luogo il controllo parlamentare sull’operato dell’esecutivo stenta a strutturarsi, risentendo comunque, anche per gli aspetti formalmente più vicini a un rapporto fiduciario, della mancata corrispondenza tra poteri e funzioni;
- in secondo luogo, nei processi decisionali troppo spesso non è chiaro chi fa che cosa: non è solo un problema di conflitti di competenze, è anche un problema di responsabilità di ciascuna istituzione verso l’altra e di tutte le istituzioni nei confronti dei cittadini;

- in terzo luogo, l'assenza di corrispondenza tra poteri e funzioni si ripercuote sulle regole di funzionamento di singole istituzioni, come è il caso dei lavori del Consiglio in sede legislativa, per i quali non vale la regola della pubblicità e non sempre la regola della maggioranza, le quali caratterizzano le deliberazioni degli organi legislativi: i ministri di settore riuniti a Bruxelles, coperti dalla opacità che caratterizza oggi i lavori del Consiglio, riescono a produrre normative che ben difficilmente riuscirebbero a far passare nei Parlamenti nazionali, in un dibattito parlamentare aperto e sottoposto al controllo delle pubbliche opinioni;

- in quarto luogo, l'assenza di una chiara distinzione fra i compiti attribuiti a ciascun potere si riflette sulla classificazione degli atti dell'Unione, che non basandosi sulla differenziazione fra atti legislativi ed atti esecutivi, non può prevedere la prevalenza dei primi sui secondi: con ricadute negative sulla trasparenza e sulla qualità della regolazione, sull'efficienza degli apparati dell'Unione e degli Stati membri chiamati ad applicare gli atti dell'Unione, sulla fiducia dei cittadini verso le istituzioni europee.

La **confusione di funzioni fra legislativo ed esecutivo** impedisce di far corrispondere il potere alla responsabilità per l'esercizio del potere, ed è all'origine del **deficit democratico** delle istituzioni europee (*democracy gap*), dell'**opacità** dei loro procedimenti decisionali (*transparency gap*), dell'**insufficienza delle loro prestazioni** (*delivery gap*).

Si è reso perciò indispensabile riformare le istituzioni in modo da conformare anche i rapporti fra legislativo ed esecutivo al principio della separazione dei poteri. Il metodo incrementale si rivelerebbe, di nuovo, inadeguato allo scopo, rischiando facilmente la trappola di un gioco a somma zero. Occorre anche per questa ragione una riforma complessiva.

Non si tratta, beninteso, di ricalcare i modelli di organizzazione costituzionale elaborati per gli Stati nazionali dal costituzionalismo democratico: ne verrebbe compromesso l'equilibrio, da tutti considerato vitale anche per gli sviluppi futuri dell'Unione, fra le componenti sovranazionale e interstatale. Indicazioni utili possono venire caso mai dai modelli elaborati per gli ordinamenti statali federali, dove la necessaria separazione dei poteri è configurata in modo da convivere sinergicamente con l'articolazione plurale della sovranità e con strutture rappresentative e forme di governance democratica multilivello.

Il Trattato di Lisbona ha registrato il convincimento, a più riprese avanzato nel dibattito europeo che ha scandito il lungo processo di riforma, che solo istituzioni forti in quanto concentrate sull'assolvimento di funzioni chiaramente delineate possano interagire in una dinamica virtuosa; e su questa premessa, le nuove disposizioni mirano a conformare il disegno delle istituzioni al principio di separazione dei poteri, cercando di improntare l'equilibrio istituzionale alla cooperazione e alla fiducia reciproca.

8.3. Gli obiettivi della riforma

L'obiettivo, generalmente condiviso, del **simultaneo rafforzamento delle singole istituzioni** richiedeva, di volta in volta, una riarticolazione della loro struttura in ragione delle funzioni esercitate, il ripristino delle loro missioni fondamentali, l'attribuzione di competenze ulteriori.

Si trattava, in particolare, di:

- restituire al **Consiglio europeo** la funzione di impulso e di definizione dell'indirizzo politico generale dell'Unione;
- configurare il **Parlamento europeo** quale Camera rappresentativa dei popoli europei, titolare del potere di deliberare su tutta la legislazione europea e della funzione di controllo sull'operato dell'esecutivo;
- distinguere l'attività legislativa del **Consiglio dei ministri**, affidata a una sede che fungesse da seconda Camera rappresentativa degli Stati membri dell'Unione ("Consiglio per gli affari legislativi"), dalle attività di tipo esecutivo, concentrate in un ridotto numero di formazioni del Consiglio stesso;
- precisare il ruolo della **Commissione** quale garante dell'applicazione del diritto primario, e titolare dell'iniziativa e dell'esecuzione degli atti legislativi;
- dotare la **Corte di giustizia** di ulteriori poteri di risoluzione delle controversie tra Unione e Stati Membri e di garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà;
- potenziare, inoltre, il raccordo con le istituzioni europee dei **Parlamenti nazionali** in particolare a tutela del principio di sussidiarietà.

In forza di tali innovazioni essenziali: il **potere legislativo** è esercitato congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio; il **potere esecutivo** è esercitato, su impulso politico del Consiglio europeo (presieduto da un Presidente stabile), dalla Commissione e dai Consigli dei ministri di settore; il **potere giudiziario** è esercitato dalla Corte di giustizia e dal Tribunale di primo grado.

Nell'ambito del cosiddetto "triangolo" fra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, le implicazioni delle nuove disposizioni riguardanti le istituzioni europee sono assai rilevanti.

Il **Parlamento europeo** è pienamente posto in grado di esprimere la **legittimazione democratica** dell'Unione, grazie al fatto di essere divenuto contitolare del potere di deliberare su tutta la legislazione europea, attraverso la generalizzazione, con tassative eccezioni, del procedimento di codecisione (che potrebbe prendere il nome di "procedimento legislativo"), nonché grazie ai poteri riguardanti la designazione del Presidente della Commissione e a poteri di controllo sull'operato della Commissione più chiaramente determinati.

Il **Consiglio** è del pari pienamente posto in grado di esprimere la **legittimazione interstatale** dell'Unione, grazie al fatto di essere chiamato, nelle sue diverse formazioni, ad esercitare le funzioni, rispettivamente, di propulsione e definizione dell'indirizzo generale dell'Unione (Consiglio europeo), di codecisione legislativa (Consiglio dei Ministri), di esecuzione della legislazione in ambiti ben delimitati (corrispondenti ai Consigli dei ministri di settore destinati a rimanere).

La **Commissione** è posta a sua volta maggiormente in grado di interpretare l'**interesse comune dell'Europa**, grazie alla conferma del suo monopolio sull'iniziativa legislativa, nonché grazie al fatto di essere titolare della generale responsabilità esecutiva, di fronte a un Consiglio europeo concentrato sull'esercizio di effettivi poteri di impulso degli indirizzi generali dell'Unione e ad un Parlamento europeo in grado di controllare l'operato della Commissione stessa.

In questo quadro merita, tuttavia, segnalare sin d'ora che il Trattato di Lisbona non è riuscito a mantenere la iniziale felice intuizione della separazione nel Consiglio tra funzioni legislative e funzioni di indirizzo politico: il Consiglio per gli affari legislativi non ha potuto così vedere la luce e ciò costituisce indubbiamente una grossa perdita.

9. I nuovi processi decisionali in materia agricola: procedura unica per l'intero settore agro-alimentare e allungamento della "filiera decisionale".

Tra le politiche europee, la Politica Agricola Comune ha – come è noto – una eccezionale rilevanza, sia per le dimensioni delle risorse finanziarie europee ad essa destinate sia per l'importanza delle attività istituzionali che la concernono, che superano quelle di qualsiasi altro settore di intervento dell'Unione.

Così, i ministri dell'Agricoltura si riuniscono più frequentemente di tutti gli altri, fatta eccezione per i ministri degli Esteri; le riunioni del Consiglio dell'Agricoltura (e solo esse) non sono preparate dal COREPER ma da un organo particolare, il Comitato Speciale per l'Agricoltura (CSA); la Direzione Generale Agricoltura è la seconda, in ordine di grandezza, fra le Direzioni Generali della Commissione (solo la DG Personale e Amministrazione è più grande, ma essa non si occupa di politiche europee ma della "macchina" dell'Unione); ci sono molti più gruppi di lavoro del Consiglio e gruppi gestionali e consultivi della Commissione nel settore agricolo che in qualsiasi altro settore politico.

Merita dunque dedicare una specifica attenzione, in questa sede, alle innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona sulle istituzioni che intervengono nella definizione e attuazione della PAC e sulle loro attività.

La prima innovazione da considerare riguarda le **procedure di formazione degli atti legislativi in materia di agricoltura**. Il Trattato di Lisbona estende **la procedura di co-decisione tra il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri** (già oggi prevista per il settore alimentare) anche al settore agricolo.

Sia con riferimento all'applicazione delle regole di concorrenza alla politica agricola comune, sia più in generale per tutta la legislazione sulla materia, gli articoli 36 e 37 stabiliscono infatti la sostituzione della attuale procedura (decisione del Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento) con la procedura di codecisione. La procedura di codecisione (articolo 251 del trattato CE), introdotta dal trattato di Maastricht, conferisce al Parlamento europeo il potere di adottare una serie di atti congiuntamente con il Consiglio dell'Unione europea. Prevede la possibilità di più letture (una, due o tre) e si traduce di fatto in un intenso dialogo tra i due colegislatori, il Parlamento e il Consiglio, moltiplicando anche i contatti con la Commissione europea. Col Trattato di Lisbona essa è elevata al rango di procedura ordinaria per la formazione della maggior parte degli atti legislativi.

Secondo l’art. 43 TFUE, dunque, anche in materia agricola, non è più il solo Consiglio a deliberare, ma sono il Parlamento europeo e il Consiglio, sempre su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale (par. 2: “Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono l’organizzazione comune dei mercati agricoli prevista all’articolo 40, paragrafo 1, e le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell’agricoltura e della pesca”).

Per quanto riguarda invece gli atti non legislativi in materia di agricoltura e pesca, e precisamente “le misure relative alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, nonché alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca”, la competenza è attribuita al Consiglio su proposta della Commissione (par 3).

Nello specifico, la procedura di co-decisione prevede di norma le seguenti fasi o letture.

Prima lettura

La procedura inizia con una proposta di legge sottoposta al Parlamento Europeo e al Consiglio da parte della Commissione. Se il Parlamento non modifica il testo spetterà al Consiglio l’approvazione. Se il Parlamento propone modifiche il testo è rinviato alla Commissione che si pronuncia sulle modifiche del Parlamento e trasmette poi il testo al Consiglio. Si possono presentare a questo punto diverse ipotesi:

- sia la Commissione che il Consiglio approvano il testo con le modifiche apportate dal Parlamento; il testo può entrare in vigore
- la Commissione non approva una o più modifiche apportate dal Parlamento, ma il Consiglio le accetta e approva il testo così modificato alla unanimità: il testo può entrare in vigore
- la Commissione non approva una o più modifiche apportate dal Parlamento, il Consiglio non raggiunge l’unanimità nell’approvazione del testo modificato dal Parlamento: si va alla seconda lettura
- né la Commissione né il Consiglio approvano una o più modifiche apportate dal Parlamento; si va alla seconda lettura

Seconda lettura

Se il testo è rinviato al Parlamento per una seconda lettura, il Parlamento deve, in un termine di tre mesi, decidere la prosecuzione del procedimento:

- se ritira le modifiche, o non si pronuncia entro il termine, il testo si riterrà approvato nella versione adottata da Commissione e Consiglio;
- se conferma a maggioranza assoluta il testo emendato in prima lettura, lo rinvia alla Commissione; se la Commissione rifiuta per una

seconda volta le modifiche introdotte dal Parlamento, il progetto è definitivamente respinto; se viceversa la Commissione accetta le modifiche apportate dal Parlamento, il progetto è inviato al Consiglio.

Se si verifica quest'ultima ipotesi (testo confermato a maggioranza assoluta dal Parlamento, modificate accettate dalla Commissione), il Consiglio a sua volta può:

- approvare definitivamente il testo modificato dal Parlamento; il testo può entrare in vigore
- rifiutare le modifiche apportate dal Parlamento aprendo il procedimento di conciliazione.

Terza lettura

Il procedimento di conciliazione si svolge in seno a un Comitato composto da tanti membri del Parlamento quanti sono gli Stati membri dell'UE (27) e tanti membri del Consiglio quanti sono gli Stati membri dell'UE (27).

Se all'interno del Comitato si giunge ad un accordo il testo dovrà essere approvato dal Consiglio a maggioranza qualificata e dal Parlamento a maggioranza assoluta (sono necessarie entrambe le approvazioni congiuntamente). Se non si giunge ad un accordo, o non si raggiungono le maggioranze richieste, il progetto viene definitivamente abbandonato.

In pratica, la procedura di co-decisione **rafforza il potere legislativo del Parlamento europeo** che interviene attivamente nel processo legislativo comunitario, diventando **co-legislatore al pari del Consiglio sugli atti legislativi in tema di PAC**. Esso non si limiterà più a fornire pareri, ma potrà modificare il testo sottoposto all'esame degli organi legislativi dalla Commissione.

L'innovazione produrrà probabilmente due effetti rilevanti, nel senso della maggiore democratizzazione e della maggiore trasparenza del procedimento di decisione legislativa europea in materia di agricoltura.

Ma l'innovazione in questione produrrà indirettamente un altro effetto positivo. A partire dal Trattato di Maastricht, a seguito della crisi di fiducia in alcuni alimenti, specie di origine animale, si introdusse una norma che prevedeva l'adozione di "misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della salute pubblica" con la procedura di codecisione fra PE e Consiglio anziché con l'usuale procedura prevista per la PAC, basata come si è detto sull'adozione di atti legislativi da parte del solo Consiglio previo parere del PE³⁰. Da allora il settore alimentare, essendo ormai provvisto di una sua autonoma base giuridica, si è distaccato da quello agrario:

³⁰ L. COSTATO, *Dalla PAC al diritto alimentare europeo, Il diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 884.

così la legislazione europea ha fissato regole per il ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia alimentare là dove non operi il mutuo riconoscimento; e il Reg. 178/2002 ha poi dettato i principi generali della legislazione alimentare e ha istituito l'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Un effetto non secondario della innovazione procedurale prevista al Trattato di Lisbona in merito alla PAC consiste pertanto nel **riunificare le procedure di adozione degli atti relativi ai due settori** (), prevedendo così **un'unica procedura di formazione degli atti legislativi per l'intero settore agro-alimentare**.

I tanti passaggi che scandiscono la procedura di co-decisione, determinano un'ulteriore importante implicazione che questa novità reca con sé: **l'allungamento della "filiera" decisionale**, insieme alla **moltiplicazione dei contatti con tutte le istituzioni europee del "triangolo legislativo"** (Commissione, Consiglio, Parlamento europeo). Ciò può offrire maggiori occasioni per prospettare esigenze, problemi, interessi meritevoli di considerazione e di tutela. Ma può anche rendere lungo e defatigante il processo decisionale.

10. Il Parlamento europeo e il Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona, come detto, modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, attualmente in vigore, senza tuttavia sostituirli.

Questo testo **rafforza notevolmente il ruolo del Parlamento europeo**, confermando il processo che dal 1979 in poi ha costantemente cercato di democratizzare e rendere più efficace e trasparente il funzionamento di quella che sarebbe divenuta l'Unione europea.

Così, i poteri del Parlamento europeo sono stati progressivamente ampliati. Volendo riassumere le tappe fondamentali potremmo ricordare:

- il “progetto Spinelli”, 1984;
- l'Atto unico europeo, 1986;
- il Trattato di Maastricht, 1992;
- il Trattato di Amsterdam, 1997;
- il Trattato di Nizza, 2001;
- il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, 2004;
- e, oggi, il Trattato di Lisbona.

A conferma di questa evoluzione, il Trattato di Lisbona rafforza i poteri del Parlamento europeo sostanzialmente in tre direttrici:

- a) in materia legislativa;
- b) in materia finanziaria
- c) riguardo agli accordi internazionali.

In materia legislativa, come si è detto, viene estesa la procedura di codecisione (ridenominata “procedura legislativa ordinaria”) a diversi ambiti. Concretamente, questo significa che il Parlamento acquisisce un effettivo potere legislativo, pari a quello del Consiglio, per determinati dossier, ai quali attualmente non è associato o per i quali viene solo consultato.

Del pari, il Trattato di Lisbona prevede anche il rafforzamento della partecipazione del Parlamento europeo alle procedure legislative speciali.

Il Parlamento europeo inoltre acquisisce un diritto concorrente d'iniziativa di revisione dei trattati e partecipa alla procedura di revisione prendendo parte alla Convenzione incaricata di prepararla (il Consiglio non può decidere di non convocare la Convenzione senza l'approvazione del Parlamento).

Tuttavia, la generalizzazione della codecisione va di pari passo con l'estensione del campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata in Consiglio, senza però approdare a quella perfetta corrispondenza che era stata da molti auspicata.

Sempre in tema di rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, vengono aumentate le sue funzioni di controllo politico in particolare prevedendo l'elezione parlamentare del Presidente della Commissione e stabilendo che la «fiducia» del Parlamento alla Commissione coinvolgerà anche il nuovo Alto Rappresentante per la politica estera dell'Unione, Vice Presidente della Commissione stessa. Grazie a questo genetico legame fiduciario, oltre la lettera dei trattati, il Parlamento, se ne sarà politicamente capace, potrà condizionare la scelta del responsabile politico della politica estera dell'Unione.

Inoltre, il Trattato di Lisbona prevede che numerose decisioni di grande importanza nella vita dell'Unione, sino ad ora di esclusiva competenza del Consiglio, siano ora soggette all'approvazione del Parlamento: la decisione di lanciare una cooperazione rafforzata; l'utilizzazione della clausola di flessibilità che consente all'Unione di prendere misure non previste nei trattati per conseguire obiettivi da essi stabiliti; la decisione relativa all'utilizzazione di "passerelle" generali per il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata o da procedure legislative speciali alla procedura legislativa ordinaria; alcune decisioni che consentono di estendere il campo di applicazione delle basi giuridiche previste dai trattati, come quelle riguardanti la Procura europea o la cooperazione giudiziaria in materia penale (sebbene sia sempre possibile per gli Stati, laddove ritengano che un progetto di legge in materia di cooperazione penale e di norme minime sulla definizione di reati e sanzioni incida «su aspetti fondamentali del loro ordinamento giudiziario penale», attivare gli *emergency brakes* chiedendo di sospendere la procedura e di investire della questione il Consiglio europeo).

In materia finanziaria viene ad essere recepita la prassi consolidata del quadro finanziario pluriennale, che richiederà in futuro l'approvazione del Parlamento; ed è soppressa l'attuale distinzione tra cosiddette spese obbligatorie (ad esempio gli aiuti agricoli diretti) e non obbligatorie, riequilibrando i ruoli del Parlamento e del Consiglio per quanto concerne l'approvazione del bilancio dell'Unione.

Infine, il Trattato di Lisbona dispone che il Parlamento europeo debba esprimere un parere conforme su tutti gli accordi internazionali riguardanti materie cui si applica la procedura legislativa ordinaria.

11. I poteri della Commissione in materia di agricoltura.

11.1. I poteri formalmente attribuiti alla Commissione dal Trattato vigente.

Il ruolo della Commissione europea nello sviluppo della PAC è stato storicamente ed è tuttora cruciale, sia se ci riferiamo ai procedimenti di formazione degli atti comunitari in materia, sia se ci riferiamo all'incidenza politica delle decisioni adottate dalla Commissione a confronto con quelle delle altre istituzioni europee.

I poteri formalmente intestati alla Commissione sulla PAC dal vigente Trattato comunitario (artt. 37, 38 e 202) sono di quattro tipi:

- a) proposta generale in merito all'elaborazione e all'attuazione della PAC;
- b) proposta di regolamento, direttiva o decisione;
- c) adozione di misure di esecuzione della legislazione agricola di base;
- d) fissazione dell'ammontare delle tasse di compensazione.

a) In base all'art. 37, par. 2, primo comma, la presentazione da parte della Commissione di "proposte in merito all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune" andava effettuata "nel termine di due anni dall'entrata in vigore del presente trattato", e così è avvenuto a seguito del "primo piano Mansholt", discusso dal Consiglio nella prima metà del 1960. Formalmente, la disposizione ha dunque esaurito i suoi effetti. Ma questo non vuol dire che da allora la Commissione non abbia più avuto poteri di iniziativa politica generale. Al contrario, essa è stata l'istituzione europea da cui sono sempre scaturite le grandi svolte della PAC. Non a caso il piano Mansholt del 1968, la riforma Delors del 1988, la riforma MacSharry del 1992 e le due riforme Fischler, rispettivamente, del 1999 e del 2003/2004 portano sempre nomi di membri della Commissione.

b) In base all'art. 37, par. 2, terzo comma, "Su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, stabilisce regolamenti o direttive, oppure prende decisioni, senza pregiudizio delle raccomandazioni che potrebbe formulare". La disposizione stabilisce il procedimento attraverso cui si adottano gli atti comunitari sulla PAC. Il ruolo del Parlamento europeo è limitato alla pura "consultazione", mentre il potere della Commissione è quello di proposta, di cui, come si è detto, la Commissione ha il monopolio. Da questo punto di vista, il procedimento seguito per l'adozione degli atti sulla PAC non presenta nulla di diverso da quelli relativi a molte altre politiche comunitarie,

dove la Commissione è titolare del potere di agenda dei problemi che devono essere discussi dal Consiglio, tanto più per il controllo dell'informazione che essa detiene.

c) E' vero, peraltro, che non tutta la legislazione agricola è adottata secondo la procedura dell'art. 37 par. 2. La Corte di giustizia ha ammesso infatti la legittimità della prassi del Consiglio di seguire detta procedura solo in riferimento ai punti essenziali della disciplina da emanare, e di adottare con procedura semplificata le disposizioni di attuazione dei regolamenti e delle direttive³¹. Anche qui riaffiora però il potere della Commissione, dal momento che solo raramente il Consiglio adotta direttamente le misure di esecuzione della legislazione agricola di base: per il resto, il Consiglio delega la Commissione ad adottarle, assistita da appositi comitati dei rappresentanti degli Stati membri, secondo quanto previsto in generale dall'art. 202 TCE.

d) Secondo l'art. 38 TCE, la Commissione fissa l'ammontare delle "tasse di compensazione all'entrata", ossia di tasse compensative sulle importazioni di prodotti agricoli di provenienza dagli Stati membri, e "può ugualmente autorizzare il ricorso ad altre misure di cui determina le condizioni e le modalità".

Già da questo minimo resoconto dei poteri intestati alla Commissione dal TCE sulla politica agricola comune, risulta dunque che, se è vero in generale che la Commissione partecipa attivamente a tutti i livelli del processo decisionale comunitario, ciò risulta particolarmente evidente nel caso della PAC.

11.2. L'effettivo ruolo politico della Commissione nei processi decisionali.

Si potrebbe obiettare che la considerazione formale dei poteri intestati alla Commissione non dà conto della sua incidenza effettiva nei procedimenti decisionali comunitari, in particolare in materia di agricoltura. Tuttavia, gli studi politologici più attenti, lungi dallo smentirlo, rafforzano l'opinione della centralità della Commissione nei procedimenti decisionali, sia rispetto agli Stati membri nella fase a monte della proposta, sia rispetto al Consiglio nella fase strettamente decisionale.

Sul primo punto si fa notare che il fatto che la proposta di atto normativo formalmente presentata dalla Commissione sia previamente discussa in gruppi di lavoro che comprendono esperti nazionali, sia poi sottoposta ad un comitato consultivo e sia infine rivista dal Coreper non significa che la Commissione possa essere considerata come una sorta di segretariato internazionale con il compito di facilitare le contrattazioni fra gli Stati membri. A parte le garanzie di indipendenza dei Commissari sancite dai trattati europei, la Commissione

³¹ Corte di giustizia, 27 ottobre 1992, C-240/90, *Germania c. Commissione*.

occupa in realtà il centro di un vasto *issue network* che include, oltre agli esperti nazionali, esperti indipendenti, accademici, rappresentanti di interessi economici, dei consumatori, di associazioni ambientaliste e di organizzazioni professionali. I funzionari della Commissione intraprendono lunghe discussioni con costoro, ma restano alla fine liberi di scegliere quali proposte adottare, e in misura tanto maggiore quanto più varie sono le posizioni in campo. Quanto poi al Consiglio, sebbene esso possa supervisionare con i suoi gruppi di lavoro l'attività della Commissione, non può competere con l'esperienza a disposizione della Commissione e delle sue Direzioni generali³².

Lo stesso vale per la fase a valle della proposta. Nonostante l'interesse degli Stati membri a limitare la discrezionalità dei regolatori di Bruxelles, i loro rappresentanti in Consiglio dei ministri non riescono a controllare le singole politiche, per ragioni di risorse e di tempo. Anche quando essi cercano di controllare le scelte discrezionali della Commissione tramite comitati, e magari bloccarne un certo numero, la Commissione, i cui rappresentanti presiedono tali comitati, raramente esce sconfitta dal confronto con gli Stati membri³³. La questione dell'asimmetria informativa appare dunque fondamentale anche per questo verso.

