

DE BERTI ■ JACCHIA

De Berti Jacchia Franchini Forlani
studio legale

La politica agricola comune ai tempi della Brexit

Roberto A. Jacchia

Davide Scavuzzo

1. Introduzione

Nel contesto del negoziato per la Brexit, l'agricoltura presenta particolare importanza. In termini di spesa dell'Unione Europea, la politica agricola comune (PAC) riveste un ruolo centrale. La spesa agricola è centralizzata e rappresenta circa il 40% del bilancio annuale dell'Unione. Nessun altro settore, ad eccezione della difesa, riceve sostegno e finanziamenti di entità comparabile. L'agricoltura è infatti l'unico comparto interamente finanziato dal bilancio unionale e la spesa europea sostituisce integralmente quelle nazionali. Ciò non accade in nessun altro campo, come la ricerca, l'istruzione, i trasporti, etc., in quanto finanziati interamente o parzialmente dai bilanci nazionali e gestiti direttamente dagli Stati Membri.

Peraltro, la rilevanza degli effetti della Brexit sulla PAC sembrano sottostimati e l'argomento ricorre raramente nel pur quotidiano e amplissimo dibattito.

Nel presente lavoro si rammenteranno i fondamentali della politica agricola comune europea, la sua storia e la sua evoluzione, si evidenzieranno alcuni dati economici significativi a livello sia europeo che del Regno Unito, e si individueranno i principali prevedibili effetti sistemici della Brexit sul comparto.

2. La politica agricola comune

Il settore dell'agricoltura dipende da una quantità di fattori climatici e geografici ed è soggetto a squilibri strutturali tra domanda e offerta dovuti alla durata dei cicli produttivi e alla invariabilità dei fattori di produzione. Pertanto, è caratterizzato da una forte volatilità dei prezzi dei prodotti e conseguente instabilità dei redditi delle popolazioni agricole. L'Unione Europea ha per tali ragioni storicamente ritenuto necessario regolare i mercati agricoli e sostenere i redditi dei produttori, per poter contare su approvvigionamenti alimentari costanti e quanto più possibile autosufficienti, oltre a remunerare alcuni beni e interessi pubblici che non hanno necessariamente un valore di mercato, come la tutela dell'ambiente, il contrasto del depopolamento rurale, la salute degli animali, la sicurezza e la qualità degli alimenti.

La PAC si fonda sul Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE), ed è ora disciplinata dagli artt. da 38 a 44 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). La PAC era nata in origine con lo scopo di includere i prodotti agricoli nella libera circolazione delle merci mantenendo però un livello elevato di intervento pubblico; pertanto, era necessario sopprimere i meccanismi d'intervento nazionali incompatibili con il mercato comune e sostituirli con politiche di intervento unificate.

Ai sensi dell'articolo 39 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), gli obiettivi della PAC consistono:

- a) nell'incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico ed assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola ed un impiego migliore dei fattori della produzione, in particolare della manodopera;

- b) nell'assicurare un tenore di vita equo alle popolazioni agricole, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;
- c) nello stabilizzare i mercati;
- d) nel garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e
- e) nell'assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

La PAC è composta da due pilastri: il primo è dato dai pagamenti diretti agli agricoltori¹ e dalle misure per regolamentare i mercati agricoli, racchiuse nell'Organizzazione Comune dei Mercati dei prodotti agricoli (OCM)², il secondo consiste nella politica di sviluppo rurale³.

3. Il finanziamento della PAC

Originariamente, la PAC era finanziata da un unico fondo, il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG). Tale fondo è stato sostituito nel 2007 da due fondi, il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA), che finanzia i pagamenti diretti agli agricoltori⁴ e le misure per regolamentare i mercati agricoli⁵, ed il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), che finanzia i programmi di sviluppo rurale degli Stati Membri⁶. Entrambi i fondi fanno parte del bilancio generale dell'Unione⁷ e sono gestiti dalla Commissione Europea.

Il bilancio generale dell'Unione è finanziato in gran parte dagli Stati Membri, i cui contributi variano in base al loro reddito nazionale lordo (RNL). Il Regno Unito è un contribuente netto al bilancio dell'UE, ossia paga più di quanto riceve direttamente dall'UE, ad esempio sotto forma di pagamenti di sostegno della PAC, fondi di ricerca e sviluppo, fondi per le malattie degli animali e fondi di sviluppo

¹ Note sintetiche sull'Unione Europea, *Il primo pilastro della politica agricola comune (PAC): II — Pagamenti diretti agli agricoltori*, disponibile al seguente [LINK](#).

² Note sintetiche sull'Unione Europea, *il primo pilastro della politica agricola comune (PAC): I — L'Organizzazione comune dei mercati (OCM) dei prodotti agricoli*, disponibile al seguente [LINK](#).

³ Note sintetiche sull'Unione Europea, *Il secondo pilastro della PAC: La politica di sviluppo rurale*, disponibile al seguente [LINK](#).

⁴ Regolamento (UE) N. 1307/2013, del 17.12. 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n.637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio. GUUE L 347 del 20.12.2013. Disponibile al seguente [LINK](#).

⁵ Regolamento (UE) N. 1308/2013, del 17.12.2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio. GUUE L 347 del 20.12.2013. Disponibile al seguente [LINK](#).

⁶ Regolamento (UE) N. 1305/2013, del 17.12. 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio. GUUE L 347 del 20.12.2013. Disponibile al seguente [LINK](#).

