

Università degli Studi della Tuscia
Dipartimento di Economia Agroforestale e dell'Ambiente Rurale
(D.E.A.R.)

Dottorato di Ricerca in Politica Agraria – XVIII ciclo

La Riforma del 2004 e futuri sviluppi della Politica Agricola Comune: alla ricerca di possibili chiavi di lettura

Coordinatore:
Prof. Carlo Perone Pacifico

Tutor:
Prof. Alessandro Sorrentino

Dottoranda:
Dott.ssa Aurora Cavallo

PREMESSA

"In some respects a PhD project is comparable to a real voyage of discovery", questo è quanto mi è capitato di leggere recentemente lavorando alla ricerca bibliografica di questa tesi. In qualche misura, sento di condividere questo pensiero. I tre anni appena trascorsi hanno rappresentato un periodo particolarmente importante tanto sotto il profilo professionale, quanto sul piano umano.

Obiettivo prioritario di questo percorso formativo credo sia stato quello di mettere insieme una "scatola degli attrezzi", che consentisse un primo approccio alla ricerca economico - politica agraria.

Nelle conversazioni avute, durante il "periodo porticese", con colleghi e docenti ci si è confrontati frequentemente con i rischi connessi all'utilizzo degli strumenti contenuti nella famosa scatola degli attrezzi. Durante quegli scambi di idee finivano per configurarsi due scuole di pensiero. La prima era costituita da docenti che illustravano le infinite potenzialità di alcuni strumenti quantitativi, e da diversi studenti entusiasti per la scoperta delle possibilità offerte da tali strumenti. La seconda, invece, vedeva al suo interno altri docenti, che richiamavano costantemente alla cautela nell'utilizzo di quegli stessi attrezzi, oltre ad alcuni studenti preoccupati tanto dai rischi connessi ad un uso improprio di quegli "arnesi", quanto dalla loro effettiva capacità d'uso degli stessi.

Ebbene, quei dialoghi mi sono tornati spesso in mente nel corso degli ultimi mesi trascorsi a mettere insieme questo lavoro, ed in particolare il piccolo modello che qui è contenuto. Quanto questo modello è aderente alla realtà, quanto è in grado di rappresentarla? Quanto le assunzioni fatte sono "imposte" dal modello e non invece dettate dall'osservazione, dall'analisi dei problemi in esame? Nella sostanza, il timore era quello di agire un po' come coloro che avevano aderito alla prima delle scuole di pensiero cui si faceva riferimento in precedenza, ovverosia, quella degli "smanettoni", di coloro che "strizzavano" i dati perché fossero aderenti alla teoria.

Il tentativo di modellizzazione che qui si presenta va considerato un esercizio preliminare di formalizzazione dei processi politici oggetto di analisi. Esso configura uno scheletro di modello ancora assolutamente insufficiente a rappresentare una realtà assai più complessa ed a delineare scenari negoziali per una futura PAC. Tuttavia, nella necessità di configurare gli elementi di analisi all'interno di una griglia in qualche misura precostituita, il modello ha avuto lo scopo di imporre un rigore logico nello sviluppo delle ipotesi, che mi ha consentito di "entrare dentro" ai problemi ed ai meccanismi della PAC e del suo processo di riforma. In questo senso, il lavoro è stato il "viaggio nella scoperta", cui si faceva riferimento nell'incipit, ed il modello un utile veicolo per questo viaggio. In definitiva, il tentativo di modellizzazione, pur utile per queste ragioni, lungi dall'offrire risultati compiuti ed affidabili. Il suo inserimento in questo lavoro vuole avere il significato di mostrare un percorso ed una logica di ragionamento. Tengo a sottolineare che lo sviluppo del modello è dovuto alla preziosa collaborazione del dott. Luca Correani, a cui va un sentito ringraziamento.

Questa tesi rappresenta, per certi versi, un *working progress*. In questa fase, ci si è confrontati con il tentativo, forse ambizioso, di identificare una chiave interpretativa del processo decisionale agricolo comunitario. Allo stato attuale, tuttavia, il progetto ha più il valore di un'esperienza formativa che la compiutezza di un lavoro di ricerca.

INDICE

INTRODUZIONE

- I Un'introduzione all'oggetto di studio
- II La *research question* e il quadro teorico di riferimento
- III L'organizzazione del lavoro

1. GLI SVILUPPI DELLA RIFORMA FISCHLER

Parte I: Gli sviluppi della riforma della PAC del 2004

Lineamenti di sviluppo della PAC: dal Trattato di Roma ad Agenda 2000

La Riforma Fischler: i fatti stilizzati del percorso negoziale

- 1.2.1. Il *background* della revisione di metà periodo
- 1.2.2. Le proposte della Commissione per la revisione intermedia della PAC
- 1.2.3. Il dibattito seguito alla presentazione delle proposte della Commissione
- 1.2.4. Il compromesso di Bruxelles e il processo di revisione della PAC
- 1.2.5. Il dibattito seguito alla pubblicazione dei testi giuridici della Commissione e l'accordo di Lussemburgo

Parte II: I contenuti del reg. 1782/2003 e le scelte degli Stati Membri

I contenuti del reg. 1782/2003 e le opzioni attuative offerte agli SM

Le scelte di implementazione della Riforma nell'UE 15

L'implementazione della Riforma nei Nuovi SM

Alla ricerca di una possibile chiave di lettura delle scelte degli SM

Quale orizzonte temporale per il prossimo negoziato agricolo?

2. LA CORNICE TEORICA

Introduzione: approccio normativo *vs* approccio positivo

La scuola delle *public choice*

La logica dell'azione collettiva

La teoria del *rent seeking*

La teoria della burocrazia

La teoria della regolazione

La scuola delle *public choice* e le politiche agrarie

Il paradigma della *new political economy* e le sue applicazioni allo studio della PAC

3. IPOTESI E FRAMEWORK ANALITICO DI RIFERIMENTO

Introduzione

Le ipotesi teoriche sul *policy making process* comunitario

Il processo decisionale comunitario

3.3.1. Il *framework* istituzionale

3.3.2. Le procedure decisionali e le specificità del contesto agricolo

Alcuni elementi distintivi del percorso evolutivo della PAC

La *path dependence* e la PAC

Il ruolo del *log rolling* nel processo politico europeo

L'*exceptionalism* agricolo e il peso delle *policy networks*

Gli interessi dominanti

La *lobby* agricola

Le multinazionali e la PAC

I *countervailing interests* : gli attori di un nuovo “patto sociale”?

Attori potenziali: la tecnoburocrazia e le amministrazioni periferiche

Una chiave di lettura del *policy making process*

4. I CASI STUDIO: FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO, SPAGNA E ITALIA

Introduzione all'analisi dei casi studio: le fonti e l'approccio metodologico

Il caso francese

Un breve quadro del contesto produttivo nazionale

Gli orientamenti della politica agricola nazionale

La posizione francese nel corso del negoziato di riforma Fischler

L'implementazione della riforma Fischler

Il quadro degli interessi dominanti

Il caso tedesco

Un breve quadro del contesto produttivo nazionale

Gli orientamenti della politica agricola nazionale

La posizione tedesca nel corso del negoziato di riforma Fischler

L'implementazione della riforma Fischler

Il quadro degli interessi dominanti

Il caso spagnolo

Un breve quadro del contesto produttivo nazionale

Gli orientamenti della politica agricola nazionale

La posizione spagnola nel corso del negoziato di riforma Fischler

L'implementazione della riforma Fischler

Il quadro degli interessi dominanti

Il caso inglese

Un breve quadro del contesto produttivo nazionale

Gli orientamenti della politica agricola nazionale

La posizione inglese nel corso del negoziato di riforma Fischler
L'implementazione della riforma Fischler
Il quadro degli interessi dominanti

Il caso italiano

Un breve quadro del contesto produttivo nazionale
Gli orientamenti della politica agricola nazionale
La posizione italiana nel corso del negoziato di riforma Fischler
L'implementazione della riforma Fischler
Il quadro degli interessi dominanti

5. IL *POLICY BARGAINING PROCESS* AGRICOLO COMUNITARIO: UN PRELIMINARE TENTATIVO DI MODELLIZZAZIONE

Introduzione
Lo sviluppo del modello
La teoria dei giochi evolutivi e il contesto di analisi
Giochi evolutivi: una breve rassegna teorica
La dinamica dei replicatori
La modellizzazione
L'applicazione del modello
L'assegnazione dei valori alle variabili
Prima ipotesi di scenario: rafforzamento delle misure di condizionalità
5.5.3.1. Alcune considerazioni sui risultati ottenuti
Seconda ipotesi di scenario: da modelli storici o ibridi verso attuazione regionale
5.5.4.1. Alcune considerazioni sui risultati ottenuti
Brevi considerazioni di sintesi relative alle ipotesi di scenario
I punti di forza e di debolezza della modellizzazione

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Riferimenti bibliografici e sitografia

INTRODUZIONE

I. Un'introduzione all'oggetto di studio

La riforma Fischler rappresenta l'ultimo passaggio di un processo di revisione della PAC, avviatosi con la riforma Mac Sharry del 1992, proseguito con Agenda 2000 e "conclusosi" con la riforma del 2004. Una lunga fase di transizione che ha avuto come esito un maggiore orientamento dell'agricoltura europea al mercato mondiale, attraverso un abbassamento dei prezzi istituzionali ed un loro riavvicinamento a quelli internazionali. Ciò è avvenuto contestualmente ad un riorientamento del sostegno verso forme condizionate, che legano le politiche del primo pilastro a comportamenti "virtuosi" degli agricoltori in materia ambientale, di valorizzazione del paesaggio rurale, di qualità e sicurezza degli alimenti (Henke, 2004).

L'ultima tappa di questa fase di transizione, procedendo sulle linee evolutive tracciate dai precedenti passaggi, ha introdotto un sostegno per larga parte disaccoppiato, destinato ai beneficiari storici della politica comune, legato al possesso della terra e vincolato al rispetto di standard minimi ambientali, di qualità e di salubrità dei prodotti agricoli e di gestione dei terreni agricoli.

Il legislatore comunitario nella formulazione dei regolamenti ha individuato però solo il quadro generale della riforma, al cui interno ha lasciato ampi gradi di libertà agli Stati Membri (SM) nella formulazione e nell'implementazione delle politiche. Tra gli elementi distintivi dell'ultima revisione della politica agricola, infatti, c'è una connotazione fortemente rinazionalizzata delle linee di intervento nel settore primario europeo, in virtù della quale ogni paese ha avuto la possibilità di implementare una PAC in qualche misura personalizzata; tra gli operatori è consueto il termine di una PAC *a la carte*. Si determina così una possibile tendenza verso un contesto comunitario fortemente differenziato, con un complesso di implicazioni sotto il profilo allocativo, distributivo ed istituzionale particolarmente rilevanti.

In qualche misura, l'ampia discrezionalità lasciata agli SM nell'ambito dell'attuazione della riforma Fischler potrebbe essere letta più come il risultato del forte condizionamento esercitato da alcuni paesi nel corso delle negoziazioni, che come intenzione originaria del legislatore comunitario. Le proposte iniziali della Commissione,

infatti, andavano in una direzione parzialmente differente da quella determinata dalle negoziazioni. Il dibattito *intra* ed *inter* SM, seguito alle proposte del commissario Fischler, è stato fortemente influenzato dall'eterogeneità delle situazioni nazionali che caratterizzano l'UE a 25, e segnato dalle posizioni assunte da alcuni paesi. In particolare, con riferimento a due temi: il disaccoppiamento e le opzioni di attuazione su base regionale del pagamento unico. Alcuni Stati Membri hanno espresso forti timori sugli effetti che la scelta di disaccoppiamento totale avrebbe potuto avere su determinati territori. In questa direzione, nel corso del negoziato, è stato riformulato il disegno originale della proposta di revisione accordando ai paesi la facoltà di scegliere i contesti territoriali e produttivi entro cui mantenere più o meno accoppiati i diritti al pagamento unico.

L'altro tema negoziale oggetto di dibattito era collegato agli effetti, in termini distributivi ed allocativi, legati all'assegnazione dei titoli al pagamento su base storica. Tale modello, secondo alcuni Stati, avrebbe potuto causare, nel medio lungo periodo, una capitalizzazione della rendita generata dal sostegno per gli agricoltori "storici" ed una penalizzazione oggettiva per i produttori "nuovi entranti", così come per coloro che avessero voluto espandere la loro attività. E' abbastanza evidente come questo problema poneva oggettivamente distanti le posizioni di paesi e di regioni con dinamiche evolutive divergenti, sotto il profilo produttivo e strutturale. Anche in questo caso la necessità di trovare una soluzione negoziale ha fatto sì che, durante le negoziazioni, lo schema di base del regolamento sia stato rivisto concedendo ai paesi la possibilità di distribuire aiuti perequati su base "regionale" a tutti gli agricoltori in essere aventi titolo (Perone Pacifico et. al, 2005).

Lo scenario sinteticamente descritto esemplifica il ruolo primario giocato dai paesi nel condizionare l'esito del recente negoziato agricolo, ridimensionando la portata delle proposte originarie della Commissione, alla ricerca di compromessi accettabili tra gli Stati membri. Ciò denota una sostanziale coerenza con la dinamica che ha distinto la parabola evolutiva della PAC, imprimendo al percorso di riforma l'andamento graduale e la carica inerziale che ne hanno segnato gli sviluppi dagli anni '60 ad oggi.

II. La *research question* ed il quadro teorico di riferimento

Il presente lavoro intende individuare una chiave di lettura del percorso di revisione della politica agricola che ha portato alla riforma del 2004. Si vuole guardare al disegno complessivo della PAC come l'esito di un processo negoziale tra paesi in seno alla scena comunitaria. L'obiettivo è quello di esaminare il ruolo giocato dagli SM e dai loro equilibri interni nel condizionare gli esiti degli accordi in merito alla riforma delle politiche agricole. In particolare, si vogliono mettere in evidenza le relazioni attraverso cui gli elementi determinanti delle singole scene nazionali si trasmettono all'arena comunitaria e si riflettono nella definizione delle linee di sviluppo della politica agricola. Al tempo stesso si ritiene che le modalità attraverso le quali si sia addivenuti all'accordo possano essere esplicative delle scelte nazionali di implementazione della riforma e di quanto esse a loro volta, alimentando e condizionando le posizioni dei singoli paesi, potranno incidere nel configurare i futuri scenari negoziali.

Sebbene, infatti, sia opinione comune che con la riforma Fischler si sia portato a termine un percorso di riforma iniziato nella prima parte degli anni novanta, è fuori dubbio che, con il disaccoppiamento pressoché integrale del sostegno finanziario dall'attività produttiva, il futuro della politica agraria diventa sempre più incerto. Liquidazione del sostegno all'agricoltura o rifondazione di una politica agricola "riaccoppiata" a nuovi obiettivi e rispondente alle attuali istanze della società europea? Una politica comune nella tradizione della PAC o tante politiche nazionali e/o sub-nazionali coerenti con le specificità locali e territoriali? Sono questi gli interrogativi attorno ai quali si incentrerà il dibattito con l'avvicinarsi della scadenza della attuale programmazione finanziaria. Quello che è certo è che la riforma Fischler, rendendo definitivamente trasparente e vulnerabile il sostegno all'agricoltura, ha posto le condizioni per trovare una risposta a queste domande. Se strutturalmente il modello storicamente consolidato della PAC tendeva a rafforzare il tendenziale mantenimento dello status quo a meno di fattori esterni fortemente destabilizzanti, lo scenario post riforma rende lo status quo improponibile ed impone un radicale ripensamento dell'intervento pubblico in agricoltura; pena la sostanziale liquidazione della politica agricola.

Va sottolineato, poi che la parabola evolutiva della politica agricola comune ed i recenti esiti delle trattative per il periodo di programmazione 2006-2013 mostrano come i negoziati di Bruxelles vadano acquisendo, in misura crescente, la forma di trattative per la spartizione di plafond di spesa. Ciò tende a configurare un contesto negoziale fortemente condizionato dalla capacità degli SM di orientare il corso delle negoziazioni, e di sviluppare strategie atte all'ottenimento della maggiore quota possibile delle risorse finanziarie. In questo senso, l'ipotesi di lavoro è quella di individuare gli elementi che concorrerebbero a determinare il vantaggio negoziale di alcuni paesi o, viceversa, la loro posizione subalterna in seno all'arena comunitaria.

Allo scopo di definire la direttrice di ricerca individuata nel corso del lavoro, può essere utile inquadrare la *research question* dalla quale esso muove: - *è possibile individuare una chiave di lettura della parabola evolutiva del recente percorso di riforma della PAC?* - Tale chiave di lettura si ritiene possa fornire utili elementi predittivi sulla configurazione di alcuni scenari negoziali all'interno dei quali si potrà pervenire alternativamente ad una liquidazione o ad una nuova traiettoria di sviluppo della PAC.

Le considerazioni fin qui accennate concorrono ad indicare nella centralità del ruolo giocato dagli SM all'interno del processo negoziale agricolo una delle determinanti degli esiti della revisione delle politiche agricole. L'interrogativo che ne deriva è: *quali sono i meccanismi di interazione tra gli interessi nazionali e l'arena comunitaria? quali elementi concorrono a determinare la posizione di un paese in seno all'arena comune?* ed ancora, *quali sono le vie attraverso cui gli interessi nazionali agiscono nel condizionare l'azione dei policy makers nazionali? quali riflessi tale azione esercita sull'esito del processo negoziale agricolo?* In altre parole, come efficacemente sintetizzato da Petit (1987): - *Why is the CAP what it is?*

Gli interrogativi che si sono posti e l'ipotesi teorica della PAC come esito di un processo negoziale a più stadi collocano il lavoro in un approccio positivo alla politica economica ed, in particolare, all'interno del paradigma teorico metodologico offerto dalla *new political economy*. In questa cornice, la necessità di intraprendere una direttrice analitica che guardi parallelamente al dibattito interno ai singoli Stati Membri ed all'arena negoziale comunitaria, nonché alle loro interdipendenze, comporta un ampio ricorso alle ipotesi teorico metodologiche sviluppate nel cosiddetto filone intergovernamentalista (Putnam, 1988, Patterson, 1997, Moravcsik, 1998): indirizzo di studi che si è sviluppato

nell'alveo della scienza della politica orientata all'interpretazione delle relazioni internazionali e dei processi di integrazione regionale.

III. Organizzazione del lavoro

Il lavoro prende avvio dallo studio del negoziato che ha preceduto la recente riforma Fischler. Il primo capitolo, dopo una breve ricostruzione del processo di revisione della PAC, procede ad una disamina del percorso evolutivo dell'ultimo negoziato ed ai principali contenuti del pacchetto approvato; esso si conclude con una schematizzazione delle opzioni offerte dalla riforma alle scelte nazionali di implementazione e con una esplorazione preliminare di tali scelte nei 25 SM. Nel secondo capitolo è presentata una rassegna degli studi che costituiscono il quadro teorico-metodologico all'interno del quale si colloca la presente analisi. Nel terzo capitolo l'attenzione si focalizza sulla costruzione del *framework* analitico del presente lavoro: prendendo spunto dagli elementi discussi nella rassegna teorica, vengono sviluppate le ipotesi concettuali all'interno delle quali può essere inquadrato il *policy making process* comunitario che ha portato al compromesso sulla riforma Fischler ed alla sua implementazione negli Stati membri.

Mutuando l'impostazione analitica individuata in precedenza, nel capitolo quattro, si è proceduto all'analisi comparata in cinque Stati Membri: Germania, Francia, Gran Bretagna, Spagna e Italia. Tali paesi sono stati selezionati in base al ruolo da essi giocato in seno al processo decisionale, nonché alla natura delle scelte applicative della riforma Fischler; l'intenzione è ovviamente quella di analizzare un ventaglio piuttosto ampio di scelte attuative alternative. Per ciascuno dei paesi oggetto dell'analisi comparativa sono stati esaminati i seguenti elementi: 1) Gli orientamenti della politica agraria nazionale; 2) il ruolo svolto nel corso del recente negoziato di riforma dai *policy makers* nazionali; 3) il disegno di implementazione della riforma Fischler adottato; 4) la ricostruzione del quadro degli interessi dominanti a livello nazionale.

A conclusione del presente lavoro, si è pensato di procedere ad una preliminare formalizzazione degli elementi interpretativi individuati all'interno di una modellizzazione di teoria dei giochi del *bargaining process* agricolo comunitario. Sfruttando le ipotesi analitiche individuate nel corso dello studio comparato, si è tentato di

procedere ad un'applicazione dello scheletro di modello costruito su due ipotetici temi negoziali che verosimilmente saranno in agenda nel futuro negoziato agricolo. Infine, sono presentate alcune considerazioni conclusive.

1.

1.1. Lineamenti di sviluppo della PAC: dal Trattato di Roma ad Agenda 2000

Le motivazioni che portarono i sei Paesi fondatori della CEE alla creazione di un mercato agricolo comune furono molteplici. Va, innanzitutto, considerata l'arretratezza dell'agricoltura europea alla fine degli anni cinquanta¹, la scarsa autosufficienza alimentare e una profonda incertezza degli approvvigionamenti, che limitavano fortemente i livelli di consumo e benessere delle popolazioni, accompagnate da una forte variabilità dei mercati agricoli mondiali. Vanno altresì considerate, da un lato, la necessità di uniformare il forte intervento pubblico di sostegno all'agricoltura attuato, seppure in modo diverso nei sei paesi membri; dall'altro, la necessità di equilibrare, attraverso la soppressione dei dazi doganali e la creazione di un mercato unico, i possibili vantaggi ottenuti in campo industriale da alcuni paesi.

Gli obiettivi della Politica Agricola Comune, individuati dall'art. 39 del Trattato di Roma, sono i seguenti:

1. incrementare la produttività attraverso il progresso tecnico, lo sviluppo razionale della produzione, il migliore impiego dei fattori di produzione, con particolare riferimento alla manodopera;
2. migliorare il tenore di vita della popolazione agricola, in particolare migliorando il reddito individuale;
3. stabilizzare i mercati;
4. garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
5. assicurare ai consumatori prezzi ragionevoli.

¹ In tale settore operava una quota rilevante della popolazione occupata, pari ad oltre il 20% nei singoli contesti nazionali, mentre il contributo alla produzione totale era pari, mediamente, a poco più del 10% del Prodotto Nazionale Lordo dei sei Stati fondatori (Lizzi, 2000).

Le finalità contenute nell'art. 39 sono da considerarsi un insieme di obiettivi generali presenti nelle politiche agricole dei paesi sviluppati. Nella sostanza, tuttavia, come rilevato da Fennel (1985), tali obiettivi presentavano alcune contraddizioni. E' il caso dell'obiettivo della parità dei redditi agricoli con quelli degli altri settori, che trovava una formulazione generica lì dove mira ad "assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola" attraverso l'incremento della produttività e l'uso razionale delle risorse, senza specificare, se tale incremento di produttività fosse da perseguirsi attraverso l'aumento della produzione o con la riduzione dei fattori impiegati, in particolare del lavoro.

Nel trattato di Roma si ritrovavano delle indicazioni importanti per la definizione delle linee di sviluppo delle politiche agricole, mancava però un riferimento a strumenti e mezzi di intervento. Le linee d'azione e gli interventi concreti furono delineati nel 1958 alla Conferenza di Stresa e precisate nel 1960 nel documento della Commissione europea, noto come Primo Piano Mansholt. Le linee fondamentali per una politica agricola comune erano individuate in due punti chiave (Fanfani, 1998):

1. Il miglioramento delle strutture per la modernizzazione delle imprese agricole, in particolare, familiari.
2. La regolamentazione dei prezzi e dei mercati agricoli tenendo conto tanto dei differenti livelli di prezzo esistenti nei paesi membri, quanto delle disparità di reddito.

Secondo tale documento le politiche di sviluppo dovevano basarsi sull'aumento della produzione attraverso cui incrementare produttività e redditi agricoli. Gli strumenti adottati si fondavano essenzialmente, su prezzi comuni garantiti e sull'istituzione delle organizzazioni comuni di mercato (OCM). La creazione delle organizzazioni comuni di mercato doveva consentire il progressivo riavvicinamento dei prezzi, l'eliminazione delle pratiche concorrenziali al commercio intracomunitario dei prodotti agricoli. Questo al fine di giungere ad un mercato unico dei prodotti con una tariffa doganale comune verso il resto del mondo. I settori produttivi interessati dalla regolamentazione dei mercati erano principalmente relativi alle produzioni continentali: cereali, zucchero, lattiero-caseari, carni bovine e suine, pollame, uova frutta e legumi. La politica agricola comune si presentava, dunque, fin dal suo avvio, come una politica fortemente settoriale, con una forte preferenza per i prodotti più tipici delle agricolture continentali.

Nel 1962, il Consiglio dei ministri europeo aveva adottato i primi regolamenti per le OCM, oltre all'istituzione del Fondo europeo di orientamento e garanzia (FEOGA), che finanziava le spese della PAC. Il Fondo si componeva di due sezioni, la sezione Garanzia, relativa alla gestione dei prezzi e dei mercati dei prodotti agricoli e la sezione Orientamento, che amministrava i fondi comunitari destinati alla politica delle strutture agricole.

La scelta degli strumenti atti a soddisfare il raggiungimento degli obiettivi del Trattato si era collocata in tre direzioni. In primo luogo, le misure attivate soddisfacevano l'obiettivo dell'aumento di produttività, di sostegno e stabilizzazione dei redditi, secondariamente, era stata considerata l'accettabilità politica dei meccanismi d'intervento anche sotto il profilo della loro rispondenza delle domande provenienti dai gruppi d'interesse, peraltro, profondamente diversificate tra gli Stati fondatori. In ultimo, un ruolo di primo piano era ricoperto dalla compatibilità finanziaria con i vincoli imposti dal bilancio pubblico, e quindi con la scelta di strumenti che scaricassero una parte consistente del costo sui consumatori (De Benedictis, De Filippis, 1998).

Il braccio forte della PAC si fondava sulle misure per il sostegno diretto attraverso l'intervento sui prezzi, su un forte grado di protezione doganale e sulla fissazione del prezzo medio garantito. In questo senso, l'azione regolatrice sui mercati assunse subito la veste di un intervento fortemente "accoppiato" alla quantità prodotta. Tale sostegno ricevuto dai produttori, passando attraverso il forte grado di protezione doganale accordato, ed attraverso l'intervento delle agenzie pubbliche per unità di prodotto (per colmare l'eventuale differenza tra prezzo minimo garantito e prezzo di mercato), risultava direttamente proporzionale alla quantità prodotta. L'analisi economica ha mostrato come tale strumento sia in realtà potente e di facile gestione, ma altrettanto fortemente iniquo ed indiscriminato (De Benedictis, De Filippis, 1998, Henke, 2004).

Nella stessa direzione, furono anche attivate, su base perlopiù nazionale, misure di sostegno indiretto miranti a perseguire l'obiettivo della parità dei redditi tra quello agricolo e gli altri settori economici. Ci si riferisce al complesso delle misure di agevolazione fiscale, previdenziali, creditizie, ai sussidi di prezzo per alcuni fattori produttivi, che si collocavano nel quadro del riconoscimento della diversità e delle condizioni di inferiorità strutturale del comparto agricolo.

Il modello sinteticamente descritto ha contraddistinto la formulazione del disegno di sostegno al reddito ed all'attività agricola europea per quasi trent'anni. De Benedictis (1998) rintraccia le motivazioni dell'affermazione e della "resistenza", - di quello che lo studioso definisce il "vecchio paradigma" di politica agraria - nella capacità di aggregare consensi accontentando un'ampia platea di beneficiari. Tra i quali, in primo luogo, la *lobby* agricola, ed in seconda istanza, gli interessi dell'industria fornitrice di mezzi tecnici, nella misura in cui, la PAC ha funzionato da forte incentivo all'immissione di progresso tecnico in agricoltura. In seconda istanza, un ruolo di primo piano nel favorire l'affermazione ed il rafforzamento del vecchio paradigma è ricoperto dal suo stesso meccanismo di funzionamento, relativamente semplice sul piano amministrativo. La questione della semplificazione amministrativa riveste, a parere di chi scrive, un'importanza centrale all'interno del presente quadro di analisi. La semplicità, sul piano burocratico, determinata dal tradizionale intervento via prezzi del primo pilastro, ha funzionato attraverso un sistema di strumenti che sostanzialmente agivano alla frontiera e nelle agenzie di intervento. Ma soprattutto un sistema, anche con riferimento al sostegno al reddito, partiva da una logica fortemente centralizzata nelle sedi istituzionali di Bruxelles, per raggiungere i produttori delle isole dell'Egeo o della Sicilia. L'ultimo elemento individuato da De Benedictis (1998), che ha concorso a determinare il successo del vecchio modello di politica agraria, è rappresentato dalle implicazioni finanziarie connesse al suo funzionamento. Ovverosia, un costo a carico del bilancio relativamente modesto rispetto all'entità dei trasferimenti verso i produttori, ma soprattutto, la scarsa trasparenza del sostegno via prezzi in gran parte pagato dai consumatori.

Nel primo decennio di funzionamento della PAC, tra il 1962 e il 1972, la produzione agricola comunitaria aumentò in modo considerevole, l'Europa dei Sei raggiunse l'autosufficienza alimentare, mentre i prezzi al consumo furono mantenuti ad un livello ragionevole. La politica di mercato subito applicata, assorbì la maggior parte delle risorse finanziarie, tanto che, alla fine degli anni sessanta, l'intervento sui mercati poteva considerarsi già avviato con notevoli risultati (Fanfani, 1998). Come noto, in quella stessa fase, furono largamente sottostimati e trascurati i problemi delle differenze strutturali e sociali esistenti fra le agricolture dei sei paesi fondatori, nonché quelli presenti al loro interno. L'importanza di tali situazioni si fece più evidente con il tempo,

quando cominciò ad apparire chiaro che i problemi legati alla salvaguardia dei redditi agricoli ed alla loro parità con gli altri settori, non tendevano a ridursi, ma in alcuni casi andarono aggravandosi nel corso degli sviluppi della politica agricola comune.

A partire dagli anni settanta, la produzione comunitaria cominciò ad originare eccedenze strutturali, che non era possibile assorbire né sul mercato interno né tramite gli sbocchi sul mercato mondiale. La spesa agricola cominciava a lievitare a causa dei costi connessi allo smaltimento delle eccedenze accumulate. Già nel 1968, nel documento “Memorandum sulla riforma dell’agricoltura”, più noto come secondo Piano Mansholt, veniva analizzata la situazione della PAC denunciandone gli aspetti negativi e delineando un progetto per un cambiamento della stessa (Lizzi, 2002). Il piano prevedeva un insieme di interventi strutturali da attuarsi nel corso degli anni 70, per ammodernare le imprese e favorire così l’aumento dei redditi agricoli. Per ridurre le eccedenze il Piano prevedeva una diminuzione consistente delle terre coltivate ed interventi di politica regionale, finalizzati a favorire la creazione di posti di lavoro nelle regioni svantaggiate e bisognose di ammodernamenti strutturali. Il piano Mansholt poneva le basi per l’avvio di una politica strutturale per le aziende agricole attraverso l’adozione di quattro direttive socio-strutturali che si riveleranno però, un sostanziale fallimento²(Fanfani, 1998). La politica delle strutture prevista, infatti, funzionerà poco e male, soprattutto nei paesi che necessitavano maggiormente di un ammodernamento delle strutture agricole. Come noto, l’intervento comunitario per le politiche strutturali, oltre ad essere stato tardivo è rimasto modesto rispetto a quello sui mercati. E’ superfluo ricordare che le politiche strutturali hanno assorbito una quota del 5% circa della spesa destinata al sostegno dei prezzi dal 1972 al principio del 2000.

Gli anni settanta videro l'affacciarsi di maggiori difficoltà dovute anche alla nascita del “serpente monetario” e il passaggio dal sistema dei cambi fissi, introdotto nel secondo dopoguerra con gli accordi di Bretton Woods, ad un regime di cambi flessibili. Per isolare il mercato agricolo dalla variazione dei tassi di cambio tra le monete europee e per salvaguardare la fissazione di prezzi agricoli comuni, furono introdotti i cosiddetti

² Direttiva n. 159/72, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole attraverso misure per il finanziamento delle unità produttive che dimostrino la capacità di ristrutturarsi sulla base di un piano di sviluppo quinquennale; Direttiva n. 160/72, relativa ad incentivare l'abbandono delle attività agricole, riducendo così la superficie complessivamente coltivata e favorendo la ristrutturazione delle aziende; Direttiva n. 161/72, relativa all'informazione socioeconomica e alla qualificazione professionale, affinché alcuni agricoltori si riconvertano verso occupazioni extragricole; Direttiva n. 268/75, relativa all'agricoltura di montagna e alle zone svantaggiate.

importi compensativi monetari sugli scambi tra i paesi comunitari. Ovvero, l'applicazione di tassi di cambio diversi nella determinazione dei prezzi agricoli in monete nazionali, attraverso l'uso delle cosiddette "monete verdi". Tale sistema divenne una variabile fondamentale nella regolamentazione dei prezzi a livello comunitario, creando numerosi problemi ed effetti "perversi" con distorsioni negli scambi comunitari, frequentemente a vantaggio dei paesi con monete forti (Fanfani, 1998, Cioffi, 2000).

Nel 1973 aveva avuto luogo il primo allargamento della CEE con l'adesione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca. Per il settore agricolo questo significò una maggiore emarginazione dei prodotti dell'area mediterranea, rappresentata in quegli anni solo dall'Italia e dal sud della Francia, a favore di una maggiore attenzione per i prodotti del nord Europa. Nel 1978 l'avvio del cosiddetto Pacchetto mediterraneo, un insieme di provvedimenti a favore delle zone mediterranee della Comunità rivolto a preparare l'ingresso di Grecia, Spagna e Portogallo, segnalava una maggiore attenzione verso i problemi di sviluppo delle aree agricole meridionali d'Europa. Tali provvedimenti finalizzati ad indirizzare la politica agricola comunitaria verso i prodotti tipici mediterranei e non solo al sostegno dei prezzi dei prodotti dell'Europa continentale, furono importanti soprattutto per Italia e Francia. L'ammontare dei finanziamenti ottenuti dal FEOGA orientamento a favore delle azioni contenute nel pacchetto, risultavano però ancora esigui. Alcuni anni dopo, con l'adesione alla CEE di tre paesi dell'area mediterranea, nel 1981, la Grecia e nel 1986 Spagna e Portogallo, diveniva sempre più difficile conciliare i diversi interessi ed obiettivi degli Stati membri.

Durante gli anni ottanta andava facendosi strada la necessità di una profonda revisione della politica agricola comunitaria. Le eccedenze agricole avevano raggiunto valori particolarmente rilevanti, assorbendo quote di spesa ingenti e determinando l'esaurimento delle risorse proprie della Comunità, oltre a vere e proprie crisi di bilancio.

Le spese totali del FEOGA erano, infatti, passate da poco meno di 12 miliardi di ECU nel 1980, con una quota pari ad oltre il 70% del bilancio comunitario, ad oltre 20 miliardi nel 1985, per superare i 38 miliardi di ECU alla fine degli anni '80 (Fanfani, 1998). In questa direzione, l'imposizione dei vincoli di bilancio sull'aumento delle spese per la politica di sostegno dei prezzi si aggiunse ai cambiamenti introdotti nel corso degli anni '80, che miravano a porre un limite effettivo alle garanzie di prezzo

delle produzioni agricole comunitarie. Le misure più rilevanti riguardarono l'introduzione delle misure di corresponsabilità per il latte e i cereali, l'adozione delle quote fisiche di produzione per il latte (1984) e la riduzione automatica dei prezzi se la produzione comunitaria avesse superato le quantità massime garantite, stabilite, per le principali *commodities* con i cosiddetti stabilizzatori (1988). Si trattava di meccanismi di riduzione automatica e progressiva del prezzo di intervento, nel momento in cui la produzione superava la quantità massima garantita fissata a livello comunitario. Questo meccanismo applicato in modo differente ai diversi prodotti agricoli, rappresentava il primo passo verso l'abolizione della garanzia illimitata di prezzo.

Il primo documento ufficiale del progressivo riorientamento dell'approccio della PAC fu presentato dalla Commissione nel 1985, noto come Libro Verde (CE, 1985). Tale documento divenne la base di discussione per il cambiamento della politica agricola comune. Mentre nuove indicazioni in relazione alle politiche per lo sviluppo rurale ed al sostegno ai redditi agricoli erano contenute nel rapporto sul "Futuro del mondo rurale" del 1988 (CE, 1988). Nel complesso erano sempre più evidenti gli effetti distorsivi determinati dal modello di politica agraria del "vecchio paradigma", effetti che negli anni contribuirono a determinarne la crisi ed il parziale, faticoso superamento. Tali effetti, come noto, potevano essere identificati, in primo luogo, nell'iniqua redistribuzione del sostegno tra aziende e tra territori, e tra ordinamenti produttivi. Ed è in questa direzione che vanno ricercate alcune delle ragioni che concretamente determinarono il superamento di tale modello.

L'aumento costante della produzione generato dal sostegno accoppiato contribuì a causare l'accumulo di eccedenze produttive, con i connessi costi di intervento e smaltimento. La spinta probabilmente più forte al riorientamento del modello di sostegno, fu determinata dall'insostenibilità finanziaria della PAC. La ricerca di sbocchi per le produzioni eccedentarie ed il ricorso massiccio ai sussidi alle esportazioni, oltre agli effetti sulla questione finanziaria, furono causa di numerosi conflitti commerciali nelle sedi multilaterali. In ultimo, il sostegno accoppiato nella misura in cui incentivava l'intensivizzazione produttiva poteva considerarsi responsabile di pesanti effetti ambientali.

Gli anni novanta hanno rappresentato per la PAC una lunga fase di transizione, che ha avuto come risultato una maggiore esposizione dell'agricoltura europea alla

competizione sui mercati mondiali. In secondo luogo, un progressivo processo di riorientamento del sostegno da forme incondizionate verso strumenti selettivi, legati a comportamenti virtuosi dei produttori, diretti alla conservazione dell'ambiente e dello spazio rurale.

La questione finanziaria, le spinte provenienti dall'avvio del negoziato dell'Uruguay round del GATT, furono probabilmente tra i fattori che più degli altri contribuirono a determinare il riorientamento delle politiche agricole degli anni '90 (Cioffi, 2001). La prima formulazione di una nuova fase di riforma fu indicata al principio del 1991 nel documento "Evoluzione e futuro della PAC" (CE, 1991). Dopo il processo di negoziazione, la riforma fu adottata nel maggio 1992, nota come riforma Mac Sharry, la quale perseguiva esplicitamente tre obiettivi: il riequilibrio dei mercati, una maggiore equità nell'intervento della politica agricola comune e la compatibilità ambientale dell'attività agricola. Tali obiettivi si sostanziano in primo luogo, nel riallineamento dei prezzi comunitari, e secondariamente, nella formulazione di un sostegno al reddito attuato attraverso pagamenti diretti agli agricoltori di tipo disaccoppiato.

In concreto, si accettava il principio di sostenere i redditi aziendali con aiuti privi di effetti sulla produzione e sulla domanda e, dunque, non distorsivi dei flussi commerciali internazionali (De Benedictis, De Filippis, 1998, Henke, 2004). L'obiettivo dell'equità tentava di correggere le distorsioni legate alle politiche dei prezzi, le quali generavano una consistente redistribuzione di reddito dai consumatori e dai contribuenti in favore delle aziende e dei territori più produttivi. Rispetto alla questione ambientale l'obiettivo era di ridurre le esternalità negative prodotte dall'attività agricola. Allo stesso tempo, in questa fase, all'agricoltura veniva attribuito il ruolo di salvaguardia del paesaggio rurale e del presidio del territorio. Tale funzione offriva la giustificazione per trasferimenti di reddito a vantaggio dei produttori agricoli, finalizzati alla continuazione dell'attività anche qualora la convenienza economica fosse venuta meno.

In questa direzione, la riforma Mac Sharry ha rappresentato un forte riorientamento delle politiche agricole, attraverso il disegno di un nuovo paradigma di intervento che ha segnato l'evoluzione della PAC nell'ultimo decennio. Nella sostanza, il disaccoppiamento introdotto segnava il passaggio dal sostegno via prezzi agli aiuti diretti al reddito; traducendosi in un trasferimento dei costi dai consumatori al bilancio

comunitario. Tale riorientamento era in parte determinato dal negoziato dell'Uruguay round del GATT il quale, avviatosi nel settembre del 1986, era rimasto in una lunga fase di stallo. Con due posizioni fortemente contrastanti: da una parte la posizione liberista (di "opzione zero") sostenuta dagli Stati Uniti e dal gruppo di Cairns che puntava all'eliminazione di tutte le misure di politica agraria con effetti distorsivi sui flussi commerciali e dei sussidi all'esportazioni. Dall'altra parte la posizione conservatrice della Comunità Europea, dei paesi EFTA e del Giappone (Anania, De Filippis, 1996). In questa direzione, lo sblocco del negoziato avvenne anche grazie alla proposta di riforma della PAC, formulata dal commissario Mac Sharry.

Nello specifico la proposta era circoscritta alla *commodities* più importanti proprio in virtù dell'obiettivo di compatibilità internazionale che essa perseguiva. In particolare, riguardava il comparto dei cereali, semi oleosi, carni bovine e ovine, tabacco. In questo senso, alcuni autori, rilevano che nella direzione dell'accordo in sede GATT, soprattutto con gli Stati Uniti, erano rimaste fuori dall'intervento le due OCM, rispetto alle quali l'interesse statunitense era scarso: il settore lattiero caseario e lo zucchero (Tarditi et al., 1994). La proposta Mac Sharry fu approvata nel maggio del 1992, successivamente, furono emanate le misure di accompagnamento. L'accordo definitivo dell'Uruguay Round fu raggiunto nel dicembre del 1993.

Nel documento "Agricultural Strategy Paper" presentato nel 1995 al Consiglio Europeo di Madrid (CE, 1995), la Commissione pose all'evidenza del tavolo negoziale, l'urgenza di nuovi interventi al corpus della PAC. Essi erano determinati da tre importanti questioni. In primo luogo, l'allargamento ai Paesi dell'Europa Centro Orientale, quindi, gli obblighi assunti in sede GATT ed il nuovo round negoziale la cui apertura era prevista a partire dal 1999. Infine, la terza questione era rappresentata dalle questioni finanziarie e dalla riduzione delle risorse di bilancio assorbite dalla PAC. L'opzione strategica proposta dalla Commissione era quella di provvedere ad un ampliamento ad altri settori della riforma Mac Sharry attraverso la riduzione del sostegno via mercato, al riallineamento dei prezzi interni a quelli internazionali, ad una parziale compensazione con pagamenti diretti, disaccoppiati e degressivi, unitamente al rafforzamento delle misure per lo sviluppo rurale.

Nel luglio del 1997 la Commissione presentò il documento "Agenda 2000, per un'Unione più ampia e più forte" (CE, 1997) un documento che delineava la visione

della Commissione sulle sfide e sulle prospettive per l'UE nel periodo 2000-2006, all'interno del quale erano state sviluppate alcune considerazioni sulla PAC. Agenda 2000 partiva dalla considerazione relativa al valore crescente che la società andava attribuendo all'ambiente naturale, ed al ruolo peculiare ricoperto dalle aree rurali per la conservazione di spazi con un elevato valore ambientale e ricreativo. Il documento affermava che il sostegno al settore agricolo doveva trovare una giustificazione, considerato il vincolo di bilancio sempre più stringente ed il fatto che la PAC assorbiva risorse pari ad oltre il 50% del bilancio comunitario. In questa direzione, peraltro, il passaggio dal sostegno via prezzi ai pagamenti diretti aveva conferito trasparenza alla PAC generando l'urgenza di una maggiore accettabilità economica e sociale. Nella prima parte di Agenda 2000 il terzo capitolo era dedicato all'agricoltura ed allo sviluppo rurale. In tale ambito venivano individuati gli obiettivi della riforma della PAC, accanto ad una valutazione del processo attivato con la riforma Mac Sharry. I nuovi obiettivi ai quali le norme attuative della PAC dovevano adeguarsi, erano i seguenti:

1. aumentare la competitività dell'agricoltura europea attraverso un riavvicinamento dei prezzi interni a quelli mondiali;
2. tutelare i consumatori attraverso una maggiore sicurezza e qualità dei prodotti;
3. assicurare un adeguato livello di vita alla popolazione agricola e rurale e una stabilità dei redditi agricoli;
4. creare fonti di occupazione alternative per gli agricoltori;
5. si affermava, infine, il principio della sostenibilità ambientale della produzione agricola e la necessità di procedere ad una semplificazione della PAC e della sua gestione.

Le principali novità di Agenda 2000, rispetto agli obiettivi delineati all'art. 39 del Trattato di Roma del 1957 e a quelli contenuti nel documento Mac Sharry del 1991, riguardavano il miglioramento della competitività sui mercati e il loro contributo alla coesione economica dell'Unione. Ma soprattutto si sanciva la necessità di ricercare una ridefinizione degli obiettivi della PAC, attribuendo un ruolo forte all'agricoltura nella produzione di alimenti sani e di qualità e nella conservazione dell'ambiente. Nel marzo 1998 la Commissione europea presentò al Consiglio le proposte operative di riforma in un pacchetto contenente le bozze dei nuovi regolamenti. Le proposte di regolamento relative ai settori produttivi riguardavano solo tre OCM: i seminativi, le carni bovine e i

prodotti lattiero-caseari. Ad essi si aggiungevano i regolamenti per lo sviluppo rurale, le misure orizzontali ed il funzionamento del FEOGA.

All'avvio del negoziato Regno Unito, Svezia, Danimarca e Italia avevano costituito un fronte unico favorevole alla riforma, la cosiddetta "banda dei quattro", in netta opposizione, Francia, Spagna, Portogallo, Grecia, Irlanda e solo per certi aspetti della riforma, la Germania, che mostravano un orientamento conservatore (Zaghi Panella, 1999). Nel marzo del 1999, il Consiglio dei Ministri agricoli concordò un pacchetto di riforma che rappresentava un concreto tentativo di riorientamento della politica agricola europea.

Tuttavia, tale pacchetto di riforma fu poi "annacquato" durante il summit dei capi di governo di Berlino del luglio successivo. La Francia in modo particolare tentò fino all'ultima ora di bloccare il processo decisionale. L'accordo finale copriva il periodo di programmazione 2000/2006 e vedeva l'introduzione di tagli sostanziali ad alcune OCM, in particolare seminativi, carni bovine e per il settore lattiero caseario e l'introduzione di un regolamento, cosiddetto "orizzontale", che stabiliva le condizioni cui era sottoposta l'erogazione degli aiuti al reddito. Sul piano dell'impegno ambientale, Agenda 2000 vide l'introduzione della condizionalità. Per la prima volta si parlava di "condizionare" i pagamenti al rispetto di alcuni standard ambientali, di fatto la misura fu lasciata all'applicazione su base volontaria agli SM. Ma forse la novità più sostanziale del pacchetto di riforma fu rappresentata dall'introduzione di un riferimento normativo ad hoc sullo sviluppo rurale, il Reg. 1257/1999, che in qualche modo sanciva la costituzione del cosiddetto II Pilastro della PAC, per il quale fu, peraltro, previsto un finanziamento aggiuntivo proveniente dalle risorse drenate al I Pilastro attraverso il meccanismo noto come modulazione. Il Regno Unito e solo inizialmente la Francia hanno fatto un uso significativo di questa opzione. Infine, sebbene la scadenza "naturale" di Agenda 2000 fosse prevista per il 2006, l'accordo prevedeva una revisione di metà periodo del percorso intrapreso.

Il compromesso raggiunto dal Consiglio di Berlino si concludeva con la fissazione di alcuni elementi di verifica che il Consiglio stesso affidava alla Commissione in merito alla revisione di medio termine di Agenda 2000, essi erano (CE, 2002):

- ✓ Analizzare e riferire sull'andamento dell'OCM semi oleosi, la cui configurazione prevista da Agenda 2000 era in vigore fino al 2002, e sul settore dei seminativi.

- ✓ Presentare una relazione sull'OCM latte in generale, e in particolare, sul regime delle quote, in particolare, in vista di un'eventuale soppressione al 2006.
- ✓ Dare conto della spesa agricola
- ✓ Presentare eventuali proposte di riforma delle OCM per il conseguimento degli obiettivi della riforma stabiliti da Agenda 2000.

1.2. La Riforma Fischler: i fatti stilizzati del percorso negoziale

Al principio del 2001, divenne evidente l'intenzione della Commissione di procedere alla revisione di Agenda 2000. Cominciarono così a farsi sempre più pressanti le spinte interne perché la revisione proseguisse rafforzando la direzione intrapresa con Agenda 2000. Alcuni paesi come Francia e Irlanda, unitamente alla *lobby* agricola europea, premevano in direzione contraria, difendendo lo *status quo*, ed affinché la revisione di medio termine rappresentasse una mera verifica dello “stato di salute” di Agenda 2000.

Nello stesso periodo andavano completandosi le negoziazioni di accesso per i 10 nuovi entranti, i paesi del Centro e dell'Est Europa. L'allargamento, il quinto per l'Unione, rappresentava un'apertura senza precedenti per le profonde differenze socioeconomiche e politiche che caratterizzavano i paesi aderenti. Tra le due aree, infatti, non solo esisteva un profondo divario nei livelli di sviluppo, come era già stato per l'ingresso di Spagna, Portogallo e Grecia, ma vi erano anche differenze radicali nel funzionamento stesso dei sistemi economici. Le precedenti esperienze di allargamento infatti, vedevano coinvolti paesi ad economia di mercato capitalistica. In questo caso, si trattava di paesi in transizione con un passato di economie pianificate. Rispetto al settore primario, nel corso delle negoziazioni, fu data priorità all'innalzamento del livello di supporto, agli investimenti per la modernizzazione delle strutture agricole, al potenziamento della trasformazione e commercializzazione delle produzioni, al sostegno per le aree rurali, e alla preparazione per l'accesso al mercato europeo.

Giova rilevare che la riforma della PAC e l'allargamento si sono intrecciati fin dai tempi di Agenda 2000, quando si discuteva della possibilità di estendere gli aiuti diretti della PAC ai nuovi SM, in relazione alla loro natura (compensativa o meno) delle

riduzioni di prezzo imposte dalla riforma Mac Sharry. Tuttavia, la Commissione ha cercato di mantenere separati i due temi, per evitare che si ostacolassero a vicenda (Agra Focus, 2002). Questo, come vedremo, fino all'accordo franco tedesco dell'ottobre 2002 che li ha ricongiunti ed ha spianato la strada ad entrambi.

Le negoziazioni della riforma Fischler hanno interessato un periodo che va dal luglio del 2002, con la presentazione delle proposte della Commissione alla pubblicazione dei regolamenti attuativi della primavera del 2004. Seguire il processo negoziale che ha condotto dalle proposte alle decisioni finali è non solo funzionale alla ricostruzione delle linee evolutive della Riforma stessa. Ma soprattutto, si rivela un passaggio chiave nel disegno più complesso della geografia delle dinamiche politiche tra gli SM e internamente ad essi. I paragrafi che seguono cercheranno di chiarire l'evoluzione del processo negoziale.

Allo scopo di procedere ad un'analisi delle fasi sequenziali del processo negoziale, si è lavorato all'individuazione dei passaggi chiave di tale percorso. Essi sono riassunti nella sinottica che segue. Ciascuno dei "fatti stilizzati" sarà esaminato singolarmente allo scopo di analizzarne i contenuti e di collocare le posizioni degli SM in ciascuna sequenza del processo negoziale. Il quadro che segue è stato messo insieme, attraverso la disamina della documentazione ufficiale comunitaria e arricchito dalle informazioni raccolte sulla pubblicistica europea, in particolare Agra Europe e Agra Focus, esaminata nel periodo che va dal principio del 2002 alla fine del 2003.

Prima di procedere in tale direzione di seguito è offerto un panorama sintetico del dibattito europeo sulla revisione della PAC, all'indomani del vertice di Berlino.

1.2.1. Il *background* della revisione di metà periodo

Dopo la Riforma di Agenda 2000 e precedentemente alla pubblicazione delle proposte di riforma della Commissione, all'interno della scena europea andava profilandosi una fitta rete di alleanze tra gli SM, ciascuno interessato a rafforzare e difendere la propria posizione strategica rispetto al futuro della PAC.

In Germania, il governo di centro sinistra presieduto dal cancelliere Shroeder, all'indomani della crisi della BSE, sostituì il dimissionario Funke, ministro

socialdemocratico e agricoltore, con Renate Kunaste, allora portavoce dei Verdi tedeschi. L'avvicendamento mostrava non solo l'attenzione ai temi della sicurezza alimentare, ma sanciva una sorta di riorientamento della politica agricola tedesca. Il ministro Kunaste diede avvio nel Febbraio del 2001 ad una politica che mirava all'abbattimento degli eccessi di produzione e ad incentivare pratiche agricole ecocompatibili. Kunaste scelse poi di adottare la modulazione mostrando quelle che, in qualche misura, apparivano come le "credenziali" tedesche per una riforma *greening* della PAC. Con tali "credenziali" la Germania poteva allinearsi a pieno titolo, al gruppo dei paesi che definiremo, pro Riforma, che avevano costituito il Club di Londra durante le negoziazioni di Agenda 2000. Fu così che il Regno Unito, la Danimarca e la Svezia, tradizionalmente favorevoli ad una radicale riforma degli schemi di sostegno all'agricoltura europea, avviarono una serie di scambi con Olanda e con la stessa Germania. L'alleanza mirava a costruire accordi per spingere successivamente il processo di revisione di Agenda 2000.

All'accordo aveva inizialmente preso parte anche l'Italia³, ma l'elezioni del 2002, videro l'affermazione della coalizione di centro destra, la quale sembrava orientarsi verso posizioni più conservatrici rispetto al disegno di riorientamento della PAC. Il ministro Alemanno, infatti, sembrava intenzionato a sostenere le misure di mercato più tradizionali. Tra l'Ottobre del 2001 e il Giugno del 2002, la Svezia aveva prodotto due documenti, nei quali si sottolineava la necessità di ridurre il sostegno via mercato e di rafforzare il II pilastro della PAC. Nonostante, le istanze "pro riforma" mostrate, il governo svedese ha poi nel tempo sottolineato il ruolo cruciale della PAC per la protezione dei redditi agricoli.

La Francia, tradizionalmente ultra conservatrice in tema di PAC, si opponeva fortemente alla revisione di medio termine, sottolineando che il vertice di Berlino aveva stabilito nel 2006, l'anno di revisione di Agenda 2000.

³ L'Italia insieme a Regno Unito, Danimarca e Svezia avevano costituito nel corso del negoziato di Agenda 2000 la "banda dei quattro".

Tab. 1.1. I fatti stilizzati del processo negoziale della Riforma Fischler.

- ✓ 10 luglio 2002 → Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo: “*Revisione Intermedia della Politica Agricola Comune*” [COM (2002) 394].
- ✓ Settembre 2002 → Lettera firmata da Francia, Spagna, Austria, Portogallo, Vallonia, Irlanda e Lussemburgo ad alcuni paesi quotidiani europei.
- ✓ 24/25 ottobre 2002 → Consiglio Europeo di Bruxelles
Conclusioni della Presidenza [SN 300/02, 2002].
(decisioni sulla dotazione finanziaria al 2013)
- ✓ 21 gennaio 2003 → Proposte di regolamento della Commissione [COM (2003) 23].
- ✓ 30 giugno 2003 → Accordo di Lussemburgo [10961/03]
- ✓ 29 settembre 2003 → Pubblicazione del Regolamento 1782/2003 del Consiglio e 1783/2003.
- ✓ 21 aprile 2004 → Pubblicazione dei Regolamenti della Commissione 795 e 796/2004.

L'allora ministro dell'agricoltura d'oltralpe Jean Glavany, pur appoggiando la posizione del presidente Chirac di non anticipare la revisione, aveva in più occasioni evidenziato la necessità di un riorientamento della PAC. Lo stesso ministro aveva scritto nell'agosto del 2001, un articolo a quattro mani, pubblicato sul quotidiano francese Le Monde, con il ministro tedesco Kunaste, nel quale i due sottolineavano la necessità della riduzione delle misure di supporto via mercato e il rafforzamento delle misure per lo Sviluppo Rurale, oltre a chiedere che modulazione e degressività divenissero obbligatorie. Ma di lì a poco proprio le vicende legate all'applicazione della modulazione videro la fine del ministero di Glavany (Agra Focus, 2002). La modulazione era stata

introdotta in Francia su base volontaria dal 1999 al 2000 con più di 215 milioni di euro raccolti che restarono però inutilizzati, innescando forti contrasti interni. Il nuovo ministro agricolo Hervé Gaymard rafforzò la posizione protezionista francese, sottolineando che nessuna riforma poteva avere luogo prima del 2006 e che la stessa, non avrebbe dovuto mettere in dubbio gli obiettivi più tradizionali della PAC, stabilizzazione dei mercati, supporto al reddito agricolo e sostegno allo sviluppo rurale (Agra Europe, 2002).

In relazione alla posizione europea nel negoziato agricolo multilaterale occorre ricordare che nel maggio del 2002, poco prima della scadenza prevista per la presentazione delle proposte della Commissione sulla riforma di metà periodo, l'amministrazione Bush aveva approvato il testo definitivo della politica agraria americana, denominato "Farm Security and Rural Investment Act", più noto come Farm Bill. Il documento articolato in una decina di capitoli, corrispondenti ad altrettante aree di intervento, aveva previsto un sostanziale aumento della dotazione finanziaria per il sostegno all'agricoltura, ed aveva reintrodotto strumenti per il sostegno accoppiato più distorsivi di quelli adottati in passato. Rispetto alle scelte della politica agricola statunitense la Commissione ebbe posizioni critiche, affermando che le misure di sostegno accoppiato alla produzione sono state introdotte proprio quando alla Conferenza di Doha dell'WTO i paesi sviluppati avevano optato per una riduzione delle misure di sostegno interno all'agricoltura che avrebbero potuto provocare distorsioni sui mercati internazionali (Agra Europe, 2002).

1.2.2. Le proposte della Commissione per la Revisione intermedia della PAC

Il 10 luglio del 2002 la Commissione presentò una comunicazione al Consiglio ed al Parlamento sulla revisione intermedia della PAC (CE, 2002). Il documento prendeva avvio con la riconferma degli obiettivi della PAC fissati a Berlino, e procedeva con l'individuazione degli strumenti atti al raggiungimento degli stessi. Gli obiettivi possono essere riassunti come segue (CE; 2002):

1. Il rafforzamento della competitività dell'agricoltura europea,
2. La promozione di metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, in grado di garantire salubrità e qualità degli alimenti

3. Eque condizioni di vita e stabilizzazione dei redditi agricoli
4. La salvaguardia della diversità dei metodi produttivi e la preservazione del paesaggio e il sostegno alle comunità rurali
5. La semplificazione della politica agricola e la condivisione delle responsabilità tra Commissione e SM
6. La giustificazione del sostegno attraverso l'offerta dei servizi che l'opinione pubblica si attende dagli agricoltori.

Con riferimento al primo obiettivo, la Commissione raccomandava un chiaro orientamento al mercato quale opportunità per migliorare la competitività, e ribadiva la necessità di promuovere la qualità e la sicurezza alimentare come aspetto chiave dell'agricoltura europea. Inoltre, veniva considerata la dimensione sociale della politica agraria, nella misura in cui, la Commissione sottolineava “il ruolo cruciale svolto dai pagamenti diretti nel garantire un equo tenore di vita e stabilità dei redditi delle popolazioni rurali”. Tal affermazione è particolarmente rilevante in quanto, “perdendo il loro carattere compensativo gli aiuti diretti si sono trasformati in aiuti al reddito” (CE, 2002). In questo senso, essi divenivano sempre meno assimilabili a misure di mercato e sempre si configuravano come strumenti della componente sociale della politica agraria (INEA, 2002). Per quanto attiene alla dimensione ambientale della PAC la Commissione sceglieva di avvalersi della cross compliance già introdotta con Agenda 2000, allargando, tuttavia, gli ambiti di interesse anche alla salute ed al benessere animali, incoraggiando le buone pratiche zootecniche (CE, 2002).

In tema di sviluppo rurale la Commissione rilevava la necessità di accelerare il rafforzamento del II pilastro della PAC, secondo gli orientamenti introdotti dalla conferenza di Cork nel 1996 e recepiti in Agenda 2000. In considerazione della riduzione di opportunità lavorative “nell'attività agricola di tipo tradizionale e del carattere di multifunzionalità delle aree rurali, è necessario stimolare i produttori agricoli a sfruttare pienamente la gamma delle opportunità offerte agli imprenditori rurali” (CE, 2002). In tale contesto, la Commissione sottolineava la necessità di destinare maggiori quote della spesa PAC al II pilastro.

Le considerazioni introduttive del documento proseguivano con la necessità di continuare nella direzione del processo di semplificazione della legislazione agricola e di realizzare una maggiore decentralizzazione, in particolare nell'ambito del II Pilastro. Il

documento, infatti, considerava la possibilità che gli SM “si concentrino sui controlli del rispetto dei requisiti ambientali, della sicurezza alimentare, della salute e del benessere animale”.

Veniva, infine, affrontato il tema del rispetto del vincolo di bilancio, non soltanto in termini quantitativi, ovverosia rispetto dei limiti imposti dalle direttrici finanziarie, ma soprattutto in termini qualitativi affermando che: “la spesa destinata alla politica agricola deve essere giustificata dai prodotti e dai servizi che la società intera si aspetta di ricevere dagli agricoltori e dalle zone rurali. Non è più accettabile né sostenibile una politica agricola comune che incoraggia la produzione di eccedenze, le quali devono essere a loro volta smaltite a costi considerevoli. La spesa pubblica deve avere una contropartita, che può essere in termini di qualità degli alimenti, di tutela dell’ambiente, di rispetto della salute e del benessere animale, di salvaguardia del paesaggio e del patrimonio culturale e di una maggiore giustizia sociale” (CE, 2002).

Il testo della comunicazione, quindi passava alla descrizione degli strumenti individuati per il raggiungimento degli obiettivi discussi. All’interno di tale quadro, dopo l’analisi delle misure di mercato, il documento presentava il fulcro della proposta. Nella direzione introdotta dalla riforma Mac Sharry e proseguita con Agenda 2000, procedendo verso lo spostamento del sostegno dal prodotto al produttore, la Commissione proponeva di “compiere il passo definitivo del passaggio dal sostegno accoppiato a disaccoppiato introducendo un sistema di pagamento di un unico aiuto al reddito per azienda”. Con un sistema simile la totalità dei pagamenti diretti che un produttore riceveva in virtù dei diversi regimi esistenti veniva unificata in un pagamento determinato in base ai precedenti storici, sulla via dello spostamento del sostegno “dal prodotto al produttore” (CE, 2002). Si inseriva così l’elemento centrale della proposta di revisione della Commissione, l’introduzione di un unico aiuto disaccoppiato a sostegno del reddito dell’azienda agricola. Il campo di applicazione del regime sarebbe stato esteso ai seminativi (cereali, semi oleosi, colture proteiche) più le leguminose da granella, le patate da fecola e le carni bovine e caprine. Il documento sottolineava che i pagamenti per riso, frumento duro e foraggi essiccati sarebbero stati inglobati nel regime di pagamento unico, e che circa i prodotti ancora sotto riforma (zucchero, olio d’oliva ed alcuni ortofrutticoli) si sarebbe discusso successivamente la loro inclusione nel regime. Il settore lattiero caseario, per il quale la Commissione aveva all’analisi le quattro opzioni

di sviluppo⁴ (CE, 2002), sarebbero state incluse dopo le decisioni relative ad Agenda 2000. Si stabiliva, infine, che ciascun agricoltore sarebbe stato libero di coltivare ciò che avesse voluto sulla propria superficie eccezion fatta per l'ortofrutta.

Nel documento della Commissione si sottolineava come “l'aiuto disaccoppiato al reddito sarà definito a livello di azienda. L'importo complessivo a cui un'azienda ha diritto sarà suddiviso in frazioni (diritti all'aiuto) per facilitare il trasferimento parziale dell'aiuto stesso qualora sia venduta o affittata solo una parte dell'azienda”. Ancora, si evidenziava come per consentire di far fronte a situazioni particolari con flessibilità sufficiente, gli SM avrebbero avuto la facoltà di adottare differenti modalità: “ad esempio, la possibilità di definire un certo equilibrio tra diritti individuali e le medie regionali o nazionali. In ogni caso, le regole e i criteri stabiliti dagli SM dovranno rispettare comunque gli obblighi introdotti. Gli SM comunicheranno alla Commissione le modalità prescelte” (CE, 2002).

Nella prima formulazione del regime di pagamento unico, dunque, non veniva esplicitato il periodo storico di riferimento sul quale basare i nuovi aiuti disaccoppiati e si definivano in maniera piuttosto generica i diritti all'aiuto, - dicendo che essi sarebbero stati basati sul numero di ettari ammissibili dell'azienda beneficiaria - e le modalità del loro trasferimento, nelle proposte della Commissione, peraltro, il trasferimento era previsto esclusivamente in presenza della terra.

Il documento faceva poi riferimento ad una prima versione di regionalizzazione, prevedendo la possibilità di modulare gli aiuti, entro certi limiti, per definire un certo equilibrio tra importi individuali per ettaro e medie regionali o nazionali. La piena erogazione dell'aiuto disaccoppiato al reddito per azienda e degli altri pagamenti diretti doveva essere, secondo la Commissione, condizionato all'osservanza di tutta una serie di norme ambientali, di sicurezza alimentare, di benessere degli animali, nonché di sicurezza dei lavoratori nell'azienda agricola: “lo scopo della condizionalità è di favorire

⁴ Le opzioni proposte dalla Commissione nel documento di luglio erano:

- a) il proseguimento della linea di Agenda 2000 con il semplice mantenimento delle misure previste fino al 2015.
- b) L'ulteriore aumento delle quote (+ 3% ed un ribasso dei prezzi di intervento (-15% per il burro e - 5% per il latte scremato in polvere).
- c) Introduzione di un duplice regime di quote, con una riduzione del 5% della quota UE per instaurare una quota interna “A” ed una quota all'esportazione illimitata “C”, soppressione dell'aiuto allo smercio e delle restituzioni alle esportazioni.
- d) Abolizione delle quote dal 2008. Con una decurtazione del 25% del sostegno all'intervento, che diverrebbe così una mera rete di sicurezza.

l'applicazione di buone pratiche agricole conferendo loro la forza di norme obbligatorie". Benché, la Commissione avesse posto la condizionalità soggetta a variazioni regionali, per evitare distorsioni della concorrenza, il documento evidenziava come "occorresse una piattaforma comune che poggi su criteri di attuazione uniformi". Ancora, il documento indicava come gli Stati avrebbero dovuto definire ed applicare le norme in questione, attenendosi ad un quadro di riferimento comune recante i criteri essenziali di attuazione. La Commissione evidenziava che per i terreni inutilizzati era necessario fissare l'obbligo per i produttori di rispettare determinati criteri di gestione e di mantenere la terra in buone condizioni agronomiche. "La finalità principale della condizionalità, che non prevede l'introduzione di nuovi standard ambientali, è quella di sostenere l'attuazione dell'attuale legislazione in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di salute e benessere degli animali. In caso d'inadempimento di questi obblighi, i pagamenti diretti verrebbero ridotti proporzionalmente al rischio o al danno causato" (CE, 2002). Per rispondere "alle esigenze della società ed aiutare gli agricoltori a conformarsi ai requisiti di un'agricoltura moderna e di alto livello qualitativo", la Commissione proponeva di instaurare e promuovere un sistema di audit per le aziende agricole professionali, messo a punto dagli Stati membri in funzione della dimensione economica delle aziende. L'audit aziendale doveva vertire sui flussi di materiali, sui processi seguiti dall'azienda e sulle attrezzature, in relazione alle norme in materia di ambiente, di sicurezza dei prodotti alimentari, di benessere degli animali e di sicurezza sul lavoro. Il documento aggiungeva che l'audit aziendale sarebbe stato finanziato nel quadro delle misure di sviluppo rurale, con l'obiettivo di massima di introdurlo, nel futuro, in tutte le aziende agricole.