Sullo sfondo di queste acquisizioni, che riguardano in generale le politiche e i procedimenti di formazione degli atti comunitari in tutti i settori, occorre verificare se le forti specificità della PAC si ripercuotano in una specifica distribuzione di poteri fra le istituzioni europee, Commissione compresa. Le storiche specificità della PAC consistono, come è noto, nella circostanza che solo in materia agricola gli Stati membri da un lato decisero di accentrare le decisioni di spesa a Bruxelles, dando luogo a quello che è stato icasticamente definito uno "Stato sociale dell'agricoltura", e dall'altro sottrassero parzialmente il settore alle regole generali sulla concorrenza che riguardano il mercato europeo, sottoponendolo a un complesso di misure di sostegno, aiuti, incentivi e finanziamenti di varia natura alle importazioni e alle esportazioni tramite le c.d. restituzioni. E bisogna aggiungere che la sottrazione alle regole della concorrenza sancite dagli artt. 81 segg. del Trattato riguardò, secondo quanto previsto dal Regolamento n. 26 del 1962, gli accordi fra imprenditori agricoli e loro associazioni, che tranne la fissazione dei prezzi potevano pattuire perfino la programmazione della produzione e altre misure anticoncorrenziali. Su questa base, i prodotti agricoli, enumerati nell'Allegato I al Trattato di Roma, diedero origine ad una amplissima attività normativa, concretizzatasi in migliaia di regolamenti l'anno, gran parte dei quali adottati con la procedura della Commissione-Comitato di gestione. Fu tramite questa

³² G.B. PETERS, *Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community*, in A.M. Sbragia (ed.), *Europolitics*, Washington, The Brookings Institution.

³³ A. LA SPINA - G.D. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, il Mulino, 2000, 230.

produzione normativa che funzionò per decenni l'Organizzazione Comune di Mercato, realizzando le finalità previste dall'art. 33 del Trattato³⁴.

Sebbene le specificità del settore agricole siano state in parte attenuate dai correttivi apportati dalla Agenda 2000 e dal regolamento 1782/2003, rimane da vedere se e in quale misura ne sia rimasto coinvolto l'assetto istituzionale.

11.3. Il ruolo della Commissione in materia agricola secondo il Trattato di Lisbona

Quali ripercussioni può avere il Trattato di Lisbona sul ruolo della Commissione, storicamente preponderante in materia di politiche agricole?

Nel rispondere all'interrogativo, occorre in ogni caso distinguere fra la generale collocazione della Commissione nel nuovo assetto istituzionale e la sua specifica condizione nel settore della PAC. Sotto il primo profilo, si tratterà di vedere quanto a lungo potrà durare, nel nuovo assetto, la crescente ambivalenza della funzione della Commissione, da un lato responsabile di fronte al Parlamento europeo, e quindi sempre più assimilabile al Governo in un regime parlamentare, dall'altro storica guardiana dell'interesse europeo e perciò votata all'imparzialità, come lo stesso Trattato di Lisbona continua a considerarla, e non solo in riferimento ai requisiti soggettivi dei Commissari, e infine interlocutore istituzionale di un Consiglio europeo che ha negli ultimi anni accresciuto il suo ruolo di effettivo decisore di ultima istanza sulle politiche dell'Unione europea. Più che dai mutamenti endogeni, la specifica condizione della Commissione nel procedimento decisionale sulla PAC potrebbe risentire degli effetti che potrebbero derivare dal mutato assetto istituzionale dell'Unione.

³⁴ L. COSTATO, *Dalla PAC al diritto alimentare europeo*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, 876.

12. Il Consiglio europeo e il suo Presidente stabile: la “testa politica” della nuova Unione europea.

Un punto importante di cui occorre tenere conto nel valutare i nuovi processi decisionali introdotti dal Trattato di Lisbona, e le loro implicazioni allorché sono in gioco i destini di “dossier” importanti per la politica agricola italiana, riguarda l’assetto che è stato dato alle istituzioni maggiormente coinvolte nella definizione dell’indirizzo politico e legislativo dell’Unione europea: ossia il Consiglio europeo, per la prima volta presieduto da un Presidente stabile, e il Consiglio dei Ministri della UE.

La riforma del Consiglio è stata uno dei principali temi su cui il dibattito si è fortemente concentrato, fin dalla Convenzione europea, che considerava il Consiglio europeo come il luogo istituzionale più idoneo per definire i grandi indirizzi di politica interna e internazionale di cui l’Europa ha bisogno.

Nei lavori della Convenzione europea emerse chiaramente la convinzione diffusa che la tendenza ad affollare l’agenda del Consiglio europeo dell’esame di problemi anche minuti e spesso estranei alle sue attribuzioni rischiasse di trasformare questo organo di impulso politico in un’istanza di appello per la soluzione di questioni non risolte in sede amministrativa.

Ed erano pure emersi, parimenti, gli elementi di criticità della istituzione Consigli dei ministri di settore: troppi Consigli (anche se nel 2002 il Consiglio europeo di Siviglia li aveva ridotti a nove), con competenze troppo eterogenee, ripartite fra i diversi Consigli in modo confuso, e con una vistosa carenza di strumenti efficaci di coordinamento dei loro lavori. La conseguenza è che decisioni con impatto su una pluralità di interessi pubblici sono unilateralmente adottate dai titolari di uno solo fra questi, finendo per sacrificare spesso gli altri interessi pubblici coinvolti (a differenza di ciò che accade negli ordinamenti costituzionali interni, dove gli organi decisionali di ultima istanza comprendono – nelle sedi collegiali del governo o del parlamento – i rappresentanti, istituzionali o politici, di tutti gli interessi pubblici coinvolti). Non meno grave apparve la discontinuità della loro conduzione politica a causa della rotazione semestrale delle presidenze.

Il Consiglio europeo, che riunisce i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri è soltanto menzionato dai Trattati vigenti senza una precisa connotazione. Assurge ufficialmente a **istituzione dell’Unione europea** con il Trattato di Lisbona, che lo menziona subito dopo il Parlamento europeo e prima del Consiglio dei Ministri (art. 13 TUE). Le disposizioni del nuovo Trattato gli conferiscono una marcata **connotazione politica e un forte ruolo di indirizzo sulle politiche dell’Unione** e gli attribuiscono strumenti efficaci allo scopo di conseguire **un più incisivo coordinamento degli interventi**

dell’Unione nei singoli settori di competenza e tra le varie politiche dell’Unione nel loro complesso.

La disciplina specifica è contenuta nell’articolo 13 TUE e negli artt. 235 e 236 TFUE, nei quali si ribadiscono innanzitutto le funzioni proprie del Consiglio europeo di impulso e di definizione degli orientamenti dell’Unione, ma vi si aggiunge (con una innovazione di non modesto significato) il potere di stabilire le “priorità” politiche generali dell’Unione. Da queste funzioni sono state significativamente separate le funzioni legislative, esclusivamente assegnate al Consiglio dei ministri, ossia alla formazione che riunisce i rappresentanti a livello ministeriale dei governi dei vari Stati membri. Esplicitamente infatti il Trattato di Lisbona prevede che il Consiglio europeo **“non eserciti funzioni legislative”**. Se questa soluzione può accentuare il rischio di “settorialismo” che già caratterizza la legislazione europea, il rafforzato ruolo di indirizzo e di coordinamento del Consiglio europeo, se sarà effettivamente assolto in modo continuativo ed efficace, può viceversa valere a ridurlo o almeno a contenerlo.

Di questo “nuovo volto” del Consiglio europeo occorre tenere conto, anche con specifico riferimento alla PAC. Di tutti i Consigli dei ministri UE, quello dell’Agricoltura è forse quello che fa più affidamento su misure correlate e «pacchetti» per trovare soluzioni ai maggiori problemi dell’agricoltura europea, anche mettendo sul tavolo “compensazioni” in altri settori: e infatti in molte occasioni la “quadratura del cerchio” per importanti decisioni in materia di agricoltura è stata trovata solo portando la negoziazione al massimo livello politico, nel Consiglio europeo.

Il rafforzamento della connotazione politica del Consiglio europeo trova del resto conferma anche nella sua composizione: i Capi di stato e di governo riuniti nel Consiglio europeo non saranno più assistiti esclusivamente dai ministri degli esteri, ma più generalmente “da un ministro”, dunque anche dal ministro a capo dello specifico dicastero interessato dalle questioni inserite nell’agenda della riunione del Consiglio europeo (il Ministro delle politiche agricole, nel caso della PAC).

Più chiare risultano anche le regole di funzionamento interno del Consiglio europeo: tra esse, val la pena di menzionare la possibilità di un solo voto su delega, l’irrelevanza delle astensioni per l’adozione di determinazioni per le quali è richiesta l’unanimità, la maggioranza semplice per l’adozione delle regole procedurali e del regolamento interno, la possibilità di ascoltare il presidente del Parlamento europeo (art. 235 TFUE).

Con il Trattato di Lisbona si rafforza anche la capacità del Consiglio europeo di **coordinare a livello sovranazionale la regolazione dei vari settori della Politica agricola comune tra loro e della PAC con le altre politiche dell’Unione**.

In questa ottica, vanno considerato anche due innovazioni previste dal Trattato di Lisbona, entrambe destinate a concorrere al rafforzamento del ruolo

di indirizzo politico e di coordinamento del Consiglio europeo: la istituzione di **una struttura burocratica stabile**, al servizio del Consiglio europeo, seppure non autonoma da quella delle altre formazioni consiliari, e l'istituzione di un **Presidente stabile del Consiglio europeo**.

Le due innovazioni hanno tra loro evidenti sinergie.

Il Consiglio europeo sarà «assistito dal **segretariato generale del Consiglio**» (dei ministri): una struttura burocratica già esistente ma sinora relegata in posizione ancillare e marginale dalle presidenze semestrali a rotazione, che spingono ogni Stato membro presidente di turno a “gestisce il semestre” con le proprie burocrazie e staff tecnici nazionali.

L'istituzione di un Presidente stabile del Consiglio europeo varrà innanzitutto a superare le “cesure” conseguenti al sistema delle presidenze a rotazione semestrali. Le disposizioni che disciplinano questa nuova figura istituzionale, l'unica stabile nel sistema dei Consigli insieme all'Alto rappresentante per la politica estera, l'hanno plasmata infatti come una figura necessaria per conferire continuità di azione all'operato del Consiglio europeo (altrimenti ingovernabile con una Unione allargata a 27 Stati membri); ma l'hanno anche costruita come una figura dotata dell'**autorevolezza** che gli deriva da una **legittimazione assai più forte** di quella dei presidenti a rotazione, non solo come naturale conseguenza della sua maggiore stabilità, ma soprattutto per effetto della sua **designazione elettiva**, dunque dell'essere l'espressione di una scelta condivisa da tutti i governi degli Stati membri o almeno dalla gran parte tra essi.

Le disposizioni dell'art. 15 del nuovo TUE prevedono per il Presidente del Consiglio europeo un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta: si tratta dunque della stessa durata del mandato del presidente del Parlamento europeo (pari alla metà del mandato del Presidente e dei membri della Commissione).

Il Presidente, in ogni caso, non potrà essere un Primo ministro in carica ma dovrà essere necessariamente **esterno e a tempo pieno**: a questo porta inevitabilmente la previsione inserita all'art. 15, par. 6, del nuovo TUE che sancisce l'incompatibilità delle funzioni di Presidente del Consiglio europeo e di titolare di una carica governativa nazionale. L'intento è evidentemente quello di permettergli di dispiegare tutto l'impegno necessario per il ruolo rilevante cui è chiamato, e di evitare che sia (o che possa essere sospettato di essere) troppo influenzato dagli interessi nazionali dello Stato membro di provenienza.

Particolare attenzione è stata dedicata dal Trattato alla configurazione dei suoi poteri e del suo ruolo, onde evitare sovrapposizioni di funzioni o situazioni di attrito con altre istituzioni esistenti, e tra queste soprattutto con la Commissione europea e il suo Presidente. Ma non solo. Secondo il Trattato di Lisbona, il presidente del Consiglio europeo assicura infatti la rappresentanza esterna dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC),

ma vengono fatte salve espressamente le competenze dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (il “ministro degli esteri” della UE, che conferma così l'autonomia che gli fornisce il suo «doppio cappello», in virtù della riunione delle competenze sia dell'attuale Alto Rappresentante che del Commissario responsabile per le relazioni esterne della UE). In concreto, dunque, i poteri di rappresentanza esterna attribuiti al Presidente del Consiglio europeo saranno nei fatti alquanto limitati, proprio per evitare sovrapposizioni e conflitti.

Dal quadro normativo, esce quindi una figura assimilabile a quella di un *chairman*, un coordinatore dei lavori del Consiglio europeo, incaricato di garantirne la continuità, di assicurarne la preparazione e una adeguata istruttoria, di “presiederli e animarli” (art. 15, par. 6, primo comma), in una cornice di maggiore collegamento con le altre istituzioni. Di qui le disposizioni che prevedono che il Presidente del Consiglio europeo svolga le proprie funzioni in cooperazione con il presidente della Commissione (art. 15, par. 6, primo comma, lett. b), e che presenti al Parlamento europeo una relazione a séguito di ciascuna riunione del Consiglio europeo (art. 15, par. 6, primo comma, lett. d).

Il ruolo effettivo del Presidente del Consiglio europeo dipenderà dunque – come è evidente – più che dai suoi poteri formali, dalla autorevolezza della personalità politica che sarà prescelta per l'incarico, e dalla sua capacità di intessere rapporti di forte e fattiva collaborazione con i capi di Stato e di governo dei Paesi membri, con il Presidente della Commissione e con l'Alto Rappresentante per gli Affari esteri e la politica della sicurezza ed anche con i presidenti delle varie formazioni del Consiglio dei ministri (ai quali sono assegnati tanto poteri legislativi che di indirizzo politico, e che dunque restano, col Consiglio europeo, il baricentro del sistema “Consiglio”).

Nessuna traccia è rimasta invece nel Trattato di Lisbona di una più coraggiosa e radicale innovazione, prevista nel 2003 nel testo approvato dalla Convenzione europea sia pure con una disposizione destinata ad avere effetto differito a scadenza non ravvicinata: l'unificazione delle funzioni di Presidente del Consiglio europeo e di Presidente della Commissione. L'idea da molti condivisa era – come è noto - che vi si potesse giungere tra alcuni anni, facendo ricorso a quella dimensione temporale che (nella politica europea, molto più che nelle politiche nazionali) vale spesso a dirimere contrasti e consentire il formarsi di nuovi equilibri, dando il tempo a ciascuno Stato membro di adeguarsi in tempo, se la riforma è preannunciata con grande anticipo, come è avvenuto per l'unificazione monetaria e per l'allargamento ai Paesi dell'Europa orientale.

Ma a Lisbona questa innovazione è stata giudicata prematura, ancorché collocata in un futuro non tanto prossimo. Ma una porta è stata lasciata aperta: il nuovo Trattato infatti non ha dichiarato incompatibili i due incarichi di

Presidente del Consiglio europeo e di Presidente della Commissione; l'unica incompatibilità è prevista, come si è detto, tra la carica di Presidente del Consiglio europeo e i mandati nazionali. Tecnicamente, dunque, l'unificazione delle due figure sarebbe di fatto già possibile, anche se non probabile³⁵.

³⁵ Si potrebbe osservare che contro la probabilità della unificazione delle due presidenze (del Consiglio europeo e della Commissione) potrebbe giocare, in fatto, anche la diversificazione delle burocrazie e il notevole rafforzamento di quella del Consiglio, previste dal Trattato di Lisbona. Rare sono infatti le burocrazie che rinuncino a contrastare processi di semplificazione istituzionale e di fusione di organi che comporterebbero anche inevitabili semplificazioni e fusioni dei relativi apparati burocratici.

13. Il Consiglio dei ministri UE nel Trattato di Lisbona.

Non irrilevanti sono anche le innovazioni previste dal Trattato di Lisbona per quanto concerne il **“Consiglio dei Ministri” della UE** (nuova denominazione del vecchio Consiglio introdotta per meglio distinguerlo dal Consiglio europeo).

Esso rimane un **organo non permanente a formazione mutevole e a presidenza rotante**, ma le funzioni che gli vengono assegnate permettono di anticipare che il Trattato di Lisbona gli ha conferito un **“nuovo volto”**, anche se molte delle numerose modifiche che al disegno iniziale della Convenzione europea erano state già apportate sin dal Trattato costituzionale del 2004 non sono state riprese dal Trattato di Lisbona. Se, dunque, le pressanti richieste nazionali sono riuscite ad erodere un disegno riformatore ben più radicale, nondimeno è di tutto rilievo l'innovazione fondamentale prevista in materia dal Trattato di Lisbona, in aderenza con l'obiettivo di separare e riordinare i poteri tra le istituzioni dell'Unione: conferire al Consiglio una funzione legislativa generale, in corrispondenza perfetta con quella esercitata dal Parlamento europeo (secondo un modello sostanzialmente **“bicamerale”** frequente negli ordinamenti costituzionali federali); e, nel contempo, inibire al Consiglio europeo qualunque forma di esercizio di funzioni legislative, in modo da distinguere nettamente le funzioni e i compiti dei due organi (Consiglio europeo e Consiglio dei ministri della UE). Così, mentre i vigenti trattati attribuiscono al Consiglio un generale «coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri» e un ancor più indefinito «potere di decisione» (art. 202 TCE), il Trattato di Lisbona dispone che il Consiglio dei Ministri **esercita, «congiuntamente al Parlamento europeo», la «funzione legislativa e di bilancio»** (art. 16 del nuovo TUE), nonché «funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento», senza specificarne le materie, ma **«alle condizioni stabilite dai trattati»**.

A rafforzare la divisione dei poteri concorre un'altra innovazione prevista dal Trattato di Lisbona. Si esclude ogni riferimento alle funzioni esecutive che attualmente l'art. 202 TCE mantiene anche in capo al Consiglio; queste divengono tutte di competenza della Commissione: competenze **“proprie”** e non più ad essa conferite dal Consiglio. Va tuttavia rilevato che, con una certa contraddizione, l'art. 291, par. 2, TFUE, mantiene l'attribuzione di compiti esecutivi al Consiglio **«in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli artt. 11 e 13 T del Trattato sull'Unione europea»**, che si riferiscono alla PESC. La distinzione tra potere legislativo e potere esecutivo non è dunque pienamente realizzata neanche dal Trattato di Lisbona.

Si conservano poi, in capo al Consiglio dei ministri, funzioni **«di definizione delle politiche e di coordinamento»** per quelle parti della costruzione europea che non richiedono interventi di carattere normativo. In

proposito, il Trattato di Lisbona evita ogni riferimento a singole materie, compresa la politica economica: dunque si tratta di una competenza a carattere generale, ovviamente concernente anche la politica agricola.

Con il Trattato di Lisbona, si può dunque affermare che il Consiglio dei ministri diventa – insieme al Consiglio europeo - il principale interlocutore del Parlamento europeo, grazie ai due ruoli-chiave che gli vengono assegnati: la **funzione legislativa** e la **funzione politica di coordinamento interstatale**.

Ma questa scelta innovativa nella definizione della forma di governo dell'Unione europea non ha avuto, nel Trattato di Lisbona, quei coerenti svolgimenti sul piano organizzativo che pure erano da tempo stati identificati e proposti: una forte riduzione del numero delle formazioni del Consiglio dei ministri; la concentrazione delle funzioni legislative in una sola formazione, anche al fine di evitare la prevalenza di interessi settoriali nella legislazione europea; la limitazione delle funzioni politiche ai soli settori che richiedono interventi prevalentemente non normativi (esteri, economia, giustizia e sicurezza).

Quanto al primo dei punti problematici or ora accennati, il Trattato di Lisbona rinuncia alla semplificazione dell'articolazione in formazioni che pure da molte parti era stata auspicata e proposta, limitandosi a ribadire in modo anodino che il “Consiglio si riunisce in varie formazioni”. Ma, per la prima volta individua **due formazioni tipiche**: il Consiglio Affari Generali, che assicura la coerenza dei lavori delle diverse formazioni del Consiglio dei Ministri preparando altresì le riunioni del Consiglio europeo, ed il Consiglio Affari Esteri, che, presieduto dall'Alto Rappresentante, elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee definite dal Consiglio europeo e ne assicura la coerenza. Le varie formazioni del Consiglio saranno stabilite con decisione europea adottata a maggioranza qualificata³⁶.

In questo modo vengono separate e assegnate a formazioni diverse due distinte funzioni, fino ad ora viceversa concentrate in un'unica, imponente formazione, il CAGRE (Consiglio affari generali e relazioni esterne). La separazione rende meno forte la connotazione diplomatico-negoziale del Consiglio affari generali che ha sinora caratterizzato la preparazione delle riunioni dei Primi ministri e appare coerente con la possibilità di associare altri ministri alle riunioni del Consiglio europeo.

E' rimasta lettera morta anche l'innovativa proposta, avanzata durante la Convenzione europea del 2003 e contenuta nel progetto di Costituzione da essa approvato, di affidare ad una sola formazione, il “**Consiglio affari legislativi**”, tutte le funzioni legislative del Consiglio dei ministri.

³⁶ Le basi giuridiche per l'adozione dell'elenco delle formazioni del Consiglio (art. I-24, par. 4, del T. Cost.) e la decisione sulla presidenza di tali formazioni (art. I-24, par. 7, del T. Cost.) saranno contenute nella Sezione 2 del Titolo sulle istituzioni del TFU (punto 14, parte B, delle modifiche al TCE, a pag. 30).

Assai rilevanti sarebbero stati gli effetti che l'introduzione del Consiglio affari legislativi avrebbe determinato sulla produzione legislativa dell'Unione europea³⁷. L'introduzione di questa specifica formazione consiliare avrebbe, anzitutto, fatto compiere un passo decisivo verso la separazione dei poteri e avrebbe dato un unico interlocutore al Parlamento europeo nello svolgimento della funzione legislativa. Si sarebbe così creato l'embrione per una "Camera degli Stati" da affiancare alla "Camera dei cittadini", rappresentata da un Parlamento europeo rafforzato.

Privando l'Unione di questo **embrione di una «Camera degli Stati»** da affiancare alla «Camera dei cittadini» nel procedimento di formazione delle leggi europee, il nuovo Trattato non pone i cittadini europei nella condizione di identificare con certezza i responsabili della legislazione di cui subiscono gli effetti e vanifica parzialmente l'affermazione del principio di separazione dei poteri implicita nel regime degli atti giuridici e nella inclusione dello «Stato di diritto» tra i valori dell'Unione.

Inoltre, l'introduzione del Consiglio Affari Legislativi **avrebbe fornito un contributo importante alla qualità della regolazione** del Consiglio medesimo, tutta emanata dal medesimo collegio e non più da formazioni diverse. Si sarebbe così anche corretta la "*political asymmetry*" tipica dell'Unione europea, per cui ogni autonoma formazione consiliare raccoglie tutti i Ministri degli Stati membri di un determinato settore, conferendo loro il potere di legiferare senza garantire il confronto con Ministri controinteressati e la collegialità tipica dei Governi nazionali. La prevista composizione del Consiglio affari legislativi, tenuto conto del raccordo diretto del Ministro delegato a farne parte in rappresentanza di ciascuno Stato membro con il rispettivo Primo Ministro (e rappresentante dello Stato al Consiglio europeo), avrebbe altresì garantito la risoluzione di eventuali contrasti tra ministri di settore componenti ciascuna delegazione nazionale. Senza contare che il ruolo del ministro-membro permanente di questa «Camera degli Stati» non sarebbe stato incompatibile con la sua appartenenza al Governo nazionale, alla pari con i ministri da lui coordinati in sede di Unione, né con la sua responsabilità politica verso il Parlamento nazionale.

Forse alla base della mancata istituzionalizzazione del Consiglio Affari Legislativi ha pesato, in particolare, il desiderio di conservare un sistema in cui ogni ministro di settore è «legislatore unico» per la sua materia insieme con i suoi omologhi europei, in una formazione consiliare specializzata – ove l'esercizio delle funzioni legislative si affianca a quelle politiche, di indirizzo e, attualmente, anche esecutive –, e in assenza di confronto con i rappresentanti degli altri interessi pubblici coinvolti.

³⁷ Al riguardo v. già il paper di ASTRID, *For the Constitution of the European Union, Convergences, Divergences and possible Paths*, a cura di G. Amato e F. Bassanini, Roma, febbraio 2003, pagg. 26 e segg. (reperibile in www.astrid.eu).

Il Trattato di Lisbona conferma che il Consiglio (nelle sue varie formazioni) è composto da un rappresentante di ogni Stato membro “a livello ministeriale”³⁸. Quanto alla presidenza, viene formalmente **abbandonato il sistema di rotazione semestrale della Presidenza** del Consiglio mentre si stabilisce che la Presidenza delle varie formazioni del Consiglio venga esercitata dagli Stati membri in condizioni di parità, secondo modalità fissate con una decisione europea adottata a maggioranza qualificata. Secondo quanto previsto già dal Trattato costituzionale nel 2004, ci sarà un sistema secondo il quale la Presidenza del Consiglio, ad eccezione della formazione Affari esteri, viene esercitata da gruppi di tre Stati membri – le *team presidencies* - per un periodo di 18 mesi. Durante detto periodo, ciascun membro della terna eserciterà la Presidenza di tutte le formazioni per sei mesi consecutivi.