⁷ Regolamento (UE) N. 1306/2013, del 17.12. 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008. GUUE L 347 del 20.12.2013. Disponibile al seguente [LINK](#).

regionale. Ciò è dovuto al fatto che l'Unione assegna i fondi in modo diverso in base alla loro destinazione. Ad esempio, il prodotto interno lordo (PIL) pro capite del Regno Unito è del 9% superiore alla media europea e non si qualifica pertanto per una percentuale elevata di utilizzo delle risorse dei fondi, che sono in linea di principio volti a sostenere le economie meno sviluppate dell'Unione e a migliorare la loro *performance* economica.

Il bilancio dell'UE per il 2016 prevede in totale 155 miliardi di euro in stanziamenti d'impegno⁸ (a prezzi correnti). Il primo pilastro della PAC rappresenta il 27,2 % degli stanziamenti d'impegno per il 2016 (42,22 miliardi di euro), mentre il secondo pilastro ne rappresenta il 12 % (18,68 miliardi di euro). In totale, quindi, per l'anno 2016 la PAC rappresenta il 39,2 % del bilancio europeo⁹.

4. Gli “sconti” al Regno Unito

Alcuni Stati Membri hanno negoziato condizioni speciali (c.d. sconti) relativi ai loro contributi al budget europeo. Il Regno Unito è storicamente il caso più rappresentativo. Il primo sconto britannico era stato ottenuto nel 1984 al summit di *Fontainebleau* da *Margaret Thatcher* e consiste in un meccanismo *ad hoc* in base al quale al Governo britannico viene rimborsato il 66% della differenza tra ciò che paga e ciò che riceve dal bilancio unionale. Nel 2005 sono state apportate a tale rimborso alcune modifiche sostanziali, principalmente escludendo il costo dei dodici nuovi Stati Membri dell'Europa dell'Est, di cui il Regno Unito aveva sostenuto l'adesione all'Unione Europea; a seguito di ciò, la quantità di denaro a cui il Regno Unito ha titolo attraverso i rimborsi è diminuita considerevolmente negli anni recenti¹⁰.

Per quanto riguarda il settore dell'agricoltura, il rimborso costituirebbe un disincentivo per il Tesoro del Regno Unito ad attingere a fondi discrezionali del budget europeo; per ogni sterlina in più che il Regno Unito riceve dal bilancio dell'UE, il Tesoro britannico cede circa 66 *pence* che potrebbero essere altrimenti investiti in altri settori dell'economia. La riluttanza del Governo britannico ad attingere ai fondi discrezionali è una delle ragioni per cui la quota dei fondi per lo sviluppo rurale del Regno Unito è la più bassa di tutti gli Stati Membri secondo un criterio per ettaro. I fondi unionali per lo sviluppo rurale sono assegnati secondo una formula basata sull'assegnazione storica. Invece di optare per un'assegnazione più obiettiva, e quindi una maggiore allocazione di fondi dal bilancio unionale per lo sviluppo rurale, la strategia britannica è stata quella di rafforzare la quantità delle somme disponibili per i programmi di sviluppo rurale, riducendo i pagamenti diretti agli agricoltori (primo pilastro) e trasferendo i relativi fondi al secondo pilastro.

⁸ Gli stanziamenti di impegno sono gli importi autorizzati in favore di programmi o progetti che possono essere iscritti in un determinato esercizio. Essi creano un impegno dell'Unione nei confronti dei beneficiari.

⁹ Ulteriori informazioni sono disponibili ai seguenti [LINK](#) e [LINK](#).

¹⁰ Per ulteriori informazioni sul *rebate* britannico si veda il *briefing* dell'*European Parliamentary Research Service* (EPRS), *The UK 'rebate' on the EU budget: An explanation of the abatement and other correction mechanisms*, disponibile al seguente [LINK](#).

Vi è verosimilmente una distorsione oramai divenuta strutturale nel sostegno europeo all'agricoltura britannica, che potrebbe rendere più acute e di meno agevole soluzione le conseguenze settoriali della Brexit.

5. Le riforme della PAC

Per raggiungere gli obiettivi delineati dall'articolo 39 TFUE, nel corso del tempo la PAC ha conosciuto varie riforme per adeguare i meccanismi di aiuto così da consentire agli agricoltori di fronteggiare le nuove esigenze del mercato. In particolare, cinque grandi riforme si sono succedute dall'introduzione della PAC.

6. La riforma del 1992

Fin dalla sua entrata in vigore, la PAC si era basata su tre principi fondamentali: l'unicità del mercato tra gli Stati Membri, con fissazione di prezzi comuni e armonizzazione delle legislazioni in campo amministrativo, sanitario e veterinario; la protezione doganale comune verso l'esterno; la solidarietà finanziaria, attuata per mezzo del Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia per l'Agricoltura (FEOGA), per il sostegno dei prezzi agricoli ed il finanziamento degli investimenti di settore. Tuttavia, la politica di prezzi di sostegno molto elevati rispetto ai prezzi del mercato mondiale e la garanzia di acquisto illimitata assicurata ai produttori dalla PAC, hanno dato vita ad ingenti eccedenze di prodotti agricoli ed a sperequazioni strutturali tra domanda e offerta. Pertanto, per contenere questi effetti avversi e tenere sotto controllo la spesa agricola, è stata attuata nel 1992 una prima radicale riforma della PAC, sostituendo un sistema di protezione basato sui prezzi con un sistema di aiuti compensativi al reddito. In particolare, le perdite di reddito risultanti dal calo dei prezzi garantiti delle grandi colture sono state compensate da aiuti diretti per ettaro, mentre il calo dei prezzi della carne bovina è stato compensato dalla concessione di premi per capo di bestiame.