Al fine di promuovere ulteriormente l'agricoltura e lo sviluppo rurale sostenibili, la Commissione aveva previsto l'introduzione, a partire dal 2004, di un regime di modulazione dinamica, obbligatorio, unico e comune per tutti gli Stati membri. Nell'ambito della modulazione dinamica tutti i pagamenti diretti, accoppiati e disaccoppiati, sarebbero stati progressivamente ridotti del 3% all'anno per raggiungere la riduzione massima del 20% stabilita da Agenda 2000. In un primo tipo di distribuzione, gli importi, si sottolineava, risparmiati ogni anno, mediante la modulazione, "verranno distribuiti agli Stati membri in base alla superficie agricola, all'occupazione nel settore agricolo e ad un criterio di prosperità, per rispondere ad esigenze rurali specifiche". Il

documento ancora proponeva, di introdurre una franchigia proporzionale alla situazione occupazionale di ciascuna azienda agricola, fino a 2 unità di lavoro annue (ULA), la franchigia ammontava a 5.000 euro. Per ciascuna ULA supplementare occupata, agli Stati membri era lasciata, inoltre, la facoltà di concedere altri 3.000 euro. Il documento evidenziava come tale franchigia avrebbe dovuto garantire la piena esenzione dalla modulazione a circa i tre quarti delle aziende agricole europee, essa rappresentava meno di un quinto degli aiuti diretti versati agli agricoltori. Ancora, la Commissione sottolineava come con l'applicazione della franchigia e della modulazione, l'importo massimo versato ad un'azienda agricola sarebbe stato di 300.000 euro. La parte degli aiuti diretti in eccesso rispetto a tale importo (e la franchigia) sarebbe stata messa a disposizione del secondo pilastro nello Stato membro in questione.

In definitiva, la proposta della Commissione presentava sostanzialmente tre punti chiave⁵:

1. Il disaccoppiamento degli aiuti diretti erogati dalla PAC a partire dalla riforma Mac Sharry del 1992, con l'istituzione di un pagamento unico per azienda basato sugli aiuti storici ricevuti e con totale libertà di produrre (o non produrre), con l'unica eccezione degli ortofrutticoli.
2. La cosiddetta “modulazione dinamica”, obbligatoria, consistente in un meccanismo di riduzione progressiva degli aiuti ricevuti da ogni azienda al di sopra di una certa franchigia e di completo taglio di quelli eccedenti un dato tetto, volto a trasferire risorse finanziarie dal primo pilastro della PAC al secondo pilastro.
3. Il potenziamento delle politiche di sviluppo rurale, oltre che con l'aumento della sua dotazione finanziaria, anche con l'inserimento al suo interno di tre nuovi capitoli dedicati rispettivamente alla qualità, alla condizionalità, all'audit aziendale, ed al benessere degli animali.

⁵ Per una trattazione delle misure previste nella proposta della Commissione si rimanda al quadro sinottico del percorso negoziale presentato nelle pagine seguenti.

1.2.3. Il dibattito seguito alla presentazione delle proposte della Commissione

Alla presentazione di questa prima versione della riforma seguì un intenso dibattito, all'interno degli Stati membri e tra questi e la Commissione. I contenuti del dibattito si concentravano essenzialmente sui rischi di abbandono insiti nello strumento del disaccoppiamento e sugli effetti della riforma e delle misure di mercato proposte sulla produzione e sui redditi degli agricoltori.

La reazione più immediata fu dei ministri agricoli di Francia e Spagna, Gaymard e Arias Cañete, che già nel Settembre 2002 chiesero a Irlanda, Portogallo, Austria, Grecia, Lussemburgo, Finlandia e Belgio di firmare una lettera che difendeva lo status quo, chiedendo “la riaffermazione dei tradizionali valori della PAC”. Tale lettera fu inviata il 23 settembre ai principali quotidiani europei. Giova sottolineare che tali Stati, erano in grado di formare una minoranza di blocco in seno al Consiglio. A tutti gli effetti tale lettera era da considerarsi un po' “il manifesto” della posizione conservatrice espressa dagli Stati firmatari (De Filippis, 2003). In essa, dopo una strenua difesa del ruolo storico svolto dalla PAC, venivano respinte le “false accuse” circa gli effetti negativi della PAC sull'ambiente, la sicurezza alimentare, lo sviluppo dei paesi poveri ed il bilancio comunitario”. Nel documento, i ministri dell'agricoltura dei paesi firmatari argomentavano l'illegittimità di andare oltre il mandato di una revisione di medio termine di taglio tecnico, e l'inutilità di “svendere” anticipatamente la PAC nel negoziato del WTO, soprattutto dopo l'approvazione del Farm Bill statunitense. I contenuti della lettera presentano alcuni aspetti di interesse che meritano di essere approfonditi, guardando ai contenuti del testo.

Il documento prendeva avvio con la denuncia dei forti criticismi mossi alla politica agricola, secondo i quali la PAC stessa sarebbe “responsabile di molte delle situazioni difficili in Europa, ma anche nel mondo. I media riprendono sovente alcune di queste critiche senza però la necessaria presa di distanza. Si accusa la PAC di provocare una sovrapproduzione. Ma è inesatto. Le montagne di burro e di latte in polvere appartengono al passato. La PAC ha saputo controllare le sue produzioni, permettendo nel contempo delle importazioni sempre crescenti” (Agrisole, 2002). I toni del documento si rafforzavano quando si sosteneva che pur essendo l'UE il primo importatore di prodotti agroalimentari, essa non rappresentava una “fortezza Europa”.

Ed ancora “lo stoccaggio, quando esiste, obbedisce a dei motivi strettamente sanitari o a delle situazioni puramente congiunturali e limitate. Si pretende ugualmente che la PAC produttivista, incoraggerebbe l'inquinamento. L'Europa ha cercato di migliorare la produttività della sua agricoltura. Il produttivismo è un'altra cosa! Il rafforzamento della competitività europea doveva essere fatto a questo prezzo”. La lettera proseguiva con il riferimento al riorientamento del modello agricolo europeo introdotto negli anni '90 in particolar modo sul fronte dell'impegno ambientale. In questa direzione, il documento sosteneva come in più casi “si fosse lasciato intendere anche che la PAC sarebbe responsabile della crisi della «mucca pazza». Ora in realtà è l'insufficienza e non l'eccesso della politica europea che ha favorito la propagazione di questa malattia. Al contrario, la qualità dei prodotti non ha cessato di migliorarsi da alcuni decenni: sono più sicuri oggi che non vent'anni fa”. La difesa degli assetti distributivi e soprattutto del bilancio agricolo diventava strenua, quando nella lettera si accusava chi sosteneva che “che la PAC costerebbe troppo cara all'Europa. Una volta di più non bisogna sbagliarsi. Il quadro budgettario definito a Berlino è largamente rispettato e il sostegno all'agricoltura rappresenta meno dell'1 per cento delle spese pubbliche dell'Unione e degli Stati membri, contro l'1,5 per cento degli Stati Uniti”. I toni si rafforzavano quando si diceva: “Smettiamola dunque con i processi. Bisogna essere legittimamente fieri del cammino fatto da quarant'anni a questa parte. Potremmo allora costruire insieme l'avvenire della nostra agricoltura. Noi auspichiamo di apportare a questo problema un contributo costruttivo nel rispetto del calendario definito a Berlino”.

L'Italia non firmò la lettera di iniziativa francese e spagnola sostenendo che rifiutava la chiara intenzione mostrata dai promotori di avviare la costituzione di alleanze, prima dell'avvio di una discussione comune; ed in secondo luogo, il ministero italiano sostenne di non condividere l'approccio ultraconservatore mostrato dai paesi promotori dell'iniziativa (Agra Europe, 2002).

Nei mesi, andarono susseguendosi numerose reazioni alla pubblicazione delle proposte della Commissione. Su posizioni conservatrici, si allineava la Grecia, anche essa favorevole al mantenimento di una PAC tradizionale e contraria ai tagli previsti al I Pilastro attraverso la modulazione, ma soprattutto su posizioni strenuamente difensive del sostegno al comparto cerealicolo, grano duro e riso in testa. Posizione di difesa del prezzo d'intervento per il grano duro, peraltro, appoggiata anche dal ministro spagnolo.

L'Italia sostenne che l'Europa non poteva applicare il disaccoppiamento totale, quando gli Stati Uniti andavano introducendo misure per il sostegno diretto del reddito agricolo. Il Portogallo attaccò le proposte della Commissione sostenendo che le misure introdotte continuavano a favorire le produzioni continentali a tutto svantaggio di quelle tipicamente mediterranee. Ancora Franca, Spagna, Belgio, Irlanda e Austria sottolinearono la loro opposizione anche in considerazione del fatto che nessuna riforma poteva essere intrapresa prima del 2006, termine di revisione previsto da Agenda 2000 (Agra Europe, 2002).

Tuttavia, un consistente numero di Stati che accolse favorevolmente le proposte della Commissione. Tra questi, il ministro danese Fisher Boel, attuale commissario all'agricoltura europeo, favorevole all'introduzione di disaccoppiamento e modulazione, ma anche l'Olanda nelle dichiarazioni del ministro Brinkhorst, che sottolineò come le intenzioni della Commissione andassero nella stessa direzione delle politiche agricole olandesi, che avevano avviato piani in favore dell'estensivizzazione, oltre all'intenzione annunciata di procedere al taglio del supporto al reddito agricolo e del sostegno via prezzi entro 10 anni.

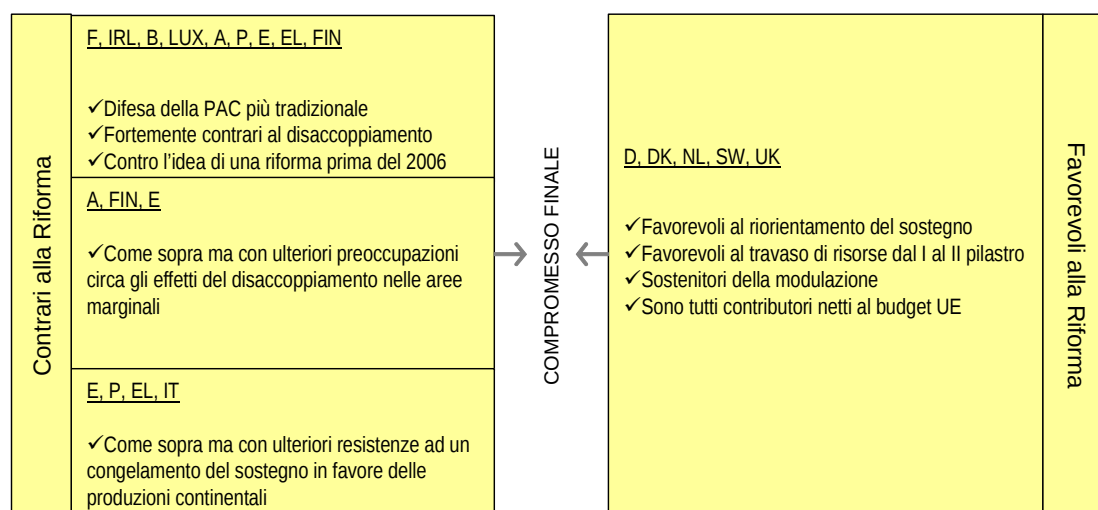
Il ministro tedesco salutò con entusiasmo l'introduzione della degressività sostenendo che era l'unica condizione per il futuro della PAC, ma mostrando anche preoccupazione circa gli effetti che l'applicazione di alcune delle proposte della Commissione avrebbero potuto avere nelle regioni orientali della Germania. Il ministro svedese accolse positivamente le proposte della Commissione, sottolineando l'importanza del lavoro avviato nel proprio paese per l'abolizione delle quote latte e il rafforzamento del sostegno accordato allo sviluppo rurale.

Gli schieramenti mostrati, vedevano da una parte, favorevoli alla riforma, Danimarca, Germania, Olanda e Svezia ed il Regno Unito che appoggiavano una revisione della PAC e il suo orientamento verso l'ambiente e i consumatori. Dall'altra parte c'erano, in primo luogo, la "banda dei 7"⁶ come soprannominò la pubblicistica il gruppo degli oppositori che avevano aderito al documento francese, che includeva oltre alla stessa Francia, la Spagna, l'Austria, la Vallonia (Belgio), l'Irlanda, il Portogallo ed il Lussemburgo. Grecia, Finlandia e Italia, che mostrarono forti preoccupazioni circa gli effetti che avrebbe potuto avere l'applicazione delle proposte della Commissione, in

⁶ L'espressione parafrasava "la banda dei quattro" costituita nel corso del negoziato di Agenda 2000.

alcune aree. La figura sottostante, offre una panoramica delle posizioni e sintetizza alcuni orientamenti espressi dai paesi, all'indomani della presentazione del documento della Commissione.

Fig. 1.1. Un primo quadro di sintesi delle posizioni degli SM



1.2.4 Il compromesso di Bruxelles e il processo di revisione della PAC

Il 24 e 25 Ottobre del 2002 il Consiglio Europeo si riuniva a Bruxelles per discutere le prospettive finanziarie dell'allargamento ai dieci nuovi membri dell'UE, in vista del vertice decisivo di Copenaghen⁷, fissato per il dicembre successivo. Le questioni centrali riguardavano due capitoli negoziali, quello agricolo e le questioni di bilancio. Alla vigilia del Consiglio, con la presidenza danese, si diffondevano forti preoccupazioni circa l'esito del negoziato nel quale la Francia, primo beneficiario degli aiuti diretti della PAC, appoggiava la proposta di Bruxelles che prevedeva l'erogazione ai "nuovi agricoltori" di aiuti diretti pari al 25% di quelli in vigore per i paesi comunitari. Dall'altra parte la Germania, primo contributore netto al bilancio comunitario, ma anche "fautore" dell'allargamento, con l'appoggio di Svezia e Gran Bretagna contrari al

⁷ Le negoziazioni per l'accesso dei nuovi SM si conclusero con il Consiglio Europeo di Copenaghen del 12 e 13 dicembre 2002, il quale sancirà l'ingresso dei 10 paesi a partire dal maggio 2004 e completerà il il quadro finanziario delle spese agricole con l'accordo con i NSM (pagamenti diretti agli agricoltori gradualmente: nel 2004 pari al 25% di quelli erogati attualmente agli agricoltori UE e solo nel 2013 si avrà eguaglianza di trattamenti); nei NPM, possibili deroghe da regole UE-15 nel periodo di transizione di 10 anni e politiche di sviluppo rurale più consistenti e ampie che in UE.

superamento del vincolo di bilancio e degli accordi raggiunti a Berlino⁸, che cercavano un accordo per una riforma sostanziale della PAC da attuare prima del 2006. La Francia, inoltre, alla vigilia del vertice, aveva risposto alle critiche sulla spesa agricola, sostenendo la necessità di un controllo globale sulle spese dell'Unione, in particolare degli aiuti regionali e di coesione, ma anche e soprattutto circa il rimborso britannico, chiesto nel 1984 dal ministro Thatcher per equilibrare il contributo inglese sbilanciato dalla spesa agricola.

I forti timori circa l'esito del negoziato, si dissolsero poche ore prima dell'inizio dello stesso, quando Francia e Germania raggiunsero un'intesa che scioglieva il "nodo agricolo". Il cancelliere Schroeder era riuscito a strappare a Chirac l'impegno per l'imposizione di un vincolo alla crescita della spesa del primo pilastro della PAC dal 2006 al 2013, come voluto dalla Germania e dagli altri paesi contributori netti, in cambio dell'impegno più o meno implicito a rinviare qualunque riforma a dopo il 2006, come auspicato dalla Francia e dagli altri paesi difensori dello status quo.

Il Consiglio di Bruxelles approvò, infatti, il piano di graduale introduzione nei nuovi SM degli aiuti diretti della PAC, proposto dalla Commissione (CE, 2002). Esso prevedeva l'erogazione di tali aiuti in misura progressivamente crescente rispetto all'ammontare ricevuto dai paesi dell'UE a 15, e pari al 25% nel 2004, 30% nel 2005, 35% nel 2006 e 40% nel 2007. Successivamente, gli aiuti sarebbero cresciuti con incrementi del 10% l'anno "in modo da garantire che i nuovi Stati membri raggiungano nel 2013 il livello di sostegno allora applicabile nell'UE attuale" (CE, 2002). Il punto più rilevante era relativo alla fissazione della spesa agricola, il documento di conclusione stabiliva che "la spesa annua totale per azioni di mercato e pagamenti diretti in un'Unione a 25, non potrà superare, nel periodo 2007-13, l'importo in termini reali del massimale stabilito a Berlino per l'UE a 15 e il corrispondente massimale di spesa proposto per i nuovi Stati membri per il 2006" (CE, 2002).

Pur avendo contribuito all'avvio del processo di allargamento, il compromesso di Bruxelles aveva importanti ripercussioni sul percorso di revisione della PAC, contribuendo, secondo alcuni autori, ad indebolire la posizione riformatrice mostrata da Fischler. De Filippis (2003) sostenne che esso avesse lanciato segnali poco rassicuranti sull'evoluzione delle politiche agricole, nella misura in cui si guardava non tanto al

⁸ L'accordo relativo alle prospettive finanziarie fissato al 2006, con Agenda 2000.

contenuto del processo di riforma della PAC, quanto alla spesa generata da tale politica. In altri termini, l'accordo sanciva il mantenimento di una politica "inefficiente, distorsiva ed obsoleta", a patto che la sua voracità finanziaria fosse tenuta sufficientemente sotto controllo (De Filippis, 2003). Tali timori erano relativi al fatto che, in virtù dell'accordo raggiunto, restasse bloccato ogni tentativo di riforma fino al 2006.

Fischler all'indomani del compromesso raggiunto, fugò i timori di un arresto del percorso di revisione avviato, sostenendo che la revisione di medio termine fosse più che mai necessaria ed opportuna, indipendentemente dalla reale incidenza del vincolo di bilancio deciso con il vertice di Bruxelles (Agra Europe, 2002).

In un'analisi ex post, si può ritenere che i risultati emersi dal vertice di Bruxelles, per molti versi, facilitarono il percorso di revisione avviato con la proposta della Commissione del luglio del 2002. Rispetto al vincolo di bilancio, infatti, il fatto stesso di avere stabilito con largo anticipo l'ammontare fino al 2013, ha rappresentato un elemento di grande importanza, per disegnare la riforma della PAC con un minore grado d'incertezza riguardo alla variabile politicamente più importante. Ma soprattutto, il vertice aveva contribuito a rinsaldare l'alleanza franco tedesca con effetti di primo piano sull'evoluzione del processo negoziale.

Nel gennaio del 2003 la Commissione presentò i testi giuridici della proposta di revisione di medio termine della PAC, nei quali il commissario Fischler mostrò di volere procedere nella direzione del documento presentato nel luglio 2002. Le proposte di regolamento, infatti, (CE, 2003) a meno di qualche aggiustamento e di una diversa articolazione della modulazione, conservavano pressoché intatto l'impianto delle proposte iniziali.

In particolare, nelle proposte di regolamento (CE, 2003) la Commissione esplicitò numerosi dettagli e stabilì l'ammontare complessivo degli aiuti e i massimali nazionali nell'ambito del regime di pagamento unico. Tra i settori che sarebbero rientrati nel pagamento unico si aggiungevano i pagamenti per il settore lattiero caseario. Ancora si stabiliva che sulle superfici che avrebbero ricevuto l'aiuto disaccoppiato potevano essere inclusi i prodotti ortofrutticoli ma venivano escluse le colture permanenti. Nei testi giuridici erano inoltre fornite le definizioni di superfici ammissibili e delle superfici che davano vita ai diritti all'aiuto, si stabiliva l'istituzione di una riserva nazionale, e si introduceva il 2000 – 2002 come periodo di riferimento per la determinazione degli

aiuti. Si definivano, ancora, le modalità di trasferimento dei diritti all'aiuto e si stabiliva che tali trasferimenti potevano avere luogo con o senza il contestuale trasferimento di terra. Infine, veniva prevista la possibilità di concedere aiuti disaccoppiati su base regionale e di erogare un pagamento disaccoppiato medio per le colture che non beneficiavano di pagamenti diretti.

1.2.5. Il dibattito seguito alla pubblicazione dei testi giuridici della Commissione e l'accordo di Lussemburgo

Alla pubblicazione delle proposte della Commissione seguirono, una nuova, lunga serie di dichiarazioni degli SM. La Francia attraverso il ministro Gaymard si mostrò fortemente contraria, esprimendo forti preoccupazioni circa l'applicazione del disaccoppiamento e sostenendo nuovamente che nessuna riforma poteva essere fatta prima del 2006. Lo stesso ministero francese si opponeva fortemente al taglio del prezzo di intervento per i cereali e i prodotti lattiero caseari, oltre che al disaccoppiamento totale e alla riduzione degli aiuti diretti. Come vedremo, queste misure rappresentarono i temi più dibattuti dell'intero progetto di riforma.

Originariamente si mostrarono in favore del disaccoppiamento solo il Regno Unito, la Danimarca, la Svezia e L'Olanda. La Germania cercò inizialmente una posizione di compromesso sul disaccoppiamento parziale, quest'approccio riscosse consensi in quasi tutti gli SM, anche se una stretta minoranza continuava ad opporsi a qualsiasi forma di disaccoppiamento. Francia e Belgio auspicavano che il sostegno al comparto zootecnico potesse essere lasciato fuori da qualsiasi ipotesi di disaccoppiamento, posizione successivamente appoggiata anche da Austria, Irlanda e Italia, la quale in accordo con la Francia, aveva cercato di mantenere accoppiati i pagamenti per la macellazione; anche la Danimarca, che aveva in un primo momento mostrato istanze fortemente favorevoli alla Riforma, chiese successivamente che i pagamenti per le vacche nutrici restassero accoppiati alla produzione.

Nel caso di Austria, Finlandia e Spagna l'opposizione al disaccoppiamento trovava fondamento nella necessità di sostenere il reddito degli agricoltori nelle aree marginali. Austria e Finlandia, in particolare, avevano posizioni fortemente contrarie all'istituzione del Regime di Pagamento Unico (RPU) su base storica, poiché tale sistema

avrebbe continuato a favorire le aree più produttive. Anche la Francia muoveva accuse sostanzialmente simili, a giustificazione della propria posizione, contraria al disaccoppiamento e alla modulazione. L'Irlanda inizialmente si oppose al disaccoppiamento per le perdite che le piccole e medie aziende, soprattutto delle aree interne avrebbero dovuto sostenere.

I tagli previsti dalla riforma ai prezzi di intervento furono un altro elemento di grande opposizione. Tutti gli Stati Membri (SM), tranne Danimarca, Gran Bretagna e Svezia si opposero alla riduzione prevista del 5% al prezzo dei cereali. Germania, Austria, Irlanda, Lussemburgo e Olanda chiedevano che il taglio al prezzo di intervento per la segale fosse preceduto da un periodo di transizione. Mentre Irlanda, Spagna e Belgio chiedevano che cereali e lattiero caseari non venissero sottoposti a riforma prima del 2006, con richieste che arrivavano al 2010 per Olanda e Danimarca.

Rispetto alla modulazione, le principali perplessità espresse avevano riguardato il tasso di modulazione applicato e il tetto soglia cui applicarla, gran parte degli SM sosteneva che fosse necessario innalzare la soglia di 5000 euro prevista. Le delegazioni belga, austriaca e finlandese proponevano un innalzamento a 8000 e 10000 euro per proteggere le piccole imprese. Il ministero italiano si era opposto ai criteri di redistribuzione sostenendo che questi avrebbero dovuto essere basati sul tasso di disoccupazione. La Francia pur essendo favorevole alla modulazione chiese che il tasso fosse mantenuto al 4% per anno. La Germania al contrario premeva per un innalzamento del livello di modulazione.

Nel giugno del 2003 prese avvio il negoziato per l'approvazione del pacchetto di riforma. La prima riunione del Consiglio era stabilita per l'11 e il 12 giugno, ma fu sospesa per mancanza di accordo. Le negoziazioni procedevano faticosamente e dopo una nuova sospensione il 17 giugno, l'accordo giunse a Lussemburgo all'alba del 26 giugno, dopo tre riunioni del Consiglio dei ministri agricoli in tre settimane e quattro proposte di compromesso. I fronti del negoziato erano sostanzialmente due: da una parte, quello "riformista", che includeva la Commissione con il Regno Unito ed i paesi del Nord Europa favorevoli all'attuazione del disaccoppiamento a partire da 2004, dall'altra parte, Francia e Germania che chiedevano una riduzione delle percentuali di disaccoppiamento soprattutto per cereali e carne bovina. Una delle questioni più dibattute riguardava proprio i cereali, per i quali la Commissione chiedeva il taglio dei

prezzi di intervento, ma in questa direzione, l'accordo franco tedesco era particolarmente robusto. I due paesi, infatti, avevano già alcuni giorni prima dell'avvio del negoziato stabilito di respingere qualunque tentativo di riduzione degli aiuti. Alla proposta iniziale del 5% del taglio, Fischler rispose nel vertice del 17 giugno con la proposta di una riduzione del 2,5% del taglio. Tuttavia, nove dei paesi dell'Unione, Francia, Germania, Spagna, Portogallo, Irlanda, Belgio, Grecia, Italia, e Austria si opposero facendo saltare il vertice, che già durava da tre giorni, con una seduta notturna e due bozze di compromesso della presidenza greca. La "maratona agricola" proseguiva ancora. Tra le delegazioni nazionali le questioni più dibattute, oltre agli stessi cereali, ed al grano duro erano relative al premio per la macellazione. Per quanto concerneva la modulazione, la presidenza greca aveva proposto che l'80% del gettito derivante dalla manovra restasse allo SM e che il 20% venisse ripartito tra i 15, nella proposta di metà giugno tale rapporto fu invertito, come concessione alla Germania, primo contribuente al bilancio comunitario che si era opposta alla distribuzione delle risorse tra i partners. Il ministro italiano si batteva sostanzialmente su tre fronti: il mantenimento degli aiuti per il grano duro, la salvaguardia dei premi per la macellazione e l'aumento delle quote latte nazionali.

Il 27 giugno, si chiuse una delle più lunghe maratone agricole della storia della PAC. Con l'unico voto contrario del Portogallo, quattordici ministri agricoli avevano votato il progetto di riforma. Nella sostanza, i registi delle negoziazioni potevano considerarsi il commissario Fischler ed il ministro agricolo francese, Gaymard (in alcune fasi con il coinvolgimento diretto di Chirac) il quale era riuscito, sfruttando peraltro l'appoggio tedesco, a porre la propria "impronta" su gran parte delle misure adottate (Agra Focus, Agra Europe, 2003). L'analisi del negoziato ha mostrato come la forza espressa dalla Francia, fosse come storicamente è accaduto, determinata dal ruolo egemone giocato dai governi di oltralpe sulle questioni agricole ed il risultato di un'attenta strategia negoziale. La quale si era avviata già diversi mesi prima con alcuni incontri bilaterali tra Gaymard e Kunaste, rispettivamente i ministri agricoli francese e tedesco. Per molti versi è proprio nell'accordo con la Germania da una parte e con il fronte dei paesi tradizionalmente "conservatori" dall'altra, che la Francia ha potuto affermare un ruolo guida in seno al negoziato. Secondo la pubblicistica, a rafforzare tale posizione, avrebbe contribuito anche la presidenza greca, vicina alle posizioni francesi.

Da più parti, infatti, si sottolineava come probabilmente nel caso del precedente negoziato, con la presidenza danese, sarebbe stato differente il peso espresso da alcune delegazioni nazionali (Agra Focus, 2003)

Prima di procedere, può essere utile una prima ricapitolazione delle sostanziali modifiche apportate nel corso delle negoziazioni al pacchetto di riforma proposto originariamente dal Commissario Fischler. Le questioni più dibattute riguardavano: il disaccoppiamento per la zootecnia e per i cereali, il taglio del prezzo di intervento per questi ultimi, la data di avvio del nuovo regime, l'implementazione del disaccoppiamento e la modulazione degli aiuti. Per quanto concerne i cereali, come noto, la forte opposizione mostrata dagli SM fece sì che la proposta del taglio dell'intervento del commissario Fischler fosse rigettata. In tale settore, la netta opposizione della Francia e del fronte "conservatore" aveva anche consentito l'introduzione delle percentuali di disaccoppiamento parziale (affidate agli SM) contro la proposta di Fischler di disaccoppiamento integrale. Discorso non troppo dissimile valeva per il grano duro e per la zootecnia da carne per le quali sulla proposta di disaccoppiamento totale ha prevalso il mantenimento di una percentuale accoppiata a discrezione degli SM.

Nella direzione del mantenimento di percentuali di aiuti disaccoppiati avevano spinto oltre alla stessa Francia, anche l'Italia (soprattutto per i premi per la macellazione), e la Danimarca⁹. Nella direzione del mantenimento di aiuti disaccoppiati su base nazionale il negoziato aveva visto la possibilità offerta agli SM di mantenere accoppiato fino al 10% dei massimali nazionali per finanziare pagamenti supplementari. In questa direzione, aveva premuto fortemente l'Italia, ed anche la stessa Gran Bretagna. Cruciale era stata anche la questione della data di entrata in vigore del nuovo pacchetto. Anche in questo caso, si erano formati due blocchi contrapposti con alcuni paesi dell'Europa settentrionale e la stessa Gran Bretagna, unitamente al commissario Fischler, che premevano per l'avvio già dal 2004; mentre gli altri Stati, Francia in testa, che chiedevano di ritardare. Anche in questo caso ha prevalso la linea del compromesso, ed è stata lasciata agli SM la possibilità di stabilire la data di avvio nazionale della Riforma.

⁹ Pur premendo per il mantenimento di percentuali disaccoppiate la Danimarca, disse in fase negoziale di volere attuare il disaccoppiamento totale, ma di fatto tali orientamenti sono stati smentiti nella fase attuativa.

Prima di procedere ad una rapida analisi dei contenuti del regolamento, la sinottica che segue riassume l'evoluzione della proposta di riforma rispetto ad alcune misure di intervento dalle proposte del luglio 2002 all'accordo di Lussemburgo del giugno del 2003. Quale valutazione dare dell'avanzamento del percorso di riforma? Con riferimento alle misure settoriali la questione più rilevante concerne senza dubbio il disaccoppiamento è in quest'ambito, infatti, che sono da ricercarsi gli effetti più rilevanti delle spinte di alcuni paesi e degli orientamenti prevalsi nel corso del negoziato. Dal disaccoppiamento totale, infatti, previsto dalla Commissione si è passati all'introduzione di forme di disaccoppiamento parziale, lasciate agli SM, per i comparti più rilevanti: la zootecnia da carne, i cereali ed il grano duro. La linea dura proposta dall'asse franco tedesco è riuscita ad ottenere l'annullamento del taglio al prezzo di intervento proposto dalla Commissione.

1.3. I contenuti del reg. 1782/2003 e le opzioni attuative offerte agli SM

Alla fine del settembre del 2003, sono stati pubblicati i riferimenti normativi relativi al pacchetto di riforma che il Consiglio aveva adottato a conclusione del vertice di Lussemburgo nel giugno precedente. I regolamenti approvati avrebbero dovuto “tradurre” in termini legislativi l'accordo raggiunto con il compromesso di Lussemburgo. Nella sostanza, tuttavia, essi contenevano alcuni aggiustamenti rispetto a quanto stabilito dal Consiglio. Nella tavola sinottica presentata a pagina seguente è presentato un quadro d'insieme relativo all'evoluzione delle proposte della Commissione nell'ambito delle misure previste all'interno del Regime di Pagamento Unico. In questa sede, sarà trascurata l'analisi del reg. 1783/2003 relativo alle modifiche che la riforma Fischler ha introdotto in materia di sviluppo rurale e relativamente ad alcune organizzazioni comuni di mercato, per trattare il regolamento cosiddetto “orizzontale”, che detta le norme comuni relative ai regimi di sostegno nell'ambito della PAC, con riferimento al sistema di erogazione degli aiuti diretti, basato sul pagamento unico disaccoppiato. Il Regime di Pagamento Unico¹⁰ (RPU), come si è avuto più volte occasione di ripetere, rappresenta la principale novità introdotta dalla riforma Fischler.

¹⁰ Titolo III del reg. 1782/2003.

Esso è applicato ai seguenti comparti: seminativi (compreso l'aiuto supplementare per il grano duro delle aree di produzione tradizionali), riso, leguminose da granella, foraggi essiccati, carni bovine ed ovicaprine e per il latte (a partire dal 2008). Tali settori confluiscono in un unico pagamento la cui entità non è, salvo il caso di

Tab. 1.2. L'evoluzione di alcune misure di intervento nelle OCM nel corso del processo negoziale.

	Comunicazione della Commissione (Luglio 2002)	Proposte di regolamento (Gennaio 2003)	Accordo di Lussemburgo (Giugno 2003)
Cereali	Taglio del prezzo di intervento del 5% (dal 20% proposto con Agenda 2000), incremento a 66€/ton dei pagamenti diretti, Abolizione degli incrementi mensili	Nessuna modifica	Nessun taglio del prezzo di intervento, nessun incremento dei pagamenti diretti, riduzione del 50% degli incrementi mensili, disaccoppiamento parziale 75%, opzione del 40% per il grano duro
Segale	Abolizione dell'intervento	Nessuna modifica	Abolizione dell'intervento
Grano Duro	Disaccoppiamento e riduzione in tre anni del supplemento di 250€/ha nelle aree tradizionali, abolizione dell'intervento nelle aree non tradizionali. Introduzione di un premio per la qualità	Nessuna modifica Premio di 40€/hanelle aree tradizionali per varietà selezionate di semi per semola e per la produzione di pasta	L'aiuto supplementare nelle aree tradizionali viene progressivamente ridotto fino a 285 €/ha in tre anni ed eliminato nelle aree non tradizionali. Viene introdotto un premio per la qualità di 40€/ha
Colture proteiche	Istituzione di un premio per superficie di 55,57€/ha	Nessuna modifica Fissazione della superficie massima garantita pari a 1,4 milioni di ettari a livello comunitario	Premio per superficie di 55,57€/ha erogato nei limiti di una superficie massima garantita pari a 1,4 milioni di ha a livello comunitario
Riso	Taglio del 50% del prezzo di intervento a 150€/ton Pagamento diretto fissato a 177€/ton Riduzione delle superfici massime garantite	Nessuna modifica	Viene ridotto il prezzo di intervento a 150€/ton e aumenta il pagamento diretto a 177€/ton di cui 102€/ton entrano a far parte del RPU mentre i 75 € rimanenti vengono moltiplicati per la resa di riferimento ed erogati come aiuto specifico per la coltura
Foraggi essiccati	L'aiuto alle imprese di trasformazione viene redistribuito tra trasformatori e produttori. L'aiuto alla trasformazione viene fissato a 33€/ton mentre i pagamenti diretti ai produttori sono inclusi nel RPU sulla base delle consegne storiche	Nessuna modifica	L'aiuto alla trasformazione viene fissato a 33€/ton mentre i pagamenti diretti ai produttori sono inclusi nel RPU sulla base delle consegne storiche Riesamina dell'OCM fissata per ottobre 2008
Patate da Fecola	Disaccoppiamento totale	Pagamento per metà accoppiato ai produttori	40% dell'aiuto disaccoppiato, il 60% rimane specifico per la coltura
Frutta in guscio	introduzione di un aiuto di 100 €/ha ha per un massimo di 800000 ettari a livello comunitario, a tale aiuto può essere aggiunto su base nazionale un sostegno fino ad un massimo di 109 €/ha	Nessuna modifica	introduzione di un aiuto di 120,75€/ ha per un massimo di 800000 ettari a livello comunitario, a tale aiuto può essere aggiunto su base nazionale un sostegno di pari importo
Lattiero caseari	Presentazione di quattro opzioni 1) proroga del regime previsto con Agenda 2000 fino al 2015. 2) Mantenimento delle misure previste con agenda 2000 ma con un taglio del prezzo di intervento (-15% per il burro e - 5% per il latte in piovare) e incremento del 3% delle quote. 3) Introduzione di un duplice regime di quote. 4) Eliminazione delle quote e taglio del prezzo di intervento del 25%	Estensione del regime di quote al 2014/15 Pagemnti diretti disaccoppiati dal 2004 Tetto all'intervento per il burro. Tagli del prezzo di intervento del 15% in tre anni	Il regime di quote viene prorogato al 2015. A partire dal 2004 il prezzo di intervento viene ridotto del 25% in quattro anni per il burro e del 15 in rate annuali per il latte in polvere. Per compensare la riduzione dei prezzi istituzionali viene introdotto un pagamento diretto di 23,65€/ton dal 2006 in poi
Carini Bovine e ovicaprine	Nessuna specifica misura prevista	Nessuna modifica	Disaccoppiamento totale ma con la possibilità offerta agli SM di mantenere accoppiati il 100% del premio per la macellazione dei vitelli o il 100% del premio alla vacca nutrice e il 40% per la macellazione o il 75% del prmio speciale per i bovini maschi

disaccoppiamento parziale di cui si tratterà tra poco, direttamente influenzata dalle scelte dei produttori. Nel modello storico, ai produttori sono riconosciuti dei diritti all'aiuto il cui numero è pari alla media degli ettari che hanno dato luogo ai pagamenti in questione

nel periodo di riferimento dato dal triennio 2000-2001-2002 (superficie di riferimento). L'importo di ciascun diritto è pari all'entità dell'importo di riferimento diviso per l'area di riferimento. L'importo di riferimento è calcolato sulla base delle scelte produttive (ettari delle colture e capi dichiarati nelle domande di aiuto) effettuate nel periodo di riferimento e, salvo alcuni elementi quali l'entità dell'aiuto supplementare unitario relativo al grano duro, è pari alla media degli importi effettivamente percepiti nel triennio di riferimento.

La titolarità del diritto spetta al produttore che ha condotto l'azienda nel periodo 2000-2002 e che risulta ancora in attività nel momento di avvio del regime di pagamento unico. Per ricevere il pagamento disaccoppiato, è necessario che i produttori presentino ogni anno una domanda e dimostrino di possedere diritti all'aiuto ed ettari eleggibili. Il numero di pagamenti concessi è pari al numero di diritti posseduti e accompagnati da un equivalente numero di ettari eleggibili. Questi ultimi sono i terreni investiti a seminativi o a pascolo permanente escluse le superfici destinate a colture permanenti, forestali o ad usi non agricoli. Come accennato nell'esame delle proposte di luglio esiste la restrizione sui terreni eleggibili, relativamente alla coltivazione di colture orticole ad esclusione delle patate destinate alla produzione di fecola. Tale disposizione, caldeggiata dall'Italia, ha avuto lo scopo di salvaguardare il settore orticolo da fenomeni di distorsione della concorrenza alle produzioni che avrebbero penalizzato i produttori storici di orticole. Viceversa, è consentito anche non coltivare il terreno purché sia garantito il rispetto delle Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali (BCAA).

I diritti non utilizzati per tre anni, tranne che se per cause di forza maggiore, vengono revocati e vanno a costituire la riserva nazionale. La costituzione di una riserva nazionale di diritti sarà alimentata attraverso un prelievo del 3% (art. 42) da praticare sui singoli pagamenti diretti. La riserva costituita è utilizzata per assegnare diritti a favore degli agricoltori per i quali nel periodo di riferimento si siano verificate cause di forza maggiore (decesso e malattia dell'agricoltore, calamità naturale, distruzione fortuita delle stalle, epizootie) e per la partecipazione a programmi agro-ambientali¹¹. Per le aziende zootecniche senza terra o con poca terra rispetto al numero di animali allevati, è prevista l'attribuzione di un diritto speciale. Tuttavia, per ottenere tale pagamento è necessario il mantenimento di un livello minimo di attività che è stato indicato pari al 50% delle unità

¹¹ ex Reg. (CE) 2078/92 e 1257/99.

di bestiame allevato nel periodo di riferimento. L'ammontare complessivo che ogni singolo Paese membro può erogare in ciascun anno a favore degli agricoltori è vincolato da un massimale finanziario indicato nell'allegato VIII del regolamento 1782/2003¹². I diritti possono essere ceduti con o senza terra. La cessione definitiva può essere perfezionata anche senza cessione di una superficie corrispondente. Viceversa, la cessione a titolo temporaneo è valida solo se accompagnata dalla cessione della superficie corrispondente.

Tab. 1.3. Applicazione del modello storico e modello regionale

	Modello storico (applicazione aziendale)	Modello regionale (applicazione regionale)
Natura del diritto	Soggettiva	Oggettiva
Numero diritti di pagamento spettanti al beneficiario	Numero di ettari della Superficie di Riferimento di cui si aveva il possesso nel 2000/02 (SRIF)	Numero di ettari di Superficie Ammissibile (SAMM), che sostanzialmente rappresenta tutta la SAU (Superficie Agricola Utilizzata), compresi i pascoli tranne quella destinata a colture permanenti
Beneficiario del diritto	"Agricoltore storico" (nel periodo 2000-02)	"Agricoltore in essere" (nel primo anno di applicazione del RPU)
Valore del diritto per il singolo beneficiario	Importo di Riferimento nel 2000/02 diviso per il numero di diritti spettanti (diverso per ogni beneficiario)	Massimale Regionale diviso per il numero di ettari di SAMM nella regione (uguale per tutti i beneficiari della regione)
Condizioni per poter beneficiare dei diritti assegnati	- Possesso SAMM = SRIF - No colture orticole nella SAMM - Buone condizioni agroambientali della SAMM - Requisiti obbligatori della Condizionalità	- Possesso SAMM uguale a quella dichiarata - No colture permanenti nella SAMM - Soglie massime nazionali o regionali per le orticole nella SAMM - Buone condizioni agroambientali della SAMM - Requisiti obbligatori della Condizionalità

Fonte: Perone Pacifico et. al., 2005.

Gli Stati Membri hanno avuto facoltà di applicare un prelievo ai titoli di pagamento nel momento in cui essi sono ceduti con o senza terra: i diritti così recuperati confluiscono nella riserva nazionale. Il regolamento consente agli SM di applicare in modo flessibile numerosi aspetti del regime di pagamento unico. Tali aspetti riguardano il periodo di applicazione, le modalità di fissazione dell'importo dei diritti, la possibilità di mantenere una parte dei pagamenti diretti accoppiati alle scelte produttive, nonché quella di istituire pagamenti supplementari per tipi specifici di agricoltura (art. 69).

Il regolamento 1782/2003 ha previsto che dopo due anni dall'implementazione del disaccoppiamento in tutti gli Stati, la Commissione predisporrà un rapporto nel quale esaminerà l'impatto che ha avuto la nuova misura e proporrà eventuali proposte di modifica. Altra opzione chiave introdotta concerne la possibilità offerta agli SM di definire i diritti all'aiuto su base regionale. Gli SM, infatti possono applicare la

¹² Cfr. paragrafo 1.5.

“regionalizzazione” ossia identificare un pagamento unico per ettaro ammissibile, uguale per tutti gli ettari e per tutti i produttori di una regione da definire secondo criteri oggettivi. In tal caso il massimale nazionale viene suddiviso tra le regioni e poi diviso per il numero di ettari di superficie ammissibile di ciascuna regione. E’ da notare che esistono due sostanziali differenze rispetto al caso di applicazione del modello storico. In primo luogo, la superficie da considerare è tutta la superficie investita a seminativi (incluse le ortive) e quella destinata a pascolo permanente. Pertanto, essa supera quella che nel periodo di riferimento ha riscosso pagamenti diretti nel periodo di riferimento.

In pratica, secondo uno schema già adottato nei nuovi Paesi aderenti all’UE¹³, i premi storici maturati sono redistribuiti a tutti i produttori di una certa regione: così facendo ne beneficiano anche molte produzioni che non sono state oggetto di sostegno. In particolare, questo fenomeno può risultare particolarmente rilevante per i paesi, ed è il caso dell’Italia, in cui i prati permanenti e pascoli rivestono una quota rilevante della superficie investita a seminativi. In sostanza, con l’opzione di regionalizzazione, l’entità dell’aiuto si riduce notevolmente per le aziende che hanno ricevuto pagamenti nel periodo di riferimento determinando un flusso finanziario consistente per le aziende che detengono prati permanenti e pascoli. Si noti tuttavia che, in caso di regionalizzazione, gli SM possono differenziare l’entità dei diritti tra gli ettari destinati a formazioni erbose o a pascoli permanenti, e quelli destinati alle altre attività colturali ammissibili (art. 61).

L’uso di questa opzione consentirebbe di ridurre l’impatto redistributivo dell’opzione di regionalizzazione. La seconda differenza rispetto al caso di definizione degli aiuti a livello storico consiste nel fatto che la superficie da considerare non è quella del periodo di riferimento, bensì quella dichiarata dai produttori nel primo anno di applicazione del regime di pagamento unico. Anche questo aspetto tende ad allargare la platea dei potenziali beneficiari dei pagamenti unici. Il regolamento consente ai paesi di mantenere una parte degli attuali pagamenti diretti che sono parzialmente accoppiati alla produzione. Le alternative approvate riguardano sia il settore dei seminativi, sia quello delle attività zootecniche (art. 64 – 68). Per quanto riguarda il primo, è possibile mantenere accoppiato sino al 25% dei pagamenti diretti oppure, in alternativa, fino al 40% del solo aiuto supplementare per il grano duro.

¹³ Cfr. paragrafo 1.4.

Per quanto concerne il settore degli ovicapri è possibile mantenere accoppiato fino al 50% di tutti i pagamenti diretti erogati a favore degli allevatori. Nell'ambito della zootecnia da carne bovina si ha la possibilità di mantenere accoppiato l'intero ammontare del premio di macellazione dei vitelli, nonché di optare per una delle seguenti tre possibili alternative:

1. mantenere accoppiato fino al 100% del premio della vacca nutrice e sino al 40% del premio di macellazione dei bovini adulti;
2. mantenere accoppiato fino al 100% del premio di macellazione dei bovini adulti;
3. mantenere accoppiato fino al 75% del premio speciale per i bovini maschi.

Se il paese membro decide di utilizzare una o più delle opzioni di disaccoppiamento parziale, il pagamento diretto che viene incassato annualmente da una singola azienda agricola viene diviso in due parti. La prima, confluyendo nel pagamento unico, è concessa in forma disaccoppiata, e quindi indipendente dalle scelte produttive del produttore. La seconda parte, invece, è erogata se l'agricoltore attiva il processo produttivo per il quale è previsto l'aiuto accoppiato. Quindi, oltre alla domanda annuale i produttori devono dimostrare di possedere un numero di ettari eleggibili corrispondenti al numero di diritti di pagamento, è necessario realizzare quelle determinate coltivazioni o produzioni zootecniche per le quali il pagamento diretto mantiene ancora la forma accoppiata. L'implicazione che ne deriva è che con tali modalità applicative il disaccoppiamento parziale non consente la semplificazione amministrativa che ricorre frequentemente tra gli obiettivi della Commissione.

Un'ulteriore possibilità a disposizione degli SM (art. 69), è quella di trattenere fino al 10% dei massimali nazionali per effettuare dei pagamenti supplementari da erogare agli agricoltori nel settore o nei settori interessati alla trattenuta. Si noti che le liquidazioni supplementari non potranno superare il 10% del massimale di aiuti assegnato al comparto produttivo di riferimento, né i limiti stabiliti come massimali specifici dei pagamenti accoppiati per i settori dei seminativi, delle carni ovicaprine e delle carni bovine. Il regolamento indica che essi sono concessi per tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per tutelare o valorizzare l'ambiente ovvero per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli.

L'erogazione dei pagamenti diretti è vincolata al rispetto dei criteri di gestione obbligatoria¹⁴ (CGO), al mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA), nonché al mantenimento dei pascoli permanenti. I criteri di gestione obbligatoria si riferiscono a 18 norme comunitarie indicate nell'Allegato III, relative ai campi della sanità pubblica, salute degli animali e delle piante, dell'ambiente; del benessere degli animali. L'obbligo di rispettare tali norme è graduale nel tempo e non riguarda tutti i regolamenti e le direttive, ma è prevista un'introduzione graduale dal 2005 al 2007. Il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche ed ambientali fa invece riferimento ad alcune norme definite nell'Allegato IV, che devono essere ulteriormente specificate a livello di SM tenendo conto delle caratteristiche locali. Se l'azienda non rispetta tali norme (che valgono su tutta l'azienda e su ogni attività agricola a prescindere se riceve o meno pagamenti diretti), i pagamenti diretti sono ridotti proporzionalmente alla gravità, portata, durata e frequenza constatata e, nel caso più estremo, non vengono erogati.

Con la riforma è stato introdotto un sistema volontario di consulenza rivolto alle aziende agricole che riguarda gli aspetti relativi alle modalità di applicazione delle norme relative alla condizionalità. I consulenti aziendali sono soggetti terzi che svolgono un'attività di collaborazione con le imprese che riguarda la gestione dei processi produttivi aziendali alla luce delle normative comunitarie e alle buone prassi fissate dagli Stati membri. Tale consulenza può essere svolta direttamente dall'amministrazione oppure da soggetti privati autorizzati. Ogni SM, entro il 2007, deve realizzare il proprio sistema di consulenza e proporlo agli agricoltori che intendono parteciparvi. Solo dal 2010, il Consiglio, sulla base di una relazione della Commissione, deciderà se rendere obbligatorio tale sistema di consulenza. La priorità del sistema di consulenza, spetta ai produttori che ricevono pagamenti diretti per più di 15mila euro annui. Nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale sono previsti incentivi per le imprese che decidono di aderire al sistema di consulenza aziendale.

Il grafico riportato nella pagina che segue, tenta di riassumere le opzioni decisionali offerte agli SM nell'ambito del Reg.1782/2003. Da un punto di vista grafico

¹⁴ Artt. 4 e 5 reg. 1782/2003. I CGO rientrano nell'ambito dell'ambiente e della sanità pubblica e salute delle piante e degli animali (Allegato III del reg. 1782/2003). Le BCAA riguardano quattro ambiti la protezione del suolo dall'erosione, il mantenimento delle sostanze organiche nel suolo, mantenimento della struttura del suolo, assicurazione di un livello minimo di manutenzione e prevenzione del deterioramento degli habitat.

si è scelto di indicare con il cerchietto i nodi decisionali, in altri termini i passi in cui la normativa prevede scelte alternative per gli Stati (una scelta esclude l'altra), in tutti gli altri casi le opzioni proposte sono semplicemente indicate con percorsi alternativi e frecce. Lo schema considera le scelte partendo dall'utilizzo del massimale nazionale¹⁵.

1.4. Le scelte di implementazione della riforma Fischler nell'UE – 15

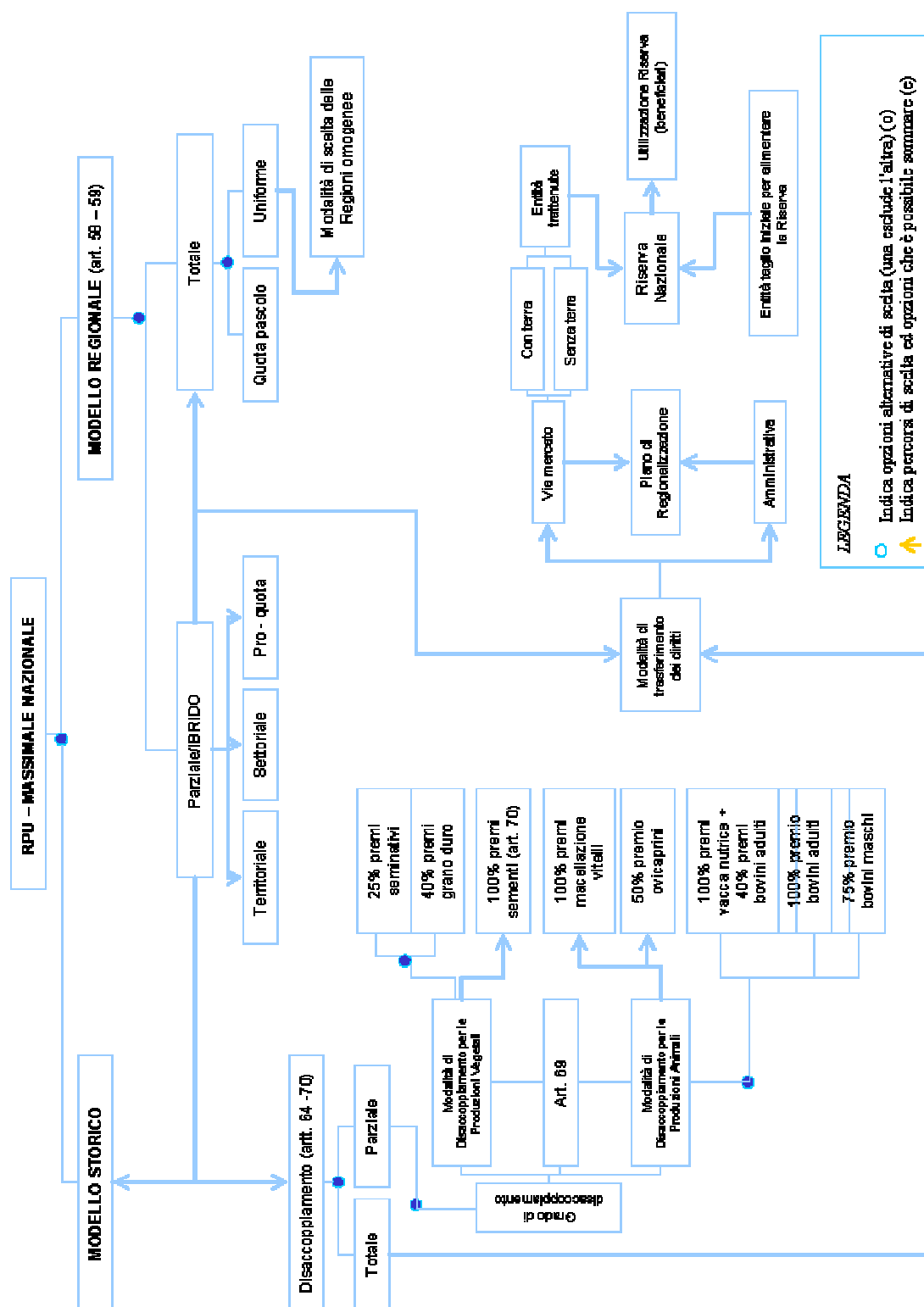
Obiettivo di questa fase dello studio è di operare un primo confronto tra le scelte di implementazione della Riforma Fischler in Europa per alcuni aspetti del Regolamento orizzontale. Come vedremo, gli orientamenti seguiti dagli Stati nazionali sono estremamente differenziati rispetto alla data di avvio del regime di pagamento unico, all'implementazione dello stesso, al livello di disaccoppiamento prescelto e alle altre opzioni. Per quanto concerne i nuovi SM, avendo questi adottato modelli di sostegno segnatamente differenti da quelli fino ad oggi seguiti nell'UE – 15, seguiranno un meccanismo che prevede una fase transitoria fino all'ingresso nel RPU, che sarà brevemente esaminato nel paragrafo che segue.

In questo paragrafo saranno descritte le opzioni applicative offerte dalla normativa per gli aspetti relativi al RPU e le scelte effettuate dagli SM. Nella pagina seguente il quadro descrittivo svolto in questo paragrafo viene riassunto in una tavola

sinottica. Dopo un rapido sguardo al timing del processo di riforma, saranno prese in esame le due scelte strategiche di applicazione del RPU, il grado di disaccoppiamento prescelto dagli stati e l'attuazione del RPU su base storica o regionale, a seguire saranno considerate le opzioni di scelta rispetto a pagamenti speciali per tipi specifici di agricoltura e l'anno di avvio del disaccoppiamento per il settore lattiero caseario.

¹⁵ Per massimale nazionale si intende l'ammontare di risorse finanziarie rese disponibili per l'erogazione del pagamento unico in ciascun SM.

Fig. 2.2. Albero decisionale delle opzioni di scelta offerte agli SM dal Reg. 1782/03



L'art. 71 del Reg. 1782/2003 lasciava ai paesi la possibilità di prorogare al 2006 o al 2007 l'anno di avvio del RPU¹⁶, stabilendo nell'agosto del 2004 la scadenza del periodo transitorio per gli SM che hanno poi successivamente applicato il RPU a partire dal gennaio del 2005, e fissando invece, per il 31 dicembre del 2005 il termine del periodo transitorio per l'avvio del RPU a partire dal 2006. Nessun paese si è avvalso della possibilità di prorogare al 2007 l'avvio del regime. Francia, Spagna, Grecia, Olanda, e Finlandia concluderanno la fase decisionale politica nel dicembre prossimo, per applicare la nuova riforma dal gennaio 2006. Tutti gli altri SM hanno comunicato alla Commissione le proprie scelte politiche nell'agosto del 2004 e hanno poi avviato il nuovo regime dal gennaio 2005.

Il disaccoppiamento aveva un ruolo di primissimo piano tra gli obiettivi della Riforma, ma nel corso delle negoziazioni l'opzione disaccoppiamento totale, prevista nei primi documenti del luglio 2002¹⁷, è andata via via annacquandosi per giungere, nel compromesso finale, alla definizione di alcune opzioni di disaccoppiamento parziale che gli SM potevano decidere di adottare. I settori interessati sono i seminativi, le carni bovine e quelle ovicaprine¹⁸.

L'art. 66 prevedeva la possibilità di lasciare accoppiato il 25% dei pagamenti per i grandi seminativi. In pratica viene data facoltà ai paesi di mantenere il 25% del massimale nazionale dei pagamenti per superficie e ridistribuirlo sotto forma di pagamento accoppiato ai produttori. Con lo stesso meccanismo funziona anche l'opzione di disaccoppiamento parziale per il 40% dei pagamenti per il frumento duro. Circa le sementi nell'art. 99 viene lasciata agli stati la possibilità di escludere uno o più dei pagamenti diretti concessi, mantenendo così accoppiato l'aiuto alle sementi. Le opzioni di disaccoppiamento parziale per le produzioni vegetali sono state sfruttate da un numero relativamente esiguo di stati, e ricoprono un ruolo secondario, in termini distributivi, se confrontati con le opzioni previste per la zootecnia, quasi tutti i paesi hanno, infatti, previsto il disaccoppiamento totale dei seminativi. Il mantenimento del

¹⁶ Tale periodo di transizione non è stato applicato né alle produzioni mediterranee, né al luppolo che saranno integrati nel RPU a partire dal 2006, anche in questo caso con modalità di scelta differenti da paese a paese.

¹⁷ Nella comunicazione della commissione del luglio 2002, solo gli ortofrutticoli erano esclusi e veniva previsto il disaccoppiamento per seminativi, patate da fecola, leguminose da granella, carni bovine e ovicaprine.

Tab. 2.3. Le opzioni attuative offerte agli SM nell'ambito del reg.1782/2003

Rif.	Opzione	Descrizione
Data di applicazione del Regime di Pagamento Unico		
Art. 71	Data di applicazione 2005/2006/2007	Gli SM potevano scegliere di applicare il RPU nel 2006 o nel 2007 anziché nel 2005. Gli SM che hanno scelto di applicare L'RPU nel 2005 hanno presentato le loro opzioni applicative nell'agosto del 2004. Coloro che hanno scelto di applicare il RPU a partire dal 2006 dovranno presentare le opzioni applicative nel dicembre 2005.
Determinazione del valore del diritto al Pagamento Unico		
Art. 42	Riserva Nazionale	Gli SM avevano facoltà di decidere un taglio agli importi di riferimento ai fini della costituzione di una Riserva nazionale. Tale taglio non poteva superare il 3%. Gli SM hanno avuto facoltà di stabilire i criteri di utilizzo della riserva.
Artt. 43, 47	Pagamento unico per azienda, storico/individuale	Il valore del Pagamento unico è calcolato sulla base dell'aiuto storico percepito dagli agricoltori nel periodo 2000 - 2002, inclusi gli eventuali premi complementari.
Opzioni di disaccoppiamento parziale		
Art. 66	Disaccoppiamento parziale: il 25% dei pagamenti ai grandi seminativi può rimanere accoppiato	Veniva data facoltà agli SM di mantenere fino al 25% del massimale nazionale dei pagamenti alla superficie per i grandi seminativi e ridistribuirlo, sotto forma di pagamento accoppiato, ai produttori di grandi seminativi. La scelta doveva essere fatta effettuata entro il 1° agosto 2004 per gli SM che hanno scelto di applicare il regime di pagamento unico nel 2005.
Art. 66	Disaccoppiamento parziale: il 40% dei pagamenti per il frumento duro può rimanere accoppiato	Uno Stato membro poteva scegliere di mantenere fino al 40% del massimale nazionale corrispondente al supplemento per il frumento duro e ridistribuirlo, sotto forma di pagamento accoppiato, ai produttori di frumento duro.
Art. 68	Carni bovine	Carni bovine, disaccoppiamento parziale: - opzione 1: poteva rimanere accoppiato il 100% del premio alla vacca nutrice e il 40% del premio alla macellazione (esclusi i vitelli) - opzione 2: poteva rimanere accoppiato il 100% del premio alla macellazione (esclusi i vitelli) - opzione 3: poteva rimanere accoppiato il 75% del premio speciale al bovino maschio.
Art. 68	Macellazione vitelli	Oltre alle suddette opzioni, gli Stati membri potevano mantenere accoppiato il 100% del premio alla macellazione dei vitelli.
Art. 67	Carni ovine	Gli Stati membri potevano mantenere fino al 50% del massimale nazionale per i pagamenti agli ovini e ai caprini e distribuirlo sotto forma di pagamento accoppiato alla produzione.
Art. 62	Prodotti lattiero caseari	Integrazione anticipata dei premi per il settore lattiero caseario nel regime di pagamento unico.
Regionalizzazione		
Art. 58	Divisione del massimale nazionale tra regioni	Uno Stato membro poteva scegliere di suddividere il massimale nazionale tra diverse regioni, sulla base di criteri obiettivi. Ciò può consentire ad esempio, allo Stato membro in questione di scegliere diverse opzioni di disaccoppiamento per le diverse regioni (decisione presa entro il 1° agosto 2004).
Art. 59	Regionalizzazione del Regime di Pagamento Unico	Uno Stato membro poteva scegliere, in una o più regioni, di dividere l'ammontare totale del massimale regionale per il numero di ettari ammissibili assegnando, in tal modo, un diritto forfetario uniforme a tutti gli agricoltori le cui aziende sono situate nella regione in questione (decisione presa entro il 1° agosto 2004).
Altre opzioni disponibili nell'ambito della Regionalizzazione		
Art. 59	Regionalizzazione : "sistema ibrido"	Uno Stato membro poteva scegliere di ridistribuire soltanto parte del massimale regionale, ovvero dividere solo parte di esso per il numero di ettari ammissibili. Di conseguenza, gli agricoltori avrebbero ricevuto un diritto di pagamento basato da una parte sulle somme ridistribuite e dall'altra su parte dei loro riferimenti "storici". Questa opzione poteva essere combinata con le diverse opzioni di disaccoppiamento parziale.
Art. 61	Pascoli	Se uno Stato membro avesse deciso di ridistribuire il massimale regionale attraverso un pagamento forfetario, poteva fissare valori diversi per i diritti di pagamento all'ettaro per i pascoli (o terreni adibiti a pascoli permanenti) e per gli altri ettari ammissibili.
Attuazione facoltativa per tipi specifici di agricoltura e per le produzioni di qualità		
Art. 69		Gli SM possono destinare fino al 10% del loro plafond nazionale per incoraggiare tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per la conservazione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli
Condizionalità		
Artt. 3 - 5		Gli SM potevano scegliere la definizione delle norme sulle Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali (Allegato IV - decisione presa entro il 1° gennaio 2005)
Sistema di Consulenza aziendale		
Art. 13 -16		Gli SM potevano stabilire principi e modalità del sistema di audit (decisione da prendere entro il 1° gennaio 2007)

40% del premio accoppiato per il frumento duro è un'opzione di cui si avvale solo la Grecia, unica tra i paesi produttori che manterrà accoppiata una quota dei pagamenti, oltre al 25% del sostegno per i seminativi. Opzione quest'ultima di cui si avvarranno altri due paesi, Francia e Spagna. Circa le sementi, manterranno integralmente accoppiati gli aiuti, oltre alla stessa Francia, anche l'Italia, la Spagna, il Portogallo, la Finlandia e solo per il lino la Germania e l'Olanda.

Veniamo invece alle scelte effettuate per il disaccoppiamento nel comparto zootecnico. L'art. 68 prevedeva la possibilità di disaccoppiare totalmente i pagamenti per le carni, in questa direzione si sono mossi l'Irlanda, il Lussemburgo, l'Italia, la Germania e il Regno Unito.

Le opzioni offerte nell'ambito del disaccoppiamento parziale¹⁹, sono quattro. Una prima possibilità è quella di mantenere accoppiato integralmente il pagamento per la macellazione dei vitelli, una seconda opzione è quella di accoppiare il 100% del premio alla vacca nutrice e il 40% del premio per l'abbattimento dei bovini adulti (ad esclusione dei vitelli), una terza possibilità prevedeva il mantenimento del 100% del premio alla macellazione dei bovini (esclusi i vitelli); ancora, in alternativa poteva essere mantenuto il 75% del premio speciale per i bovini maschi, infine era stata prevista la possibilità di mantenere accoppiato il 100% del premio alla macellazione dei vitelli. Nel settore ovicaprino l'opzione offerta agli SM dall'art. 67 è di mantenere fino al 50% del massimale nazionale per i pagamenti agli ovini e ai caprini e distribuirlo sotto forma di pagamento accoppiato alla produzione.

Per quanto concerne le scelte effettuate, numerosi paesi hanno adottato forme differenti di disaccoppiamento parziale nella produzioni animali. Le posizioni più segnatamente conservatrici, sono quelle di Francia, Spagna e Portogallo che si sono avvalsi di tutte le opzioni offerte dall'art. 68 sia per la zootecnia bovina che per gli ovicaprini. Verso il mantenimento di pagamenti parzialmente accoppiati nelle produzioni animali sono orientati anche l'Austria e l'Olanda, che mantengono integralmente accoppiati i premi per la vacca nutrice, per i bovini adulti, e il pagamento per la macellazione dei vitelli. Tra i paesi dell'Europa centro settentrionale, il Belgio ha scelto di mantenere accoppiati il 100% dei pagamenti per la vacca nutrice e per l'abbattimento dei vitelli con alcune differenziazioni tra le aree del paese, la Danimarca e

¹⁹ Art. 68.