La questione riguardante le modalità di assegnazione delle presidenze delle formazioni del Consiglio è stata in realtà una delle fonti di maggiore conflittualità di tutto il negoziato per la revisione dei trattati. E' apparsa subito chiara l'estrema difficoltà, per i Governi, di conciliare – in una Unione ampliata – la parità di accesso alla funzione presidenziale con le esigenze di coerenza, continuità, visibilità, efficace coordinamento dell'azione interna ed esterna dell'Unione. Il dibattito è stato inoltre complicato dalla incidenza di altri temi istituzionali quali il ruolo del futuro Alto Rappresentante dell'Unione (alcuni Paesi contrastarono fortemente la sua presidenza del Consiglio affari esteri) e quello del presidente del Consiglio europeo, vista la volontà di tutti i Paesi medio-piccoli di escluderlo da qualsiasi ruolo di coordinamento dell'azione consiliare.

Tra i modelli lasciati aperti dalla Convenzione europea, che fin dal 2003 se ne era occupata, quello delle *team presidencies* aveva ricevuto subito un sostegno ampiamente maggioritario. L'art.16, par. 9, del Trattato di Lisbona si limita ad esplicitare il principio della *equal rotation* prevedendo un «sistema di rotazione in condizioni di parità». Tutto il resto è demandato ad una decisione del Consiglio europeo, adottata anch'essa «a maggioranza qualificata». La Dichiarazione n. 3, concernente la «Decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio», allegata al Trattato di Lisbona, disegna poi un sistema di *team presidencies* con cadenza di un anno e mezzo. All'articolo 1, par. 1, essa prevede che la presidenza del Consiglio – con la eccezione del Consiglio affari esteri, in cui ha resistito il criterio della presidenza «esterna» deciso dalla Convenzione – sia «esercitata da gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo consecutivo di diciotto mesi». Per la composizione dei *team* di tre Stati si applica un «sistema di rotazione paritaria», «tenendo conto della diversità» degli Stati e «degli equilibri geografici nell'Unione». Si prevede anche che, all'interno di ciascun *team*, ciascun membro eserciti a turno la presidenza «di tutte le formazioni del

³⁸ Art. 16 nuovo TUE (che ricalca il vigente art. 203 TCE).

Consiglio” per un periodo di sei mesi e che «gli altri membri del gruppo assistano la presidenza in tutti i suoi compiti sulla base di un programma comune» (art. 1, par. 2). Si è peraltro aggiunto che «i membri del gruppo possono decidere tra loro modalità alternative», pur nel rispetto delle «condizioni di parità» stabilite dall’art.16, par. 9. La presidenza del COREPER è attribuita allo Stato che presiede, volta per volta, il Consiglio affari generali, mentre la presidenza degli altri organi preparatori delle varie formazioni del Consiglio spetta, salva una decisione contraria del Consiglio, al membro del gruppo che esercita la presidenza della relativa formazione. La presidenza del comitato politico e di sicurezza, infine, è esercitata da un rappresentante del ministro degli affari esteri dell’Unione.

La coerenza e la continuità dei lavori delle varie formazioni del Consiglio saranno assicurate dal Consiglio affari generali, in collaborazione con la Commissione, nel quadro di una non meglio specificata «programmazione pluriennale»; e a conferma del peculiare ruolo di coordinamento del CAG (potenziato, per ciascuno Stato, dalla connessa presidenza del COREPER), si affianca l’attribuzione al segretariato generale del Consiglio del compito di assistere tutti gli Stati membri che esercitano la presidenza nell’adottare «tutte le disposizioni utili all’organizzazione e al buon andamento dei lavori del Consiglio».

Si tratta, come è evidente, di una soluzione di compromesso, che utilizza, quali criteri di rotazione paritaria delle presidenze, la diversità degli Stati e gli equilibri geografici in seno alla Unione europea. Essa si presta, tuttavia, a più di una critica. Un sistema di presidenze irreggimentato in *team* fissi di tre Stati membri suscita infatti perplessità consistenti, per le conseguenze che potrà provocare sull’efficienza dell’intero esecutivo dell’Unione, sul ruolo di coordinamento del neo-istituito presidente del Consiglio europeo, non meno che sulle possibilità di rilancio della dimensione politica dell’Unione. L’exasperazione dell’esigenza di garantire tutti gli Stati membri in modo uguale ha generato un complesso sistema di spartizione delle presidenze dominato da automatismi e di fatto non scalfito dal riferimento dei criteri di equilibrio e rappresentatività tra i Paesi per la costituzione dei *team*.

Si vanifica, così, l’intento della Convenzione di costituire un sistema più flessibile di avvicendamento delle presidenze, in cui la “rotazione in condizioni di parità» fosse accompagnata da altri criteri di scelta degli Stati, a tutto vantaggio dell’efficienza generale. E il riferimento alla programmazione pluriennale, in assenza di ulteriori specificazioni, rende ancor più complesso il meccanismo.

La decisione di elevare a diciotto mesi la durata dei *team* e conseguentemente a sei mesi la presidenza del CAG, introduce una disarmonia col ciclo annuale di bilancio; essa inoltre non abbrevia, ma non rende neppure più lunga, l’attuale cadenza semestrale per la presidenza del CAG. Tale cadenza, negli equilibri effettivi di potere, sembra acquistare un’importanza

maggiore di quella, di diciotto mesi, fissata per i *team*. Ne risulta dimezzata la cadenza annuale nella conduzione del sistema consiliare che la Convenzione aveva fissato per assicurare un minimo di continuità politica in un'Europa allargata a 25 Stati.

La presidenza del CAG costituirà di fatto il momento di massimo potere a livello europeo per uno Stato membro (e, per gli Stati piccoli e nuovi, anche di visibilità). Questo potrà, di fatto, comportare un ritorno a un meccanismo tradizionale: quello delle attuali presidenze di turno semestrali.

Orbene, il ritorno di fatto ad una turnazione semestrale della conduzione dell'Unione, ritenuta inadeguata per l'Unione allargata, è già di per sé criticabile. Ma il sistema progettato appare più frammentato e debole di quello vigente, dove almeno lo Stato che ha la presidenza di turno presiede contestualmente tutti i Consigli di settore e il Consiglio europeo. La stretta parità all'interno dei *team* a durata di diciotto mesi contrasta infatti col ruolo di coordinamento affidato ad un CAG con presidenze semestrali, a tutto discapito di quella «coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio» enunciata dall'art. 16 del Trattato, ma oggi assicurata principalmente dalla concentrazione in un solo Paese di tutte le presidenze dei Consigli settoriali, concentrazione destinata a scomparire. E la presidenza del (solo) CAG non avrebbe neppure la portata «mediatica» della «presidenza di turno dell'Unione europea», che oggi comporta almeno il vantaggio di riavvicinare l'Europa al suo territorio e ai suoi cittadini, anche ai più lontani da Bruxelles.

14. L'attività legislativa del Consiglio dei Ministri e il nuovo sistema di voto a maggioranza qualificata.

Con riferimento alle funzioni legislative, incardinate come detto sul Consiglio dei Ministri, è stata anzitutto prevista la regola della pubblicità delle sessioni legislative di ciascuna formazione. A questa regola consegue la suddivisione di ciascuna sessione consiliare in due parti dedicate, rispettivamente, alle deliberazioni su atti legislativi dell'Unione e alle attività non legislative. E' auspicabile che questa specificazione possa servire a conseguire una distinzione sostanziale tra le varie funzioni esercitate – legislativa, politica e di coordinamento, esecutiva – che oggi appare ancora non bene delineata.

La vera novità rispetto alla funzione legislativa attiene però la procedura di decisione legislativa e, nel suo ambito, il **meccanismo per il calcolo della maggioranza qualificata**. In particolare, mentre la procedura di voto per l'adozione di atti comunitari viene oggi di volta in volta specificata dalle pertinenti disposizioni del Trattato a seconda della materia, il Trattato di Lisbona individua **una procedura legislativa ordinaria corrispondente all'attuale procedura di codecisione Consiglio-Parlamento europeo**, con voto a maggioranza qualificata da parte del Consiglio. Il Trattato di Lisbona, inoltre, coerentemente a quanto previsto dal Trattato costituzionale, semplifica il meccanismo di voto in seno al Consiglio, **superando il sistema attuale della ponderazione dei voti** ed introducendo il **principio della doppia maggioranza** - degli Stati e dei cittadini - che meglio riflette la doppia legittimità su cui si fonda l'Unione.

Il fatto che tale procedura si applichi ogni qual volta non vi sia una diversa esplicita previsione ha, da una parte, rafforzato il controllo democratico, riconoscendo al Parlamento europeo il ruolo di co-legislatore, dall'altra ha comportato l'estensione del voto a maggioranza qualificata a tutta una serie di nuovi ambiti, siano essi corrispondenti a basi giuridiche nuove (quali ad esempio il turismo, l'energia, la protezione civile e gli aiuti umanitari) ovvero già esistenti ma caratterizzate sinora dall'unanimità (quali, a titolo di esempio, il settore giustizia e affari interni, la politica di coesione, il coordinamento delle politiche economiche, la politica dei trasporti e la cultura).

Una delle novità più significative introdotte dal Trattato di Lisbona è dunque l'affermazione della **maggioranza qualificata come regola generale di voto**; l'unanimità resta il criterio di decisione solo per alcuni settori. Diventava a questo punto cruciale la questione della definizione dei **criteri per la determinazione della maggioranza qualificata**; che, non a caso, è stata sicuramente la più controversa fra quelle emerse in sede negoziale già per il

Trattato costituzionale e, poi, durante il Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007.

Fin dall'inizio una larga maggioranza dei governi europei risultava convinta della necessità di superare il sistema di ponderazione dei voti regolato dal Trattato di Nizza³⁹, ritenendolo per un verso sperequato e per un altro inadatto a governare una Europa a 27; ma ha dovuto affrontare la dura resistenza di alcuni paesi come la Spagna e la Polonia, che dal sistema di Nizza si vedevano riconosciuto un numero di voti (27) di poco inferiore a quello dei quattro paesi più popolosi dell'Unione (29). La sperequazione è per vero evidente: basti pensare che la Spagna si trova ad avere, secondo i Trattati vigenti, due soli voti meno della Germania, nonostante abbia circa la metà della sua popolazione: un sovradimensionamento che nasce dalla rigida ma efficace posizione negoziale intransigentemente tenuta da Madrid a partire dal Consiglio europeo di Amsterdam del 1997⁴⁰, nel quale fu per l'appunto il rifiuto spagnolo a impedire che venisse accolto all'ultimo momento il sistema della doppia maggioranza.

Dalle opposte spinte nasce il compromesso trasfuso nell'art. 16, par. 4, TUE: «la maggioranza qualificata è pari al 55% dei membri del Consiglio, che comprendano almeno il 65% della popolazione dell'Unione». A differenza che nei Trattati vigenti, nel calcolo della maggioranza non si fa riferimento al numero dei voti, ma al numero degli Stati, per cui le astensioni non sembrano computate nella definizione della maggioranza. Se l'atto da approvare non trae origine da una proposta della Commissione o dell'Alto rappresentante per la politica estera, è prevista tuttavia una maggioranza più alta: «il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione»⁴¹. Questa disposizione si applica di conseguenza, in particolare, agli atti adottati su iniziativa degli Stati membri in materia di giustizia e affari interni, alle iniziative del Consiglio in materia di politica estera e di sicurezza comune, agli atti adottati nel quadro della politica economica e monetaria su raccomandazione della Commissione o della Banca

³⁹ La ponderazione dei voti regolata nel Trattato di Nizza ha aggiornato il tradizionale criterio di riparto fra Stati dei voti in Consiglio consentendo ai paesi più popolati di recuperare quella forza voto che si era ridotta con i successivi allargamenti, dal momento che il voto, in tutti gli allargamenti precedenti, veniva attribuito con la cosiddetta «estrapolazione semplice». Essendo gli aderenti paesi poco popolati, con l'eccezione del Regno Unito e della Spagna, l'applicazione del sistema aveva comportato nel tempo una progressiva attenuazione del peso dei «Grandi».

⁴⁰ Ma già nel 1994, a Ioannina, la Spagna aveva ottenuto un rafforzamento indiretto delle sue capacità di blocco: il cd. *Compromesso di Ioannina* prevede infatti che, a fronte di una minoranza di blocco fissata a 26 voti, l'opposizione da parte di Stati membri che rappresentino da 23 a 25 voti produca l'effetto di rinviare una decisione, che pur potrebbe essere assunta, nel tentativo di raggiungere una più ampia base di accordo.

⁴¹ Art.16, par. 4, TUE.

centrale, alle proposte del Parlamento europeo relative alla sospensione o al ritiro di uno Stato membro.

L'art.16 TUE definisce poi le regole per il calcolo della «minoranza di blocco»: essa deve includere almeno 4 membri del Consiglio. Ciò da un lato facilita il processo decisionale e dall'altro garantisce i paesi più piccoli. I tre Stati più popolosi, infatti, rappresentando più del 35% della popolazione, avrebbero potuto, in assenza di tale previsione, bloccare ogni decisione. La clausola fuga pertanto i timori di un direttorio fra i tre maggiori paesi dell'Unione.

Il sistema della doppia maggioranza entrerà in vigore a partire dal 1° novembre 2014. Tuttavia, per un **periodo transitorio che durerà sino al 31 marzo 2017**, ciascuno Stato membro, di fronte una decisione che debba essere adottata a maggioranza qualificata e che abbia particolare rilievo per i suoi interessi nazionali, potrà chiedere al Consiglio che la decisione sia presa con il sistema di Nizza⁴². In sostanza, gli Stati che non sono favorevoli ad una determinata proposta dell'Unione avranno la possibilità di chiedere una sorta di controprova sulla base di un differente sistema di voto, quello previsto dal Trattato di Nizza, ancora in vigore oggi.

Ad ulteriore garanzia degli Stati contrari all'approvazione di determinate proposte, nelle Dichiarazioni allegate al Trattato di Lisbona si stabilisce altresì la base legale per il cosiddetto "*Compromesso di Ioannina modificato*". Si prevede infatti la possibilità per una minoranza di Stati di richiedere il posponimento e il riesame di una decisione, nel caso in cui gli Stati che si oppongano ad una determinata decisione non siano in numero sufficiente per costituire una minoranza di blocco (art. 4).

Secondo quanto affermato dalla Presidenza tedesca durante i negoziati del giugno 2007, tale posponimento non corrisponderebbe in alcun modo ad un potere di veto, ma permetterebbe ai membri del Consiglio di disporre di più tempo per costruire un maggiore consenso in relazione ad una specifica decisione. La nuova versione del Compromesso di Ioannina, quindi, stabilisce la possibilità, per gli Stati membri che costituiscano i 3/4 della popolazione o del numero di membri necessario per costituire una minoranza di blocco, di richiedere al Consiglio di proseguire nel proprio lavoro al fine di trovare un più ampio consenso. Il deferimento della decisione dovrebbe essere compiuto «entro un termine ragionevole senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dalla legge dell'Unione».

⁴² Così prevede il Protocollo n. 10 sulle disposizioni transitorie.

II

LA RIFORMA DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

1. Introduzione: una questione controversa

Le cronache del Consiglio Europeo del dicembre 2005 raccontano di complesse ed interminabili trattative sull'approvazione delle Prospettive Finanziarie 2007-2013, concluse alle due del mattino con la firma dell'ultimo accordo. La Germania aveva rinunciato in ultimo a 100 milioni di fondi comunitari per destinarli alla Polonia: “un saggio investimento per il buon vicinato dei due paesi”, commentò il neo-cancelliere tedesco Angela Merkel. Il testo sul bilancio veniva approvato con l'inserimento di una clausola di revisione che conferiva ampio mandato alla Commissione per “procedere a una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'UE [...] e presentarla nel 2008/2009”⁴³. Il rapporto della Commissione è atteso entro la fine del 2009, poi il testo passerà all'esame del Consiglio Europeo. Su questa base la Commissione lavorerà alle proposte per la prospettive Finanziarie post-2013 (da presentare entro il 2011), così da avere sufficiente tempo per il negoziato fra gli stati membri.

In adempimento al mandato della suddetta clausola, la Commissione europea ha avviato nel 2007 una Consultazione pubblica sul bilancio, cui è stata affiancata una riflessione sulle principali voci della spesa europea, ovvero politica agricola comune (PAC) e politica di coesione⁴⁴.

Quello che si è sviluppato è un prezioso momento di riflessione, che coinvolge cittadini ed istituzioni europee. Un'importante occasione sia per rivedere struttura ed orientamenti delle future priorità di spesa, sia per esaminare finanziamento e gestione del bilancio in relazione alle nuove sfide dell'Unione europea.

⁴³ Dichiarazione n. 3 allegata all'*Accordo Interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria*, GU C 139 del 14 giugno 2006.

⁴⁴ La PAC è stata sottoposta ad un esame sullo “stato di salute”, mentre, nel marzo 2007, veniva approvata la Quarta relazione sulla coesione.

2. La funzione del bilancio europeo e la sua evoluzione nel tempo.

Si può dividere l'evoluzione del bilancio Ue in tre fasi.

I fase - All'inizio la funzione del bilancio comune era quella di coprire le spese amministrative e poche altre attività. La situazione cambiò radicalmente con la progressiva messa in opera della PAC. La solidarietà finanziaria per le spese relative al **sostegno dei mercati agricoli** fu fin dall'inizio una fondamentale richiesta francese: non tanto e non solo per i vantaggi finanziari che ne sarebbero derivati alla Francia, ma soprattutto per evitare che una gestione nazionale delle spese conducesse a distorsioni che avrebbero annullato il vantaggio competitivo della sua agricoltura. La solidarietà, per vero, non è mai stata totale: essa ha sostanzialmente riguardato solo le spese per il sostegno dei mercati e in piccola parte quelle per gli adattamenti strutturali; altre spese importanti, come quelle di natura sociale, sono rimaste a carico degli Stati. In totale, anche nei periodi di massimo splendore la PAC non ha mai coperto più della metà della spesa pubblica totale destinata al settore agricolo.

Il compromesso sul finanziamento non solo dell'agricoltura, ma dell'intero bilancio fu perfezionato alla fine degli anni '60 e si basò su tre elementi:

- la definizione delle spese agricole da finanziare in comune;
- l'acquisizione del principio che il bilancio sarebbe stato finanziato con **“risorse proprie”**. Era un'altra richiesta francese, per evitare che il finanziamento della spesa agricola fosse ostaggio delle procedure parlamentari nazionali. Acquisito il principio, si trattava di identificare le risorse. I dazi doganali e i prelievi sulle importazioni di prodotti agricoli (salvo una quota destinata a coprire le spese dello stato percettore) erano candidati naturali: in un'unione doganale infatti il luogo di percezione non corrispondeva necessariamente a quello di consumo. Tuttavia queste entrate erano per definizione regressive. Per accettare il compromesso sull'agricoltura la Germania aveva infatti preteso e ottenuto che la Comunità si impegnasse in una serie di negoziati commerciali multilaterali destinati a liberalizzare gli scambi. Inoltre la spesa aumentava rapidamente; era quindi necessario trovare altre risorse. L'attribuzione al bilancio comune di una quota (1%) dell'imponibile IVA era un altro candidato naturale: l'introduzione in tutta la Comunità di questa imposta basata su principi uniformi e con una base imponibile armonizzata corrispondeva infatti anche alle esigenze del mercato comune. Tuttavia l'IVA è sempre stata una **“risorsa propria”** piuttosto teorica. Non comporta alcun legame diretto col contribuente ed è trasferita al bilancio comune in maniera sì automatica, ma su basi largamente statistiche: la base imponibile infatti non è mai stata completamente armonizzata;

- l'attribuzione al **Parlamento europeo** di un certo potere in materia di bilancio. Fu una richiesta dei paesi più "federalisti", Italia e Olanda soprattutto. Nel compromesso finale tuttavia il potere del Parlamento fu limitato alla possibilità di rifiutare il bilancio in blocco e all'ultima parola sulle cosiddette "*spese non obbligatorie*", cioè quelle non automaticamente determinate da testi legislativi o regolamentari. Soluzione perfettamente logica dal momento che il Parlamento aveva poteri solo consultivi sui testi di natura legislativa e regolamentare. All'epoca questo significava però che il nuovo potere del Parlamento era in realtà molto ridotto. La **spesa agricola** rappresentava la parte preponderante del bilancio ed era determinata da decisioni la cui responsabilità apparteneva esclusivamente al Consiglio: **era quindi considerata "obbligatoria"**.

II fase - Va dall'inizio degli anni '70 alla metà degli anni '80 ed è caratterizzata da quattro sviluppi.

1. **L'esplosione della spesa agricola.** Essa fu determinata dal fatto che le decisioni erano interamente nelle mani dei ministri dell'agricoltura. I ministri agricoli riuscirono a realizzare il capolavoro di una sostanziale convergenza fra i pagatori della PAC (Germania, Italia) e i beneficiari (Francia, Olanda, Danimarca). I ministri delle finanze, che dovevano approvare il bilancio protestavano, ma avevano poca influenza: in maniera perversa la distinzione fra spese "obbligatorie e non obbligatorie" si applicava anche a loro. Tipico il "paradosso tedesco": la Germania era allo stesso tempo il principale pagatore e il principale responsabile del livello elevato dei prezzi agricoli europei.
2. **L'aumento della spesa non agricola**, in generale considerata "non obbligatoria". Esso si verificò in varie direzioni, come le spese di ricerca e quelle destinate all'aiuto allo sviluppo (per lungo tempo tuttavia "fuori bilancio). L'aumento più importante fu quello dei cosiddetti "**fondi strutturali**". Già da tempo esisteva un "fondo sociale", creato su richiesta italiana, di limitate dimensioni e destinato essenzialmente a spese di formazione professionale; conteneva anche un capitolo importante a favore degli handicappati, un gesto nei confronti della Germania che aveva un numero molto elevato di invalidi di guerra. A partire dalla metà degli anni '70 fu istituito un "**fondo regionale**": una richiesta soprattutto italiana e, come vedremo in parte britannica. I fondi strutturali assunsero un peso crescente nel bilancio anche in coincidenza con l'allargamento a Grecia, Spagna e Portogallo.
3. Il "**problema britannico**". Il bilancio europeo era per definizione squilibrato, con delle entrate prelevate sull'insieme dell'economia e

delle spese destinate in maniera prevalente all'agricoltura. Per la Gran Bretagna tuttavia lo squilibrio era particolarmente evidente. Il problema emerse già durante il negoziato di adesione e avvelenò i rapporti fra la Gran Bretagna e il continente per tutto il decennio successivo. Essa era infatti perdente da tutti i punti di vista. Essendo un paese fortemente importatore, pagava proporzionalmente più degli altri in termini di "risorse proprie". Avendo un settore agricolo molto ridotto, riceveva una parte molto piccola delle spese. Per di più era tra i Paesi europei con minor reddito pro capite. Si tentò di tutto. La possibilità di agire sul lato delle entrate era molto limitata. Per un certo periodo gli italiani convinsero i britannici a battersi per un aumento dei fondi strutturali. A Londra ci si rese presto conto che l'operazione non aveva senso: per ogni Ecu supplementare che affluiva nelle casse britanniche, ne entravano 3 in quelle italiane (per alcuni anni l'Italia fu di gran lunga il principale beneficiario del bilancio). Alla fine, l'unica soluzione possibile (che dura ancora) fu quella di una compensazione forfetaria (il cd. *rebate britannico*).

4. **L'aumento dei poteri del Parlamento europeo.** Il Parlamento sfruttò al massimo il suo unico potere. Inutile qui ripercorrere le tappe del percorso. Il risultato più importante fu quello, in accordo con la Commissione e alcuni paesi, di aumentare le spese "non obbligatorie", soprattutto i fondi strutturali. Meno positiva è stata l'influenza del Parlamento sulla proliferazione di piccole linee di spesa, che la Commissione non era preparata a gestire con efficienza. Tutto ciò ha contribuito a diffondere la reputazione della cattiva gestione finanziaria dell'Unione.

La fase successiva - La lunga battaglia sul contributo britannico ha avuto l'effetto di radicare profondamente il concetto di "**saldi netti**" nell'atteggiamento di tutti i paesi. Ciò che era nato come un'anomalia britannica è diventato un fenomeno generalizzato.

La reazione dei governi all'offensiva del Parlamento è stata di due tipi. Blindare il tetto complessivo delle "risorse proprie". Stabilire previsioni pluriannuali vincolanti per la spesa. Entrambi gli sviluppi hanno una loro razionalità politica ed economica e sono difficilmente contestabili.

L'ingresso di numerosi paesi "meno prosperi" ha modificato radicalmente la posizione finanziaria della "vecchia Europa". Già dopo l'ingresso degli iberici, per es., l'Italia ha perso la posizione di "beneficiario netto".

Il radicamento del concetto di "saldi netti" ha contribuito a screditare il concetto stesso di "risorse proprie".

Dopo la PAC non vi sono stati altri casi in cui si è riusciti a stabilire pienamente il concetto di "politica comune = finanziamento comune". Al

meglio, per es. in materia di ricerca, si è trattato di un modesto complemento alle spese nazionali.