7. L'agenda 2000¹¹

Al fine di rendere l'agricoltura europea multifunzionale, sostenibile e competitiva, il Consiglio Europeo di Berlino del 24 marzo 1999 ha dato vita ad una nuova

¹¹ Il pacchetto legislativo dell'Agenda 2000 è stato concepito nel Consiglio europeo di Madrid nel dicembre 1995 ed è frutto dello sforzo combinato di tutte le istituzioni. In tale occasione ed in vista dell'apertura dei negoziati di adesione con i nuovi Paesi candidati, i capi di Stato e di Governo avevano invitato la Commissione a presentare le proprie opinioni, unitamente ad un documento complessivo sull'allargamento. Al tempo stesso, la Commissione era stata invitata a preparare, sulla base di un'analisi approfondita del sistema di finanziamento dell'Unione, una comunicazione sul futuro quadro finanziario, tenuto conto delle prospettive di allargamento. Nella comunicazione "[Agenda 2000: Per un'Unione più forte e più ampia](#)", presentata dalla Commissione il 16 luglio 1997, è stata data una risposta globale a queste richieste. La comunicazione descrive in un unico testo le prospettive generali di sviluppo dell'Unione europea e le sue politiche, i problemi orizzontali discendenti dall'allargamento ed il modello di un futuro quadro finanziario per i primi sette anni del nuovo millennio, nel contesto di un'Unione allargata. Tra le priorità evidenziate dalla Commissione rientrava il perseguimento della politica agricola comune.

riforma, che amplia ed integra quella del 1992, sostituendo le misure di sostegno dei prezzi con i pagamenti diretti degli aiuti.

In base a tale riforma, sono stati previsti:

- a) un nuovo allineamento dei prezzi interni ai prezzi mondiali, in parte compensato da aiuti diretti ai produttori per salvaguardare il reddito;
- b) il rispetto da parte degli Stati Membri delle condizioni ambientali (eco-condizionalità) per la concessione degli aiuti e la possibilità di ridurli (modulazione) per finanziare le misure di sviluppo rurale;
- c) l'introduzione di una politica unionale a favore dello sviluppo rurale (secondo pilastro); e
- d) la stabilizzazione di bilancio grazie alla definizione di un quadro finanziario rigoroso per il periodo 2000-2006.

8. La riforma del 2003

In data 26 giugno 2003, il Consiglio dell'Unione Europea, nella sua formazione "Agricoltura e Pesca", ha approvato una radicale riforma della PAC, mirante a collegare più direttamente l'agricoltura europea ai mercati mondiali, gettare le basi dell'allargamento dell'Unione, rispondere alle nuove esigenze della società in materia di salvaguardia dell'ambiente e qualità dei prodotti e rendere la PAC più compatibile con le posizioni dei Paesi terzi.

Tale riforma ha previsto:

- a) un modello di pagamento unico per azienda agli agricoltori dell'Unione, incentrato sulla stabilità dei redditi ed indipendente dalla produzione; alcuni elementi degli aiuti c.d. "accoppiati" potevano essere mantenuti, in misura limitata, per evitare l'abbandono della produzione;
- b) la condizionalità, che consiste nel subordinare il pagamento unico al rispetto delle norme in materia di salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare, sanità animale e vegetale e protezione degli animali, come pure all'obbligo di mantenere i terreni di coltura in buone condizioni agronomiche ed ecologiche;
- c) il potenziamento delle politiche di sviluppo rurale, cui sarebbero stati destinati maggiori stanziamenti, nuove misure a favore dell'ambiente, della qualità e del benessere animale, nonché per aiutare gli agricoltori ad adeguarsi alle norme di produzione europee;
- d) la modulazione, ossia la riduzione dei pagamenti diretti alle grandi aziende al fine di finanziare le nuove politiche di sviluppo rurale,
- e) un meccanismo di disciplina finanziaria inteso ad impedire che venisse superato il bilancio agricolo fissato fino al 2013; e
- f) ritocchi alla politica dei mercati agricoli, a fini di stabilizzazione e miglioramento delle organizzazioni comuni di mercato.

La riforma mirava, inoltre, a rafforzare la posizione negoziale dell'Unione Europea nelle trattative commerciali nell'ambito dell'Agenda di sviluppo di *Doha* nelle sedi istituzionali dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)¹².

¹² L'Agenda di sviluppo di Doha (conosciuta meglio come *Doha Round*) è l'ultima fase di negoziati commerciali in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Il suo obiettivo era

9. La “valutazione dello stato di salute” del 2009

La “valutazione dello stato di salute” della PAC del 2009 (*CAP Health Check*) consolida la riforma del 2003, rivisitando un ampio ventaglio di misure. Si tratta di una intesa politica raggiunta dai ministri dell’agricoltura dell’Unione volta ad ammodernare e semplificare ulteriormente la PAC, e riguardante una serie di misure su:

- a) rafforzamento del disaccoppiamento degli aiuti. Se la riforma della PAC aveva disaccoppiato gli aiuti diretti corrisposti agli agricoltori, ossia i pagamenti non erano più vincolati alla produzione di un particolare prodotto, alcuni Stati Membri potevano comunque optare per il mantenimento di una parte dei pagamenti accoppiati, cioè vincolati alla produzione. A seguito del *CAP Health Check* i rimanenti aiuti accoppiati sarebbero stati disaccoppiati e integrati nel regime di pagamento unico;
- b) incremento della modulazione, ossia il meccanismo per il quale vengono decurtati i pagamenti diretti agli agricoltori e il denaro così risparmiato viene utilizzato per favorire lo sviluppo rurale; e
- c) snellimento delle regole in materia di intervento pubblico e controllo dell’offerta, al fine di non frenare la capacità degli agricoltori di rispondere ai segnali del mercato.