Finlandia mantengono accoppiati una parte dei pagamenti per i bovini maschi e il 50% del premio per gli ovicapri, la Svezia disaccoppia solo una quota del premio per i bovini maschi.

Andiamo ora ad esaminare nel dettaglio le opzioni di scelta offerte dal Reg. 1782/2003 relativamente alle modalità di applicazione del RPU. Il regolamento stabiliva che il valore del pagamento unico venisse calcolato sulla base dell'aiuto storico percepito dagli agricoltori nel periodo 2000 – 2002. Questo è il cosiddetto modello storico basato sull'attribuzione di titoli individuali sulla base dei pagamenti diretti ricevuti dagli agricoltori nel periodo di riferimento. In questa direzione si sono mosse le scelte di numerosi paesi, oltre alla stessa Italia, la Francia, la Spagna, il Portogallo, la Grecia, l'Irlanda, il Belgio, l'Olanda e l'Austria.

Con gli art. 58 e 59 è stata introdotta l'opzione forse politicamente più importante della riforma, il modello regionale, che prevede l'attribuzione di titoli di valore omogeneo a livello regionale. In sostanza, viene data agli Stati la possibilità di dividere il massimale nazionale tra regioni (la regione può essere anche rappresentata dall'intero paese²⁰), all'interno dello SM, sulla base di criteri obiettivi. Ciò consente, in sostanza, ai paesi di scegliere differenti opzioni di disaccoppiamento per differenti aree del paese. Con l'art. 59 i paesi possono scegliere in una o più regioni, di dividere l'ammontare totale del massimale regionale per il numero di ettari ammissibili, assegnando in tal modo, un diritto forfetario uniforme a tutti gli agricoltori le cui aziende siano situate nella regione in questione. Nell'ambito della stessa opzione gli SM, possono scegliere di distribuire solo una parte del massimale regionale, cioè di dividere solo parte di esso per il numero di ettari ammissibili. Di conseguenza gli agricoltori riceverebbero un diritto di pagamento basato parte sulle somme ridistribuite e parte sui riferimenti storici. Tale possibilità può essere associata con le opzioni di disaccoppiamento parziale già viste.

Pertanto, quelli che ne risultano sono differenti modelli di sostegno che derivano dall'applicazione del modello regionale “combinato” con differenti forme di disaccoppiamento. Le “combinazioni” possibili diventerebbero quindi: un modello di regionalizzazione per così dire “pura”, in cui il modello regionale viene applicato unitamente al disaccoppiamento totale e il massimale nazionale viene distribuito su tutte

²⁰ Secondo l'art. 58, uno SM con meno di tre milioni di ettari di superficie ammissibile può essere considerato una sola regione.

le superfici ammissibili; e un modello misto in cui l'applicazione su base regionale viene associata a forme differenti di disaccoppiamento parziale. Nella sostanza, nessun paese ha al momento optato per questi due modelli, bensì diversi SM si sono avvalsi di sistemi ibridi che combinano una base storica con una base regionale e differenti forme di disaccoppiamento.

Le scelte effettuate si collocano in due direzioni: alcuni paesi hanno optato per un modello ibrido statico, in cui i titoli sono attribuiti sulla base del modello regionale con il valore dei titoli invariato nel tempo. Altri stati hanno invece preferito un modello ibrido ma dinamico, in cui sarà progressivamente introdotto un unico pagamento ad ettaro su base regionale, che sostituirà nel tempo il pagamento su base storica, con un sistema che, a compimento, sarà completamente regionalizzato. Concentriamoci sulle scelte fatte dagli Stati. Hanno optato per il modello ibrido gran parte dei paesi continentali: Germania, Regno Unito, Lussemburgo, Danimarca, Finlandia e Svezia. Le opzioni attuative sono però segnatamente differenti e richiedono un approfondimento specifico per ciascun paese.

Lussemburgo, Danimarca e Svezia hanno scelto il modello ibrido statico con modalità applicative differenti. Il Lussemburgo ha applicato la regionalizzazione, il paese viene considerato una regione unica, e mantiene il 65% dei pagamenti su base storica. La Svezia ha suddiviso il territorio nazionale in 5 regioni ed ha optato per pagamenti su base storica per alcuni comparti in percentuali variabili²¹.

Il quadro dei paesi che hanno optato per il modello ibrido dinamico è piuttosto articolato e, anche in questo caso, richiede una rapida descrizione per singolo stato. La Danimarca considerata un'unica regione, ha mantenuto una quota dei pagamenti storici per latte e bovini. La Germania ha suddiviso il territorio nazionale in 12 regioni, quasi completamente coincidenti con i Lander, e ha scelto di mantenere il 35% degli aiuti su base regionale e il 65% su base storica, il sistema in transizione verso un modello completamente regionalizzato entro il 2013²².

La Finlandia ha applicato il sistema ibrido dinamico, ed ha suddiviso il paese in 3 regioni in funzione delle rese.

²¹ Il 50% dei premi per la vacca nutrice, il 40% del premio per la macellazione e il 67,5% per i prodotti lattiero caseari.

²² Gli aggiustamenti previsti sono di quote del 10%, 30%, 60% e 100% che passano da base storica a regionale in 8 anni, il sistema sarà analizzato più specificamente nel capitolo 5.

Il meccanismo attuato nel Regno Unito, si differenzia fortemente dalle scelte fatte nel resto d'Europa, prevedendo sistemi segnatamente differenti per Scozia, Galles, Irlanda del Nord e Inghilterra. Quest'ultima è stata sua volta suddivisa in tre aree: le zone montuose particolarmente svantaggiate, le aree di pianura e le zone interne di brughiera. Le scelte effettuate vanno in direzioni differenti. L'Inghilterra ha applicato un sistema ibrido dinamico, con un periodo transitorio di 7 anni, dall'attuale quota del 90% su base storica e del 10% su base regionale, si passerà al 100% su base regionale entro il 2012. L'Irlanda del Nord ha attuato un sistema ibrido statico con un pagamento ad ettaro ed un'integrazione basata sui pagamenti storici. Infine Scozia e Galles hanno optato per il modello storico.

Nell'ambito della regionalizzazione il reg. 1782/2003 ha previsto un'ulteriore opzione per la gestione dei pascoli²³, in particolare, la possibilità offerta è di fissare valori differenti per i diritti di pagamenti ad ettaro per i pascoli e per gli altri ettari ammissibili. Hanno scelto di attuare tale opzione la Danimarca, la Germania e la Svezia²⁴.

Per quanto attiene l'art. 69 che prevedeva l'applicazione opzionale per favorire alcuni tipi di agricoltura specifici e le produzioni di qualità, è stata data facoltà agli SM di destinare fino al 10% dei massimali nazionali per stanziare pagamenti integrativi, accoppiati alla produzione, destinati a migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli. E' un'opzione sfruttata solo da pochi paesi e con modalità attuative differenti. L'Italia ha scelto di stanziare quote del massimale nazionale dell'8% dei seminativi, del 7% per la zootecnia bovina e del 5% per gli ovicapri, per finanziare politiche per la qualità. La Scozia destinerà una quota del 10% al fine di incentivare la produzione di carni di vitello di qualità, la stessa quota sarà destinata in Finlandia al sostegno della commercializzazione delle produzioni agricole. Il Portogallo ha applicato una riduzione dell'1% in tutti i settori per finanziare misure speciali per seminativi e riso e per le produzioni animali. Mentre la Svezia utilizzerà lo 0,45% del massimale nazionale per incentivare la promozione e la commercializzazione dei prodotti di qualità. La Spagna sembrerebbe essere intenzionata all'attuazione di programmi di sostegno all'introduzione del pagamento unico, ma con modalità che ad oggi non sono note.

²³ Art. 59 – 61.

²⁴ La Danimarca fino al 2012 ha stabilito pagamenti dell'importo di 67 €/ha per i pascoli contro i 310 €/ha degli altri terreni, dal 2012 i pagamenti saranno identici per i pascoli e gli altri terreni. La Germania ha fissato valori di circa 80€/ha per i pascoli e di 300€/ha per gli altri terreni con variazioni tra le regioni. In Svezia l'aiuto ai pascoli è simile in tutto il paese.

Con l'art. 62, il Reg. 1782/2003 dava facoltà agli SM di anticipare al 2005 o al 2006, l'integrazione nel RPU prevista per il 2007, dei premi per il settore lattiero caseario. Svezia, Austria, Portogallo e Olanda non si avvarranno dell'opzione. Alcuni paesi anticiperanno al 2005: Germania, Regno Unito, Irlanda, Lussemburgo e Danimarca; mentre Italia, Francia, Spagna, Belgio e Finlandia hanno previsto l'avvio del regime per il 2006.

Nella tabella 2 sono indicate le percentuali di pagamenti disaccoppiati erogati per gli SM che hanno attuato la Riforma a partire dal 2005, per quanto concerne Spagna, Olanda, Francia, Grecia e Finlandia sarà necessario attendere il prossimo anno. La quota disaccoppiata del massimale nazionale è totale nel caso di Irlanda, e Lussemburgo pressoché totale per la Germania, che ha mantenuto accoppiati una parte degli aiuti al luppolo, e per il Regno Unito che ha applicato l'art. 69 in Scozia. La quota dell'8% circa che l'Italia mantiene accoppiata è quella relativa ai pagamenti per le sementi, accoppiati integralmente, e ai pagamenti per l'art.69. Il Belgio mantiene disaccoppiato circa il 74% del suo massimale nazionale, restano esclusi alcuni pagamenti per la zootecnia da carne. L'Austria sfrutta quasi tutte le opzioni di disaccoppiamento parziale per le produzioni animali. Il Portogallo, tra i paesi che hanno implementato la riforma a partire dal 2005, quello allineato su posizioni più difensive, mantenendo infatti accoppiato circa il 66% del sostegno.

1.5. L'implementazione della Riforma nei Nuovi SM

I 10 nuovi Stati Membri che hanno fatto il loro ingresso in Europa lo scorso anno, hanno un regime di sostegno differente da quello previsto per l'UE 15²⁵. Il meccanismo noto come *phasing in* ha introdotto gradualmente i pagamenti diretti per i produttori di quegli stati a partire da 2004. Il livello di sostegno erogato in favore dei nuovi SM è oggi pari al 30% di quello dell'UE – 15, tale quota raggiungerà il 35% nel 2006, per poi passare ad incrementi del 10% annuo fino a raggiungere pari livello di sostegno nel 2013.

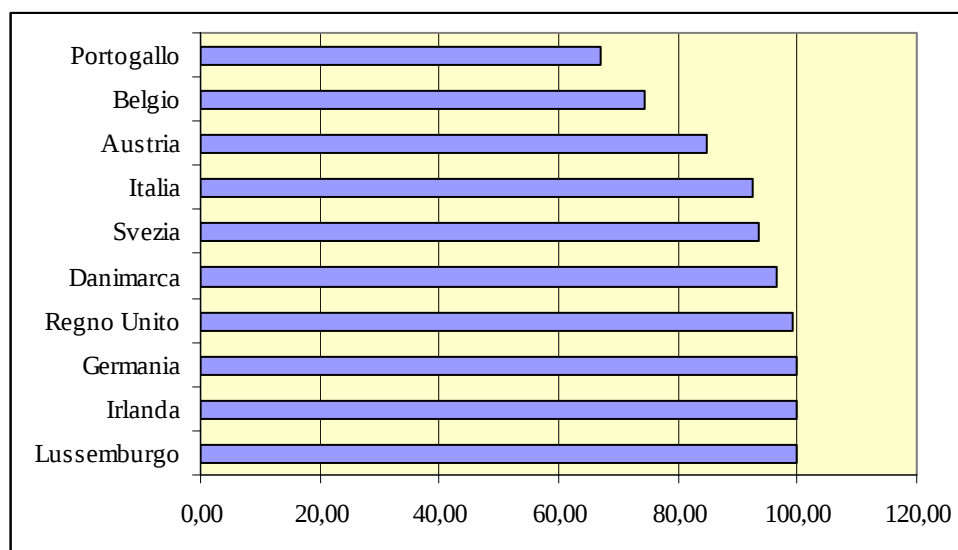
²⁵ I riferimenti normativi per i nuovi SM sono rappresentati dal Reg. 583/2004, e solo per alcuni articoli dal Reg. 2237/2003.

Tab. 1.4. Massimali nazionali nel 2005 per paesi (dati espressi in migliaia di euro).

Paesi	Totale importi (€)	Importi disaccoppiati (€)	Importi accoppiati (€)				Percentuale disaccoppiamento (%)
			Produzioni animali (€)	Produzioni vegetali (€)	Art. 69 (€)	Totale (€)	
<i>Belgio</i>	411.053	306.318	103.338	1.397	-	104.735	74,52
<i>Danimarca</i>	943.369	909.429	33.940	-	-	33.940	96,40
<i>Germania</i>	5.148.003	5.145.726	-	2.277	-	2.277	99,96
<i>Grecia</i>	838.289	?	?	?	?	?	?
<i>Spagna</i>	3.266.092	?	?	?	?	?	?
<i>Francia</i>	7.199.000	?	?	?	?	?	?
<i>Irlanda</i>	1.260.142	1.260.142	-	-	-	0	100,00
<i>Italia</i>	2.539.000	2.345.849	-	13.321	179.630	192.951	92,39
<i>Lussemburgo</i>	33.414	33.414	-	-	-	0	100,00
<i>Olanda</i>	386.586	-	?	?	?	-	?
<i>Austria</i>	613.000	519.863	93.110	27	-	93.137	84,81
<i>Portogallo</i>	452.000	302.562	127.213	2.143	4.335	133.691	66,94
<i>Finlandia</i>	467.000	-	?	?	?	?	?
<i>Svezia</i>	637.388	597.073	37.446	-	2.869	40.315	93,67
<i>Regno Unito</i>	3.697.528	3.668.728	-	-	29.800	29.800	99,22
UE 15	27.891.864	15.089.104	395.047	19.165	216.634	12.802.760	54,10

Fonte: elaborazioni su dati Reg. 118/2005.

Fig. 1.3. Le percentuali di disaccoppiamento applicate (2005).



Fonte: elaborazioni su dati Reg. 118/2005.

I negoziati di preadesione hanno previsto per i nuovi stati europei la possibilità di adottare due differenti modelli di implementazione delle politiche del I pilastro. Il primo è quello che l'UE – 15 applicava all'interno di Agenda 2000, basato su pagamenti accoppiati nell'ambito delle singole OCM. In questa direzione si sono mossi Slovenia e Malta. Gli altri paesi invece (Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania,

Polonia, Slovacchia e Cipro) hanno preferito l'altra opzione prevista nel corso delle negoziazioni. Vale a dire un regime di pagamento unico per superficie, il cosiddetto RPUS, che prevede un pagamento unico legato alla superficie agricola utilizzata, completamente slegato dalla produzione. In sostanza, viene calcolato un portafoglio nazionale basato sulle superfici riconosciute, che viene successivamente distribuito sull'intera superficie agricola nazionale. Vale la pena ricordare che i pagamenti nell'ambito del RPU sono basati su importi di riferimento dei pagamenti diretti percepiti in passato oppure su pagamenti per ettaro regionalizzati. Ma gli agricoltori dei nuovi paesi non hanno beneficiato dei pagamenti diretti comunitari, e pertanto non dispongono di dati storici di riferimento per gli anni 2000-2002. Di qui la scelta di basare il RPU su pagamenti ad ettaro regionalizzati, suddivisi in base a criteri oggettivi.

In entrambi i casi, sia per i pagamenti diretti che per l'RPUS, il sistema rimarrà in vigore fino al 2006, quando anche i nuovi stati dovranno implementare il RPU. Tuttavia, è stata prevista la possibilità, per consentire a questi paesi un più graduale adattamento all'attuale modello di sostegno, di prorogare di uno o due anni l'avvio del RPU. Nel caso di Slovenia e Malta, questi potrebbero anche scegliere di anticipare al 2005 o al 2006, il passaggio o al RPUS o direttamente al RPU.

L'UE – 25 avrà pertanto un unico regime di sostegno al settore agricolo entro il 2009. Per quanto concerne le opzioni di regionalizzazione per i nuovi paesi, la normativa prevede un pagamento forfetario regionalizzato (quello che oggi è opzionale per l'UE – 15), i massimali nazionali saranno stabiliti in base a negoziazioni con la Commissione, e tali massimali saranno poi divisi all'interno di ogni regione. Anche nel caso dei NPM, i paesi con meno di 3 milioni di ettari di superficie possono essere considerati una regione unica e confluiranno all'interno del RPU tutti i terreni con la sola esclusione delle colture permanenti.

1.6. Alla ricerca di una possibile chiave di lettura delle scelte degli SM

Il quadro, probabilmente un po' caotico, fin qui descritto consente di fare alcune prime riflessioni sull'implementazione della Riforma Fischler in Europa. Diversi studiosi (Frascarelli 2005, Henke 2004) hanno evidenziato come l'ampia discrezionalità lasciata

agli SM dalla recente Riforma abbia condotto alla formulazione di una “Pac à la carte”. Ciascun paese ha disegnato un proprio modello di sostegno, per cui ogni stato avrebbe la sua PAC. Con riferimento alle singole scelte attuative questo è sicuramente vero, ma il tentativo che in questa sede si vorrebbe fare è di procedere ad una prima classificazione delle posizioni degli SM rispetto alla Riforma stessa, in una visione d’insieme che pur sacrificando parzialmente l’eterogeneità delle singole opzioni applicative, consenta una lettura “macro” di quelli che diventano “i” modelli di sostegno applicati in Europa.

Ad un primo sguardo, quella che si evidenzia è una certa dicotomia tra i paesi mediterranei, generalmente allineati su posizioni più conservatrici e quelli continentali che sperimentano modelli di sostegno disaccoppiati dalla produzione e regionalizzati, pur se all’interno di un ventaglio abbastanza composito di scelte. Ricapitolando, i paesi storicamente difensori della “vecchia” PAC sembrano aver applicato un modello di implementazione della riforma che va nella direzione del mantenimento del sostegno più tradizionale. Tra questi hanno posizioni più o meno omogenee tra loro Francia, Spagna, Portogallo e Grecia che scelgono oltre al sistema storico, il disaccoppiamento parziale in quasi tutte le forme possibili, sia per le produzioni animali che vegetali. Nella stessa direzione, si muovono anche Olanda e Austria che attuano il modello su base storica e usufruiscono di gran parte delle opzioni di disaccoppiamento parziale previste per il comparto zootecnico.

Dall’altra parte, si situano alcuni paesi dell’Europa Centro Settentrionale, Danimarca, Germania e Finlandia che attuano un modello di regionalizzazione ibrido dinamico, ma scelgono gradi di disaccoppiamento differenti, la Germania opta per il disaccoppiamento totale, Danimarca e Finlandia invece mantengono accoppiati alcuni pagamenti per le produzioni animali. Sempre nell’ambito di scelte per così dire “radicali” di superamento dei tradizionali strumenti di sostegno del I pilastro, si muovo il Lussemburgo e la Svezia, entrambi optano per un modello ibrido statico e per pagamenti integralmente disaccoppiati²⁶.

Per così dire “nel mezzo”, si collocano Italia e Irlanda che bocciano la regionalizzazione, attuano il modello storico e disaccoppiano integralmente. Oltre al Belgio che attua il modello storico e si avvale di alcune opzioni di disaccoppiamento parziale per la zootecnia, pur applicando la regionalizzazione.

²⁶ La Svezia mantiene disaccoppiati il 75% del premio per i bovini maschi.

Il Regno Unito potremmo dire diviene un caso “isolato”, con una scelta che si differenzia nettamente dal contesto europeo, avendo attuato il disaccoppiamento totale e applicato un modello di regionalizzazione, nel cui ambito le 4 regioni attuano scelte segnatamente differenti: il modello storico in Scozia e Galles, il sistema ibrido dinamico in Inghilterra (a sua volta divisa in tre aree) e quello ibrido dinamico in Irlanda del Nord.

Già in questa fase preliminare risulta evidente come le scelte di implementazione nazionale effettuate dagli SM si collochino entro un ventaglio relativamente ristretto. Nella misura in cui, nessun paese ha attuato la “regionalizzazione pura”, e la gran parte degli Stati abbiano optato per modelli su base storica, con l’eccezione del Regno Unito, della Germania, e dei paesi dell’Europa Centro Settentrionale che hanno attuato modelli ibridi. Per quanto concerne il disaccoppiamento parziale, pochi Stati (Italia, Lussemburgo, Germania, Regno Unito, Irlanda) hanno attuato il disaccoppiamento totale, spesso smentendo gli orientamenti mostrati nel corso del processo negoziale. La stessa opzione offerta dall’art. 69, che si configurava come uno strumento particolarmente interessante per procedere ad una redistribuzione “selettiva” del sostegno è stato sfruttato da pochi Stati e con un disegno di formulazione assai limitato.

A questo punto, l’interrogativo che forse vale la pena porsi è se sia possibile individuare una chiave di lettura delle scelte di implementazione della Riforma Fischler nell’UE – 15. Ebbene, il tentativo che in questa prima fase dello studio si vuole fare è di guardare ai modelli di sostegno introdotti dai Quindici con la recente Riforma sotto una duplice prospettiva. Nell’ambito della “rinazionalizzazione” della PAC cui si assiste, ciascun paese ha individuato propri modelli di formulazione e gestione delle politiche agricole, effettuando scelte dettate dalle specificità strutturali del proprio assetto produttivo, ma che sono state condizionate, e in qualche misura orientate, dalle spinte nazionali rispetto alle questioni finanziarie e ai numerosi temi negoziali interni alla cornice comunitaria. E’ in questa duplice prospettiva che di seguito si proverà a “leggere” le scelte di implementazione della Riforma Fischler nell’UE – 15.

Il contesto agricolo europeo presenta caratteristiche profondamente eterogenee tra paesi. Tali disparità dipendono da numerosi fattori, che vanno dall’importanza economica e occupazionale dell’agricoltura dei singoli SM, all’utilizzo delle risorse e del suolo; dalle peculiarità delle strutture aziendali all’interno del settore primario, ai suoi rapporti con i settori a monte e a valle. In questo quadro, si modifica il ruolo stesso

assegnato al comparto agricolo. Si va dalla funzione eminentemente produttivistica dell'agricoltura francese e spagnola, e probabilmente mediterranea in generale, a quello invece più strettamente ambientale e di mantenimento delle aree rurali in alcuni paesi continentali. In entrambi i casi varia anche la funzione sociale che il settore primario sarebbe chiamato a svolgere, legata più strettamente alla stabilizzazione dei redditi e dell'occupazione nel primo caso, di salvaguardia delle popolazioni delle aree interne nel secondo.

Guardando alle caratteristiche del settore primario la tab. 3 riassume alcuni indicatori. Oltre alla contribuzione del comparto agricolo al PIL e alla quota di occupati agricoli sul totale, è rapidamente presa in esame la struttura delle aziende agricole per classi di dimensione. E' evidente la dicotomia cui si è fatto riferimento in precedenza tra paesi mediterranei e continentali. In questa sede, potrebbe essere utile il quadro di sintesi offerto da Thurston (2002), che individua sostanzialmente tre tipologie di agricoltura all'interno dell'UE – 15. In quella che viene definita “commerciale” ricadono paesi come la Danimarca e l'Olanda e più parzialmente Belgio e Regno Unito, caratterizzata da strutture agricole di ampie dimensioni, fortemente capitalizzate e condotte con metodi di produzione intensivi, con aziende fortemente orientate al mercato.

Un'agricoltura invece vicina all'ambiente e attenta allo sviluppo delle aree rurali, sarebbe peculiare di paesi nordici come Svezia e Finlandia, dove l'attenzione alla protezione ambientale, accompagnata da elevati livelli di regolamentazione, mirano a sostenere un'agricoltura con una funzione scarsamente produttivistica, ma orientata alla protezione del paesaggio agrario ed alla conservazione della biodiversità. L'agricoltura dei paesi mediterranei sarebbe invece caratterizzata da strutture agricole di piccole dimensioni, non sempre in grado di competere sul mercato, condotte con tecniche tradizionali, frequentemente estensive. In questi paesi l'agricoltura sostanzialmente multifunzionale, avrebbe un ruolo chiave per la tutela delle aree rurali. In posizioni intermedie si collocherebbero paesi come Germania, a metà fra la connotazione ambientale ed un'agricoltura più tradizionale, e Francia divisa invece tra l'agricoltura multifunzionale delle aree interne e quella invece a matrice fortemente produttivistica di alcuni settori.

Tab. 1.5. Alcuni indicatori agricoli nell'UE - 15 (2003).

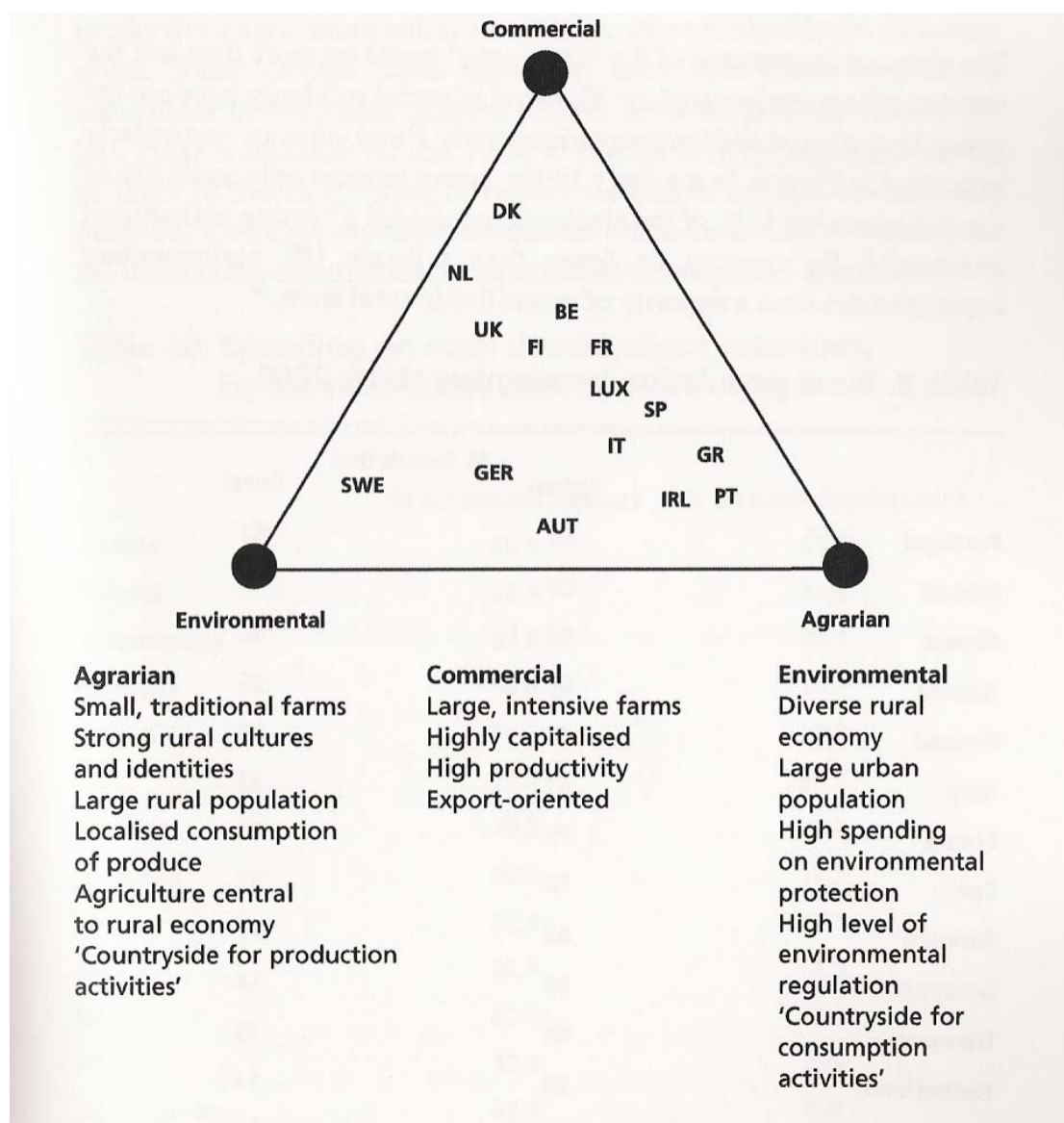
Paesi	Contribuzione agricola al PIL (2003)	Quota dell'impiego agricolo sull'occupazione totale (2003)	Aziende per classe di dimensione economica (2003)					Totale (valore assoluto x 1000)
			0 - 5 ha	5 - 10 ha	10 - 20 ha	20 - 50 ha	> 50 ha	
			(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
<i>Belgio</i>	1,0	4,3	28,0	13,2	16,1	27,8	14,9	54,9
<i>Danimarca</i>	2,1	3,7	3,7	16,5	18,2	26,3	35,5	48,6
<i>Germania</i>	0,8	2,5	23,6	14,6	18,7	22,8	20,3	412,3
<i>Grecia</i>	6,5	15,8	76,8	13,3	6,4	2,9	0,5	817,1
<i>Spagna</i>	3,4	5,9	57,5	14,9	11,0	8,9	7,8	1.287,4
<i>Francia</i>	2,1	4,1	27,6	9,3	10,4	19,8	32,9	614,0
<i>Irlanda</i>	3,6	7,9	7,7	11,9	24,2	38,2	18,0	135,3
<i>Italia</i>	2,3	4,9	78,3	10,1	6,0	3,8	1,7	2.153,7
<i>Lussemburgo</i>	0,6	2,3	19,6	8,9	7,8	17,8	45,8	2,5
<i>Olanda</i>	2,0	2,9	29,6	14,2	15,9	28,1	12,2	85,5
<i>Austria</i>	1,2	5,7	36,4	19,1	22,4	17,6	4,5	199,5
<i>Portogallo</i>	2,8	12,5	78,8	10,1	5,5	3,1	2,4	416,0
<i>Finlandia</i>	1,2	5,5	9,9	12,9	23,5	37,2	16,5	75,0
<i>Svezia</i>	0,6	2,5	10,4	15,1	20,1	26,0	28,4	67,9
<i>Regno Unito</i>	0,7	1,4	36,9	9,6	10,6	16,0	26,9	280,6
UE 15	1,6	3,1	57,6	12,3	10,2	10,9	8,9	6.770,7

Fonte: Inea e Commissione Europea. I dati di Italia, Spagna Austria e Portogallo per le strutture agricole sono del 2000.

Le scelte attuative di implementazione della recente riforma della PAC si inseriscono nel quadro degli orientamenti dei paesi rispetto alle politiche agricole di ciascun Stato, che a loro volta nascerebbero dalle peculiarità dei singoli contesti nazionali, ma anche dalla posizione dei singoli SM rispetto alla scena istituzionale europea. Il riferimento è in primo luogo alle implicazioni rispetto al bilancio comunitario. Nella tabella che segue sono considerati alcuni dati relativi alla produzione agricola dei paesi membri unitamente alla loro posizione contributiva rispetto all'intero bilancio europeo e alla quota di ripartizione dei fondi del Feoga Garanzia tra paesi. I beneficiari netti della PAC sono la Spagna, la Francia, la Grecia e l'Irlanda, in misura nettamente inferiore il Belgio, il Portogallo, l'Austria e la Finlandia. I contributori netti al bilancio europeo sono in primo luogo la Germania e a seguire con quote segnatamente inferiori l'Italia, l'Olanda, il Regno Unito, la Danimarca, il Lussemburgo e la Svezia.

Ciò che si evince, almeno in prima analisi, è che l'implementazione della Riforma segue sostanzialmente due direzioni. I modelli di sostegno e le caratteristiche stessa degli strumenti adottati sembrano seguire linee segnatamente difensive nel caso dei paesi mediterranei Francia e Spagna in testa. Questi stessi Stati sono peraltro storicamente difensori della PAC tradizionale.

Fig. 1.5. Tipologie di agricoltura in Europa.



Fonte: Thurston, 2002.

Dall'altra parte si allineano i paesi dell'Europa Centro settentrionale con modelli tendenzialmente orientati al mercato, paesi generalmente favorevoli ad una riforma più radicale della PAC. Nel mezzo si situano alcuni stati che hanno attuato modelli di sostegno per così dire intermedi tra le posizioni cui si faceva riferimento. Questa prima analisi, pur nei limiti di cui soffre, pone alcune basi per una riflessione più approfondita sull'evoluzione futura del sostegno all'agricoltura comunitaria. Storicamente l'evoluzione della PAC è stata condizionata dagli interessi delle "agricolture forti" e dai paesi

continentali, questi ultimi, tra i maggiori contribuenti al bilancio hanno avuto nella politica agricola uno strumento che ha consentito loro di far rientrare, almeno in parte, le risorse finanziarie destinate all'Unione. Ad oggi, sembra che gli strumenti di sostegno attuati in questi stessi paesi vadano nella direzione, di un lento, graduale, riorientamento degli obiettivi, ma anche verso una riformulazione degli strumenti. In direzione opposta, la carica inerziale del processo di riforma della PAC, si afferma attraverso i modelli di sostegno attuati nei paesi mediterranei, che sembrano avere una connotazione più conservatrice del sostegno tradizionale via I pilastro.

2.7. Quale orizzonte temporale per il futuro negoziato agricolo?

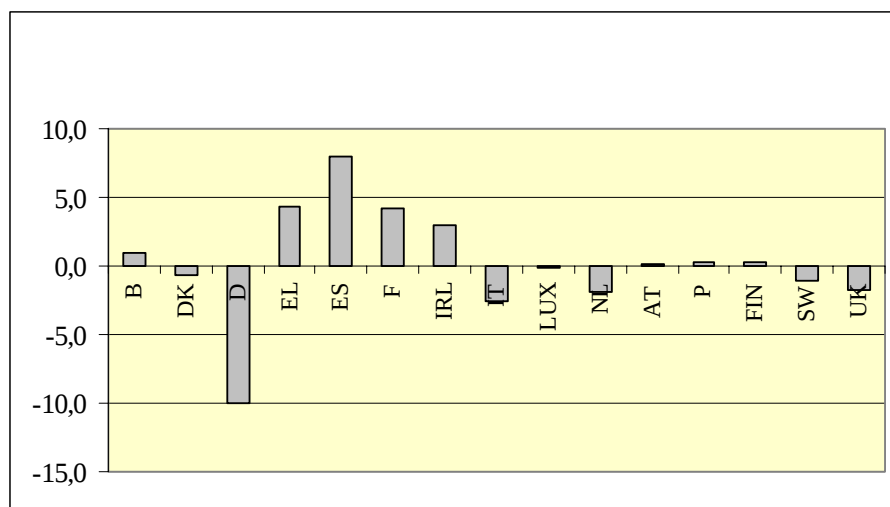
Come si è avuto occasione di sottolineare l'Accordo di Lussemburgo aveva indicato al 2013 la data di revisione del processo di riforma della PAC. Tuttavia, tale orizzonte temporale è stato rivisto in seguito al vertice di Bruxelles del dicembre del 2005 sulle prospettive finanziarie dell'Unione per il periodo 2007 – 2013. Il dibattito sulle prospettive finanziarie si era avviato già nel 2004 con le proposte presentate dalla Commissione allora presieduta da Prodi, e si era bloccato ad una lunga fase di stallo, interrotta nel vertice del dicembre dello scorso anno.

Tab. 1.6. La posizione rispetto al bilancio comunitario nell'UE – 15 (2003).

Paesi	Contributo % alla produzione agricola UE	Ripartizione delle erogazioni Feoga Garanzia		Ripartizione Feoga Garanzia in pagamenti diretti		Contribuzione al budget UE		Posizione netta di bilancio	
		(Milioni di euro)	(%)	(Milioni di euro)	(%)	(Milioni di euro)	(%)	(Milioni di euro)	(%)
<i>Belgio</i>	2,2	1.017,0	2,3	419,1	1,4	2.322	3,2	1.305,0	0,9
<i>Danimarca</i>	2,6	1.220,1	2,8	854,8	2,8	1.561	2,1	-340,9	-0,7
<i>Germania</i>	13,2	5.843,3	13,2	4.058,4	13,5	16.914	23,2	-11.070,7	-10,0
<i>Grecia</i>	3,9	2.757,1	6,2	1.872,8	6,2	1.378	1,9	1.379,1	4,3
<i>Spagna</i>	11,9	6.459,1	14,6	4.688,6	15,6	6.676	6,6	216,9	8,0
<i>Francia</i>	20,6	10.419,1	23,6	7.732,9	25,7	14.113	19,4	3.693,9	4,2
<i>Irlanda</i>	1,8	1.945,2	4,4	1.097,8	3,7	1.023	1,4	922,2	3,0
<i>Italia</i>	13,9	5.372,7	12,1	3.518,7	11,7	10.639	14,6	-5.266,3	-2,5
<i>Lussemburgo</i>	0,1	43,3	0,1	25,9	0,1	192	0,3	-148,7	-0,2
<i>Olanda</i>	6,4	1.359,7	3,1	432,6	1,4	3.635	5,0	-2.275,3	-1,9
<i>Austria</i>	1,8	1.124,5	2,5	607,3	2,0	1.769	2,4	644,5	0,1
<i>Portogallo</i>	2,0	849,5	1,9	524,6	1,7	1.195	1,6	345,5	0,3
<i>Finlandia</i>	1,4	874,4	2,0	446,9	1,5	1.261	1,7	386,6	0,3
<i>Svezia</i>	1,5	865,6	2,0	627,3	2,1	2.22	3,1	-865,5	-1,1
<i>Regno Unito</i>	7,8	3.971,4	9,0	3.132,3	10,4	7.871	10,8	-3.899,6	-1,8
UE 15	100,0	44.122,0	100,0	30.040,0	100,0	70.549,10	100,0	-	-

Fonte: Dati INEA e Commissione Europea.

Fig. 1.6. Posizione netta dei paesi rispetto al bilancio comunitario (UE-15)



Il tema che storicamente ha dominato il dibattito sulle prospettive finanziarie è rappresentato dalla distribuzione dei saldi netti tra gli SM. Tale questione, peraltro, fu in qualche misura “istituzionalizzata” nel 1984, quando su richiesta del primo ministro inglese Margaret Thatchcher, è stato deciso, in deroga al principio della solidarietà finanziaria, un rimborso a favore degli SM con un deficit di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa. Come noto, il sistema è stato negli anni utilizzato esclusivamente per il caso del Regno Unito, a cui venne concesso un rimborso annuale pari ai 2/3 del suo deficit di bilancio. Tale deficit è negli anni divenuto insostenibile per l’UE in termini di bilancio ed ha contribuito ad alimentare forti critiche rispetto agli squilibri finanziari dell’Unione.

Nel 2004 la Commissione aveva proposto sostanzialmente tre punti per il nuovo negoziato, tali punti sono poi rimasti anche con la Commissione instauratasi nel 2005 e presieduta da Barroso. Tali proposte prevedevano innanzitutto il rafforzamento degli ambiti relativi a competitività, ricerca, innovazione e sviluppo come previsto dalle Strategia di Lisbona, un impegno per stanziamenti pari a 1.025 miliardi di euro nel periodo 2007 – 2013, e l’istituzione di un massimale degli stanziamenti stessi fissato all’1,24% del RNL comunitario con una spesa media effettiva pari all’1,14% del RNL (De Filippis, 2004).

Il negoziato, particolarmente difficile, vedeva da una parte Francia, Germania, regno Unito, Olanda, Svezia e Austria, alcuni degli SM contributori netti al bilancio

comunitario che si dichiararono contrari ad un massimale di spesa UE superiore all'1% del RL (Agra Europe, 2004). Nella sostanza un taglio di tale genere, finalizzato a mantenere gli impegni di spesa entro il tetto dell'1,06% richiedeva un taglio rilevante nell'ambito delle politiche di coesione e delle priorità strategiche dell'agenda di Lisbona e di Göteborg, ovvero, competitività, ricerca, coesione e sviluppo rurale (CE, 2003). Ed ancora, un congelamento del rimborso britannico, con riduzione dei contributi di Germania, Svezia e Olanda, e per quanto concerneva la PAC un accordo che consentisse la riduzione delle spese per lo Sviluppo rurale (Agra Focus, 2003). Fino al dicembre dello scorso anno, tale dibattito, con il fallimento del vertice del 16 e 17 giugno del 2005²⁷, era rimasto fermo in un clima di forte incertezza, determinato sostanzialmente da dall'assenza di una leadership di forte stampo europeista (De Filippis, 2005). Il contesto europeo vedeva infatti la Francia arroccata su posizione di forte difesa degli interessi nazionali, la Germania che all'indomani delle elezioni che avevano visto una difficile affermazione della coalizione di centro destra, non aveva ancora promosso alcuna strategia in ambito comune. Il 20 ottobre del 2005 Barroso ha proposto (CE, 2005) cinque punti su cui avviare un dibattito:

- a) la destinazione di almeno il 60% del bilancio comunitario da destinare agli obiettivi di Lisbona,
- b) L'istituzione di un fondo per politiche occupazionali,
- c) Il rispetto degli accordi del vertice del 2002 sulla spesa agricola ma con un punto percentuale in più nell'ambito della modulazione, a partire dal 2009, finalizzato al trasferimento di risorse allo sviluppo rurale,
- d) La revisione della PAC al 2008 e nel 2009 la presentazione di un libro bianco sulla revisione di bilancio
- e) Un incremento del Fondo Europeo di sviluppo ed il suo inglobamento all'interno del bilancio comunitario.

Alla vigilia del vertice europeo del 17 e 18 dicembre 2005, Blair, cui era affidata la presidenza di turno, presentò una bozza di compromesso che prevedeva un taglio della spesa agricola, in particolare a quella per lo Sviluppo rurale del 25% (da 74, 2 miliardi di euro a 66 miliardi) in meno rispetto alle proposta della Commissione, un

²⁷ In quell'occasione il vertice fallì, sostanzialmente per la ferma opposizione del Regno Unito alla discussione del rimborso britannico, senza la revisione dell'accordo sulla spesa agricola come fissata nel 2002, in occasione del Compromesso di Bruxelles.

taglio della spesa per gli aiuti diretti per finanziare il sostegno per Romania e Bulgaria (prossimi entranti) e l'introduzione di una modulazione volontaria degli SM per un travaso di risorse fino al 20% da destinare allo Sviluppo Rurale. La proposta fu accolta assai negativamente tanto dagli SM, quanto dalla stessa Commissione, che in una lettera aveva duramente contestato la posizione inglese (CE, 2005).

Il negoziato vedeva da una parte la Francia, con Chirac che insisteva per una revisione permanente del rimborso britannico, ed era assolutamente contrario alla revisione della spesa agricola, i nuovi paesi membri che si opponevano alla nuova bozza di bilancio che tagliava i fondi loro destinati (diversamente da quanto stabilito nel 2002), e la Germania per la quale la neo eletta cancelliera Merkel non voleva né aumentare gli esborsi di bilancio né tanto meno rimettere in discussione la spesa agricola. Dopo lunghe trattative il negoziato si è concluso con la sostanziale affermazione della linea di mediazione tedesca, con un compromesso che in cui la Germania primo contributore netto dell'UE ha proposto un aumento del bilancio comunitario a 862,5 miliardi (contro gli 849,3 ipotizzati dal Regno Unito), e la fissazione di un massimale agli stanziamenti fissato all'1,045% del RNL. In sostanza la Germania, ha proposto (e pagato) l'incremento di spesa, con l'obiettivo di salvaguardare i rapporti con i paesi dell'Est, Polonia in testa che si era fortemente opposta ad una redistribuzione della spesa. Dall'altra parte, la Gran Bretagna ha accettato una riduzione della sua contribuzione al bilancio, ma in una quota inferiore rispetto a quanto inizialmente proposto da Blair, e l'impegno per tutti di una revisione del bilancio comunitario al 2008, con la possibilità di rivedere la spesa agricola.

L'analisi del recente negoziato di bilancio presenta alcuni aspetti di particolare interesse. Essa ha, in primo luogo, anticipato l'orizzonte temporale della revisione della spesa agricola, confermando ancora una volta, come visto nel caso dell'accordo di Bruxelles del 2002 come le prospettive di bilancio possano condizionare l'evoluzione della politica agricola comune. In seconda istanza, ha mostrato la rilevanza delle strategie negoziale poste in essere, con la Germania, che è sostanzialmente apparsa come la forza di mediazione dell'accordo. Il credito politico guadagnato dalla Germania, nella persona di Merkel, nei confronti dei paesi dell'Europa Centro Orientale, Polonia, in misura particolare, consente da una parte al paese di rafforzare la propria posizione ad Est, ma soprattutto consente al cancelliere Merkel di acquisire, attraverso la scena comune

europea, spessore politico in patria, dove la stretta affermazione stabilita dalla “grande coalizione” di centro destra necessitava di una affermazione politica forte della stessa Merkel. In questo senso, l'accordo non rilancia il ruolo di leadership tedesca delle istanze europeistiche, ma è strumentale alla “cancelliera” per guadagnarsi credito politico a livello nazionale e nella scena comune. Una dinamica questa, dell'interazione tra la scena nazionale e quella comunitaria, che rappresenta un elemento fondamentale per la comprensione dei meccanismi negoziali del processo politico comunitario.

2.

2.1. Introduzione: approccio normativo vs approccio positivo

E' stata già evidenziata nel corso dei primi paragrafi di questo lavoro l'importanza di un approccio positivo allo studio delle dinamiche evolutive della politica agricola comunitaria. Obiettivo di questo capitolo è fornire un quadro delle giustificazioni di tale scelta, attraverso una discussione delle ipotesi specifiche che costituiscono il *framework* teorico di riferimento di questo lavoro.

La teoria normativa della politica economica si serve dell'apparato concettuale costruito dalla teoria neoclassica, soffrendo delle stesse limitazioni, rappresentate in prima istanza, dalla struttura assiomatica su cui essa si fonda. In entrambi i casi, infatti, il comportamento degli individui è dedotto da un insieme di postulati (Acocella, 1999). L'approccio normativo ipotizza l'esistenza di un operatore pubblico che si fa carico degli interessi dei singoli soggetti economici riflettendo in una funzione del benessere sociale "la volontà del popolo" (Downs, 1957).

Un'impostazione di questo genere trascura due aspetti fondamentali della realtà: in primo luogo, il sistema economico non è composto da operatori indistinti del genere ipotizzato, inoltre, i responsabili delle "scelte pubbliche" non sono anonimi come viene supposto (Acocella, 1999). Le implicazioni che derivano da quest'approccio non offrono categorie concettuali adatte ad affrontare i problemi legati a quelli che la teoria economica indica come i "fallimenti dell'intervento pubblico". I limiti quindi dell'approccio normativo risiederebbero nel ruolo stesso assegnato alle istituzioni, ma anche ai concetti di potere e di "gruppo". Al contrario, tali aspetti assumono un ruolo centrale nell'analisi positiva dell'intervento pubblico, la quale offre validi punti di

riferimento per un'impostazione dello studio delle politiche pubbliche più aderente alla realtà.

Sottolinea Petit (Petit et. al., 1987), come un approccio positivo allo studio dell'intervento pubblico nel settore primario europeo, significhi analizzare le forze in gioco, le variabili critiche e le relazioni, che hanno determinato l'evoluzione della PAC nel corso degli anni. Ancora, l'autore evidenzia come la differenza tra i due approcci analitici (positivo vs normativo) possa essere efficacemente riassunta nella definizione stessa dei problemi oggetti di studio, guardando al processo di riforma della politica agricola comune, in un approccio normativo ci si interrogherebbe sui costi della PAC, su come tale politica possa essere migliorata, in termini positivi l'approccio al problema si tradurrebbe in un interrogativo del tipo: - *Why is the CAP what it is?* (Petit, et al., 1987). In questo senso, il passaggio è da un approccio normativo - come andrebbero prese le decisioni pubbliche - a positivo - come effettivamente ciò avvenga (Zezza, 1987).

E' partendo da queste prime considerazioni che si giustifica la scelta di approccio positivo e del *framework* teorico noto come *new political economy*²⁸ all'analisi del processo decisionale oggetto di questo lavoro. Giova rilevare che il termine *new political economy* è utilizzato in letteratura in un senso molto ampio, esso considera non solo i primi indirizzi di studio trattati nell'ambito della scuola delle *public choice*, ma anche gli approcci della teoria del *rent seeking*, della burocrazia e la teoria della regolazione. Gli sviluppi più recenti si allargano alla letteratura dei costi di transazione, dei diritti di proprietà e alla teoria dei contratti (Williamson, 1986, 1996), i quali però non ricadono nell'ambito di interesse di questo studio, e pertanto non saranno analizzati.

Una definizione interessante della teoria della *new political economy* è quella fornita da Mc Cormick e Tollison in un saggio del 1981:

Political Economy theorists focus on the allocation of public resources in the political market and have emphasized the self interest motivated behaviour of politicians, voters, interests groups and bureaucrats. Specifically, the political economy approach seeks a scientific understanding of how government agents – given the institutional environment – behave in order to explain the divergences between economic prescription and governmental practice (Mc Cormick, Tollison, 1981).

²⁸ Secondo alcuni autori, l'aggettivo – *nuova*, political economy è utilizzato per distinguere questo filone dalla *old political economy*, con cui venivano generalmente indicate le teorie di economiche di analisi politica di derivazione marxista (Van der Zee, 1997).

L'indirizzo di studio della *new political economy* sembra a tutt'oggi mancare di una consolidata e coerente struttura concettuale, configurandosi come un corposo, ma disorganico filone della letteratura (Acocella 1999, Zezza 1987, De Benedictis 1986). L'espressione *new political economy* è secondo alcuni autori (Petit, et al., 1987, Van der Zee, 1997) giustificata dalla necessità di accomunare in un'unica corrente di ricerca, gli economisti che analizzano le determinanti delle politiche pubbliche. Pur tuttavia, non esiste una teoria compiuta del *policy making*, quello di cui si dispone è di un corpo di contributi teorici, eterogenei per ipotesi, approcci e basi concettuali.

Nel tentativo di fornire un quadro degli studi che rappresentano il riferimento teorico di questo lavoro, procederemo ad una parziale rassegna della letteratura che ricade nell'ampio filone della *new political economy*. Giova sottolineare, che pur cercando di rispettare il susseguirsi cronologico dei diversi studi, procederemo ad una classificazione degli stessi, funzionale più al rispetto della coerenza degli approcci e degli strumenti utilizzati che alla loro collocazione temporale. Il percorso seguito in questo capitolo avanzerà sostanzialmente in tre fasi. Inizialmente, si procederà ad un'analisi descrittiva dei contributi "storici" più rilevanti. Quindi, ci si concentra su una breve rassegna dei modelli dei gruppi di interesse applicati allo studio delle politiche agrarie. Da qui prenderà le mosse un quadro dei contributi più recenti che applicano l'approccio della *new political economy* all'analisi del contesto agricolo comunitario. E' necessario rilevare che il quadro teorico qui fornito, lontano dall'essere esaustivo, mira a raccogliere un primo quadro d'insieme della letteratura sviluppatasi nel corso degli ultimi anni²⁹.

2.2. La scuola delle *public choice*

Nato negli Stati Uniti tra la seconda metà degli anni '50 e l'inizio degli anni '60, il filone noto come scuola della *public choice* di orientamento liberista, poggia le sue basi sulla tradizione europea di scienza delle finanze, ma è andato nel tempo sviluppandosi in diverse branche delle scienze sociali ed economiche. Essa si fonda sui contributi di

²⁹ Per una rassegna teorica completa si rimanda ai contributi di Zezza (1986), De Benedictis (1986), Johnson (1992), Burrell (1987).

Downs (1957), Olson (1965) e Buchanan, Tullock (1962), a cui sono seguiti gli studi di Becker, Posner, Niskanen, Peltzman, Stigler, Tollison, Kruger, in gran parte economisti delle Università di Chicago e della Virginia.

Questo filone di pensiero è andato, tra gli anni '70 e soprattutto negli anni '80, giovandosi del contributo di diversi studiosi, all'interno di un clima di riscoperta delle virtù del mercato e di forte critica all'azione dell'intervento pubblico nell'economia, che andava affermandosi nel mondo anglosassone, che vide la sua espressione politica nell'elezione di Ronald Reagan e di Margaret Thatcher, rispettivamente negli Stati Uniti e in Gran Bretagna. In questo contesto, numerosi studiosi respingevano la tesi che la regolazione economica fosse giustificata quale strumento finalizzato a correggere la cattiva allocazione delle risorse, sostenendo come frequentemente tale intervento avesse determinato esiti opposti.

La caratteristica fondamentale dell'indirizzo è lo studio dei meccanismi decisionali pubblici attraverso una metodologia economica la quale, pur nella varietà e nell'ampiezza del campo di indagine, rappresenta l'elemento unificatore e il punto fondamentale dell'analisi (Carrubba, Da Empoli, 1984). La prima implicazione è l'estensione al comportamento dell'operatore pubblico, sia questi elettore, politico, burocrate o *policy maker*, delle ipotesi di comportamento tradizionalmente applicate ai soggetti che operano nel mercato. L'assunzione fondante è che l'individuo che partecipa alle decisioni pubbliche è lo stesso, consumatore o impresa, che prende, sul mercato, le decisioni private con l'obiettivo di massimizzare la sua utilità (Johnson, 1992). Le figure che emergono nell'analisi sono non solo quelle tradizionali dei capitalisti e dei lavoratori, intesi in quanto individui, bensì vengono considerate l'insieme delle istituzioni che li rappresentano: sindacati, partiti, cartelli, ma anche organismi di governo.

L'assunto fondante della teoria è che ciascuno degli agenti coinvolti, siano essi anche politici e burocrati, perseguano il proprio interesse. Essi si configurano come portatori di interessi più o meno differenziati, che tendono a sollecitare interventi pubblici loro favorevoli. La scuola evidenzia le inefficienze e le iniquità che possono associarsi all'azione pubblica come conseguenza di quest'ipotesi di comportamento, che condurrà all'identificazione dei fallimenti dello Stato intervenuti per correggere quelli che la teoria economica definisce fallimenti del mercato.

Mentre quindi, gli studiosi tradizionali di politica economica partivano dal presupposto che compito dell'economista fosse quello di orientare le scelte dei *policy maker*, in altri termini, di “consigliare il principe”, la scuola delle *Public Choice* mira innanzitutto a spiegare il ruolo svolto dai responsabili delle decisioni pubbliche, e solo successivamente a guidarne l'azione. L'obiettivo è quello di penetrare nei meccanismi decisionali e rendere “endogeni” ai processi stessi le azioni di governo, come sottolinea Downs in uno dei contributi pionieristici di questo filone di pensiero (Downs, 1957). L'analisi conduce a riesaminare i fondamenti delle politiche di intervento e dei processi politici che le hanno generate, nel tentativo di ricercarne le ragioni di essere e di comprenderne gli sviluppi.

In uno scritto del 1978, Buchanan denuncia come Keynes ed altri economisti inglesi ed americani, avessero fornito consigli ai politici, guardando ad essi, come “ad un despota benevolo che stesse a loro disposizione al minimo cenno”. Lo studioso al contrario, sostiene che “non esistano despoti benevoli e che la politica statale sia il risultato di una struttura istituzionale estremamente complessa e intricata, popolata da individui comuni, molto poco diversi da tutti noi”(Buchanan, 1978).

Buchanan nella sua critica all'economia tradizionale neoclassica, rileva come vada smontato uno dei presupposti fondanti di tale teoria. Cioè l'approccio ai soggetti economici, in particolare alle istituzioni, come “enti costituiti” e non come persone che esercitano attività economiche, e che in quanto tali hanno preferenze diverse. Tali preferenze riguardano aspetti che non necessariamente ricadono nella sfera, per così dire sociale, collettiva, bensì possono più frequentemente ricadere in un ambito privato. In altre parole, quello che Buchanan sottolinea è che ciascun risultato “politico” emerge da un processo, da un meccanismo di scambio, di compromesso, di accordo tra più persone, ognuna delle quali ha preferenze private circa le alternative possibili. E' il soddisfacimento di tali preferenze private, che offre la ragion d'essere dell'azione collettiva. In questa direzione, si sviluppano le critiche dello stesso Buchanan a studiosi come Black ed Arrow. Con “il paradosso del voto”, l'autore evidenzia il comportamento strategico dei partecipanti ai processi politici. L'autore analizza i differenti sistemi di approvazione dei provvedimenti legislativi, unanimità, maggioranza, etc. mostrando come la scelta di un sistema influenzi in modo determinante il tipo di misure adottate, e di conseguenza la distribuzione dei benefici e dei costi che ne deriveranno (Buchanan,

1980). Ancora, Buchanan riporta il caso di membri di ipotetici comitati i quali riescono a far votare i propri emendamenti o le proprie mozioni, appena prima della chiusura di una seduta, sottolineando come, le regole del gioco possano essere fortemente condizionate dall'approccio strategico dei partecipanti alle negoziazioni.

Oltre a Buchanan, sono per primi Tullock e Mueller nel secondo dopoguerra, a sviluppare contributi fortemente critici nei confronti dell'approccio tradizionale alla teoria politica. Il richiamo costante che viene dagli autori è ad analizzare non le politiche pubbliche, bensì queste in quanto risultato di un processo politico negoziale. Rilevava Buchanan come non abbia “alcun senso analizzare l'imposizione e la spesa pubblica senza tenere in considerazione il processo politico attraverso il quale vengono prese le decisioni concernenti questi due lati del bilancio fiscale” (Buchanan, 1957).

Da quanto poc'anzi visto, emerge quindi come tratto distintivo dell'analisi della letteratura delle *Public Choice*, sia lo studio dei processi politici concepiti come arena di confronto tra diversi attori. L'operatore pubblico viene qui considerato non più come esogeno ai processi stessi, bensì come parte attiva, con una sua funzione di utilità precisa. Il soggetto pubblico in realtà è costituito da due categorie di individui: i politici che hanno origine elettiva e definiscono gli obiettivi dell'azione pubblica, ed i burocrati che traducono operativamente le linee di azione individuate dai primi. Al processo politico prendono parte una serie di portatori di interesse, che la Scuola delle *Public Choice* identifica come gruppi di pressione o *lobbies*. Quest'ultima espressione, mutuata dalla terminologia anglosassone, statunitense in particolare, verrà di seguito indistintamente utilizzata per indicare individui o gruppi che esercitano attività di pressione finalizzate alla massimizzazione del proprio reddito o della propria utilità. Tuttavia, nella sua accezione anglosassone, e statunitense in particolare, fa notare Zezza (1986) il termine indica tipi particolari di organizzazioni, che generalmente difendono interessi ristretti la cui attività fondamentale è la raccolta di fondi per il sostegno di candidati politici. E' l'azione stessa di tali attori che può determinare il fallimento dell'intervento pubblico.

Rausser in un articolo del 1982 ha introdotto gli acronimi di PERT e PEST al fine di illustrare come le decisioni politiche che nascono per correggere le inefficienze del mercato e che mirano al raggiungimento di un ipotetico benessere collettivo procedendo ad un'allocazione più equa delle risorse (per questo definite *Political Economic*

Resource Transfer, PERT), finiscano per configurarsi invece come interventi di tipo PEST, *Political Economic Seeking Transfers*. Ciò sarebbe determinato dal fatto che gruppi di interesse interni ai processi decisionali esercitano pressioni sull'operatore pubblico al fine di ottenere regolamentazioni loro favorevoli. La distinzione operata da Rausser è, in definitiva, tra politiche di governo "produttive" (PERT) e "predatorie" (PEST). Le prime riducono i costi di transazione nel settore privato correggendo i fallimenti di mercato e la gestione dei beni pubblici, e soprattutto contribuiscono ad accrescere il benessere collettivo. Le politiche PEST, invece, sono dirette esclusivamente ad una redistribuzione delle risorse tra gruppi di pressione, e all'opposto delle politiche PERT, non producono risultati esplicitamente connessi ad un aumento di efficienza del sistema (Rausser, 1982).

Delle diverse correnti di studio sviluppatesi in seno alla scuola delle *public choice*, di seguito, concentreremo l'attenzione solo su alcuni filoni, che presentano elementi concettuali di un qualche interesse ai fini della nostra analisi: le teorie delle rendite parassitarie o *rent seeking*, della burocrazia, i modelli dei gruppi di interesse e la *regulation theory* o teoria economica della regolazione. I modelli di voto e le estensioni che ne sono derivate, come la teoria del ciclo politico economico e quella dei cicli politici di bilancio, gli *spatial voting model*, saranno qui solo citati, poiché non rientrano direttamente nell'ambito di interesse di questo lavoro³⁰. Alcuni, tuttavia, saranno parzialmente approfonditi all'interno del quadro di elementi concettuali sviluppati nel capitolo che segue.

2.2.1. La logica dell'azione collettiva

In un saggio del 1974, Posner rileva come, nell'ambito delle scienze politiche, alcuni studiosi abbiano sviluppato numerosi studi sull'importanza del ruolo svolto dai gruppi di interesse all'interno del processo legislativo ed amministrativo. Tuttavia, l'autore denuncia come tali studi abbiano trascurato le motivazioni per cui tali gruppi sono rappresentati all'interno dei processi politici e soprattutto, quali sono le condizioni che consentono alle *lobbies* di ottenere misure politiche loro favorevoli (Posner, 1974). E'

³⁰ Per una rassegna teorica completa e di grande interesse si rimanda a Van der Zee (1997).

muovendo da tali obiettivi che si diffondono nella seconda metà degli anni '70, partendo dalla scuola di Chicago, alcuni contributi che mirano ad illustrare la struttura degli interessi coinvolti e a spiegare il comportamento degli attori che prendono parte ai processi politici. Gli studiosi che hanno lavorato in questa direzione assegnano un ruolo centrale alle caratteristiche del mercato politico, che si configura come il punto di incontro tra domanda e offerta di politiche pubbliche. I gruppi di pressione agirebbero come una mano invisibile tra politici ed elettori, al fine di favorire l'equilibrio di scambio tra politiche di governo, cui sono interessati gli "elettori" e le stesse *lobbies*, e il sostegno elettorale richiesto dai politici (Van der Zee, 1997).

Il contributo di Olson è probabilmente tra i più noti della scuola delle *public choice* nel celebre saggio *la logica dell'azione collettiva* (1983) egli pone in relazione l'efficacia dell'azione di un gruppo di pressione con la sua numerosità e giunge alla conclusione che un gruppo di ridotte dimensioni sia più efficiente nello svolgimento della sua attività di *lobbying* per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché essendo maggiore il guadagno individuale sarà più forte l'incentivo dei membri alla partecipazione stessa al gruppo. Secondariamente, a causa del disincentivo per singoli ad intraprendere attività di *free riding*, date le ridotte dimensioni del gruppo e la facile individuazione di tali comportamenti. L'autore mostra come la presenza di soggetti che non partecipano all'azione collettiva nella speranza che altri si organizzino e lavorino a loro vantaggio, sia uno dei problemi più ricorrenti dell'analisi economica. Ciò fa sì che l'esistenza di un obiettivo comune rappresenti una condizione necessaria ma non sufficiente perché l'azione collettiva sia possibile (Olson, 1983).

Nel suo studio sulla crisi missilistica cubana Allison (1971) mostra gli effetti di tre differenti modelli di *decision making* sul processo politico. Nel primo, definito di "attore razionale" il governo viene considerato appunto, come un attore razionale, che compie delle scelte che massimizzano la sua utilità, essendo sottoposto a determinati vincoli. L'autore mostra come tale modello possa fornire una serie di utili interpretazioni al comportamento degli Stati Uniti e dell'Ex Unione Sovietica nella crisi cubana. Nel secondo, dei modelli proposti, Allison considera il governo non più come un attore unitario, singolo, bensì come un insieme di organizzazioni, il modello è definito "organizzato" ciascuna delle quali ha precise responsabilità, oltre ad obiettivi e vincoli. Tali vincoli derivano dagli scopi che evidentemente perseguono gli altri partecipanti,

oltre che dalle priorità di ciascuno, ed ogni gruppo ha al suo interno sottogruppi di individui. Al fine di coordinare l'attività di un così grande numero di persone l'organizzazione deve necessariamente agire secondo precisi standards e procedure operative. Nell'ultimo modello, quello cosiddetto "burocratico" l'autore si concentra sui conflitti e le relazioni interne alla burocrazia. Il risultato complessivo che deriva dall'analisi è che l'azione dei governi è considerata "una risultante politica". Ciò che si verifica, secondo Allison è che le politiche adottate non nascono come risolutive dei problemi, bensì sono il risultato di compromessi e dei conflitti tra le parti coinvolte con interessi e capacità di influenza differenti.

Un'ampia porzione della letteratura delle *public choice* è incentrata sull'analisi dei fattori che determinano l'orientamento di voto da parte dei politici, essi sarebbero: l'ideologia, lo scambio di favori e l'interesse personale. In un loro studio Frey e Schneider (1978) analizzano le serie storiche di dati dalla presidenza Eisenhower alla presidenza Ford mostrando come le scelte politiche dei presidenti statunitensi siano soggette a tre vincoli: amministrativi, finanziari e di popolarità. Gli autori evidenziano come alcuni fattori tra cui possibilità di rielezione, vicinanza o meno del passaggio elettorale, influenzino le decisioni economiche della presidenza.

In questa direzione, si colloca anche un altro indirizzo di studi particolarmente interessante, sviluppatosi in seno alla scuola delle *public choice*, la cosiddetta teoria dei *cicli politici – economici*, cioè il tentativo presunto dei politici in carica di creare artificialmente le condizioni economiche che favoriscano le loro prospettive elettorali. Dovuta a Kalecki in un contributo del 1934, e ripreso successivamente da Nordhaus, tale teoria considera l'ipotesi che i risultati elettorali siano influenzati in misura significativa dall'andamento dell'economia. In particolare, l'autore suppone che gli elettori, come privi di memoria, attribuiscono un peso rilevante alle performance del periodo più vicino alla scadenza elettorale, e che al contrario si mostrino miopi rispetto alle conseguenze negative di lungo periodo di tali politiche (Nordhaus, 1975).

2.2.2. La teoria del *rent seeking*

Un elemento fondamentale introdotto dalla teoria delle scelte pubbliche è quello del *rent seeking*, la ricerca delle rendite parassitarie, sviluppato inizialmente da Kruger (1974) e successivamente da Buchanan (1980), Tollison (1982) e Tullock (1976, 1980), che rappresenta l'allocazione delle risorse da parte di individui o di gruppi di interesse al fine di garantire una qualche forma di rendita istituzionale, quello che si genera è un vero e proprio meccanismo di competizione tra individui o gruppi al fine di accaparrarsi tali rendite. Il principio di caccia alle rendite è utilizzato, in luogo di caccia al profitto, con l'obiettivo di evidenziare le differenze tra un contesto "di mercato" e quello politico di "non mercato". In altri termini, si pone l'accento sull'interdipendenza tra le scelte compiute dagli attori che operano sul mercato economico e su quello politico, e la possibilità di scambi di rendite sui due mercati (De Benedictis, 1986).

In un saggio del 1980, Buchanan spiega come la rendita sia quella parte del pagamento a un proprietario di risorse oltre il prezzo che tali risorse determinerebbero nel caso di impiego alternativo, con un valore superiore al costo opportunità. Essa si configura, secondo l'autore, come surplus sociale. Egli riporta l'esempio di un'amministrazione comunale che decida di limitare le licenze dei taxi, e a tale scopo organizzi la distribuzione delle licenze attraverso un'asta. In tale situazione, le licenze diventano dei diritti patrimoniali privati che vengono commercializzati dall'operatore pubblico, in un meccanismo in cui individui interessati ad ottenere tali rendite impiegheranno le proprie risorse nel tentativo di assicurarsi le licenze, cioè le rendite, più che a cercare profitti.