3. Il bilancio dell'Unione europea: struttura, principi e procedura di approvazione secondo i trattati in vigore

Il bilancio europeo indica e descrive i contributi impiegati per ciascuna politica comunitaria. Oggi l'Unione europea è finanziata sia direttamente, attraverso le imposte pagate dai cittadini, sia indirettamente, con i contributi degli Stati membri. La maggior parte delle uscite sono indirizzate agli Stati membri, e di queste circa 1 euro ogni 10 è destinato a Stati extra-UE. Occorre ricordare che non tutte le politiche dell'Unione europea implicano una spesa (a parte i costi amministrativi di base): per esempio, la politica commerciale e la politica di concorrenza raggiungono i propri risultati con mezzi differenti e non sono legati alla revisione del quadro finanziario. Nel caso di altre politiche (*in primis* la politica agricola), la disponibilità delle risorse è essenziale per la loro progettazione e la realizzazione degli obiettivi.

La **dimensione attuale** del bilancio europeo può sembrare imponente in termini assoluti (quasi 900 miliardi di euro per il periodo 2007-2013), ma risulta esiguo se comparato all'economia nel suo complesso. Per il suo finanziamento, il bilancio non può infatti superare l'1,24% del Reddito Nazionale Lordo (RNL) dell'Unione - equivale al 2.5% della spesa pubblica europea - e storicamente si è comunque mantenuto intorno all'1% del RNL (0.93% nell'anno 2007, pari a 114 miliardi di euro). Interessante il confronto con le analoghe cifre degli Stati membri, dove il budget è in media il 45% del RNL o con il 20% di Stati Uniti e Canada, stati federali e storicamente "leggeri". L'intero bilancio comunitario è equiparabile per dimensione a quello di un paese medio-piccolo come quello della Danimarca o del Portogallo; l'Italia nei dodici mesi spende in media sei volte di più dell'UE⁴⁵.

Il bilancio dell'Unione europea è **rigido**, sia perché vincolato dall'obbligo di pareggio, sia perché il massimale di spesa per ogni voce è stabilito con sette anni di anticipo. Il suo finanziamento è, inoltre, soggetto a un massimale (1,24% del RNL-UE). Tali considerazioni ci aiutano a focalizzare il differente ruolo dei bilanci degli stati nazionali - orientati anche alla stabilizzazione macroeconomica - e quello europeo che esercita invece una funzione di allocazione e di redistribuzione. Da un punto di vista prettamente economico, il budget UE rimane comunque un prezioso strumento di politica economica ed assolve un'importante funzione di "catalizzatore" degli investimenti: si

⁴⁵ *Frodi e sprechi: i piani per rifare il bilancio UE*, di Giuseppe Saracina, articolo apparso su CORRIERE ECONOMIA, 23 giugno 2008.

calcola, infatti, che ogni euro erogato da Bruxelles ne richiami all'incirca tre di investimenti privati⁴⁶.

Le complesse discussioni in sede di negoziato e la procedura estremamente complessa per la sua approvazione, sono indicatori del peso politico del bilancio europeo. Leggendo i dati delle Prospettive finanziarie - confrontandone la dimensione e le priorità di spesa - si può, infine, avere un'indicazione precisa dell'effettiva volontà degli Stati membri di dare impulso al processo di integrazione.

La procedura annuale

Il bilancio dell'Unione europea è annuale, ma vincolato al rispetto dei limiti di spesa fissati dalla procedura pluriennale. La procedura annuale è articolata su cinque fasi:

Fase	Istituzione responsabile	Scadenza
Proposta	Commissione	Entro 30 aprile anno N-1
Adozione	PE e Commissione	Entro 31 dicembre anno N-1
Esecuzione	Commissione	Durante anno N
Controllo tecnico	Corte dei conti europea	Verso novembre anno N-1
“Discarico” politico	PE	Verso marzo anno N+2

Fonte: M. Nava, *La Finanza europea*, Carrocci editore, Roma 2000

La proposta della Commissione viene trasmessa alle autorità di bilancio (Parlamento europeo e Consiglio), che adottano il testo secondo un meccanismo di doppia lettura. Le spese comunitarie possono consistere in (1) **spese obbligatorie**, che vengono stabilite giuridicamente (in linea di principio e in termini di importo) dagli stessi trattati, dagli accordi internazionali e dai contratti di diritto privato: in queste spese rientrano quelle per la **politica agricola comune** e quelle **amministrative**; (2) **spese non obbligatorie**, il cui importo è fissato liberamente dalle autorità di bilancio, come nel caso dei fondi strutturali. **Le prime rientrano sotto l'autorità sovrana del Consiglio, le seconde del Parlamento.**

La Commissione cura l'esecuzione del bilancio in conformità del principio della buona gestione finanziaria (art. 279 TCE), con la cooperazione degli Stati membri (“gestione condivisa”).

La Corte dei conti europea controlla la legittimità e la regolarità di spese ed entrate e presenta al Consiglio e al Parlamento una dichiarazione nella quale

⁴⁶ Si confronti M. BUTI e M. NAVA, *Towards a European Budgetary System*, “RSC No. 2003/08”, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Firenze.

attesta l'affidabilità dei conti e la regolarità delle operazioni, allegando eventuali osservazioni e repliche della Commissione. Si tratta di un controllo essenzialmente di legittimità, che può diventare di merito nella misura in cui la Corte debba accertare la sana gestione finanziaria⁴⁷.

Il Parlamento adotta il bilancio assumendosene la responsabilità politica. La votazione per il “disarcico” politico (*political clearing*) avviene a maggioranza qualificata (50%+1 dei voti) ed indipendentemente dal parere tecnico della Corte dei conti. Il Parlamento può sfiduciare la Commissione a maggioranza qualificata: questo fu sostanzialmente il caso della Commissione Santer nel 1999⁴⁸.

La procedura pluriennale

Introdotta nel 1988 nel tentativo di disciplinare la materia finanziaria, la procedura pluriennale fissa l'ammontare totale ed il massimale disponibile per ogni anno e per ciascuna voce del bilancio. Si compone di due documenti: le *Prospettive Finanziarie (PF)* e le *Decisioni sulle Risorte Proprie (DRP)*, entrambi adottati **all'unanimità dal Consiglio**, a seguito di una proposta della Commissione e dell'accordo politico del Consiglio Europeo. Il condizionamento del sistema di voto ad unanimità è significativo: si crea un accentramento del potere negoziale nelle mani del Consiglio a discapito del potere di iniziativa della Commissione; lo spazio di manovra del Parlamento europeo, inoltre, ne esce limitato ed è ricondotto di fatto alla mera formulazione di un parere al Consiglio (obbligatorio ma non vincolante). Come risultato, i negoziati sul bilancio spesso si esauriscono in confronti tra diversi Stati membri impegnati a difendere i propri interessi particolaristici (**logica dei “saldi netti”**). Ciò premesso, l'introduzione della procedura pluriennale ha comunque consentito uno sviluppo ordinato delle operazioni di bilancio, che rappresenta la condizione necessaria per l'implementazione di qualsiasi politica.

I principi

Il bilancio dell'Unione europea risponde ad alcuni principi, i cui contenuti sono enunciati nei trattati e nei regolamenti finanziari. Il ***principio di unità***, per cui tutti i movimenti in entrata e in uscita devono essere iscritti in un unico documento, allo scopo di garantire trasparenza ed informare correttamente i cittadini europei. Il ***principio di universalità*** significa che non sono ammesse compensazioni, ovvero che tutte le entrate sono versate ed utilizzate per finanziare tutte le spese senza alcuna distinzione. Il ***principio di annualità*** richiede che le voci di bilancio facciano riferimento ad un preciso esercizio

⁴⁷ Cfr. Ugo DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Parte istituzionale, Giuffrè Editore, 2004, p.160

⁴⁸ In tale occasione, la Commissione si dimise a seguito di un rapporto particolarmente critico del Parlamento europeo.

finanziario che coincide con l'anno finanziario. Il *principio di specificità* assegna ciascun impegno iscritto nel bilancio ad una precisa finalità di spesa (le riserve finanziarie rappresentano un'eccezione). Il *principio di equilibrio di bilancio*, il cui riferimento è l'art 268 TCE: "Nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio". Questo implica che ogni eventuale *deficit* o *surplus* venga corretto con un aumento o una diminuzione dei contributi degli Stati membri: il risultato è una totale assenza di flessibilità inter-temporale all'interno del budget, con l'impedimento per l'Unione europea di avere una fonte di entrata sulla quale gli Stati non avrebbero alcun controllo.

L'*unità di conto* dal 1999 è rappresentata dall'euro.

4. Il finanziamento delle politiche comunitarie e la programmazione pluriennale (cd. Prospettive Finanziarie)

Le Prospettive Finanziarie

Adottato per la prima volta dalla Commissione Delors, lo strumento delle Prospettive Finanziarie (PF) nasce per favorire lo sviluppo delle politiche comunitarie. A trarne giovamento soprattutto le spese strutturali che - anche per la presenza della componente del cofinanziamento - meglio si adattano ad una programmazione pluriennale.

Le PF costituiscono l'inquadramento delle spese comunitarie su un periodo di più anni e precisano ampiezza e composizione delle spese comunitarie prevedibili. Esse **non** sono mutuate dalla prassi di alcuno Stato membro, né **sono previste dai trattati, ma sono il risultato di un'intesa tra Parlamento, Consiglio e Commissione**, che viene poi recepita con *Accordo Inter-Istituzionale*. Le PF non è assimilabile ad un bilancio pluriennale, dal momento che la procedura di bilancio annuale resta indispensabile per stabilire l'ammontare effettivo delle spese e la ripartizione tra le varie linee di bilancio.

	Delors I (1988)	Delors I (1992)	Delors II (1999)	Agenda 2000 (2006)	2007-2013
PAC	60%	56%	47%	43%	34%
Spese strutturali	17%	25%	36%	36%	36%
Spese interne	2,5%	4,5%	6%	8%	10%
Spese esterne	3,6%	3,7%	7%	5%	6%
Contesto	AUE	UEM	Allargamento	Allargamento	Strategia Lisbona

Tabella liberamente ispirata da C. ALTOMONTE e M. NAVA, *Economics and Policies of an Enlarged Europe*, Edward Elgar, 2005

Nella tabella si evidenzia uno **spostamento progressivo delle risorse per la politica agricola comune (PAC) a favore delle spese strutturali**. Nello stesso periodo - e con numeri decisamente inferiori - il bilancio europeo ha visto quadruplicare le spese per le politiche interne (ad esempio per l'educazione scolastica e per la formazione professionale), ed aumentare più debolmente quelle per le politiche esterne. Nel valutare l'evoluzione nel tempo di questi due aggregati, occorre tuttavia tener conto che in entrambi i casi si partiva da dimensioni finanziarie modeste (sia in termini assoluti che in termini relativi, rispetto al complesso delle risorse comunitarie).

Il contenuto di ciascun accordo sulle Prospettive Finanziarie viene discusso e prende forma all'interno di un particolare contesto politico, riconducendosi

ad alcune delle tappe più importanti dell'integrazione europea (dall'Atto Unico Europeo fino alla Strategia di Lisbona).

Il **pacchetto *Delors I*** (1988-1992) si inserisce nel quadro della firma dell'Atto Unico Europeo (AUE), che portò un deciso aumento dell'investimento sulle politiche strutturali, finalizzato a compensare le regioni più povere (che erano state penalizzate dall'apertura delle frontiere). Nello stesso documento veniva definita la ***guideline agricola***: si decise cioè che la spesa a sostegno della PAC non poteva crescere più dello 0.75% per ogni punto percentuale di crescita. **Da allora la politica agricola avrebbe iniziato a diminuire progressivamente, passando dal 60% fino all'attuale 34% del bilancio europeo.**

L'obiettivo dell'Unione Economica Monetaria (UEM) è legato al **piano *Delors II*** (1993-1999), alla forte volontà dei paesi membri di raggiungere questo obiettivo (ed effettivamente le fasi furono completate senza ritardi) ed alla preparazione nei Paesi dell'Europa Orientale delle riforme economiche e politiche necessarie per ambire all'ingresso in UE. Si assiste così ad una **riduzione della spesa agricola**, con aumenti sia nelle spese strutturali (viene istituito il Fondo di Coesione), sia delle altre due principali voci di bilancio.

L'***Agenda 2000*** (2000-2006) è segnata dall'allargamento dei confini dell'Unione europea, che in materia di bilancio si traduceva in costi aggiuntivi non inferiori a 16 miliardi di euro. L'UE decise di intervenire con alcuni ritocchi alle voci di spesa, ma in realtà la misura decisiva fu quella di aumentare *tout court* la dimensione del budget: da 91 a 107 miliardi annui.

L'accordo sulle ***Prospettive Finanziarie 2007-2013*** si inserisce nel quadro del tentativo dell'Unione europea di rispondere agli obiettivi posti dalla Strategia di Lisbona. Il testo approvato dal Consiglio risulta, a ben vedere, piuttosto lontano dalla Proposta della Commissione del febbraio 2004⁴⁹.

L'allora Presidente Romano Prodi – nel corso degli ultimi mesi del mandato – aveva istituito diversi gruppi di lavoro su altrettante aree tematiche (Mario Monti responsabile per la crescita; Pascal Lamy per la politica estera), allo scopo di elaborare una proposta sul bilancio. Il documento finale della Commissione proponeva un incremento della spesa complessiva dall'1% all'1,14% del RNL-UE (in termini assoluti da 815 a 1025 miliardi di euro, a prezzi del 2004), ponendo un forte accento sulle spese per attuare gli obiettivi di Lisbona ed auspicando una maggiore flessibilità nella gestione del bilancio.

In particolare, venivano raccomandati investimenti per:

(1) crescita sostenibile;

(1a) competitività per crescita ed occupazione (ricerca e sviluppo, istruzione e formazione);

(1b) coesione per crescita e occupazione;

⁴⁹ *Costruire il nostro avvenire comune – sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, documento presentato il 10 febbraio 2004.

(2) gestione delle risorse naturali (agricoltura, sviluppo rurale, pesca e ambiente);

(3) cittadinanza europea (libertà fondamentali, giustizia e sicurezza);

(4) Europa come partner globale (dimensione esterna e politica estera).

La proposta della Commissione si inseriva nel solco tracciato dal **Rapporto Sapir** del 2003 (un documento richiesto dallo stesso Presidente della Commissione)⁵⁰, che aveva suggerito di riorientare il bilancio - il “*relitto storico*” dell’Europa - su tre voci di spesa: crescita, convergenza, riforme economiche. Il documento prevedeva, inoltre, **un taglio delle spese per la PAC**. Ed è questo uno dei pochi elementi di differenza rispetto alla proposta della Commissione, la quale aveva invece previsto un aumento del bilancio complessivo (senza tagliare risorse alla politica agricola né alla coesione).

La proposta di incrementare la spesa complessiva dall’1% all’1,14% del RNL-UE si scontrò in sede di Consiglio contro un fronte di sei paesi (Francia, Germania, Regno Unito, Austria, Olanda e Svezia) che, in una lettera indirizzata al Presidente della Commissione, sostennero la stabilizzazione del bilancio all’1%. Dopo dure trattative - e grazie alla mediazione tedesca tra Francia e Gran Bretagna - il Consiglio approvò un modesto incremento dall’1% all’**1,045%** del RNL-UE. In pratica una riduzione, rispetto alla proposta originaria della Commissione, di circa 130 miliardi di euro, con tagli agli investimenti sulla competitività e la crescita (- 40%) , sulla sicurezza (-30%) e sull’azione esterna (-20%).⁵¹

Ragionando in termini quantitativi, il bilancio 2007-2013 risulta addirittura inferiore (di 50 miliardi di euro) paragonato al precedente. Un dato significativo, soprattutto se si considera che, rispetto al budget per il periodo 2000-2006, l’UE aveva 12 Stati membri in più (100 milioni di cittadini), e di questi molti con reddito pro capite sotto la media europea. Nello specifico, il tetto di spesa per il 2007-2013 viene fissato a **862,3 miliardi di euro** in stanziamento d’impegno e a 819,3 miliardi (0,99% del RNL-UE) in stanziamenti di pagamento. L’ammontare totale è ripartito come segue⁵²:

- rubrica 1a (competitività: ricerca, reti transeuropee, istruzione, agenda sociale, PMI): 72 miliardi;
- rubrica 1b (coesione): 307,6 miliardi, di cui 150 all’UE-15 e 157,6 all’UE-12;

⁵⁰ Il Rapporto Sapir, realizzato da un gruppo di esperti indipendenti, è finalizzato all’indagine sulle cause del ristagno economico dell’Unione europea ed alla valutazione delle sue prospettive. A. SAPIR, P. AGHION, G. BERTOLA, M. HELLWING, J. PISANI-FERRY, D. ROSATI, J. VINALS, H. FALLACE, *Europa, un’agenda per la crescita – Rapporto Sapir (2003)*, il Mulino, Bologna, 2004.

⁵¹ Si confronti C. ALTOMONTE e M. NAVA , *Il bilancio dell’Unione europea*, in A. Mosca (a cura di), *Europa senza prospettive?*, Bologna, 2006, p. 30.

⁵² Fonte Gruppo di studio ASTRID sul bilancio comunitario.

- rubrica 2 (gestione risorse naturali: agricoltura, pesca, ambiente): 371 miliardi, di cui 293 per aiuti diretti e sostegno ai mercati e 69,7 allo sviluppo rurale;
- rubrica 3a (spazio di libertà, sicurezza e giustizia): 6,6 miliardi;
- rubrica 3b (cittadinanza europea: salute e protezione del consumatore, cultura, media, gioventù, etc.): 3,6 miliardi);
- rubrica 4 (relazioni esterne): 50 miliardi;
- rubrica 5 (spesa amministrativa): 50,3 miliardi.

In estrema sintesi, per il periodo di programmazione 2007-2013, **su ogni euro speso sul bilancio UE 34 centesimi finanziano la politica agricola e 36 centesimi vanno alla coesione** (di questi 2/3 saranno destinati alla competitività, alla crescita e all'occupazione).

Il ruolo dell'Italia nel negoziato sulle Prospettive Finanziarie 2007-2013⁵³

L'Italia si presentava al tavolo del negoziato come **uno dei maggiori contribuenti al bilancio comunitario** (in termini assoluti 13,5 miliardi di euro l'anno, con un saldo negativo pari a circa 0.20% del RNL), e con l'obiettivo di contenere il proprio saldo negativo, sperando di ottenere quanto meno un equo trattamento rispetto a paesi simili per dimensioni e prosperità (Francia e Regno Unito su tutti).

La posizione italiana si fondava su due considerazioni: (1) la necessità di dotare l'Unione europea dei mezzi adeguati per fronteggiare le sfide future, compatibilmente con le esigenze di disciplina del bilancio e di contenimento della spesa. (2) Se riduzioni sono necessarie, queste devono riguardare tutte le rubriche e non solo alcune (ad esempio, la politica di coesione dalla quale l'Italia aveva ottenuto 32 miliardi di euro per il 2000-2006), e non possono colpire selettivamente alcuni Paesi.

L'Italia proponeva, inoltre, un **sistema di co-finanziamento della PAC**, fondato su una quota (anche piccola) a carico dei bilanci nazionali, per liberare fondi da impiegare nella riduzione della spesa e in altri settori. Il progetto fu bloccato dai principali beneficiari del sistema sulle spese agricole (Francia).

L'esito del negoziato conferma il buon lavoro diplomatico dell'Italia, che risulta il **terzo beneficiario della politica di coesione**, dopo Polonia e Spagna, con 25,6 miliardi di euro (28,8 a prezzi 2007), in netto miglioramento rispetto alla prima proposta Juncker che proponeva 22 miliardi. Le Regioni Obiettivo 1 (Sicilia, Campania, Puglia, Calabria), inoltre, ottengono lo stesso livello di finanziamenti del periodo 2000-2006, nonostante l'allargamento. L'Italia è il **secondo beneficiario dello Sviluppo Rurale**, dopo la Polonia, con 8,2 miliardi

⁵³ Per le considerazioni su questo paragrafo si v.: M. Greganti, *Il negoziato sulle prospettive finanziarie e le politiche di coesione dell'Unione europea per il periodo 2007-2013*, in www.astrid.eu, pp. 13-14.

(prezzi correnti), davanti agli altri grandi Paesi agricoli: Germania (8,1 miliardi), Spagna (7,2 miliardi) e Francia (6,4 miliardi).

Il **saldo netto italiano** dovrebbe attestarsi nel 2007-2013 in media al **0,35% del PIL**, cioè su un livello simile a quello della Francia (0,36%) (a fronte dello 0,41% della Germania e dello 0,31% del Regno Unito)⁵⁴. Infine, la leggera e modulata riduzione del rimborso britannico concordata in sede di negoziato, non può che essere di respiro per l'Italia, che ne rappresenta uno dei principali contribuenti.

⁵⁴ E' ad ogni modo da tener presente che le previsioni sui saldi non possono che essere indicative, essendo basate su livelli di spesa calcolati in stanziamenti d'impegno (e non di pagamento). Esse dipendono inoltre ovviamente dalla capacità di spesa degli Stati membri.

5. Le risorse finanziarie dell'Unione, la logica dei saldi netti, il *rebate* britannico

Il meccanismo delle risorse proprie

L'attuale struttura delle risorse proprie è il risultato di un processo avviato con il Consiglio di Lussemburgo del 1970, durante il quale vengono definite le principali tipologie di risorse; processo proseguito con il Consiglio di Fontainebleau del 1984, che segnò l'introduzione del sistema di correzione britannico, e concluso con il pacchetto Delors I del 1988 che introdusse la "quarta risorsa" del bilancio UE.

Agli inizi del processo di costruzione europea, il bilancio della Comunità europee dipendeva dai contributi finanziari dei vari Stati membri. Con una decisione del 21 aprile 1970 i contributi degli Stati membri vengono sostituiti da risorse proprie, che corrispondono ai trasferimenti effettuati dagli Stati membri a profitto del bilancio comunitario. La possibilità di non dipendere dai contributi netti degli Stati membri è indice di un livello avanzato di integrazione.

Attualmente il totale degli importi dell'insieme delle risorse proprie non può superare – come già si è detto - l'1,24% del RNL europeo. Il sistema comprende diverse entrate:

(1) **Risorse proprie tradizionali**, che includono: (a) *diritti agricoli*, ovvero prelievi, premi, importi supplementari o altri dazi sugli scambi con paesi non membri dell'unione europea nel quadro della politica agricola comunitaria; (b) *diritti doganali*, che provengono dall'applicazione della tariffa doganale comune e vengono trattenuti dalle autorità doganali nazionali. Le risorse proprie tradizionali hanno costituito, fino agli anni ottanta, circa il 50% delle entrate per poi ridursi progressivamente. Nel 2013 rappresenteranno soltanto all'incirca il 13% sul totale delle entrate dell'UE.

(2) **Risorsa basata sull'IVA**, calcolata come tasso percentuale uniforme applicato alla base imponibile IVA armonizzata di ciascun Stato membro. Nel corso degli anni ottanta, tale risorsa ha giocato il ruolo di "risorsa marginale", assicurando il pareggio di bilancio in accordo con il principio di equilibrio: ciò significava che il contributo pagato sull'IVA, pur rimanendo sotto la soglia dell'1%, variava in modo da assecondare le variazioni della spesa totale⁵⁵. In questa sua funzione è stata sostituita dalla risorsa basata sul RNL. Nel 2013 la risorsa basata sull'IVA costituirà il 12% delle entrate.

3) **Risorsa basata sul RNL** (o "quarta risorsa", considerando come prime due le risorse proprie tradizionali), fondata sull'applicazione di un tasso percentuale uniforme dello 0,73%, applicato al Reddito Nazionale Lordo di ciascuno Stato membro. Si tratta di una risorsa complementare, in quanto

⁵⁵ Si confronti C. ALTOMONTE e M. NAVA, *Il bilancio dell'Unione europea*, in A. MOSCA (a cura di), *Europa senza prospettive?...*, cit., p. 30.

stabilita in base alle altre tre entrate del bilancio. Fu introdotta nel 1988 per coprire le spese ingenti per gli allargamenti dell'Unione europea. **Allora costituiva poco più del 10% delle entrate, nel 2013 toccherà il 74%.**

Tutto questo significa che il bilancio europeo è finanziato **per la maggior parte da contributi diretti degli Stati membri** (la stessa risorsa sull'IVA può essere assimilata ad un contributo nazionale), con **vantaggi in termini di stabilità finanziaria generale** ma con gravi limiti sull'autonomia delle scelte di spesa dell'Unione, dal momento che viene ad **annullarsi ogni logica sopranazionale al bilancio.**

La logica dei “saldi netti”

Un simile meccanismo alimenta, inoltre, la tendenza miope degli Stati membri a giudicare le politiche europee in termini di risultati rapportati ai rispettivi contributi nazionali, senza considerare il valore aggiunto della produzione di beni pubblici a livello europeo.

Ragionare secondo la logica dei “saldi netti” non è solo un esercizio dannoso - nella misura in cui permea i negoziati sulle PF di dinamiche intergovernative e puramente contabili -, ma è anche profondamente errato in termini economici.

Mentre l'attribuzione delle diverse voci di bilancio ai singoli Stati membri risulta essere un'operazione ovvia dal punto di vista contabile, l'attribuzione secondo una logica di carattere economico delle voci di bilancio non è, infatti, sempre così evidente in virtù del carattere sopranazionale di alcune spese. Si pensi, ad esempio, agli appalti dei fondi europei per la costruzione di un'autostrada in Polonia che potrebbero essere vinti, poniamo, da un'impresa tedesca piuttosto che italiana, portando introiti anche fuori dal paese beneficiario diretto dei fondi. Oppure si consideri la politica agricola comune, che include sia le misure di sostegno alle entrate, sia le misure riguardanti i prezzi: le prime favoriscono chiaramente gli agricoltori, le seconde invece – per quanto abbiano un effetto simile alle precedenti (un prezzo unico e più elevato) – variano nei diversi Stati membri⁵⁶.