10. La riforma del 2013

Una nuova riforma della PAC è stata adottata nel 2013, intesa a rendere i pagamenti diretti più equi e subordinati all’osservanza di pratiche agricole efficaci per conservare la biodiversità, la qualità del suolo e l’ambiente in generale, a rafforzare la posizione degli agricoltori e a dare alla PAC maggiore efficacia e trasparenza. Il nuovo accordo riguarda in particolare:

- a) i pagamenti diretti;
- b) l’organizzazione comune dei mercati agricoli (OCM);
- c) lo sviluppo rurale; ed
- d) un regolamento orizzontale sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC.

Una serie di questioni saranno trattate separatamente nell’ambito dei negoziati del quadro finanziario pluriennale in corso 2014-2020 (QFP), più specificamente, il trasferimento di fondi tra pagamenti diretti (primo pilastro) e sviluppo rurale (secondo pilastro), l’assegnazione delle dotazioni nazionali per i pagamenti diretti e per lo sviluppo rurale, le percentuali di cofinanziamento e la questione del livellamento e della riduzione per gradi.

quello di realizzare una grande riforma del sistema commerciale internazionale attraverso l’introduzione di barriere tariffarie più basse ed una revisione profonda della disciplina degli scambi. Il programma di lavoro copre circa 20 settori. Il *Doha Round* era stato lanciato alla quarta Conferenza ministeriale dell’OMC a Doha, Qatar, nel novembre 2001. La dichiarazione ministeriale di Doha ha fornito il mandato per i negoziati, che includono l’agricoltura, i servizi in generale e un settore della proprietà intellettuale, già avviato in precedenza. A Doha, i ministri hanno inoltre approvato una decisione su come affrontare i problemi che i Paesi in via di sviluppo incontrano nell’attuazione degli attuali accordi OMC.

11. La PAC dopo il 2013 sino alla consultazione pubblica del 2017

Dopo la riforma del 2013, sono state intraprese diverse iniziative al fine di adattare i quadri regolamentari all'evoluzione istituzionale, economica e di bilancio. Queste iniziative includono l'avvio di un secondo pacchetto "latte" nel 2016 al fine di ridurre l'offerta e far fronte alla crisi dei prezzi subita dagli allevatori europei dopo l'abolizione delle quote nel 2015¹³, l'organizzazione della Conferenza di *Cork 2.0* nel settembre 2016¹⁴, la riapertura del dibattito sulla politica di sviluppo rurale dopo il 2020 e la proposta di alcune misure di semplificazione degli atti di base della PAC¹⁵.

Dopo la riforma del 2013, il contesto è ancora cambiato. A causa, tra l'altro, di fattori macroeconomici e tensioni geopolitiche che ostacolano una chiara pianificazione a lungo termine, i prezzi agricoli sono scesi sostanzialmente e l'instabilità del mercato è aumentata. Si è registrato inoltre un aumento di accordi commerciali bilaterali piuttosto che multilaterali, che richiedono un attento bilanciamento degli interessi offensivi e difensivi, con particolare attenzione per alcuni settori sensibili. Infine, l'Unione ha sottoscritto impegni internazionali, in particolare, in materia di cambiamenti climatici nell'ambito della Conferenza di Parigi¹⁶ e gli aspetti generali dello sviluppo sostenibile attraverso gli obiettivi di sviluppo delle Nazioni Unite¹⁷.

¹³ Regolamento delegato (UE) 2016/1614 della Commissione, dell'8 settembre 2016, che istituisce misure di sostegno eccezionali a carattere temporaneo per il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari sotto forma di una proroga del periodo d'intervento pubblico per il latte scremato in polvere nel 2016 e di un anticipo del periodo d'intervento pubblico per il latte scremato in polvere nel 2017 e recante deroga al regolamento delegato (UE) 2016/1238 per quanto concerne il proseguimento dell'applicazione del regolamento (CE) n. 826/2008, con riguardo agli aiuti all'ammasso privato a norma del regolamento di esecuzione (UE) n. 948/2014, e del regolamento (UE) n. 1272/2009, con riguardo all'intervento pubblico a norma del presente regolamento. GUUE L 242 del 09.09.2016.

¹⁴ *Cork 2.0: European Conference on Rural Development*. La Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale svoltasi a Cork in data 5 e 6 settembre 2016 è stata organizzata dalla Commissione Europea. 300 responsabili politici e altri gruppi coinvolti nello sviluppo rurale hanno discusso le sfide attuali e future dell'agricoltura e delle zone rurali, nonché delle possibili risposte politiche. La conferenza ha rilasciato la "Dichiarazione di Cork 2.0", successiva alla "Dichiarazione di Cork" del 1996. Il testo della dichiarazione è disponibile al seguente [LINK](#).

¹⁵ Allegato della proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1299/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1308/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014, (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione n. 541/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, disponibile al seguente [LINK](#).

¹⁶ La Conferenza di Parigi sui cambiamenti climatici, COP 21 o CMP 11, si è tenuta a Parigi, Francia, dal 30 novembre al 12 dicembre del 2015. È stata la 21ª sessione annuale della conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1992 e la 11ª sessione della riunione delle parti del Protocollo di Kyoto del 1997.

¹⁷ L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile consiste in un quadro di riferimento universale per aiutare tutti i Paesi a eliminare la povertà e a conseguire uno sviluppo sostenibile entro il 2030 e prevede un insieme ambizioso di 17 obiettivi di sviluppo sostenibile.