Nel suo studio Ann Kruger (1974, 1992) sviluppa un modello per analizzare gli effetti sul benessere collettivo, dell'attività di *rent seeking* associata alla concessione di licenze in presenza di restrizioni alle importazioni. L'autrice mostra quanto siano rilevanti le perdite espresse in percentuale del PIL di un paese. In uno studio del 1975, Posner valuta che i costi connessi all'attività di *rent seeking* si aggirino negli USA intorno al 3% del prodotto nazionale lordo.

Bhagwati (1982) illustra come le attività di *rent seeking* abbiano la caratteristica di generare profitti senza implicare la produzione di beni o servizi. L'autore, infatti, le

indica con l'acronimo di DUP, *Directly Unproductive Profit Seeking*, e le classifica in quattro categorie, a seconda che i contesti di partenza e di arrivo siano, o no, liberi da distorsioni. Quando, in entrambi i contesti le situazioni sono lontane dalla condizione di ottimo paretiano, l'attività di *rent seeking* può determinare un aumento di benessere sociale. Nel caso in cui il punto di arrivo fosse libero da distorsioni, si determina il raggiungimento di un *first best*, in tal caso, infatti, si determinerà un incremento di benessere collegato all'eliminazione della distorsione, ma complessivamente l'effetto potrà essere positivo o negativo a seconda dei costi connessi allo spostamento stesso. Nel caso, infine in cui la situazione iniziale fosse di ottimo, l'impatto complessivo sarà negativo indipendentemente dal contesto di arrivo.

Il filone di studi che si è sviluppato intorno al contributo di Bhagwati ed alle DUP si contraddistingue, secondo Rowley (1988) per un più elevato livello di formalizzazione rispetto ai lavori di filiazione della scuola delle *public choice*. Lo stesso autore rileva come la quantità di risorse investite in attività di *lobbying* non dipenda solo dai benefici potenziali che possono derivare per i gruppi di pressione, bensì anche per le attività svolte da altri gruppi, per così dire della contro parte. Secondo Rowley quello che può verificarsi è una competizione tra *lobbies* che si configura come un dilemma del prigioniero in cui ciascuno è incentivato a produrre attività lobbistica ed ognuno starebbe peggio senza di essa, in altri termini, essa diventerebbe la strategia dominante.

Petit (Petit et al., 1987) evidenzia come in presenza di *rent seeking*, evidentemente solo individui o gruppi "well connected" sono in grado di assicurarsi determinati vantaggi. Ne deriva che tale attività, riguardando gruppi ristretti di individui, dovrebbe comportare perdite sociali relativamente contenute. Tuttavia, l'autore conclude sostenendo che quale che sia l'entità delle perdite, resta considerevole lo sforzo fatto da alcuni agenti economici al fine di raccogliere rendite istituzionali.

2.2.3. La teoria della burocrazia

La burocrazia, abbiamo visto nel paragrafo precedente, è costituita dall'insieme delle persone, non elette, che attuano le misure decise dai politici. Vari autori, tra cui Tullock (1965), Downs (1967) e Niskanen (1978) hanno rilevato come il

comportamento dei funzionari pubblici possa essere spiegato se si assume che essi tendano a massimizzare la propria utilità. Quest'ultima può dipendere, oltre che dal perseguimento dell'interesse pubblico, altri elementi che appagano esigenze personali di reddito, di prestigio, di potere.

Uno dei punti fondanti dell'analisi della scuola delle *public choice* è espresso in un contributo di Downs che nel 1957 analizzò i partiti politici alla stregua di imprese orientate alla massimizzazione degli utili: secondo l'autore i partiti si prefiggono l'obiettivo di massimizzare il consenso elettorale (Downs, 1957). Tuttavia, l'attenzione dello studioso si era limitata a considerare i partiti e non il comportamento dei politici o dei burocrati. In questa direzione, si colloca il lavoro di Tullock che, nella seconda metà degli anni '60, sviluppò un'analisi tutta incentrata sul ruolo della burocrazia in seno ai processi politici, che pose le basi per lo sviluppo della cosiddetta *teoria della burocrazia*, sviluppata negli anni successivi (Tullock, 1965). L'autore criticava il mito del "burocrate senza volto" che ubbidisce agli ordini dall'alto ed esegue solamente, senza operare scelte politiche, motivato unicamente a promuovere il pubblico interesse.

Tullock sollecita a non considerare i burocrati come degli "eunuchi economici", bensì ad esaminare, non solo la struttura burocratica che presiede la gestione delle politiche pubbliche, ma anche il comportamento individuale dei membri che operano all'interno della struttura stessa. In estrema sintesi, l'autore vede la massimizzazione dell'utilità del burocrate, nell'espansione della burocrazia in cui lo stesso lavora. All'allargamento della struttura burocratica, secondo Tullock, seguiranno per il burocrate una serie di vantaggi: aumenteranno le sue possibilità di promozione, il suo potere, il suo influsso e il rispetto presso il pubblico, nonché le condizioni fisiche del suo ufficio. In sostanza, quasi tutti i burocrati guadagnano almeno qualcosa, quando l'intera burocrazia si espande (Tullock, 1965).

Niskanen (1978) rileva come questa sorta di *bias* nell'azione della burocrazia verso l'aumento delle dimensioni dell'attività pubblica, trova modo di affermarsi grazie alla centralizzazione delle funzioni burocratiche ed in particolare della condizione di monopolio in cui si trovano i diversi uffici rispetto ai cittadini. Il contesto, secondo l'autore, si configura come un monopolio bilaterale che vede i burocrati al centro dell'azione con i politici da una parte e i contribuenti dall'altra, entrambi utilizzano in via esclusiva la burocrazia. In particolare, la posizione dei burocrati sarà rafforzata dal fatto

che sia i politici che i cittadini non possiedono informazioni complete sull'attività amministrativa.

La teoria della burocrazia si gioverà nel tempo, anche dei contributi di alcuni studiosi, tra cui Alchian, Demsetz e Mc Kean, che hanno promosso analisi sull'influsso che incentivi e sanzioni avrebbero sul comportamento individuale dei burocrati. La teoria muove dall'assunto che obiettivo della burocrazia sia il rafforzamento delle proprie posizioni di potere, che può tradursi ad esempio nell'allargamento dei budget amministrati. Dalla spinta all'espansione che muoverebbe i burocrati ne deriverebbero pressioni verso un incremento dell'offerta di servizi pubblici, che tenderebbe ad espandersi oltre un livello di efficienza, definito dalla domanda della collettività.

2.2.4. La teoria della Regolazione

Il punto di partenza di quella che in letteratura viene indicata come teoria della regolazione (Senior Nello, 1986, De Benedictis, 1987, Zezza, 1987) è l'osservazione dell'esistenza di considerevoli disparità tra le giustificazioni economiche all'intervento dello Stato, quale strumento di correzione delle conseguenze allocative del fallimento del mercato, e ciò che effettivamente si verifica nella realtà. In altri termini, oggetto di questo filone sono tutti i casi in cui ai "fallimenti del mercato" si affiancano quelli dello Stato, intervenuto per correggerli. Avviato da Stigler, con un contributo del 1971, questo filone è andato via via arricchendosi dei contributi di altri studiosi tra cui Posner, Peltzman e Becker.

Stigler (1971) smentisce l'ipotesi secondo cui l'intervento pubblico in un settore produca un incremento di benessere per la collettività, sostenendo invece che alcuni gruppi riescono ad ottenere misure politiche dallo Stato che aumentano i loro profitti. Le scelte politiche vengono, pertanto, considerate come il risultato di un processo di scambio tra gruppi di potere e lo Stato, all'interno di "un mercato delle politiche" che funziona secondo le regole classiche dell'economia. Secondo l'autore sono essenzialmente quattro le forme di protezione pubblica di cui i gruppi di pressione possono beneficiare: i sussidi, le barriere all'entrata per nuove imprese, la fissazione diretta del prezzo, o misure che influenzano beni sostituti.

Posner, in un saggio del 1974, illustra i benefici e i costi per un gruppo che voglia ottenere politiche ad esso favorevoli da parte dello Stato. L'autore ricorre alla teoria dei cartelli, e considera che il valore di un cartello sarà tanto maggiore quanto più sarà elastica la domanda di un dato bene e quanto più difficile sarà per nuove imprese entrare nel settore. I costi che i gruppi dovranno sostenere sono invece relativi all'organizzazione e alla difesa del cartello dai gruppi avversari. Riprendendo le ipotesi di Olson sui piccoli gruppi, Posner conclude che i costi di gestione dei cartelli saranno minori per i gruppi più piccoli, poiché minori saranno i costi di coordinamento dell'azione (Posner, 1974).

Un altro contributo particolarmente rilevante alla teoria economica della regolazione proviene da Peltzmann (1976), considerato un'estensione di quello di Stigler, visto poc'anzi. L'autore introduce il ruolo dell'opposizione all'interno di un gruppo di pressione e identifica la numerosità di una coalizione che massimizza le probabilità di successo del gruppo. Il regolatore, si assume sia un politico, secondo il modello vuole massimizzare la propria utilità in termini di voti e di fondi elettorali. Per massimizzare tale utilità il regolatore deve bilanciare l'effetto dell'assegnazione di rendite al gruppo beneficiario con l'imposizione dei costi ad altri gruppi.

Becker, in un saggio del 1983, analizza le competizioni tra gruppi di interesse e individua le condizioni di equilibrio di tali competizioni in quattro ordini di fattori (Becker, 1983):

1. L'efficienza di un gruppo nella sua attività di *lobbying*.
2. La numerosità del gruppo stesso.
3. L'effetto di uno sforzo addizionale sull'influenza totale.
4. Nei costi sociali connessi alla regolamentazione.

L'autore costruisce un modello in cui assume l'esistenza di due gruppi costituiti da individui omogenei, considerando come l'ottenimento di una data politica si tradurrà in un sussidio per un gruppo e in una tassa per l'altro. Esiste però una differenza tra tasse e sussidi effettivi a causa dei costi connessi al loro ottenimento. Il meccanismo proposto dall'autore considera che un incremento dell'attività di *lobbying* esercitato da un gruppo tassato aumenti la sua influenza, e di conseguenza farà diminuire il valore della tassa, dall'altra parte questo causerà l'erosione dell'influenza politica dell'altro gruppo e

quindi del sussidio stesso. Il punto fondamentale dell'analisi è la considerazione che la capacità di pressione che ciascuno dei gruppi eserciterà nell'arena politica, sarà funzione della numerosità dei gruppi e della quantità di risorse spese per l'attività di controllo del *free riding*. Tali costi ovviamente aumenteranno con l'aumentare della numerosità del gruppo. In questa competizione, l'efficienza di un gruppo nell'attività di *lobbying* viene misurata in termini relativi, cioè confrontata con l'efficienza della controparte. Giova rilevare come nel contributo di Becker non sia considerato il ruolo svolto da politici e burocrati all'interno della competizione, quest'ultima è tutta giocata tra i gruppi di pressione, gli altri attori semplicemente presiedono alla distribuzione di risorse.

2.3. La scuola delle *public choice* e le politiche agrarie

Il quadro fin qui fornito, pur se sintetico e probabilmente confuso, ha avuto lo scopo di introdurre le basi teoriche "storiche" su cui poggia lo schema analitico dei modelli della *new political economy*. Procedendo di seguito, l'analisi si concentra sulla letteratura che ha utilizzato l'approccio della scuola delle *public choice* per spiegare la logica dell'intervento pubblico in agricoltura.

Il notevole coinvolgimento dello Stato nella politica agraria e contemporaneamente le criticità rilevate da numerosi studiosi nell'analisi della logica di tale intervento, hanno fatto sì che un nutrito gruppo di economisti si servisse degli strumenti analitici della *new political economy* alla ricerca di un approccio che superasse i limiti insiti nella tradizionale separazione dell'analisi politica da quella economica (Zezza, 1987).

De Benedictis in un saggio del 1987, rileva l'esistenza di quello che egli definiva un "binomio asimmetrico" nella ricerca economico agraria. Con questa espressione l'autore segnala la scarsa capacità strumentale mostrata dall'analisi economica rispetto alle esigenze di ricerca espresse dalle politiche agrarie, sottolineando come solo l'utilizzo di una differente impostazione teorica e concettuale possa essere di aiuto nell'illustrare la logica dell'intervento pubblico nel settore primario (De Benedictis, 1987). Nello stesso saggio, De Benedictis sollecita agli studiosi italiani a rivolgere maggiore attenzione alle strategie di comportamento dei singoli attori economici e dei meccanismi di interazione

tra gli attori stessi per giungere ad un'adeguata comprensione delle scelte di politica agraria. L'autore ha proceduto ad una classificazione dei modelli che hanno studiato l'intervento pubblico nella regolamentazione dei mercati dei prodotti e dei fattori in agricoltura, distinguendoli in due ambiti: i cosiddetti modelli guidati dal pubblico interesse, indicati con l'acronimo di MOPI, caratterizzati da un approccio analitico di tipo normativo e i modelli dei gruppi di pressione, definiti con l'espressione di MOGRI, che procedono invece con un orientamento "positivo" all'analisi delle politiche agricole. Trascureremo il primo ambito di ricerca, identificato da De Benedictis, per concentrarci sui modelli dei gruppi di pressione applicati al contesto agricolo.

Un contributo particolarmente interessante nell'ambito di questo filone è rappresentato da un saggio del 1986 di De Janvry, - *Perché i governi fanno quello che fanno?* L'autore sviluppa un'analisi il cui contenuto teorico poggia le basi sulla teoria dello Stato di chiara impostazione marxista, e ricerca le cause delle distorsioni e delle iniquità dell'intervento pubblico all'interno dei contesti storici e sociali dei paesi in cui esse si sono originate (De Janvry, 1986). In particolare, De Janvry evidenzia come le scelte di politica agraria vadano collocate all'interno dei rapporti esistenti tra struttura sociale ed economica di un paese, nella sua posizione all'interno della divisione internazionale del lavoro, e nelle caratteristiche dello Stato stesso, in termini di forma funzioni e limiti. L'autore esamina la formazione dei prezzi dei prodotti agricoli nel caso di Stati Uniti, India, Egitto, ed illustra il ruolo di primissimo piano giocato dalle *lobbies* agricole nell'orientare la formulazione delle politiche agrarie.

Il lavoro di De Janvry si inserisce all'interno del cosiddetto "nucleo di Berkeley", un nutrito gruppo di studiosi che cercano, attraverso l'approccio marxista della teoria dello Stato, e servendosi di una robusta strumentazione quantitativa, di individuare chiavi di lettura idonee ad interpretare le politiche dei mercati dei prodotti agricoli. Tra questi vale la pena ricordare gli studi di Rausser (1982) e di Rausser, Lattimore, Lichtemberg (1982) i quali attraverso analisi econometriche, sviluppano modelli tesi ad endogenizzare il ruolo dell'operatore pubblico nella formulazione delle politiche agrarie.

Trascureremo, in questa sede, di approfondire un filone di ricerca sviluppatosi nell'ambito dell'economia dello sviluppo dal secondo dopoguerra, che ha approfondito l'analisi della formulazione delle politiche agricole confrontando la protezione insufficiente assicurata al contesto primario nell'economie dei paesi in via di sviluppo e

invece, l'eccesso di protezione di cui il settore agricolo ha beneficiato nell'economie avanzate (Zezza, 1987). Pur tuttavia, merita qualche attenzione il contributo di Olson a tale indirizzo. L'autore rigetta l'ipotesi tradizionale che giustifica il protezionismo al settore agricolo come mezzo per garantire l'estrazione di surplus che consenta l'avvio di processi di sviluppo industriale; e individua invece nell'efficienza dell'azione collettiva condotta dai produttori agricoli, la chiave di lettura che spiega il sostegno accordato all'agricoltura, sia nelle economie sviluppate sia nei paesi emergenti (Olson, 1985).

Olson illustra come il contesto agricolo, per le caratteristiche stesse di numerosità e ridotte dimensioni delle imprese, incentivi gli agricoltori aggregarsi e chiedere protezione da parte dello Stato, a differenza di altri settori economici, dove la presenza di forme di mercato vicine all'oligopolio e frequentemente al monopolio, facilita l'accordo tra imprese allo scopo di formare strutture di mercato in grado di fissare direttamente i prezzi. Lo studioso enfatizza la differenza tra l'azione collettiva di mercato, promossa dai gruppi industriali, e quella di *lobbying* promossa dalla produzione agricola. La sua tesi è che i grandi gruppi industriali, avendo una struttura di costi associati all'organizzazione dell'azione collettiva estremamente bassi, trovino più conveniente non svolgere azione di *lobbying* sull'operatore pubblico; bensì promuovere azione collettiva di mercato, fissando direttamente con le altre imprese politiche di prezzi *ad hoc*. In un contesto come quello agricolo invece, i produttori, che si muovono sostanzialmente in concorrenza perfetta, a causa dell'"intensità spaziale" in cui operano, trovano maggiore convenienza nel sostenere i costi legati all'organizzazione dell'azione collettiva finalizzata alla promozione di attività di pressione sullo Stato (Olson, 1985).

Gardner (1995) ha testato empiricamente l'ipotesi proposta da Olson utilizzando le serie storiche del sostegno via prezzi assegnato alle principali *commodities* statunitensi. L'autore analizza la capacità di *lobbying* espressa dalle organizzazioni dei produttori e mostra come differenti capacità di pressione si traducano in differenti livelli di supporto. Seguendo Olson, anche Gardner sostiene come la capacità di pressione mostrata da alcuni gruppi dipenda largamente dai costi di organizzazione e dalle azioni poste in essere per prevenire il *free riding*. Secondo l'autore, indicatori di tali costi sarebbero il numero di produttori per *commodity*, la loro dispersione geografica e la redditività delle produzioni in esame. L'analisi empirica condotta da Gardner confermerebbe l'ipotesi che le variabili associate con i costi generati all'attività di *lobbying*, unitamente ai costi

sociali di redistribuzione sono fattori importanti per spiegare la logica di intervento via mercati nel contesto statunitense (Gardner, 1995).

Nello stesso saggio, Gardner rileva pure come all'interno del contesto agricolo sarebbero maggiori le pressioni ad intraprendere azioni collettive di *lobbying* rispetto ad altri settori economici, perché minori sarebbero i costi sostenuti in caso di fallimento dell'azione stessa. L'autore spiega tale ipotesi riflettendo su come, caratterizzandosi il disegno dell'intervento pubblico in agricoltura in un sostegno mirato ai singoli comparti produttivi, gli agricoltori possono qualora fallisca l'azione di *lobbying* finalizzata ad ottenere misure politiche su una *commodity*, avviare attività di pressione per altre produzioni. Secondo Gardner questo sarebbe impossibile, ad esempio nell'ambito industriale dove gli elevati costi e la specializzazione produttiva non consentirebbero alcun riorientamento della spesa per la promozione dell'azione collettiva (Gardner, 1995).

Le ipotesi proposte da Olson ricadono in un ambito di studio sviluppato anche dallo stesso De Janvry e da Sautolet (1986), che introduce lo schema dei costi di transazione per illustrare i processi di organizzazione e contrattazione dell'azione collettiva.

Uno studio di un certo interesse ai fini della nostra analisi, è quello sviluppato da Anderson e Hayami (1986) sul contesto produttivo australiano che mira a spiegare le cause del diverso grado di sostegno applicato ad alcune *commodities*. Gli autori sostengono che i gruppi di pressione siano maggiormente interessati agli effetti di breve periodo delle politiche, ipotizzando una maggiore mobilità del lavoro rispetto al capitale, appunto nel BP, essi spingeranno per ottenere politiche di sostegno dirette a comparti produttivi che presentano un rapporto capitale/lavoro relativamente basso. Si spiegherebbero così gli elevati livelli di sostegno accordati alla zootecnia da latte, all'avicoltura e alle imprese tabacchicole, al contrario di quanto è avvenuto per il comparto cerealicolo e la zootecnia da carne e da lana. Gli stessi autori rafforzano tali ipotesi rilevando come in questi settori la presenza di strutture organizzative, ad esempio di cooperative per la trasformazione e la commercializzazione facilitino l'azione collettiva. Ancora, gli autori evidenziano come la domanda di protezione per un singolo comparto sarebbe fortemente condizionata dall'attività di *lobbying* promossa dall'industria a monte e a valle dell'*agribusiness*, e questa sarebbe un'ulteriore

giustificazione della posizione differente di alcune filiere rispetto ad altre (Anderson, Hayami, 1986).

2.4. Il paradigma della *new political economy* e le sue applicazioni allo studio della PAC

I precedenti paragrafi hanno introdotto il *background* teorico di riferimento di questo lavoro. Di seguito, l'analisi si restringe ai recenti sviluppi della *new political economy* applicati al contesto agricolo comunitario. Anche in questo caso la rassegna dei contributi offerta, lungi dall'essere esauriente, si concentrerà sugli studi che per impostazione concettuale e ipotesi trattate, più si avvicina agli obiettivi di questa tesi.

L'attenzione degli accademici e dei *policy makers* alle linee evolutive del sostegno pubblico assegnato all'agricoltura europea, va rafforzandosi nella seconda metà degli anni '80, quando il "tramonto" di quello che De Benedictis aveva definito il "vecchio paradigma di politica agraria", e la faticosa ricerca di un "nuovo" paradigma, riportavano all'importanza di un approccio di *political economy* all'esame della PAC. In questa direzione, si potrebbe tentare una prima classificazione all'interno dei contributi sviluppati, sostanzialmente in due categorie analitiche. Alcune analisi si sono concentrate sull'esame di specifiche fasi del processo di riforma della PAC, con lo scopo di studiarne gli effetti e le implicazioni attraverso modelli empirici. Nell'altra direttrice di ricerca, ricadente non solo nell'ambito dell'economia agraria, quanto delle scienze politiche, la discussione sembra essersi concentrata sulla struttura istituzionale e sul ruolo giocato dalle istituzioni comunitarie all'interno del processo di riforma agricolo.

Le peculiarità stesse del *decision making process* comunitario hanno dato spazio ad approfondimenti specifici. In questa direzione, si sono collocati gli sforzi di alcuni studiosi (Van der Zee, 1997, Pokrivacak, Swinnen 2002) che hanno approfondito le caratteristiche del processo decisionale agricolo. Rilevano Meester e Van der Zee (1993) come quest'ultimo risulti opaco per numerose ragioni:

1. Il numero di istituzioni coinvolte.
2. Le modificazioni del ruolo e dell'influenza di tali istituzioni nel tempo.
3. La distanza tra i centri decisionali e gli SM.

4. L'esistenza di settori con specifici processi decisionali, come nel caso agricolo, con regole e corpi istituzionali differenti dal *framework* istituzionale generale.

Su questa linea, si muove il contributo di Swinnen e Pokrivcack (2002) che analizzano l'influenza della Commissione in seno alla scena negoziale agricola. Gli autori hanno analizzato non solo la posizione privilegiata all'interno del processo decisionale, giocata dalla Commissione, ma soprattutto hanno approfondito il ruolo del commissario per l'agricoltura nell'orientare il processo politico e il corso delle negoziazioni. Swinnen e Pokrivcack si sono concentrati sull'analisi degli eventi che si sono succeduti all'indomani della pubblicazione delle proposte di Riforma redatte dal Commissario Fischler sul Mid Term Review, quando alcuni SM accusarono lo stesso commissario di andare oltre il mandato che gli era stato assegnato dal Consiglio (Swinnen e Pokrivcack, 2002).

E' necessario sottolineare che in questa direzione si erano concentrati anche gli sforzi di altri studiosi che avevano esaminato il ruolo delle singole istituzioni coinvolte nel processo decisionale comunitario, e il rapporto tra le stesse. In questo senso, oggetto dell'attenzione degli accademici è stata la Commissione, indicata come il motore del cammino di integrazione oltre che la principale responsabile delle politiche e della legislazione comunitaria (Meester, Van der Zee, 1993).

Coleman e Tangermann (1999) guardano alla Commissione come ad un'istituzione indipendente che gioca un ruolo leader con una propria funzione obiettivo. Moravcsik, invece, ritiene che la Commissione rappresenti un corpo la cui attività è finalizzata a ridurre i costi di transazione della negoziazione tra gli SM (Moravcsik, 1994).

Nel lavoro cui si faceva riferimento in precedenza, Swinnen e Pokrivcack (2002) costruiscono un modello del *decision making* comunitario in due stadi. Una prima fase, in cui i paesi costruiscono le loro preferenze ed una seconda in cui gli stessi prendono parte al processo negoziale in seno al Consiglio dei Ministri. Gli autori collocano al centro dell'analisi il ruolo giocato dalle procedure del *decision making system*, e mostrano come al modificarsi delle regole di voto, dall'unanimità alla maggioranza qualificata si modifichi la posizione della Commissione e la sua influenza in seno al processo politico. Il modello proposto evidenzia come con l'applicazione della maggioranza qualificata

aumenti la probabilità che non si giunga ad un accordo, e che in altre parole prevalga lo *status quo*. Secondo gli autori, la distribuzione stessa dei voti tra Stati, in seno al Consiglio amplificherebbe la misura e gli effetti di tale meccanismo. Il modello è costruito assumendo che gli SM si confrontino su una singola *commodity*, ed assumono che tutte le decisioni politiche riguarderanno un singolo comparto produttivo, ed in particolare variazioni di politiche di prezzo d'intervento per quella specifica produzione. Nel modello si assume che una volta giunti in seno al Consiglio, le misure adottate dipenderanno dalle regole del *decision making* comunitario ed in particolare dal meccanismo di voto previsto. Gli autori considerano tre differenti modelli di voto: la maggioranza semplice (UE 15, con 87 voti), la maggioranza qualificata (in tal caso l'approvazione richiede il 50% dei voti e quindi 62/87) e l'unanimità. Secondo il modello sviluppato la Commissione, che a sua volta avrà specifiche preferenze rispetto al livello di prezzo di intervento per la *commodity* in questione, determinerà l'equilibrio finale (Swinnen e Pokrivcack, 2002).

Un filone di studi particolarmente interessante è quello sviluppato non da economisti agrari, bensì da studiosi di scienze politiche, che ha preso avvio con il contributo di Putnam (1988) cui sono seguiti i lavori di Moravcsik (1997, 2002), Patterson (1997) Knill e Lehmukul (1999), Skogstad, (1998), Puchala (1999), i quali hanno approfondito il ruolo delle politiche agricole all'interno del processo di integrazione comunitaria.

Il contributo di Putnam³¹, pur non essendo originariamente concepito per il contesto agricolo, ha avuto nel tempo alcune applicazioni alla PAC. Il punto fondante di questo approccio è la rappresentazione del processo politico europeo come la risultante di un gioco a due stadi che vede fronteggiarsi interessi e vincoli nazionali in una prima fase, e successivamente considera gli stessi interessi spostarsi all'interno dell'arena comunitaria (Putnam, 1988).

Patterson (1997) ha utilizzato il modello inizialmente formulato da Putnam a due stadi, per spiegare le linee evolutive del processo di riforma agricolo comunitario.

³¹ Maggiori dettagli sul lavoro di Putnam sull'importanza della logica del gioco a due stadi sono offerti nel capitolo che segue (par. 4.2.).

L'autrice conclude³² che il potere e l'eterogeneità dei gruppi di interesse coinvolti nei diversi livelli ha effetti di primaria importanza nell'orientare il processo di revisione della politica agricola comune; ed ancora che gli accordi di riforma che emergono dalle negoziazioni sono da considerarsi, in primo luogo, come il risultato dell'interazione delle diverse strategie poste in essere dagli SM, e secondariamente come l'esito del *bargaining process* sovranazionale (Patterson, 1997).

L'attenzione di alcuni studiosi, si è concentrata sulla disamina delle determinanti e delle implicazioni di singole fasi del processo di Riforma della PAC. Mahè e Roe (1996) hanno esplorato le implicazioni che il contesto istituzionale e le pressioni che giungevano in sede GATT hanno avuto sull'avvio del processo di riforma Mac Sharry. Gli autori hanno applicato un modello di teoria dei giochi che considera come i governi degli SM abbiano una funzione obiettivo data dalla massimizzazione della somma dei surplus di produttori e consumatori nazionali, cui vengono sottratti i costi finanziari di contribuzione al bilancio comunitario.

L'ipotesi da cui muove il gioco è che i paesi si confrontino in un meccanismo molto vicino al *log rolling*, in cui ciascuno Stato è interessato ad una sua strategia tesa a massimizzare i vantaggi derivanti dagli accordi in direzione di un singolo comparto produttivo, e che ciascuno sia disposto a favorire le strategie degli altri paesi, in cambio dell'approvazione delle misure cui è interessato. Gli autori propongono un modello a due paesi che vede la Francia interessata a massimizzare i propri benefici sulle produzioni cerealicole, mentre il Regno Unito mira a favorire trasferimenti alla zootecnia da carne, quello che si instaura è un sistema molto simile al dilemma del prigioniero, in cui ciascuno ha incentivi a cooperare e nessuno devia dalla strategia prescritta (Mahè, Roe, 1996).

Petit ha sviluppato alcune analisi sulle politiche agricole europea e statunitense (Petit, 1985) e sul ruolo svolto dai gruppi di pressione sulla PAC (Petit, 1989), oltre ad un noto saggio (Petit et al., 1987), di cui questa tesi mutua parte dell'impostazione concettuale, concepito con altri studiosi di alcuni paesi europei. Il lavoro ha inteso, in un approccio di *political economy*, esaminare l'introduzione del sistema delle quote latte attraverso un'analisi comparata svolta in un alcuni SM, che tenesse in considerazione il

³² Questo lavoro ha rappresentato un importante riferimento teorico ai fini della costruzione del primo tentativo di modellizzazione presentato in questa tesi, anche in questo caso per un approfondimento sui contenuti del saggio di Patterson si rimanda al prossimo capitolo.

ruolo svolto da tutti gli attori coinvolti a livello nazionale ed al livello comunitario, all'interno del processo politico che condusse all'introduzione del sistema. In particolare, il contributo forse più rilevante dello studio, è quello di aver proceduto ad una disamina delle singole fasi evolutive del *bargaining process*, anche attraverso la ricostruzione dell'influenza dei singoli attori istituzionali e non, per ciascuno dei quali le unità di ricerca che hanno redatto l'analisi a livello di singoli paesi, hanno individuato obiettivi, vincoli e strumenti di azione, oltre che le interrelazioni tra questi e la scena istituzionale comunitaria³³.

In questo senso, si sviluppa anche un saggio di Kay (1998) che procede in un approccio di *public choice*, ad un'accurata analisi del processo decisionale comunitario e del processo politico che ha condotto alla Riforma Mac Sharry.

Alcuni studiosi hanno approfondito l'influenza dei gruppi di pressione all'interno del *decision making process* comunitario. Senior Nello (1984, 1986, 1996) ha sviluppato alcuni studi in questa direzione. Sostanzialmente l'autrice ha applicato alla PAC lo schema prodotto da Peltzman³⁴, a sua volta considerato una formalizzazione e un'estensione del lavoro di Stigler.

L'ipotesi è che qualsiasi regolazione economica comporti un trasferimento di ricchezza, nel caso comunitario tale trasferimento ha avuto luogo in larga misura via mercato. L'analisi, pur non prevedendo applicazioni in termini quantitativi, individua nelle organizzazioni degli agricoltori, rappresentate a livello di COPA COGECA, in quelle dei consumatori, con rappresentanza attraverso il lavoro del BEAU e dell'EUROCOOP, e nelle industrie alimentari, le principali *lobbies* che agiscono a livello comunitario e ne illustra i meccanismi di funzionamento, struttura istituzionale e modalità di azione in seno al *decision making process* comunitario. Lo studio giunge alla conclusione che la *lobby* agricola abbia indubbiamente svolto un'attività di pressione di gran lunga più efficace di qualsiasi altro gruppo. Pur tuttavia, esisterebbero dei vincoli all'espansione di tale azione, che risiedono in parte nella disciplina finanziaria e parte nel modificarsi delle condizioni di attuazione delle decisioni quando il contesto si sposta dalla scena europea alle sedi multilaterali.

³³ Il *framework* analitico del saggio curato da Petit sarà ripreso nel corso dei prossimi paragrafi sull'impostazione concettuale dell'analisi comparata qui condotta.

³⁴ Illustrato brevemente nel par. 3.2.4.

Su linee comuni a quelle di Senior Nello si muovono alcuni contributi che mirano ad illustrare il ruolo giocato dai gruppi di pressione all'interno delle istituzioni comunitarie. La gran parte di questi hanno però applicazioni distanti dal contesto agricolo e non saranno pertanto esaminate in questa sede³⁵. Tra questi, di un qualche interesse ai nostri fini, si rivela un recente contributo di Bouwen, che testa empiricamente il risultato dell'attività di *lobbying* dei gruppi economici in seno al Parlamento Europeo. L'autore si concentra sul ruolo centrale giocato dall'informazione, all'interno di un contesto che vede il *decision making process* da una parte e i gruppi di interesse dall'altra. L'autore mostra come le *lobbies* si trovino in una posizione nettamente più favorevole rispetto *policy makers* se si guarda all'insieme del contesto informativo in cui esse si muovono, in particolare l'autore individua due differenti tipi di informazioni cruciali all'interno del contesto decisionale e mostra come in tutte la posizione delle *lobbies* sarebbe nettamente migliore rispetto ai *policy makers*:

1. La cosiddetta *Expert Knowledge* che indica l'insieme delle competenze tecniche sviluppate dagli operatori all'interno del mercato.
2. L'insieme delle informazioni circa i singoli contesti nazionali, istituzionali e privati.

Su posizioni differenti invece, si muove lo stesso Kay, che in un articolo recente riprende un'analisi sul ruolo svolto dai gruppi di pressione a livello comunitario e nazionale. L'autore esamina i rapporti tra *lobbies* e istituzioni comunitarie arrivando a concludere che il principale meccanismo che determina l'evoluzione dei processi di riforma della PAC risieda nel processo di interazione tra i singoli SM e le istituzioni europee. Kay mostra come invece il ruolo giocato dai gruppi di pressione, pur essendo rilevante in sede di comitati, cioè in fase di formulazione delle proposte, non abbia effetti diretti nel condizionare i risultati del negoziato politici (Kay, 2000).

³⁵ Ci si riferisce ai contributi di Lohman (1995), Austin e Smith, (1993), Potters e Sloof, (1996).

3.

3.1. Introduzione

Scopo di questa fase è di fornire un quadro di insieme sulle ipotesi analitiche da cui questo lavoro muove e sulla struttura concettuale su cui esso si fonda. Si è già discusso sull'importanza di esaminare il processo politico procedendo ad un'analisi a due livelli, quello comunitario e quello nazionale, e di guardare allo stesso come ad un processo negoziale tra attori. E' muovendosi in questa duplice direzione che, nel corso dei prossimi paragrafi, saranno identificati gli elementi fondanti il quadro analitico della tesi. Il presente capitolo funge da anello di congiunzione tra la rassegna teorica oggetto del cap. 3 e l'analisi di cui ai capitoli successivi. Partendo da alcuni contributi teorici di filiazione neoistituzionalista, sviluppatasi nell'ambito dell'analisi politica delle relazioni internazionali, sono raccolte le ipotesi chiave per la disamina delle caratteristiche del *policy making process* comunitario e delle specificità di quello agricolo. In seguito, lo studio si sposta ad un livello "micro", per procedere all'individuazione degli *stakeholders* coinvolti nel processo negoziale agricolo.

3.2. Le ipotesi teoriche sul *policy making process* comunitario

Obiettivo di questo paragrafo è di identificare quelli che potremmo definire gli "elementi stilizzati" del *policy making process* comunitario che costituiscono il quadro istituzionale e i vincoli di contesto all'interno dei quali è stata effettuata l'analisi di cui ai capitoli successivi. Il primo degli elementi stilizzati individuati risiede nella rilevanza di un'analisi che proceda parallelamente, guardando ai singoli contesti nazionali ed alla scena comunitaria. La centralità di un approccio siffatto riposa su di un filone analitico, cosiddetto *intergovernalista*, sviluppatosi essenzialmente nelle accademie inglesi ed

americane nella seconda metà degli anni '80. Tale indirizzo ricade nell'ambito di studi di scienze politiche che lavorano a spiegare i processi di integrazione regionale e le relazioni internazionali. E' all'interno questa direttrice di ricerca che saranno ricavati alcuni spunti di riflessione sviluppati di seguito³⁶.

Nel saggio intitolato *Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two Level Games*, Putnam rileva l'importanza per lo studio delle negoziazioni internazionali, di modellizzazioni a due livelli, uno che tenga conto dell'arena internazionale ed un secondo che consideri gli effetti interni ai singoli contesti nazionali. La metafora che l'autore propone è quella di due tavoli di gioco, il primo rappresenta l'arena interna e l'altro il contesto internazionale. La diplomazia e le strategie politiche sono vincolate simultaneamente da un meccanismo di interazione tra i due livelli, ovverossia - cosa gli altri paesi sono disposti ad accettare - e - cosa gli interessi nazionali sono favorevoli a ratificare -. Per concludere con successo una negoziazione, i governi devono contrattare sui due tavoli, al fine di raggiungere gli accordi nelle arene internazionali e al contempo assicurarsi l'approvazione interna. (Putnam, 1988). Le stesse ipotesi sono state riprese dall'autore in un contributo del 1993, pubblicato con altri scienziati sociali, in un'analisi della cosiddetta *Double Edged Diplomacy* condotta su alcune intese negoziali della storia europea ed americana (Putnam et al., 1993).

Putnam analizza i risultati di alcuni accordi comunitari e propone un modello in cui a livello nazionale i gruppi di interesse agiscono nel tentativo di ottenere dai governi politiche loro favorevoli. Nelle sedi internazionali, accade che tali governi lavorino al fine di massimizzare la propria abilità nel soddisfare le pressioni interne, ed al tempo stesso, di minimizzare le conseguenze negative delle politiche internazionali sulla scena interna. La struttura di base del modello vede i *policy makers* nazionali agire come attori sia al primo livello (quello nazionale) che al secondo (quello internazionale). Gli effetti di entrambi i livelli di contrattazione si trasmettono in entrambe le direzioni, in un meccanismo di interrelazione costante tra i due piani. Il contributo, ai nostri fini, più rilevante del modello di Putnam (1988) è nell'identificazione del cosiddetto *win set*:

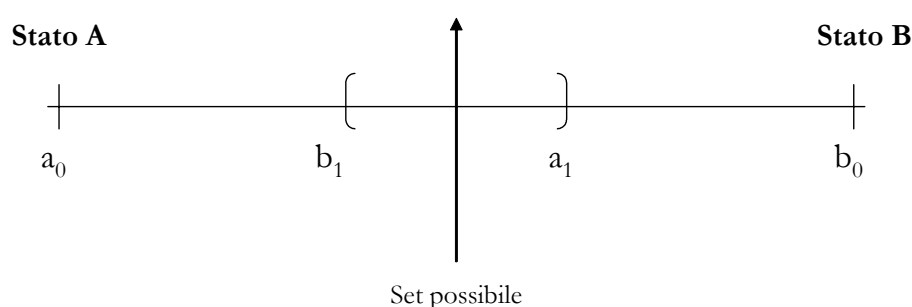
"Win-set is all the possible agreements a leader is able to ratify at home. In order to conclude an international agreement an overlap of the domestic win-sets of the states participating in the

³⁶ Per una rassegna esaustiva di questo filone di studi si rimanda a Putnam 1988, Moravcsik, 1991, Patterson, 1997.

negotiation is required. If there is no overlap, defections and/or failure of the negotiations is to be expected (...) First, larger win sets make Level 1 agreements more likely, ceteris paribus. By definition, any successful agreement must fall within the Level 2 win sets of each of the parties to the accord. Thus agreement is possible only if those win sets overlap, and the larger the win set, the more likely they are to overlap”.

In altre parole, esso rappresenta l'insieme dei potenziali accordi internazionali (raggiunti al livello II) che possono essere ratificati (o informalmente approvati) nelle sedi nazionali (livello I). La logica fondante il *win set* è schematizzata in figura.

Fig. 3.1. Una schematizzazione del modello di Putnam



Essa illustra il caso di una contrattazione che vede coinvolti due Stati, i quali si confrontano su di una singola questione politica. Il *win set* del paese A è definito dall'insieme dei potenziali accordi compresi nell'intervallo $(a_0 - a_1)$; ed a_0 rappresenta il *bliss point* per il paese A, quello che consente al suo governo di raccogliere il massimo consenso interno. Muovendosi verso a_1 , tale approvazione tenderà a decrescere, ma è ancora sufficiente a garantire il sostegno degli interessi nazionali. Allo stesso modo, il paese B ha un *win set* compreso tra b_0 e b_1 . L'intervallo in cui i *win sets* dei due Stati si sovrappongono rappresenterà il complesso di scelte politiche accettabili da entrambi i contesti nazionali, o in altre parole, l'accordo raggiungibile. Fuori dall'intervallo individuato l'accordo non ha luogo.

La dimensione del *win set* proposto dai diversi governi nazionali riveste un ruolo determinante per l'esito delle negoziazioni. Ipotizziamo che, a causa di vincoli nazionali stringenti, un paese giunga alle negoziazioni con un ristretto ventaglio di proposte accettabili, accadrà che l'accordo internazionale sarà possibile all'interno di un margine assai ristretto. Non solo, ma le dimensioni dei *win sets* condizioneranno anche la posizione negoziale del paese in seno al negoziato. Più ampio infatti, sarà il *win set*

accettabile da un paese e tanto più elevato sarà il suo potere contrattuale all'interno del tavolo negoziale. Putnam, conclude individuando i tre fattori che condizionano la dimensione del *win set*: la forza politica degli *stakeholders* nazionali, il ruolo giocato dalle istituzioni, la posizione dei negoziatori (governanti) tanto nella scena interna che nell'arena internazionale.

In una direzione vicina a quella proposta da Putnam, all'interno di un filone cosiddetto di *intergovernalismo liberale*³⁷, si muovono i contributi di Moravcsik (1994, 1997, 2002), Patterson (1997) e Puchala (1999). Moravcsik rileva come le principali decisioni della storia dell'Unione Europea abbiano avuto luogo secondo un processo a due stadi. Lo studioso sottolinea come frequentemente le preferenze nazionali siano state determinate dai vincoli e dalle opportunità imposte dalle relazioni economiche interne all'UE. La riflessione di Moravcsik diventa rilevante ai fini della nostra analisi, quando l'autore, ampliando le ipotesi sviluppate da Putnam (1993), sottolinea come gli esiti delle negoziazioni sovranazionali riproducano i rapporti di forza che vengono a determinarsi tra i singoli paesi. L'autore, inoltre, evidenzia l'importanza della posizione relativa assunta dalle istituzioni comunitarie in seno al negoziato.

Le stesse considerazioni emergono dal lavoro di Garrett e Tsebelis (1996), i quali però aggiungono come gli accordi negoziali riflettano le preferenze dei paesi in grado di esercitare una maggiore influenza all'interno del processo negoziale ma soprattutto sulle istituzioni stesse. E' utile rilevare come l'insieme di questi contributi abbiano sviluppato un approccio qualitativo ai problemi, non proponendo alcuna formalizzazione verificabile sotto il profilo quantitativo.

Patterson (1997), riprende le tesi di Putnam, ed evidenzia come non sia sufficiente considerare le sedi comunitarie e quelle nazionali ma vada aggiunto un terzo livello, che tenga conto di quanto accade in sede di negoziati multilaterali. Il contributo di Patterson esamina il caso dell'approvazione del pacchetto di riforma degli stabilizzatori di bilancio del 1988 e la stessa Riforma Mac Sharry e mostra i collegamenti e le dinamiche che si sono susseguite ai tre livelli negoziali. La tesi di Patterson è che il potere e l'eterogeneità degli interessi coinvolti nelle tre fasi abbiano avuto un ruolo fondamentale nel determinare il differente esito dei due processi negoziali. Le

³⁷ Giova ricordare che l'indirizzo di studi intergovernalista, all'interno dell'analisi politica delle relazioni internazionali, è andato sviluppandosi in tre correnti a quella dell'*intergovernalismo liberale*, è seguito il cosiddetto *intergovernalismo istituzionalista* e successivamente un ampio filone di analisi della cooperazione internazionale (Moravcsik, 1994).

conclusioni cui l'autrice giunge possono rivelarsi utili ai fini di quest'indagine e meritano pertanto un approfondimento. La soluzione degli stabilizzatori di bilancio fu adottata nel febbraio del 1988. La misura di contenimento, forse la più importante tra quelle adottate per contenere l'espansione delle spese della sezione Garanzia del FEOGA negli anni '80, aveva esteso a quasi tutti i prodotti agricoli, pur se con modalità applicative diverse da prodotto a prodotto, una riduzione automatica e progressiva del prezzo di intervento, nel caso in cui la produzione annua avesse superato la quantità massima garantita fissata a livello comunitario.

Gli stabilizzatori, tuttavia, così come furono proposti, misero in evidenza la volontà di mantenere in piedi una politica dei prezzi e dei mercati simile a quella condotta per i primi trent'anni di PAC; mostrandosi come uno strumento utile a perpetuare quello che era lo *status quo* del paradigma di intervento comunitario nei mercati agricoli, e soprattutto evidenziando politiche rinunciarie rispetto alla necessità che andava configurandosi di definire nuove strategie. Con la riforma Mac Sharry, invece, si avviò una radicale revisione delle politiche di intervento nell'agricoltura comunitaria, che condusse all'introduzione di alcune importanti misure politiche. L'autrice affronta l'analisi del processo politico che portò all'adozione dei due pacchetti di riforma e si interroga sul differente esito delle negoziazioni.

Nello studio condotto a tre livelli (il Livello I è quello multilaterale, il Livello II è comunitario, infine il Livello III è quello interno ai singoli contesti nazionali), Patterson riprende la tesi di Moravcsik secondo cui il potere contrattuale di alcuni paesi prevalga all'interno dei processi negoziali, ed analizza il ruolo giocato dalla Germania e dalla Francia nello svolgimento dei due percorsi di riforma. Secondo l'autrice il processo agricolo vide un suo netto riorientamento nel 1992 e invece l'affermazione di un sostanziale *status quo* nel 1988, sostanzialmente a causa di tre ordini di fattori. In primo luogo, per la dimensione del *win set* degli attori coinvolti, secondariamente a causa del costo differente del mancato accordo, ed infine per il ruolo chiave svolto dal grado di autonomia e dalle strategie istituzionali di alcuni *policy makers*.

Patterson enfatizza il ruolo giocato dalle singole scene nazionali, l'autrice rileva come nel 1988, Kohl e Mitterand si confrontarono con le fortissime pressioni che giungevano dalla *lobby* agricola e in un contesto politico fortemente condizionato dalle vicine tornate elettorali. Nel 1988, infatti, le elezioni regionali tedesche vedevano Kohl, e

il suo partito, i Cristiano Democratici della CDU, in una posizione particolarmente difficile. Nel caso tedesco si rivelò cruciale la posizione della DBV, il principale sindacato agricolo tedesco, di orientamento vicino agli stessi Cristiano Democratici, che giocò un ruolo di primaria importanza nell'orientare gli interessi agricoli, sfruttando la difficile posizione della CDU nei due land più grandi il Baden Württemberg e lo Schleswig Holstein, in cui l'80% del voto agricolo andava tradizionalmente ai Cristiano Democratici (Patterson, 1997).

Patterson, a conferma di questa tesi, ricorda come nelle elezioni tedesche per le rappresentanze al parlamento europeo del 1984, la CDU perse una percentuale di voti elevatissima, soprattutto nelle aree rurali, conseguente all'introduzione del sistema di quote nel comparto lattiero. Questo ed altri esempi riportano all'importanza dell'elettorato agricolo nel contesto tedesco, e dei riflessi che scelte politiche in questa direzione avrebbero in termini di voti (Patterson, 1997). In una posizione non dissimile da quella tedesca, si trovava la Francia, al cui interno premevano gli interessi agricoli del paese, soprattutto nell'ambito del comparto cerealicolo³⁸, oltre che la vicina tornata elettorale.

I *win sets* dei due governi, riprendendo le ipotesi sviluppate da Putnam (1988), erano secondo Patterson particolarmente limitati dai vincoli nazionali, al contrario di quanto accadde nel 1992; quando, appena uscita dalla riunificazione, la Germania aveva visto allargarsi tanto gli interessi quanto le pressioni interne. Divenute più eterogenei i gruppi nazionali e rafforzatesi le critiche per la posizione tedesca rispetto al bilancio comunitario, Kohl poté allinearsi alla posizione inglese, da sempre favorevole all'avvio di una radicale revisione delle politiche di intervento in agricoltura, e avviare il processo di riforma che condusse al pacchetto Mac Sharry.

In seconda istanza, quello che, a parere di Patterson, condizionò l'esito dei due negoziati fu il diverso peso che il costo del mancato accordo avrebbe avuto nei due periodi. Nel 1988, infatti, l'incremento della contribuzione al budget europeo mitigò gli effetti dei costi connessi alla mancata revisione della spesa. Nel 1992, invece, le pressioni che giungevano in sede GATT, dall'Uruguay Round, e quelle interne, sull'accordo monetario avevano riportato alla scena internazionale l'urgenza di un forte riorientamento della spesa agricola (Patterson, 1997).

³⁸ vedi nota precedente.

Il terzo aspetto considerato da Patterson concerne il differente grado di autonomia nell'attuazione delle strategie impiegate di cui godevano i *policy makers* coinvolti nelle due fasi. L'autrice si riferisce infatti, non solo alla posizione tedesca ma anche a quella dello stesso commissario agricolo Mac Sharry. Kohl nel 1988 era, in qualche misura, "ostaggio" del sostegno elettorale della lobby agricola. Mentre nel 1992, la posizione tedesca era rafforzata dal successo della riunificazione, e differenti erano le pressioni interne per un riorientamento della spesa. Mac Sharry sfruttò il suo ruolo sia a livello comunitario che internazionale. Nel primo caso infatti, il commissario accolse le pressioni che giungevano da alcuni SM e la crisi dell'accordo sul budget europeo al fine di spingere per una profonda revisione della PAC. In sede GATT, sfruttò lo stallo del negoziato e i risultati conseguiti a livello europeo, per far ripartire l'accordo sull'agricoltura. In questa direzione anche se le pressioni che giungevano in sede multilaterale richiesero interventi successivi sulla politica agricola, questi furono ben lontani dalle iniziali richieste statunitensi (Patterson, 1997).

In una direzione parzialmente vicina a quella degli scienziati sociali e della stessa Patterson, si erano precedentemente mossi, anche alcuni contributi degli economisti agrari. Nel saggio più volte citato (Petit et. al., 1987), Petit introduce degli elementi utili alla comprensione del processo politico e negoziale agricolo comunitario attraverso l'esame del contesto che ha condotto nel 1984 all'introduzione di un sistema di quote nel comparto lattiero caseario. Una delle caratteristiche più originali del lavoro è lo sviluppo di un'analisi condotta, in una prima fase a livello dei singoli SM, attraverso l'individuazione del ruolo degli attori coinvolti, e dell'inserimento di ciascuno di tali contesti all'interno dell'arena comune. Nella seconda fase, gli autori si concentrano sulla disamina del ruolo giocato dagli organismi istituzionali nella scena comunitaria e sulle interrelazioni con gli interessi degli SM (Petit et al., 1987).

Quello che segue è un passo in cui l'autore illustra efficacemente le peculiarità del contesto agricolo, ma soprattutto pone l'accento sulla rilevanza di analisi che tengano conto delle interdipendenze che esistono tra la scena comunitaria e i singoli ambiti nazionali.

The agricultural policy formation process in the EC has specific features and complications, because of interactions between two levels: the basic policy discussions take place at the national level in the different EC member countries. Here the politicians are confronted with their electorate and have to

justify their political positions and actions. In the national political debate the positions are elaborated, they are then held and defended by the national representatives, mainly the Ministers of Agriculture, during the bargaining process in the Council of Ministers. The political decision finding process at the EC level is largely influenced by the existing institutional setting, especially the distribution of competences between the Council of Ministers, the EC Commission and by the procedures of decision making within the Council (Petit, et al. 1987).

Rilevare la centralità di un approccio che guardi parallelamente alla scena comunitaria ed ai singoli contesti nazionali, rappresenta una condizione senza dubbio necessaria ma non sufficiente per l'avvio di un'analisi del processo decisionale agricolo comunitario. Petit, infatti, evidenzia la necessità di concentrarsi sulle caratteristiche stesse del contesto istituzionale comunitario e sul ruolo giocato dal Consiglio e dalla Commissione all'interno del processo decisionale. Più volte nel corso di questo paragrafo, come del capitolo di rassegna teorica che lo ha preceduto, si è fatto riferimento all'importanza di esaminare il processo politico come un processo di interazione tra gli attori coinvolti. Questo implica il considerare gli esiti del processo decisionale, come il risultato di un processo di negoziazione tra le parti. Lo stesso Petit (1985, 1989), seguendo la tesi di Allison³⁹ sottolineava come le politiche si configurino come il risultato di un processo dinamico guidato dai conflitti di interesse degli attori coinvolti, ed il ruolo ricoperto da ciascuno è definito dalla sua posizione all'interno della scena negoziale (Petit, 1985). L'autore, in estrema sintesi, considera le decisioni politiche prese durante un dato periodo come l'*output* del *policy bargaining*, che egli indica come la "scatola nera" all'interno del quale sono coinvolte le organizzazioni di pressione condizionate da forti interessi economici, e le istituzioni. La notazione rilevante, sviluppata da Petit, è che l'insieme di tali assunzioni sul processo politico, valgono solo nel breve periodo. Secondo l'autore, infatti, nel lungo periodo le politiche pubbliche non sono tanto il risultato dei conflitti tra gli interessi coinvolti, ma emerge il ruolo prioritario giocato dalle forze economiche (Petit, 1987). La tesi dello studioso è che gli attori coinvolti abbiano pesi differenti in seno al processo decisionale; egli propone la suggestiva immagine dei recitanti nella tragedia greca, con i protagonisti e il coro, così che le diverse posizioni devono essere individuate nella loro impostazione in via preliminare (Petit, 1985).

³⁹ Allison (1971) sostiene che le politiche sono il risultato di "conflitti, compromessi e confusioni" tra i giocatori che prendono parte al processo negoziale, vedi cap. 3.

In questo senso, si rende necessario un passo ulteriore in direzione della contestualizzazione delle ipotesi teoriche fin qui discusse, all'interno della scena europea. Il riferimento è alle peculiarità del processo politico comunitario, ed alle specificità dei meccanismi che regolano il contesto decisionale agricolo. In questa direzione, si sviluppa di seguito un quadro descrittivo del *framework* istituzionale dell'UE e delle principali procedure di funzionamento che vi presiedono.

Tab. 3.1. Un quadro preliminare delle ipotesi analitiche.

L'importanza di un'analisi condotta a due livelli
Il processo politico come un processo di contrattazione tra Stati (<i>bargaining process</i>)
Centralità del ruolo/potere contrattuale dei singoli paesi all'interno del processo negoziale
Natura sequenziale del processo negoziale
Identificazione del cosiddetto <i>win set</i>
Influenza del quadro istituzionale
Individuazione degli attori coinvolti nei due livelli

3.3. Il processo decisionale comunitario

Rispetto all'importanza delle caratteristiche del processo decisionale agricolo, rilevano Meester e Van der Zee (1993) come:

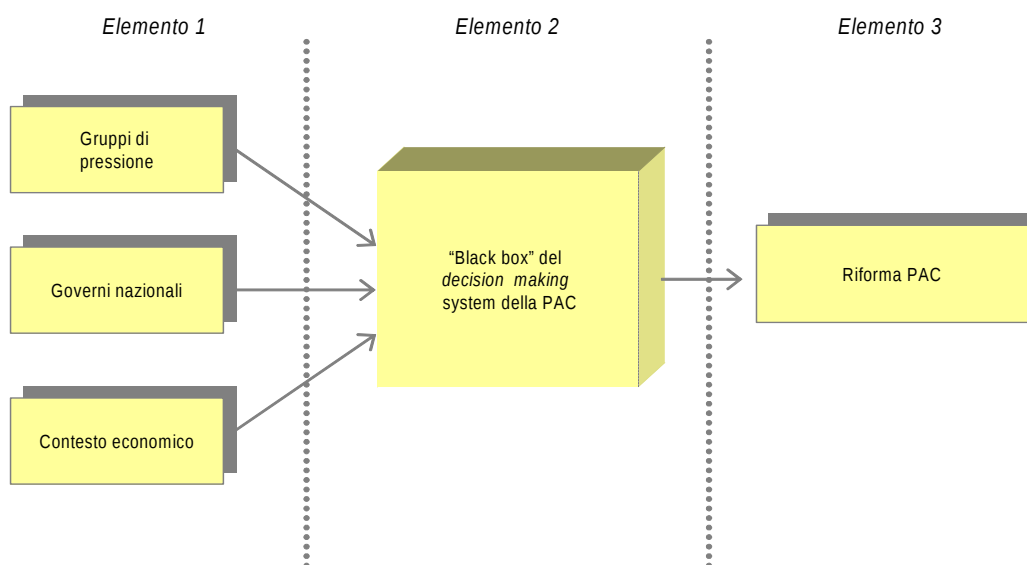
The decision making process of the EC is rather opaque for several reasons, inter alia: the number of institutions involved, the changing character and influence of these institutions over time, the physical and psychological remoteness of its decision making rules and bodies different from or additional to the general institutional framework. The last is particularly true for agriculture (Meester, Van der Zee, 1993).

Kay nel suo studio sulla Riforma PAC del 1992 riprende alcuni delle ipotesi sviluppate da Petit e riporta la centralità dell'analisi del meccanismo decisionale agricolo per la comprensione degli sviluppi stessi della PAC. Il punto fondante, espresso dall'autore nei primi passi del suo studio, è quello di concentrarsi sulle caratteristiche stesse del processo politico agricolo comunitario. In altri termini, di "entrare dentro" ai meccanismi che regolano la *black box* del *decision making system* agricolo (Kay, 1998).

L'espressione utilizzata da Kay, di scatola nera del *decision making* della PAC, ha lo scopo di porre in evidenza l'assunzione, comunemente fatta nella letteratura di *political*

economy, che esistano dei collegamenti causali relativamente numerosi e complessi, che operano direttamente nel condizionare l'esito del processo politico. In questo senso, la riflessione centrale del contributo di Kay è sull'importanza attribuita ad un meccanismo che consideri gli *inputs* interni al processo decisionale agricolo unitamente alle pressioni che giungono sulla "black box", e su come queste si traducano in politiche pubbliche, o nel nostro caso in revisioni della politica agricola (Kay, 1998). Secondo l'autore, gli *inputs* al processo decisionale arriverebbero dai gruppi di pressione, dall'ambiente economico e dai singoli governi nazionali. Mentre l'*output* del processo decisionale, che viene a determinarsi, è dato dal disegno stesso delle politiche agricole, risultante dalla natura e dell'orientamento dei fattori di pressione che hanno condizionato il processo decisionale stesso.

Fig. 3.2. Il *decision making system* della PAC.



Fonte: adattato da Kay, 1998.

3.3.1. Il *framework* istituzionale

La conoscenza degli assetti istituzionali dell'UE e dell'organizzazione dei processi decisionali che vi si svolgono sono di primaria importanza per la comprensione del *corpus* della politica agricola e per lo studio dei suoi sviluppi. In realtà, tali assetti sono

in evoluzione, principalmente per effetto di due fattori. Il primo è il processo di integrazione europea e il suo procedere pur se difficoltoso e discontinuo, che ha comportato un graduale trasferimento di poteri, rispetto ad alcune politiche, dalla sovranità dei singoli paesi ai soggetti istituzionali comuni. Il secondo elemento, concerne i successivi allargamenti dell'Unione che hanno richiesto modifiche al funzionamento istituzionale per evitare che il crescente numero di attori coinvolti ne bloccasse il processo decisionale.

L'UE si fonda sui trattati. Il primo, firmato a Parigi nel 1951 ha istituito la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Alcuni anni più tardi, nel 1958 è entrato in vigore il trattato di Roma che istituì la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità per l'energia atomica (CEEa o EURATOM). La creazione dell'Unione Europea (UE), con il trattato di Maastricht del 1992, ha segnato una nuova tappa nel processo di unificazione politica. Il trattato di Amsterdam (in vigore dal 1999) ha associato sotto l'unico "tetto istituzionale" l'UE, le Comunità europee e le nuove politiche e forme di cooperazione. Da ciò nasce l'immagine dei tre pilastri sui quali poggia, metaforicamente, l'Unione europea: le Comunità europee⁴⁰ e la Banca Centrale Europea (BCE), la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione in materia di giustizia e di affari interni (CGAI)⁴¹. Il più recente dei trattati, quello di Nizza del 2001, si è occupato fondamentalmente delle riforme istituzionali necessarie per preparare il processo decisionale comunitario all'allargamento.

Il motivo dell'anomala costruzione dell'architettura istituzionale comunitaria va ricercato nella volontà degli Stati membri di non abdicare del tutto alle proprie prerogative sovrane in settori da sempre considerati di competenza interna. La principale differenza tra i tre pilastri è nel carattere prevalentemente sopranazionale del primo, e nel permanere di quello intergovernativo per il secondo e terzo pilastro. In particolare, per le politiche avviate nell'ambito del primo pilastro si applica il cosiddetto metodo comunitario, che marginalizza il ruolo dei governi nazionali a favore delle istituzioni comunitarie. La collaborazione nell'ambito degli altri due pilastri è, invece, di carattere tipicamente intergovernativo, attribuendo tutto il potere decisionale agli SM.

⁴⁰ La CE, l'EURATOM e la CECA.

⁴¹ Divenuto in seguito alle modifiche introdotte dal trattato di Amsterdam cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

All'interno del primo pilastro rientrano oltre agli affari economici e monetari, la stessa agricoltura, i trasporti, il fisco, le politiche sociali, la ricerca, l'industria, le politiche ambientali, la politica per la concorrenza, etc. Il metodo comunitario, applicato all'interno del primo pilastro dell'UE, poggia su una logica d'integrazione ed è segnatamente caratterizzato da alcuni elementi: il monopolio del diritto d'iniziativa della Commissione, il ricorso generalizzato al voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio, un ruolo attivo del Parlamento europeo. Il secondo ed il terzo pilastro, i quali poggiano su una logica di cooperazione intergovernativa, sono caratterizzati dal diritto di iniziativa della Commissione limitato a determinati aspetti specifici, ovvero condiviso con gli Stati membri, dal ricorso generalizzato all'unanimità in sede di Consiglio, ed al Parlamento europeo è assegnato solo un ruolo consultivo.

La Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo costituiscono il cosiddetto “triangolo istituzionale” comunitario all'interno del quale si sviluppa, secondo quanto stabilito dai Trattati, il processo legislativo e decisionale dell'UE.

La Commissione è l'organo chiave del sistema istituzionale comunitario, considerato il “motore” dell'UE, grazie alle sue funzioni di iniziativa, esecuzione, gestione, controllo e sorveglianza. La Commissione incarna l'interesse delle Comunità e gode nell'esercizio delle sue funzioni di una grande indipendenza. Custode dei Trattati, essa vigila sull'applicazione dei regolamenti e delle direttive adottate dal Consiglio e dal Parlamento, e si colloca al centro del processo di decisione politica dell'UE. I trattati conferiscono alla Commissione il diritto d'iniziativa, ossia la competenza esclusiva a redigere proposte normative che dovranno poi essere presentate al Parlamento e al Consiglio. Il potere d'iniziativa è esclusivo nel campo comunitario, in ossequio al principio secondo cui il Consiglio non decide che “su proposta della Commissione”, affinché qualsiasi iniziativa si inserisca in un contesto organico e coerente. La Commissione ha l'incarico di applicare le disposizioni prese dal Consiglio o contenute nei Trattati, di preparare il progetto annuale di bilancio dell'UE e di amministrare i fondi comunitari. Inoltre, la Commissione può avviare procedure di infrazione contro i singoli paesi membri su iniziativa propria o di un governo, o in base all'esposto di singoli cittadini (Fanfani, 1998). Dal 2005 la Commissione è composta da 25 membri, con un commissario per ciascun SM. Sebbene, siano designati dai governi dei rispettivi paesi di

provenienza, essi agiscono in piena autonomia, nell'esclusivo interesse dell'Unione. I commissari restano in carica per cinque anni, con un mandato rinnovabile una sola volta. La Commissione è alla testa delle strutture burocratiche ed amministrative dell'Unione, le quali si articolano in 26 direzioni generali (DG) e di 9 servizi, suddivisi a loro volta in direzioni, e queste ultime in unità.

Il Consiglio dei ministri è formato dai primi ministri o capi di Stato, dei 25 paesi membri. I poteri del Consiglio sono molteplici, ma si possono riassumere in due sostanziali: coordinare le politiche economiche degli SM ed esercitare il potere decisionale. Esso è presieduto a turno da ciascuno Stato membro per un semestre, secondo un ordine prestabilito. La composizione dello stesso varia con l'agenda dei lavori. Sulle questioni agricole, ad esempio delibereranno i ministri dell'agricoltura dei 25. Prepara i lavori del Consiglio il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), costituito dagli ambasciatori degli Stati membri e assistito da gruppi di lavoro composti dai funzionari delle amministrazioni nazionali. Il lavoro amministrativo è invece affidato ad un Segretariato generale di stanza a Bruxelles. Il Consiglio condivide con il Parlamento europeo il potere legislativo e il potere di bilancio. Esso conclude, a nome della Comunità, gli accordi internazionali preventivamente negoziati dalla Commissione.

La procedura di voto più comune in sede di Consiglio è la maggioranza qualificata. Per alcune politiche⁴² le decisioni di questo organo devono essere prese all'unanimità. Il voto degli SM è ponderato sulla base della loro popolazione e corretto a favore dei paesi meno popolati⁴³. La ponderazione dei voti in seno al Consiglio è stata stabilita dal Trattato di Amsterdam (1997), il quale non contemplava nessuna clausola demografica, la maggioranza qualificata veniva calcolata unicamente sulla base del 71,3% del totale del numero dei voti attribuiti ad ogni stato, che variava dai 2 per il Lussemburgo ai 10 per i 4 grandi paesi (Germania, Francia, Italia, Gran Bretagna) e 8 per la Spagna. Il Trattato di Nizza (2001), con l'obiettivo di preparare le istituzioni europee all'allargamento dell'UE, ha introdotto tre criteri di decisione che si sommano tra loro: una maggioranza di SM, un numero di voti favorevoli, che si situa al 72,3% del totale, ed un ricorso possibile se la maggioranza qualificata rappresenta meno del 62% della popolazione dell'Unione. Questi parametri sono in vigore nell'Unione a 25 fino al 2009. La distribuzione del numero di voti tra i paesi è suddivisa come

⁴² La PESC, l'imposizione fiscale, le politiche per l'immigrazione.