La correzione della Gran Bretagna

Il meccanismo di finanziamento del bilancio dell'Unione europea è reso ancora più complesso dalla presenza di correzioni e sconti forfettari a favore di alcuni Stati membri. Il caso più noto è quello del Regno Unito (*UK rebate*), che dal 1984 vede ritornare nelle casse britanniche il 66% del proprio saldo netto di bilancio (in sostanza, Londra per ogni spesa europea comune ne paga 1/3). A due anni dal suo ingresso nell'Unione europea, nel 1975, la Gran Bretagna era il secondo Paese europeo più povero; possedeva un settore agricolo molto

⁵⁶ Si confronti C. ALTOMONTE e M. NAVA, *Gli esotici frutti di Bruxelles*, in *lavoce.info*, 22 dicembre 2005.

piccolo e per di più concentrato nelle mani di pochi proprietari terrieri (tra cui la Regina). Ciò in un contesto in cui quasi l'80% delle spese europea erano destinate al sostegno della PAC. Ben presto si aprirono, dunque, lunghe e serrate trattative - delle quali rimarrà comunque celebre il “*I want my money back!*” che avrebbe pronunciato Margaret Thatcher battendo i pugni sul tavolo davanti ai suoi omologhi europei - che portarono ad un veto sistematico britannico in sede di Consiglio. La conseguente paralisi dell'attività legislativa si protrasse fino al raggiungimento dell'accordo del 1988.

Il principio per cui “ogni Stato membro con un avanzo di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito” - approvato in quell'occasione - è stato successivamente applicato anche con il negoziato sull'*Agenda 2000*, quando Germania, Austria, Paesi Bassi e Svezia hanno ottenuto una riduzione di 3/4 sul finanziamento del rimborso britannico. Un “rimborso del rimborso” che ha fatto crescere l'onere su Francia (finanziatrice del 30% del rimborso), Italia (25%) e Spagna (15%).

In sintesi, l'eccezione britannica - che dalla sua introduzione ha contribuito in modo decisivo a diffondere la logica dei saldi netti - appare ingiustificata sia rispetto all'attuale Regno Unito (oggi, dopo il Lussemburgo lo Stato membro più ricco in termini di reddito pro capite), sia rispetto all'Europa, che ha ridotto considerevolmente le proprie spese agricole.

Nell'accordo sulle Prospettive Finanziarie 2007-2013, **la correzione britannica è stata ridotta di 10,5 miliardi**, rispetto al livello che raggiungerebbe nel 2007-2013 senza modifiche, tramite l'esclusione dal rimborso delle spese per l'allargamento (tranne PAC ed aiuti diretti), con una diminuzione sostanziale dal 2011 in poi. Il Consiglio ha, inoltre, ridotto la risorsa IVA concedendo aliquote di prelievo più favorevoli a Paesi con saldi maggiormente negativi: Austria, Germania, Paesi Bassi e Svezia.

È stata invece ignorata la proposta della Commissione di introdurre un ***Meccanismo Generale di Correzione*** (MGC). Si tratta di un sistema per estendere a tutti i paesi membri il meccanismo di correzione in vigore, garantendo a ciascun paese solo quella parte del proprio saldo che si trova al di sopra di una soglia unanimemente concordata con gli Stati⁵⁷.

⁵⁷ Nello specifico, un rimborso di 2/3 quando il saldo netto supera lo 0,30% del RNL europeo, che nel caso dell'Olanda, maggiore contributore con una quota dello 0,43%, significherebbe un rimborso di 2/3 sullo 0,125 del RNL. Si tratterebbe, in sostanza, del tentativo della Commissione di estendere a tutti i contributori netti il beneficio del rimborso (COM (2004) 301 definitivo del 14 luglio 2004).

6. Il bilancio dell'Unione e le risorse comunitarie nel Trattato di Lisbona.

In materia di bilancio, il Trattato di Lisbona ha recepito alcune delle innovazioni già previste dal progetto di Costituzione europea non ratificato a causa dei referendum francese e olandese. Quelle di maggior rilievo incidono sulla struttura e sul procedimento di bilancio.

Una prima novità rispetto al quadro vigente è costituita dalla espressa previsione nel Trattato di uno strumento di programmazione pluriennale delle risorse comunitarie, il **quadro finanziario programmatico**. Esso è adottato con **regolamento** (e dunque non più è regolato in fatto da un Accordo interistituzionale, come finora è avvenuto con le Prospettive Finanziarie) e costituisce, ai sensi dell'art. 310, comma 4, del TFUE, **parametro essenziale per la valutazione della “copertura finanziaria” del bilancio annuale e di ogni decisione di spesa dell'Unione** (e dunque per la legittimità degli stessi)⁵⁸.

Il quadro programmatico ha validità almeno **quinquennale**, e fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni suddivisi per categoria di spesa⁵⁹ e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamento⁶⁰. Esso è adottato dal Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono (art. 312, par. 2). Il Consiglio decide all'unanimità: ma il Consiglio europeo potrà decidere (anche in tal caso all'unanimità), di attivare una delle **“passerelle”** previste dal Trattato, e dunque di consentire al Consiglio dell'Unione di deliberare a maggioranza qualificata sull'approvazione del quadro programmatico.

Il bilancio europeo acquista, così, anche formalmente, una dimensione programmatica pluriennale (che può incidere, ad esempio, sulla politica delle entrate proprie e sulla governabilità dei fondi strutturali).

Una seconda innovazione sostanziale deriva dalla **eliminazione**, nel sistema delle procedure di bilancio, **della distinzione fra spese “obbligatorie” e spese “non obbligatorie” ; in precedenza le prime (tra cui la PAC) erano decise dal solo Consiglio; ora il potere di codecisione del Parlamento si estende a tutte le spese**, con un notevole rafforzamento del ruolo dell'Assemblea di Strasburgo.

Per tutte le decisioni concernenti la disciplina del **sistema delle risorse proprie** dell'Unione, compresa l'individuazione di nuove risorse proprie,

⁵⁸ “Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale” (art. 312, par 1, TFUE). “Per mantenere la disciplina di bilancio, l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale di cui all'articolo 312” (art. 310, par. 4, TFUE).

⁵⁹ Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione (art. 312, comma 3 TFUE).

⁶⁰ Art. 312 TFUE, che recepisce gli artt. I-55 e III-402 TCost.

l'art. 311 TFUE mantiene invece la competenza del Consiglio e degli Stati membri: il Consiglio decide all'unanimità, salva ratifica da parte di tutti gli Stati membri; ma, sempre con decisione adottata all'unanimità dal Consiglio e con la ratifica di tutti gli Stati membri, si può prevedere il passaggio alla maggioranza qualificata (previo parere conforme del Parlamento europeo) quanto meno per le decisioni concernenti le relative modalità di esecuzione (ancorchè limitata nell'oggetto, si tratta tuttavia di un'altra "passerella")..

Anche il **bilancio dell'Unione europea**, una volta ratificato e entrato in vigore il Trattato di Lisbona, sarà approvato con un **regolamento**⁶¹. Per la sua approvazione, il nuovo Trattato richiede la partecipazione del Consiglio e del Parlamento europeo su proposta della Commissione, secondo una «**procedura legislativa speciale**».

Nello specifico, l'art. 314 TFUE prevede che l'iniziativa spetti alla Commissione, che presenta non più un progetto preliminare ma un progetto vero e proprio. La durata della procedura deve essere contenuta entro i quattro mesi intercorrenti tra la data di presentazione del progetto (non oltre il 1° settembre) e la fine dell'anno solare, e consiste in una versione semplificata della procedura legislativa ordinaria, con una lettura unica da parte di Parlamento europeo e Consiglio. In caso di divergenza tra le due istituzioni, si passerà direttamente alla **procedura di conciliazione**, con un meccanismo che, a certe condizioni, lascia l'ultima parola al Parlamento europeo.

La **procedura di bilancio** comincia all'inizio dell'estate. La Commissione raggruppa gli Stati di previsione presentati dalle varie istituzioni entro il 1° luglio e sottopone al Consiglio il progetto di bilancio non oltre il 1° settembre. Il Consiglio dei Ministri adotta la sua posizione sul progetto di bilancio e la comunica al Parlamento europeo entro il 1° ottobre informandolo "esaurientemente" delle motivazioni della sua decisione. Entro 42 giorni dalla comunicazione, il Parlamento europeo può approvare la proposta del Consiglio dei ministri oppure non pronunciarsi: in entrambi i casi il bilancio si considera adottato, nel testo definito dal Consiglio. Altrimenti, il Parlamento può proporre, deliberando a maggioranza assoluta, emendamenti al testo del Consiglio. Se il Consiglio non li condivide, in tutto o in parte, si ricorre alla convocazione di un «comitato di conciliazione».

⁶¹ Il Trattato costituzionale, per la verità, nel conferire per la prima volta una veste formale precisa al bilancio dell'Unione, ne prevedeva l'approvazione con legge europea (artt.I-34 e I-56 TCost.). La legge di bilancio entrava così tra le fonti primarie del diritto europeo, nel quadro della nuova disciplina costituzionale europea. La scelta di eliminare, nel Trattato di Lisbona, qualsiasi riferimento ai simboli e ai termini che più direttamente potessero evocare una natura costituzionale dell'atto, ha comportato, tra l'altro, la rinuncia a prevedere nel sistema delle fonti la categoria delle «leggi europee» e il ritorno, in via generale, alla terminologia classica, ossia al regolamento

Il comitato di conciliazione (ai cui lavori partecipa la Commissione, con il compito di “favorire un riavvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri”) ha il compito di giungere, entro un termine di 21 giorni dalla sua convocazione, ad un accordo su un progetto comune, da approvare a maggioranza qualificata dei componenti rappresentanti il Consiglio e a maggioranza dei componenti rappresentanti il Parlamento. Se entro quel termine il Comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono di un ulteriore termine di 14 giorni per approvarlo o respingerlo (pronunciandosi a maggioranza dei voti espressi per quanto concerne il Parlamento europeo e a maggioranza qualificata per quanto concerne il Consiglio). Se entro i 14 giorni loro concessi, lo approvano o quanto meno non lo respingono, il progetto comune è definitivamente adottato (si applica dunque una sorta di silenzio-assenso).

Se, viceversa il Comitato di conciliazione non riesce ad approvare un progetto comune (o se, approvato il progetto comune, il Consiglio e il Parlamento lo respingono), la Commissione dovrà presentare un nuovo progetto di bilancio. Lo stesso avverrà se uno solo dei due organi legislativi (Consiglio o Parlamento) respinge il progetto comune, mentre l’altro non si pronuncia, o se il Consiglio approva il progetto comune e il Parlamento lo boccia.

Se viceversa il progetto comune è approvato dal Parlamento e respinto dal Consiglio, la parola torna al Parlamento che (con la maggioranza assoluta dei suoi membri e dei 3/5 dei voti espressi) può confermare gli emendamenti originariamente da esso formulati. Se uno o più emendamenti del Parlamento non saranno confermati, varrà sul punto la posizione concordata in seno al Comitato di conciliazione, per il resto intendendosi approvato il bilancio con gli emendamenti confermati dal Parlamento a maggioranza qualificata.

Nonostante i propositi di semplificazione, si tratta, come si vede, di una **procedura piuttosto macchinosa** concepita, evidentemente, nell’intento di bilanciare poteri della Commissione, poteri del Consiglio e poteri del Parlamento in un equilibrio non paritario, che mira a riconoscere alla Commissione il potere di iniziativa, al Consiglio il potere (politicamente rilevante ed incisivo) di una prima valutazione del progetto della Commissione, e al Parlamento non solo una effettiva partecipazione alla decisione di bilancio, ma, in definitiva, la possibilità di dire l’ultima parola, a condizione di raccogliere, nel suo braccio di ferro col Consiglio, una maggioranza sufficientemente ampia (3/5 dei votanti che rappresentino almeno la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento). Va peraltro sottolineato che i termini perentori previsti dal Trattato e i casi di “silenzio-assenso” sopra segnalati dovrebbero in ogni caso consentire l’approvazione del bilancio entro la fine di ciascun anno solare; a meno di gravi incidenti di

percorso, che sarebbero tuttavia il sintomo di crisi politiche di portata assai più ampia dei consueti contrasti sulla ripartizione delle risorse comunitarie.

Va anche sottolineato che, per quanto macchinosa e complicata, la procedura or ora descritta appare peraltro più attenta alla esigenza di giungere tempestivamente alla approvazione del bilancio europeo (anche per effetto dei cennati meccanismi di conciliazione e di silenzio-assenso) di quanto non sia – a ben vedere – la procedura di approvazione della legge finanziaria e del bilancio nel sistema bicamerale italiano; nella quale, in caso di reiterata navetta tra Camera e Senato, non è prevista la possibilità di far ricorso a un Comitato di conciliazione: i tentativi di introdurre questo istituto nell'ordinamento italiano, recependolo dall'esperienza USA (che ha meglio dell'Italia fatto i conti con i problemi di funzionamento di un Parlamento bicamerale paritario o quasi paritario), non hanno infatti avuto successo. Va però osservato che il sistema costituzionale italiano prevede uno strumento di cui non dispone l'ordinamento europeo ed è la questione di fiducia su maxiemendamenti, con i quali il Governo italiano può di fatto accelerare la conclusione del confronto bicamerale anche sul bilancio e la legge finanziaria. In tal modo, mentre l'ordinamento europeo finisce col dare, nel confronto tra il Parlamento e il Consiglio, l'ultima parola al Parlamento, la prassi costituzionale italiana finisce col dare, nel rapporto tra Camera e Senato, l'ultima parola al...Governo!

Riassumendo, sono quattro dunque le **principali innovazioni** apportate dal Trattato di Lisbona alla disciplina del bilancio dell'Unione:

(1) L'eliminazione della categoria delle "spese obbligatorie", che consente, un'estensione significativa dei poteri del Parlamento europeo nella approvazione del bilancio.

(2) La possibilità di prevedere una durata quinquennale per lo strumento di programmazione finanziaria pluriennale, che ne permette la sincronizzazione con le cadenze della legislatura europea.

(3) La possibilità per il Consiglio europeo di adottare all'unanimità una decisione che consenta al Consiglio dell'Unione di deliberare a maggioranza qualificata sull'approvazione del quadro programmatico

(4) Una procedura di bilancio che, pur bilanciando il ruolo del Consiglio e quello del Parlamento europeo, lascia alla fine a quest'ultimo l'ultima parola nella decisione di bilancio, a condizione che si raggiunga su essa un'ampia maggioranza (ed entro i limiti consentiti dal quadro programmatico e dalla disciplina delle risorse proprie, sulle quali il Parlamento non è il decisore ultimo).

7. Le ipotesi di riforma. Alcune proposte

Sul lato delle spese

Per quanto riguarda la possibilità di accrescere il tetto di spesa, tale ipotesi – per quanto auspicabile – pare al momento poco percorribile poiché implicherebbe una comune visione e volontà dei Paesi membri sul futuro del processo di integrazione europea, consentendo eventualmente un ampliamento delle competenze delle istituzioni comunitarie. Non è questo il caso dell'attuale Unione europea, senza considerare che in particolare i paesi nordici non sono grandi sostenitori degli aumenti della spesa pubblica europea⁶².

Un serio tentativo in questa direzione potrebbe essere fatto solo passando attraverso una seria riconsiderazione dei nuovi **“beni comuni europei”** che richiedono di (e meritano di) essere finanziati con risorse europee (**stabilità economica e finanziaria, ambiente, energia, ricerca, sicurezza dei cittadini**), unita a una convinta rimotivazione delle ragioni del finanziamento europeo dei **beni comuni tradizionali (agricoltura, sviluppo rurale, politiche di coesione)**. Quanto ai nuovi beni si tratta, come è ovvio, di quei beni pubblici la cui produzione sia giustificata da effetti di *spill-over* tra gli Stati membri. In quest'ottica, è necessario riconoscere le politiche per le quali i vantaggi delle economie di scala e/o delle esternalità positive risultano predominanti e le posizioni dei governi nazionali siano meno distanti⁶³.

Ove questo tentativo non avesse successo, è evidente che la limitata dimensione del bilancio comunitario richiederebbe un **riorientamento delle priorità di spesa** che metta comunque a disposizione una quota di risorse da impiegare nel finanziamento dei nuovi “beni pubblici europei”.

La proposta più discussa è quella di **dividere le spese di bilancio**: spese con fini redistributivi tra Stati membri e spese destinate ai beni pubblici. L'assunto è che le prime, ispirate a criteri di equità e giustizia, siano facilmente distinguibili dalle seconde, perché amministrare dagli Stati e dalle regioni, dunque non direttamente dalla Commissione. Tra le spese redistributive sarebbe inseriti i fondi regionali, sociali e di coesione, i fondi per la pesca ed anche gli aiuti diretti agli agricoltori nel quadro della PAC. Nella seconda categoria, sarebbero compresi i beni pubblici, finanziati mediante risorse proprie e l'IVA.

Una delle problematiche maggiori legate a questa proposta, è quella collegata alla difficoltà nel distinguere nettamente le due tipologie di spesa. Si pensi, ad esempio, alla politica di coesione che presenta indubbi aspetti

⁶² Cfr. i paper di M.T. SALVEMINI, R. PERISSICH, M. GREGANTI, G. GULGLIELMI e A. MARRONI, redatti per il *Gruppo di studio ASTRID sulla riforma del bilancio comunitario*, in <http://www.astrid-online.it/Bilancio-d/Note-e-con/index.htm>.

⁶³ Cfr. A. NETO, *Il bilancio europeo sotto osservazione: vecchi problemi e nuove opportunità*, “ISPI Policy Brief”, n. 85, giugno 2008.

redistributivi, ma che allo stesso tempo – creando sviluppo e convergenza nell’UE - crea indirettamente beni pubblici

Da queste considerazioni nasce anche l’impulso ad indirizzare l’investimento comunitario verso crescita ed occupazione, con l’obiettivo di realizzare riforme strutturali per l’attuazione della Strategia di Lisbona, puntando su innovazione, conoscenza e formazione del capitale umano.

In materia di spesa, le due questioni centrali (e tra loro legate) riguardano le sorti delle **spese agricole** e del **rimborso britannico**.

Nel primo caso, si è discusso della possibilità di decomunitarizzare parzialmente la PAC, introducendo un sistema di cofinanziamento da parte degli Stati membri (proposta italiana rifiutata al Consiglio del dicembre 2005). Ciò nella direzione, comunque, di una graduale riduzione delle misure di sostegno dell’agricoltura europea e di trasferimento delle spese dal primo pilastro della PAC (aiuti diretti e spese di mercato), al secondo pilastro (politiche per lo sviluppo rurale).

Tra le proposte, anche quella di barattare un nuovo sistema di finanziamento della PAC - basato sul valore aggiunto agricolo di ciascun Paese - con la riduzione/cancellazione del rimborso britannico. È stato osservato, infatti, che le modifiche sull’eccezione britannica approvate dal Consiglio del dicembre 2005, ne limitano la crescita nel periodo 2007-2013 (in sostanza escludendo dal computo le spese a favore dei nuovi Stati membri a partire dal 2010), ma di fatto la correzione rimane comunque superiore a quella del periodo precedente⁶⁴.

Osservando la composizione delle spese per il 2007-2013, alcuni osservatori si aspetterebbero da Bruxelles un investimento maggiore (rispetto all’attuale 5,7%) per la **dimensione esterna** dell’Unione europea⁶⁵: una voce che comprende attività per la sicurezza delle frontiere, politiche di vicinato, cooperazione allo sviluppo, aiuti umanitari e strumenti di pre-adesione. L’ambizione europea di riuscire ad esprimersi con “unica voce” sulle principali questioni internazionali, potrebbe dimostrarsi, anzitutto, in un interesse maggiore verso questa dimensione, nel solco tracciato dal Trattato di Lisbona, che introduce l’Alto Rappresentante PESC ed un Servizio Europeo per l’Azione Esterna.

Queste considerazioni vanno lette accanto all’esigenza di avere un bilancio più flessibile, capace di riallocare le risorse adeguandosi alle mutevoli circostanze politiche ed economiche. In questa direzione si inserisce certamente il **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione** (che riprende il concetto del *Rapporto Sapir*) introdotto con il ciclo di

⁶⁴ Si confronti C. ALTOMONTE e M. NAVA, *Il bilancio dell’Unione europea*, in A. MOSCA (a cura di), *Europa senza prospettive?...*, cit., p. 35.

⁶⁵ Si confronti A. NETO, *Il bilancio europeo sotto osservazione: vecchi problemi e nuove opportunità*, “ISPI Policy Brief”, n. 85, giugno 2008, p. 5.

programmazione 2007-2013. L'Unione europea deve lavorare per sciogliere le rigidità del proprio budget, imputabile soprattutto alla previsione dei massimali di spesa fissati per un periodo di sette anni.

L'obiettivo di una maggiore flessibilità non può essere conseguito senza incisive riforme anche sul versante **procedurale**. Si tratta di confrontarsi con le dinamiche puramente intergovernative delle Prospettive Finanziarie - vincolate dalla regola dell'unanimità - all'interno di contesto fortemente connotato dalla persistente logica dei "saldi netti".

Nell'attuale meccanismo il potere d'iniziativa della Commissione rimane fortemente limitato (basti notare la notevole differenza che intercorre sempre tra la proposta della Commissione ed il testo alla fine approvato dal Consiglio); ed il Parlamento europeo non ha effettivo potere sulle spese obbligatorie. Non è da sottovalutare, infine, il fatto che il quadro finanziario pluriennale (sette anni) non coincida con la durata della legislatura europea (cinque anni), con ripercussioni sui margini di manovra del Parlamento e della Commissione appena insediati.

Come già ricordato (v. sopra, paragrafo 6), però, sotto entrambi i profili l'auspicata ratifica del Trattato di Lisbona introdurrebbe positivi cambiamenti.

Sul lato del finanziamento

Sul lato delle entrate, la questione più complessa è la **riforma del sistema delle risorse proprie**, la cui componente decisiva (74% del finanziamento nel 2013) è la risorsa basata sul RNL.

Una delle principali proposte è quella di introdurre una **risorsa propria di natura fiscale** fondata su un'imposta nazionale già esistente (ad esempio, una tassa sui prodotti energetici). La questione è stata oggetto di una proposta della Commissione nella sua Comunicazione del 2004, nella quale vengono indicate tre possibili campi di applicazioni per una fonte basata sui proventi fiscali: **le imposte in campo energetico, l'IVA tradizionale ed una tassa sulle imprese**.

Una nuova imposta comunitaria permetterebbe di ridurre il peso dei contributi nazionali che ancora limitano l'autonomia finanziaria dell'Unione europea. Ne deriverebbe inoltre un legame più diretto e democratico tra spesa pubblica e cittadino dell'Unione europea.

Va considerata in questo contesto anche l'ipotesi di inserire tra le risorse in entrata nelle casse dell'Unione quella dei possibili introiti (a partire dal 2013) del sistema di **messa all'asta dei crediti di emissione di CO2**. La proposta della Commissione si inserisce nell'ambito dell'*Emission Trading Scheme* ed è quantificata in entrate pari a 70 miliardi di euro entro il 2020⁶⁶.

⁶⁶ A. VILAFRANCA, *Energia e Ambiente: il "coraggio" della Commissione europea*, "ISPI Policy Brief", n. 73, febbraio 2008.

Una seconda opzione è quella che il bilancio comunitario venga **finanziato in debito** coprendo il disavanzo attraverso l'**emissione di titoli europei**. Il sistema - riproponendo lo schema proprio degli Stati nazionali - metterebbe le basi per un prezioso sostegno agli investimenti nel medio-lungo termine e rappresenterebbe una risorsa propria a tutti gli effetti.

L'ipotesi del **finanziamento delle spese europee per investimenti** (reti transeuropee energetiche o di trasporto, ricerca, ambiente, ecc.) mediante l'**emissione di eurobond**, in passato prospettata da **Altiero Spinelli** e da **Jacques Delors**, è stata di recente rilanciata dal Ministro italiano dell'Economia e delle Finanze **Giulio Tremonti**. Con l'aggravarsi dell'attuale crisi economica, sembra lentamente acquisire consensi. Tra questi anche quello di Romano Prodi, che ha inoltre presentato una proposta di bilancio per aumentare la spesa all'1,25% del RNL-UE⁶⁷.

Il progetto degli *eurobond*, come sottolineato dai più scettici, non si potrebbe realizzare in presenza del vincolo al pareggio del bilancio; principio presente nei trattati e confermato anche dal Trattato di Lisbona. Per questo, un'ipotesi più agevolmente sostenibile potrebbe essere quella di **emettere debito dell'Unione a fronte di crediti dell'Unione stessa**. Molte obiezioni potrebbero essere superate poi se il finanziamento mediante emissione di *eurobond* fosse rigorosamente riservato al finanziamento di interventi suscettibili di produrre nel tempo rendimenti adeguati e sufficienti all'ammortamento del debito e al pagamento dei relativi interessi.