Il 2 febbraio 2017 la Commissione Europea ha lanciato una consultazione sul futuro della politica agricola comune, che include anche una valutazione d'impatto iniziale, per meglio comprendere come modernizzare e semplificare le politiche attuali. La consultazione si è chiusa il 2 maggio 2017. I suoi risultati saranno presentati il 7 luglio 2017 e saranno inclusi in una comunicazione della Commissione la cui uscita è prevista entro la fine del 2017. Tra gli obiettivi della futura comunicazione vi è quello di mostrare come la PAC possa contribuire alle dieci priorità della Commissione¹⁸ e agli obiettivi di sviluppo sostenibile. Per raggiungere tali obiettivi, il processo di riforma si concentrerà su specifiche priorità politiche, fatte salve le dotazioni finanziarie per la PAC nel prossimo quadro finanziario pluriennale e qualsiasi possibile impatto derivante dall'abbandono dell'Unione da parte del Regno Unito o da altre sfide impreviste.

12. La PAC e il Regno Unito

Per meglio comprendere quali potrebbero essere le conseguenze della Brexit nel settore agricolo, ci si deve ora soffermare su come la PAC sia stata attuata nel Regno Unito. Al riguardo, si farà riferimento ai quadri finanziari pluriennali per i periodi 2007-2013 e 2014-2020.

Con riferimento al quadro finanziario pluriennale 2007-2013, la PAC ha investito nel settore agricolo e nelle zone rurali del Regno Unito 29,2 miliardi di euro. L'obiettivo è stato quello di stabilizzare il reddito degli agricoltori, di ammodernare e migliorare la sostenibilità delle aziende e di garantire ai cittadini britannici il rifornimento di alimenti sicuri, convenienti e di qualità.

Le risorse pubbliche unionali sono fondamentali per l'agricoltura britannica. Nel 2013 le sovvenzioni della PAC hanno, infatti, rappresentato il 43% del reddito agricolo britannico. Gli aiuti agli agricoltori sono distribuiti tramite i pagamenti diretti, che costituiscono una rete di sicurezza fondamentale per la modernizzazione assicurando agli agricoltori un minimo di stabilità e livello di reddito e permettono alle aziende agricole di proseguire l'attività e mirare ad obiettivi di medio e lungo termine. Nel 2012 il Regno Unito ha ricevuto più di 3.297 milioni di euro in pagamenti diretti, di cui hanno usufruito circa 178.900 beneficiari, due terzi dei quali hanno ricevuto un pagamento rientrante nella fascia tra 2.000 euro e 50.000 euro.

Per quanto riguarda il commercio estero del Regno Unito, esso ha registrato tendenze espansive, oltre che a motivo dell'accesso al Mercato Unico dell'Unione, anche a causa della sua partecipazione agli Accordi di libero scambio. Infatti, le esportazioni di alimenti verso i mercati globali (al di fuori dell'UE) sono cresciute del 60% nell'ultimo decennio, passando da 5,6 miliardi di euro nel 2004 a quasi 10 miliardi di euro nel 2013. Nello stesso periodo il valore delle esportazioni

¹⁸ Le 10 priorità della Commissione per il 2015-2019 riguardano: occupazione, crescita e investimenti; mercato unico digitale; unione dell'energia e clima; mercato interno; un'Unione economica e monetaria più avanzata e più equa; un accordo commerciale equilibrato tra UE e USA; giustizia e diritti fondamentali; migrazioni; un ruolo più incisivo a livello mondiale; cambiamento democratico. Per ulteriori informazioni si veda il seguente [LINK](#).

complessive del Regno Unito sul mercato mondiale è raddoppiato (8% di crescita annua) fino a raggiungere un valore di 115 miliardi di euro nel 2013.

A proposito delle aree rurali, dal 2007 la PAC ha investito nel Regno Unito più di 7,5 miliardi di euro. Le principali misure si sono concentrate sullo sviluppo di un ambiente diversificato, sulla silvicoltura, sul sostegno delle aree meno favorite e sul miglioramento della qualità della vita; hanno altresì contribuito a migliorare la competitività dell'agricoltura britannica e dell'economia rurale. Nello specifico, i fondi per lo sviluppo rurale hanno sostenuto il Regno Unito:

- a) nel fornire una formazione professionale a 114.000 persone, attraverso misure destinate a promuovere la conoscenza e migliorare il potenziale umano;
- b) nell'offrire a 5,1 milioni di persone servizi migliori; e
- c) nel destinare più di 10 milioni di ettari di terreni ai regimi agroambientali, al miglioramento della biodiversità, alla protezione delle acque e al miglioramento della qualità dei suoli.

Nel periodo 2014-2020, la PAC ha investito ed è destinata ad investire nel settore agricolo e nelle zone rurali del Regno Unito (salvi gli effetti Brexit) quasi 28 miliardi di euro, ma solamente gli agricoltori attivi beneficeranno dei regimi di sostegno al reddito. Tra gli scopi perseguiti rientrano il mantenimento dei posti di lavoro, la sostenibilità, la modernizzazione, l'innovazione e la qualità. Il Regno Unito è il 5° più grande destinatario di pagamenti diretti, dopo Francia, Germania, Spagna e Italia, ed i fondi disponibili per i pagamenti diretti nel Regno Unito sono di circa 22,5 miliardi euro.

Per contrastare il cambiamento climatico e per promuovere la sostenibilità, gli agricoltori britannici avranno a disposizione il 30% dei pagamenti diretti. Al fine di attuare questi obiettivi, le misure dovranno essere collegate a pratiche agricole rispettose dell'ambiente, alla diversificazione delle colture, al mantenimento di pascoli permanenti e alla conservazione delle aree di interesse ecologico.

Con riferimento alle misure di sostegno al mercato, nel 2017 verranno aboliti i restanti vincoli alla produzione e le sovvenzioni all'esportazione saranno utilizzate solo in condizioni di mercato eccezionali.