⁴³ Con il trattato Nizza, la Spagna e la Polonia (entrambe di circa 40 milioni di abitanti) hanno ottenuto ciascuna 27 voti, contro i soli 29 della Germania (con più di 80 milioni di abitanti), della Francia, della Gran Bretagna (entrambe con circa 59 milioni di abitanti) e l'Italia (circa 57 milioni di abitanti), mentre Malta (meno di 400mila abitanti) chiude la lista con 3 voti.

indicato in tabella 5.2. Il totale dei voti è di 321, la maggioranza qualificata è rappresentata da 232 voti, pari al 72.3% degli stessi. Le decisioni devono essere approvate dalla maggioranza dei paesi, ovvero in alcuni casi dai 2/3, e ciascuno Stato può chiedere la conferma che i voti a favore rappresentino il 62% del totale della popolazione europea, tale meccanismo ha lo scopo di impedire che una decisione venga presa con il solo parere favorevole degli SM più grandi. La tabella 5.3 illustra l'evoluzione della distribuzione dei voti in seno al Consiglio nel corso degli allargamenti che si sono succeduti nella storia dell'integrazione comunitaria.

Tab. 3.2. Suddivisione del numero di voti per SM, in seno al Consiglio.

Germania, Francia, Italia, Regno Unito	29
Spagna, Polonia	27
Olanda	13
Belgio, Grecia, Portogallo, Repubblica Ceca, Ungheria	12
Austria, Svezia	10
Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lituania, Slovacchia	7
Estonia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo, Slovenia	4
Malta	3

Fonte: Unione Europea, 2005 (www.europa.eu.int).

Dal 1979, ogni cinque anni i deputati europei sono eletti a suffragio universale diretto. L'attuale Parlamento, eletto nel 2004, consta di 723 membri. Il numero dei rappresentanti eletti per ciascuno Stato membro è fissato come indicato in tabella 5.4. Il Parlamento condivide con il Consiglio il potere legislativo, esercita un controllo sulle istituzioni comunitarie, in particolare sulla Commissione, ha il potere di approvare o respingere la nomina dei commissari e ha il diritto di censurare collettivamente la Commissione, ed ha il compito di approvare il bilancio della Comunità.

La Corte di Giustizia ha il compito di assicurare il rispetto dei Trattati. Tanto la Commissione quanto gli SM possono portare un paese davanti alla Corte di Giustizia, la quale risolverà tanto le controversie tra paesi, che i casi in cui uno stato non si sia adeguato alle disposizioni della Commissione. Il mancato rispetto delle sentenze della Corte di Giustizia può dar luogo al pagamento di danni o penalità. La corte di giustizia esercita anche un potere di controllo sulla legittimità degli atti adottati dagli organismi istituzionali comunitari.

Tab. 3.3. Evoluzione della distribuzione del numero di voti per SM in seno al Consiglio.

Paesi	UE 6	UE 9	UE 10	UE 12	UE 15	UE 25	UE 27
Austria	-	-	-	-	4	10	10
Belgio	2	5	5	5	5	12	12
Danimarca	-	3	3	3	3	7	7
Germania	4	10	10	10	10	29	29
Grecia	-	-	5	5	5	12	12
Finlandia	-	-	-	-	3	7	7
Francia	4	10	10	10	10	29	29
Irlanda	-	3	3	3	3	7	7
Italia	4	10	10	10	10	29	29
Lussemburgo	1	2	2	2	2	4	4
Olanda	2	5	5	5	5	13	13
Portogallo	-	-	-	5	5	12	12
Spagna	-	-	-	8	8	27	27
Svezia	-	-	-	-	4	10	10
Regno Unito	-	10	10	10	10	29	29
Cipro	-	-	-	-	-	4	4
Malta	-	-	-	-	-	3	3
Lettonia	-	-	-	-	-	4	4
Estonia	-	-	-	-	-	4	4
Lituania	-	-	-	-	-	7	7
Repubblica Ceca	-	-	-	-	-	12	12
Slovenia	-	-	-	-	-	4	4
Slovacchia	-	-	-	-	-	7	7
Ungheria	-	-	-	-	-	12	12
Polonia	-	-	-	-	-	27	27
Romania	-	-	-	-	-	-	14
Bulgaria	-	-	-	-	-	-	10
<i>Maggioranza qualificata</i>	<i>12</i>	<i>41</i>	<i>45</i>	<i>54</i>	<i>62</i>	<i>232</i>	<i>255</i>
<i>Minoranza di blocco</i>	<i>6</i>	<i>18</i>	<i>19</i>	<i>23</i>	<i>26</i>	<i>90</i>	<i>91</i>
<i>Unanimità</i>	<i>17</i>	<i>58</i>	<i>63</i>	<i>76</i>	<i>87</i>	<i>321</i>	<i>345</i>

Fonte: elaborazioni su dati UE, 2005 (www.europa.eu.int).

Il Comitato Economico e Sociale (CESE) è un organo consultivo che ha la funzione di rappresentare in sede comunitaria le varie componenti sociali dei paesi membri: sindacati professionali, associazioni dei consumatori, organizzazioni di categoria, etc.. Ufficio del Comitato è formulare pareri destinati alle tre principali istituzioni. Il CESE è consultato obbligatoriamente prima dell'adozione di decisioni in svariati campi, ma può esprimersi anche di sua iniziativa.

Il Comitato delle Regioni è stato istituito dal trattato sull'Unione Europea, è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali nominati dal Consiglio per un mandato quadriennale. È consultato dalla Commissione e dal Consiglio nei casi previsti dal trattato ma può formulare pareri anche di sua iniziativa.

Tab. 3.4. Suddivisione del numero di voti per SM, in seno al Parlamento.

Germania	99
Spagna, Polonia	54
Francia, Italia, Regno Unito	78
Irlanda, Lituania	13
Lettonia	9
Lussemburgo, Cipro, Estonia	6
Ungheria, Portogallo, Grecia, Belgio, Repubblica Ceca	24
Malta	5
Olanda	27
Austria	18
Slovenia	7
Slovacchia, Finlandia, Danimarca	14
Svezia	19

Fonte: Unione Europea, 2005 (www.europa.eu.int).

3.3.2. La procedura decisionale e le specificità del contesto agricolo

Il paragrafo precedente ha inteso fornire un quadro d'insieme dell'architettura istituzionale comunitaria. Di seguito, tale quadro sarà completato con uno sguardo alle procedure decisionali ed agli organismi che presiedono al *decision making system* agricolo. Al di là del carattere didattico di questa fase, il design istituzionale comunitario e i meccanismi di funzionamento dell'ambito agricolo rappresentano una delle chiavi interpretative di ausilio per la comprensione dell'evoluzione della politica agricola comunitaria. In questa direzione, si procede di seguito con un breve quadro d'insieme delle funzioni svolte dalla Direzione Generale Agricoltura e dai Comitati consultivi, per poi passare alla disamina dell'iter legislativo.

La Direzione generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale (DG Agri) è responsabile dell'attuazione della politica nel settore agricolo e, unitamente alle altre DG che si occupano di politiche strutturali, in quello dello sviluppo rurale. Essa è costituita da dodici Direzioni che trattano tutti gli aspetti della politica agricola, tra cui le misure di mercato, la politica di sviluppo rurale, gli affari finanziari nonché le relazioni internazionali concernenti l'agricoltura. La responsabilità della gestione della DG Agri è

affidata al Commissario agricolo. Nel complesso tale direzione ha un organico di circa mille unità.

Un ruolo centrale all'interno del contesto decisionale comunitario è giocato dai Comitati, i quali partecipano con la Commissione all'elaborazione e all'applicazione delle politiche agricole. La loro funzione è sostanzialmente quella di garantire che le responsabilità della Commissione nell'applicazione del diritto comunitario siano esercitate in stretto contatto con i governi degli Stati membri. Essi sono costituiti, infatti, da rappresentanti dei governi che operano affiancati alla Commissione e sono presieduti da un rappresentante della stessa. Nel 1999 con la decisione n. 498, il Consiglio ha ridefinito le competenze ed il funzionamento dei Comitati. Essi possono essere raggruppati in tre categorie: i comitati di gestione, i comitati di regolamentazione e i comitati consultivi. I comitati di gestione riuniscono i rappresentanti degli SM in un settore specifico e costituiscono la formula più utilizzata nell'ambito della PAC. Su proposta della Commissione essi esprimono pareri su misure relative alla gestione dei mercati agricoli. Esiste un comitato per ogni comparto produttivo. I comitati di regolamentazione hanno un ruolo analogo a quello dei comitati di gestione per quanto riguarda le decisioni di regolamentazione nei settori di portata generale, quali la legislazione alimentare e le norme comuni. I comitati consultivi riuniscono i rappresentanti degli ambiti socioprofessionali, nominati dalla Commissione, su proposta dei gruppi di interesse a livello comunitario. Essi consentono alla Commissione di conoscere l'opinione di tali ambienti nei vari settori d'intervento della politica agricola. Altri comitati di tipo consultivo, i comitati scientifici, si pronunciano invece su questioni tecniche.

Procedendo di seguito, ci concentreremo sull'iter decisionale interno al contesto agricolo. A tale scopo delle tre procedure legislative previste all'interno dell'UE: la consultazione, la codecisione e il parere conforme, esamineremo solo la procedura di consultazione, attuata in ambito agricolo e brevemente guarderemo alla procedura di codecisione, alla ricerca di elementi di riflessione utili a questa analisi.

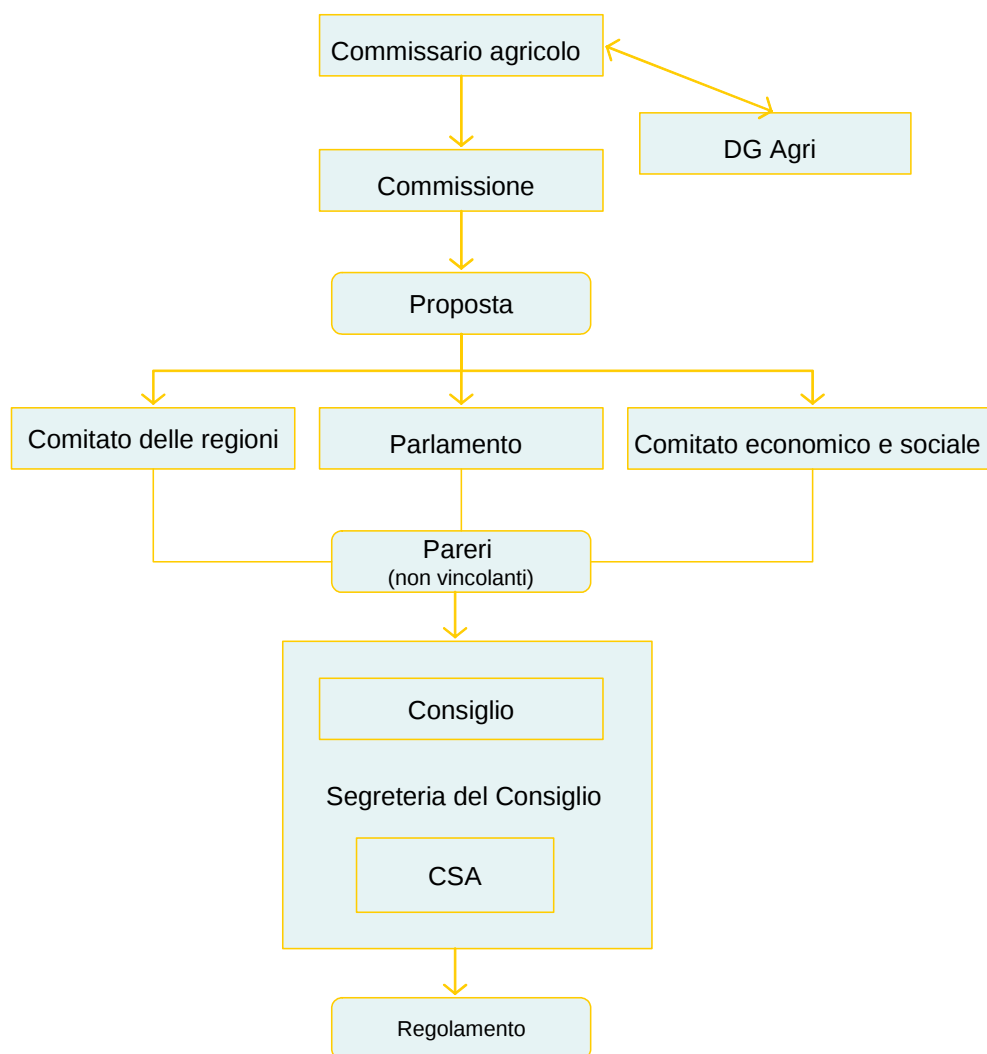
La procedura di consultazione rappresenta la forma originaria della procedura di legislazione comunitaria. Essa può essere riassunta nella formula "la Commissione propone il Consiglio dispone". La Commissione elabora la sua proposta, sotto la responsabilità del servizio competente, nel caso specifico la Direzione Agricoltura (DG

Agri), essa può avvalersi della consulenza degli esperti nazionali. La consultazione di tali esperti avviene talvolta nel quadro dei comitati istituiti allo scopo specifico o sotto forma di una procedura di consultazione ad hoc adottata dalla Direzione generale.

In termini pratici, tale consultazione riveste un'importanza particolare in quanto consente alla Commissione di valutare, già nella fase di elaborazione della proposta, le prospettive di adozione di quest'ultima da parte del Consiglio, e quindi, nel caso, ricercare già in questa fase un primo compromesso. Il progetto elaborato dalla Commissione, che stabilisce nei particolari il contenuto e la forma della misura da adottare, è discusso dalla Commissione ed approvato, a maggioranza semplice. Esso viene quindi presentato al Consiglio come "proposta della Commissione", corredato da un relazione introduttiva. Il Consiglio trasmette la proposta al Parlamento ed attende il parere di quest'ultimo, ed in alcuni casi del Comitato delle regioni e di quello economico e sociale. Tali pareri tuttavia, non hanno valore vincolante per il Consiglio. Dopo aver consultato il Parlamento, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, la Commissione sottopone una seconda volta la sua proposta al Consiglio, eventualmente modificata sulla base dei pareri espressi da Parlamento e Comitati. In Consiglio, la proposta viene discussa dal comitato dei rappresentanti permanenti degli SM (COREPER). Le questioni di politica agricola sono escluse da tale ripartizione delle competenze, poiché trattate dal 1960, dal Comitato speciale per l'agricoltura (CSA), composto anche esso dai rappresentanti permanenti degli SM, che in questo campo assume le funzioni del COREPER.

La proposta sarà quindi sottoposta al Consiglio, per discuterne l'adozione. Questa procedura prevede che il Consiglio, qualora decida di modificare la proposta della Commissione deve farlo all'unanimità. L'iter fin qui descritto è schematizzato nella fig. 4.2. La procedura di consultazione è applicata oltre all'agricoltura, alle politiche economiche, a quelle fiscali, alle norme sulla concorrenza, alle politiche sociali, quelle dei trasporti, alle norme sull'immigrazione, e alla cooperazione giudiziaria.

Fig. 3.3. Il processo decisionale agricolo.



La procedura di codecisione è di gran lunga la procedura più importante della pratica legislativa comunitaria. Nel caso della codecisione Parlamento e Consiglio condividono il potere legislativo. La Commissione trasmette le proprie proposte al Parlamento, il quale dopo aver effettuato la prima lettura trasmette il proprio parere al Consiglio. In questa fase anche i comitati hanno la possibilità di esprimere il loro parere. Nel caso in cui il Parlamento non apporti modifiche alla proposta della Commissione o qualora il Consiglio accetti tutti gli emendamenti proposti dal Parlamento, il Consiglio può emettere l'atto già in questa fase della procedura. Diversamente, la proposta torna al Parlamento per la seconda lettura. Sulla base della proposta della Commissione, del parere del Parlamento e dei comitati e della propria opinione, il Consiglio adotta una posizione comune.

Quest'ultima è quindi nuovamente oggetto della lettura del Parlamento il quale può respingerla (con voto a maggioranza assoluta), oppure approvarla. Nel caso in cui il Parlamento non si pronunci vale la regola del silenzio assenso. Qualora il Parlamento proponga degli emendamenti alla posizione comune, il Consiglio potrà approvare la proposta emendata, ed in questo caso dovrà adottare tutti gli emendamenti proposti dal Parlamento. Nel caso in cui invece il Consiglio respinga alcuni emendamenti o non venisse raggiunta la maggioranza richiesta, allora interviene il Comitato di conciliazione, formato da un numero uguale di membri del Parlamento e del Consiglio. In tale procedura si cerca di giungere ad un solido compromesso che raccolga la maggioranza richiesta sia in consiglio che in Parlamento. Quando il comitato ha raggiunto un accordo, il testo concordato viene trasmesso al Parlamento ed al Consiglio per una nuova rilettura, affinché essi possano infine approvare la legge. Qualunque sia il parere della Commissione è sufficiente la maggioranza qualificata del Consiglio. Nel caso in cui la procedura di conciliazione non giunga ad alcun risultato, l'atto si considera non adottato e la procedura conclusa. Questa accade diversamente da quanto previsto prima del trattato di Amsterdam quando il Consiglio poteva confermare la sua posizione nonostante il fallimento della procedura di conciliazione, nel qual caso il Parlamento non poteva opporsi all'adozione dell'atto se non alla maggioranza assoluta dei suoi membri. La procedura di codecisione è applicata per la gran parte delle politiche comunitarie.

L'approfondimento dell'iter legislativo seguito nell'ambito delle procedure di consultazione e di codecisione, ha avuto lo scopo di mostrare le specificità del contesto agricolo rispetto alle altre politiche comunitarie. In questo senso, va considerata in primo luogo, all'interno della procedura di consultazione, la marginalizzazione del ruolo del Parlamento, unico organismo di forte legittimazione democratica. Secondariamente, elemento esclusivo nel panorama comunitario, per le questioni agricole il CSA svolge le funzioni comunemente di competenza del COREPER. In questo senso, anche i Comitati svolgono una funzione determinante all'interno del contesto decisionale agricolo. In particolare, la dialettica costante tra Commissione e comitati mostra il peso che i *policy makers* nazionali e l'insieme degli *stakeholders* coinvolti rivestono in seno al *policy bargaining*.

Nella fig. 4.3 si propone una schematizzazione del processo decisionale seguito dall'ultima riforma della politica agricola. Nello stesso, attraverso una distinzione tra canali formali ed informali, è raccolto un quadro del processo che va dal *drafting* delle proposte della Commissione e segue la genesi della Riforma Fischler attraverso i diversi passaggi. In figura sono distinti i canali formali e quelli informali percorsi dai gruppi di pressione all'interno del contesto istituzionale⁴⁴.

Al di là del carattere per così dire “didattico” di tale schematizzazione, essa si rivela utile sotto diversi aspetti. In prima istanza, a conclusione di questo quadro del contesto istituzionale comunitario essa è esemplificativa del ruolo e delle posizioni ricoperte da ciascuna delle istituzioni che presiedono al processo decisionale.

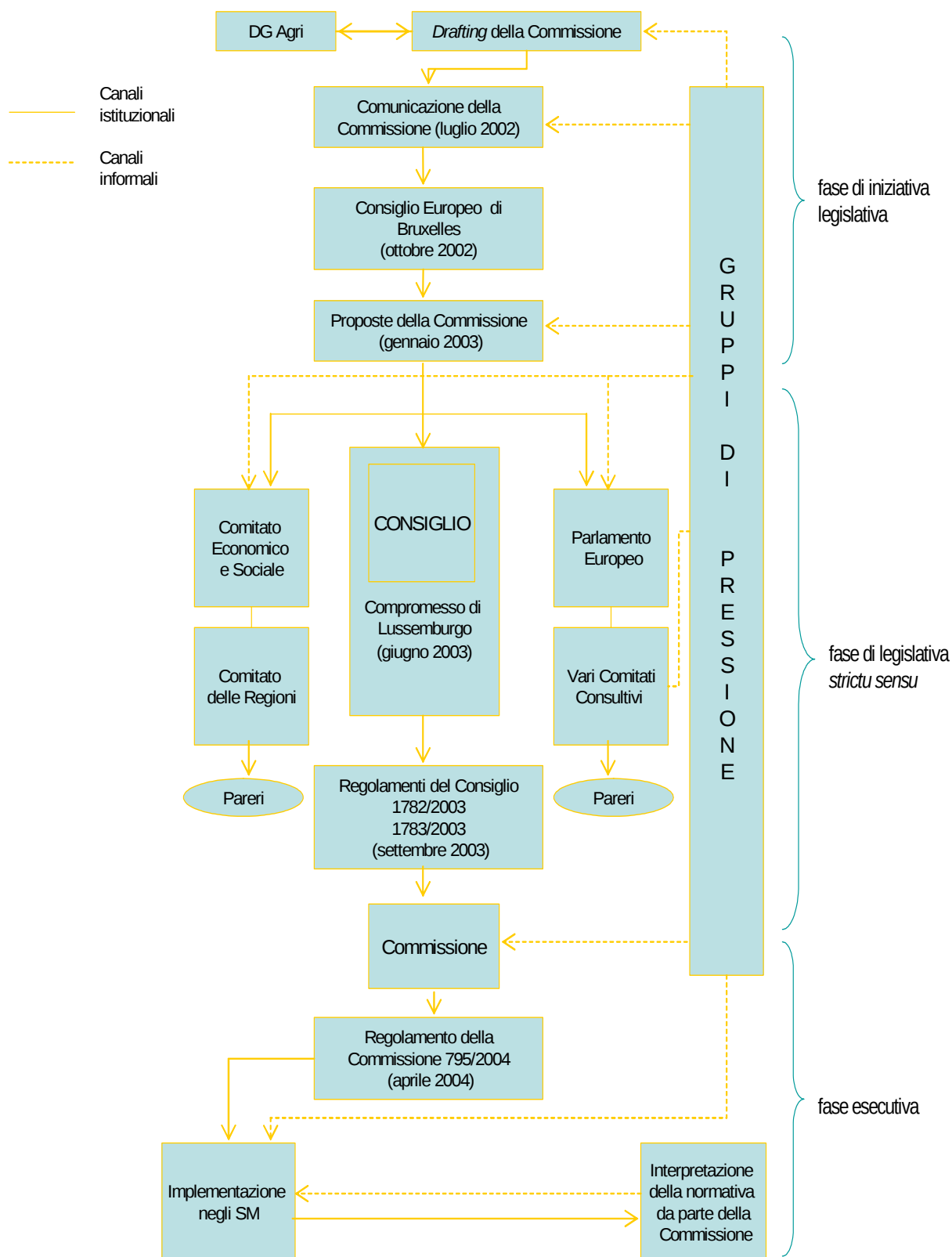
In questa direzione, è utile distinguere all'interno dello schema proposto le fasi di formulazione delle proposte, quella di discussione/adozione delle stesse, quella di attuazione/implementazione. All'interno di tale distinzione emerge chiaramente come si modifichi la posizione di ciascuno degli attori coinvolti nel procedere delle diverse fasi.

La Commissione riveste un ruolo di primissimo piano nella fase di *drafting*. Fase, di cui ha la regia la stessa Commissione, e nella quale è più intenso il dialogo con i rappresentanti degli interessi nazionali, istituzionali e non. La fase legislativa *sensu strictu*, vede invece il Consiglio assumere una posizione preminente, ed adottare i regolamenti. Nella fase esecutiva, tuttavia, la Commissione ritorna a giocare una funzione attiva, in dialogo con gli stessi SM, prima e successivamente alla pubblicazione dei regolamenti applicativi, nella fase di interpretazione della normativa. Tale ruolo che in qualche misura compensa la marginalizzazione delle funzioni del Parlamento all'interno della procedura consultiva, si modifica in misura sostanziale al variare del quadro decisionale, in particolare si rafforza con l'applicazione del principio di maggioranza.

La centralità della dialettica tra Consiglio e Commissione nella prima fase, interna al Consiglio poi, ed infine tra Commissione e SM mostra un aspetto sostanziale all'interno del recente quadro di revisione della PAC. La Riforma Fischler, infatti, ha lasciato ampia discrezionalità ai paesi nell'implementazione della politica, dando luogo a dinamiche di redistribuzione dei poteri e delle competenze *intra* Stati ed *inter* UE con

⁴⁴ L'iter della Riforma Fischler ed i passaggi che vi presiedono sono stati già esaminati nel corso del cap. 2 di questo lavoro, pertanto non ci soffermeremo, in questa sede, nel merito dei contenuti della riforma del 2004.

Fig. 3.4. L'iter legislativo della Riforma Fischler.



implicazioni particolarmente rilevanti (Perone et al., 2005, Scoppola, 2004, Scoppola, Sorrentino 2005). La riforma stessa colloca al centro del processo politico i rapporti negoziali e le connessioni tra i paesi e i centri decisionali comunitari. Ne deriva un intreccio di interdipendenze e relazioni causali che condiziona fortemente il *policy bargaining* e che ha rilevanti effetti sul disegno e sulla formulazione stessa della politica agricola nel passaggio dalla fase legislativa a quella esecutiva.

L'ultimo degli elementi di riflessione offerti dalla schematizzazione del processo decisionale comunitario, è relativo al ruolo giocato dai gruppi di pressione e dai percorsi informali di condizionamento del *policy making process* comunitario. In questa sede, ci si limita all'introduzione della geografia dei canali informali di *lobbying*. Le traiettorie di sviluppo di tale geografia in seno al contesto istituzionale e l'identificazione degli attori coinvolti saranno oggetto dei prossimi paragrafi.

3.4. Alcuni elementi distintivi del percorso evolutivo della PAC

Alla luce di quanto fin qui emerso, è possibile sintetizzare le ipotesi fondanti la disamina del *policy making process* europeo all'interno di un *framework* interpretativo. Esso vede il paradigma di intervento pubblico nel contesto agricolo come il risultato del duplice condizionamento delle caratteristiche stesse del processo istituzionale che lo ha generato, e delle pressioni degli interessi dominanti che ne hanno orientato il percorso evolutivo. Tanto il disegno istituzionale, quanto il peso degli interessi coinvolti, si collocano nel già articolato quadro delle rappresentanze nazionali in seno ai processi comunitari, determinando un quadro d'insieme decisamente complesso.

Nella sostanza, tali ipotesi interpretative, pur necessarie per procedere ad una lettura analitica del processo politico comunitario, non appaiono sufficienti ad illustrare la “parabola” evolutiva del modello d'intervento pubblico nell'ambito comunitario. Introduremo, pertanto, tre elementi interpretativi che possono rivelarsi particolarmente utili per una lettura analitica dello sviluppo del *policy making* agricolo comunitario:

- ✓ La *path dependance*
- ✓ Il *log rolling*
- ✓ Il cosiddetto *exceptionalism* agricolo e le *policy networks*

3.4.1. La *path dependence* e la PAC

Una corrente interna al filone di ricerca neoistituzionalista colloca lo studio delle politiche pubbliche in una prospettiva storica. In estrema sintesi, ipotesi fondante tale orientamento è che i passaggi del percorso evolutivo di un'istituzione o di una politica segnano il cammino della stessa nei suoi sviluppi successivi e sono correlati a quelli passati, contribuendo a predeterminarne l'evoluzione futura. Tale ipotesi, quindi, presupporrebbe la persistenza del modello originario di sviluppo nel corso dell'evoluzione storica dell'istituzione o della politica pubblica in questione. La nozione centrale introdotta è quella della *path dependency*⁴⁵, ripresa da alcuni studiosi che hanno applicato tali ipotesi allo studio della politica agricola europea. In questa direzione, si muovono alcuni contributi (Skogstad, 1998, Kay, 2000, 2003, Ackrill, Kay, 2004) che hanno considerato la persistenza di un meccanismo di *path dependence* per spiegare il percorso di riforma della PAC.

Kay sottolinea che tale concetto, configurandosi come una categoria empirica usata per comprendere le dinamiche evolutive di processi che si sviluppano in un certo arco temporale, va utilizzata per analisi *ex post* più che per previsioni di risultati (Kay, 2003). In un recente saggio, Ackrill insieme allo stesso Kay (2004), evidenziano come l'approccio intertemporale all'analisi della PAC si riveli un elemento centrale, unitamente all'esame del ruolo svolto dal *framework* amministrativo, dai gruppi di interesse dal *policy commitment*. Nel contributo, gli autori sviluppano un'analisi che copre l'evoluzione della PAC dal 1977 al 2003, e mostrano come il principio fondamentale della politica sia rimasto sostanzialmente invariato lungo tale periodo, nonostante l'azione delle "cosiddette riforme". Ancora, secondo gli studiosi, la combinazione di un accumulo di modesti cambiamenti e l'aggiungersi di ulteriori strumenti di intervento, potrebbe condurre all'emergere, in futuro, di una congiuntura particolarmente critica (Ackrill, Kay, 2004).

Gli studiosi individuano alcuni elementi che giocano un ruolo di primaria importanza nel determinare la "dipendenza da sentiero" della politica agricola europea. Ackrill e Kay focalizzano l'attenzione sul ruolo giocato dalla *lobby* agricola, e dall'azione della stessa Commissione che avrebbe avuto una posizione chiave nell'orientare il

⁴⁵ La teoria della *path dependence* fu originariamente introdotta da Nelson e Winter (1982) per spiegare l'adozione di innovazioni tecnologiche e l'evoluzione dei processi industriali.

percorso di riforma della PAC. In particolare, il rafforzamento dell'azione della Commissione sarebbe stato determinato dalle spinte in sede multilaterale e dalla pressione interna data dal vincolo finanziario.

Un altro fattore che contribuisce fortemente nel determinare la “natura” *path dependent* della politica, sarebbe la distribuzione stessa dei trasferimenti del budget comune agli SM, che avrebbe il potere di rappresentare un fortissimo vincolo a qualsiasi modifica del riorientamento della spesa. Il risultato dell'analisi che gli autori conducono sul budget europeo, mostra che la Francia e l'Irlanda, tradizionalmente tra i paesi più resistenti alla revisione della PAC, hanno mantenuto negli anni la loro posizione di beneficiari netti pressoché invariata, anche successivamente agli allargamenti dell'UE. Ancora, secondo gli autori, il recente allargamento sarebbe un'ulteriore testimonianza del prevalere della “natura” *path dependent* della PAC, essendo rimasto anche in questo caso immutata la spesa agricola comunitaria (Ackrill, Kay, 2004).

3.4.2. Il ruolo del *log rolling* nel processo politico europeo

Tullock nel '59, in uno dei contributi più originali del filone delle *Public Choice*⁴⁶, introdusse per la prima volta il concetto di *log rolling*, lo scambio di voti. Come l'autore stesso scrive: “io assegno il mio voto a qualcosa che ti sta a cuore ed in cambio tu voterai a favore di una cosa che mi interessa” (Tullock, 1959).

Tullock spiega gli esiti della negoziazione dei processi politici, come il risultato di una serie di reciproci scambi di appoggi tra i partecipanti, ciò può avvenire con un accordo segreto, e si parlerà così di *log rolling* implicito, oppure con un'intesa manifesta dando luogo al fenomeno noto come *log rolling* esplicito. Il risultato che ne deriva, secondo l'autore, pur conducendo alla conclusione dell'accordo tra le parti coinvolte, verosimilmente nel lungo periodo, pone il sistema in condizioni peggiori che se non ci fosse alcuna azione collettiva (Tullock, 1959).

Tullock illustra il caso inglese di una serie di votazioni a maggioranza su progetti di spesa, e mostra come gli stessi si configurino come un processo di negoziazione tra i partiti della maggioranza laburista e quelli dell'opposizione conservatrice, in virtù del quale i provvedimenti proposti vengono adottati attraverso uno scambio di voti tra le

⁴⁶ Per la rassegna teorica si rimanda al capitolo 3.

parti che garantisce il voto sulle misure proposte, con un meccanismo molto simile al baratto. In sostanza, verrebbero offerti voti in cambio dell'appoggio su altre misure da adottare, l'autore mostra come meccanismi di questo genere possano portare ad ampliare a dismisura il bilancio preventivo, con una perdita di efficienza netta complessiva del sistema (Tullock, 1959, Buchanan, Tullock, 1962).

Nel quadro analitico tracciato da Tullock, si muovono alcuni studiosi che hanno esaminato il ruolo del *log rolling* all'interno della scena comunitaria. La tesi sviluppata è che tale meccanismo abbia rappresentato uno degli elementi determinanti i percorsi evolutivi delle politiche di intervento comunitarie. Secondo alcuni autori (Garrett, 1992, Nugent, 1994, Tracy, 1996, Skogstad, 1998) sarebbero le peculiarità stesse del processo legislativo ed il ruolo ricoperto nei diversi passaggi di tale iter dalle istituzioni comunitarie, a favorire l'instaurarsi di meccanismi di scambio di voti o appoggi nelle differenti sfere di intervento delle politiche europee.

Nugent (1994) e Crombez (2000) sostengono che sin dal suo avvio il percorso europeo sarebbe stato segnato dal *trade off* tra gli interessi industriali tedeschi e i *concerns* francesi sulle produzioni agricole d'oltralpe. Sulla stessa linea, i programmi legislativi del decennio '80 - '90 sarebbero il risultato dello scambio di voti tra i paesi continentali e quelli mediterranei. In particolare, secondo Garrett (1992), i programmi di aiuto regionali e le politiche di coesione sarebbero la controparte offerta ai paesi meridionali, in cambio della gestione delle politiche per l'integrazione dei mercati e dei programmi per l'unificazione monetaria, il cui controllo è stato lasciato in larga misura ai paesi del Nord Europa, Germania in testa.

Sulla stessa linea, sarebbero state approvate le riforme istituzionali degli anni '90, in quel caso le politiche stesse nascevano come l'esito del conflitto tra *euroscettici* ed *euroentusiasti*. Secondo Cromebez (2000) gli euroscettici, Gran Bretagna in primis, avevano fortemente difeso la sovranità nazionale, resistenti al trasferimento di maggiori poteri agli organismi sovranazionali. Dall'altra parte, gli euroentusiasti, Olanda e Belgio in misura particolare, oltre allo stesso Parlamento europeo ed alla Commissione, favorevoli al processo di integrazione comunitaria. L'esito delle negoziazioni condusse a riforme che preservarono alcune politiche di intervento, come la difesa e la politica estera, oltre alla giustizia ed agli affari interni, e lasciarono agli organismi comunitari le competenze sulla gestione delle politiche per la salute pubblica e gli affari sociali.

Crombez (2000) propone un modello spaziale⁴⁷ per analizzare il ruolo che il *log rolling* riveste nella scena istituzionale dell'UE e sviluppa uno studio ad hoc sul ruolo che tale meccanismo riveste nelle diverse fasi del processo decisionale comunitario. L'autore conclude che il *framework* istituzionale comunitario ed i meccanismi di voto che regolano il processo decisionale, forniscono le condizioni ideali "per efficienti e stabili opportunità di *log rolling*", con il coinvolgimento attivo della stessa Commissione. Tali opportunità, secondo Crombez, sarebbero efficienti perché tutti i paesi preferirebbero tale accordo al prevalere dello *status quo*, e si rivelerebbero stabili, poiché eventuali defezioni richiederebbero la stipula di nuovi accordi (Crombez, 2000).

In questo breve quadro sul ruolo svolto dal *log rolling* in seno al processo politico europeo, non ci si può esimere dal considerare, seppure parzialmente, il ruolo svolto dal cosiddetto asse franco tedesco. Il cammino di integrazione comunitaria si è in diverse fasi fondato sull'accordo di scambio tra Berlino (in passato Bonn) e Parigi. La storia europea mostra come i due paesi abbiano frequentemente assunto la regia di diverse tappe del cammino comune, accordandosi per lo scambio del controllo e della gestione di alcune delle politiche dell'UE. Come accennato in precedenza, la Germania avrebbe tradizionalmente lasciato alla Francia un ruolo egemone nella gestione delle politiche agricole. In cambio, la Germania ha assunto inizialmente il controllo delle politiche per l'Unione Doganale, successivamente ha spostato il proprio interesse ai temi dell'allargamento e alla gestione della Banca Centrale Europea.

Diversi studiosi (Neville Rolfe, 1984, Petit et. al. 1987, Moyer e Josling 1990 Nugent, 1991) concordano nell'assegnare all'asse franco tedesco un ruolo di primissimo piano nel condizionamento del disegno delle alleanze tra paesi in seno al processo decisionale, e conseguenzialmente nel determinarne gli esiti.

Alcuni autori (Moravcisk, 1998, Puchala, 1999) presentano la geografia delle alleanze che si sarebbero sviluppate nel corso degli anni dietro "l'architrate" franco tedesca del percorso di integrazione europea. In particolare, storicamente la Germania avrebbe mantenuto la sua area di influenza sull'est europeo, mentre gli interessi francesi sarebbero stati difesi grazie al controllo sui paesi meridionali (Moravcisk, 1998).

⁴⁷ All'interno della letteratura delle *Public Choice*, nel filone di analisi dei modelli di voto, si sviluppa un indirizzo di studi dei cosiddetti *spatial voting models*, avviato da Downs e ripreso da altri autori. Per un'estesa trattazione si rimanda a Van der Zee, 1993.

La PAC stessa rappresenterebbe uno degli ambiti in cui più evidenti sono gli effetti della rete di scambio di appoggi, sia rispetto alla formulazione delle misure di intervento che per quanto attiene alle implicazioni finanziarie ad essa connesse (Garrett, 1992, Patterson, 1997, Puchala, 1999).

Moravcsik (1998) in un saggio di grande interesse per la comprensione di alcuni passi della storia europea, nella disamina della politica agricola europea, pone al centro dell'analisi il ruolo giocato dalla Francia, curiosamente il capitolo si intitola "grain and grandeur". L'autore ripercorre le prime tappe evolutive del cammino comune, concentrandosi sulle ambizioni di De Gaulle e sulla sua promozione degli interessi agricoli d'oltralpe, e mostra i condizionamenti che le istanze francesi e l'asse con la Germania, hanno esercitato nel corso della parabola evolutiva della PAC.

3.4.3. L'*exceptionalism* agricolo ed il peso delle *policy networks*

La chiave di lettura che considera il ruolo svolto dai gruppi di pressione e dalle caratteristiche del *framework* istituzionale, nell'orientare il percorso di riforma delle politiche agricole, è stata proposta da diversi studiosi (Hall, 1993, Tracy, 1996, Skogstad, 1998, Puchala, 1999, Daugberjerg, 1999). In questi contributi, in un approccio di *political economy*, alcuni autori si sono interrogati sulla resistenza degli interessi agricoli in seno ai processi politici dei paesi industrializzati.

Skogstad (1998) sviluppa l'analisi di quello che definisce l'*exceptionalism* agricolo, e si domanda come il paradigma di intervento, in un settore che contribuisce in misura scarsa all'economia e impiega una percentuale di occupati esigua, continui a rivestire ampio rilievo all'interno delle politiche pubbliche dei paesi industrializzati, rimanendo sostanzialmente invariato per quasi 50 anni. L'ipotesi dell'autrice è che il rapporto tra paradigma di intervento in agricoltura e istituzioni comunitarie e il prevalere degli interessi dominanti dei gruppi di pressione costituiscano una combinazione particolarmente efficace della resistenza delle politiche agricole alle recenti spinte riformatrici (Skogstad, 1998).

Thurston ha recentemente indicato tre cause per le quali la PAC sarebbe resistente al cambiamento (Thurston, 2005): in primo luogo, il delicato bilanciamento del potere tra

gli SM, secondariamente le regole del processo decisionale comunitario per l'agricoltura, il riferimento dell'autore è alla procedura di codecisione che non è applicata al tavolo agricolo, ed infine il forte radicamento della *lobby* agricola che condizionerebbe fortemente il processo di Riforma.

Secondo altri autori (Neville Rolfe, 1994, Petit et al., 1987, Lizzi, 2002) la carica inerziale che segna lo sviluppo della PAC, risiederebbe nelle caratteristiche stesse della politica sin dal suo avvio. In altri termini, i modelli nazionali di intervento di politica agricola, precedenti al Trattato di Roma, si sarebbero “trasferiti” tal quali nell'arena comunitaria sin dal principio. Condizionando profondamente contenuti e meccanismi del *policy making* comunitario, sviluppatosi come processo negoziale di composizione di interessi e di pressioni di gruppi organizzati, per categorie di prodotto, di distribuzione generalizzata delle misure di sostegno, pur se iniquamente distribuite tra aziende e territori dell'Unione.

Un ulteriore e rilevante elemento di analisi è fornito da un altro degli indirizzi di studio sviluppatosi in seno alla scuola delle *Public Choice*, le cosiddette *policy networks*. Questo approccio punta l'attenzione sulle relazioni tra gli attori e lo Stato, ma riconosce che tali rapporti si presentano in modo differenziato e segmentato nei diversi settori di politica pubblica. Il processo politico viene concepito come un reticolo di interazioni tra attori coinvolti nella definizione dell'azione politica. Alcune applicazioni di tale contributo teorico alla politica agricola comune si ritrovano in Van der Zee (1993), Daubgbjerg (1999), Kay (1998, 2000), Skogstad (1998). Gli autori mostrano come la PAC rappresenti un terreno di elezione per approcci analitici siffatti, e concludono, dopo l'analisi della Riforma Mac Sharry e del negoziato GATT del 1992, che la forza delle *policy networks* radicate nel contesto agricolo comunitario, unitamente alle caratteristiche stesse del processo decisionale agricolo, si rivelano un ostacolo particolarmente rilevante in direzione del processo di revisione della politica agricola stessa.

3.5. L'influenza degli interessi dominanti all'interno del *policy making process* agricolo

Il filone di ricerca cui si faceva riferimento nel paragrafo precedente, il *policy network*, si rivela di grande utilità per la disamina del *policy making process* comunitario.

Questa direttrice di ricerca consente di mettere a fuoco le modalità attraverso cui si sviluppano i processi politici, di individuare gli attori coinvolti ed il tipo di interazioni di scambio tra gli stessi, in un sistema di relazioni dinamiche appunto di *rete*. L'integrazione di questo livello di analisi, con le ipotesi individuate in precedenza, dovrebbe consentire di rappresentare un quadro di elementi interpretativi relativamente completo per la lettura analitica del processo politico comunitario.

Si è fatto più volte riferimento, nel corso dei precedenti paragrafi, alla rilevanza degli interessi dominanti in seno al *policy making process* agricolo. Nel prosieguo di questo capitolo, l'intento è quello di fornire un quadro d'insieme delle caratteristiche e del ventaglio di posizioni ricoperte da tali attori all'interno delle dinamiche evolutive del processo stesso. In seconda istanza, riprendendo il quadro interpretativo iniziale⁴⁸, l'obiettivo è quello di raccogliere elementi utili per l'identificazione degli interessi dominanti che prevalgono in seno al processo e che agiscono da vincoli all'azione politica dei governi a livello nazionale e nell'arena comunitaria. In questa direzione, si procede di seguito ad una preliminare classificazione dei gruppi di pressione e degli attori che si ritiene possano rivestire un ruolo rilevante nel condizionamento dell'evoluzione del processo decisionale.

Giova sottolineare che, alcuni degli elementi di riflessione di seguito sviluppati giungono dall'analisi empirica e dallo scambio avviato con esperti e studiosi italiani e stranieri. Dall'analisi condotta, l'insieme degli interessi dominanti la scena agricola comune possono essere sintetizzati all'interno delle seguenti categorie:

1. La *lobby* agricola
2. I gruppi industriali
3. I cosiddetti *countervailing interests*
4. L'insieme degli interessi della tecnoburocrazia e delle amministrazioni periferiche.

3.5.1. La *lobby* agricola

La rilevanza del ruolo svolto e la forza organizzativa e di pressione dei sindacati agricoli in seno al processo decisionale rappresenta un fattore costante della storia della

⁴⁸ Cfr. Par. 4.2.

politica agricola. Considerazioni simili, valgono nel caso delle singole esperienze nazionali dei paesi comunitari, come per gli stessi Stati Uniti (Gardner, 1995). Anche per le organizzazioni agricole come per altri gruppi di pressione, è difficile determinare le relazioni causali tra sviluppo e parabola evolutiva della PAC, e il rafforzarsi della *membership* agricola. Ed è evidente come tale forza persista anche in tempi recenti, nonostante il mondo agricolo si presenti oggi, come un arcipelago di interessi, diviso sulla base dei tipi aziendali, delle specializzazioni colturali e delle localizzazioni territoriali. Alcuni autori (Keeler, 1996, Lizzi, 2002) rilevano come ciò si spieghi proprio con l'ampio e progressivo coinvolgimento di tali attori nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche agricole. Come si vedrà in seguito, al là delle peculiarità nazionali, numero di sindacati, ampiezza della rappresentanza, filiazione partitica; ciò che accomuna le organizzazioni agricole riguarda il ruolo rilevante ad esse attribuito in seno ai processi decisionali nazionali, e conseguentemente l'accesso privilegiato che tali gruppi hanno avuto nei rapporti con le istituzioni pubbliche. Non è casuale che tale meccanismo si sia riproposto in maniera speculare nella scena europea, come mostrato all'interno del quadro precedentemente esposto del processo istituzionale comunitario.

Giova rilevare che il COPA (Comitato delle organizzazioni professionali agricole) che rappresenta un'organizzazione ombrello intorno alla quale si raccolgono i principali sindacati nazionali, creato già nel 1958, raccoglie attualmente oltre 150 sindacati agricoli nazionali.

Nel tentativo di provare a comprendere le motivazioni dietro cui risiederebbe la forza di questo gruppo di interesse, riprendendo alcuni contributi teorici, si procede di seguito ad un'analisi della capacità di *lobbying* espressa dalle organizzazioni agricole all'interno del *policy making process* comunitario.

L'efficacia dell'azione di un gruppo di interesse è determinata sostanzialmente da tre fattori (Elliott, Heath, 2000): la sua dimensione relativa, il cosiddetto tasso di mobilità la sua *pivotability*, intesa come capacità dominante sul processo politico. Per quanto concerne il primo aspetto, la dimensione del gruppo d'interesse è indubbiamente un fattore di prioritaria importanza nel condizionare la capacità di *lobbying* di un gruppo. In termini assoluti, essa sarà tanto maggiore quanto più grande è il gruppo, poiché maggiore sarà l'influenza "politica" del gruppo in esame. In quest'ottica, il gruppo dominante nella composizione di interessi nel processo decisionale agricolo è quello

costituito dai consumatori/contribuenti. Tuttavia, la questione va analizzata in termini relativi: il peso “relativo” dei produttori agricoli, pur rappresentando una minoranza di interessi, potrebbe essere maggiore di quello dell’opinione pubblica. Accade, infatti, che non necessariamente un gruppo di ridotte dimensioni ricopra uno scarso peso elettorale, questo è particolarmente vero nel caso dell’agricoltura (Lizzi, 2002). Ad esempio, guardando al caso francese, è possibile verificare come gli agricoltori rappresentino solo il 4% dell’elettorato d’oltralpe, tuttavia, i voti con un forte attributo agricolo arrivano a rappresentare una quota pari al 17% dell’elettorato attivo. Cosa accade? Alcuni studi hanno dimostrato come voti che esprimono preferenze simili a quelle degli agricoltori attivi arrivino da un bacino di interessi a questi vicino, rappresentato per esempio da agricoltori in pensione, dai componenti della famiglia dei produttori, persone che in passato si sono occupate di agricoltura e così via (Hervieu, 1992).

Altro fattore determinante del peso politico di un gruppo di interesse è rappresentato da quello che nella letteratura anglosassone viene definito tasso di mobilitazione. Esso va interpretato come la capacità di un gruppo di raccogliere preferenze. All’interno del comparto agricolo è maggiore il peso della rappresentanza sindacale, cioè della capacità delle organizzazioni di raccogliere adesioni che in altri settori dell’economia (Keeler, 1996). Secondo diversi studiosi (Keeler, 1996, Lizzi, 2002), la concentrazione degli interessi all’interno della rappresentanza agricola è tra i principali fattori che determinano il maggiore peso relativo della *farm lobby*. A titolo di esempio la tabella che segue illustra la percentuale di occupati nel settore iscritti alle rappresentanze sindacali confrontando quelle attive nel comparto primario con le altre organizzazioni di lavoratori.

Tab. 3.5. Concentrazione degli interessi agricoli e degli altri settori economici

Paesi	Sindacati agricoli	Unioni confederali dei lavoratori in tutti i settori
<i>Francia</i>	54.5	23.0
<i>Germania</i>	90.0	40.0
<i>Gran Bretagna</i>	78.0	50.0
<i>Italia</i>	80.0	36.5

Fonte: Dati espressi in percentuale, Keeler (1996).

Il terzo fattore che misura l'influenza relativa di un gruppo è rappresentato dall'intensità di preferenza, che rappresenta l'importanza che il raggiungimento di un determinato obiettivo ha per un gruppo. Esso è rivelato dai metodi che il gruppo sceglierà al fine di raggiungere quell'obiettivo, evidentemente esisteranno azioni, volte al raggiungimento di uno scopo caratterizzate da costi maggiori (Olson, 1983). Ebbene, valutando il costo che i singoli membri del gruppo sono disposti a sostenere per partecipare all'azione di *lobbying* è possibile quantificare la forza di convergenza d'interessi che si registra all'interno del gruppo stesso, cioè l'intensità di preferenza. Ad esempio, un'azione che comporti alti costi potrebbe essere rappresentata da partecipazioni a dimostrazioni pubbliche, dall'adesione agli scioperi, oppure da azioni di disobbedienza civile, mentre azioni caratterizzate da basso costo possono essere il firmare una petizione o esprimere un'opinione in un'indagine. Ovviamente tanto maggiore sarà l'intensità di preferenza tanto maggiore sarà l'influenza che il gruppo è in grado di esprimere. Anche in questo caso a titolo di esempio può essere utile fare riferimento alla rappresentanza di interessi in seno alla PAC.

A testimonianza di quanto finora esposto, può essere utile il paragone tra la rappresentanza europea degli interessi agricoli e di quelli dei consumatori, il dato raccolto sui siti delle rispettive organizzazioni, è interessante. Gli interessi agricoli sono rappresentati a Bruxelles dal Comitato delle Organizzazioni Professionali Agricole della Comunità Europea, noto come COPA, la sede belga dell'organizzazione comprende numerosi uffici e servizi di segretariato, in cui si contano, con competenze differenti, oltre 150 impiegati. Il più grande gruppo di rappresentanza delle associazioni consumeriste europee è il Bureau of Consumer Association (BCA), al cui interno lavorano sette impiegati, impegnati su tutte le campagne promosse dal gruppo.

Il terzo dei fattori individuati in precedenza è rappresentato dalla cosiddetta *pivotal position*, non è altro che la capacità di un gruppo di condizionare una fase determinante del processo politico. Secondo Keeler (1996) e Patterson (1997) una delle spiegazioni della debolezza del pacchetto di riforma del 1988 risiede nel ruolo svolto dalla principale organizzazione agricola tedesca la DBV (Deutscher Bauernverband), la quale storicamente vicina all'unione di centro destra cristiano democratica (CDU), all'epoca al governo, scambiò il voto "agricolo" di due land particolarmente importanti il Baden Württemberg e lo Schleswig – Holstein.

Un elemento di grande interesse ai fini della nostra indagine, è la netta affiliazione partitica che accomuna la gran parte delle rappresentanze agricole europee e non. Per quanto concerne la rappresentanza partitica in senso stretto, tradizionalmente l'elettorato agricolo e rurale ha rappresentato il bacino di utenza dei partiti conservatori o cattolico moderati (Lizzi, 2002). Tali considerazioni si rivelano estremamente rilevanti, come mostrato da Keeler (1996) e Patterson (1997), e rappresenteranno un elemento chiave per l'interpretazione delle strategie perseguite da alcuni paesi, e dal loro effetto sull'esito delle negoziazioni.

Tab. 3.6. Preferenze politiche degli agricoltori e della popolazione europea

<i>Orientamento politico</i>	<i>Agricoltori (in %)</i>	<i>Opinione pubblica in generale (in %)</i>
Estrema sinistra	5	7
Sinistra	11	21
Centro	36	35
Destra	20	17
Estrema destra	9	5
Nessuna risposta	19	15

Fonte: Van der Zee, 1993.

E' stato già visto nel corso della rassegna teorica come nel suo storico contributo (Olson, 1983) sulla logica dell'azione collettiva, Olson assume che pur avendo una considerevole influenza, un gruppo potrebbe agire in realtà allontanandosi dalle possibilità di raggiungimento di quegli stessi scopi condivisi. L'impedimento nascerebbe dal configurarsi del problema di *free riding*. Un individuo partecipa e supporta l'azione collettiva solo nel caso in cui il suo guadagno netto da tale partecipazione è maggiore del costo opportunità che deriva dal prenderne parte, in altri termini, quantificando i benefici moltiplicati per le *chance* di successo meno i costi. Olson (1983) offriva due possibili spiegazioni all'elevata mobilitazione degli interessi agricoli: gli incentivi selettivi e i gruppi privilegiati.

Gli "incentivi selettivi" cui fa riferimento Olson, sono alcuni obiettivi secondari dei gruppi di pressione, che rappresentano però incentivi particolarmente rilevanti per i potenziali aderenti al gruppo, anche qualora questi non abbiano interesse generale nell'adesione al gruppo stesso. L'autore suggerisce che le attività di pressione di

un'organizzazione sindacale di grandi dimensioni non costituiscono un incentivo tale da condurre individui razionali ad associarsi all'organizzazione, anche qualora essi fossero completamente d'accordo con le sue politiche. Gruppi di grandi dimensioni, pertanto devono necessariamente trarre la loro forza in quanto sottoprodotto di certe politiche. Ad esempio, i sindacati agricoli offrono polizze di assicurazione o piani pensionistici, ma in realtà gli iscritti mostrano "interessi selettivi" verso la gestione, anch'essa operata dalle rappresentanze sindacali, di pratiche burocratiche necessarie per avviare la richiesta di contributi specifici. Un'ipotesi di questo genere, configurerebbe anche un interesse intrinseco delle organizzazioni dei produttori a premere per una PAC più burocratizzata, al fine di rafforzare la propria rappresentanza⁴⁹.

Alcuni studiosi (Elliott e Heath, 2000) ed appunto lo stesso Olson, indicano una delle ragioni dell'*exceptionalism* agricolo cui si faceva riferimento in precedenza⁵⁰, nella presenza tra gli agricoltori di gruppi privilegiati. L'ipotesi muove dalla considerazione che il 20% dei "produttori agricoli" europei riceve l'80% dei sussidi. Ciò che ne deriverebbe è che la sproporzione nell'allocazione dei benefici potrebbe funzionare come un incentivo per un gruppo, per così dire elitario di agricoltori, per promuovere attività di lobbying in difesa della PAC, in difesa della maggioranza. Nedegaard (1995) a tal proposito evidenziava come molti rappresentanti del COPA risultavano proprietari di aziende di notevoli dimensioni e che vi era una correlazione positiva tra dimensione delle imprese e posizione ricoperta dai membri all'interno del movimento.

Tuttavia, la *farming elites* non rappresenta che una frazione, peraltro minoritaria dell'intera lobby agricola, la probabilità che il contributo marginale di un singolo agricoltore all'azione possa accrescere le possibilità di successo in misura sufficiente da garantire l'investimento di risorse nella partecipazione risulta scarsa. Un'altra considerazione di una qualche rilevanza, è relativa al fatto che si assume che le piccole aziende sfrutteranno le grandi, perché l'incentivo al *free riding* incoraggerebbe a sostenere lo svantaggio legato alla minore quantità di incentivo (il 20%) pur di evitare di perdere un ammontare maggiore, nel caso in cui l'azione collettiva non venga intrapresa. Ponendo l'esempio in termini di teoria dei giochi, sarebbe come dire che la priorità di tutti i giocatori (gli agricoltori) potrebbero essere le seguenti: la situazione preferibile è

⁴⁹ Cfr. paragrafo 3.5.4.

⁵⁰ Vedi paragrafo 3.4.3.

che “gli altri contribuiscano e io no”, oppure che “tutti partecipiamo all’azione”, oppure che “io partecipi e gli altri no”, infine, che “nessuno partecipi all’azione collettiva”. In un gioco ripetuto, l’esperienza suggerirebbe che la situazione di equilibrio è quella in cui i “perceptor del 20%” hanno un incentivo a partecipare all’azione, anche se “qualcun altro prenderà l’80%” (Olson, 1986).

Un’altra questione di primissimo piano nel considerare le peculiarità dell’azione lobbistica, risiede nella distribuzione dei benefici legati all’azione di *lobbying* stessa (Olson, 1983). La PAC rappresenta un contesto nel quale i costi sono fortemente dispersi, il sostegno via mercato accordato per oltre trent’anni è stato in larga misura pagato dai consumatori; e i benefici altamente concentrati. In questo senso, diviene molto elevato l’incentivo alla partecipazione all’azione collettiva. Becker (1983) nota come il successo politico di un gruppo nasca dal rapporto dimensionale tra il gruppo che paga i sussidi e quello che dei sussidi beneficerà, in un contesto come quello agricolo una grande maggioranza paga un piccolo gruppo, nella storia della PAC evidentemente permaneva una capacità di rappresentanza nettamente sbilanciata in favore della lobby agricola.

I benefici della PAC conseguiti da una piccola minoranza e la contribuzione di una vasta maggioranza, peraltro inconsapevole⁵¹, davano ai produttori notevoli incentivi alla difesa dei propri benefici che ai consumatori la forza per chiederne l’abolizione. Pur essendo forse un po’ datata la tabella 4.7 mostra come l’incentivo a partecipare all’azione collettiva fosse quasi dieci volte maggiore per la lobby agricola che per l’insieme dei contribuenti/consumatori.

Tab. 3.7. L’impatto previsto della liberalizzazione della PAC

<i>Guadagno per consumatori/contribuenti</i> (calcolato in ECU per occupato)	+ 0,655
<i>Guadagno per settore primario</i> (calcolato in ECU per occupato agricolo)	- 6,248
Rapporto	9,5:1

Fonte: Tarditi S. (1986).

⁵¹ Una delle ragioni del successo del tradizionale paradigma di intervento della PAC, risiede proprio nella non trasparenza del sostegno via mercato.

3.5.2 Gli interessi dell'industria agroalimentare, le multinazionali e la PAC

In un recente studio, l'OECD ha stimato che il 36% della spesa agricola comunitaria andrebbe all'industria fornitrice di *inputs* agricoli, in particolare all'industria meccanica e a quella chimica (OECD, 2005). Un'altra quota, sempre secondo lo stesso studio, di circa il 26% andrebbe in varia misura ad accrescere il valore delle rendite e quello del mercato fondiario. Ancora, dell'intero volume di spesa di politiche dei prezzi solo il 25% andrebbe nelle mani dei produttori.

Tuttavia, mentre un filone relativamente fecondo della letteratura ha analizzato i rapporti esistenti tra la PAC e la cosiddetta *lobby* agricola, assai meno numerosi sono gli studi che analizzano le relazioni tra le politiche agricole ed i settori a monte ed a valle dell'*agribusiness*. In particolare, se anche alcuni autori hanno inteso affrontare tali temi, si sono concentrati più sugli aspetti relativi all'attività di *lobbying* esercitata dall'industria agroalimentare, che sull'industria fornitrice di *inputs*. I contributi (Senior Nello, 1986, 1996, Bouwen, 2003) che hanno esaminato il ruolo dei gruppi di interesse, nell'orientare le politiche agricole dei paesi industrializzati, concludono che la attività di *lobbying* esercitata dall'industria è da considerarsi di minore rilievo rispetto a quella posta in essere dai produttori agricoli. Questo per due ordini di ragioni: in primo luogo, le organizzazioni industriali raccoglierebbero interessi eterogenei per struttura e obiettivi, per cui la frammentazione di interessi ridurrebbe l'incentivo ad intraprendere azioni collettive⁵² (Olson, 1985). Secondariamente, alcuni autori (Senior Nello, 1986, 1996, Neville Rolfe, 1984, Moyer, Josling, 1990, Scoppola, 1992) sottolineano come le azioni di pressione di tali gruppi si concentrerebbero più in direzione delle politiche industriali che di quelle agricole.

Prima di procedere ad una rapida analisi del ruolo giocato da tali gruppi in seno al *policy making process* comunitario, è utile procedere ad una classificazione all'interno di questo gruppo di pressione e alla loro collocazione all'interno delle istituzioni comunitarie.

L'industria a monte del settore primario includerebbe, in estrema sintesi, l'industria fornitrice di *inputs* agricoli: l'industria chimica e quella meccanica. Più recentemente andrebbe incluso l'ambito biotecnologico. A valle dell'*agribusiness*

⁵² Vedi cap. 2.

andrebbero considerate la prima e la seconda trasformazione agroalimentare e la distribuzione moderna. E' evidente che facciamo riferimento a settori per i quali la concentrazione è elevatissima, gli attori coinvolti sono imprese che frequentemente si muovono sul mercato mondiale, che spesso operano in più fasi della filiera, ad esempio il commercio e la prima trasformazione di *commodities*, ed infine in alcuni casi molti di questi gruppi agiscono i mercati monopolistici o al più oligopolistici. In questo senso, andrebbe fatta un'ulteriore distinzione tra imprese multinazionali, che evidentemente operano su scala mondiale, si approvvigionano di materia prima extracomunitaria e conseguenzialmente avrebbero interessi rilevanti più nelle sedi multilaterali che all'interno della scena europea; e le piccole e medie imprese di trasformazione agroalimentare che operano in comparti produttivi e si muovono su scala locale, o al più nazionale, in una logica di filiera.

La rappresentanza dell'industria agroalimentare europea in seno al processo decisionale comunitario è affidata alla Confederazione delle Industrie Alimentari e Agricole dell'UE (CIAA, Confederation of the Food and the Drink Industries of the EU). Essa riunisce le federazioni nazionali rappresentative delle industrie produttrici, le associazioni di settore. In Europa sono circa una trentina in rappresentanza di tutti i comparti produttivi, ed una ventina tra le più grandi multinazionali alimentari, dalla Coca Cola, all'Unilever, alla Procter & Gamble, ed ancora la Nestlé, la Campbell e la Danone. La varietà dei membri, e la composizione degli interessi rende difficile lo sviluppo azioni comuni, sicché le attività promosse tendono a svolgersi su base settoriale. La composizione degli interessi coinvolti fornisce ulteriori elementi per la riflessione sviluppata in precedenza. All'interno della sfera di interesse di tali gruppi più che le politiche agricole, rientrano le politiche per la concorrenza e per il *trade*, la politica e la legislazione alimentare, la *consumer policy*, e le politiche ambientali. La rappresentanza degli interessi dell'industria produttrice di mezzi meccanici è affidata al CEMA, il Comitato Europeo delle associazioni produttrici di macchine agricole (European Committee of Associations of Manufacturers of Agricultural Machinery). Anche in questo caso, l'attività di *lobbying* sembra essere più tesa al condizionamento di altre politiche dell'UE, che alla PAC. Il riferimento è alle politiche per l'innovazione, per la ricerca, alle stesse politiche industriali ed ambientali. Le stesse considerazioni valgono per il CEFIC, la rappresentanza dell'industria chimica.

Alcuni autori (Scoppola, 1992, Senior Nello, 1996, Bouwen, 2003) sostengono che le grandi imprese agricole ed alimentari, pur essendo direttamente interessate all'evoluzione delle politiche agricole abbiano sostenuto i loro interessi "all'ombra e a porte chiuse", sviluppando meccanismi di adattamento e di sfruttamento delle politiche agricole poste in essere e premendo di volta in volta per l'attuazione di misure a loro vantaggio. In altri termini, le multinazionali sarebbero andate riorganizzando le proprie attività sul mercato europeo e mondiale in funzione delle alterazioni dei prezzi e dei costi causate dalla PAC. Scoppola, in particolare, sviluppa un'analisi *ad hoc* sul ruolo delle multinazionali nel commercio di *commodities*, soprattutto cereali, e esamina gli effetti che le politiche dei prezzi, ed alcuni degli strumenti tradizionali del protezionismo comunitario, avrebbero sulle politiche commerciali delle stesse multinazionali.

L'autrice giunge alla conclusione che operando su scala mondiale, le grandi imprese riescono ad attuare strategie differenti in risposta al cambiamento delle politiche, tali per cui non avrebbero grandi incentivi a promuovere azioni di pressione dirette sul processo politico, quantomeno non in quello comunitario (Scoppola, 1992).

A rafforzare tali ipotesi giungono anche i colloqui avuti con esperti e docenti italiani e stranieri, nel corso della ricerca qui condotta. Le considerazioni emerse nel corso di tali incontri inducono a concludere che non solo che non è possibile fare ipotesi circa l'attività di *lobbying* prodotta dall'industria, senza isolarne le singole componenti e gli interessi dominanti. Bensì, anche procedendo in questa direzione, si renderebbe necessario distinguere ulteriormente tra comparti e per dimensioni produttive. Infine, operata tale distinzione sarebbe necessario identificare di volta in volta, gli interessi specifici all'interno degli svariati ambiti di intervento delle politiche comunitarie. In questo senso, l'ambito si allargherebbe, dalle politiche dei trasporti, a quelle ambientali, dal commercio, alle politiche per la sicurezza alimentare, dal *food law* alle politiche di regolamentazione della concorrenza e così via. Alla luce di queste considerazioni, si rende evidente la ragione per cui, al di là del quadro fin qui fornito non saranno, in questa sede, approfonditi ulteriormente il ruolo, i canali di influenza e le strategie di azione del settore industriale all'interno della PAC.

3.5. 3. I *countervailing interests*: gli attori di un nuovo “patto sociale”?

L'espressione *countervailing interests* è stata utilizzata da alcuni autori⁵³ (Micheletti, 1990, Lizzi, 2002) per indicare l'insieme dei movimenti ambientalisti, delle associazioni dei consumatori, delle organizzazioni non governative. La scelta del termine ha l'obiettivo di racchiudere, in un'unica categoria analitica, interessi fortemente eterogenei per struttura, obiettivi e canali di influenza. Il comune denominatore di tali gruppi è rappresentato, tuttavia, dal costituire, in certe circostanze, la controparte rispetto agli interessi agricoli.

L'espressione comunemente più utilizzata per rappresentare questi portatori di interesse è quella di *green lobby* (Skogstad, 1998, Lizzi, 2002, Henke, 2004), in realtà un'analisi più rigorosa della composizione delle istanze che giungono da questa direzione, lascia dedurre che le istanze ambientaliste rappresentano solo una delle componenti di tale *membership*. Inoltre, la rassegna teorica condotta⁵⁴, ed alcuni degli elementi di riflessione precedentemente sviluppati, mostrerebbero che in questo caso è inesatto parlare di *lobby*. Tali gruppi infatti non presentano la struttura consolidata, ne tantomeno la forte coesione interna e la concentrazione di interessi che sanciscono alcuni degli elementi fondanti l'attività di *lobbying* di un gruppo.

Nello specifico, i *countervailing interests* rappresentano l'insieme di associazioni ambientaliste e consumeriste, e di alcune organizzazioni del cosiddetto terzo settore, che nel corso degli ultimi anni hanno avviato una serie di campagne per contestare i privilegi accordati agli agricoltori, il carattere assistenziale delle politiche agricole, e gli effetti inquinanti dell'attività agricola.

La tendenza è a parere di chi scrive, piuttosto recente. Nel corso di primi quarant'anni di azione della PAC, gli interessi della società civile sembrano aver, in qualche misura, coinciso con quelli agricoli. Questo per molteplici ordini di ragioni. In primo luogo, generalmente l'opinione pubblica mostra su questi temi scarsa informazione. In seconda istanza, il paradigma di intervento nel comparto agricolo comunitario è stato per più di trent'anni caratterizzato dal sostegno via prezzi, per

⁵³ Negli studi cui si fa riferimento utilizzata era quella di *countervailing power*, qui mutuata per riferirsi agli interessi.