Un'altra ipotesi sul tappeto, anch'essa avanzata di recente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze italiano Giulio Tremonti (nel corso dell'ECOFIN informale di Nizza del 12 settembre 2008), è incentrata sulla costituzione di un grande Fondo che finanzi le infrastrutture europee con *equity* (ovvero con partecipazione di capitale) e non con prestiti. La proposta è stata in linea di principio accolta dal Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2008.

Il Fondo, denominato *2020 European Fund for Energy, Climate Change and Infrastructure* (in gergo *Marguerite*) si appoggerà sulla Banca europea degli investimenti (BEI) e su un gruppo di "investitori di lungo termine" (in primis, l'italiana Cassa Depositi e Prestiti, la francese *Caisse des Dépôts et Consignations* e la tedesca *Kreditanstalt für Wiederaufbau*), che opereranno su precisi mandati e direttive dell'Unione europea (una sorta di **fondo sovrano europeo**)⁶⁸.

⁶⁷ Concetti ribaditi dallo stesso Prodi in un recente articolo, *Bilancio più forte e titoli europei per battere la paura*, di Romano Prodi, su "Il Messaggero", 26 febbraio 2009.

⁶⁸ In concreto, dopo la decisione del Consiglio europeo del dicembre 2008, nel gennaio è 2009 è stato costituito uno *Steering Committee* composto da BEI, CDC, CDP e KfW con l'obiettivo di produrre una proposta dettagliata da presentare all'ECOFIN di Luglio 2009 in modo da "lanciare" il Fondo entro la metà dello stesso mese. Parallelamente i "Core Investors" dello *Steering Committee* si sono attivati per allargare il più possibile il numero di altre istituzioni nazionali europee eventualmente disposte a partecipare al Fondo. L'area geografica degli investimenti includerà i 27 paesi membri della UE. I settori prioritari saranno: (1) TEN-T e altre infrastrutture di trasporto collegate (treni, strade, trafori); (2)

La Proposta rappresenta il primo esempio di “cooperazione rafforzata” nel settore finanziario nella storia dell’Unione Europea. Nasce dall’idea di sostenere gli investimenti strategici europei con risorse che siano al di fuori dei bilanci pubblici dei singoli Stati unendo intorno alla Commissione ed alla BEI istituzioni finanziarie pubbliche europee disposte ad investire in progetti con orizzonti di lungo periodo (fino a 30 anni) e con IRR (*Internal Rate of Return*) non speculativi. L’iniziativa nasce dalla evidenza empirica raccolta sul mercato europeo secondo la quale in questi ultimi mesi, in seguito alla crisi, i progetti in energia ed infrastrutture manifestano serie difficoltà a partire, sia per mancanza di capitale di rischio privato disposto a investire nei progetti e sia per la difficoltà delle banche di sindacare i prestiti, in seguito al fenomeno del “*credit crunch*” e alla carenza di fiducia reciproca tra le banche coinvolte nei progetti di sviluppo. Il Fondo, nei prossimi 3-5 anni, dovrebbe essere in grado di mobilitare, grazie al suo effetto moltiplicatore e di sostegno ai fondi privati, investimenti, nei settori dell’energia e delle infrastrutture europee, nell’ordine dei 30-50 miliardi di euro. Infine, l’idea di mettere “in rete” le banche pubbliche europee intorno alla BEI potrebbe essere foriera di ulteriori sviluppi anche su altri fronti (garanzie, debito, etc.).

TENS-E, incluse elettricità; gas; LNG e oleodotti; trasmissione; sistemi di interconnessione e stoccaggio; (3) produzione di energie rinnovabili, incluso fotovoltaico, solare ed eolico. Il Fondo investirà prevalentemente in equity, quasi-equity, convertible bonds, principalmente in nuovi progetti (*Greenfield*), ma anche in infrastrutture già esistenti (*Brownfield*). Il Fondo non provvederà direttamente linee di credito. Tuttavia, non si esclude la possibilità che i singoli soci possano co-investire in *equity* o fornire debito su base individuale.

7. Considerazioni conclusive

In questo momento di intenso dibattito ed esteso confronto sul bilancio dell'Unione europea, i 27 paesi membri sono in attesa del **Rapporto della Commissione europea** che sarà presentato entro la fine del 2009 (secondo i termini previsti dall'accordo sul *budget* 2007-2013). Non conterrà cifre né avvanzerà proposte precise, ma sarà un documento sulle priorità politiche dell'Unione, che illustrerà alcuni possibili scenari e avvanzerà alcune proposte per una struttura del bilancio adeguata alle sfide future.

Il livello di ambizione del Rapporto dipenderà anche dai tempi: in un contesto chiaro, in cui fosse definito il percorso per l'entrata in vigore del Trattato e in cui fossero prese le decisioni fondamentali sulla nomina dei vertici istituzionali dell'Unione, la Commissione potrebbe "osare" di più; in caso contrario, le sue proposte potrebbero avere un'impostazione più generica e conservatrice. Quanto al tema centrale che sarà scelto per ispirare il quadro finanziario post-2013, questo sarà presumibilmente quello della politica energetica e della lotta ai cambiamenti climatici, che rappresenterà nei prossimi anni uno dei più importanti "beni comuni europei"⁶⁹.

Molto dipenderà anche dagli sviluppi dell'attuale **crisi economico-finanziaria**. La crisi ha – da una parte – dimostrato a tutti **la necessità dell'integrazione europea e la necessità di politiche europee** (per la stabilizzazione economico-finanziaria, per la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, per concorrere alla negoziazione di nuove regole e strumenti per il governo dell'economia globale). Ma – d'altra parte - ha reso **più evidenti i limiti dell'attuale sistema istituzionale; e anche del bilancio dell'Unione europea** che - per le sue dimensioni ridotte e per l'incapacità di adattarsi rapidamente a nuove esigenze - non è evidentemente in grado di mettere a disposizione le risorse adeguate per una risposta anticiclica alla crisi, con effetti nel breve periodo.

Consapevole di ciò, la Commissione ha proposto un piano di rilancio in cui l'azione centrale è quella degli Stati membri. Parallelamente ha cercato di dare nuovi stimoli al bilancio, presentando alcune proposte focalizzate sull'espansione del campo d'intervento della Banca Europea degli Investimenti (a favore delle PMI e dei progetti infrastrutturali) e sull'accelerazione della spesa dei Fondi Strutturali (a sostegno dei redditi e delle politiche sociali).

La Commissione ha inoltre proposto una revisione delle Prospettive Finanziarie, per destinare 5 miliardi di euro ad investimenti in infrastrutture energetiche e per le aree rurali (banda larga), con l'obiettivo di dare impulso all'economia, investendo in settori cruciali per la sicurezza e la competitività.

⁶⁹ Cfr. i paper di M. GREGANTI, G. GULGLIELMI e A. MARRONI, redatti per il *Gruppo di studio ASTRID sulla riforma del bilancio comunitario*, cit.

La crisi economica - proponendo un'ampia riflessione sull'adeguatezza degli strumenti disponibili ad affrontarla, sia a livello nazionale che europeo - si è dunque tradotta in un **ulteriore impulso** al dibattito sulla riforma del bilancio comunitario.

Il bilancio europeo non si esaurisce nella sua dimensione più tecnica e contabile, ma è soprattutto la rappresentazione di un **progetto politico** e dell'**ambizione europea verso l'integrazione**. Oggi l'Unione europea ha la possibilità di rendere più efficace tale progetto, a cominciare da un ripensamento complessivo sul bilancio, sia sul lato di entrate e spese che dal punto di vista delle dinamiche procedurali. E la direzione del cambiamento - seppure con i limiti evidenziati - è comunque quella tracciata in tema di bilancio dal **Trattato di Lisbona**.

III

LE POLITICHE EUROPEE DI SEMPLIFICAZIONE E RIDUZIONE DEGLI ONERI NORMATIVI E BUROCRATICI

1. La crescita esponenziale dei carichi regolativi e degli adempimenti burocratici: un problema di vasta portata.

Le scelte e gli interventi delle istituzioni europee non incidono sulla economia e, *in primis*, sull'agricoltura italiana solamente per effetto delle politiche pubbliche da esse perseguite e dell'impiego delle risorse comunitarie. Non meno importante è **l'impatto esercitato dalle normative, regolamentazioni e controlli europei sui bilanci delle aziende agricole** (come delle imprese industriali, commerciali e artigiane) **in termini di costi da regolazione e di costi burocratici.**

E' – come è noto – un fenomeno generale e di vasta portata. La crescita ipertrofica del numero delle leggi e dei regolamenti (*regulatory inflation*) e dei carichi regolativi (*regulatory costs*) che gravano sulle attività di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche e la complessità degli adempimenti burocratici (*compliance costs*) imposti per assicurare e verificare il rispetto di tali regolazioni caratterizzano, sia pure in forme e misure diverse, tutti i sistemi dei Paesi maggiormente industrializzati, in specie europei⁷⁰. Come è noto, essi costituiscono uno dei fattori più rilevanti della crisi di competitività dei loro sistemi economici⁷¹.

Sull'**inflazione normativa** attiravano l'attenzione già i primi rapporti Ocse sulla *Regulatory Reform*, con dati che, ancorché non più recenti, restano impressionanti⁷². Negli Stati Uniti il *Code of Federal Regulations* si è dilatato dalle 55.000 pagine del 1970 sino alle quasi 140.000 pagine del 1995. Il numero annuale di leggi e regolamenti finlandesi è salito da 1.107 del 1980 a 1.809 nel 1995. In Canada, dal 1978 al 1996, il volume di normativa federale è raddoppiato con un incremento di 185 *megabytes*. La lunghezza media delle leggi francesi è

⁷⁰ V. G. MAJONE – A. LA SPINA, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002; F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione. Una risorsa per competere*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2005.

⁷¹ Sul punto R.A. POSNER, *The Effects of Deregulation on Competition: The Experience of the United States*, in *Fordham International Law Journal*, 2000.

⁷² Vedine una sintesi in *Relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari*, presentata dal Governo alla Camera dei deputati il 6 luglio 1999, Cam. Dep., XIII Leg., doc. XXVII, n. 5, p. 9.

passata dalle 93 righe del 1950 alle oltre 220 righe del 1991. Nel Regno Unito la normativa di riferimento per il diritto societario è passata dalle circa 500 pagine del 1980 alle oltre 3500 pagine del 1991; la lunghezza media dei *Finance Act* è passata dalle 145 pagine del 1975-1979 alle 336 pagine del 1988-1992 .

Quanto ai **costi da regolazione**, secondo il Rapporto Ocse sulla *Regulatory Reform* del 1997⁷³, le regolazioni sociali e amministrative costavano alle imprese americane, a metà degli anni novanta, circa 500 miliardi di dollari all'anno (10 per cento del GDP), mentre per le imprese europee si stimava che esse dovessero far fronte, per i soli costi amministrativi, a oneri per 540 miliardi di ECU. In Canada, gli oneri burocratici incidono sulle grandi imprese in media per il 2 per cento del fatturato, ma l'incidenza saliva all'otto per cento per le piccole imprese. Lo stesso rapporto⁷⁴ stimava che le misure adottate nell'ambito della riforma Clinton-Gore (*National Performance Review*) avessero già prodotto benefici per consumatori e produttori valutabili fra i 42 e i 54 miliardi di dollari all'anno, e che il Mercato comune europeo, sostituendo regolazioni uniformi o armonizzate alle regolazioni nazionali, avesse prodotto una crescita del PIL europeo di 1,5 punti percentuali fra il 1987 e il 1993.

Una più recente indagine dell' OCSE⁷⁵ , condotta su un campione di imprenditori di 14 paesi aderenti alla organizzazione ha rivelato che, nella percezione degli operatori economici, le *burdensome regulations*, vengono avvertite come uno dei maggiori impedimenti all'attività imprenditoriale. Dal canto suo, il Fondo Monetario Internazionale, in uno studio⁷⁶ del 2003, ha sostenuto che incisive politiche di riduzione dei carichi regolativi e burocratici e di miglioramento della qualità della regolamentazione europea potrebbero portare, nel lungo periodo, ad un aumento fino al 7% del PIL dei Paesi dell'Unione e ad un incremento del 3% della produttività.

Secondo il *Rapporto Unioncamere 2007* il costo degli **obblighi amministrativi** per le imprese ha raggiunto i 14.9 miliardi nel 2006, pari a circa l' 1 per cento del PIL. Secondo le stime della Commissione europea, una riduzione degli oneri amministrativi – discendenti dalla legislazione comunitaria e dalle normative nazionali – del 25% entro il 2012 potrebbe portare ad un aumento del 1,4% del prodotto interno lordo europeo. La stessa Commissione europea, nel 2007, ha stimato

⁷³ OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, p. 14

⁷⁴ OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, cit., p. 6.

⁷⁵ OECD, *Final Report on the OECD Drivers of Growth: Information Technology, Innovation and Entrepreneurship*

⁷⁶ IMF, *When leaner isn't meaner: Measuring Benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe* (2003)

che i soli costi amministrativi gravanti sulle imprese raggiungano un importo pari al 3,5% del PIL dell'Unione europea⁷⁷: in particolare, nel settore dell'**agricoltura** e delle **sovvenzioni agricole**, le stime provvisorie della Commissione valutavano (sempre nel 2007) **i costi amministrativi in un range compreso tra il 4,4 e i 3,9 miliardi di euro**.

Infine, una indagine del 2004 del Ministero delle Finanze olandese ha stimato, per i Paesi Bassi, costi da regolazione per le imprese pari a 16,4 miliardi di euro all'anno (di cui **ben il 53% dovuto a regolazioni dell'Unione europea** o a normativa nazionale di recepimento), equivalenti al 3,6% del PIL⁷⁸.

⁷⁷ 2007(Sec)84.

⁷⁸ V. Dutch Ministry of Finance, *Administrative Burdens. The Dutch Approach*, in http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS_ITEM=E3057FAC0B264BA384B668B52F3294F8X1X40274X55

2. Il ruolo dell'Europa: un sovraccarico di costi regolativi e burocratici o una migliore regolazione?

L'indagine olandese ora citata mette in luce un dato di notevole importanza: oggi, in Europa, il problema della riduzione dei costi regolativi e burocratici che gravano sulle imprese (agricole e non) non può essere affrontato e risolto solo a livello nazionale. L'azione del solo legislatore statale, pur imprescindibile, non è più sufficiente da sola a fornire adeguate soluzioni al problema degli eccessivi costi regolativi e oneri burocratici che incombono sui cittadini e sulle imprese.

La ricerca di soluzioni al problema del governo delle politiche regolative solo a livello nazionale costituirebbe inevitabilmente un esercizio riduttivo ed inefficiente: gli Stati nazionali, infatti, sono penetrati da una normazione sempre più pervasiva e dettagliata proveniente dall'Unione europea, ormai competente a titolo esclusivo o concorrente ad adottare normative che investono materie particolarmente rilevanti per le imprese (agricoltura, alimentazione, pesca, mercato interno, ambiente, appalti, trasporti, energia, ecc.); **è in queste normative europee la fonte di una rilevante parte degli oneri e dei costi, in termini di adempimenti amministrativi e regolativi, che frenano la competitività delle imprese europee.**

Perciò, il tema della qualità della regolazione ha da tempo oltrepassato i confini nazionali degli Stati per assurgere a rilevante questione nel dibattito politico e istituzionale a livello comunitario.

Il dibattito sul governo della regolazione europea, avviato agli inizi degli anni '90, si è inizialmente incentrato intorno alla questione del "legiferare meglio", ossia sul problema del *law-making*, più che sul più comprensivo problema di come governare le politiche regolative.

In questa fase iniziale (si pensi alla dichiarazione n. 39 del Trattato di Amsterdam, ove si afferma che la qualità della regolazione comunitaria deve essere migliorata, e alla successiva predisposizione a livello comunitario di linee guida comuni per la qualità della regolazione) stentava tuttavia a farsi strada la consapevolezza del fatto che in un sistema istituzionale a più livelli, qual è l'Unione europea, la qualità della regolazione non può essere solo una questione di tecnica legislativa, ma deve anche affrontare il problema di quanto regolare, perché regolare, come regolare.

3. Le prime iniziative: lo spazio amministrativo europeo, l'Agenda di Lisbona e il Rapporto Mandelkern.

Solo sul finire degli anni novanta, grazie alle iniziative e alla pressione esercitata dai governi di alcuni Stati membri (inizialmente Italia e Spagna, poi Italia, Gran Bretagna e Francia, ora Olanda, Gran Bretagna, Germania), il tema della qualità della regolazione, dei costi burocratici e della qualità dei servizi amministrativi, si è imposto a livello comunitario. Sulla base di una iniziativa italo-spagnola della fine del 1997, che trovò l'immediata adesione della presidenza britannica nel primo semestre del '98⁷⁹, i governi degli Stati membri cominciarono a porre all'attenzione della Commissione europea la questione della **qualità della regolazione comunitaria**, avviarono progetti di cooperazione tra le amministrazioni europee, e posero le basi anche teoriche per un progetto ambizioso: sebbene l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche sia sinora sottratta al campo d'azione dei Trattati comunitari, essendo considerata materia di esclusiva competenza nazionale, è però possibile, ed anzi necessario (sotto molteplici profili: l'effettività del mercato unico, la tutela della concorrenza, la competitività dell'economia europea, la realizzazione della cittadinanza europea), mettere in moto meccanismi virtuosi di confronto e di emulazione sulle migliori pratiche, per raggiungere, in tutta l'Unione, elevati ed omogenei standard di qualità della regolazione e di qualità dell'azione amministrativa e dei servizi pubblici.

La creazione di un vero e proprio **spazio amministrativo europeo** apparve necessaria per tre fondamentali ragioni: 1) per evitare le distorsioni alla concorrenza e le alterazioni del mercato interno che deriverebbero dalla coesistenza, nel mercato europeo, di costi burocratici e oneri da regolazione molto differenziati; 2) per ridimensionare una delle cause del deficit di competitività dell'economia europea nel suo insieme, troppo appesantita da carichi

⁷⁹ L'iniziativa, avviata con una lettera dei Ministri italiano e spagnolo della Funzione pubblica ai ministri responsabili per l'amministrazione pubblica degli altri 13 Stati dell'Unione, ebbe un primo sbocco nella Conferenza di Manchester organizzata dal Governo inglese nel marzo 1998 sul tema "*Miglior governo con una regolazione più efficace*", e successivamente nelle riunioni dei Ministri della Funzione pubblica di Londra (maggio 1998) e Vienna (novembre 1998), fu menzionata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Cardiff del giugno 1998, fu poi l'oggetto del Consiglio informale dei ministri della Funzione pubblica di Strasburgo (2000), che portò, tra l'altro, alla costituzione della commissione Mandelkern, ed alla approvazione di risoluzioni approvate dai Consigli europei di Nizza e di Uppsala.

regolativi e costi burocratici non sempre necessari; 3) per realizzare la cittadinanza europea, intesa come effettiva possibilità di esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini europei in tutti gli Stati dell'Unione. Uno spazio amministrativo comune, dove la cittadinanza europea e le libertà del mercato unico possano essere esercitate senza i pesi e gli intralci posti in essere da amministrazioni inefficienti e da normative indebitamente onerose per i cittadini e le imprese.

Con gli impegni ufficiali adottati nel 2000 dai Consigli europei di Lisbona e di Feira, è stata aperta la strada per una **strategia più complessiva**⁸⁰, che ha portato sia gli Stati membri che le istituzioni

⁸⁰ Il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 ha chiesto alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri, nell'ambito delle rispettive competenze, “di fissare entro il 2001 una strategia per altre azioni coordinate intese a semplificare il quadro regolamentare, incluso il funzionamento dell'amministrazione pubblica, a livello sia nazionale che comunitario. Essa dovrebbe comprendere l'individuazione dei settori in cui è necessaria un'ulteriore azione degli Stati membri per razionalizzare il recepimento della normativa comunitaria nella legislazione nazionale” (cfr., par. 17 delle Conclusioni). Inoltre, sono state poste le basi per lo svolgimento di una reale analisi di impatto della regolamentazione su vasta scala. Per il Consiglio europeo, infatti, “la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono direttamente da un contesto normativo propizio all'investimento, all'innovazione e all'imprenditorialità. Ulteriori sforzi sono necessari per diminuire i costi relativi al “doing business” e rimuovere l'onere burocratico inutile, entrambi particolarmente gravosi per le PMI. Le istituzioni europee, i governi nazionali e le autorità regionali e locali devono continuare a prestare particolare attenzione all'impatto delle regolamentazioni proposte e ai relativi costi di applicazione e dovrebbero continuare il loro dialogo con le imprese e i cittadini tenendo presente questo obiettivo” (cfr. par. 14). Ancora, particolarmente rilevante risulta, per quanto qui più interessa, l'indicazione dell'adozione di un “metodo di coordinamento aperto” destinato a rafforzare la cooperazione tra organi comunitari e nazionali (cfr., par. 37). Veniva così stabilito che: “l'attuazione dell'obiettivo strategico sarà agevolata dall'applicazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto inteso come strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'U.E. Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica: (...) la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alla necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche; il periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco”.

Il Consiglio europeo di Santa Maria de Feira (19-20 giugno 2000) ha riconfermato espressamente la strategia di Lisbona e ha posto in particolare rilievo “il ruolo delle amministrazioni pubbliche, dell'attività amministrativa e di una migliore normativa per la promozione della competitività dell'Unione e degli stati membri”, incoraggiando gli Stati membri “a riesaminare la qualità e le prestazioni dell'amministrazione pubblica in vista della definizione di un sistema europeo di analisi comparativa e di migliore prassi” (cfr., par. 31). In particolare per ciò che riguarda la *better regulation*, è stata varata una carta europea per le piccole e medie

comunitarie ad adottare programmi concreti per il **miglioramento della qualità della regolazione**, non solo nazionale ma anche europea, ora chiaramente individuata quale leva per il miglioramento della competitività dell'economia europea. Il documento finale adottato a Lisbona riconosce che “la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono direttamente da un contesto normativo propizio all’investimento, all’innovazione e all’imprenditorialità” e che “ulteriori sforzi sono necessari per diminuire i costi relativi al *doing business* e rimuovere l’onere burocratico inutile”, indicando che “le istituzioni europee, i governi nazionali e le autorità regionali e locali devono continuare a prestare particolare attenzione all’impatto delle regolamentazioni proposte e ai relativi costi di applicazione”.

Le risoluzioni adottate dai due ricordati Consigli europei fornirono una prima legittimazione all’iniziativa dei ministri responsabili per la pubblica amministrazione⁸¹, fino ad allora promossa da un ristretto manipolo di governi innovatori (essenzialmente Italia, Francia e Gran Bretagna): la riunione informale di Strasburgo definì un ampio programma di iniziative di cooperazione per il miglioramento della qualità della regolazione europea e nazionale, dando il via alla sperimentazione di strumenti di benchmarking e alla elaborazione di indicatori europei di qualità e incaricando una commissione di esperti (per lo più tratti dalle unità centrali per la migliore regolazione esistenti nei vari Stati membri), di redigere un vero e proprio piano di azione per la qualità della regolazione: il documento finale della commissione, che, dal nome del suo presidente prese il nome di “*Rapporto Mandelkern*”, fu presentato al Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001. Per la prima volta esso ha definito un approccio comune dei paesi europei ai problemi della qualità della regolazione⁸²: un risultato che solo cinque anni prima appariva utopistico.

imprese (cfr. all. III alle conclusioni), ove si prevede espressamente che “I nuovi regolamenti, a livello nazionale e comunitario, dovranno essere esaminati attentamente per determinare le ripercussioni sulle piccole imprese e sui piccoli imprenditori. Ove possibile, le norme nazionali e comunitarie dovranno essere semplificate. I governi dovranno adottare documenti amministrativi di facile uso”.

⁸¹ E così le riunioni dei Ministri responsabili per la funzione pubblica degli Stati membri dell’UE di Strasburgo 2000, La Rioja 2002, Atene 2003 hanno assunto, di fatto, funzione e ruolo di Consigli di ministri informali.

⁸² Rapporto Mandelkern, novembre 2001 (si può leggere in: http://www.astrid-online.it/Qualit-de/Regolazion/Mandelkern_Report2001.pdf). La prima parte del rapporto definisce un approccio comune al tema della qualità della regolazione ed è pertanto indirizzata, oltre che alla Commissione europea, anche agli Stati membri. In particolare, questa parte, oltre ad enucleare i principi comuni per il ricorso alla regolamentazione (principi di necessità e di proporzionalità, principio di trasparenza, responsabilità e sussidiarietà), illustra le pratiche di regolazione che

4. I piani d'azione della Commissione: una strategia per la semplificazione.

Anche le istituzioni comunitarie e in particolare la Commissione europea, cui i trattati comunitari affidano in via esclusiva l'iniziativa normativa della predisposizione di regolamenti e direttive, e che era apparsa in precedenza assai cauta e quasi restia⁸³ ad affrontare in modo non episodico il tema della qualità della regolazione, avvertì a questo punto la necessità di assumere l'iniziativa. Dalla semplice tematizzazione del problema nel "*Libro Bianco sulla Governance*", adottato dalla Commissione europea nel 2001⁸⁴, si è così giunti al varo da parte della Commissione di un vero e proprio **piano d'azione**⁸⁵ e alla conclusione nel 2003 di un **Accordo interistituzionale tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo**⁸⁶ che individua impegni e obiettivi comuni in materia di miglioramento della qualità della regolazione.

sono raccomandate in quanto funzionali al miglioramento della qualità della regolazione: ricorso a strumenti alternativi alla regolazione, analisi di impatto della regolazione, semplificazione, consultazione, accesso alla legislazione, le strutture e la cultura della qualità della regolazione. La seconda parte del rapporto riguarda, precipuamente, la regolazione di fonte comunitaria, per la quale sono previste ulteriori raccomandazioni specifiche, rivolte a tutte le istituzioni comunitarie dotate di funzioni regolatorie. Correda questa seconda parte del rapporto una sezione riguardante l'incorporazione del diritto comunitario nel diritto interno, con raccomandazioni rivolte alle istituzioni di entrambi i livelli (UE e nazionale). Sul punto, e più in generale sulle iniziative intraprese a livello comunitario in materia di qualità della regolazione, L. Carbone e G. Tiberi, *La better regulation in ambito comunitario*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 699 ss. Si veda anche C. Pappagallo, *La progettazione normativa nell'Unione europea*, in *Iter Legis*, 2002, p. 53 ss.