Quanto al sostegno finanziario delle zone rurali, per il periodo 2014-2020, il contributo totale dell'Unione ammonta a quasi 5,2 miliardi di euro. I fondi devono essere spesi in conformità con le priorità stabilite dai 4 Programmi di sviluppo rurale del Regno Unito (Inghilterra, Irlanda del Nord, Scozia, Galles), che si concentreranno su tre obiettivi principali:

- a) miglioramento della competitività nel settore agricolo;
- b) conservazione degli ecosistemi e utilizzazione efficiente delle risorse naturali;
- c) creazione delle condizioni per la rigenerazione economica e sociale delle aree rurali.

Alcuni esempi di progetti di sviluppo rurale sostenuti dalla PAC riguardano il miglioramento della catena di approvvigionamento lattiero gallese, il supporto

agroalimentare per le aree montane scozzesi, la modernizzazione delle strutture di produzione di bestiame di razza in Irlanda del Nord¹⁹.

13. Gli effetti della Brexit sulla PAC

Ci si può, a questo punto, domandare quali siano i prevedibili effetti della Brexit, con l'uscita del Regno Unito dal sistema della PAC.

In seguito alla Brexit, il Regno Unito cesserà di ricevere i fondi unionali con ricadute potenzialmente molto significative per l'agricoltura britannica. Le sovvenzioni agricole dell'Unione attualmente costituiscono circa il 50-60% del reddito agricolo del Regno Unito. Il Governo britannico ha garantito l'attuale livello di pagamenti diretti fino al 2020 nell'ambito della transizione verso nuovi accordi nazionali²⁰. Ciò è in linea con quanto previsto dall'attuale periodo di finanziamento della PAC; tuttavia, non è chiaro quali livelli di sostegno il Governo britannico sarà disposto a, ed in grado di, fornire oltre questo periodo.

Nel lungo termine, il Regno Unito potrebbe migliorare la propria politica agricola, ambientale e alimentare nazionale per meglio rispondere alle esigenze specifiche del settore agricolo, dell'ambiente e dei consumatori. A breve termine, tuttavia, il Governo britannico non potrà fare a meno di sviluppare nuovi accordi commerciali con l'UE e con il resto del mondo, cercare di fornire stabilità reddituale, prospettive e chiarezza normativa alle proprie popolazioni agricole, rivedere i finanziamenti per il settore agricolo e garantire l'accesso al lavoro.

14. Le future relazioni commerciali per i prodotti agro-alimentari

Il Regno Unito è un importatore netto di alimenti, ossia le sue importazioni superano le esportazioni. È quindi un mercato molto attraente per i prodotti agro-alimentari provenienti sia dall'Unione che dal resto del mondo. Se da un lato ciò potrebbe rappresentare un vantaggio nelle negoziazioni commerciali per la Brexit relative a tali prodotti, dall'altro l'uscita dal Mercato Unico e dall'Unione Doganale creerà notevoli incertezze a carico del settore agro-alimentare nazionale.

Se un accordo bilaterale di libero scambio tra Regno Unito e Unione Europea non dovesse essere concluso nei tempi brevi, il commercio tra le parti si svolgerà in base alle regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e in particolare dall'Accordo sull'agricoltura del 1994. Tale accordo si propone di migliorare l'accesso al mercato attraverso misure specifiche, prevede una riduzione dei volumi di sostegno differenziata a seconda della natura degli aiuti, classificati in diversi "box" (scatole) in funzione della loro attitudine a distorcere i mercati agricoli²¹ e una riduzione delle sovvenzioni alle esportazioni.

¹⁹ Per ulteriori informazioni circa gli esempi di progetti di sviluppo rurale menzionati, nonché sull'attuazione della PAC nel Regno Unito, si veda il seguente [LINK](#).

²⁰ Si veda il seguente [LINK](#).

²¹ La «scatola gialla», chiamata anche «misura aggregata di sostegno» (MAS), include il sostegno attraverso i prezzi e gli aiuti accoppiati alla produzione non esenti da obblighi di riduzione. Doveva essere ridotta del 20% in 6 anni rispetto al periodo di riferimento 1986-1988. Tutti i membri dell'OMC possono inoltre applicare la «clausola de minimis», che consente di escludere

In tale ipotesi, non vi sarà più libero scambio e verrebbero reintrodotte barriere tariffarie e non tariffarie all'esportazione nell'Unione Europea, con maggiori costi per i produttori agricoli e alimentari britannici. Inoltre, considerando che i settori della produzione agricola e alimentare sono integrati nelle catene di approvvigionamento a livello quanto meno europeo, sembra fortemente auspicabile un accordo commerciale tra Regno Unito e Unione che eviti l'imposizione di tariffe sul commercio in entrambe le direzioni, al fine di ridurre al minimo le discontinuità delle catene di approvvigionamento. Anche le barriere non tariffarie potrebbero influire in maniera significativa sugli scambi agricoli e alimentari. Ad esempio, i prodotti agricoli e alimentari devono rispettare dei complessi standard tecnici armonizzati stabiliti dall'Unione per poter entrare nel mercato europeo; se i regimi normativi del Regno Unito e dell'Unione dovessero differire dopo la Brexit, tali barriere non tariffarie aumenterebbero i costi per gli agricoltori e i produttori alimentari britannici che esportano verso l'Unione, in quanto saranno necessarie verifiche doganali e certificazioni di prodotti e di impianti di produzione. Di conseguenza, secondo la Commissione per l'Unione Europea della Camera dei Lord (*European Union Committee of the House of Lords*)²², è auspicabile che il Governo britannico mantenga uno stretto dialogo con l'Unione Europea circa lo sviluppo di standard europei e britannici post Brexit, al fine di evitare divergenze non necessarie²³.