⁵⁴ Vedi Cap. 3.

definizione non trasparente, che ha determinato una delle ragioni stesse della resistenza di tale modello. Peraltro, si può supporre, che in questa direzione, uno degli obiettivi prioritari del modello di intervento, il sostegno dei redditi agricoli, era condivisi tanto dai produttori agricoli quanto dall'opinione pubblica. La condivisione degli obiettivi era in qualche misura la *conditio sine qua non* per il mantenimento di quello che in un celebre articolo Sotte (1997), definisce il “patto sociale” tra agricoltori e società.

Gli anni '90, comincia a farsi strada l'idea che a fronte del sostegno “incondizionato” che le è stato accordato l'agricoltura europea non è sempre riuscita a rispettare alcune delle basi su cui si poggiava tale patto. In primo luogo, la sicurezza alimentare uno degli elementi prioritari di tale patto, garantita in termini quantitativi, addirittura con eccedenze produttive, ma non qualitativi. Recentemente, le istanze della società civile si sono spostate nettamente in direzione della qualità e della salubrità degli alimenti, dell'impiego di tecniche eticamente accettabili, nonché della compatibilità ambientale delle tecniche di produzione. E diventa crescente la consapevolezza che il paradigma di intervento nell'agricoltura comunitaria ed alcuni dei suoi strumenti sono causa di distorsioni notevoli sul mercato mondiale dei prodotti agricoli, alcuni dei quali hanno effetti particolarmente rilevanti sullo sviluppo dei paesi emergenti. Per non parlare degli effetti ambientali che l'agricoltura intensiva ha avuto in termini di sfruttamento del suolo, inquinamento delle acque e delle falde e sulla biodiversità.

La composizione di questi interessi, abbiamo visto eterogenei per definizione, sarà evidente nell'analisi comparata di alcuni SM, oggetto del prossimo capitolo. In particolare, vedremo che se in alcuni casi, quelli che abbiamo definito *countervailing interests* appaiono fortemente distanti nei confronti della *lobby* agricola; è il caso dei paesi nordici e della stessa Gran Bretagna dove le caratteristiche stesse del contesto agricolo, e le recenti emergenze alimentari hanno favorito l'emergere di critiche pesanti nei confronti del modello di intervento nel settore primario comunitario. In altri paesi come la Francia e forse l'Italia, la composizione degli interessi e delle alleanze stesse è in realtà fortemente differenziata, e vede anzi l'affermarsi di una pseudo convergenza di interessi di una parte del mondo agricolo, le istanze ambientaliste ed i consumatori, in direzione della domanda di tutela del territorio, della difesa delle produzioni tipiche, della valorizzazione delle aree rurali.

A conferma dell'ampiezza e della diversità di interessi e di azioni, e considerando le peculiarità dei singoli contesti nazionali, particolarmente rilevanti in questo contesto, è utile allargare lo sguardo al quadro delle rappresentanze dei *countervailing interests* nella scena comunitaria. Le principali organizzazioni federali di gruppi di consumatori sono riunite nel BEUC (Bureau Europeo delle Unioni dei Consumatori), dell'EUROCOOP (che riunisce le cooperative dei consumatori) e il COFACE (Comitato delle Organizzazioni delle Famiglie dell'UE). La PAC non rappresenta il principale ambito di interesse di queste organizzazioni, che operano in molteplici direzioni.

Nell'ambito delle organizzazioni non governative un ruolo di primissimo piano spetta all'Oxfam, che nelle sedi inglesi e spagnole⁵⁵, ha avviato un massiccia campagna informativa per denunciare gli effetti distorsivi della PAC sui mercati dei PVS. Ci sono poi l'Alliance of Social and Ecological Consumer Organisations (ASECO) che è una rete di 10 associazioni consumeristiche di paesi dell'Unione Europea e dell'Est europeo che lavorano assieme per il consumo sostenibile, oltre Amici della Terra Europa - Friends of the Earth Europe (FOEE) organizzazione impegnata in campagne per l'economia sostenibile e la giustizia sociale oltre alla protezione ambientale, unisce più di 30 organizzazioni nazionali con migliaia di gruppi locali.

Tra le associazioni ambientaliste, si ricorda la rappresentanza di Bird Life International, organizzazione che raccoglie più di 40 associazioni nazionali attive nella protezione degli uccelli, particolarmente attiva sul fronte della politica agricola, oltre allo stesso WWF.

C'è poi una parte degli interessi rurali che converge nell'European Farmer Coordination (CPE), il Coordinamento Europeo raggruppa 18 organizzazioni rurali e agricole di 11 paesi europei. Fondato nel 1986 a seguito degli incontri degli agricoltori europei, propone una riforma radicale delle politiche agricole in Europa e nel mondo. Le priorità del CPE vanno dalla sostenibilità delle aziende familiari, alla protezione dell'ambiente e il presidio del territorio rurale, all'eliminazione della pratica del dumping nei commerci internazionali.

⁵⁵ Cfr. capitolo seguente.

3.5.4. Attori potenziali: la tecnoburocrazia e le amministrazioni periferiche

La rassegna teorica condotta precedentemente dovrebbe aver fornito rilevanti elementi analitici circa la rilevanza ed il peso rivestito nei processi politici dall'apparato burocratico⁵⁶. Nel corso dell'individuazione degli elementi necessari all'articolazione dell'analisi comparata che segue, si è fatta strada nelle opinioni di chi scrive, la sensazione che un ruolo crescente all'interno della scena degli interessi dominanti che agiscono in seno al processo politico comunitario, sia rappresentato dall'apparato burocratico che la PAC ha contribuito a far nascere ed a sviluppare. Il riferimento è non solo e non tanto all'insieme delle strutture amministrative di stanza a Bruxelles, ma all'insieme delle società di consulenza, di centri di assistenza contabile, di centri tecnici, di agenzie di pagamento, che questi cinquant'anni di PAC hanno contribuito a sviluppare e "coltivare".

Le ragioni risiederebbero nella struttura stessa del meccanismo di funzionamento della PAC, che per complessità di strumenti, per l'ampio numero di comparti produttivi, e per l'articolazione stessa delle procedure, ha "fisiologicamente" contribuito allo sviluppo di un'ampia rete burocratica (per riprendere le *policy networks*), di interessi e canali di azione, sviluppata nella scena europea ma ancora più estesa nei singoli contesti nazionali. Non rientra tra gli obiettivi di questo lavoro, analizzare gli effetti possibili che tale struttura tecnoburocratica ha avuto nella storia della PAC, né tantomeno avviare una critica ai bizantinismi agricoli comunitari e nazionali. Pur tuttavia, riteniamo che possa rivelarsi utile allargare il quadro degli interessi attivi anche a quest'ambito tradizionalmente trascurato. A tale scopo, compatibilmente con la disponibilità e l'accesso di informazioni, si cercherà di fare riferimento all'interno dell'analisi comparata tra SM, al ruolo della tecnoburocrazia in seno al processo decisionale agricolo nazionale dei paesi oggetto di studio. La lettura stessa della parabola evolutiva della PAC, indurrebbe ad ipotizzare una sorta di *trade off* tra sostegno agricolo e burocratizzazione. Con il superamento del tradizionale paradigma di intervento, infatti, si afferma il passaggio dalla relativa semplicità amministrativa del sostegno via prezzi, alla crescente complessità delle procedure amministrative e di gestione della recente PAC.

⁵⁶ Cfr. par. 2.2.3.

In seconda istanza, ci si è interrogati circa il ruolo che i governi regionali e periferici ricoprirebbero all'interno del processo politico agricolo. Il riferimento non è ovviamente solo alla scena comunitaria, ma soprattutto ai contesti nazionali. Il ruolo giocato da tali attori, diventa particolarmente rilevante quando consideriamo il disegno della riforma Fischler.

Come si è avuto modo di ripetere frequentemente nel corso di questo lavoro, la discrezionalità lasciata agli SM nella formulazione/gestione di alcune misure di intervento ha aperto spazi nuovi per la definizione di soggetti istituzionali pubblici e privati e per la distribuzione di funzioni specifiche di amministrazione e controllo per la gestione del territorio e delle risorse in esso localizzate. Il riferimento⁵⁷ è alle misure previste nel Reg. 1782/2003 per la condizionalità sia per quanto concerne la formulazione delle buone pratiche agricole che le stesse procedure di controllo, allo stesso Regime di Pagamento Unico, e parzialmente al sistema di consulenza aziendale.

Come è stato rilevato da alcuni studiosi (Perone et. al, 2005) la riforma stessa aprirebbe ad un modello di policentrismo decisionale, Unione Europea, Stati Membri, governi regionali, in cui il ruolo e le strategie delle amministrazioni periferiche e degli altri attori coinvolti è tutto da esaminare. Pur nei limiti dati dall'impostazione e dagli scopi di questo lavoro, si tenterà nel prosieguo dell'analisi di tenere conto del ruolo svolto dai governi locali, in seno alla scena nazionale ed a quella comunitaria. Giova, in conclusione, ricordare che alcuni dei paesi oggetto dell'analisi comparata hanno ordinamento federale, come nel caso della Germania, o come la Spagna in cui il peso di alcuni governi regionali lascia spazio a riflessioni specifiche, o la stessa Gran Bretagna in cui è applicato un sistema di devoluzione che ha implicazioni rilevanti in tema di PAC. Per quel che concerne il caso italiano la stessa riforma del titolo V della Costituzione, amplia in misura considerevole il quadro della distribuzione delle competenze e degli assetti istituzionali, lasciando ampi spazi di azione ai 21 governi regionali nella scena politica nazionale.

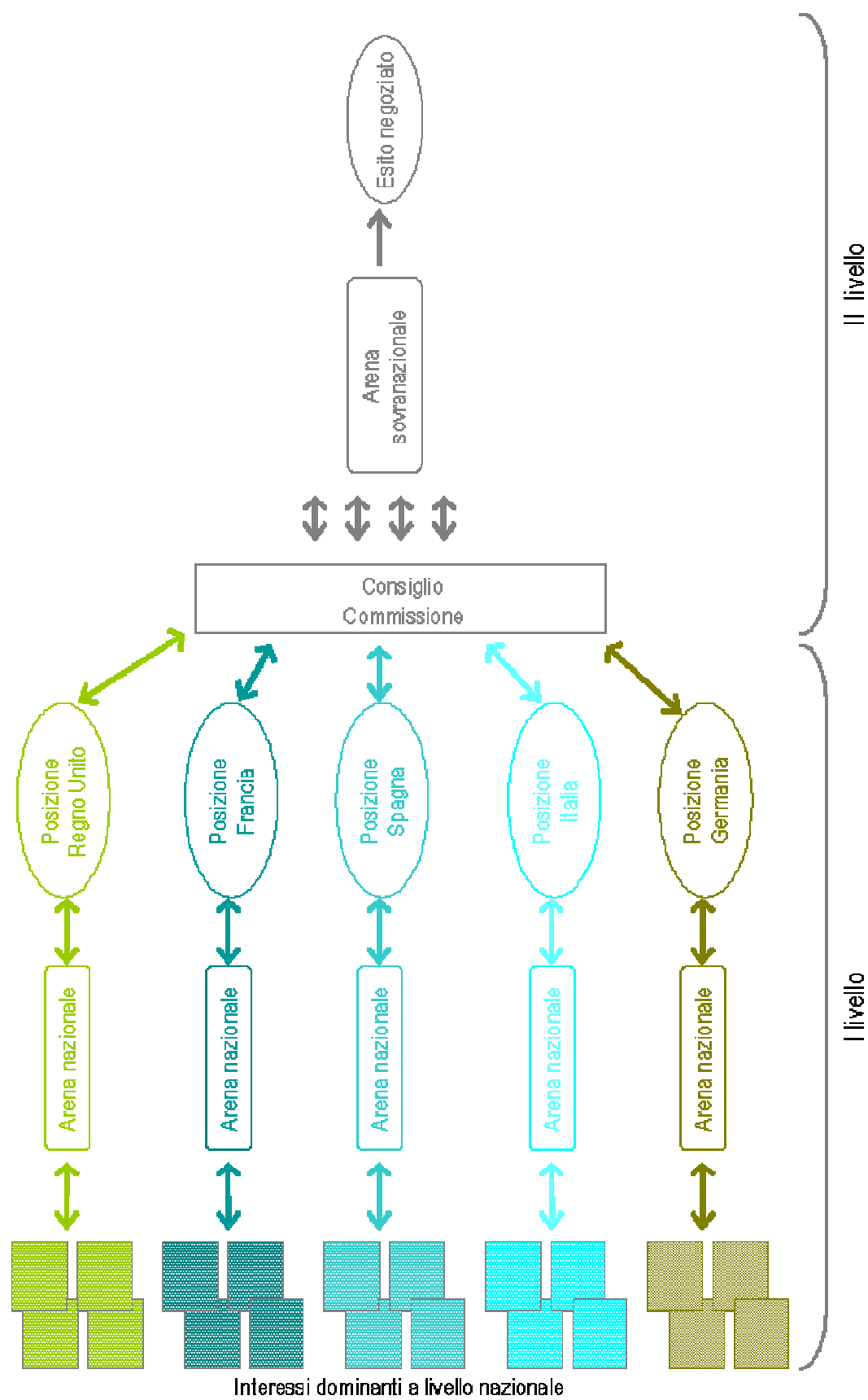
⁵⁷ Per una più estesa trattazione si rimanda al cap. 1.

3.6. Una chiave di lettura del *policy making process*

Nel corso dei paragrafi precedenti si è cercato di raccogliere gli elementi necessari all'individuazione di una chiave interpretativa all'interno della quale collocare la lettura della recente riforma della politica agricola comune. La direttrice di ricerca sviluppata capovolge la prospettiva analitica, guardando alla formulazione delle politiche come l'esito di un processo negoziale a due livelli: uno relativo alle singole scene nazionali (I livello), e l'altro relativo all'arena comune (II livello). Il passo successivo è rappresentato dall'individuazione di una cornice all'interno della quale collocare gli *stakeholders* coinvolti, i loro canali di influenza, ed il sistema di interazioni causali attraverso cui gli effetti considerati si trasmettono dai singoli ambiti nazionali alla scena europea e viceversa. Il quadro identificato è proposto in figura nella pagina seguente, nella quale è schematizzata una possibile chiave interpretativa del *policy making process* agricolo comunitario. E' importante evidenziare che in figura si rappresenta un processo stilizzato, che ha per protagonisti i cinque paesi oggetto dell'analisi comparata sviluppata nel prossimo capitolo.

Procediamo alla descrizione di tale schematizzazione recuperando le ipotesi analitiche esposte a conclusione del paragrafo 3.2. In primo luogo, è stata individuata l'importanza di un'analisi a due stadi: quello comunitario ed i singoli contesti nazionali (Putnam, 1988, Patterson, 1997, Petit, 1985, 1989). Nella figura 3.5 i due livelli sono definiti dalle differenti sfumature di colore assegnato, oltre che dalla stessa impostazione grafica. Il processo politico sarebbe caratterizzato dal meccanismo di scambio continuo tra le singole scene nazionali e l'arena comunitaria attraverso un sistema di *feedbacks* costanti, i cui esiti si trasmettono specularmente nella scena europea e in quelle nazionali (rispettivamente II e I livello), fino a determinare gli esiti del processo stesso. In figura tali dinamiche sono indicate dalla doppia freccia che caratterizza la gran parte delle sequenze negoziali del processo. Gli interessi dominanti nazionali condizionano il dibattito interno agli Stati e conseguenzialmente la posizione assunta dagli stessi in seno all'arena europea. L'esito del negoziato, ovvero la formulazione delle politiche, sarà in definitiva il risultato di un processo di contrattazione tra gli SM.

Fig. 3.5. Una possibile chiave di lettura del policy making process agricolo comunitario

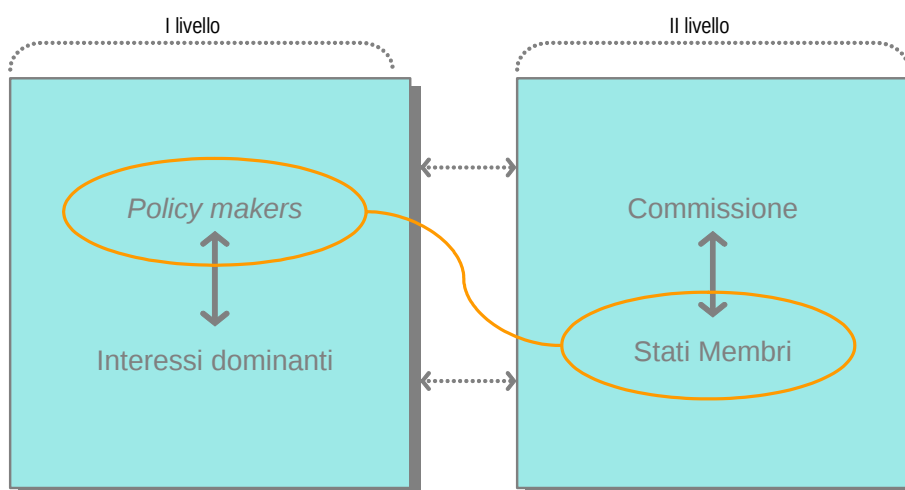


La disamina fin qui offerta ha tentato di introdurre alcuni elementi di riflessione che consentissero di individuare le dinamiche interne al quadro istituzionale e la “geografia dei canali d’influenza” degli attori che prendono parte al *policy making process* agricolo comune. In questa direzione, la domanda che ci si pone è: - come si inseriscono gli interessi dominanti all’interno del contesto istituzionale? A quale livello interagiscono gli attori coinvolti? Attraverso quali meccanismi?

Il ruolo di formulazione e di disegno delle politiche giocato dai *policy makers* nazionali al livello I è assimilabile a quello ricoperto dalla Commissione a livello comunitario. L’ipotesi è che gli interessi dominanti agiscano nell’indirizzare l’azione dei *policy makers* nazionali, con un meccanismo speculare a quello attraverso cui gli SM, in seno al Consiglio, interagiscono con la Commissione all’interno del *decision making process* al livello II.

L’analisi della procedura decisionale ha mostrato il condizionamento svolto dai gruppi di interesse e dalle rappresentanze nazionali nell’orientare il percorso legislativo e la formulazione delle scelte politiche. In questo senso, è possibile assumere che il *policy bargaining* sia contraddistinto da interazioni a due stadi tra il tavolo negoziale nazionale (interno agli SM) e quello sovranazionale tra i singoli paesi e la Commissione.

Fig. 3.6. Un’ ipotesi di lettura del *policy bargaining*: i meccanismi di interazione tra gli attori coinvolti.



In tale sistema le posizioni ricoperte dai *policy makers* degli SM nell'azione di formulazione politica (al I livello) sono speculari al ruolo giocato dalla Commissione nel disegno delle politiche (al II livello). Gli *stakeholders* nazionali condizionano il processo decisionale interno agli SM, nella stessa misura in cui i rappresentanti di governo svolgono attività di pressione sulla Commissione per orientarne l'attività di formulazione delle politiche. I margini di manovra che i gruppi di pressione concedono all'azione dei *policy makers* nazionali sono speculari ai gradi di libertà offerti dai rappresentanti di governo nazionali alla Commissione, in entrambe le sue funzioni istituzionali: iniziativa legislativa ed esecutiva. Le implicazioni che ne derivano sono relative all'esito dei processi di riforma delle politiche agricole, come sintetizzato graficamente nella figura 3.6. La spinta innovativa o viceversa la carica inerziale verso revisioni radicali sarà condizionata dal ruolo giocato dalla Commissione nel condurre il negoziato. All'interno del *policy bargaining*, la Commissione vedrà rafforzarsi la sua posizione in funzione della concomitante azione dei vincoli finanziari (Cioffi, Sorrentino, 1998, Ackrill, Kay, 2004) delle spinte in sede multilaterale, e dell'azione condotta dagli SM, a loro volta vincolati dalle *lobbies* interne (Patterson, 1997) e dalle interazioni tra questi fattori e l'insieme degli attori coinvolti ai due livelli.

La lettura del percorso evolutivo della PAC fin qui discussa ha guardato al *policy making process* come ad un processo negoziale, le cui linee di sviluppo saranno determinate dall'evoluzione del potere contrattuale degli attori coinvolti. In questa direzione, l'interrogativo che si configura è: - quali elementi concorrono a determinare la posizione negoziale di un paese ovvero la sua capacità di difesa degli assetti distributivi e di orientamento delle linee politiche di sviluppo del processo di riforma?

Recuperando la nozione di *win set* introdotta da Putnam⁵⁸ (1988), si è mostrato come i gradi di libertà, che il quadro delle pressioni interne lascia all'azione dei rappresentanti di governo in sede negoziale, condizionino il posizionamento strategico assunto dagli stessi all'interno del negoziato (II livello). L'attività dei *policy makers* nazionali sarà determinata dal peso che i gruppi di pressione rivestono nelle scene interne (I livello). Ovverosia, gruppi di natura eterogenea con interessi differenziati determineranno vincoli minori all'azione dei rappresentanti di governo, poiché, essi, confrontandosi con una platea di beneficiari più ampia, godranno di maggiore flessibilità

⁵⁸ Cfr. paragrafo 3.2.

nell'azione politica. Tali governi, pertanto, si presenteranno nei negoziati internazionali con un *win set* più esteso. Nella misura in cui, i *policy makers* non saranno “ostaggio” di interessi nazionali concentrati e radicalizzati, saranno in grado di affermarsi nell'arena comune, ricoprendo una posizione negoziale di primo piano.

Al contrario, se la struttura delle *lobbies* è fortemente concentrata e riveste un ruolo determinante nel condizionare l'attività dei *policy makers* nazionali, accadrà che questi ultimi, confrontandosi con stringenti vincoli interni, vedranno erodersi le proprie possibilità di azione e di conseguenza il *set* di strategie disponibili. Questo causerà un loro riallineamento nella scena comune, su posizioni difensive e verosimilmente li relegherà ad un ruolo subalterno nei tavoli negoziali. In definitiva, esisterebbe una relazione inversamente proporzionale tra ampiezza del *win set* di strategie dei governi nazionali e la loro posizione negoziale in seno al processo politico internazionale.

L'analisi condotta nel corso del presente capitolo⁵⁹ ha cercato di ricostruire la complessa architettura istituzionale comunitaria e le specificità del processo decisionale agricolo. In questa sede, si vuole approfondire l'esame dei riflessi che le caratteristiche del *framework* istituzionale e le specificità delle procedure che presiedono al processo decisionale hanno sull'esito del *poly making process*. In questa direzione, muovendo dal contributo di Putnam (1988) e dal ruolo giocato dai *win set* nel condizionare la posizione negoziale degli SM, si procede di seguito ad una analisi che mira ad illustrare il ruolo giocato dal quadro istituzionale e dalle procedure decisionali sugli esiti del processo negoziale.

Supponiamo che in un ipotetico “Consiglio” alcuni SM dibattano rispetto ad un tema oggetto di negoziazione, anche in questo caso il processo è fortemente semplificato e concerne i cinque paesi oggetto di studio nel capitolo che segue. L'esito del negoziato, e quindi l'adozione delle misure ipotizzate, dipenderà dall'accordo che i paesi riusciranno a concludere. Tale accordo, a sua volta, sarà il risultato del prevalere della posizione negoziale di alcuni paesi su altri. La posizione assunta dagli SM all'interno del negoziato sarà determinata dal *win set* adottato dai rappresentanti di governo di ciascun paese.

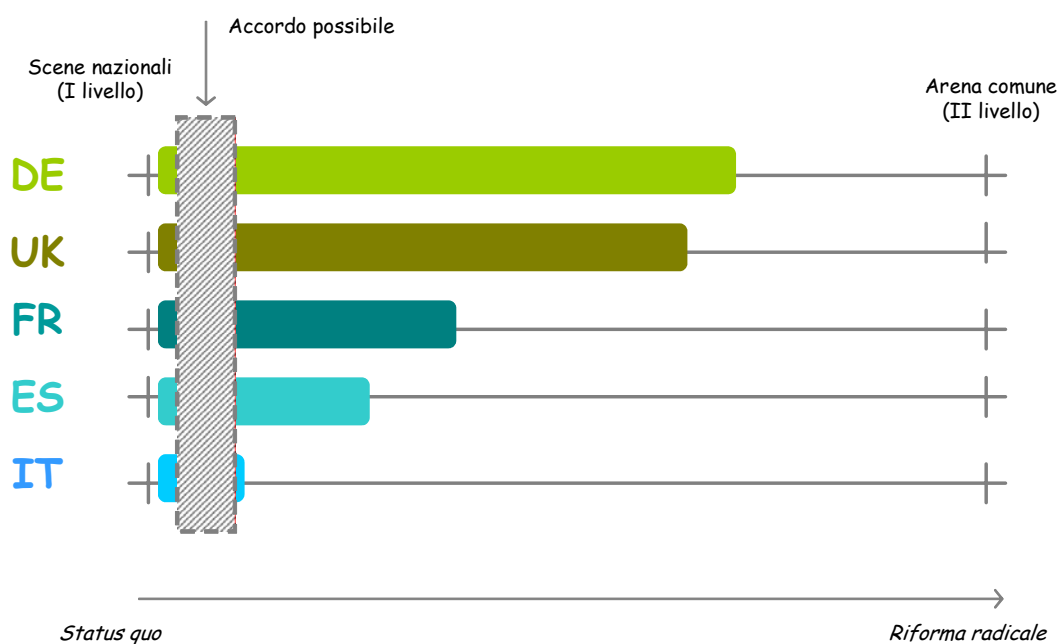
Al fine di porre in evidenza il ruolo giocato dal contesto istituzionale e dalle procedure decisionali, di seguito saranno discusse tre ipotesi di negoziato:

⁵⁹ Cfr. paragrafo 3.3.

1. Un negoziato di carattere strettamente intergovernativo
2. Un negoziato di accordo ne quale prevalga il metodo comunitario (maggioranza qualificata)
3. Un negoziato di carattere sovranazionale, ove si assuma un ruolo attivo della Commissione.

Nel primo caso, si ipotizza che i cinque paesi prendano parte ad un negoziato di carattere strettamente intergovernativo. La figura 3.7 schematizza l'ipotesi che ciascun paese si trovi a scegliere quale posizione assumere rispetto alla discussione di un ipotetico tema negoziale dell'agenda politica. I *decision makers* nazionali, rispetto alla questione oggetto di dibattito, adotteranno un *win set* che consentirà loro di soddisfare le istanze nazionali (in figura rappresentate sul lato sinistro, I livello), senza discostarsi dalla direttrice comune seguita dagli altri paesi (in figura indicato con il II livello, sul lato destro). In altri termini, i *policy makers* nazionali cercheranno di minimizzare la distanza tra gli interessi interni e la direttrice prevalente in ambito comune. Nello specifico, l'ipotesi è che l'accordo si collochi entro una scala (in figura indicato con l'ultima riga in basso), che presenta ai due poli lo status quo (sulla sinistra) ed al lato opposto una riforma radicale della politica in esame.

Fig. 3.7. Ipotesi di negoziato strettamente intergovernativo



Il negoziato in questione ha carattere intergovernativo e si suppone che i costi di non adesione di un partner al compromesso siano particolarmente elevati, per tutti i partners. Dati i *win sets*⁶⁰ di scelte politiche effettuati dagli Stati, essi negozieranno un accordo. Quest'ultimo sarà possibile esclusivamente all'interno di un intervallo in cui si intersecano i *win sets* di tutti i partecipanti alle negoziazioni. Come mostrato in figura, l'accordo sarà determinato dal paese con *win set* più ristretto. Ovvero, si verifica una situazione in cui il paese con un quadro di interessi interni particolarmente vincolante è in grado di condizionare l'esito del negoziato. In concreto tale scenario si configura, ad esempio, nel caso in cui uno Stato esprima potere di veto invocando la salvaguardia degli interessi nazionali, o il caso di più Stati "piccoli" che formino una minoranza di blocco, osteggiando il processo negoziale.

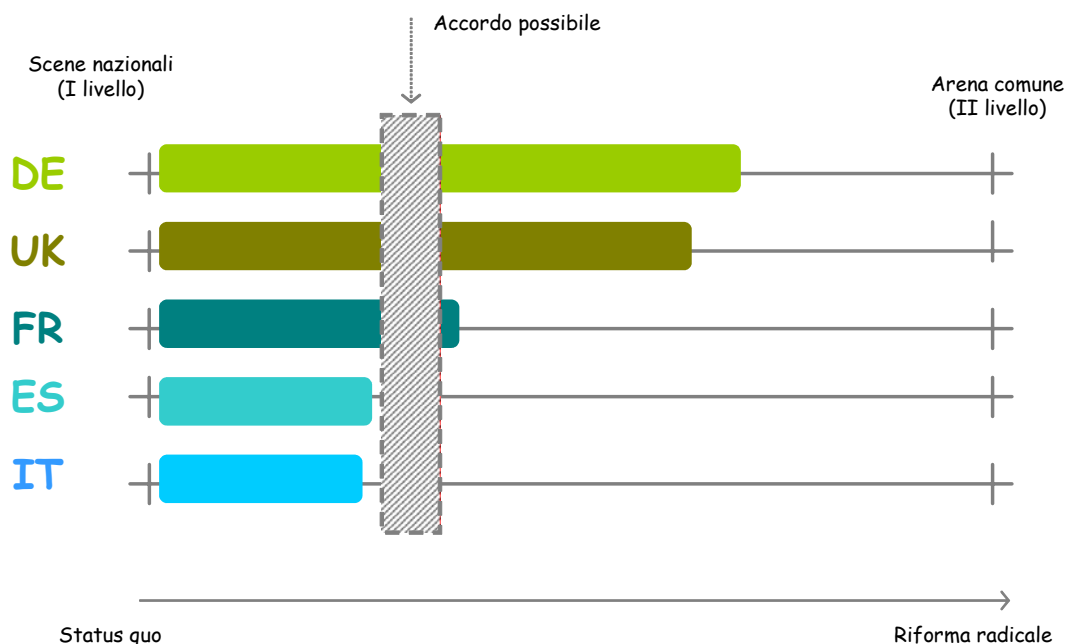
In definitiva, nel caso in cui i costi di mancato accordo sono elevati, accade che il paese con *win set* ridotto è "dominante" all'interno della scena comune e condiziona l'esito del negoziato. La capacità degli Stati "piccoli", ovvero con *win set* ristretti, di condizionare il negoziato sarà funzione del costo che gli altri partecipanti alle negoziazioni dovranno sostenere in caso di mancato accordo.

Nel caso in figura, date le dimensioni del *win set* l'accordo raggiunto avrà caratteristiche molto vicine allo status quo. In altri termini, all'interno del negoziato ipotizzato tenderà a prevalere un notevole fattore inerziale nel meccanismo di riforma delle politiche, determinato dal dominare degli interessi nazionali.

Prendiamo ora in esame una seconda ipotesi di scenario negoziale, in cui la negoziazione tra gli SM avvenga all'interno di un meccanismo decisionale differente, che preveda un accordo a maggioranza con l'applicazione del metodo comunitario; l'ipotesi è schematizzata in figura 3.8. In tal caso l'accordo si collocherà nell'intervallo in cui si intersecano i *win sets* della maggioranza dei partecipanti al negoziato, ovvero, all'interno di tale negoziato risulteranno "dominanti" le scelte politiche effettuate dalla maggioranza. Gli Stati che "ostaggio" dei vincoli nazionali non riusciranno a seguire la direttrice prevalente nella scena comune saranno, dunque, costretti a "subire" l'accordo. La carica riformatrice dell'accordo, e l'ampiezza dell'accordo stesso, dipenderà dalla

⁶⁰ E' appena il caso di sottolineare che il caso rappresentato in figura concerne un generico tema negoziale, i *win sets* assegnati ai singoli paesi sono del tutto casuali, non c'è alcun riferimento a contesti reali.

Fig. 3.8. Ipotesi di negoziato con metodo comunitario



capacità della maggioranza degli SM di “svincolarsi” dagli interessi nazionali per raggiungere la direttrice prevalente nell’ambito comune.

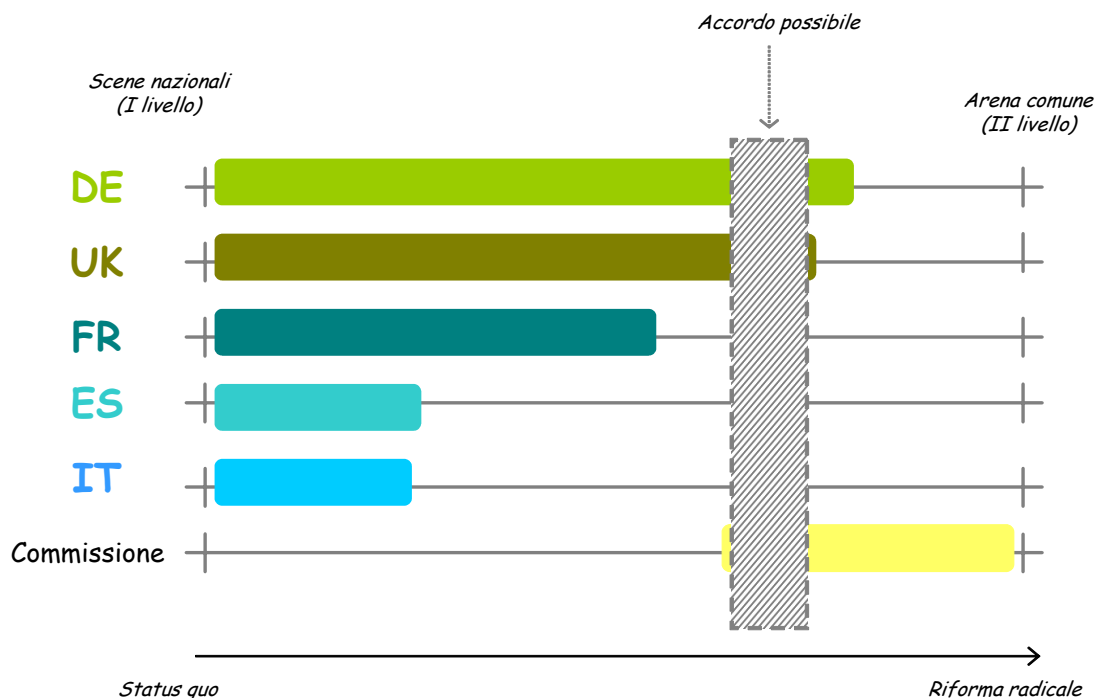
Terzo caso di analisi è rappresentato dall’ipotesi che il negoziato abbia un carattere strettamente sovranazionale e che la Commissione svolga un ruolo attivo all’interno del negoziato, la figura 3.9 schematizza tale ipotesi. Rappresentando la Commissione le istanze comunitarie, il suo *win set* sarà tutto spostato sul lato destro della figura, dove si collocano gli interessi sovranazionali. Per le riflessioni precedentemente discusse la dimensione del *win set* della Commissione sarà determinata da fattori contingenti, ad esempio dall’azione dei vincoli finanziari, da eventuali spinte in sede multilaterale, e dall’azione condotta dagli SM.

All’interno di un negoziato di questo genere l’accordo finale si collocherà nell’intervallo in cui si intersecano i *win sets* della Commissione e quelli del maggior numero di Stati. L’ampiezza dell’accordo, ovvero la sua capacità di soddisfare il maggior numero possibile di Stati, sarà determinato da un duplice fattore. Da una parte agiranno i vincoli contingenti che condizioneranno la proposta politica della Commissione. Ad esempio, più saranno stringenti i vincoli di bilancio o il peso delle pressioni che giungono dalle sedi multilaterali, oppure l’agire congiunto di tali spinte che rafforzerà il loro peso complessivo, più tale istituzione si manterrà su posizioni vicine al II livello,

ovvero agli interessi sovranazionali (il win set sarà tutto “schiacciato” sul lato destro in figura). Viceversa, qualora situazioni contingenti come quelle prospettate non si verificchino o non rappresentino un vincolo stringente per l’UE nel breve periodo, la Commissione sarà in grado di allargare il proprio *win set* (la cui banda si sposterà pertanto verso sinistra), venendo così incontro agli interessi nazionali.

Dall’altro lato, agiranno le singole scene nazionali ed il ruolo “attrattivo” giocato dai vincoli interni. La questione chiave è che gli Stati che proporranno un profilo di strategie “vincenti” più ampio, tenderanno ad avvicinarsi alle posizioni della Commissione ed alle direttrici prevalenti nell’ambito comune, assumendo in tal modo un ruolo determinante nell’accordo finale. Tali paesi godranno, dunque, di una migliore posizione negoziale che consentirà loro di orientare/condizionare la posizione della Commissione. In definitiva, gli ambiti nazionali e l’arena comune (I e II livello) agiranno da “poli attrattori”: la posizione negoziale dei paesi si rafforzerà nella misura in cui saranno in grado di minimizzare la distanza tra la posizione della Commissione ed il proprio quadro degli interessi interni.

Fig. 3.9. Ipotesi di accordo con ruolo attivo della Commissione



In concreto, il peso negoziale di uno Stato potrebbe tradursi nella sua capacità di instaurare un “dialogo preferenziale” con la Commissione, soprattutto nelle due fasi chiave dell’iter decisionale⁶¹, orientandone così l’azione politica. Questo accadrà a svantaggio di coloro che, “ostaggio” dei vincoli interni, non riusciranno ad affermarsi nella scena comune, ed il cui ruolo nell’orientamento del percorso di formulazione delle politiche resterà marginale.

In definitiva, la Commissione assumerà la regia dell’accordo e darà al processo di riforma un orientamento radicale (spostandosi verso destra, ed comprimendo il proprio *win set*) o conservatore (spostandosi verso sinistra ed allargando il proprio *win set*), in funzione della sua volontà/necessità di “incontrare” gli interessi degli SM. Occorrerebbe poi, sviluppare un’ultima riflessione relativa alla possibilità che gli SM avrebbero di avvicinarsi alla scena comune modificando non l’ampiezza del *win set*, bensì la sua posizione. In questo senso, tuttavia, negli scenari negoziali proposti si considera che qualora i rappresentanti di governo dovessero scegliere di “distanziarsi” dagli interessi interni per avvicinarsi alla scena comune, verosimilmente, perderebbero di rappresentanza, di identità nell’arena comunitaria.

Le ipotesi fin qui discusse rivestono, a parere di chi scrive, un ruolo centrale nell’analisi del *policy making process* comunitario. In particolare, esse appaiono strumenti interpretativi utili per la comprensione delle linee evolutive del processo negoziale agricolo e delle posizioni degli attori coinvolti.

Ad uno sguardo più attento, le tre ipotesi negoziali esaminate risultano particolarmente efficaci nel presentare un quadro stilizzato del percorso di sviluppo della PAC, collocandolo all’interno del percorso evolutivo del quadro istituzionale comunitario. Le tre ipotesi discusse stilizzano il passaggio da un modello di tipo intergovernativo ad un modello sovranazionale del cammino di integrazione europeo. Procediamo andando ad esaminare, parallelamente evoluzione dell’architettura istituzionale comunitaria e sviluppo della PAC.

La prima delle tre ipotesi discusse, esemplifica un contesto decisionale all’unanimità, del tipo sancito con il compromesso di Lussemburgo del 1966⁶². Essa

⁶¹ Ci si riferisce alle fasi di drafting ed esecutiva, cfr. paragrafo 3.3.2.

⁶² E’ il caso di ricordare che il trattato di Roma aveva previsto, a partire dal 1° gennaio 1966, che il voto all’unanimità sarebbe stato progressivamente sostituito dal voto a maggioranza qualificata. La Francia del generale de Gaulle si era opposta a tale evoluzione che privilegiava l’approccio sopranazionale all’approccio intergovernativo. Per segnare la sua opposizione, il governo francese aveva deciso di

appare particolarmente adatta a descrivere la fase di sviluppo della PAC che va, sostanzialmente, dal suo avvio alla fine degli anni '80. In virtù delle considerazioni sviluppate, è evidente che nella misura in cui si affermano gli interessi nazionali e valga il potere di veto, lo status quo diventa la soluzione dominante. Tale meccanismo contribuisce a spiegare la carica inerziale della politica agricola ed, in particolare, il forte vincolo al processo di riforma rappresentato dal prevalere degli interessi nazionali. A conferma di ciò è appena il caso di ricordare che la fase istituzionale citata, ha coinciso con oltre un trentennio di storia della PAC, tutto segnato dal meccanismo di regolazione via mercato. Nel corso del quale, essa è riuscita a “resistere” ad ogni tentativo di riforma, mostrando una natura *path dependency* rilevante⁶³. L'ipotesi schematizzata appare particolarmente efficace nel descrivere le lunghe contrattazioni tra SM, le cosiddette “maratone agricole” per la fissazione dei prezzi, con il ruolo difensivo giocato dagli interessi nazionali, che hanno caratterizzato la prima fase di vita del I Pilastro, prevalendo su qualunque tentativo di riorientamento della politica agricola.

La fase successiva di sviluppo della PAC, ovvero quella avviata con la riforma Mac Sharry, è coincisa con i passaggi di completamento delle riforme istituzionali dell'Unione degli '90, con il rinnovamento dell'architettura istituzionale comunitaria avviato con l'Atto Unico e proseguito poi con la revisione dei Trattati⁶⁴. Tale passaggio può essere esemplificato all'interno della seconda delle ipotesi di negoziato proposto, con il rafforzamento del criterio comunitario e della maggioranza qualificata. In un contesto di applicazione del metodo comunitario con una logica d'integrazione, caratterizzata dal monopolio del diritto d'iniziativa della Commissione, ed il ricorso generalizzato al voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio. In quest'ambito la spinta riformatrice che pur caratterizza gli orientamenti della Commissione tende ad essere fortemente ridimensionata dal ruolo giocato dagli SM, i quali come mostrato nel caso della riforma Fischler rivestono un ruolo centrale nel condizionare l'esito dell'accordo finale.

praticare la "politica della sedia vuota", rifiutando di partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri dal 30 giugno 1965. Il compromesso di Lussemburgo, firmato il 30 gennaio 1966, pose fine alla crisi che opponeva la Francia ai suoi cinque partner europei ed alla Commissione stessa, prevedendo che: "Qualora, nei casi di decisioni che possano essere adottate a maggioranza su proposta della Commissione, siano in gioco rilevanti interessi di uno o più Stati della Comunità, i membri del Consiglio devono adoperarsi per giungere, entro un congruo termine, a soluzioni che possano essere approvate da tutti i membri del Consiglio, nel rispetto dei loro interessi reciproci e di quelli della Comunità" (CE, 2000).

⁶³ Cr. paragrafo 3.4.1.

⁶⁴ Cfr paragrafo 3.3.

La terza delle ipotesi discusse rappresenta uno scenario, auspicabilmente⁶⁵ in divenire. Ovvero, il superamento dei poteri dei governi nazionali e dell’“Europa delle patrie”, rispetto ad un modello federativo con forti poteri assegnati alla Commissione ed agli organismi sovranazionali. All’interno di un negoziato in cui il ruolo della Commissione è di primissimo piano nell’orientare il processo di riforma. In questa direzione, è ragionevole ipotizzare che prevalga la linea “riformatrice” della Commissione. Guardando alla PAC, un contesto siffatto lascerebbe non molti spazi all’autoconservazione determinata dal prevalere del ruolo e degli interessi degli SM. E’ evidente che il presupposto di questo scenario è un mutamento della cornice istituzionale che rafforzi la legittimazione democratica della Commissione nel contesto sovranazionale.

⁶⁵ Almeno per le posizioni europeiste.

4.

4.1. Introduzione all'analisi dei casi studio: l'approccio metodologico e le fonti

Oggetto del presente capitolo è un'analisi comparata tra cinque Stati Membri: Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Italia. Lo studio procede in una duplice direzione. In primo luogo, l'attenzione si focalizza sull'evoluzione della posizione negoziale ricoperta da ciascun paese nell'iter decisionale della riforma e più in generale sul ruolo ricoperto all'interno del *policy making process* agricolo comunitario. Parallelamente, si è lavorato alla ricostruzione della cornice degli interessi dominanti interni ai cinque casi studio. Sfruttando gli elementi chiave individuati, si suppone sia possibile configurare i *win sets* dei rappresentanti di governo nazionali di ciascuno dei cinque SM, costruendo un quadro complessivo del ruolo giocato dagli stessi in seno alla scena comune.

L'indagine è stata condotta come un *desk study*, le fonti di informazione utilizzate sono molteplici. Oltre alla tradizionale ricerca bibliografica, si è proceduto ad un'attenta rassegna della pubblicistica UE, al fine di costruire la posizione ed il ruolo ricoperto dagli Stati oggetto di indagine. Utilizzando le informazioni raccolte attraverso la lettura dei documenti ufficiali, le dichiarazioni rese alla stampa dai governi nazionali, il quadro degli accordi e delle alleanze tra i paesi, è stato composto un primo quadro d'insieme. Quest'ultimo è andato via via arricchendosi attraverso la ricerca di informazioni e documenti, principalmente telematica, sui siti ufficiali delle istituzioni governative, degli enti di ricerca, delle organizzazioni professionali e delle associazioni ambientaliste e dei consumatori di ciascun paese. Successivamente a questa fase, si è cercato di tessere una

rete di scambio con alcuni esperti chiave individuati all'interno del mondo accademico o in istituti di ricerca nei paesi oggetto dell'analisi.

Il capitolo è organizzato in cinque paragrafi, uno per ciascun paese. Giova rilevare le difficoltà incontrate nella reperibilità ed accessibilità⁶⁶ alle informazioni, che ha condizionato lo sviluppo dello studio, specie per alcuni aspetti. Il riferimento è, in primo luogo, alle questioni legate all'implementazione nazionale della Riforma. In questo senso, peraltro, è appena il caso di ricordare che alcuni dei paesi oggetto di indagine hanno avviato la riforma Fischler a partire dal 2006, ciò ha contribuito a complicare ulteriormente la raccolta delle informazioni relative. Per ciascun paese, si cercherà di seguito di esaminare i seguenti elementi:

- I. un quadro di sintesi del *decision making system* e degli orientamenti delle politiche agricole nazionali,
- II. l'analisi del ruolo svolto nel corso del recente negoziato di riforma dai *policy makers* nazionali,
- III. il disegno di implementazione della riforma Fischler adottato,
- IV. la ricostruzione del quadro degli interessi dominanti a livello nazionale.

Prima di procedere di seguito sono riportate alcune tabelle relative ai cinque paesi oggetto di studio. Nella tab. 4.1, sono riferiti alcuni indicatori relativi alla superficie agricola ed alla quota di popolazione nazionale.

Tab. 4.1. Alcuni indicatori: superficie e popolazione

Stati	Popolazione (milioni di abitanti)	Popolazione urbana (% sul totale)	Popolazione rurale (% sul totale)	Popolazione agricola (% sul totale)	Superficie Totale (milioni di ha)	SAU (milioni di ha)	SAU (% sul totale)
Francia	60,7	73,5	23,4	3,1	55	29,6	53,8
Germania	82,6	86	11,5	2,5	34,9	17	48,7
Regno Unito	59,8	87,4	10,9	1,7	24,1	16,9	70,1
Spagna	41,1	69,3	23,4	7,3	49,9	30,2	60,5
Italia	57,3	62,1	32,5	5,4	29,4	15,4	52,4

Fonte: FAOSTAT, 2005.

⁶⁶ Appare superfluo sottolineare, come oltre alla reperibilità delle informazioni, un ostacolo rilevante è rappresentato dall'accessibilità alle informazioni stesse, ovvero dall'esame di documenti nelle lingue nazionali.

La tabella è utile al fine di fornire un quadro d'insieme sul peso che la popolazione agricola e rurale riveste sulla quota totale, importante per comprendere il ruolo e la distribuzione delle aree rurali ed agricole nel paese e la loro importanza in termini sociali. Nella seconda parte della tabella sono riportati alcuni dati relativi alla superficie agricola nazionale ed alla quota relativa sulla superficie totale.

Nella tabella 4.2 Si mostra l'importanza relativa che il settore agricolo riveste nei cinque contesti nazionali in termini di contribuzione al PIL e rispetto all'occupazione. Va rilevata la scarsa contribuzione al PIL nel caso di Germania Regno Unito che registrano i valori più bassi dell'UE, e la quota invece degli altri SM che si attesta su valori non troppo dissimili.

Tab. 4.2. Rilevanza dell'agricoltura sul PIL e sull'occupazione

Paesi	Incidenza dell'agricoltura sul PIL nazionale	Quota occupazione agricola
<i>Francia</i>	2	4,3
<i>Germania</i>	0,7	2,4
<i>Regno Unito</i>	0,7	1,2
<i>Spagna</i>	3,6	5,6
<i>Italia</i>	2,2	4,7
UE 15	1,6	5,4

Fonte: INEA, 2005.

Nella tabella 4.3. sono riportati alcuni indicatori relativi alla produzione agricola di ciascun paese in esame, ed alla posizione rispetto al bilancio comunitario. L'analisi include i principali contributori e beneficiari netti della PAC, rispettivamente Germania e Spagna. La Francia come noto è il principale beneficiario dei pagamenti diretti.

Nella tab. 4.4. sono sintetizzati alcuni indicatori che riassumono il quadro delle caratteristiche strutturali delle agricolture dei cinque Stati oggetto di studio. E' evidente come i processi di razionalizzazione fondiaria siano pressochè completati per Germania, Francia e Regno Unito, diversamente da quanto accade nel caso di Spagna, ma soprattutto dell'Italia. Per le quali la distribuzione delle aziende per classi di dimensione vede ancora la nettissima prevalenza delle piccole imprese che rappresentano rispettivamente oltre il 50% del totale nel caso della Spagna e poco più del 75% nel caso italiano.

Tab. 4.3. Contribuzione agricola e di bilancio degli SM

Paesi	Contributo % alla produzione agricola UE	Ripartizione delle erogazioni Feoga Garanzia		Ripartizione Feoga Garanzia in pagamenti diretti		Contribuzione al budget UE		Posizione netta di bilancio	
		(Milioni di euro)	(%)	(Milioni di euro)	(%)	(Milioni di euro)	(%)	(Milioni di euro)	(%)
Francia	20,6	10.419,1	48,1	7.732,9	25,7	14.113	19,4	3.693,9	4,2
Germania	13,2	5.843,3	27,0	4.058,4	13,5	16.914	23,2	-11.070,7	-10,0
Regno Unito	7,8	3.971,4	9,0	3.132,3	10,4	7.871	10,8	-3.899,6	-1,8
Spagna	11,9	6.459,1	29,8	4.688,6	15,6	6.676	6,6	216,9	8,0
Italia	13,9	5.372,7	12,1	3.518,7	11,7	10.639	14,6	-5.266,3	-2,5
UE 15	100,0	21.646,5	100,0	30.040,0	100,0	42.100,00	100,0	-	-

Fonte: Inea e Commissione Europea, 2003.

Tab. 4.4. Le caratteristiche strutturali delle agricolture dei cinque SM.

Paesi	Aziende agricole per classe di dimensione									
	< 5 ha		5 - 20 ha		20 - 50 ha		> 50 ha		totale	
	(val. ass. x 1000)	(%)	(val. ass. x 1000)	(%)	(val. ass. x 1000)	(%)	(val. ass. x 1000)	(%)	(val. ass. x 1000)	(%)
Francia	169,50	27,61	120,87	19,69	121,33	19,76	202,30	32,95	614,00	100,00
Germania	97,46	23,64	137,27	33,29	94,03	22,81	83,54	20,26	412,30	100,00
Regno Unito	103,52	36,89	56,68	20,20	45,01	16,04	75,41	26,87	280,63	100,00
Spagna	629,96	55,22	300,47	26,34	113,76	9,97	99,55	8,73	1.140,73	100,00
Italia	1.508,88	76,83	327,27	16,66	87,26	4,44	40,40	2,06	1.963,82	100,00

Fonte: Eurostat, 2003.

Al contrario è rilevante la quota di aziende di grandi dimensioni che rappresentano oltre il 30% del totale delle imprese francesi, e quote rispettivamente del 20% e del 26% nel caso di Germania e Gran Bretagna. In generale nel caso dei tre paesi continentali appare notevolmente omogenea la distribuzione per classi di dimensione delle imprese, diversamente da quanto, come accennato, accade nel caso di Spagna e Italia.

Nella tabella 4.5. si è scelto di riportare alcuni indicatori relativi alla specializzazione produttiva dei cinque paesi oggetto di studio. Spicca la posizione francese leader europeo per la produzione di grano, vino e mais. Seguono i paesi mediterranei con quote rilevanti di produzione di frutta fresca e olio di oliva.

Tab. 4.5. La specializzazione produttiva dei cinque SM

Produzioni	Francia		Germania		Regno Unito		Spagna		Italia	
	Quota/totale produzione nazionale	Quota/totale produzione UE	Quota/totale produzione nazionale	Quota/totale produzione UE	Quota/totale produzione nazionale	Quota/totale produzione UE	Quota/totale produzione nazionale	Quota/totale produzione UE	Quota/totale produzione nazionale	Quota/totale produzione UE
grano	9,2	34,2	7,8	19,4	10,1	14,1	3,6	7	4,4	10,9
mais	3,7	36,9	1,4	9	-	-	1,9	9,9	4,3	28,4
riso	0,1	4,4	-	-	-	-	0,8	31,1	1,1	51
olio di oliva	-	0	-	-	-	-	6,1	34,8	5,3	38,2
frutta fresca	4,4	14	-	-	1,6	1,9	26,3	43,8	15,4	32,7
ortaggi	4,6	14,1	2,7	5,6	6,2	7,1	14,1	22,5	12,1	24,5
vino	14,2	52,1	2,6	6,3	-	-	3,2	6,1	10,7	26,2
latte	12,2	20,2	19,5	21,7	16,9	10,6	6,4	5,6	9,9	11
carne	12,2	27,8	9,7	14,8	14,2	12,1	7,4	8,8	8,4	12,7
suini	4	12,4	10,1	21	5,1	6	9,5	15,4	4,5	9,3

Fonte: Eurostat, 2000, dati espressi in percentuale.

4.1. IL CASO FRANCESE

4.1.1. Breve quadro del contesto produttivo nazionale

Il comparto agricolo rappresenta un importante settore produttivo nazionale, con l'impiego di una quota pari al 4.3% dell'occupazione e una contribuzione al PIL pari al 2,0% (Inea, 2005). La Francia è il principale produttore agricolo europeo, rappresentando più del 20% della produzione comunitaria. Per la produzione di cereali ottiene, infatti, il primato europeo (quinto a livello mondiale) e si piazza al secondo posto nella produzione di vino (seconda solo all'Italia). La Francia è il secondo produttore comunitario di latte (quinto mondiale), il primo produttore europeo di barbabietola da zucchero e di semi oleosi.

Le regioni agricole del paese tradizionalmente vocate sono tre: *les pays de labours* (terre lavorate per mezzo di aratura), situati soprattutto al nord e nel centro del Bassin Parisien, dove prevale la coltivazione di cereali; *les pays d'herbage et de bocage* (allevamento e pascolo), situati nella parte ovest della Francia, dove prevale l'allevamento di bovini, suini, ovini e caprini; *les pays de cultures spécialisées (culture specializzate)*, situati nella Bretagna, Val della Loira e Valle del Reno nei quali in cui si concentra oltre ad una parte della produzione zootecnica, la produzione di ortofrutticoli, la viticoltura e il florovivaismo.

I dieci principali dipartimenti⁶⁷ dal punto di vista della produzione agricola sono situati a Nord della cosiddetta linea Nantes – Strasburgo, questi da soli producono quanto i quarantacinque più piccoli. In generale il cuore della produzione agricola si localizza nel nord e nelle zone ovest del paese. La forte concentrazione produttiva si accompagna anche alla notevole specializzazione: dieci dipartimenti, forniscono più del 40% del totale della produzione di latte, addirittura una sola regione, la Bretagna, produce da sola più del 45% della produzione nazionale di carne suina. Un discorso assai simile vale anche per i cereali e la carne bovina. Secondo alcune stime l'80% della produzione agricola sarebbe localizzata sul 20% della superficie agricola utilizzata (Hervieu, 1997). Questo doppio fenomeno di concentrazione e specializzazione è in parte il risultato di un orientamento che la politica agricola ha avviato all'inizio degli anni

⁶⁷ Si ricorda che la Francia è divisa in 22 regioni, a loro volta divise in 96 dipartimenti.

'60, oltre che una tendenza generale delle agricolture di quasi tutti i paesi industrializzati, superando il modello agricolo fino ad allora incentivato per cui si diceva che “la Francia producesse un po' di tutto dappertutto” (Hervieu, 1997).

Le politiche agricole nazionali hanno fortemente incentivato la vocazione produttiva nazionale riassunta nel famoso slogan “pas des pays, sans paysans”, orientamento, peraltro, testimoniato dall'ingente trasferimento di risorse pubbliche assegnate al comparto agricolo. Sul finire degli anni '90 oltre il 10% del bilancio pubblico veniva destinato al settore primario, e di questi, la metà circa era finalizzata a misure di protezione sociale. In generale, oltre l'80% del regime di protezione agricolo era finanziato a livello nazionale, quando in quello stesso periodo il comparto assorbiva circa il 4'8% della popolazione attiva e contribuiva al 2,5% del PIL (Agreste, 1997).

Nella tabella che segue sono riassunti alcuni indicatori delle strutture agricole francesi. Giova ricordare che in Francia i processi di razionalizzazione fondiaria si compiono in tempi assai recenti tanto che rimane rilevante, fino agli anni '60, il peso della piccola proprietà contadina. Per quanto concerne la distribuzione per fasce di età, sul totale degli impiegati in agricoltura, una percentuale del 26% circa è rappresentata da giovani agricoltori, fino a 40 anni d'età, mentre i conduttori con oltre 55 anni d'età rappresentano circa il 30% degli occupati totali, di questi oltre il 13% sono ultrasessantacinquenni (Agreste, 2000).

4.1.2. Gli orientamenti della politica agricola nazionale

La politica agricola francese in funzione del ruolo strategico che il settore occupa nell'economia nazionale è stata da sempre caratterizzata da un approccio fortemente protezionistico, con una massiccia azione di difesa delle produzioni nazionali avviate alla fine dell'800 e proseguita, in misura pressoché invariata, fino al dopoguerra. Essa ha visto affermarsi un modello di intervento nel settore in cui alle tradizionali misure di sostegno dei redditi e dei prezzi si sono accompagnate misure strutturali.

Gli strumenti di sostegno già agli inizi del'900 prevedevano non solo misure commerciali ma anche alcuni interventi di assistenza sociale tra cui la creazione di istituti di credito agevolato, misure ad hoc per incentivare l'assicurazione agricola, oltre

all'implementazione di programmi di assistenza tecnica. L'azione pubblica si è sostanzialmente per anni con la determinazione di prezzi garantiti per gran parte delle produzioni agricole, unitamente a varie misure di sostegno alle esportazioni (Lizzi, 2002).

La politica agricola nazionale è stata storicamente indirizzata all'incremento produttivo. Tanto che già alla fine degli anni '50 cominciavano a registrarsi eccedenze consistenti per grano zucchero e vino, tanto da richiedere interventi per il sostegno alle esportazioni o per la distillazione, nel caso del vino. Nella seconda metà degli anni '50 venne costituita un'organizzazione di sostegno e garanzia dei mercati agricoli e successivamente nel 1962, un Fondo di orientamento e di regolazione dei mercati (FORMA), con meccanismi di funzionamento assai simile a quelli che di lì a breve saranno adottati nell'ambito del FEOGA (Fanfani, 1998). Entrambi questi aspetti sono di grande interesse, se si considera che in quegli stessi anni prendeva avvio la politica agricola comune e contribuiscono a rafforzare l'ipotesi già discussa del ruolo egemone ricoperto dalla Francia nell'orientare fin dal suo avvio la PAC, e della necessità francese di trovare un mercato di sbocco per la produzione nazionale.

Cambiamenti significativi all'orientamento delle politiche d'oltralpe arrivarono al principio degli anni '60, con il governo De Gaulle, in concomitanza con l'avvio del mercato europeo, che videro l'avvio di nuovi interventi volti all'ammodernamento strutturale, finalizzati a contrastare la frammentazione fondiaria e ad incentivare l'efficienza aziendale. Tra i risultati di questi interventi, già negli anni '70 e con una tendenza in costante crescita, si registra l'incremento delle dimensioni aziendali e la scomparsa delle piccole imprese. Sul finire degli anni '90 si contavano circa 700.000 aziende con una distribuzione equa per classi di dimensione. Solo per avere qualche numero di riferimento, i processi di razionalizzazione fondiaria avviati avevano condotto ad una riduzione delle unità produttive più piccole dell'ordine del 30% nel decennio 1987 – 1997, con una media europea del 20% (Agreste, 2000).

La legge di orientamento degli anni '90 hanno continuato in questa direzione oltre ad aver adottato misure volte ad incentivare il ricambio generazionale e misure ad hoc per aree interne svantaggiate. La posizione del governo francese in tema di agricoltura è infatti, riassunta all'interno del *Loa Orientation Agricole* (LOA), la legge nazionale di orientamento in agricoltura, adottata nel 1999 e successivamente rivista nel corso del

2005. Nella sua prima stesura del 1999, il LOA mostrava un approccio multifunzionale all'agricoltura francese ed una particolare attenzione allo sviluppo rurale. Tuttavia, l'esperienza del fallimento dell'applicazione della modulazione in Francia nel 2000, quando le risorse finanziarie drenate con tale strumento e destinate ai *Contrats Territoriaux d'Exploitation* (CTE), rimasero inutilizzate, ha generato forti dubbi circa il supporto attraverso il II Pilastro e i suoi strumenti (Agra Europe, 2001).

La revisione del LOA del 2005 ha cercato di adattare al contesto francese le recenti riforme della PAC. Gli obiettivi restano quelli di sostenere il reddito agricolo, di modernizzare l'agricoltura francese e di innalzarne i livelli di competitività, ma a questo si unisce la necessità di garantire la qualità e la sicurezza dei prodotti agricoli e il rispetto dell'ambiente (Agra Europe, 2005). In realtà, le organizzazioni ambientaliste nazionali hanno premuto, nella fase di stesura della legge, al fine di ottenere un rafforzamento delle misure in favore dell'ambiente. Tuttavia, la direzione eminentemente produttivistica del disegno di intervento di politica agricola, sembra riflettere in misura prioritaria le istanze dei produttori più che quelle degli ambientalisti e della società civile.

Il principale obiettivo di politica agricola è quello di mantenere e incoraggiare l'attività agricola in tutto il paese, incluse le aree più marginali di paese, la Francia “deve rimanere un produttore agricolo anche se i costi di produzione sono più alti qui che in altre zone del mondo” sosteneva Chirac in un'intervista recente (Agra Europe, 2005). La posizione francese può essere riassunta nell'espressione “la ferme France”, che ritorna più volte nella pubblicistica e in alcuni documenti ufficiali, espressione che conferma la linea difensiva rispetto alla PAC.

4.1.3. La posizione francese nel corso del negoziato di riforma Fischler

L'analisi condotta ha mostrato come la priorità del governo francese sia quella di mantenere la propria posizione fortemente protezionista, il più a lungo possibile, e di procrastinare il supporto di mercato attraverso i tradizionali strumenti del PAC. LA riflessione che è emersa nel corso dello studio è che ancora non esista nel paese, a livello istituzionale, un'idea chiara circa il futuro dell'agricoltura e delle linee di intervento nel settore, e come la gestione attuale unitamente alle scelte fatte soffrano di una prospettiva di gestione di breve periodo, che non guarda ai futuri sviluppi né a livello nazionale, né

tanto meno, a livello comunitario e in sede multilaterale. Tale prospettiva, peraltro comune al contesto comunitario, nel caso francese appare un orientamento per così dire strategico. Ovvero, il risultato dell'assenza di un'idea chiara circa gli sviluppi futuri dell'intervento di politica agricola, che rafforzano nel paese la volontà di difendere il più a lungo possibile gli attuali assetti distributivi. Dal confronto con i nostri interlocutori è emerso, come la linea francese sia quella di mantenere un atteggiamento segnatamente difensivo nel tentativo di rallentare il processo di "liquidazione" della politica agricola europea. In questa direzione, peraltro, va ricordato che "l'attenzione" di Chirac alle politiche agricole, si sostanzierebbe anche nell'obiettivo francese di bloccare ogni tentativo di riforma fino alle prossime elezioni politiche previste per il 2007.

L'avversario di Chirac alle prossime elezioni sarà Nicolas Sarkozy, attuale ministro dell'interno, soprannominato "il Blair di Francia", per le posizioni fortemente liberali, qualora questi dovesse vincere è possibile ipotizzare che si assista ad un parziale riorientamento delle posizioni francesi rispetto alla PAC, e probabilmente ad un marcato rafforzamento dell'orientamento nazionalista. Inoltre, mentre lo zoccolo duro, per così dire, dell'elettorato di Chirac è rappresentato dal mondo agricolo e pertanto condiziona fortemente le scelte politiche attuali, Sarkozy raccoglie gran parte delle preferenze all'interno dell'élite urbana e potrebbe perciò incoraggiare parziali mutamenti al tradizionale protezionismo francese.

Fin dall'avvio del negoziato, nel 2002, le principali preoccupazioni del governo francese risiedevano nella ferma volontà di mantenere lo *status quo* del budget comunitario il più a lungo possibile. In altri termini, la speranza era quella di mantenere l'attuale stanziamento di risorse fino al 2013. La difesa del budget diventava strenua soprattutto con riferimento ai pagamenti diretti, fortemente difesi dal governo d'oltralpe, come noto la Francia è il primo beneficiario di tali aiuti. Ancora, nelle dichiarazioni ufficiali del ministero francese si evinceva la volontà di rafforzare le politiche per lo sviluppo rurale, ma solo a condizione che le risorse non venissero drenate dal I pilastro (Agra Europe, 2002). Al principio del negoziato il ministro agricolo francese Jean Glavany, socialista⁶⁸, aveva rilasciato numerose dichiarazioni circa la necessità di un riorientamento della PAC, che accogliesse le istanze dei consumatori specie in relazione a qualità e sicurezza delle produzioni agricole. A conferma di tale

⁶⁸ Faceva parte del governo socialista presieduto da Lionel Jospin.

orientamento, Glavany, aveva avviato un dialogo con i ministri tedesco e inglese. In quello stesso periodo Glavany ed il ministro tedesco e rappresentante dei Verdi Kunaste scrissero a quattro mani una lettera che tracciava i possibili sviluppi dell'intervento europeo in tema di PAC. Il richiamo che giungeva era verso un rafforzamento della modulazione e dei meccanismi di degressività ed ad un marcato "condizionamento" degli aiuti diretti alle questioni ambientali, della qualità dello sviluppo rurale del benessere animale. Nel marzo del 2002 emerse la questione legata alla modulazione che la Francia, su base volontaria aveva implementato due anni prima. Tuttavia, oltre alla netta riduzione dei CTE previsti, ne furono siglati 30.000 a fronte dei 100.000 previsti, tale problema mostrò le difficoltà legate all'impiego dei fondi drenati alla modulazione e le difficoltà connesse all'utilizzo di tale misura, giova ricordare che dei 230 milioni di euro di fondi modulati, ne furono spesi appena 15 milioni (Agra Europe, 2002).