⁸³ Ancora all'inizio del 2001, una lettera congiunta dei tre ministri italiano, francese e britannico (Bassanini, Mowlan, Sapin) al Presidente della Commissione europea Prodi e al Commissario Liikanen, che sollecitava un'iniziativa della Commissione per la semplificazione della regolazione comunitaria, aveva suscitato vivaci reazioni da parte del Segretariato generale della Commissione, che l'aveva trattata come un'impropria ingerenza dei governi degli stati membri in una questione che doveva ritenersi rientrare nella sovranità di ciascun regolatore.

⁸⁴ Commissione europea, *La governance europea. Un Libro bianco*. Bruxelles 2001, consultabile su www.europa.eu.int. Per un commento, si vedano: G. De Minico, *Dal Libro Bianco sulla "governanza" all'incontro di Laeken del 2001*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, p. 877 ss. G. Tiberi, *Il libro bianco sulla governance europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 163 ss.

⁸⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione, «Piano d'Azione per il miglioramento e la semplificazione della regolamentazione», del giugno 2002 [COM(2002)278 final].

⁸⁶ Parlamento europeo, Commissione e Consiglio "Accord interinstitutionnel "Mieux légiférer", Bruxelles, 2003, consultabile su www.astridonline.it

I risultati tuttavia ancora non soddisfacenti di queste iniziative hanno indotto alcuni Stati membri a rilanciare nuove iniziative comuni. All'inizio del 2004 la “*Joint initiative on regulatory reform*”⁸⁷ sottoscritta dai ministri finanziari di Irlanda, Olanda, Lussemburgo e Gran Bretagna nella loro veste di presidenti di turno di Ecofin per i quattro semestri del 2004 e del 2005, ha ricollocato la riforma della regolazione tra i temi chiave dell'agenda europea, definendo un complesso di misure e azioni finalizzate a tale obiettivo da svolgere nel corso del biennio. Questo rinnovato impegno è stato successivamente esteso fino alla fine del 2006, attraverso il coinvolgimento ulteriore dei ministri finanziari di Austria e Finlandia, con un documento comune sottoscritto nel dicembre del 2004⁸⁸.

Nel quadro generale della rinnovata strategia di Lisbona⁸⁹, la Commissione ha lanciato una ampia iniziativa dedicata ad “*Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea*”⁹⁰ con la finalità di promuovere la competitività, accrescere la concorrenza e creare le condizioni più propizie alla crescita economica e alla produttività eliminando gli oneri superflui e i vincoli normativi che gravano in modo sproporzionato sulle PMI: un nuovo approccio alla normativa deve rimuovere gli oneri e gli adempimenti burocratici che non risultano necessari per il conseguimento degli obiettivi politici fondamentali.

Tale **nuovo Piano d'Azione della Commissione** in materia di qualità della regolazione ha assunto come cardini essenziali: 1) il rafforzamento dei mezzi per ottenere una migliore regolamentazione a livello UE; 2) lo sviluppo della valutazione di impatto, la misurazione degli oneri amministrativi e l'avvio di un'ampia analisi indipendente del sistema di valutazione d'impatto adottato a partire dal 2002; 3) lo screening delle iniziative legislative in sospenso; 4) la semplificazione della legislazione UE in vigore anche attraverso la predisposizione di piani d'azione settoriali, avviando un *rolling programme* (programma

⁸⁷ Cfr. *Joint letter on regulatory reform*, 26 gennaio 2004, in <http://www.astridonline.it/Qualit--de/Joint-letter-on-regulation--26-Janua.pdf>. E v. in http://www.astridonline.it/Qualit--de/PRODI-Joint-initiative-08_03_04.pdf la risposta del Presidente della Commissione europea Prodi.

⁸⁸ Cfr. *Advancing regulatory reform in Europe – A joint statement of the Irish, Dutch, Luxembourg, Uk, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union*, 7 dicembre 2004, consultabile su www.astridonline.it

⁸⁹ Commissione europea (2005). Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera: “*Working together for Growth and Jobs. A new start for the Lisbon Strategy*” COM (2005) 24 Bruxelles.

⁹⁰ Commissione europea (2005). Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: “*Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*” COM (2005) 97 final Bruxelles.

modulato) triennale, ispirato alle analoghe esperienze nazionali delle “leggi annuali di semplificazione” di Italia e Francia, inizialmente comprendente circa 100 iniziative, riguardanti 220 strumenti legislativi, individuati sulla base di ampie consultazioni 5) il rafforzamento del miglioramento della regolazione a livello degli Stati membri.

Gli obiettivi della *better regulation* comunitaria sono statirafforzati con l’ulteriore Comunicazione del 25 ottobre 2005 “Attuazione del programma comunitario di Lisbona: una strategia per la semplificazione del contesto normativo”, in cui la Commissione europea collega espressamente la strategia per la qualità della regolazione all’attuazione del programma di Lisbona a favore di crescita ed occupazione. Inoltre, per la prima volta nel 2006⁹¹, il “**programma di semplificazione**” viene formalmente integrato nel “Programma legislativo e di lavoro” della Commissione, con il significativo riconoscimento che **la politica di *better regulation* è “al cuore dell’attività della Commissione”**.

⁹¹ Commissione europea (2006). Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 24 ottobre 2006: “*Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2007*” COM (2006) 629 def.

5. La misurazione e riduzione degli oneri amministrativi.

Va sottolineato che a livello comunitario la misurazione degli oneri amministrativi ha assunto in breve tempo⁹² un ruolo fondamentale per la realizzazione della politica di *better regulation*, fornendo un sostegno alle politiche di semplificazione volte al rafforzamento della competitività dell'economia europea.

Con il “*Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea*”⁹³ del gennaio 2007 la Commissione ha definito i settori d'intervento e la metodologia di stima, lo *Standard Cost Model* (noto come EU-SCM) ed ha proposto un **obiettivo di riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012**. Nel marzo dello stesso anno, il Consiglio Europeo ha recepito questo obiettivo di riduzione e ha invitato gli Stati membri a porre in essere piani d'azione nazionali coerenti con gli obiettivi europei⁹⁴.

Il Programma d'azione comunitario ha individuato, sulla base di un progetto pilota condotto nel 2006, nonché della consultazione con gli *stakeholders* e gli Stati membri, **tedici settori prioritari su cui concentrare la misurazione**⁹⁵, tra i quali l'agricoltura. A ogni settore sono associati uno o più atti regolativi per un totale di 42 testi normativi, ritenuti l'origine dell'80% degli oneri amministrativi di derivazione comunitaria.

Il recente “*Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea*”⁹⁶ fornisce un interessante quadro di sintesi delle iniziative messe in campo da parte della Commissione dal 2005 ad oggi.

⁹² A livello comunitario, lo SCM è stato perfezionato e validato attraverso un progetto pilota realizzato tra aprile e settembre 2005. La Commissione europea ne ha, successivamente, proposto l'adozione, con la comunicazione del 21 ottobre 2005. L'EU SCM è stato presentato definitivamente in allegato alle “linee guida sull'analisi d'impatto”.

⁹³ COM(2007)23 del 24 gennaio 2007.

⁹⁴ Conclusioni del Consiglio Europeo dell'8 e 9 marzo 2007 in materia di *Better Regulation*.

⁹⁵ I settori prioritari sono i seguenti: diritto societario; legislazione farmaceutica; ambiente di lavoro e rapporti di lavoro; legislazione fiscale (IVA); statistiche; agricoltura e sovvenzioni agricole; sicurezza alimentare; trasporti; pesca; servizi finanziari; ambiente; politica di coesione; appalti pubblici.

⁹⁶ Commissione Europea “Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea” COM (2009) 15

6. I primi risultati del programma di semplificazione: La semplificazione in agricoltura.

Per quanto concerne il miglioramento della legislazione esistente, sulla base del programma modulato di semplificazione, la Commissione ha presentato 132 proposte di semplificazione, 75 delle quali sono state adottate e 50 sono all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo. Attraverso la codificazione e semplificazione della legislazione, si dovrebbe pervenire a una **riduzione dell'acquis comunitario di circa il 10%** (circa 1300 atti giuridici).

Relativamente all'**agricoltura**, la terza relazione sullo stato di avanzamento della strategia di semplificazione del contesto normativo del gennaio 2009⁹⁷ evidenzia che, tra le proposte in attesa di essere esaminate, vi è la valutazione dello "stato di salute" della politica agricola comune che condurrà a una semplificazione del regime di pagamento unico.

In particolare, si prevede che essa comporti l'abbandono di due sistemi paralleli di sostegno accoppiato e disaccoppiato e il passaggio a un maggiore disaccoppiamento. La semplificazione elimina anche l'obbligo del ritiro del 10% dei terreni agricoli dalla produzione. Gli agricoltori potranno utilizzare tutte le loro terre e non dovranno essere più tenuti a seguire le relative procedure e gli Stati membri non dovranno più controllare l'applicazione di questa misura.

Secondo la Commissione, questa semplificazione dovrebbe portare, solo per fare un esempio, ad **una riduzione di 4,4 milioni di euro dei costi amministrativi per gli agricoltori nella sola Inghilterra.**

Per quanto concerne le ulteriori azioni da includere nelle future iniziative, vi è la **semplificazione delle norme di attuazione della politica agricola comune**, in seguito all'adozione della valutazione dello "stato di salute" relativo al meccanismo di gestione degli interventi.

La **misurazione degli oneri amministrativi** è stata completata, portando a un censimento di 356 obblighi informativi comunitari e di oltre 9500 obblighi discendenti dalla normativa nazionale di recepimento nei 27 Stati membri dell'UE. Dai primi risultati emerge che, in totale, i 42 atti comunitari comportano **costi amministrativi per un ammontare di circa 115-130 miliardi di euro.**

Tra i 13 settori prioritari inclusi nel programma, quelli delle normative fiscali e doganali e del diritto societario sembrano presentare le maggiori potenzialità di riduzione, in quanto ad essi sono

⁹⁷ Commissione Europea "Terza relazione sullo stato d'avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo "COM (2009) 17 final

riconducibili rispettivamente il 60% e il 20% del totale dei costi amministrativi. Seguono nell'elenco i settori della **sicurezza alimentare**, dell'ambiente di lavoro, dell'**agricoltura** e delle **sovvenzioni agricole** e dei trasporti, ciascuno dei quali comporta costi amministrativi il cui importo è compreso tra 5,7 e 3 miliardi di euro. **In particolare, nel settore dell'agricoltura e delle sovvenzioni agricole, le stime provvisorie della Commissione valutano i costi amministrativi in un range compreso tra il 4,4 e i 3,9 miliardi di euro.** In base ai risultati della misurazione, il regolamento 1291/2000 che stabilisce modalità comuni di applicazione del regime dei titoli di importazione, d'esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli comporta oneri amministrativi per 16.8 milioni di euro. Ma la gran parte degli oneri amministrativi viene generata dal Regolamento 1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori. Questo regolamento contiene un obbligo di informazione, connesso alla presentazione delle domande di aiuto (Art. 22), che produce quasi due miliardi di euro di oneri amministrativi per le imprese. Inoltre, la dichiarazione delle parcelle agricole corrispondenti agli ettari ammissibili pertinenti a ciascun diritto all'aiuto (art. 43 del Reg. 1782/2003) costa agli agricoltori quasi un miliardo di euro. In totale, le stime provvisorie della Commissione individuano un onere amministrativo per le imprese agricole italiane pari a 420 milioni di euro.

Lo stadio successivo è costituito dall'individuazione di potenziali riduzioni degli oneri amministrativi per ciascuno dei 42 atti comunitari, sulla base dei risultati finali dell'esercizio comunitario di misurazione (in corso di pubblicazione). Nel frattempo, la Commissione ha avviato anche ulteriori azioni rapide (*fast track actions*) di semplificazione, tra le quali due iniziative di **semplificazione in materia di statistiche a carico degli agricoltori e di adempimenti relativi all'esportazione di alcuni prodotti agricoli**. Altre misure sono attese nel corso del 2009, nella seconda fase della misurazione degli oneri amministrativi che completerà lo *screening* degli oneri generati dalla legislazione inclusa nelle 13 aree prioritarie.

7. Le ricadute sulle politiche nazionali di semplificazione. Il caso italiano.

Complessivamente, ad oggi, le misure di riduzione presentate o predisposte dalla Commissione europea comporterebbero risparmi per oltre 30 miliardi di euro.

D'altra parte, la Commissione rileva che una significativa proporzione di oneri amministrativi sembra derivare non tanto dalla regolazione, quanto da “pratiche amministrative pubbliche e private inefficienti”.

Essenziale, per il successo del programma, è dunque coordinare gli sforzi a livello nazionale per eliminare e ridurre il cd. *goldplating*, ovvero l'introduzione di ulteriori oneri in sede di recepimento delle normativa comunitaria a livello nazionale e regionale.

In questo quadro, 21 Paesi membri hanno fissato target di riduzione degli oneri amministrativi.

L'**Italia**, in linea con gli indirizzi comunitari, ha messo a regime un programma di misurazione e riduzione degli oneri, contenuto nel Piano d'Azione per la semplificazione e la qualità della regolazione varato dal Governo nel marzo 2007; inoltre, con il decreto legge 112 del 2008 (articolo 25), ha fissato - per la prima volta in via normativa - l'obiettivo di **riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012** e l'obbligo per le amministrazioni statali di predisporre “piani” settoriali finalizzati a tale obiettivo.

8. La semplificazione come strumento per combattere la crisi economico-finanziaria: i Consigli europei del 2008-2009.

Il “Terzo esame strategico” ha sottolineato tuttavia la necessità di un ulteriore miglioramento qualitativo e quantitativo delle analisi di impatto, preannunciando la conclusione da parte del Parlamento, del Consiglio e della Commissione dell’esame congiunto dell’“approccio comune” sulle valutazioni di impatto.

In proposito, va sottolineato come le **analisi di impatto effettuate dalla Commissione europea in materia agricola siano ancora piuttosto deboli**, rispetto a quelle presentate con riferimento ad altri settori, quali ad esempio quello ambientale, e necessitino di un effettivo rafforzamento, anche con riferimento agli aspetti metodologici di quantificazione dei costi e benefici delle misure da adottare.

Basti pensare che dal 2003 ad oggi la **DG AGRI** ha completato soltanto 12 analisi di impatto (ad esempio, la DG Trasporti ed energia ne ha completate 25 nel solo 2008), e per le due AIR completate nel 2008 l’Impact Assessment Board (IAB) ha chiesto una significativa revisione, finalizzata a incrementarne la qualità e il grado di quantificazione degli impatti previsti. Nel 2007, l’IAB ha anche richiesto l’integrazione di un *impact assessment* nel settore vitivinicolo per la mancata individuazione degli obiettivi e dei costi amministrativi della proposta.

Inoltre, in linea con le raccomandazioni già contenute nello “*Small Business Act for Europe*”, la Commissione, proprio al fine di consentire alle piccole e medie imprese di meglio prepararsi ai cambiamenti normativi, dichiara che in futuro ricorrerà allo strumento delle *common commencement dates*, consistente nell’introduzione di nuova regolamentazione solo in alcune date fisse durante l’anno, sulla falsariga dell’esperienza britannica, per l’adozione di regolamenti e decisioni che abbiano ricadute sulle imprese.

Infine, la Commissione sottolinea la necessità di un’assunzione di responsabilità da parte di ogni istituzione europea e delle istituzioni nazionali per assicurare il successo delle iniziative di qualità della regolazione, ora inserite in un mutato contesto politico, che vede l’Unione europea impegnata ad affrontare la globale crisi finanziaria, economica e occupazionale.

In questo senso, il Consiglio europeo di Bruxelles dell’11 e 12 dicembre 2008, presieduto dal Presidente francese Sarkozy, ha approvato l’imponente programma di incentivi finanziari e riforme strutturali proposto dalla Commissione con il suo “*Piano europeo di*

ripresa economica”⁹⁸, sostenendo in particolare “il proseguimento di una riduzione generale e considerevole degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese”.

Da ultimo, il **Consiglio europeo di primavera del 19 e 20 marzo 2009**, esprimendo fiducia nell’abilità dell’UE di affrontare positivamente la crisi economica e finanziaria, e con lo sguardo già rivolto alla Strategia di Lisbona post-2010 che la Commissione presenterà nel secondo semestre 2009, **indica la riduzione degli oneri amministrativi tra le aree di attività in cui è più urgente intervenire con misure concrete**, invitando la Commissione a presentare proposte di riduzione degli oneri amministrativi **in tutte le tredici aree prioritarie (compresa l’agricoltura)** prima della fine del suo mandato.

La qualità della regolazione e la riduzione degli oneri amministrativi divengono dunque uno degli strumenti fondamentali per combattere la crisi economico-finanziaria e per rilanciare l’economia europea, contribuendo in misura determinante ad eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese.

⁹⁸ Commissione europea 2008. “*The European Economic Recovery Plan*”, Comunicazione del 26 novembre 2008 COM(2008) 800 def. Si veda anche il “*Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2009*”, contenuto nella Comunicazione del 5 novembre 2008 - “*Agire adesso per una Europa migliore*” (COM(2008) 712 def): la Commissione riconosce che - proprio nell’attuale difficile contesto economico - “è più che mai importante legiferare bene per favorire la competitività economica” e ribadisce che “la semplificazione e il miglioramento di un quadro normativo che non comporti inutili oneri amministrativi rimarranno al centro dell’attività legislativa della Commissione nel 2009. Verranno privilegiati il miglioramento qualitativo delle nuove proposte, la semplificazione della normativa esistente e la riduzione degli oneri amministrativi”.

APPENDICE

Scheda informativa

L'evoluzione della Politica Agricola Comune

1. L'avvio della Politica Agricola Comune.

La Politica Agricola Comune (PAC) costituisce una delle più importanti politiche dell'intero quadro istituzionale europeo e il suo finanziamento è coperto per intero dall'UE. La PAC, ancora oggi, incide sul bilancio comunitario per oltre il 40% delle spese totali previste ed è soggetta alla procedura decisionale a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, con la consultazione del Parlamento europeo⁹⁹.

In virtù dell'articolo 33 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), la politica agricola si prefigge il fine di assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori europei ed una remunerazione equa ai propri agricoltori, intervenendo, in modo particolare, sull'organizzazione comune dei mercati agricoli e sul rispetto dei principi, fissati nella Conferenza di Stresa del 1958, dell'unicità dei prezzi, della solidarietà finanziaria e della preferenza comunitaria¹⁰⁰.

Guardando al periodo storico della pianificazione della PAC, agli inizi degli anni '60, risulta evidente che il raggiungimento dell'**autosufficienza nella produzione alimentare** costituisse, già dall'immediato dopoguerra, una delle priorità per i Paesi europei. Ciò in un contesto nel quale, data la crescente domanda di lavoro da parte delle imprese nascenti dal *boom* post-bellico, si prevedeva un esodo dalle campagne verso i centri urbani industrializzati. Si decise di optare, dunque, per una politica agricola **economicamente più costosa** (finalizzata al sostegno dei livelli di reddito delle popolazioni rurali nell'ottica di prevenire una loro urbanizzazione), **ma più attenta agli eventuali costi sociali** insiti nella mutevole realtà europea di quel periodo.

⁹⁹ Si confronti http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm. Per approfondimenti sulla Politica Agricola Comune (PAC): http://europa.eu/pol/agr/index_it.htm. In tema di politica agricola nel nuovo Trattato di Lisbona (cfr. dossier n. 83, *Il Trattato di Lisbona, Nota introduttiva e testo a fronte con le disposizioni dei Trattati vigenti*, dicembre 2007, p. xxvii), si noti che l'art. 36, relativo all'applicazione delle regole di concorrenza alla politica agricola comune, viene modificato nel senso di prevedere il passaggio dalla maggioranza qualificata al Consiglio su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento alla procedura legislativa ordinaria che comporta il potere di codecisione del Parlamento europeo. L'autorizzazione alla concessione di aiuti avviene tramite regolamento e decisione del Consiglio su proposta della Commissione. Le modifiche apportate all'art. 37, relativo alla legislazione in materia di politica agricola comune, sanciscono anch'esse il passaggio dalla maggioranza qualificata in Consiglio su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento alla procedura legislativa ordinaria. La fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, nonché la fissazione e la ripartizione delle possibilità di pesca, avvengono tramite regolamento e decisione del Consiglio su proposta della Commissione.

¹⁰⁰ L'art. 33 del TCE corrisponde all'identico art. 33 del nuovo TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), che diventa art. 39 nella versione consolidata. In allegato il Titolo II *Agricoltura* (artt. 32 a 38 TCE).

La nascita della Politica Agricola Comune (PAC) va dunque considerata secondo una sua **dimensione storica (a)**: occorre infatti ricordare che, negli anni '50, il 25% della forza lavoro europea era occupata nel settore agricolo e che ogni Paese seguiva autonomamente una propria politica agricola. **La PAC nasce quindi (anche) come compromesso per raggiungere l'unanimità.**

Secondo una **dimensione economica e sociale (b)**, va considerato il progresso tecnologico. Se la situazione fosse stata lasciata alle forze del mercato, i produttori meno efficienti sarebbero probabilmente usciti dal mercato e si sarebbe realizzato un massiccio esodo verso le città. **La PAC si propone di controllare e di accompagnare tali cambiamenti.**

Infine, secondo una **dimensione politica (c)**, è innegabile che i lavoratori agricoli costituivano, e costituiscono tuttora, categorie influenti nei Paesi membri per il loro stretto collegamento con altri settori dell'economia. **I pagamenti della PAC servirono anche ad ottenere il consenso del mondo rurale al progetto comunitario.**

La Politica Agricola Comune dell'UE non fu in principio concepita in termini di sussidi all'esportazione. All'inizio si caratterizzò, infatti, come uno sforzo teso a **garantire prezzi adeguati agli agricoltori europei**, tramite l'acquisto di prodotti agricoli da parte della Comunità ogniqualvolta i prezzi fossero scesi al di sotto di un certo livello predeterminato. Per impedire che questa politica finisse con il provocare forti flussi di importazioni, essa fu inizialmente accompagnata da una serie di dazi che compensavano la differenza tra i prezzi agricoli europei e quelli mondiali.

A partire dagli anni '70, tuttavia, i prezzi di sostegno stabiliti dalla Comunità risultavano così elevati che l'Europa - che in una situazione di libero scambio avrebbe importato la maggior parte dei prodotti agricoli - produceva più di quanto i consumatori europei fossero disposti ad acquistare. L'UE si trovò a dover acquistare e immagazzinare consistenti quantità di prodotti agricoli. Alla fine del 1985, le nazioni europee avevano accumulato 780.000 tonnellate di carne, 1.2 milioni di tonnellate di burro e 12 milioni di tonnellate di grano. Per evitare una crescita illimitata di queste scorte, la Comunità decise di **convertirsi ad una politica di sussidi alle esportazioni**, tentando di disfarsi del *surplus* di produzione¹⁰¹. L'esistenza stessa del sussidio in una realtà delle dimensioni e del peso dell'Europa, tende a deprimere i prezzi mondiali, allora come oggi, facendo a sua volta aumentare il sussidio necessario.

Nonostante gli evidenti costi netti, i risultati complessivamente positivi conseguiti dalla PAC e la notevole influenza politica degli agricoltori europei sono risultati sempre sufficienti a vincere le opposizioni interne e le critiche avanzate ricorrentemente nei confronti della PAC. Tra gli indiscutibili **risultati positivi della PAC** possiamo annoverare innanzitutto l'aver garantito **l'autosufficienza alimentare**

¹⁰¹ Un sussidio all'esportazione è un pagamento effettuato all'impresa o all'individuo che esporta beni all'estero. Il sussidio può essere sia specifico (una somma fissata per un bene), sia *ad valorem* (in proporzione al valore del bene esportato). Quando un governo concede il sussidio all'esportazione, gli esportatori trasferiscono beni all'estero fino al punto in cui il prezzo interno eccede il prezzo estero di un ammontare pari al sussidio stesso. Questi gli effetti del sussidio: il prezzo nel paese esportatore aumenta, ma il prezzo nel paese importatore diminuisce rendendo l'aumento del prezzo inferiore al sussidio. **Nel paese esportatore i produttori guadagnano, mentre consumatori e governo subiscono una perdita**, quest'ultimo a causa degli esborsi necessari a finanziare il sussidio.

all'UE, l'aver favorito la **transizione da un'economia agricola ad una industriale**, l'aver contribuito a rendere **più stabili i redditi agricoli**.