Per di più, ai sensi della disciplina OMC, il Regno Unito, in seguito alla Brexit, dovrà separare le sue concessioni da quelle dell'Unione²⁴. Attualmente, infatti,

dalla MAS corrente le forme di sostegno di importo inferiore al 5% del valore del prodotto considerato (aiuti specifici) o della produzione agricola totale (aiuti non specifici). Per i Paesi in via di sviluppo, il massimale è fissato al 10%. La «scatola blu» comprende gli aiuti legati ai programmi di controllo dell'offerta esenti da impegni di riduzione quali, ad esempio, gli aiuti diretti correlati alla superficie coltivata e le rese fisse o attribuite in base a un numero di capi di bestiame (caso degli «aiuti compensativi» approvati nel 1992 dalla PAC). Per ogni prodotto la somma del sostegno a titolo della MAS e degli aiuti facenti parte della scatola blu («MAS totale») non deve però superare il sostegno totale accordato durante la campagna di commercializzazione del 1992. La «scatola verde» comprende due tipologie di sostegno. La prima riguarda i programmi inerenti ai servizi pubblici (ad esempio ricerca, formazione, divulgazione, promozione, infrastrutture, aiuti alimentari interni o riserve pubbliche a fini di sicurezza alimentare). La seconda concerne i versamenti diretti ai produttori, totalmente disaccoppiati dalla produzione. Si tratta principalmente di programmi di garanzia del reddito e di sicurezza (catastrofi naturali, partecipazione finanziaria dello Stato all'assicurazione dei raccolti, ecc.), di programmi finalizzati all'adeguamento strutturale e di programmi finalizzati a salvaguardare l'ambiente. Tutti gli aiuti facenti parte della scatola verde, giudicati compatibili con il quadro dell'OMC, sono totalmente esenti da riduzione. Si veda il seguente [LINK](#).

²² La Commissione per l'Unione Europea esamina le politiche e le azioni del Governo del Regno Unito nei confronti dell'Unione, considera e cerca di influenzare lo sviluppo delle politiche e dei progetti di legge proposti dalle istituzioni dell'UE e, più in generale, rappresenta la Camera dei Lord nei rapporti con le istituzioni dell'UE e gli altri Stati Membri.

²³ House of Lords, European Union Committee, 20th Report of Session 2016–17, *Brexit: agriculture*, HL Paper 169, disponibile al seguente [LINK](#).

²⁴ L'adesione all'OMC comporta un equilibrio dei "diritti" negoziati a livello interstatale, come il diritto di esportare verso altri Paesi, e degli "obblighi", ad esempio la limitazione delle restrizioni alle importazioni. I diritti e gli obblighi funzionano attraverso regole che si applicano a tutti i

l'elenco di concessioni dell'Unione Europea include anche lo Stato uscente e a questo si applicano i contingenti tariffari²⁵ ivi previsti. Ciò significa che il Regno Unito può importare prodotti agricoli da Stati terzi a tariffe inferiori; inoltre, in virtù dei suoi accordi di libero scambio con i Paesi terzi, l'Unione ha anche negoziato contingenti tariffari di esportazione che consentono agli Stati Membri, ivi incluso il Regno Unito, di esportare prodotti agro-alimentari in tali Paesi a tariffe preferenziali. Le nuove concessioni britanniche dovranno contenere in ogni caso impegni che rispecchiano quanto stabilito dall'Accordo OMC sull'agricoltura, ossia misure di accesso al mercato, di sostegno interno e di sovvenzioni alle esportazioni.

15. Il quadro normativo

Dal punto di vista normativo, la Brexit potrebbe rappresentare un'occasione per sostituire elementi burocratici, inefficaci o non adatti alle condizioni agricole del Regno Unito della regolamentazione europea. Ogni modifica normativa dovrà trovare un equilibrio tra il rispetto degli obblighi internazionali, le aspettative dei consumatori, i costi per i produttori e le condizioni dei contratti commerciali. Come detto, inoltre, una divergenza significativa tra i quadri normativi britannico ed europeo potrebbe creare barriere non tariffarie che renderebbero l'accesso al mercato europeo più difficile e costoso per le imprese britanniche.

Nel Regno Unito, l'agricoltura rientra tra i settori in cui il Governo attua una politica decentrata; la Brexit potrebbe quindi consentire alle amministrazioni regionali di adattare meglio le politiche agricole in base alle esigenze degli agricoltori e delle condizioni specifiche del territorio. Dall'altro lato, tuttavia, sembra nell'interesse sia dei produttori che dei consumatori preservare l'integrità del mercato agro-alimentare britannico. Pertanto, sarà probabilmente necessario sviluppare un quadro normativo unico per il Paese o negoziare politiche agricole coordinate tra Governo britannico e le varie amministrazioni regionali.

16. Finanziamenti per il settore agricolo

Attualmente, numerosi agricoltori britannici si affidano al finanziamento dei due pilastri della PAC per sostenere le proprie attività, ma a causa della Brexit, il Regno Unito dovrà rinunciare al supporto finanziario unionale; pertanto, la

membri dell'OMC, nonché impegni specifici per Paese denominati "elenchi di concessione" o "concessioni". Questi includono: (i) i livelli massimi di tariffazione dei prodotti agricoli, spesso denominati "dazi consolidati" o "tariffe doganali fisse"; (ii) i contingenti tariffari che permettono di importare una quantità di prodotti ad una tariffa inferiore (o senza tariffa), al di là della quale si applicano i dazi consolidati; e (iii) gli impegni sui livelli del sostegno interno e sulla concorrenza delle esportazioni dei prodotti agricoli (sovvenzioni).