Tra l'aprile ed il giugno del 2002 hanno avuto luogo le elezioni presidenziali e quelle legislative. Nelle prime, il Presidente uscente Jacques Chirac ha ottenuto la fiducia dell'elettorato per un secondo mandato (la cui durata, a seguito di una recente riforma costituzionale è stata ridotta da sette a cinque anni); nelle successive legislative il centrodestra, ricompattato in un unico grande partito (UMP), ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi.

La pubblicistica comunitaria sostenne che con Glavany, probabilmente la Francia (e l'UE) aveva avuto il "meno conservatore" dei ministri agricoli d'oltralpe (Agra Europe, 2002). Infatti, la parziale apertura mostrata alla vigilia del negoziato da Glavany, si interruppe bruscamente con il suo successore, Hervé Gaymard, nuovo ministro agricolo del partito gaullista RPR. Quest'ultimo, oltre a sospendere i piani della modulazione, avviò rapidamente un dialogo con il commissario Fischler. All'indomani della presentazione delle proposte della Commissione del luglio del 2002, la Francia fu il primo paese a prendere posizione. In un documento nel quale Gaymard sottolineava come il mandato di Agenda 2000, aveva previsto esclusivamente una revisione di alcuni mercati e che le proposte della Commissione erano assolutamente incompatibili con tale mandato. Nel documento si sottolineava come "il contratto firmato con gli agricoltori con Agenda 2000 doveva essere onorato", e definiva gli elementi "non negoziabili" della proposta ovvero: il taglio ai prezzi di intervento, in primo luogo quello dei cereali, il pagamento disaccoppiato partire dal 2004 e la stessa modulazione. Ancora, la Francia

sottolineava come il dibattito non fosse necessario perché nessuna misura andava discussa prima del 2006. Nel settembre del 2002 Gaymard scrisse una lettera, poi pubblicata dai principali quotidiani europei, e firmata da altri sei Stati⁶⁹, “manifesto” della posizione difensiva francese. La notazione rilevante che va sviluppata in questo senso, non è tanto relativa agli aspetti di merito della posizione francese, quanto a quelli di metodo. In questo senso, infatti, la Francia mostrava di essersi mossa con largo anticipo sui partners comunitari alla ricerca di alleanze strategiche da sfruttare per il negoziato avviato, a conferma del ruolo egemone giocato dal paese nelle questioni della politica agricola, ma soprattutto, disegnando un preciso asse degli orientamenti francesi.

Alla vigilia del vertice di Berlino Chirac avviò un intenso dialogo con il cancelliere Schroeder. Le posizioni vedevano la Germania che sottolineava la necessità di ridurre la spesa agricola e dall’altro lato la Francia che si opponeva a qualunque modifica prima del 2006. Come noto⁷⁰, i due paesi nelle fasi che precedettero l’inizio del vertice di Bruxelles trovarono l’accordo che rinsaldava l’alleanza franco tedesca, con l’impegno francese alla crescita della spesa agricola e quello, più o meno implicito, tedesco di rinviare la revisione della PAC. Nel periodo che è intercorso tra il luglio del 2003 e l’accordo di Lussemburgo del giugno dell’anno successivo, la Francia continuò a mostrarsi fortemente ostile alle linee di riforma della Commissione. Gaymard, infatti, aveva rilasciato numerose dichiarazioni critiche anche nei confronti degli studi di impatto delle proposte, presentati della Commissione (CE, 2003, Agra Europe, 2003).

Già in quella fase, la Francia cominciò a proporre forme di parziale accoppiamento per alcuni settori, soprattutto per la zootecnia da carne. Alla vigilia nel vertice di giugno la Francia oltre ad essere, insieme alla Spagna e all’Irlanda, il paese più contrario alle proposte della Commissione, sostenne fortemente l’introduzione di forme di disaccoppiamento parziale e slittamenti nel periodo di avvio del pacchetto di riforma, presentando anche alcuni paper di proposte.

In questo senso, l’analisi condotta ha mostrato come la Francia avesse indicato orientamenti netti rispetto al percorso di riforma, inviando così segnali forti tanto al commissario Fischler quanto agli altri paesi, e confermando ancora una volta la posizione di leadership assunta in seno al negoziato. Come si è già avuto modo di

⁶⁹ Cfr. Paragrafo 1.2.3.

⁷⁰ Cfr. Paragrafo 1.2.4.

discutere sono proprio gli orientamenti mostrati dalla Francia a prevalere nel corso del negoziato, sia per quanto concerne le forme di disaccoppiamento parziale che nell'anno di avvio della riforma. Ancora una volta è necessario ricordare che la Francia si presenta al negoziato forte, della ritrovata alleanza con Berlino. Nel corso del negoziato la posizione francese emerge con forza. Lo stesso Gaymard ha dichiarato in più occasioni come quasi tutte le proposte originali francesi fossero state accolte: nessun taglio al prezzo dei cereali, opzioni di disaccoppiamento parziale per la zootecnia, nessun impegno sulla degressività, e la possibilità offerta agli SM di prolungare il periodo di transizione (Agra Europe, 2003).

i. L'implementazione della Riforma Fischler

Coerentemente con la posizione condotta durante le fasi negoziali della Riforma e con la sua posizione tradizionalmente conservatrice, il governo francese ha implementato la Riforma Fishler nel modo forse più moderato tra gli Stati europei. Cominciando con la scelta operata circa l'anno di avvio, nel tentativo di prolungare la situazione attuale il più a lungo possibile, la Francia ha scelto di introdurre il Regime di Pagamento Unico a partire dal 2006. I diritti saranno calcolati su base storica. Rispetto al disaccoppiamento si è scelto di sfruttare tutte le opzioni disponibili, lasciando i pagamenti diretti accoppiati per i seminativi al 25%, per le vacche nutrici e i vitelli al 100%, il premio per la macellazione dei bovini resta accoppiato per il 40% ed infine quello per gli ovini al 50%. Il disaccoppiamento degli aiuti è una delle decisioni più contestate dagli agricoltori francesi, insieme all'applicazione su base storica del RPU, giudicata iniqua perché rafforza l'attuale situazione nella quale il 25% dei produttori riceverebbe il 75% degli aiuti. Il disaccoppiamento appare come un UPO (Unidentified Policy Object) nell'approccio allo sviluppo agricolo francese sostengono ironicamente alcuni autori (Poux, 2004).

Il governo francese ha bocciato le opzioni offerte dall'art. 69. A livello nazionale è stata giudicata negativamente questa scelta per le possibilità che avrebbe potuto offrire rispetto ad un parziale redistribuzione degli aiuti tra colture e in direzione del miglioramento della qualità di alcune produzioni (Agra Europe, 2003). Anche in questo

senso si conferma la volontà francese di lasciare quanto più intatti gli equilibri e le posizioni. Ad oggi, non si conoscono lavori di ricerca condotti a livello nazionale sull'impatto delle scelte di implementazione della Riforma.

Notevole, è invece l'attenzione che il governo francese ha mostrato rispetto alle scelte effettuate dagli altri SM. Di particolare interesse, un dossier che è stato completato il maggio scorso e raccoglie i risultati di una serie di interviste condotte con alcuni interlocutori individuati all'interno della scena istituzionale di alcuni SM. L'indagine è stata redatta da una commissione tripartita: Ministero dell'agricoltura, organizzazione professionali e da alcuni parlamentari e condotta in Belgio (Vallonia), Olanda, Danimarca, Irlanda, Italia e Germania.

L'insieme delle disposizioni previste dal ministero francese per l'attuazione del RPU sono contenute all'interno di un decreto nazionale presentato nel luglio scorso⁷¹. Il decreto riprende il regolamento 1782/2003 in più punti, e all'interno della cornice normativa comunitaria individua gli obiettivi nazionali di riferimento.

Per quanto concerne le opzioni attuative di implementazione della condizionalità, è necessario ricordare che la Francia ha attuato già dal 2000 su base volontaria. Un recente rapporto dell'IEEP, Istituto Europeo per le Politiche Ambientali, sottolinea come nel disegno nazionale della condizionalità, il paese non abbia adeguatamente sviluppato la protezione di habitat protetti sottolineando come questo potrebbe avere ripercussioni notevoli sulla salvaguardia della biodiversità nel contesto francese. Tuttavia, nello stesso rapporto si sottolinea che il disegno nazionale di applicazione delle Buone Pratiche Agricole (BCAA) presenti nel caso francese aspetti di interesse in particolare, pur avendo mostrato nel complesso un disegno abbastanza vicino a quello applicato in passato, senza significativi passi in avanti (IEEP, 2004). Le misure attuate nell'ambito delle BCAA sono cinque. E' prevista una misura per la minima copertura dei suoli che prevede che il 3% dell'area coltivate aziendali debbano essere coltivate con pratiche rispettose dell'ambiente senza l'utilizzo di pesticidi e fertilizzanti, da tale misura sono esentati i piccoli produttori (fino al 2005) poiché si ritiene che per questi gli effetti in termini di produttività. E' stata attivata una misura per la gestione delle stoppie, ed una misura ad hoc che impone standard precisi per l'irrigazione, il cui scopo è quello di

⁷¹ « Gestion des droits a paiement inique (DPU) » Declinaison National – Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

obbligare gli agricoltori un uso sostenibile dell'acqua irrigua, tale misura è derivata dall'applicazione volontaria in atto già dal 2000. L'inclusione di tale misura nell'applicazione della condizionalità sottolinea l'impegno per la sostenibilità dei sistemi di irrigazione che possono contribuire significativamente a contrastare la salinizzazione delle acque e l'erosione dei suoli. L'aspetto più interessante è una specifica misura per le rotazioni colturali, la Francia è tra i pochi in Europa ad avere previsto tale misura, che prevede la coltivazione di un minimo di tre differenti colture nel corso di un anno, e un'area di non meno del cinque per cento dell'intera area coltivata a monocoltura.

4.1.5. Il quadro degli interessi dominanti

Il processo decisionale nazionale vede come attori principali il ministero agricolo insieme alle organizzazioni professionali, in particolare l'FNSEA che mostra di avere una posizione egemone. Rilevante è anche la posizione del presidente della Repubblica, che in modo particolare nel caso di Chirac, si è mostrato particolarmente vicino alla lobby agricola, che ne ha fortemente appoggiato l'elezione. La posizione del primo ministro non sempre ha assecondato le scelte della presidenza o del ministero agricolo, tradizionalmente questo è dipeso dall'orientamento politico di ciascuno, coalizioni socialiste, particolarmente vicine agli ambientalisti e alla lobby verde non sempre hanno mostrato grande interesse nei confronti del sostegno al comparto agricolo.

Particolarmente rilevante all'interno del contesto agricolo nazionale è la posizione del ministro agricolo. L'importanza attribuita a livello nazionale al settore primario e la visibilità politica attribuita al ministero hanno reso possibile in passato a più di un ministro di sfruttare tale incarico come vero e proprio trampolino di lancio nella scena politica francese, è il caso dello stesso Chirac. In questo senso, sono relevantissimi gli effetti, in termini di spendibilità sul piano politico interno, dell'azione condotta dai rappresentanti di governo a Bruxelles, ciò si ritiene possa rappresentare una fortissima spinta per i politici francesi in sede comunitaria.

Il governo francese ricopre una posizione di primissimo piano nella difesa della PAC e dei tradizionali meccanismi di supporto all'agricoltura europea. Il Ministero per l'Agricoltura e la Pesca è suddiviso in due direzioni generali: la *Direction des Politiques*

Economique et Internationale (DPEI) e la *Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales* (DGFAR) che hanno rispettivamente competenze per le politiche dei mercati e per lo sviluppo rurale. Il Ministero per l'Ambiente non ha influenza su quello dell'Agricoltura e non sembra esserci alcuna collaborazione tra questi.

All'interno di questo gruppo, troviamo in Francia l'APCA, l'*Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture* con una rappresentanza a livello di singolo dipartimento, esso rappresenta un organismo in parte pubblico deputato a fornire servizi di consulenza a livello periferico. I membri di tale ente provengono dalle rappresentanze professionali, e pertanto presentano forti interessi, all'interno del processo decisionale nel mantenere i contatti con tali gruppi. Tale organismo, in più momenti della storia della PAC, ha sostenuto posizioni genuinamente riformatrici, ma lo stretto rapporto con le rappresentanze sindacali e con il mondo agricolo in generale, ha costituito un forte vincolo alle proposte della APCA, mostrando così nel complesso un orientamento poco chiaro nel dibattito politico.

Vale la pena sottolineare la forte coesione presente all'interno dell'insieme degli *stakeholders* coinvolti nel processo decisionale agricolo. Le politiche di sostegno dei prezzi hanno in qualche misura rappresentato il collante tra interessi differenti, ed anche guardando alle singole forze unità sindacali la condivisione di interessi con i piccoli, come con i grandi produttori, ma anche con l'associazionismo professionale a tutti i livelli periferici ha consentito lo sviluppo di una notevole capacità di pressione a livello nazionale.

L'insieme degli interessi professionali francesi si sono riuniti nel *Conseil de l'agriculture française* istituito nel 1966 con la partecipazione dei due maggiori sindacati agricoli, dalle cooperative e dagli istituti di credito agricoli, dai servizi di assistenza tecnica e dalle camere dell'agricoltura (Lizzi, 2002). La partecipazione attiva di questo interlocutore, ed in qualche misura istituzionalizzata, ha consentito lo sviluppo di una cogestione *état – profession*, che ha permesso a livello interno una gestione efficace delle politiche ed ha rafforzato in sede comunitaria le posizioni nazionali.

Un ruolo di primissimo piano nel processo decisionale agricolo d'oltralpe è quello giocato dalle rappresentanze di singoli comparti agricoli le *commodity organization*, che frequentemente hanno mostrato di avere notevole peso politico, soprattutto in alcuni contesti superando la cornice nazionale e muovendosi direttamente a Bruxelles.

La *lobby* agricola ha una fortissima influenza all'interno del *policy making process* francese, non solo a livello nazionale, ma anche in sede comunitaria. Il principale sindacato dei produttori è la *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles* (FNSEA) che rappresenta più del 70% degli agricoltori francesi, ed è in grado di esprimere pressioni dirette sul ministero dell'agricoltura e sul governo. La FNSEA è politicamente vicina ai partiti della destra moderata e tradizionalmente ha rappresentato gli interessi dei grandi produttori cerealicoli della regione parigina. Nel corso degli anni '50 è andata affermandosi anche il peso della CNJA il movimento giovanile cattolico, oggi *Jeunes Agriculteurs*, che raccoglie gli interessi dei piccoli e medi imprenditori e divenuta la sezione giovanile della FNSEA.

E' utile ricordare al fine di chiarire l'influenza del FNSEA, che nel corso dell'EU Summit del luglio scorso, sulle prospettive finanziarie il FNSEA è stato in grado di catturare l'attenzione dei media sulla propria difesa del budget e della PAC. Si ricorda ancora la dimostrazione promossa il 1 luglio di quest'anno quando gli agricoltori si resero protagonisti di numerose dimostrazioni in porti e aeroporti del paese, regalando ai turisti inglesi prodotti agricoli, per protestare contro i previsti tagli al budget UE, nel periodo di presidenza inglese dell'UE. Il FNSEA nel corso delle ultime negoziazioni ha fortemente incoraggiato la difesa degli interessi francesi da parte del governo ed ha aspramente criticato qualsiasi apertura dell'UE in sede multilaterale, nel corso del negoziato di Doha in particolare, rispetto alla fine dei sussidi all'esportazioni.

All'indomani del vertice di Honk Kong sul sito dell'organizzazione si leggeva: « Les jeunes agriculteurs, qui se battent au quotidien pour assurer la pérennité du métier d'agriculteur, ne veulent pas être la génération sacrifiée sur l'autel de l'ultralibéralisme agricole. Aujourd'hui, la France détient une responsabilité historique pour l'avenir de l'agriculture ».

La *Société des agriculteur des France* (SAF) è un altro sindacato agricolo che raggruppa i grandi produttori. Quest'organizzazione era favorevole alla riforma Fischler e continua ad incoraggiare la liberalizzazione nell'agenda della PAC. In particolare, gli associati auspicano che la riduzione dei sussidi incoraggi l'uscita dal mercato delle aziende più piccole e meno competitive. Altri attori coinvolti nella scena politica non hanno lo stesso grado d'influenza e sono rappresentate dalla *Confédération Paysanne*. Un'altra organizzazione agricola nata negli anni '80 che si colloca politicamente a sinistra, era

vicina al partito socialista allora al governo (Hervieu, Lagrave 1996) e raccoglie circa il 20% dei produttori d'oltralpe. Questa associazione raggruppa in gran parte i piccoli agricoltori del sud e dell'ovest del paese, le cui produzioni di qualità cercano da una parte il sostegno via I pilastro e dall'altra si giovano delle politiche per lo sviluppo rurale, di cui chiedono il rafforzamento.

Nel caso francese vale la pena sottolineare la conflittualità tra le organizzazioni di categoria, che hanno visto frequentemente le posizioni della FNSEA frequentemente opposte a quelle delle altre organizzazioni. Ad esempio sulla vicenda dell'inequità del sostegno PAC, mentre l'FNSEA si mantiene arroccata su posizioni fortemente difensive, la stampa ha recentemente riportato le dichiarazioni di membri della *Confederation Paysanne* che denunciavano non solo il crescente malcontento dei piccoli imprenditori per le iniquità della PAC, ma anche che se in Francia fossero stati resi pubblici i dati sulla distribuzione del sostegno nessuno più sarebbe disposto a sostenerli.

Vale la pena sottolineare che il 40% degli agricoltori francesi è rappresentato da conduttori di aziende di medie dimensioni, competitive e moderne, iscritti a quasi tutti i gruppi sindacali sopra descritti. Questi produttori sono grandi difensori della PAC più tradizionale, del supporto via prezzo e delle quote, ed hanno fortemente opposto la recente riforma e spinto per un'implementazione nazionale il più conservatrice possibile.

Secondo gli esperti francesi coinvolti nel corso dello studio, una parte dei produttori agricoli è stata fortemente delusa dall'azione condotta dal governo in Europa e ritengono che questi non abbia sufficientemente difeso gli interessi nazionali. La distanza rispetto alle decisioni europee, sempre secondo i nostri interlocutori d'oltralpe, è dimostrata dai risultati del voto del maggio scorso al referendum sulla Costituzione europea, al quale il 70% degli agricoltori avrebbe espresso parere contrario.

I criticisms dell'opinione pubblica nei confronti del sostegno assegnato al comparto primario, si fanno crescenti, soprattutto alla luce dell'inequità distributive legate al sostegno che i media francesi vanno denunciando. La stampa nazionale ed europea, inglese in particolare, nel dicembre scorso alla vigilia del negoziato del WTO e del Consiglio Europeo nel denunciare gli squilibri della PAC, sosteneva come i soli agricoltori francesi ricevessero tra volte la quantità di aiuti ricevuta da qualsiasi altro paese, sostenendo peraltro che tale sostegno viene peraltro catturato più dalle grandi aziende che dalle piccole imprese. Riportando, ancora le dichiarazioni rilasciate dal

ministro De Villepin che sosteneva che la Francia non avrebbe accettato né in sede multilaterale, né tantomeno in ambito comunitario, alcun accordo che avrebbe condotto ad una nuova riforma della PAC, e che avrebbe posto diritto di veto su qualsiasi taglio al budget europeo prima del 2013.

Il peso delle organizzazioni ambientaliste all'interno della scena politica francese non è particolarmente rilevante, il principale gruppo ambientalista la *Ligue pour la Protection des Oiseaux* (LPO), l'equivalente francese dell'inglese RSPB e dell'italiana LIPU, che opera insieme al *France Nature Environment* (FNE). Nonostante, la scarsa influenza degli ambientalisti sulle scelte di politica agricola nazionale, i nostri interlocutori evidenziano come nelle ultime decisioni di implementazione della Riforma Fishler, le associazioni per l'ambiente siano riuscite ad ottenere alcuni risultati, nonostante lo strapotere del FNSEA. Per quanto concerne le organizzazioni per la difesa dei consumatori vale la pena sottolineare come il peso dell'*Union Fédérale des Consommateurs* pur essendo ancora non particolarmente rilevante sia in crescita e si auspica potrebbe avere un ruolo nel processo di riorientamento della PAC, vista l'attenzione dell'opinione pubblica ai temi della qualità e sicurezza alimentare.

Ci si è posti alcuni interrogativi circa la posizione dell'industria agroalimentare francese, il riferimento è alle grandi multinazionali come Danone, Nestlé e Saint Louis Sucre, dal confronto con gli esperti coinvolti è emerso, come pur avendo queste notevoli interessi rispetto alle scelte di politica agricola europea, è abbastanza verosimile che imprese di queste dimensioni possano scegliere di effettuare azioni di *lobbying* a livello di istituzioni europee e in sede di scambi multilaterali, piuttosto che a livello di singoli stati.

4.2. IL CASO TEDESCO

4.2.1. Il contesto produttivo nazionale

Il contesto produttivo nazionale è rappresentato da circa 430.000 aziende con dimensione media aziendale di circa 30 ettari, delle quali oltre la metà part time o plurireddito, circa il 50 % delle aziende dispone di redditi extra-agricoli, che in oltre il 50% dei casi risultano maggiori di quelli agricoli. Ricordiamo che la percentuale di occupati in agricoltura è del 1,8% e la contribuzione al PIL del settore primario è dello 0,7%, entrambi valori tra i più bassi del contesto comunitario.

Gli si sottolinea il marcato divario tra Nord e Sud del paese, le aree meridionali, infatti, non sono particolarmente favorite dal punto di vista topografico, climatico e geologico, presentano una struttura produttiva caratterizzata da aziende di piccole dimensioni e meno competitive rispetto a quelle delle zone settentrionali del paese. Permangono a tutt'oggi considerevoli disparità regionali, ad esempio rispetto alle dimensioni aziendali tra le regioni dello Schleswig – Holstein con dimensione media di 35 ettari e il Baden Württemberg 10 ettari circa.

4.2.2. Gli orientamenti della politica agraria nazionale

Il modello di politica agraria tedesco prende avvio da una legge del 1955, cui viene attribuito quasi il valore di emendamento costituzionale, con la quale il sostegno al settore primario viene considerato materia di rilevanza internazionale, tale da non dover essere soggetta ad approcci locali differenziati per regioni, bensì gestita a livello federale. In realtà i Länder, soprattutto quelli meridionali, hanno avuto un ruolo particolarmente attivo nella formulazione del disegno di intervento, in particolare per tutte le misure di sostegno alla piccola impresa familiare e agli interventi in aree marginali (Lizzi, 2002).

Nel complesso il modello di sostegno all'agricoltura tedesco si è sostanzialmente, negli anni, in un impianto particolarmente attento alle necessità di ammodernamento strutturale oltre alle tradizionali misure di mercato.

In Germania il periodo di recupero post bellico fu particolarmente difficile. In un primo momento le importazioni agricole furono sussidiate per facilitare il consumo e mantenere bassi i prezzi dei beni alimentari al fine di favorire la ricostruzione industriale. Successivamente con il miglioramento della produzione interna e la riduzione dei prezzi mondiali, gli organismi di intervento mantennero elevati i prezzi interni controllando le importazioni. Le organizzazioni agricole richiesero ben presto la parità con i redditi degli altri settori che stavano rapidamente sviluppandosi. Quest'obiettivo fu incluso al primo posto in una legge di intervento agricolo del 1955 e diverse misure furono prese per sostenere i redditi e migliorare le strutture aziendali nell'ambito dei "piani verdi" annuali di attuazione dell'intervento pubblico in agricoltura. (Fanfani, 1998).

Un elemento particolarmente interessante del *policy making* tedesco è il meccanismo in virtù del quale il governo sottopone annualmente al governo e discute il rapporto sullo stato dell'agricoltura tedesca (Rapporto Verde), in base al quale vengono poi elaborati piani di intervento futuri. Inoltre, il Bundestag ha previsto l'istituzione di un unico capitolo di spesa per l'agricoltura che comprende tutte le voci di intervento nel settore, fornendo così non solo un sistema di gestione più trasparente ma anche un'azione più efficace. Negli anni '80 l'incremento della spesa agricola ha condotto ad un parziale riorientamento del modello di intervento, peraltro comune a quello avviato in sede comunitaria, nonostante il quale però i livelli di spesa sono rimasti pressoché invariati.

Nella sostanza, vale la pena sottolineare la posizione della Germania, che pur essendo un grande paese industriale continua a sostenere fortemente un'agricoltura basata sull'impresa familiare. Quello che risulta interessante del modello agricolo tedesco è una sorta di dualismo nella logica che ha guidato non solo il disegno nazionale di intervento in agricoltura ma la posizione stessa della Germania in seno all'Unione, sin dagli anni '50. In altri termini la contraddizione è relativa alla posizione di apertura al liberalismo ma al contempo con un forte radicamento di difesa della propria competitività. Illuminante in questo senso è un articolo di Ahner (1986) della seconda metà degli anni '80, quando sottolinea come "La Germania entrò nella CEE come propugnatrice dell'economia di mercato, ma contemporaneamente anche come fautrice del protezionismo agricolo. Così la politica tedesca, che ancora oggi soffre di questo

conflitto, ha contribuito sostanzialmente agli sviluppi perversi della politica agricola comune” (Ahner, 1986).

Come conseguenza della crisi della BSE nel Gennaio del 2001 il ministro dell'agricoltura social democratico e agricoltore, Karl Heinz Funke si dimise, gli successe Renate Kuenast all'epoca portavoce del partito dei verdi, primo ministro per l'agricoltura tedesco senza alcun background agricolo. Il ministro ha da subito avviato una svolta alle politiche agricole che cercasse di accogliere le istanze dei consumatori per la sicurezza alimentare. Tale svolta ha da subito riscosso grandi consensi tra l'opinione pubblica e grandi critiche dal mondo agricolo. Il “riorientamento ambientalista” dell'intervento pubblico nell'agricoltura tedesca è proceduto con una serie di disposizioni che garantissero elevati standard ambientali, per il rispetto del benessere animale e della sicurezza dei consumatori che in alcuni casi hanno anche anticipato la legislazione comunitaria. La coalizione ha avviato programmi per incentivare l'agricoltura biologica come per promuovere la coltivazione di piante energetiche oltre ad aver mostrato grande attenzione all'innalzamento del livello qualitativo delle produzioni agroalimentari.

Per quanto concerne la posizione tedesca rispetto alla PAC, questa potrebbe essere classificata come moderatamente orientata alla riforma. Il contesto territoriale segnatamente eterogeneo, unitamente alla difficoltà di conciliare interessi contrastanti, rendono difficile la formulazione e la gestione delle politiche agricole tedesche. Un mutamento nella posizione rispetto alla PAC si registra già nel memorandum sulla riforma PAC che il governo tedesco presentò all'inizio del 2002. La Germania è uno dei paesi contributori netti della PAC ed ha per questo, allo stesso tempo, forti interessi nella riduzione dei costi della politica agricola, unitamente alla volontà di non compromettere i rapporti con la Francia, che strenuamente difende la PAC, come, mostrato durante l'accordo franco tedesco dell'Ottobre del 2002 sulla spesa PAC. Non solo, ma la posizione della Germania tradizionalmente liberale, fa i conti con le spinte interne che richiedono la protezione di alcune settori particolarmente vulnerabili della sua economia, soprattutto nell'area orientale del paese.

La politica agricola del ministro Kuneast e del precedente governo di sinistra, è orientata ad incrementare le risorse per lo sviluppo rurale pur senza richiedere in sede

europea riduzioni per la spesa del I Pilastro, sempre nel timore di non incrinare i rapporti con la Francia.

Il ministro agricolo dell'attuale coalizione di governo è Horst Seehofer membro del partito CSU, un partito che fortissimi collegamenti con gli interessi agricoli bavaresi.

4.2.3. La posizione tedesca nel corso del negoziato di riforma Fischler

La posizione del governo tedesco nel corso del negoziato di riforma è caratterizzata da un triplice orientamento, ovvero la posizione generalmente riformatrice della Germania, appare in alcuni casi “raffreddata” dalla necessità da una parte di salvaguardare il rapporto con Parigi, che invece si muove su posizioni fortemente difensive nei confronti dell'avanzamento del percorso di riforma, e dall'altra dall'attenzione agli interessi nazionali. In questo senso, è particolarmente rilevante il ruolo di condizionamento giocato dai lander agricoli sulle posizioni di governo in sede comunitaria.

Come si è già avuto modo di ricordare al principio del dibattito sulla revisione della PAC, l'allora ministro agricolo del partito dei Verdi, Renate Kunaste avviò un dialogo con il ministro inglese sulla necessità di procedere ad una revisione del percorso avviato con Agenda 2000. Di lì a breve il ministro Kunaste scrisse una lettera con il suo omologo francese nella quale i due rilevavano l'importanza di un meccanismo di modulazione e di degressività su base obbligatoria tra gli SM, del cofinanziamento, e soprattutto per un rafforzamento delle politiche di quello che avevano chiamato III pilastro della PAC, ovvero dei temi della sicurezza e dalla qualità alimentare.

All'indomani della presentazione del documento di luglio della Commissione la Germania salutò con un certo entusiasmo le proposte della Commissione soprattutto con riferimento al disaccoppiamento ed all'introduzione della modulazione su base obbligatoria. Tuttavia, il ministro tedesco criticava l'assenza della degressività e l'importanza del cofinanziamento, sostenendo che tali temi si rivelavano centrali in vista dell'allargamento. La Germania si mostrò perplessa nei confronti del taglio al prezzo di intervento per i cereali e rispetto al taglio dell'intervento per la segale, come pure rispetto al grano duro (Agra Europe, 2002).

Alla vigilia del vertice di Bruxelles sulle prospettive di bilancio, la ritrovata intesa con la Francia con l'impegno francese alla crescita della spesa agricola e quello, più o meno implicito, tedesco di rinviare la revisione della PAC. Dopo la pubblicazione dei testi giuridici della Commissione nel febbraio del 2003 la Germania continuava a rimanere fedele alla linea riformatrice. Mostrando alcune perplessità circa l'introduzione della prospettiva di applicazione del disaccoppiamento con un modello storico e sottolineando ancora la necessità della applicazione della modulazione, ma soprattutto affermando con forza la necessità di rispettare l'accordo di spesa stabilito nel summit di Bruxelles (Agra Europe, 2003).

La Germania insieme al Regno Unito, all'Italia ed al Lussemburgo continuava ad esprimere riserve nei confronti della completa abolizione dell'intervento per la segale proposto dalla Commissione. Nel periodo intercorso tra la presentazione dei testi giuridici della Commissione e l'accordo di Lussemburgo la Germania presentò alcune proposte per un parziale disaccoppiamento dei pagamento per il comparto zootecnico e per i pascoli, posizione questa sostenuta con il forte sostegno francese. Rispetto alla regionalizzazione la Germania mostrò in diverse occasioni la sua intenzione a procedere in quella direzione, mentre rispetto al grano duro la posizione tedesca chiedeva pagamenti compensativi che potessero recuperare il taglio del prezzo di intervento.

Il compromesso di Lussemburgo fu segnato profondamente dall'accordo franco tedesco. I due paesi infatti alla vigilia del summit ebbero numerosi scambi nel corso dei quali la posizione tedesca sembrava orientata a non osteggiare le posizioni francesi soprattutto con riferimento al disaccoppiamento per la zootecnia e per i seminativi (Agra Europe, 2003).

4.2.4. L'implementazione della Riforma Fischler

La Germania ha scelto di implementare la riforma a partire dal 2005 ed ha optato per il disaccoppiamento totale, con la sola eccezione del tabacco con il 40%. Il disaccoppiamento è applicato secondo un modello che unisce una componente regionalizzata e una componente storica individuale e dinamica nel tempo. Le regioni di riferimento coincidono con i Lander, il premio è stato introdotto gradualmente

cominciando con un pagamento storico che sarà poi applicato su base completamente regionale dopo il 2010.

L'implementazione della Riforma Fischler e le scelte attuative, sono state illustrate dal Ministero dell'Agricoltura tedesco in un documento presentato nel giugno del 2004. La scelta del pagamento regionale si colloca in direzione del raggiungimento di una maggiore flessibilità, di un maggiore orientamento al mercato, e risponde anche all'esigenza di una maggiore equità sul piano distributivo. Il modello combinato storico/regionale tedesco, assicura il Ministero fino al 2010, garantisce che i produttori riceveranno i pagamenti su base storica, mentre il periodo di transizione dal 2010 al 2013 con l'avvio del premio su base regionale, garantirà un livellamento dei pagamenti tra pascoli e colture e favorirà le aziende che applicano pratiche estensive. Gli interlocutori consultati ritengono che il disaccoppiamento faciliterà l'applicazione della riforma dal punto di vista burocratico ed inoltre sostengono che l'applicazione del pagamento su base regionale indebolirà la posizione delle grandi aziende, favorendo la competitività delle piccole imprese.

Il modello di disaccoppiamento totale attuato e le scelte relative all'applicazione parzialmente regionale del RPU sono scaturite dalla volontà politica del governo federale di andare verso un premio unico ad ettaro, che lasciasse ampia libertà di scelta ai produttori e cancellasse le differenze di aiuti percepiti, e fosse di più semplice gestione amministrativa, costituendo, peraltro, un dispositivo più accettabile per l'opinione pubblica, rispetto al disaccoppiamento applicato su base storica.

I tempi stabiliti per l'entrata in vigore del pagamento regionale sono legati alla scelta politica di ritardare il più possibile, il passaggio da base storica a regionale e al fine di consentire agli agricoltori un passaggio graduale. I sindacati agricoli si mostrano tuttavia molto critici, particolarmente a livello locale (Land del Brandenburg), sostenendo che il modello scelto è estremamente complicato sul piano della gestione burocratica. Alcuni esperti coinvolti vedono nell'applicazione del modello ibrido, come una scelta particolarmente originale e come il segno dell'inizio di un percorso che condurrà alla scomparsa della dimensione "comune" del PAC.

Il processo di avvio della Riforma è stato accompagnato da pesanti critiche da parte dei *countervailing interests* e della cosiddetta "opposizione agraria", cioè da quel folto gruppo di associazioni e dell'opinione pubblica che ha posizioni fortemente critiche nei

confronti del sostegno accordato al settore agricolo. Le stesse critiche sono state mosse anche durante il vertice del giugno scorso sul budget dell'Unione, e gran parte della stampa tedesca ha denunciato l'ingente quantitativo di risorse destinato all'agricoltura europea.

Il Centro di Ricerca Federale per L'Agricoltura ha avviato una serie di studi finalizzati a conoscere l'impatto sull'agricoltura tedesca della Riforma. Secondo le stime, le regioni orientali potrebbero essere fortemente penalizzate dall'applicazione della modulazione oltre che dalla fine del sostegno accordato ad alcune colture, come la segale e altri cereali. Rispetto agli allevamenti zootecnici, le previsioni del Centro Studi sono positive, non sono previsti contrazioni, anche se le organizzazioni di categoria il DBV hanno da subito prospettato ingenti perdite.

Procediamo di seguito con la discussione del sistema di implementazione della Riforma. Nella prima fase, l'*envelope* storico globale degli aiuti 2000-2002 percepito da ognuno dei 16 lander è fissato per il 65% per ciascun land, mentre il 35% è mutuato tra i diversi lander secondo una chiave di ripartizione legata alle superfici agricole. Tuttavia la dotazione finale di un land non può diminuire più del 5% in rapporto alla sua dotazione storica lorda. Nella seconda fase attuativa, il portafoglio degli aiuti storici 200-02 (in parte aggiustato) è suddiviso in tre insiemi. Un sotto portafoglio che comprende gli aiuti ai seminativi, gli aiuti alle sementi e la parte disaccoppiata degli aiuti al luppolo, oltre al 75% dell'aiuto alle patate e alla fecola. Tale portafoglio è diviso per il numero di ettari corrispondenti alle terre arabili censite nel 2002.

Questo montante costituisce lo zoccolo di RPU attribuito per tutti gli ettari terreno, secondo una media nazionale, con importi variabili per ogni land, tale zoccolo si eleva a circa 300 euro ad ettaro. Un sotto portafoglio comprende il premio speciale per l'abbattimento dei bovini, il 50% del pagamento complementare all'estensificazione. Tale portafoglio è diviso per il numero di ettari a pascolo censiti nel 2002, che costituisce lo zoccolo di RPU attribuito ai pascoli, in media nazionale (sempre con valori diversi per ogni land) in media il valore si eleva a circa 80 euro/ha. Un altro sotto portafoglio comprende il premio speciale bovini maschi, il premio per le vacche nutrici, e il premio all'abbattimento dei vitelli, la parte disaccoppiata del premio ai foraggi secchi, il 25% della parte disaccoppiata alla patata da fecola e l'aiuto diretto all'OCM latte, e il premio disaccoppiato al tabacco (dal 2006). Nel 2005 ogni produttore si vede attribuire

due tipi di RPU: uno per per gli ettari di terre arabili del RPU costituiti dallo zoccolo regionalizzato “terre arabili” completato dalla componente storica individuale, ed uno per i pascoli del RPU zoccolo regionalizzato completato dalla componente storica individuale. Ogni produttore dispone di due tipi di RPU in termini di montanti unitari. I quali sono specifici per ogni azienda, tutti gli ettari dichiarati nel 2005 sono utilizzati all'interno RPU. Tra il 2005 e il 2008 il RPU conservano i loro valori unitari. Tra 2009 e 2013, l'insieme dei RPU di un Land confluiscono in un unico importo identico per tutti i DPU della regione. Lo scarto tra i valori unitari iniziali di ogni RPU ed il valore finale unico, calcolabile dividendo il totale del riferimento storico 2000-2002 per il totale degli ettari in terre arabili o in pascoli, va riducendosi secondo il seguente prospetto:

- ✓ dal 2006 al 2009 : 100%
- ✓ nel 2010 : 90%
- ✓ nel 2011 : 70%
- ✓ nel 2012 : 40%
- ✓ nel 2013 : 0%.

Per quanto concerne il disegno di attuazione nazionale della condizionalità e delle misure previste nell'ambito delle BCAA, è necessario da subito sottolineare il peso rilevante che la struttura politica federale ha rivestito in quest'ambito. Il disegno nazionale è infatti stato gestito a livello dei singoli lander. Nel complesso tale disegno appare tra i più completi e mostra una certa sensibilità a livello nazionale nei confronti dell'ambiente e del paesaggio (IEEP, 2004).

La Germania ha previsto l'applicazione di sette norme nell'ambito delle BCAA. La norma sulla copertura minima dei suoli che prevede che tra il 1 dicembre e il 15 febbraio almeno il 40% dell'area totale aziendale. La Germania ha poi applicato la norma per il mantenimento delle terrazze e quella per il mantenimento della sostanza organica nel suolo, che stabilisce che il livello di humus non debba scendere sotto un valore minimo di 75 kg per ettaro all'anno. Insieme alla Francia anche la Germania ha attuato la norma sulla rotazioni, prevedendo un rotazione tra tre colture su una superficie minima del 15% dell'area aziendale. Nel paese è anche prevista norma per la minima gestione delle terre con una distinzione tra pascoli e terre arabili. In ultimo nel paese è stata attivata la norma per il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio che prevede

misure specifiche per il mantenimento delle siepi, dei boschi, delle zone umide e degli alberi protetti, all'interno dell'Atto nazionale per la conservazione della natura (GFNCA).

4.2.5. Il quadro degli interessi dominanti

Il quadro degli *stakeholders* coinvolti a livello nazionale nel disegno e gestione delle politiche agricole è notevolmente complicato nel caso tedesco, sostanzialmente da due fattori. In primo luogo, la presenza di un'amministrazione regionale dei Länder che, come per la Spagna e l'Italia, ha un ruolo attivo nella gestione delle politiche agricole. In secondo luogo, in Germania è attiva un'opinione pubblica particolarmente attenta ai temi dell'ambiente e della difesa dei consumatori.

La più importante organizzazione agricola attiva in Germania è la *Deutscher Bauernverband*, la DBV, strutturata a livello federale con una struttura decisionale fortemente centralizzata ed un'impostazione fortemente corporativista. I suoi membri sono le associazioni di agricoltori attive a livello regionale in tutti i Länder. L'orientamento dell'organizzazione è vicino ai Cristiano Democratici (CDU), anche se negli anni la DBV ha sviluppato rapporti, alla ricerca di sostegno anche con coalizioni di governo socialdemocratiche.

Il DBV nato nel 1948 ha fatto della disparità di reddito agricolo una delle principali rivendicazioni nei confronti del governo. Oggi rappresenta più del 90% delle 430.000 aziende tedesche, raccogliendo un insieme eterogeneo, sia sul piano geografico, che rispetto all'orientamento produttivo e alle dimensioni aziendali. L'organizzazione ha sviluppato rapporti particolarmente stretti con il ministero agricolo e con le altre agenzie di governo del settore. Presenta inoltre un forte radicamento su tutto il territorio nazionale, oltre ad una rappresentanza a Bruxelles che esercita attività di lobbying direttamente a livello di istituzioni europee. L'eterogeneità degli interessi rappresentati dalla DBV, si traduce anche in un modello di sostegno proposto dall'organizzazione tedesca fortemente differenziato, al quale si è già fatto riferimento parlando di una sorta di contrapposizione nel disegno dell'intervento in agricoltura. La struttura produttiva fortemente differenziata. Ad esempio, il peso rilevante dei Länder meridionali, Baviera

in testa, fortemente orientata alla difesa della piccola proprietà, in netta opposizione con le aziende intensive e fortemente capitalizzate, presenti in altre aree del paese, come pure rispetto agli orientamenti produttivi, con la vocazione cerealicola e bieticola delle aree settentrionali, in particolare dello Schleswig Holstein e la zootecnia nel Sud dello Stato.

Le associazioni ambientaliste più note sono la BUND, il NABU e il WWF. Il BUND rappresenta un'alleanza per la protezione dell'Ambiente e della Natura, conta più di 400.000 membri e ha 16 sezioni attive a livello di ciascun Land. Associazione coinvolta in numerosi progetti, collabora attivamente con le amministrazioni regionali soprattutto in Baviera e nel sud del paese. Le politiche agricole rappresentano uno dei temi più importanti, tale associazione chiede la riduzione del supporto all'agricoltura più intensiva e il suo riorientamento verso le produzioni di qualità e il biologico in modo particolare.

La rappresentanza tedesca del WWF conta un notevole numero di iscritti, circa 250.000. Anche per questa organizzazione l'agricoltura rappresenta un tema chiave, il WWF è particolarmente attivo nel chiedere politiche che puntino maggiormente sullo sviluppo rurale, e alla fine del massiccio intervento in agricoltura in favore di interventi più mirati. Le proposte dell'associazione puntano ad un coinvolgimento attivo degli agricoltori per la protezione della natura, essendo questi i custodi, in alcuni territori dello spazio rurale, andrebbero pagati perché garantiscano una protezione attiva dell'ambiente e la conservazione della biodiversità e del benessere animale.

Il NABU è il corrispettivo tedesco della LIPU, agisce in particolare per la protezione degli animali e degli uccelli, e conta più di 400.000 iscritti.

Il VZBV *Verbraucherzentrale Bundesverband*, è un'organizzazione ombrello che raccoglie 16 associazioni di consumatori operanti nei Lander, oltre a 22 associazioni nazionali che operano come lobby per rappresentare gli interessi dei consumatori nel mondo politico. Questo network rappresenta più di otto milioni di membri ed è fortemente supportato finanziariamente dallo stesso governo attraverso il Ministero Federale per la Protezione dei Consumatori e dal Ministero dell'Economia, dai quali ha ricevuto lo scorso anno quasi quindici milioni di euro.

La forza dell'associazionismo tedesco, abbiamo visto anche in termini di risorse, è particolarmente rilevante in tema di politiche agricole. Nel Settembre del 2003 hanno

pubblicato un dossier sull'implementazione della PAC in Germania, di notevole interesse, il lavoro presenta non solo la posizione della società civile ma fornisce alcune valutazioni sulle linee di sviluppo dell'agricoltura nazionale.

Un ruolo rilevante all'interno del processo politico tedesco è ricoperto dall'industria agroalimentare, dalla distribuzione, e dalle federazioni degli esportatori. Anche nel caso tedesco valgono le considerazioni fatte per la realtà francese per cui date le dimensioni e la portata globale degli interessi coinvolti, si può ritenere che l'azione di lobbying svolta da questi attori si svolga più sulla scena europea e multilaterale che a livello nazionale.

4.3. IL CASO SPAGNOLO:

4.3.1. Il contesto produttivo nazionale

La Spagna riceve annualmente circa 6 miliardi di euro dal I Pilastro della PAC, e ha recentemente superato l'Italia divenendo il terzo beneficiario del sostegno dopo Francia e Germania. I sussidi della PAC hanno contribuito approssimativamente per il 17% del valore della produzione agricola e per il 27% dei redditi agricoli, con punte del 30% e addirittura del 48% in alcune regioni.

I settori che maggiormente hanno beneficiato del sostegno del FEOGA assorbendo quasi il 50% dell'intero ammontare di risorse assegnate al paese nel 2003, sono il riso e i cereali (22%), il comparto olivicolo (17%) e la carne (14%). Gli altri settori che pure ricevono risorse significative sono gli ovicaprini, l'ortofrutta e il vino.

Vale la pena sottolineare, il ruolo rivitalizzante svolto dal sostegno europeo attraverso il I Pilastro della PAC nel comparto agricolo spagnolo e nell'economia delle aree rurali. Dall'ingresso in Europa nel 1986, la Spagna ha sperimentato un notevole sviluppo del settore primario, soprattutto se confrontato con il clima di stagnazione e declino esistente in precedenza. Questo è particolarmente vero per alcuni settori, come l'olivicoltura che ha conosciuto un impressionante sviluppo nel corso di questi venti anni, ma anche la zootecnia da carne e la viticoltura. Di qui muove anche il timore diffuso nel paese di una rinazionalizzazione della PAC, secondo gli interlocutori coinvolti nell'indagine, la recente riforma viene percepita come il primo segnale di un temuto, graduale processo di non ritorno.

La situazione è estremamente differenziata, con aree del paese che ricevono ingenti risorse, è il caso delle regioni del sud, l'Andalusia ad esempio riceve da sola più del 30% dei fondi destinati dal FEOGA Garanzia al paese, seguita dalla Castiglia e dall'Estremadura con quote intorno al 10-15%, mentre alle regioni del Nord come la Galizia e alle regioni orientali non rimangono che 1 o 2 punti percentuali. La distribuzione così eterogenea è legata ovviamente alla tipologia degli orientamenti produttivi, più diffusa la zootecnia da carne e da latte e la cerealicoltura nel meridione e nelle aree interne, e le produzioni ortofrutticole sono concentrate nelle regioni orientali.

In estrema sintesi si assiste ad una sorta di dicotomia tra aree marginali caratterizzate da un'agricoltura estensiva, con equilibri ambientali particolarmente delicati ma preziosi per la conservazione del paesaggio rurale e della biodiversità, e dall'altra parte contesti fortemente dinamici, aree intensive fortemente competitive, che hanno un impatto considerevole sull'ambiente. Una sorta di "osso" e "polpa" di rossidoriana memoria abbastanza simile al contesto italiano.

4.3.2. L'orientamento rispetto alle politiche agricole

Il Ministero per l'Agricoltura, l'Alimentazione e la Pesca (MAPYA) è presieduto da Elena Spinoso. Il governo ha mostrato di avere un orientamento fortemente protezionista rispetto alle politiche agricole nel corso degli anni. In termini generali, la Spagna ha cercato di opporsi al processo di riforma della PAC. Gli esperti nazionali consultati sostengono che la difesa dello status quo vada imputata, in primo luogo alle difficoltà che il governo incontra ogni qualvolta vengano toccati gli equilibri distributivi tra regioni. Giova ricordare che con la Costituzione del 1978 la Spagna si è dotata di un sistema fortemente decentralizzato con 18 regioni autonome - dette Comunità - a cui è riconosciuto l'autogoverno negli affari locali. Le Comunità eleggono propri parlamenti che, a loro volta, nominano i governi locali. La Spagna ha un ordinamento che potrebbe essere considerato federale, con 17 governi regionali che godono di una considerevole autonomia nella gestione di diverse aree politiche, inclusa l'agricoltura e l'ambiente. Inoltre, regioni, con governi socialisti, come l'Andalusia e l'Estremadura vantando una posizione negoziale forte nel panorama distributivo nazionale, riescono ad esercitare anche a livello governativo un'azione fondamentale nell'orientare le scelte in tema di politiche agricole.

Nel corso delle recenti negoziazioni per l'implementazione nazionale della Riforma Fischler alcune regioni, soprattutto quelle settentrionali hanno fortemente richiesto l'applicazione del disaccoppiamento totale, e vedremo nel corso dei prossimi paragrafi l'importanza che i governi regionali hanno nella formulazione e gestione della PAC.

L'approccio che negli anni è andato maturando nel paese, rafforzato dalla posizione di beneficiario netto della PAC, fa sì che tanto il governo quanto l'opinione pubblica e i

media, percepiscano le risorse finanziarie accordate dalla PAC non come denaro dei contribuenti (anche spagnoli), bensì come un sostegno che l'Europa accorda all'agricoltura spagnola per l'importanza relativa che il settore ricopre nel paese, rispetto ai paesi fortemente industrializzati del Centro e del Nord Europa. Questo approccio al sostegno pubblico viene giustificato a livello europeo con la necessità di proteggere le aree marginali interne del paese, prevenire l'abbandono dei territori rurali, anche se di fatto la gran parte del sostegno pubblico viene erogato proprio nelle aree con agricoltura più intensiva e specializzata, e solo le briciole raggiungono le zone interne. Con lo stesso scopo di lasciare intatti gli equilibri distributivi ormai cristallizzati tra le regioni, il governo non sembra voler rafforzare le politiche per lo sviluppo rurale, poiché queste raggiungerebbero "l'osso" dell'agricoltura spagnola e non quella "polpa", che invece ad oggi è capace di catturare il sostegno via I Pilastro, e di condizionare le scelte politiche del Governo.

La sensibilità anche rispetto al processo di *greening* della PAC, è ancora scarsa in Spagna, al contrario si assiste alla tendenza ad incoraggiare politiche che rafforzino la competitività dei produttori, piuttosto che per esempio incentivare comportamenti virtuosi verso l'ambiente. Un esempio è rappresentato proprio dagli scarsi risultati riportati nel paese rispetto all'introduzione delle misure agroambientali.

4.4.3. La posizione spagnola nel negoziato di riforma Fischler

La posizione spagnola nel corso del recente negoziato di riforma è stata segnata da una linea profondamente difensiva degli interessi nazionali, alla ricerca di un'alleanza solida con la Francia e con gli altri paesi di orientamento "conservatore". All'indomani della presentazione del documento della Commissione del luglio 2002, la Spagna fu tra gli SM che si mostrarono più critici nei confronti delle proposte del commissario Fischler. In particolare il governo spagnolo si opponeva alle misure introdotte per il grano duro, insieme a Grecia e Italia, per i foraggi essiccati, ma soprattutto contro il disaccoppiamento. In particolare, l'allora ministro Arias Canete, probabilmente rilasciò le dichiarazioni più critiche dell'intero panorama europeo, si definì "perplesso e ansioso" alla luce della comunicazione del commissario agricolo, sottolineando che non era assolutamente necessario andare oltre il mandato di Berlino, e che quello verso cui si

stava procedendo non era altro che un “rischioso esperimento” (Agra Europe, 2002). La Spagna sostenne che ancora una volta le produzioni più penalizzate dalla riforma erano quelle mediterranee e che gli effetti per i cereali e la zootecnia ovina spagnola sarebbero stati relevantissimi. Il ministero spagnolo denunciò anche i timori di una rinazionalizzazione della PAC, e rispetto alla condizionalità sostenne che avrebbe contribuito a determinare costi elevati per i produttori agricoli.

Come noto, nel settembre successivo la Spagna insieme alla Francia fu tra i promotori della lettera “manifesto” delle posizioni conservatrici espresse da i sette paesi firmatari del documento. Alla presentazione dei testi giuridici della Commissione, seguirono nuovamente i criticisms spagnoli, contraria sia alle misure per cereali e grano duro che al disaccoppiamento, per le quali si invocava la necessità di forme parziali. La Spagna mostrò anche forti perplessità rispetto alla presentazione degli studi di impatto della Commissione (CE, 2003) sostenendo che gli stessi minimizzavano in misura eccessiva gli effetti della riforma sull’agricoltura delle regioni povere e periferiche, e sull’abbandono delle produzioni. Tale posizione fu sostenuta anche nel corso del negoziato quando la Spagna mantenne su tutta la linea una posizione di forte difesa degli interessi nazionali sfruttando l’alleanza con Parigi e con “la banda dei sette”.

4.4.3. L’implementazione della Riforma Fischler

L’implementazione della Riforma in Spagna è stata presentata all’interno di un documento intitolato, “El modelo de desarrollo y aplicación de la Reforma de la PAC en España” redatto nel corso di quest’anno. Intanto l’avvio della Riforma è previsto per il Gennaio 2006. Il RPU è stato implementato su base storica, mentre la regionalizzazione è stata bocciata per le difficoltà legate alla sua applicazione su di un territorio tanto vasto e con caratteristiche segnatamente eterogenee.

Il disaccoppiamento resterà parziale al 25% per i seminativi, al 25% per i pagamenti per gli ovicapri, interamente accoppiato il premio per le vacche nutrici e per la macellazione dei vitelli, infine resta accoppiato al 40% il premio per la macellazione dei bovini maschi. Circa l’applicazione dell’art. 69, pare che non siano ancora state prese decisioni definitive, la scelta più probabile resta quella di istituire pagamenti speciali per

il tabacco e per il cotone. In generale, l'obiettivo resta quello di destinare la riserva nazionale alle zone più vulnerabili delle aree interne.

Nel corso del processo di negoziazione che ha preceduto le scelte di implementazione, le organizzazioni professionali hanno svolto un'intensa attività di pressione sul governo. Il COAG aveva proposto un sistema di supporto calcolato in proporzione alla quantità di lavoro impiegato in azienda con criteri addizionali che considerassero la dimensione dell'impresa. In linea generale però i produttori hanno appoggiato la linea conservatrice seguita dal ministero.

Fortemente critiche invece si sono mostrate le associazioni ambientaliste, WWF in testa che hanno attaccato pesantemente le scelte effettuate in materia ambientale, in modo particolare la gestione, giudicata assolutamente irrazionale, delle risorse idriche. Secondo il parere di queste organizzazioni continuare a sussidiare colture come mais, olivo e barbabietola da zucchero, significa procedere nella direzione di un uso incompatibile con le attuali difficoltà legate all'uso dell'acqua.

Le associazioni ambientaliste stanno poi recentemente appoggiando le campagne di sensibilizzazione promosse dall'Intermon, contro il protezionismo che l'Europa accorda al settore primario per i pesanti effetti che questo ha sul commercio mondiale di commodities agricole e sullo sviluppo dei Paesi emergenti. Nel rapporto *Goliath contra David: Quién gana y quién pierde con la PAC en Espana y en los países pobres*, pubblicato nel 2004, l'Oxfam applica al contesto spagnolo la stessa indagine compiuta nel Regno Unito, e denuncia l'iniquità della distribuzione delle risorse PAC: 303 beneficiari ricevono un totale di quasi 400 milioni di euro per anno, di questi 7 grandi nomi dell'imprenditoria agricola, "i siete magnificos" assorbono oltre 14 milioni di euro, e allo stesso tempo poco meno di 40 mila aziende escono dal mercato ogni anno (Intermon/Oxfam, 2004). La sensazione degli esperti coinvolti in questo studio, è che le iniquità ormai fossilizzate nella distribuzione del supporto sono via via sempre più evidenti e inaccettabili da gran parte degli osservatori, e che l'opinione pubblica e l'associazionismo che fino ad oggi hanno giocato un ruolo segnatamente secondario, possano in un futuro non troppo lontano, avere una posizione preminente.

La Spagna ha scelto di attuare nove delle norme previste nell'ambito della condizionalità, all'interno di un disegno complessivo nel quale ciascuna regione gode di autonomia nell'implementazione a livello locale. Tale disegno tuttavia, è da giudicarsi

positivamente, prevede infatti l'implementazione di diverse misure, forse alcune di difficile attuazione e controllo ma che nel complesso mostrano una certa sensibilità e impegno. Le norme previste riguardano la protezione del suolo e la minima copertura dei suoli con misure specifiche per le aree boschive e le terre arabili, il mantenimento delle terrazze, l'uso adeguato delle macchine, il mantenimento dei pascoli, la gestione dei reflui animali ed agricoli, per la gestione dell'acqua irrigua e la protezione della falde, ed infine una misura ad hoc per la gestione delle erbe infestanti.

Nel complesso alcuni studiosi rilevano come tale disegno sarà fortemente condizionato dalla capacità che la regioni avranno di gestire l'applicazione delle norme previste, alcune di esse peraltro, presentano non pochi problemi in termini di disegno ed attuazione, è il caso delle misure per la gestione dell'irrigazione, ritenute chiave per la protezione delle falde, per la norma sull'uso adeguato delle macchine, e per quella sulla vegetazione infestanti, per le quali è lasciato alle regioni ampio spazio nella formulazione ed implementazione (IEEP, 2004).

4.3.5. Il quadro degli interessi dominanti

Le organizzazioni professionali hanno un ruolo di primissimo piano nella scena degli attori nazionali coinvolti nella formulazione e gestione delle politiche agricole. I principali sindacati sono tre, l'ASAJA, organizzazione schierata a destra che raccoglie i grandi proprietari terrieri. L'UPA e il COAG che invece rappresentano i piccoli e medi produttori e si collocano a sinistra.

Come già sottolineato, un'azione di *lobbying* particolarmente efficace nell'arena politica spagnola si rivela quella dei governi regionali, che agiscono a livello nazionale, e anche in misura crescente direttamente nelle sedi istituzionali europee. Gli interessi regionali, mirano sostanzialmente a massimizzare il "reddito" percepito dalla regione nell'ambito del sostegno PAC e alla difesa dei comparti più importanti per l'agricoltura dei propri territori.

Le associazioni ambientaliste e dei consumatori hanno un peso assolutamente trascurabile nella scena politica. Inoltre, la società civile spagnola mostra scarsa attenzione ai temi ambientali, del benessere animale etc., siamo lontani dalla sensibilità

dell'opinione pubblica vista in alcuni paesi del centro Europa. Pur tuttavia, va assumendo un'importanza crescente il ruolo svolto, soprattutto in tema di intervento pubblico nell'agricoltura europea, da organizzazioni non governative attive nel commercio equo e solidale e in progetti di sviluppo nel Sud del Mondo. E' il caso dell'ONG inglese Oxfam, che nel suo ufficio spagnolo, l'INTERMON ha avviato una serie di progetti che mirano a sensibilizzare l'opinione pubblica sugli effetti che il protezionismo dei paesi più ricchi ha sul commercio di commodities agricole nel mondo. Con iniziative di un certo interesse, è il caso di un rapporto presentato lo scorso anno sull'agricoltura spagnola che denuncia con forza le iniquità del sostegno ai cereali nella distribuzione tra aziende e territori.

4.4. IL CASO INGLESE

4.4.1. Un breve quadro del contesto produttivo nazionale

Nel contesto europeo, il Regno Unito è il paese che più presenta tratti distintivi di un'agricoltura fortemente capitalizzata, caratterizzata da elevatissimi livelli di specializzazione produttiva. Alcuni brevissimi indici danno un'idea del quadro del settore primario inglese, con poco più di 200.000 aziende, di cui più del 30% con un'estensione di oltre 50 ettari, e un livello di occupazione agricola che è il più basso in Europa (Inea, 2003). Senza dubbio insieme all'Olanda presenta un modello di agricoltura tra i più intensivi a livello comunitario. Caratteristica questa della specializzazione produttiva comuni all'intero comparto agroalimentare, con i settori a monte e a valle dell'*agribusiness*, con la presenza di alcune grandi imprese quotate in borsa e con l'intero comparto agroalimentare che ha posizioni di leadership nella scena comunitaria, con riferimento alle imprese di trasformazione e di distribuzione (10 delle prime in Europa sono inglesi). Principale caratteristica del contesto agricolo britannico è l'*high farming*, incoraggiato già nel '700 con gli *enclosures*, già alla fine dell'800 i due terzi della superficie coltivata era costruita da aziende con più di 50 ettari. Tale caratteristica consentì da subito l'avvio di un processo di specializzazione e concentrazione produttiva e ovvio incremento della produttività, peraltro favorito dai processi di industrializzazione, avviatisi proprio in Gran Bretagna, testimoniata peraltro dal fatto che già ai primi del XX secolo l'Inghilterra presentava la percentuale più bassa di forza lavoro in Europa.

I processi di intensivizzazione sono peraltro additati come i principali responsabili delle recenti crisi sanitarie, Blu Tongue, BSE, afta epizotica, per citarne alcuni. che hanno visto la Gran Bretagna tra i paesi in cui si è verificato il maggior numero di casi, "L'agricoltura senza qualità" titolava significativamente il Sole 24 ore in un articolo di alcuni anni fa, riferendosi al contesto inglese.

4.4.2. Gli orientamenti delle politiche agricole nazionali

Nel Regno Unito la regolamentazione dei mercati ed il sostegno ai prezzi è continuata per alcuni anni dopo la fine della guerra con la garanzia di prezzo per tutta la produzione di grano, patate e barbabietole; ma nel 1951 furono rimosse tutte le misure di sostegno dei prezzi e reintrodotta il sistema dei *deficiency payments*. Con tale sistema si pagava direttamente agli agricoltori la differenza fra il prezzo interno, tenuto ai bassi livelli dei mercati mondiali, ed il prezzo più elevato stabilito dai meccanismi di sostegno gestiti dalle organizzazioni nazionali, i cosiddetti boards. Le relazioni esterne erano mantenute per favorire sia gli scambi con i paesi del Commonwealth, sia l'approvvigionamento a bassi prezzi dei prodotti agricoli sui mercati mondiali. Tale differente impostazione dell'intervento pubblico giocò un ruolo non indifferente nella decisione inglese di ritirarsi dai lavori del Comitato Spaak e nell'esclusione dei prodotti agricoli dagli accordi di libero scambio attuati successivamente tra i paesi dell'EFTA (Fanfani, 1998, Lizzi, 2002).

Sul caso inglese è necessario approfondire la posizione britannica rispetto alla PAC, alcuni *policy makers* hanno sottolineato come l'isolamento del paese rispetto alle politiche agricole e la strenua, costante opposizione alla PAC ha radici profonde. In primo luogo l'Inghilterra è diventato per primo in Europa un paese industriale per il quale prima che per gli altri è andata diffondendosi quella separazione tra campagna e città o tra il mondo rurale e quello metropolitano.

Il paese ha goduto per lunghissimo tempo dei vantaggi dell'importazione di prodotti alimentari a bassi costo grazie alla posizione di potenza coloniale, ed ha storicamente anche teso a sviluppare una cultura industriale attribuendo al settore agricolo sempre un ruolo marginale (Curry, 1983). Con l'ingresso nel 1973 nel mercato comune gli inglesi si sono confrontati con un contesto profondamente differente. Gli altri paesi europei avevano implementato già a livello nazionale, da decenni modelli di sostegno al settore agricolo fortemente protezionistici, che sono andati consolidandosi e sviluppandosi nel corso del cammino comune.

Anche dal punto di vista terminologico giova ricordare i sostantivi utilizzati siano differenti e richiamino valori profondamente differenti nelle singole esperienze nazionali. Il termine contadino, *paysan* in francese non è sinonimo di agricoltore, *agriculteur*, ma i termini possono essere utilizzati, pur indicando contesti socialmente e storicamente diversi, pressoché indistintamente in italiano come in francese, in Inghilterra il corrispettivo del termine, *peasant*, cade in disuso già nell'800, mentre il termine *farmer*, richiamano contesti produttivi di medie e grandi dimensioni e realtà produttive fortemente capitalizzate. Ed ancora, sia in Italia che in Francia, la realtà contadina richiama un contesto che ha occupato uno spazio sociale rilevante fino in tempi recenti, ed ha goduto di politiche specifiche (Lizzi, 2002). Lo stesso Curry, sottolineava la distanza tra “mondo agricolo” continentale e “agricoltura” britannica dicendo che “quando alcuni colleghi in parlamento discutono di agricoltura, per noi inglesi si tratta di giardinaggio” (Curry, 1983), indicando la distanza tra l'approccio al contesto agricolo e rurale nella scena comunitaria e quello inglese.

Le funzioni del MAFF – Ministry of Agriculture, Fisheries and Food sono recentemente passate al DEFRA – Department for Environment, Food and Rural Affairs, di cui è responsabile il ministro Margaret Beckett dal giugno del 2001. Il “Environment, Food and Rural Affaire Committee” è nominato dal House of Common per esaminare la spesa, l'amministrazione e la gestione delle politiche del DEFRA e degli altri organismi associati.

Le principali scelte di politica agricola nel Regno Unito sono condotte dal DEFRA in accordo con la principale rappresentanza agricola l'NFU (vedi paragrafo seguente). Il ruolo attivo svolto da un sindacato agricolo nel processo decisionale è stato indicato da alcuni studiosi (Lizzi, 2002) come un esempio di corporativismo, sottolineando come tali scelte abbiano concretamente visto l'esclusione dal processo di altri *stakeholders* della scena nazionale.

Giova sottolineare un punto particolarmente rilevante ai fini di quest'analisi: l'elevato gradi di continuità nelle scelte di politica agricola (sia comunitaria che nazionale), indipendentemente dall'alternanza della rappresentanza politica. Sia Conservatori che Laburisti hanno condotto una linea di governo comune, anche a livello comunitario la posizione britannica rimane pressoché costante (Petit, 1987, Lizzi, 2002).

Nel corso degli anni '80, all'interno del quadro di riforma avviato dal ministro Thatcher, caratterizzato da un approccio fortemente liberista e dal rigido controllo della spesa pubblica, prende avvio un processo di revisione dei costi sostenuti per il sostegno al comparto primario. Sulla stessa linea, si muoveva anche il Ministero del Tesoro e le critiche crescenti che giungevano da studiosi e consumatori verso il MAFF, che non giustificavano le politiche di prezzo il cui costo veniva sostenuto dall'intera collettività a tutto vantaggio di poche grandi aziende peraltro economicamente efficienti. In quello stesso periodo andranno facendosi via via più forti le istanze delle associazioni ambientaliste britanniche che vedevano nella spinta produttivistica e nell'intensivizzazione dei processi produttivi i primi responsabili dei danni ambientali causati dall'agricoltura.

Risultato delle crescenti critiche saranno rilevanti sia nella scena nazionale inglese che in quella comunitaria, con una dinamica comune vedremo anche ad altri SM. Nella scena nazionale si avvierà così un processo di revisione della spesa agricola volto ad individuare nello sviluppo rurale e nella multifunzionalità, nuove giustificazioni al sostegno pubblico in agricoltura. Altrettanto rilevanti saranno le ripercussioni sulla scena comunitaria, dove la Gran Bretagna proprio grazie alle forti pressioni che arriveranno dal ministro Thatcher, nel 1984, riuscirà ad ottenere il rebate, lo sconto sulla spesa sostenuta dal paese e di cui peraltro si è continuato a discutere ancora oggi.