Non tardarono ad emergere, come era tuttavia prevedibile, anche **forti opposizione e proposte di ridimensionamento della PAC**. Gli Stati Uniti ed altri esportatori di beni alimentari, soprattutto Paesi in via di sviluppo (PVS), lamentavano l'evidente danno economico a loro svantaggio, protestando per quella che consideravano una chiara distorsione della libera concorrenza dei beni agricoli. Questo malcontento ebbe un impatto negativo anche in termini di potere contrattuale dell'UE in seno al WTO, dove cominciava a diventare sempre più complesso raggiungere un accordo e sempre meno ascoltata la voce dei Paesi europei. Durante le negoziazioni dell'Uruguay Round (1986-1994), gli USA chiesero da subito l'eliminazione dei sussidi europei entro l'anno 2000. Tali pretese, seppur largamente attenuate in seguito, incontrarono la ferma e sistematica opposizione degli agricoltori europei fino a quando, durante le fasi conclusive del Round, i rappresentanti dell'Unione europea accettarono di ridurre i sussidi di circa un terzo nel giro dei successivi sei anni.

3. Il processo di riforma della PAC

Un parziale riorientamento della politica agricola UE si ebbe già nel **1968 (Piano Mansholt)**, con il tentativo di ridurre il numero di addetti nel settore agricolo, promuovendo delle unità efficienti più grandi e più numerose. La successiva introduzione di misure strutturali per l'implementazione del piano suddetto (**1972**) fece prospettare un effettivo cambiamento, successivamente disatteso a seguito dei tagli dei prezzi (insufficienti) e degli allargamenti a nuovi Paesi dei confini UE nel 1981 e 1986, che contribuirono a portare più occupati nel settore agricolo. L'apertura dell'**Uruguay Round (1986)**, come già ricordato, mise l'Europa davanti alla necessità di riformare la propria politica agricola.

Nel **1988 la riforma Delors** fissava un tetto massimo per le spese agricole; riduceva i prezzi di sostegno, permettendo la progressiva riduzione della sovrapproduzione, la riduzione delle tariffe e dei sussidi all'esportazione; imponeva quote di produzione¹⁰². Si passò, dunque, ad un sistema di riduzione proporzionale della produzione.

Con la riforma che porta il nome del commissario UE irlandese Ray **MacSharry (1992)**, l'Unione europea recuperò il potere contrattuale necessario a concludere positivamente l'Uruguay Round. Bruxelles dovette spingere sull'acceleratore delle riforme sia per il peso sempre più ingombrante degli ammassi della PAC sul bilancio comunitario, sia per le critiche da parte degli Stati Uniti sugli effetti distorsivi di tale politica. I più importanti elementi di modifica della riforma MacSharry possono così essere riassunti: a) drastica **riduzione dei prezzi garantiti** (soprattutto nei settori altamente competitivi e nei prodotti in cui l'Europa non godeva di specificità); b) aumento delle compensazioni agli agricoltori per le perdite di reddito, tramite **aiuti diretti**; c) altre misure di sostegno dei meccanismi del mercato di produzione e

¹⁰² A tal proposito, dal 1984 vengono introdotte **quote di produzione nel settore del latte** e multe per i quantitativi prodotti in più, con il fine di frenare i surplus produttivi dell'Europa del Nord. Si tratta di una misura che, di proroga in proroga sarà mantenuta fino al 2015.

dell'ambiente. A quella riforma appartiene anche l'introduzione del cosiddetto *set-aside*, che consiste nel divieto di coltivare una quota pari al 10% dei seminativi con il fine di contribuire a drenare l'impennata della produzione di grano e mais.

Eventi quali la preparazione ai nuovi allargamenti UE, l'avvicinamento alla moneta unica, l'aumento di competitività dei PVS ed un nuovo Round del GATT resero poi necessari degli ulteriori adattamenti della Politica Agricola Comune. L'allora commissario Franz Fischler, si incaricò della **Riforma del 1999, basata sull'Agenda 2000**. Questa consolidò le modifiche apportate nel 1992, individuando come finalità prioritarie la sicurezza dei prodotti alimentari, la difesa dell'ambiente e la promozione di un'agricoltura sostenibile. Egli volle introdurre un "modello multifunzionale" di agricoltura europea più moderna e, per la prima volta, ambientalista, non più solo produttrice di derrate ma anche fornitrice di servizi ambientali e guardiana del territorio. Gli obiettivi che non rientravano nella politica di mercato venivano inoltre riuniti nello **sviluppo rurale**, che diventava il "secondo pilastro" della PAC. In tale occasione l'UE si prefisse obiettivi precisi quali l'aumento della competitività dei prodotti agricoli comunitari, la semplificazione della legislazione agricola e della sua applicazione, la creazione di lavori sostitutivi e altre fonti di reddito per gli agricoltori, il rafforzamento della posizione dell'Unione nell'ambito dei negoziati dell'Organizzazione mondiale per il commercio e la stabilizzazione della spesa. A tal fine si decideva la riduzione dei prezzi di intervento, compensata dall'aumento degli aiuti agli agricoltori.

La successiva tappa dell'evoluzione della PAC è la (ulteriore) **Riforma Fischler del 2003/2004**, che ha segnato un radicale cambiamento da collegare a due misure in particolare:

1) **l'introduzione dei pagamenti diretti disaccoppiati**, con conseguente trasformazione dell'aiuto **da sostegno al prodotto a sostegno ai produttori** tramite il regime di pagamento unico (RPU). La riforma Fischler ha cioè introdotto il disaccoppiamento (*decoupling*) degli aiuti diretti in base al quale essi sono **erogati indipendentemente dalla produzione**. In questo modo si ha la rottura del legame tra erogazione dell'aiuto e produzione oggetto di aiuto: gli agricoltori sono ora liberi di produrre o non produrre, ricevono comunque l'aiuto sotto forma di pagamento unico, purché soddisfino i requisiti imposti dalla condizionalità. Scopo principale di tale pagamento è garantire una maggiore stabilità dei redditi agli agricoltori, i quali possono decidere che cosa intendono produrre senza perdere gli aiuti, adattando l'offerta alla domanda¹⁰³.

2) **il rafforzamento della politica di sviluppo rurale** come secondo pilastro della PAC, con il fine non solo di favorire la tutela dell'ambiente ma anche di creare occupazione, crescita ed innovazione nelle zone rurali più coinvolte nelle sfide di sostenibilità economica e sociale.

L'abbandono del sostegno ai prodotti, voluto da questa riforma e generalmente considerato all'origine dei problemi di sovrapproduzione, ha avuto la conseguenza

¹⁰³ L'introduzione degli aiuti disaccoppiati, dal 2003, ha comportato il ritiro dalla produzione di oltre 300 mila ettari a **grano duro**, creando problemi all'industria della pasta (e quindi ad alcuni grossi produttori italiani). Ora che le quotazioni sono più che raddoppiate, si è tornati a seminare.

che i prezzi comunitari di sostegno (ovunque ridotti) si sono allineati con quelli dei mercati mondiali. Il processo è continuato con le riforme nei settori dello zucchero, nel 2006, e dell'ortofrutta, nel 2007. Oggi l'agricoltura europea è certamente più competitiva e l'UE rappresenta nel suo insieme il primo esportatore ed importatore mondiale di prodotti agricoli.

In conclusione, seguendo le tappe sin qui brevemente illustrate, la PAC ha dimostrato con il tempo di essere capace di modificarsi (soprattutto negli ultimi 15 anni), anche se dovrà continuare ad adeguarsi alle nuove esigenze di un contesto e di un mercato globalizzato e in rapido mutamento. L'Unione europea ha dialogato con quanti per anni ne hanno aspramente criticato la politica agricola ed è significativo che il *budget* UE 2007-2013 faccia registrare la più grossa riduzione di sempre delle spese PAC (se è vero che si tratta ancora di oltre il 40% del totale, non si dimentichi che negli anni '70 questa cifra era superiore all'85%). In passato, esistevano grandi eccedenze di carne, latte e cereali, e ciò quando in Europa si cercava di produrre su terreni impossibili, quando vigeva un doppio sistema con dazi per evitare di essere inondati da materie prime a prezzi a basso costo e con sussidi all'esportazioni per scaricare all'estero i *surplus* accumulati. Oggi, invece, davanti all'impennata dei prezzi agricoli, all'incapacità di rispondere alle esigenze di una domanda mondiale in crescita e condizionata anche dalla quota aggiuntiva delle materie prime di base destinate al *business* dei biocarburanti, la PAC si è riorientata sugli incentivi svincolati dalla produzione. Mantenere terre incolte garantisce attualmente tra i 400 e i 600 euro per ogni ettaro improduttivo.

Dai superprezzi delle *commodities* ai fenomeni di penuria alimentare, dai cambiamenti climatici alla necessità di acqua ed energia, biocarburanti compresi, oggi si sta riscoprendo l'importanza strategica dell'Europa verde e del suo potenziale di produzione, produttività e qualità.

4. I recenti sviluppi

4.1. La “valutazione sullo stato di salute della PAC”¹⁰⁴

“Non è altro che un modo per affrancare gli agricoltori affinché possano soddisfare la domanda in aumento e rispondere rapidamente alle sollecitazioni del mercato”, così il Commissario Fischer Boel il 20 maggio 2008 in occasione della presentazione di questo atteso documento che raccoglie le proposte della Commissione per l'ammodernamento e la semplificazione della Politica Agricola Comune. Qui di seguito uno schema riassuntivo dei suoi principali elementi:

Regime di pagamento unico: semplificazione, fine delle deroghe e modulazione

Condizionalità degli aiuti diretti. Si tratta di un sistema che la Commissione intende semplificare, ritirando gli obblighi che non sono pertinenti o che ricadono sotto la normale responsabilità dell'agricoltore. Saranno inoltre aggiunti nuovi

¹⁰⁴ “Valutazione sullo stato di salute della PAC”, Proposte legislative della Commissione, 20 maggio 2008, COM(2008) 306/4.

requisiti per salvaguardare i benefici ambientali del regime della messa a riposo e per migliorare la gestione idrica.

Disaccoppiamento degli aiuti, dal momento che dopo la riforma 2003, alcuni Stati membri avevano comunque scelto di mantenere una parte dei pagamenti “accoppiati” (cioè vincolati alla produzione). La proposta di Bruxelles è quella di abolire le restanti deroghe per gli aiuti accoppiati, specialmente per il settore dei cereali, e di integrarli nel regime di pagamento unico (RPU) ad eccezione dei premi per le vacche nutrici, le pecore e le capre, per i quali gli Stati membri possono mantenere gli attuali livelli di aiuto accoppiato.

Sostegni più uniformi. Esistono due modelli di pagamento unico che sono quello storico, con diritti in funzione dei riferimenti storici individuali (per agricoltore), e quello regionale, con tassi di pagamento uniformi basati sugli importi ottenuti dagli agricoltori di una regione per il periodo di riferimento. La Commissione vuole lasciare la scelta ai paesi di rendere più uniforme il loro modello di regime di pagamento unico.

Proroga del regime semplificato di pagamento unico per superficie (RPUS) fino al 2013 (2010 era il termine precedentemente previsto) per dieci dei dodici nuovi Stati membri dell’UE, i quali ancora applicano tale regime.

Sostegno ai settori con problemi specifici. Attualmente gli Stati membri possono trattenere, per settore, il 10% dei massimali di bilancio nazionali applicabili ai pagamenti diretti, da destinare a misure ambientali o al miglioramento della qualità e della commercializzazione dei prodotti del settore in questione¹⁰⁵. La Commissione intende rendere questo strumento più flessibile: il denaro non dovrà più essere speso necessariamente nello stesso settore, ma potrà servire ad aiutare i produttori di latte, carni bovine o carni ovine e caprine in regioni svantaggiate, oppure a sovvenzionare misure di gestione dei rischi quali polizze di assicurazione contro le calamità naturali e fondi comuni di investimento per le epizootie; il regime diventerebbe accessibile anche ai paesi che applicano l’RPUS.

Storno di fondi dagli aiuti diretti allo sviluppo rurale. Ad oggi, tutti gli agricoltori che ricevono più di 5000 euro l’anno di aiuti diretti se ne vedono detrarre il 5%, quota che viene devoluta al bilancio dello sviluppo rurale. La Commissione propone di aumentare questa percentuale al 13% entro il 2012. Le grandi aziende agricole subirebbero ulteriori tagli (un 3% in più per i beneficiari di aiuti eccedenti un totale annuo di 100 000 euro, 6% per oltre 200.000 euro e 9% per oltre 300.000 euro). I fondi così ottenuti potranno essere utilizzati dagli Stati membri a sostegno di programmi in

¹⁰⁵ “Gli Stati membri possono trattenere fino al 10% della componente «massimali nazionali» di cui all’articolo 41 corrispondente a ciascun settore contemplato dall’allegato VI. Nel caso dei seminativi, dei bovini e degli ovini e caprini, si terrà conto di questa trattenuta ai fini dell’applicazione delle percentuali massime fissate rispettivamente negli articoli 66, 67 e 68. In tal caso e nei limiti del massimale fissato a norma dell’articolo 64, paragrafo 2, lo Stato membro in questione effettua, su base annua, un pagamento supplementare agli agricoltori nel settore o nei settori interessati dalla trattenuta. Il pagamento supplementare è concesso per tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per tutelare o valorizzare l’ambiente ovvero per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli secondo condizioni che saranno definite dalla Commissione secondo la procedura di cui all’articolo 144, paragrafo 2” (art. 69 del Regolamento n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003).

materia di cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche e biodiversità.

Pagamento minimo. Il 46,6% del totale dei beneficiari di pagamenti nell'UE riceve meno di 500 euro all'anno. Per ridurre i costi amministrativi che, nel caso delle piccole aziende agricole, sono a volte superiori al pagamento stesso, la Commissione propone di dare la possibilità agli Stati membri di prevedere: un importo minimo di versamento di 250 euro, oppure una superficie ammissibile all'aiuto di almeno 1 ettaro. Disposizioni speciali sono previste per i Paesi (come Cipro e Malta) i cui settori agricoli sono costituiti principalmente da aziende agricole molto piccole.

Organizzazione comune di mercato: intervento minimo

Intervento sul mercato. La Commissione è convinta che gli strumenti di controllo dell'offerta non debbano servire a ridurre l'attitudine degli agricoltori a rispondere alle sollecitazioni del mercato. Questi strumenti devono agire soltanto in quanto rete di sicurezza effettiva. Così, nel settore dei cereali, la proposta introduce un sistema di aggiudicazioni per il grano panificabile. Per i cereali da foraggio, il modello proposto è quello che esiste per il granturco (limite massimo dell'intervento riportato a zero). Si propone di abolire l'intervento per il grano duro e sarebbe eliminato anche nei settori del riso e della carne suina. Il progetto punta, inoltre, sulla creazione di un sistema di aggiudicazioni per il burro e la polvere di latte scremato.

Abolizione permanente della messa a riposo delle terre (set-aside). Si tratta di una proposta (che segue la soppressione temporanea del *set-aside* decisa nell'autunno 2007) finalizzata alla massimizzazione del potenziale della produzione senza che vi sia per gli agricoltori l'obbligo di coltivare le loro terre: questi, se lo desiderano, potranno mantenerle a riposo e continuare ad applicare programmi in favore dell'ambiente. La Commissione suggerisce, inoltre, di mettere a disposizione degli Stati membri strumenti (in particolare nel quadro dei programmi di sviluppo rurale) per mantenere i vantaggi ambientali della messa a riposo delle terre.

Progressiva eliminazione delle quote latte. Dopo che già per la campagna 2008-2009 era in vigore un aumento del 2%, si prevede ora un aumento delle quote dell'1% dal 2010-2011 al 2013-2014. Nel 2015, le quote dovranno scomparire. I Paesi potranno avvalersi dell'articolo 69 (si confronti la nota 17) per sostenere alcune regioni, in particolare quelle di montagna, che rischiano di incontrare difficoltà per mantenere una produzione lattiera redditizia.

Altri sostegni. La Commissione propone una separazione e l'integrazione nel regime di pagamento unico dei sostegni per: canapa, colture proteiche e frutti con guscio (senza periodo transitorio per questi settori), riso (con un periodo di transizione fino al 2012), foraggi essiccati (2011), patate per la produzione di fecola (2011) e lino a fibra lunga (2013). La proposta comprende anche l'abolizione dell'aiuto alla coltura energetica, tenuto conto della domanda molto forte di bioenergia.

Le nuove sfide e il dibattito attuale

La Commissione ha insistito sulla proposta per gli Stati membri di *utilizzare i fondi supplementari ottenuti con l'aumento della modulazione obbligatoria* per rispondere alle priorità dell'UE nei settori del cambiamento climatico, dell'energia rinnovabile, della gestione delle risorse idriche e della biodiversità. Le strategie ed i programmi di

sviluppo rurale costituiscono certamente una delle sfide della nuova PAC e saranno modificati nel periodo 2010-2013 per finanziare ulteriori misure in questi settori. Inoltre, il VII programma-quadro di ricerca contribuirà anche a rispondere a questi problemi, fornendo un sostegno alle innovazioni nel settore agricolo.

Ma l'idea inedita e per certi versi più sorprendente contenuta nelle proposte della Commissione, è quella di *impiegare le risorse comunitarie non utilizzate nel 2008 in misure d'intervento e restituzione all'export, per erogare micro-crediti ad agricoltori nei Paesi in via di sviluppo*. “Non sono in grado di quantificare le risorse disponibili”, ha dichiarato il commissario Fischer Boel, “ma sono significative”. La proposta è stata affidata ad un gruppo di studio all'interno della Commissione e dovrà essere approvata dai Paesi UE dal momento che, di norma, i fondi europei non utilizzati dovrebbero ritornare agli Stati.

Nessun riferimento della Commissione, invece, alla questione dell'*UE ed OGM (organismi geneticamente modificati)*, il cui destino dipende anche dagli approfondimenti scientifici che Bruxelles ha di recente affidato all'EFSA (Agenzia per la sicurezza alimentare di Parma). La tecnologia per la produzione OGM sta dilagando nel resto del mondo: lo sviluppo delle superfici coltivate a *biotech* a livello mondiale è aumentato del 12% dal 2006 al 2007, raggiungendo un totale di 114.3 milioni di ettari in 23 Paesi (*in primis* gli Stati Uniti con 57,7 milioni di ettari, seguiti da Argentina, Brasile, Canada e India)¹⁰⁶. Il punto più evidente e dibattuto è quello della tutela della salute. Ma, accanto a questo, esistono perlomeno altri due temi di riflessione per l'Europa: a) l'adozione di quelle tecnologie tende a creare forti differenziali di produttività a sfavore dell'agricoltura europea, aumentando così il costo potenziale della sua protezione. b) Le industrie europee sono quasi assenti dalla scena competitiva di queste tecnologie. Questo fatto è passibile di creare una forte dipendenza dell'Europa, proprio ora che si comincia a parlare di “seconda generazione di OGM”, cioè non più orientata al mero incremento di produttività ma focalizzata a generare prodotti più appetibili per i consumatori (es. gusto migliore, nessun trasferimento di grassi, etc.).

Il Commissario Marian Fischer Boel ha più volte sottolineato che una riforma fondamentale della PAC entro la fine del quadro finanziario attuale (che si conclude nel 2013) non è né necessaria, né auspicabile. Il contesto dei prezzi più elevati dei prodotti alimentari non deve essere utilizzato per cominciare una micro-gestione della produzione agricola europea e non è l'ora, neppure, di abolire la PAC, ha concluso il commissario. Di fatto, le proposte della Commissione sono state considerate come un primo compromesso, in attesa di un **accordo politico del Consiglio** che consentisse l'entrata in vigore dei cambiamenti previsti nel 2009.

4.2. L'Accordo politico del Consiglio

Nella mattina del 20 novembre 2008, a conclusione di un'intensa (ed ininterrotta) nottata di negoziati, si è concluso l'esercizio che ha portato ad una nuova riforma

¹⁰⁶ Altri dati significativi; 58,6 sono i milioni di ettari coltivati a soia, l'OGM più diffuso; 9% la quantità di coltivazioni OGM destinate alla produzione di *biofuel*; 75% la quantità OGM sul totale di mais coltivato in USA nel 2007. Il 40% nel 2003; 6.9 miliardi di dollari il valore di mercato delle colture *biotech* nel mondo; 100 milioni di agricoltori di *biotech* nel mondo stimati entro il 2015.

(“stato di salute”) della Politica Agricola Comune. Come previsto le discussioni principali hanno riguardato modulazione, tabacco e quote latte.

Modulazione

Notevole la diminuzione delle proposte iniziali della Commissione. L'accordo prevede il seguente schema (le percentuali di seguito riportate sono aggiuntive rispetto alla modulazione preesistente del 5%):

- franchigia di 5.000 euro al di sotto della quale non si applicano ritenute;
- per le aziende che percepiscono più di 5.000 euro si applica una riduzione del 2% nel 2009, del 3% nel 2010, del 4% nel 2011 e del 5% dal 2012;
- per le aziende che percepiscono più di 300.000 euro ci sarà un taglio ulteriore del 4% (si fa presente che le tre fasce che nella proposta iniziale avrebbero dovuto subire una modulazione supplementare progressiva, sono state ridotte ad una soltanto).

Le nuove sfide cui i fondi della modulazione saranno destinati sono, come previsto, il cambiamento climatico, la gestione delle risorse idriche, le energie rinnovabili e la biodiversità. A queste, novità dell'ultim'ora, si aggiungono due “sfide” ulteriori: il settore lattiero-caseario e l'innovazione. Altra importante introduzione dell'ultimo momento riguarda il tasso di cofinanziamento che per queste nuove misure da inserire nello sviluppo rurale (e solo per queste) supererà il tradizionale tasso del 50% per raggiungere il 75% (che potrà essere portato a 90% nelle regioni di convergenza).

Settore lattiero-caseario

L'accordo prevede l'aumento annuo dell'1% fino al 2013. L'Italia è riuscita ad ottenere che questo aumento sia concesso in un'unica soluzione già nel 2009. Questo è il punto che, assieme alla modulazione, ha creato i problemi principali in vista dell'accordo finale. La Germania in particolare, ha chiesto alcune “garanzie” per limitare il più possibile l'aumento di produzione di latte in Italia. In questo ambito è stato inserito un paragrafo che prevede un notevole aumento del superprelievo (la multa in caso di produzione oltre la quota). Sempre nel settore lattiero importanti novità riguardano il già citato “fondo per il latte” nello sviluppo rurale, un aumento dei fondi utilizzabili attraverso l'articolo 68 per il settore e la possibilità di concedere un aiuto di Stato di alcuni milioni di euro per il settore fino al 2014. Infine è stato abolito il regime di ammasso privato per i formaggi. In conclusione si ricorda che l'accordo prevede anche una doppia analisi della situazione del mercato, e di eventuali ulteriori interventi correttivi, nel 2010 e nel 2012.

Tabacco

“Il tabacco non è un argomento dell'*health check*”: la Commissione non è riuscita a mantenere un'assoluta fermezza in materia anche se, a conti fatti, il settore ne esce comunque perdente. Uniche novità riguardano dei vincoli maggiori che possono essere fissati per indirizzare l'ammontare degli aiuti allo sviluppo rurale (il 50% dal 2011) verso misure specifiche per il settore. Altra novità dell'ultimo minuto, che dovrebbe andare a vantaggio del solo settore del tabacco in Italia, prevede la possibilità di concedere un aiuto “*flat-rate*” (uguale per tutti) alle aziende i cui pagamenti diretti si sono ridotti nel 2010 rispetto al 2009 di oltre il 25% (secondo il Ministro Zaia questi aiuti andranno ai piccoli produttori di tabacco). L'aiuto sarà pari a 4.500 euro per azienda nel 2011 (che diventeranno 3.000 nel 2012 e 1.500 nel 2013). “Unico” obbligo la presentazione di un piano di ristrutturazione.

Articoli 68-69-70

Le uniche novità sono rappresentate dall'aumento, fino al 3,5% del limite di finanziamento per le misure potenzialmente distorsive della concorrenza (quelle fino ad oggi previste dall'articolo 69 e precedentemente fissato al 2,5%) e dalla percentuale di cofinanziamento per interventi assicurativi e mutualistici ex articoli 69 e 70.

Disaccoppiamento dei pagamenti legati alla produzione

Saranno completamente disaccoppiati:

- dal 2012 i pagamenti per i foraggi essiccati;
- dal 2010 il premio qualità grano duro;
- entro il 2012 i pagamenti per riso, frutta in guscio, sementi e piante proteiche.

Varie

- Aumento dell'indennità di primo insediamento di giovani agricoltori da 55 mila a 70 mila euro;
- Mantenimento dell'intervento per grano duro e riso come "rete di sicurezza" (modello mais);
- Possibilità per gli Stati membri di rivedere il tasso di disaccoppiamento nel settore ortofrutta andando verso un maggior disaccoppiamento;
- Pagamento minimo obbligatorio (oggi è solo facoltativo) fissato a 100 euro o un ettaro. Gli Stati membri possono fissare anche soglie diverse: per l'Italia il limite minimo si può spingere sino a 400 euro in valore e quello in superficie sino a 0,5 ettari.