²⁵ I contingenti tariffari consentono a un territorio doganale di imporre una tariffa ridotta fino ad un limite quantitativo, applicando tuttavia la tariffa doganale fissa più alta per le importazioni dopo che tale limite è stato raggiunto. I contingenti tariffari sono stati introdotti per l'accesso al mercato in presenza di tariffe elevate su alcuni prodotti agricoli. I contingenti tariffari dell'UE riguardano tra l'altro latticini, carni bovine, agnello, carne di pollame, zucchero, frutta e verdura.

riduzione dei finanziamenti assicurati dall'Unione avrà inevitabilmente un impatto significativo per il settore agricolo (e per l'economia rurale britannica in generale).

Allo stesso tempo, la Brexit costituisce un'opportunità per il Governo britannico di valutare non solo il livello, ma gli obiettivi e la struttura del sostegno finanziario agli agricoltori e di progettare regimi di sostegno più semplici ed efficaci. Ciò potrebbe includere sostegni semplificati all'economia rurale, in particolare nelle aree meno favorite, agli investimenti nella tecnologia per migliorare la produttività, alla tutela dell'ambiente o al fine di evitare che gli agricoltori britannici si trovino in una posizione di svantaggio competitivo rispetto agli agricoltori europei²⁶.

I produttori agricoli delle aree decentrate sono fortemente dipendenti dagli aiuti finanziari forniti dalla PAC. È auspicabile che i meccanismi di finanziamento britannici post Brexit assicurino la continuità del sostegno agli agricoltori per mantenere la propria attività redditizia e sostenibile, senza tuttavia distorcere il mercato agro-alimentare interno.

Va sottolineato che le direttive di negoziato per le trattative sulla Brexit adottate in data 22 maggio 2017 prevedono, tra l'altro, il raggiungimento di un accordo sulla liquidazione finanziaria, in base al quale il Regno Unito dovrà onorare la propria quota di oneri concernenti tutti gli obblighi assunti durante l'appartenenza all'Unione²⁷. Come detto, il Governo britannico ha garantito l'attuale livello di pagamenti diretti fino al 2020; pertanto, gli agricoltori dovrebbero avere la certezza che nulla cambierà fino ad allora e continueranno a ricevere i pagamenti previsti dal primo pilastro della PAC. Il Ministro britannico per l'agricoltura *George Eustice* ha inoltre aggiunto che, una volta che la Brexit sarà divenuta effettiva, le opzioni principali saranno due: la prima consiste nell'inglobare elementi della PAC nel *Great Repeal Bill*, la legge con la quale Londra si appresta a trasporre le norme europee direttamente applicabili in fonti di diritto interno; la seconda, invece, mira a produrre una legislazione primaria specifica in tempi brevi, in modo da avere per il 2020 una nuova politica agricola britannica che potrà anche essere diversa dall'attuale PAC, ma allo stesso tempo non potrà che richiamarne le principali caratteristiche²⁸.

17. Accesso al lavoro

Infine, il settore agro-alimentare del Regno Unito è fortemente caratterizzato dalla presenza di lavoratori sia stagionali che permanenti, sia qualificati che non, provenienti dall'Unione Europea; ad esempio, vi è una forte dipendenza del settore alimentare britannico da cittadini europei che forniscono servizi veterinari nei mattatoi, garantendo il rispetto degli standard e delle norme europee in materia. Di conseguenza, la catena di approvvigionamento alimentare potrebbe

²⁶ House of Lords, European Union Committee, 20th Report of Session 2016–17, *Brexit: agriculture*, HL Paper 169, disponibile al seguente [LINK](#).

²⁷ Si veda il seguente [LINK](#).

²⁸ House of Lords, Select Committee on the European Union, Energy and Environment Sub-Committee, *Corrected oral evidence: Brexit: agriculture*, 8 March 2017, disponibile al seguente [LINK](#).

essere compromessa da eventuali restrizioni all'accesso al lavoro per i lavoratori provenienti dall'Unione impiegati in questo settore.

Inoltre, più a lungo rimarrà incerto il futuro dei cittadini europei che attualmente vivono nel Regno Unito, più lo Stato uscente perderà la sua attrattività come luogo dove vivere e lavorare, con conseguente riduzione del numero dei lavoratori disponibili. Questo rischio si sta già materializzando proprio nel settore agro-alimentare e sembra necessario che il Governo britannico chiarisca al più presto quale continuità di diritti è disposto a garantire ai cittadini europei attualmente residenti nel Regno Unito²⁹.

18. Considerazioni di sintesi

Volendo proporre qualche considerazione di sintesi, pur al presente stato embrionale del delinearsi della futura realtà Brexit, stupisce la scarsità del dibattito sul venire meno nel Regno Unito, già nel medio termine, della politica dell'Unione che coinvolge trasferimenti di risorse superiori a quelli di qualsiasi altro settore, masse ingenti di popolazioni che ne saranno direttamente affette nella loro vita quotidiana e nel loro benessere, una pluralità di *stakeholders* eccezionalmente ampia ed interessi generali indiscutibilmente orizzontali come sono quelli dei consumatori, alla stabilità delle catene di approvvigionamento, alla sicurezza alimentare ed alla salvaguardia dell'ambiente.

La dimensione delle poste in gioco dovrebbe, invece, vedere l'agricoltura nelle priorità di punta dell'agenda Brexit.

L'elevata complessità tecnica della materia e lo scarso *appeal* politico della rappresentazione di una "hard Brexit" agro-alimentare non possono costituire una ragionevole giustificazione di questa quasi-rimozione. Una volta superato lo sconcerto che l'uscita del Regno Unito dall'Unione continua a provocare, e messo a regime il vero e proprio negoziato *post art. 50 TUE*, non ci si potrà che attendere la riconquista di un ruolo assolutamente primario da parte dei temi dell'agro-Brexit.

²⁹ Ibid.