Un ruolo di primissimo piano all'interno della scena degli interessi dominanti nel caso inglese è rappresentato dal ruolo ricoperto dalle regioni. Nel 1998, il Regno Unito ha attuato un processo di *devolution*, con l'introduzione, dopo una serie di referendum locali, di un Parlamento in Scozia e di Assemblee regionali nell'Irlanda del Nord e nel Galles. L'insieme della rappresentanze regionali svolgono un ruolo di primissimo piano nell'orientare la scelte e le posizioni del paese a livello comunitario. A livello nazionale i ministeri agricoli scozzesi e nord irlandesi, rispettivamente *The Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department* (SEERAD) e il *Department of Agriculture and Rural Development for Northern Ireland* (DARD NI), svolgono autonomamente le proprie competenze.

4.4.3. La posizione inglese nel negoziato di riforma Fischler

La sensazione più netta che si ha procedendo alla ricostruzione della posizione ricoperta dal Regno Unito in seno al processo negoziale della recente riforma, è che pur nella sostanziale rappresentanza nazionale, in realtà la posizione inglese rappresenti un quadro eterogeneo di posizioni dei singoli contesti regionali. In particolare, un'attenta lettura della pubblicistica nel periodo considerato mostra come frequentemente alle posizioni assunte da Londra frequentemente si opponevano i governi regionali, in primo luogo scozzesi. Al principio del negoziato il ministero inglese, aveva avviato un dialogo preferenziale con Berlino volto alla costruzione di un asse "pro riforma" attraverso il quale incoraggiare le istanze di riforma mostrate dal commissario Fischler (Agra Europe, 2002).

Nel febbraio del 2002, la commissione speciale per le politiche nel Regno Unito presentò un rapporto nel quale sostanzialmente si chiedeva una riforma urgente della PAC, che consentisse di rinsaldare il rapporto con i consumatori, dopo le recenti crisi alimentari e che puntasse con forza alla degressività ed alla modulazione. Il rapporto, accolto con interesse dal ministro agricolo inglese Beckett, fu invece fortemente criticato dall'omologo scozzese, che sottolineava come le misure proposte non potevano essere applicate in regioni che richiedevano l'adozione di politiche del tutto differenti (Agra Europe, 2003).

All'indomani della presentazione delle proposte della Commissione il ministro Beckett si disse favorevole alle misure proposte nell'ambito del settore lattiero caseario per un'abolizione del sistema delle quote ed un marcato riorientamento al mercato. Rispetto al disaccoppiamento il Regno Unito fu, insieme a Svezia, Olanda e Germania, il paese che accolse con maggiore favore la proposta del commissario agricolo. Altrettanto positivamente il ministro Beckett accolse la modulazione dinamica, dicendo di appoggiare la posizione riformatrice della Commissione, e chiedendo invece l'introduzione della degressività.

Alla pubblicazione dei testi giuridici della Commissione nuovamente la posizione inglese fu di grande appoggio alla linea seguita dalla Commissione, in particolare oltre all'appoggio del disaccoppiamento la posizione inglese continuava ad essere favorevole all'adozione della modulazione, incoraggiando gli altri SM a seguire l'esempio inglese

nell'adozione della misura (Agra Europe, 2003). Nei mesi che precedettero il vertice di Lussemburgo, la Gran Bretagna non solo continuò a sostenere con forza l'attuazione su base regionale ma anzi sostenne la necessità di offrire spazi di manovra maggiori alle regioni. In questa direzione si collocava la proposta di ridistribuire il 10% del massimale nazionale per misure ad hoc, all'interno di quello che nel reg. 1782/2003 diverrà l'art. 69, fortemente voluto dalla Gran Bretagna con l'appoggio dell'Italia. Di fatto solo la Scozia ha applicato tale misura e la riflessione che emerge in più tappe leggendo le posizioni assunte dalle rappresentanze scozzesi e del Galles a Bruxelles, è che frequentemente queste siano in contrasto con Londra. In altri termini, l'idea che si rafforza è che la proposta dell'art. 69 fosse una sorta di concessione ai governi regionali che hanno in più occasioni mostrato posizioni contrarie alle posizioni del ministro agricolo (Agra Europe, Agra Focus, 2003).

4.4.4. L'implementazione della Riforma Fischler

Per quanto concerne l'applicazione del RPU, il Regno Unito ha optato per un'implementazione su base regionale del sistema di sostegno, definendo regioni separate per Scozia, Galles, Irlanda del Nord e Inghilterra, quest'ultima a sua volta divisa in aree, aree interne svantaggiate (SDA), aree interne non svantaggiate. Il valore del pagamento unico è calcolato su base storica in Galles e Scozia, con un sistema ibrido ma in transizione verso un modello completamente regionale in Inghilterra e Irlanda del Nord. Il paese ha attuato il disaccoppiamento totale, coerentemente con la posizione assunta nel corso del negoziato.

In Inghilterra è stato scelto il modello dinamico ibrido con il valore dei titoli stabilito al numero di ettari eleggibili (escluse le colture permanenti e le foreste). Il sistema è posto in essere per un periodo transitorio fino al 2012, durante il quale verrà gradualmente introdotto lo schema regionale con una quota del 10% nel 2005 (anno di avvio del regime), del 15% nel 2006, del 30% nel 2007, del 45% nel 2008 del 60% nel 2009, del 75% nel 2010, del 90% nel 2011 e del 100% nel 2012. I diritti di pagamento sono così ripartiti: le pianure (circa 300 – 330 €/ha), le zone montuose particolarmente

svantaggiate (circa 160 – 190 €/ha) e le aree interne delle zone montuose svantaggiate (circa 40 – 60 €/ha).

In Irlanda del Nord il sistema di regionalizzazione applicato è ibrido con pagamento a ha (circa 68 €/ha) e integrazione individuale basata sui pagamenti storici. Sulla base di: 50% del premio speciale disaccoppiato per i bovini, 50% del premio disaccoppiato alla macellazione compresa l'integrazione per le giovenche, 65% del premio annuo disaccoppiato per gli ovini, 20% del supplemento disaccoppiato per gli ovini nelle zone svantaggiate, 80% dei pagamenti disaccoppiati ai grandi seminativi e 100% del premio alla vacca nutrice, estensivizzazione e premi latte.

L'unica area in cui è stato applicato l'art. 69 è la Scozia, che ha scelto di mantenere il 10% del portafoglio nazionale per finanziare la produzione di carni di vitello di qualità.

Per quanto concerne il disegno nazionale della condizionalità il Regno Unito ha attuato anche in questo norme specifiche e differenti per quattro regioni, Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Nel complesso il disegno nazionale appare tra i più articolati nel panorama europeo e prevede l'implementazione di una quantità notevole di norme (IEEP, 2004).

Nei rapporti presentati in Parlamento sull'implementazione della riforma, si sottolinea come l'impatto sul comparto agricolo dovrebbe produrre benefici per gli agricoltori delle zone interne collinari e per gli allevamenti estensivi, mentre potrebbero essere particolarmente rilevanti gli effetti sulla zootecnia intensiva da latte. In generale, ciascuna regione del paese ha avviato valutazioni di impatto dell'applicazione della Riforma, i cui risultati sono attesi nel corso di quest'anno. Le prime previsioni sono positive per gli allevamenti ovicaprini, soprattutto estensivi, e per le aziende di ridotte dimensioni, mentre sono previsti effetti anche considerevoli per la zootecnia da carne. Circa la direzione e il grado di redistribuzione tra territori e tra aziende, i primi studi hanno quantificati un trasferimento di risorse verso le aree interne del Sud e del sud est dell'Inghilterra dalle altre zone.

Tra le preoccupazioni registrate a livello nazionale, si sottolineano quelle derivanti dall'applicazione di modelli di sostegno differenti per aree del paese, che potrebbero condurre a distorsioni del mercato e della concorrenza. A tale proposito giova ricordare il crescente numero di casi registrati di agricoltori proprietari di aziende che estendendosi tra i confini regionali, non solo tra le diverse regioni del paese ma anche tra le tre aree

interne in cui è suddivisa l'Inghilterra, si sono confrontati con due differenti modelli di sostegno.

L'orientamento iniziale del ministero sembrava essere quello di fornire ai produttori il diritto di optare scegliere il regime considerato più appropriato per le caratteristiche dell'intera azienda. Le scelte che successivamente sono state fatte in Inghilterra prevedono opzioni differenti per i seminativi e gli allevamenti. In particolare è previsto il calcolo rispetto al periodo di riferimento dell'area dalla quale arrivava la percentuale maggiore della produzione aziendale. Nel caso delle aziende zootecniche è stata fatta una distinzione tra la produzione di latte e gli altri allevamenti, in particolare nel primo caso è previsto di fare riferimento alla superficie investita a pascolo nel 2005, sia che si tratti di pascoli temporanei che permanenti. Per tutti gli altri allevamenti la superficie di riferimento sarà calcolata sulla base della superficie foraggera dichiarata durante il periodo di riferimento.

L'organismo pagatore britannico è la *Rural Payment Agency*, che in passato ha mostrato un sistema non particolarmente efficiente oltre a notevoli ritardi nella gestione del sistema amministrativo. Tuttavia nelle audizioni parlamentari il Defra ha confermato che notevoli investimenti sono stati fatti al fine di migliorare l'operato dell'agenzia, inoltre l'attuale sistema secondo il ministero ha modalità operative di gestione più semplici rispetto a quanto non valesse in passato.

La sensazione che si ha leggendo la documentazione nazionale è di costante verifica delle scelte politiche attuate. In più passi si riporta all'importanza di ottenere "sull'entità e sull'importanza dei vantaggi e dei risultati riportati in cambio di un sostegno pubblico continuato di supporto al settore agricolo". Altra questione rilevante è il costante riferimento fatto nelle sedi istituzionali alle denunce e agli studi condotti dall'insieme di quelli che noi abbiamo indicato come i *countervailing interests*. Il riferimento è alle ricerche dell'Oxfam e delle organizzazioni ambientaliste britanniche e del ruolo attivo che questi attori rivestono nel processo politico nazionale anche a livello di sedi istituzionali.

Ancora si sottolinea la necessità di monitorare costantemente *gainers and losers* del modello adottato, il richiamo costante è alla massiccia campagna di informazione avviata dalla stampa inglese sulle iniquità della PAC. Altro riferimento che in più occasioni è giunto dal ministero è alla valutazione non solo degli effetti ambientali e socio

economici derivanti dal nuovo regime di pagamento ma anche sull'intero mercato fondiario.

4.4.5. Il quadro degli interessi dominanti

In Gran Bretagna la NFU – *National Farmers Union* ha detenuto per decenni il monopolio della rappresentanza degli interessi agricoli raccogliendo circa l'80% degli occupati del settore; continua ancora oggi a rappresentare la principale e la più influente organizzazione agricola inglese, ed ha sviluppato rapporti particolarmente stretti con il Defra e con le altre agenzie di governo del settore. In Gran Bretagna la partecipazione attiva della NFU è formalizzata dalla legislazione agricola già dal 1957 (Petit, 1987), con l'*Agricultural Act*. In diversi periodi, anche nella stessa vicenda delle quote latte, il ministero del Tesoro ed altri ministeri hanno vigilato sull'influenza che le pressioni della rappresentanza agricola hanno avuto sul DEFRA. Da questo punto di vista le relazioni tra l'NFU e il ministero agricolo sembrano essersi parzialmente modificate dopo l'adesione del Regno Unito all'UE, quando il processo decisionale è passato dalle sedi nazionali all'arena comunitaria dove la rappresentanza inglese rappresenta solo uno degli attori coinvolti, togliendo al sindacato la possibilità di influenzare il Ministero.

Il sindacato non ha storicamente mostrato interesse nella difesa della piccola proprietà contadina, rappresentati peraltro da un'altra organizzazione, il FARM, sia per la scarsa importanza di questa nel contesto produttivo, sia perché tra gli iscritti al NFU figurano per lo più i medio grandi produttori, nello specifico in media i membri del sindacato possiedono aziende di almeno un centinaio di ettari. Questo sindacato rappresenta gli interessi dei produttori di tutte le aree del paese attraverso le rappresentanze di Inghilterra, Galles, Scozia e Ulster (Irlanda del Nord). La rappresentanza britannica a Bruxelles è affidata al *Bureau de l'Agriculture Britannique*.

Sul sito di questa organizzazione si legge “The NFU was virtually the only farm organisation in Europe to support the principle of CAP reform, and had advocated breaking the link between production and subsidies as long ago as 1994. While the NFU supported the general principles of the reform we regretted that in the final agreement

individual countries were given considerable latitude in how they implemented the reform at the national level”.

All'interno del panorama europeo, il caso inglese si distingue per avere assunto le caratteristiche di una rappresentanza apartitica degli interessi agricoli, per così dire neutrale alla rappresentanza politica. Di fatto però è abbastanza nota la posizione dell'organizzazione vicina ai conservatori.

Per quanto concerne la posizione del NFU nel panorama inglese, vale la pena sottolineare che durante gli anni '80 la riforma avviata dai governi thatcheriani che portò in qualche misura sul banco degli imputati la spesa agricola, espose a pesanti critiche non solo al MAFF ma anche alla rappresentanza agricola del NFU, la cui posizione è andata poi negli anni indebolendosi (Lizzi, 2002). A tale indebolimento hanno contribuito non poco anche la crescente autonomia che acquisivano le sedi periferiche del sindacato, in modo particolare in Scozia e Galles.

L'analisi del contesto britannico ha fino ad ora evidenziato come la Gran Bretagna si presenti tra i più strenui oppositori della PAC. L'analisi condotta a livello nazionale sembra mostrare come le critiche nei confronti del modello di intervento sostenuto dall'UE giungano non solo dall'insieme degli *stakeholders* coinvolti nelle sedi decisionali, bensì riguardi l'opinione pubblica in misura più rilevante che in altri SM.

Nel corso delle fasi di ricerca bibliografica per questo studio la stampa inglese è quella che più colpisce per l'attenzione costante e la denuncia nei confronti della Politica Agricola Comunitaria. Considerazioni simili possono essere fatte anche per l'insieme delle organizzazioni e dei Centri di Ricerca che sembrano avere da tempo avviato un dibattito particolarmente vivace intorno alle vicende europee. Il riferimento è a numerose organizzazioni attive in questa direzione, il *Centre for European Reform* ad esempio con sede a Londra, l'ultima iniziativa in ordine di tempo è quella coordinata da un gruppo di esperti, studiosi e giornalisti che hanno promosso nel dicembre scorso la nascita di un sito sul quale è possibile accedere ad un database che contiene una sorta di anagrafica dei sussidi ricevuti non solo per SM, per regione e area, bensì addirittura per persona. Oltre al CER anche un altro ente di ricerca il *Centre for European Policy Studies*, ha pubblicato un pamphlet nel quale vengono riportati alcuni dati sui nomi dei grandi e ricchi proprietari terrieri e la quantità di aiuti che ricevono, e sostiene la tesi che visto il grande numero di politici coinvolti si tratti di una reale forma di corruzione legittimata.

A testimoniare la costante attenzione inglese alle politiche agricole comunitarie c'è l'azione di costante denuncia avviata dalla stampa inglese. Oggetto di critiche e di una campagna di informazione promossa dal quotidiano britannico *Guardian* e poi diffusa anche dal *Times*, i cosiddetti PACman, l'acronimo indica i principali beneficiari della PAC e gioca con il nome di un celebre gioco virtuale degli anni '80, e indica proprio i "mangiatori" dei sussidi della PAC, francesi in testa. I quali sono additati come i principali responsabili degli squilibri della PAC, avendo ricevuto nel corso del 2003 più di sette milioni di euro in aiuti diretti, quota che rappresenterebbe due volte il totale ricevuto da Regno Unito, Germania e Italia. In generale, l'accusa che viene rivolta alla PAC è di iniquità dal momento che principali beneficiari del sostegno risultano essere i grandi proprietari terrieri, i quali nonostante rappresentino l'1,6 % dei produttori europei, nel 2003 hanno ricevuti aiuti per circa il 27%.

La lunga lista dei cosiddetti Pacman include membri dell'aristocrazia e dell'establishment oltre a diverse teste coronate, la Regina e il Principe di Galles, il duca di Westminster e numerosi aristocratici britannici, ma anche la famiglia Grimaldi di Monaco, ancora vengono additati alcuni uomini politici francesi molto vicini al presidente Chirac, la lista include anche il marito dell'attuale Commissario europeo Fishler Boel, oltre al ministro agricolo olandese e circa diciotto membri del ministero danese. Nella lunga lista dei beneficiari di ingenti quantità di aiuti sono incluse anche diverse multinazionali tra cui l'inglese Tate & Lyle, la danese Arla Food e l'olandese Dutch of Mars, la Nestlé e la Kraft, tutti colossi dell'agroalimentare e della distribuzione europea, oltre al gruppo Heineken, produttori di alcolici e la statunitense Philip Morris, multinazionale del tabacco, ma anche il gruppo petrolifero Shell e la compagnia aerea olandese KLM.

Nel folto gruppo dei *countervailing interests* d'oltremanica un ruolo di primissimo piano è svolto dalle associazioni ambientaliste che non solo hanno avuto una funzione di primissimo piano nel processo decisionale agricolo, ma sono impegnate in una attenta attività di monitoraggio dell'attività politica comunitaria e in un'altrettanto costante azione di informazione dell'opinione pubblica sui temi più rilevanti. Tra queste la RSPB - *Royal Society for the Protection of Birds*, svolge un ruolo di primissimo piano. Forte degli stretti rapporti con il DEFRA, ha avviato con questi e con il Ministero dell'ambiente un dialogo continuo, e la stessa associazione ha svolto un ruolo di primo piano nelle scelte

nazionali di implementazione della condizionalità. La documentazione fornita dall'associazione sottolinea l'importanza del disaccoppiamento e della condizionalità introdotte con la Riforma Fischler, ed auspica che l'impegno per l'incremento dei fondi destinati allo Sviluppo Rurale proceda con il trasferimento dell'intero volume di spesa agricolo dal I al II Pilastro, si sottolinea peraltro come il Regno Unito sia il lo SM che ha destinato la quota più rilevante di spesa per lo SR.

L'Oxfam, una delle principali organizzazioni non governative attive nella cooperazione allo sviluppo dei paesi emergenti impegnata a denunciare le distorsioni che la politica agricola comune procura sul commercio mondiale delle commodities, nella sua sede inglese, ha un ruolo rilevante processo decisionale nazionale. L'organizzazione ha mosso numerose critiche all'applicazione nel Regno Unito della Riforma Fischler. L'organizzazione ha avviato delle campagne informative finalizzate a sensibilizzare l'opinione pubblica sull'ingente quantitativo di sussidi che raggiungono i ricchi proprietari terrieri inglesi.

4.5. IL CASO ITALIANO

4.5.1. Breve quadro del contesto produttivo nazionale

Il contesto produttivo nazionale appare ancora oggi profondamente segnato da alcuni elementi distintivi che lo caratterizzano profondamente rispetto al resto del panorama europeo. Il riferimento è essenzialmente alle caratteristiche strutturali del settore produttivo nazionale caratterizzato dalla profonda frammentazione fondiaria, vero e proprio nodo irrisolto dell'agricoltura italiana. Come noto, circa il 90% delle aziende agricole nazionali ricade nella classe di ampiezza tra 1 e 10 ettari mentre solo l'1,4% supera i cinquanta ettari concentrando in sé però più di un terzo della superficie coltivata (Fanfani, 2000, Carbone, De Benedictis, 2003). Lo stesso fenomeno può essere osservato anche nel caso delle aziende zootecniche nonostante negli anni '90 si sia assistito a processi anche profondi di concentrazione e ristrutturazione aziendale. Anche in questo caso la forte polarizzazione, con da un lato la concentrazione di quasi i due terzi dei capi allevati in allevamenti con venti capi e dall'altro poco meno del 10% delle imprese con più di 90 capi che concentra oltre il 40% dell'allevamento bovino italiano (Carbone, De Benedictis, 2003). Considerazioni simili, valgono rispetto alla dimensione economica con una profonda dicotomia tra 250000 aziende fortemente capitalizzate che rappresentano lo zoccolo duro della produzione nazionale, e dall'altro lato poco meno di due milioni di aziende che ricoprono scarsa importanza in termini di produttività ma con un ruolo chiave relativamente al presidio del territorio ed alla valorizzazione delle aree rurali.

La stessa dicotomia prevale anche con riferimento alle grandi circoscrizioni territoriali con aree di forte specializzazione produttiva circoscritte su ristretti ambiti territoriali, è il caso delle produzioni di pomodoro, floricole, degli agrumi del latte bovino, del riso, del grano duro, dell'allevamento suino (Fanfani, 2000).

4.5.2. Gli orientamenti delle politiche agricole nazionali

L'intervento pubblico nazionale a favore dell'agricoltura si concretizzò negli anni '50 con la continuazione del sostegno del prezzo del grano e favorendo la campagna di ammassi già messa in atto durante il fascismo, mentre per le altre produzioni non esistevano regolamentazioni particolari. La gran parte dell'azione dei governi nazionali fu invece indirizzata ad un intervento massiccio per opere di riforma agraria in alcune aree del paese, con la legge stralcio del 1950, e lo sviluppo delle attività di bonifica e di irrigazione. In quello stesso periodo furono istituiti fondi speciali per lo sviluppo della meccanizzazione e della zootecnia. Il principale obiettivo, tuttavia, degli interventi statali era quello di mantenere il controllo sociale nelle campagne anche attraverso la legge sullo sviluppo della piccola proprietà contadina (Fanfani, 1998, 2000).

Alcuni autori concorrono nel sostenere che le specificità dell'intervento di politica agraria nazionale, siano da ricercarsi non tanto nella continuità e nell'intensità del sostegno assegnato al comparto, non dissimile a quello osservato negli altri SM. Bensì, nella connotazione specifica che esso è andato seguendo nel tempo (Lizzi, 2002, Grant, 1995). In particolare il disegno nazionale si sostanzierebbe principalmente in alcuni elementi caratteristici. In primo luogo, l'impostazione prevalentemente sociale della politica agraria, che avrebbe causato una forte sottovalutazione della dimensione economica del settore primario (Lizzi, 2002).

Secondariamente, l'enfasi assegnata al consolidamento della proprietà contadina a scapito del rafforzamento dell'efficienza e del rafforzamento strutturale. Ciò avrebbe, peraltro, contribuito a rallentare i processi di razionalizzazione e di concentrazione fondiaria, vero e proprio nodo irrisolto dell'agricoltura nazionale. Sempre nella stessa direzione Lizzi (2002) rileva come nel paese sia identificato la figura del contadino – agricoltore con quella del proprietario della terra, ovvero la mancanza di distinzione tra bene terra e sua gestione, questo contribuirebbe a spiegare la carenza normativa in materia di affitti che non favorisce l'abbassamento mobilità e riaccorpamento di unità aziendali più ampie (Fabiani, 1996).

Cercando di esaminare i tratti distintivi del *policy making* italiano in materia agricola Lizzi (2002) rileva un tratto distintivo, ovvero il debole ruolo dell'esecutivo, sia nell'elaborazione della politica agricola nazionale sia nell'indirizzo dell'attività legislativa.

Tale carattere sembra essersi trasmesso in misura speculare nell'attività condotta dai governi nazionali a livello europeo, testimoniata dal basso profilo che gli attori istituzionali italiani hanno mantenuto nell'arena comunitaria. Le ragioni di tale dimensioni sono sicuramente da ricercarsi nella difficoltà di intervento in un contesto così marcatamente eterogeneo qual è il panorama agricolo nazionale. Ma anche nell'assenza di coordinamento tra i vari apparati amministrativi e i centri decisionali, difficoltà rafforzate dal rapporto con le regioni. In questa direzione, gli anni '90 con la revisione dei meccanismi decisionali, la riforma del Titolo V, la riorganizzazione dei rapporti Stato Regioni e l'istituzione di tavoli negoziali di concertazione con le parti sociali sembrano aver in parte modificato le dinamiche di intervento. Tali modifiche, peraltro, si sono trasmesse anche nella scena comune con alcuni risultati conseguiti in quella fase in termini di rafforzamento della posizione negoziale italiana al tavolo europeo (Zaghi, Panella, 1999, Borroni, Scoppola, Sorrentino, 2001).

Permangono, tuttavia, forti difficoltà ogni volta che si sceglie di intraprendere strade che conducano ad intaccare gli equilibri distributivi tra regioni e tra aziende, rafforzate dalla difficoltà di operare in un contesto fortemente eterogeneo qual è quello nazionale. In questa direzione, vanno lette anche le scelte nazionali di attuazione della riforma (Perone Pacifico et. al. 2005).

4.5.3. La posizione italiana nel negoziato di riforma Fischler

La posizione italiana all'interno della scena comunitaria è da sempre caratterizzata da un approccio di breve periodo e dall'assenza di un orientamento strategico netto nel disegno delle alleanze con gli altri SM. Se si fa eccezione per alcune brevi parentesi la posizione italiana in seno alla trattativa comune ha raramente mostrato una pianificazione ed un approccio strategici. Anche quando il ruolo ricoperto ha consentito di ottenere dei risultati rilevanti, ad esempio nel caso del negoziato di Agenda 2000, quando sfruttando l'accordo con Danimarca, Regno Unito e Svezia, la "banda dei quattro" l'Italia riuscì ad ottenere un rilevante incremento nella dotazione nazionale di quote latte, ma di fatto la linea condotta si mostrò esclusivamente funzionale al raggiungimento di obiettivi di breve periodo, ben distante dalla pianificazione e dal ruolo giocato nella scena comune dai paesi continentali.

Il negoziato di riforma Fischler ha visto lo stesso approccio sin dalla presentazione delle proposte della Commissione, quando l'Italia, con un atteggiamento contraddittorio, evidenziato in più momenti dalla pubblicistica comunitaria, sostenne da una parte che pur essendoci forti pressioni per il cambiamento la modulazione dinamica ed il disaccoppiamento apparivano misure troppo radicali. Il ministro Alemanno in quell'occasione sostenne un forte opposizione al disaccoppiamento parziale ed agli effetti che le proposte della commissione avrebbero avuto per il grano duro. Ancora lo stesso Alemanno sostenne che l'Europa non poteva applicare il disaccoppiamento totale, quando gli Stati Uniti andavano introducendo misure per il sostegno diretto del reddito agricolo.

Come noto l'Italia non firmò la lettera di iniziativa francese e spagnola sostenendo che rifiutava la chiara intenzione mostrata dai promotori di avviare la costituzione di alleanze, prima dell'avvio di una discussione comune; ed in secondo luogo, il ministero italiano sostenne di non condividere l'approccio ultraconservatore mostrato dai paesi promotori dell'iniziativa (Agra Europe, 2002). Alla presentazione dei testi giuridici della Commissione, nuovamente l'Italia mostrò forti preoccupazioni circa gli effetti che il disaccoppiamento avrebbe avuto sulle aree interne del paese, soprattutto nell'ambito della zootecnia e dei seminativi. Ancora secondo il ministro agricolo italiano le proposte della Commissione non andavano in misura netta in direzione della qualità e della garanzia, della protezione delle aree marginali e della multifunzionalità. Alla vigilia del negoziato l'Italia sostenne la necessità di mantenere disaccoppiate una quota delle produzioni nazionali di cereali e di carne.

Nel corso del negoziato l'Italia appoggiò con forza la proposta britannica di disaccoppiare il 10% degli aiuti per pagamenti specifici (art. 69), e quella francese per il disaccoppiamento parziale per la zootecnia, in particolare il premio per la macellazione e l'aiuto al grano duro. Nel complesso tuttavia, la posizione italiana nel corso del negoziato conferma una linea subalterna rispetto alle posizioni ed alla capacità negoziale degli altri "grandi". La stessa Spagna come si è avuto modo di osservare ha costantemente cercato una linea comune con Parigi e con gli altri Stati di orientamento "conservatore". Nell'analisi della posizione italiana si osserva costantemente un orientamento prudente e quasi mai la presa di posizione netta rispetto alle proposte di Bruxelles o agli orientamenti dei partners.

4.5.4. L'implementazione della riforma Fischler in Italia

Con il D.M. n. 1787 del 5 agosto 2004 l'Italia ha deciso di dare avvio al regime di pagamento unico già a partire dal 1° gennaio 2005, eccezion fatta per i premi e i pagamenti supplementari per i prodotti lattiero-caseari che sono entrati a regime a decorrere dal 1° gennaio 2006. Il disaccoppiamento avviene sulla base del criterio storico aziendale; non viene così attuata alcuna regionalizzazione del plafond finanziario, né viene applicato alcun tipo di pagamento forfetario. L'Italia si è avvalsa della facoltà di escludere dal regime di pagamento unico le sementi, per le quali valgono le regole di funzionamento del regime di sostegno fino ad ora operanti (aiuto alla produzione). L'obiettivo è quello di garantire un certo grado di approvvigionamento nazionale, oltre ad assicurare la qualità delle produzioni e tutelare la sicurezza degli alimenti. La scelta di partire con il regime di pagamento unico già al 2005 presentava, secondo il MiPAF, numerosi vantaggi. Innanzitutto essa avrebbe consentito “alle aziende di programmare la propria attività produttiva in un clima di certezze, offrendo al tempo stesso parità di trattamento rispetto ai produttori degli altri paesi europei che hanno fatto la medesima scelta”. In secondo luogo, una partenza immediata avrebbe permesso “di utilizzare pienamente le risorse finanziarie a disposizione ed evitato l'instaurarsi di fenomeni speculativi sui trasferimenti della terra”.

La decisione di non fare ricorso ad alcun tipo di regionalizzazione è stata dettata da considerazioni “in merito all'efficacia dello strumento nel raggiungimento di obiettivi quali equità del sostegno, semplificazione e riduzione dei costi amministrativi”. Secondo il MiPAF, l'applicazione della regionalizzazione avrebbe comportato “una redistribuzione del sostegno disomogenea sul territorio e difficile da giustificare; allo stesso modo un'applicazione ibrida, quella, cioè, che combina il criterio storico con quello forfetario, avrebbe avuto lo svantaggio di complicare la gestione degli aiuti e di comportare degli oneri amministrativi non indifferenti a carico sia degli agricoltori che dell'attività di gestione e controllo”. Relativamente alle possibilità di attuazione parziale, l'Italia non ha inteso aderire a nessun tipo di parziale disaccoppiamento degli aiuti, proposto dalla Commissione per seminativi, bovini da carne e ovicaprini.

Tale scelta è da ricondurre alla volontà di utilizzare “appieno le risorse finanziarie maturate da ciascun settore, evitando il rischio di sottoutilizzazione dei plafond destinati ai premi accoppiati, e di permettere il completo orientamento al mercato delle aziende attraverso un’allocazione efficiente delle risorse”.

Inoltre, sulla base dei risultati di simulazioni e di studi di impatto effettuati il MiPAF ha sostenuto “che le percentuali di accoppiamento proposte dalla Commissione non avrebbero alcun effetto in termini di mantenimento della produzione e di riduzione del rischio di abbandono; in più, avrebbero imposto ai produttori un vincolo sull’attività produttiva che avrebbe vanificato gli effetti positivi del disaccoppiamento”. L’Italia si è invece avvalsa della facoltà concessa dall’art. 69 di attuare delle trattenute sui plafond settoriali per effettuare pagamenti in favore di tipi specifici di agricoltura e per la produzione di qualità. Per il 2005 e gli anni successivi viene operata una trattenuta dell’8% sulle risorse per i seminativi, del 7% di quelle per le carni bovine e del 5% di quelle per gli ovicaprini. Questi importi sono utilizzati per effettuare pagamenti supplementari agli agricoltori dei settori interessati dalla trattenuta che si impegnano nella valorizzazione e tutela dell’ambiente o nel miglioramento della qualità e della commercializzazione dei prodotti agricoli.

Come è noto, ciascun paese fissa una volta per tutte i settori interessati all’art. 69 e la percentuale della trattenuta, possono invece variare di anno in anno le condizioni di ammissibilità. Nel settore dei seminativi l’aiuto è concesso ai coltivatori di frumento duro, frumento tenero, e mais che utilizzano sementi certificate e prive di contaminazioni OGM oppure ai coltivatori di seminativi in generale (cereali, oleaginose, proteaginose, lino e canapa) che attuano tecniche di avvicendamento biennale del terreno che includano le colture miglioratrici della fertilità del terreno o le colture da rinnovo. Nel settore delle carni bovine il pagamento supplementare è concesso alle vacche nutrici di razze da carne iscritte nei libri genealogici o nei registri anagrafici, alle vacche nutrici di razze diverse da quelle iscritti nei libri genealogici di età inferiore ai 7 anni, ai bovini da carne detenuti in azienda per almeno 7 mesi e di età compresa tra gli 8 e i 20 mesi e alle vacche a duplice attitudine.

Il pagamento è concesso se vengono rispettati determinati requisiti in termini di carico di bestiame per ettaro di superficie foraggera e se viene soddisfatto l’obbligo a mantenere a pascolo permanente almeno il 50% della superficie foraggera; l’aiuto è

inoltre concesso ai capi macellati che permangono in azienda per almeno 7 mesi prima della macellazione e sulla cui etichetta è indicata la denominazione dell'azienda d'allevamento. Per gli ovicapri il pagamento è erogato agli allevatori singoli o associati con più di 50 capi che conducono gli animali al pascolo per almeno 120 giorni.

Le regole previste nell'ambito della condizionalità sono indicate in un decreto ministeriale del 29 dicembre del 2004. È lì che sono indicate le norme che le aziende devono rispettare: al di là dei nove provvedimenti comunitari, validi per tutti i Paesi dell'UE, dalla direttiva nitrati alle norme per l'identificazione degli animali, l'Italia ha fissato sette norme di BCAA. Si va dall'obbligo di regimazione delle acque superficiali nei terreni declivi tramite solchi acquai, al divieto di bruciatura delle stoppie e dei residui vegetali, all'obbligo di non conversione dei pascoli (cui può essere imposto anche un mantenimento di un minimo carico di bestiame), sino alla manutenzione degli oliveti e alla conservazione dei terrazzamenti. Come noto le regioni hanno avuto la possibilità con propri provvedimenti di dettagliare l'elenco degli impegni previsti nell'ambito della condizionalità. In realtà, hanno sfruttato tale opzione solo alcune regioni, con riferimento solo ad alcune delle norme previste in particolare quella sulla regimazione delle acque superficiali e quella sulla gestione delle superfici ritirate dalla produzione.

4.5.5. Il quadro degli interessi dominanti

Il contesto italiano presenta alcuni aspetti comuni a quelli già osservati nella scena europea. La principale organizzazione agricola è rappresentata dalla Coldiretti che raccoglie, in termini di rappresentanza adesioni simili a quelle osservate nel contesto inglese e tedesco, ma a differenza da questi ha tradizionalmente rappresentato gli interessi della piccola proprietà contadina, diversamente dai contesti continentali dove le rappresentanze più forti raccoglievano i consensi dei grandi proprietari terrieri. La Coldiretti ha avuto per lungo tempo un orientamento politico vicino alla Democrazia Cristiana, partito grazie a cui ha mantenuto negli anni accesso diretto ai centri decisionali. Alcuni studiosi hanno, infatti, parlato di "legame organico" tra la Coldiretti e la Democrazia Cristiana, partito che ha avuto in Italia la maggioranza relativa dal dopoguerra agli '90, sottolineando come il sindacato abbia per così dire, rappresentato il braccio operativo del partito nelle campagne, mentre la DC consentiva

all'organizzazione agricola l'accesso ai centri decisionali a livello nazionale e periferico (Lizzi, 2002). In questo senso, il caso italiano sembra aver seguito traiettorie differenti rispetto agli altri paesi europei, per i quali si assiste all'instaurarsi di affiliazioni partiti/sindacati dinamici nel tempo, con le organizzazioni professionali che andavano cercando sostegno nelle maggioranze di governo che andavano via via avvicinandosi. Le peculiarità dell'esperienza italiana sono da ricercarsi tuttavia, non tanto nella diversità di scelte operate dai sindacati agricoli, bensì nella pressoché totale assenza di alternanza di governo fino agli anni '90.

La Confagricoltura ha invece tradizionalmente rappresentato gli interessi delle aziende capitalistiche e di quelle di medio grandi dimensioni, con un orientamento politico vicino di centro destra. L'Alleanza Contadini, poi divenuta Confederazione Italiana Agricoltori nata negli anni '60 ha un'affiliazione partitica riconosciuta nei partiti della sinistra italiana. Oggi, le differenze sostanziali in termini di orientamento politico sono quasi completamente superate, i tre sindacati infatti sembrano aver assunto un carattere eterogeneo al proprio interno sia per quanto concerne l'affiliazione partitica che la rappresentanza degli interessi di aziende di dimensioni specifiche. Confagricoltura e Coldiretti ancora sono attualmente, numericamente e politicamente i sindacati più influenti, ma le loro differenze tradizionali non sono più significative come pure la caratterizzazione socio politica. Allo stato attuale, l'atteggiamento diverso degli organizzazioni di categoria dei coltivatori verso problemi di politica agricola appare frequentemente giustificato dalla ricerca di identità e visibilità differenti piuttosto che la disparità in termini di rappresentanza di interessi.

Tale contesto, peraltro, è da considerarsi insolito se si considera la marcata eterogeneità dell'agricoltura nazionale che condurrebbe a una differenziazione sostanziale di interessi e preoccupazioni. Ma di fatto, se in passato, la coesistenza all'interno dei sindacati di profonde differenze di interessi tra coltivatori avrebbe causato difficoltà nella ricerca di soluzioni attraverso equilibri delicati di potere. Un contesto di questo genere poteva valere con intervento pubblico in agricoltura era socialmente diretto e non particolarmente differente fra coltivatori; ma non ha più alcun ruolo nello scenario attuale, con l'attuale disegno del sostegno. In passato, le unioni dei coltivatori hanno ricercato una riorganizzazione della geografia degli interessi di coltivatori a causa della grande frammentazione di orientamenti produttivi e interessi.

Nonostante le crisi di rappresentanza e la necessità di riadattarsi ai cambiamenti delle politiche agricole le tre organizzazioni agricole rivestono ancora un ruolo influente ma decrescente rispetto al passato nell'ambito del processo decisionale nazionale.

Nel quadro degli interessi dominanti attivi a livello nazionale si può ritenere che il ruolo svolto dalla lobby agricola sia stato in qualche misura rafforzato dall'assenza di altri *stakeholders* di peso rilevante all'interno della scena nazionale. Il peso dei gruppi ambientalisti, infatti, appare ancora non particolarmente considerevole. In primo luogo, a causa della frammentazione degli stessi ed in parte imputabile ad un orientamento più vicino alla sinistra. Inoltre, vale la pena sottolineare che generalmente la sensibilità rispetto ai temi ambientali ha contraddistinto più la popolazione urbana che quella rurale. Gli interlocutori coinvolti sostengono che frequentemente accada che gruppi ambientalisti abbiano premuto sul Ministero dell'ambiente al fine di negoziare con il Mipaf.

Consumatori e ONG non sembrano rivestire a livello nazionale influenza significativa nell'orientare le scelte di politica agricola nazionali. I gruppi di consumatori in particolare, sembrano più interessati ai temi della qualità e della sicurezza alimentare, ed in generale paiono concentrarsi più sui settori a valle del comparto primario.

Tra i gruppi invece, che rivestono un ruolo di primo piano nel condizionare il disegno nazionale delle politiche rientrano le rappresentanza regionali, direttamente coinvolte nella fase di formulazione dell'implementazione nazionale della riforma Fischler. Il peso dei governi regionali tende a rafforzarsi quando le politiche agricole nazionali e comunitarie colpiscono gli equilibri e gli assetti distributivi tra regioni e tra comparti produttivi, ed in questo senso gli interessi coinvolti nell'ambito del II pilastro tendono a coinvolgere un maggior numero di competenze rispetto a quanto non sia accaduto nell'ambito delle politiche di mercato. Nella stessa direzione si colloca il ruolo giocato dalla tecnoburocrazia che nella percezione di chi scrive riveste una posizione preminente all'interno del panorama degli attori coinvolti.

5.

5.1. Introduzione

Nel presente capitolo sfruttando le ipotesi concettuali discusse in precedenza ed il quadro fornito dall'analisi comparata, si procederà ad una modellizzazione del *bargaining process* agricolo comunitario. La teoria dei giochi evidentemente appare il quadro di contesto “ideale” in cui inserire la modellizzazione di un processo di contrattazione. Le dinamiche di interazione strategica tra gli attori, infatti, rappresentano il presupposto di base per l'utilizzo di un approccio siffatto. Come noto, la teoria dei giochi è la scienza della decisione interattiva (Gibbons, 1994), ed il *gioco* indica la situazione di conflitto o di cooperazione tra due o più attori. Sottolineano Osborne e Rubinstein (1994): *game theory is a bag of analytical tools designed to help us understand the phenomena that we observe when decision-makers interact.*

In questa direzione, la teoria dei giochi risponde al duplice obiettivo di fornire indicazioni predittive sul comportamento dei giocatori, ossia sulle scelte che essi faranno nel corso del gioco, e di fornire indicazioni normative sulle scelte ottimali che i giocatori dovrebbero fare. La modellizzazione qui applicata utilizza uno dei più recenti sviluppi nell'ambito della *game theory*, la teoria dei giochi evolutivi.

Il modello sviluppato mira a studiare le dinamiche evolutive dei poteri contrattuali dei paesi in seno al *policy bargaining process* comunitario. La sua applicazione concerne un ipotetico processo negoziale tra i cinque paesi oggetto dell'analisi comparata.

Il capitolo è organizzato come segue: nel prossimo paragrafo sono brevemente descritte le linee evolutive della modellizzazione. Segue un rapido quadro introduttivo alla teoria dei giochi evolutivi, successivamente al quale è presentato il tentativo di

modellizzazione del *bargaining process* agricolo. Infine, sono raccolti alcuni elementi di riflessione sviluppati in base all'analisi dei risultati preliminari delle simulazioni condotte.

5.2. Lo sviluppo del modello

Nelle prime fasi del lavoro si è tentato di individuare l'insieme dei fattori che avrebbero avuto un ruolo fondamentale nel condizionare il potere contrattuale degli SM. Nel complesso l'intenzione era quella di includere alcuni parametri che ricadessero in una dimensione politico-istituzionale, ed altri che tenessero in considerazione la dimensione "decisionale" relativa alle scelte di implementazione della recente riforma. Con riferimento a quest'ambito si è pensato di circoscrivere l'analisi ad alcune delle misure introdotte dalla riforma Fischler. L'attenzione si è da subito focalizzata sui riflessi che avrebbero potuto avere sul potere negoziale degli SM, le scelte relative a due ambiti: l'applicazione della condizionalità e la scelta del modello di Regime di Pagamento Unico adottato (base storica o sistema ibrido), e sul grado di disaccoppiamento applicato. Si è scelto, invece, di tralasciare gli aspetti che pur se, verosimilmente, ricopriranno nel prossimo negoziato un ruolo rilevante, presentavano difficoltà di rappresentazione all'interno della modellizzazione. Il riferimento è ad esempio, alle politiche per la qualità ed all'insieme delle misure che potrebbero a vario titolo ricadere in tale contesto.

Il passo successivo è stato rappresentato dall'identificazione delle variabili che "storicamente" avrebbero avuto un ruolo rilevante nel condizionare la posizione negoziale dei paesi. In questo senso, gli interrogativi sviluppati riguardavano le modalità con le quali introdurre all'interno del modello le questioni finanziarie e le finalità redistributive delle politiche comunitarie. Vale a dire quali indicatori utilizzare, come identificare quelli più accessibili e che meglio potessero rappresentare il contesto per contenuto informativo e per la coerenza con gli obiettivi di analisi.

Nel prosieguo del lavoro la questione chiave diventava quella di individuare la cornice su cui costruire il gioco. Una prima ipotesi era rappresentata dalla considerazione che il meccanismo di interazione tra gli SM avrebbe potuto avere caratteristiche molto simili a quelle di una situazione concorrenziale in un regime di oligopolio. I paesi sono pochi e le scelte strategiche di uno Stato condizionano

direttamente le azioni degli altri giocatori. Sono tuttavia, emersi da subito due ordini di problemi. Il primo era relativo alla difficoltà di rappresentare un gioco a due stadi⁷², che consentisse di includere i vincoli di contesto del livello di analisi nazionale, ed un secondo relativo all'arena comune. Il problema era, peraltro, complicato dal differente quadro di attori coinvolti ai due livelli. Sarebbe stato necessario, infatti, includere un numero di attori differenti nelle due fasi del gioco e disegnare una rete articolata di interazioni tra le differenti funzioni obiettivo degli stessi. Non solo, ma alcuni degli attori coinvolti nella prima fase, i gruppi di pressione ad esempio, avrebbero dovuto giocare un ruolo differente, o essere addirittura assenti nel secondo stadio.

In seconda istanza, nasceva il problema dell'informazione degli agenti coinvolti. In un contesto siffatto, i paesi sarebbero stati parzialmente informati sulle scelte degli altri a livello nazionale. Ciò avrebbe suggerito la costruzione di un gioco ad informazione completa al primo stadio, vale a dire di un contesto in cui i giocatori non conoscono i *payoffs* degli altri agenti. Mentre nel secondo stadio, cioè nel contesto internazionale, verosimilmente i *payoffs* sarebbero stati conoscenza comune; ciò avrebbe condotto alla formulazione di un gioco ad informazione completa. La difficoltà principale risiedeva nell'incorporare nelle due fasi, i differenti livelli di informazione che si assume avrebbero caratterizzato il gioco. Un'ulteriore complicazione nasceva dalla necessità di individuare i punti di contatto tra i due livelli del gioco. L'ipotesi fondante era che la modifica dei rapporti di forza all'interno dei paesi avrebbe agito nel condizionare le preferenze finali degli Stati stessi. Conseguenzialmente, sarebbe cambiato il potere contrattuale dello SM e quindi, nuovamente i rapporti di forza interni, con un meccanismo in virtù del quale si sarebbero poi "rimodificate" le preferenze del paese in sede comunitaria.

Una delle questioni più rilevanti era rappresentata dalla volontà di inserire all'interno della modellizzazione la Commissione, possibilmente con un ruolo differente da quello dei paesi. La posizione avrebbe dovuto essere costruita in modo tale da sottolineare lo status idealmente *super partes* della Commissione, per dare così al *bargaining process* un carattere non solo intergovernativo, ma includere una componente sovranazionale. In questo senso, la difficoltà maggiore era rappresentata dalla possibilità di distinguere tra la funzione obiettivo dei paesi e quella di un organismo come la

⁷² Rappresentati dai due livelli di analisi: quello interno agli SM e la scena comune. (Cfr. par. 4.2).

Commissione. In altre parole, su come discernere tra interesse comunitario, che si tradurrebbe nella “massimizzazione del general welfare”, ed i paesi, il cui obiettivo sarebbe stato rappresentato dalla “massimizzazione dell’interesse nazionale”. Il secondo interrogativo era relativo alle modalità con cui incorporare l’ipotesi che la forza contrattuale della Commissione sarebbe stata tale per cui, qualora si fosse allineata alle posizioni strategiche perseguite da uno o più paesi, ne avrebbe rafforzato il potere negoziale in misura considerevole, con ripercussioni strategiche sull’intero sistema.

Il ruolo della Commissione, per certi versi, continua a rappresentare uno dei limiti della modellizzazione, giacché tale organismo, allo stato di sviluppo attuale del modello, non è incluso nell’analisi. Si era inizialmente tentato di individuare un parametro che agisse rafforzando il potere contrattuale dei paesi, in funzione della coerenza tra le scelte di implementazione della riforma effettuate e le intenzioni auspiccate dalla Commissione. In qualche misura, esso avrebbe potuto, almeno implicitamente, introdurre nella scena negoziale la Commissione. Il parametro avrebbe dovuto includere un set di indicatori. Il riferimento avrebbe potuto essere agli obiettivi perseguiti dalla Commissione in termini di semplificazione amministrativa, oppure ai riflessi che le scelte effettuate avrebbero potuto avere sulle politiche per la concorrenza all’interno dell’Unione, o ancora ai temi della multifunzionalità. I risultati ottenuti, in questa fase consentono solo parzialmente di considerare tali aspetti. Tuttavia, in prospettiva si cercherà di lavorare allo scheletro di modello sviluppato al fine di includervi le caratteristiche sopra indicate

La scelta dei giochi evolutivi ha consentito di risolvere molti dei quesiti emersi nel corso del lavoro. Il prossimo paragrafo riassume alcuni degli elementi che hanno condotto all’adozione di questo filone analitico per la cornice interpretativa in esame.

5.3. La teoria dei giochi evolutivi e il contesto di analisi

La teoria dei giochi evolutivi nasce come un’applicazione della teoria matematica dei giochi alla biologia evoluzionistica. L’interpretazione evolutiva dei giochi è che gli agenti modifichino la scelta delle proprie strategie nel tempo, in una logica di massimizzazione dei propri *payoffs*, orientandosi verso quelli migliori. Il risultato che ne deriva è che le strategie più vantaggiose, cioè quelle che consentono agli attori che le

hanno “giocate” di ottenere *payoffs* più alti, si diffonderanno a danno di quelle “peggiori”. Il concetto chiave sviluppato è quello di ripensare le strategie di un gioco in termini di comportamenti “geneticamente programmati” per individui di popolazioni animali. Sotto questa luce, i *payoffs* ottenuti da un giocatore razionale a seguito di un determinato profilo di scelte strategiche, vengono reinterpretati in termini di valore di adattamento. Ovverosia di *fitness*, cioè di successo riproduttivo di una determinata modalità di comportamento, geneticamente programmata, messa in atto da individui di popolazioni animali che competono tra loro per il controllo delle risorse disponibili.

Il principio fondante è rappresentato dall’assunto che i geni influenzino il comportamento degli animali e che alcuni comportamenti finirebbero con l’imporsi ad uno stato “evolutiveamente stabile” relativo ad un dato ambiente (Dawkins, 1992). Tale stato sarebbe il risultato ultimo di un processo che interessa molte generazioni. Nell’ambito di tale teoria, i giocatori sono considerati entità geneticamente condizionate. Queste entità non sono, in quanto singoli agenti, capaci di comportamento adattivo⁷³, poiché non sono in grado di modificare un corredo di azioni biologicamente vincolato. Il comportamento adattivo, non si manifesta, tuttavia, a livello individuale, bensì a livello collettivo, quando in una data popolazione cresce nel tempo la quota di individui capaci di azioni adattivamente efficaci a fronte dei mutamenti che interesseranno il contesto oggetto di analisi (Faccipieri, 2003).

La modellizzazione qui sviluppata si riferisce ad un contesto in cui alcuni paesi si confrontano in un processo negoziale. Al cui interno i paesi svilupperanno delle strategie volte a rafforzare la propria posizione contrattuale rispetto agli altri agenti coinvolti, nel tentativo di massimizzare il proprio *payoff*.

Si può assumere che la “*fitness*” di uno Stato sarà determinata dalla sua capacità di minimizzare la distanza tra gli interessi nazionali e le direttrici prevalenti nell’ambito comune. Ovvero, minori saranno i vincoli dati dal quadro degli interessi dominanti all’azione dei *policy makers* e maggiore sarà il potere contrattuale di quel paese in seno al

⁷³ Il termine è inteso in senso darwiniano, di adattamento all’ambiente e connesso alla selezione naturale. L’ambiente seleziona tra i diversi appartenenti ad una specie, quello che presenta le caratteristiche che meglio lo rendono “adatto” all’ambiente in cui vive. Gli individui meglio attrezzati in un certo ambiente svolgeranno al meglio le fondamentali funzioni vitali e trasmetteranno i propri geni alle generazioni successive. La specie evolverà progressivamente conservando le caratteristiche che la rendono più adatta all’ambiente in cui vive.

negoziato. La *fitness* di uno Stato, peraltro, può essere considerata come la sua capacità di rafforzare la propria posizione negoziale. Questo varrebbe secondo un meccanismo, per così dire, “evolutivo”, nel corso delle linee di sviluppo del negoziato. In virtù del quale le strategie vincenti, adottate da alcuni giocatori, sarebbero replicate/copiate dagli altri agenti.

5.4. Giochi evolutivi: una breve rassegna teorica

La teoria evolutiva dei giochi nasce negli anni '70, nell'ambito delle ricerche di biologia evoluzionistica con i lavori di Hamilton (1967), Price e Maynard Smith (1973, 1982), e sviluppatosi nel corso della seconda metà degli anni '90, anche nella scienza economica con il contributo di Weibull (1995) e di Samuelson (1998). Rispetto alla teoria “classica” dei giochi, in questo approccio sono considerati gruppi di giocatori che interagiscono ripetutamente tramite la struttura di un gioco. Quella che si configura è “una storia di ricorrenze le cui proprietà dinamiche e i cui equilibri possono essere indagati con tecniche opportune” (Faccipieri, 2003).

Tra il 1970 e il 1980 il genetista inglese John Maynard Smith applicò la teoria dei giochi allo studio di problemi di evoluzione di popolazioni di animali in conflitto fra di loro per il possesso delle risorse disponibili. In particolare, Maynard Smith elaborò nel 1973 la nozione di strategia evolutivamente stabile, grazie alla quale la biologia poté sviluppare alcuni modelli in grado di descrivere i processi evolutivi tra specie ed ambiente in termini di adattamento. Quest'ultimo viene misurato da una “funzione di fitness” che varia con i comportamenti e le caratteristiche dell'ambiente. Le idee di Maynard Smith dall'ambito biologico, sono state estese ad un ambito più generale di teoria dei giochi e hanno dato luogo ad una nuova branca, appunto la teoria dei giochi evolutivi. L'aspetto notevole di tale teoria è che essa non presuppone la razionalità dei giocatori. Si abbandona, infatti, il principio della teoria dei giochi tradizionali che fa riferimento a giocatori razionali⁷⁴. Bensì si postula un contesto in cui gli attori prendono le proprie decisioni con dati limitati, usando semplici schemi di interpretazione dei giochi, e possono compiere errori o manifestare difetti inaccettabili per la teoria tradizionale (Peyton Young, 1998).

⁷⁴ In realtà, come si vedrà più avanti, tale “ostacolo” viene superato con l'introduzione del concetto di comportamento adattivo.

Il contributo probabilmente più rilevante a questo filone giunge dal saggio di Peyton Young (1998). L'autore colloca al centro della propria riflessione la conoscenza incompleta dei giocatori rispetto ai comportamenti degli altri agenti. Lo studioso sviluppa la nozione di apprendimento come di un processo che procede per tentativi, seguiti da azioni di aggiustamento continuo dei comportamenti stessi, nel caso in cui l'azione adottata non abbia generato i comportamenti sperati. I quali procedono, appunto, "adattativamente" (Faccipieri, 2003). Il risultato di tale assunzione è che il processo di apprendimento converge nel tempo a situazioni di equilibrio particolarmente complesse. In questa direzione, il contributo forse più interessante di Peyton Young è di aver definito la nozione di stabilità stocastica. Ovverosia, l'ipotesi che gli stati di equilibrio cui giunge il sistema possano essere ritenuti tali solo in senso probabilistico. Il sistema può convergere su altri stati, ma mai in modo definitivo, poiché gli errori compiuti dai giocatori o eventuali shock esterni possono allontanare il sistema dall'equilibrio raggiunto⁷⁵.

Lo sviluppo della teoria evolutiva dei giochi avviene sostanzialmente in due tappe, il primo è l'introduzione di strategie evolutivamente stabili (ESS), nata nell'ambito della biologia teorica con i contributi di Hamilton (1967), di Maynard Smith e Price (1973, 1982). La seconda fase è rappresentata dal superamento di alcuni dei limiti insiti nelle strategie evolutivamente stabili ed all'introduzione dello studio formale della dinamica di un gioco attraverso sistemi di equazioni differenziali che comincia a svilupparsi, con alcuni contributi pionieristici alla fine degli anni '70. Tralascieremo il primo ambito di analisi, e focalizzeremo di seguito la nostra attenzione sul secondo, più noto come dinamica dei replicatori.

5.4.1. La dinamica dei replicatori

Il termine "replicatori" si deve ad un contributo dello zoologo inglese Dawkins (1992) che in un saggio molto discusso nella biologia teorica, associa il concetto di replicatore al gene. Lo studioso sosteneva che il gene potesse essere considerato come un replicatore, vale a dire "un'unità che sopravvive passando attraverso un gran numero

⁷⁵ Questo elemento, ripreso in seguito è parso uno dei più interessanti per un'applicazione ad un contesto come quello in esame, in cui rilevanti potrebbero essere gli effetti di interventi esterni, in seno al *policy bargaining*.

di corpi successivi” (Dawkins, 1992). Nella teoria dinamica dei giochi il concetto di replicatore viene associato alle strategie. Anche queste vengono copiate senza errore, si “replicano” all’interno della popolazione, o nel contesto in esame. La loro longevità dipenderà dal livello di *fitness* ad esse connesso. In altre parole, il successo dei replicatori dipenderà dai vantaggi/svantaggi che scaturiscono dall’interazione con le strategie promosse dagli altri giocatori. I livelli di *fitness* sono rappresentati dalla matrice dei *payoffs* in modo che la capacità riproduttiva assicurata da una strategia, cioè il numero di copie identiche della strategia vincente che gli altri giocatori avranno “copiato”, è direttamente collegata all’entità del *payoff* derivante.

Per illustrare l’equazione della dinamica dei replicatori utilizzeremo uno schema molto semplice proposto da Faccipieri (2003)⁷⁶. Supponiamo di partire da una popolazione, all’interno della quale si confrontino due individui. Ciascuno di questi adotterà una sua strategia pura⁷⁷ i . Si indichi con $N(t)$, il numero totale di individui che compongono la popolazione al tempo t . Mentre indicheremo con $N_i(t)$ il numero di individui geneticamente programmati a giocare la strategia i . Se assumiamo che $i \in K$ sia l’insieme delle strategie pure e $K = \{1, 2\}$, allora avremo che $N_i(t)$ sarà il numero di individui che giocheranno la strategia 1 e $N_2(t)$ sarà il numero di coloro che giocheranno la strategia 2.

Indichiamo con

$$x_i(t) = \frac{N_i(t)}{N(t)}$$

che rappresenta la quota di individui al tempo t che giocheranno la strategia i . La popolazione al tempo t sarà quindi definita da

$$x(t) = (x_1(t), x_2(t))$$

e quindi $x(t) \in \Delta$ dato che $\sum_{i=1}^k x_i(t) = 1$

possiamo fissare l’identità $N_i(t) = N(t) \times x_i(t)$ derivando rispetto al tempo avremo⁷⁸:

⁷⁶ Per un’ampia trattazione si rimanda a Peyton Young (1998), Samuelson (1998), ed allo stesso Faccipieri (2003).

⁷⁷ In questo caso le strategie pure sono semplicemente considerate come le scelte disponibili per i giocatori.

⁷⁸ Per semplicità indichiamo con il puntino la derivata rispetto al tempo, e sopprimiamo l’argomento t nelle seguenti relazioni.

$\dot{N}_i = N \times \dot{x}_i + \dot{N} \times x_i$ da cui:

$$N \times \dot{x}_i = \dot{N}_i - \dot{N} \times x_i \quad (1)$$

$\dot{N}_i$ ed $\dot{N}$ rappresenteranno rispettivamente la variazione del numero di individui che gioca la strategia i , e la variazione di tutta la popolazione. La variazione del numero di individui che giocano la strategia i dipenderà dalla consistenza di tali individui al tempo t e dalla loro *fitness*. Per *fitness* o capacità riproduttiva intendiamo il numero di discendenti generati, o ciò che è lo stesso, il numero di repliche che un individuo genera nell'unità di tempo.

Tale capacità dipenderà dai vantaggi/svantaggi derivanti dall'adozione di quella determinata strategia, in corrispondenza di ogni interazione o competizione con altri individui. Se le interazioni tra i giocatori sono governate dal caso e lo stato della popolazione era definito dal vettore $x = (x_1, x_2)$, possiamo indicare con $U(i, x)$ il risultato atteso dall'individuo che gioca la strategia i a fronte di un giocatore che gioca la strategia 1 con probabilità x_1 , o che gioca la strategia 2 con probabilità x_2 . Considerando un dato tasso di mortalità δ , identico per tutti gli individui avremo che la variazione rispetto al tempo sarà data da

$$\dot{N}_i = N_i [U(e^i, x) - \delta]$$

Il risultato medio atteso dalla popolazione sarà determinato dalla media dei *payoffs* conseguiti dai diversi giocatori ponderati per la rispettiva quota relativa nella

popolazione. Avremo, quindi: $U(x, x) = \sum_{i=1}^k x_i \times U(e^i, x)$

Ne deriva che la variazione potrà essere espressa come $\dot{N} = N [U(x, x) - \delta]$

Riprendendo la (1) avremo

$$N \times \dot{x}_i = N_i [U(e^i, x) - \delta] - N \times x_i [U(x, x) - \delta]$$

Dividendo entrambi i membri per N e dopo alcuni passaggi otterremo:

$$\dot{x}_i = x_i [U(e^i, x) - U(x, x)]$$

che rappresenta l'equazione dinamica del replicatore. Essa mostra come la variazione della quota della popolazione che impiega la strategia i dipenda dalla differenza tra il *payoff* corrente della strategia i e il *payoff* medio della popolazione nel suo complesso. I replicatori in definitiva, rappresentano le strategie pure la cui quota nella popolazione può espandersi o contrarsi in relazione alla propria *fitness* (Faccipieri, 2003).

Lo studio formale della dinamica di un gioco attraverso sistemi di equazioni differenziali che spiegano la variazione delle quote occupate dalle strategie pure scelte dai giocatori rappresenta un filone di ricerca, cui negli anni '90 è stato dedicato un crescente interesse. Questo perché tali modelli contengono una notevole capacità esplicativa per l'analisi di quei processi in cui un dato gruppo di agenti agisce nel condurre la traiettoria di sviluppo dell'intera popolazione verso un determinato equilibrio.

Il replicatore la cui quota aumenta relativamente agli altri è quello che ha il maggiore vantaggio riproduttivo. In questo senso, si ha la possibilità di misurare precisamente il vantaggio di cui gode tale replicatore per ogni istante t della dinamica del gioco, come la differenza tra il *pay off* atteso del replicatore e la media ponderata dei *pay off* dell'intera popolazione. La questione centrale è che la quota di un replicatore cresce solo se la corrispondente strategia genera risultati migliori della media (Faccipieri, 2003). In questo senso, emerge il valore legato all'adozione della dinamica dei replicatori per il contesto negoziale di riferimento. Esso si tradurrebbe nella possibilità di incorporare nella modellizzazione l'ipotesi che alcuni paesi abbiano un ruolo "geneticamente egemone" all'interno della scena comune. Sarebbero tali i paesi che nel corso del negoziato hanno sviluppato strategie vincenti, ovverosia strategie che hanno consentito loro di incrementare il proprio potere contrattuale a svantaggio degli altri agenti.

L'altro vantaggio legato all'utilizzo di questi modelli risiede nella possibilità da essi offerta di studiare il processo di avvicinamento degli agenti, partendo da un dato stato iniziale ad un determinato equilibrio. I campi vettoriali, con i quali è possibile raffigurare la dinamica dei replicatori, indicano abbastanza chiaramente quali saranno i bacini di attrazione del gioco, la loro posizione e la loro dimensione relativa.

5.5. Il modello

Il modello sviluppato mira a studiare le dinamiche evolutive dei poteri contrattuali dei paesi in seno al *policy bargaining process* comunitario. Esso è applicato ad un'ipotetica negoziazione tra n paesi. L'ipotesi di base è che ogni paese minimizzi la seguente funzione (Loss Function):

$$\Pi_i = \alpha_i (x_i - x_c)^2 + (1 - \alpha_i) (x_i - x_i^N)^2 \quad [1]$$

L'assunto è che ogni paese formuli una scelta politica x_i tale da minimizzare la distanza con le scelte fatte a livello comunitario x_c e il quadro degli interessi dominanti a livello nazionale x_i^N . Inoltre, si ipotizza che $0 < x_c < 1$ e $0 < x_i^N < 1$.

La variabile x_c (al tempo t) è una media ponderata delle scelte di ogni singolo governo (al tempo t), con pesi pari ai poteri contrattuali p_k con i quali ipoteticamente i paesi si

presentano al negoziato ; cioè $x_c = \sum_{k=1}^n p_k x_k$, con $k = 1, \dots, n$, $0 < p_k < 1$ e

$\sum_{k=1}^n p_k = 1$. È bene notare che il valore di x_c cambia nel tempo, al variare dei poteri contrattuali e delle politiche dei singoli stati.

Con α_i è indicato il peso che il paese i attribuisce alle politiche comunitarie mentre $(1 - \alpha_i)$ è il peso dato al quadro dei vincoli nazionali. Vale la seguente relazione: $0 < \alpha_i < 1$.

Dalla minimizzazione si ottiene:

$$\frac{\partial \Pi_i}{\partial x_i} = 0 \Rightarrow x_i = \frac{\alpha_i (1 - p_i) \sum_{k \neq i}^n p_k x_k + (1 - \alpha_i) x_i^N}{1 + \alpha_i p_i (p_i - 2)}, \quad i = 1, \dots, n.$$

Si tratta di un sistema di n equazioni in n incognite. La soluzione del sistema è un profilo di scelte ottime $(x_1^*, \dots, x_n^*)$ con $x_i^* = x_i^*(p_1, \dots, p_n; \alpha_1, \dots, \alpha_n; x_1^N, \dots, x_n^N)$.

Sostituendo le scelte ottime nelle funzioni di *payoff* degli n giocatori si ottiene il *payoff* ottimale di ognuno di essi, indicato con Π_i^* :

$$\Pi_i^* = \alpha_i \left(x_i^* - \sum_{k=1}^n p_k x_k^* \right)^2 + (1 - \alpha_i) (x_i^* - x_i^N)^2$$

Indicando il *payoff medio* con

$$\bar{\Pi} = \sum_{i=1}^n p_i \Pi_i^* \quad \text{cioè} \quad \bar{\Pi} = \sum_{i=1}^n p_i \left(\alpha_i \left(x_i^* - \sum_{k=1}^n p_k x_k^* \right)^2 + (1 - \alpha_i) (x_i^* - x_i^N)^2 \right)$$

otteniamo un sistema di n equazioni differenziali che rappresentano i replicatori. Le equazioni descrivono la dinamica evolutiva dei poteri contrattuali di ogni paese.

$$\dot{p}_i = -p_i (\Pi_i^* - \bar{\Pi})$$

$$i = 1, \dots, n$$

cioè [2]:

$$\dot{p}_i = -p_i \left(\alpha_i \left(x_i^* - \sum_{k=1}^n p_k x_k^* \right)^2 + (1 - \alpha_i) (x_i^* - x_i^N)^2 - \sum_{i=1}^n p_i \left(\alpha_i \left(x_i^* - \sum_{k=1}^n p_k x_k^* \right)^2 + (1 - \alpha_i) (x_i^* - x_i^N)^2 \right) \right)$$

$$i = 1, \dots, n$$

Inserendo in modo arbitrario il valore dei parametri x_i^N , α_i , ed i poteri contrattuali di partenza è possibile simulare⁷⁹ il modello per descrivere l'evoluzione della posizione negoziale degli stati⁸⁰. Verranno effettuate differenti simulazioni su differenti versioni del modello. Una prima versione vede la presenza di “*interdipendenze strategiche*” date da $x_c = \sum_{k=1}^n p_k x_k$; ovvero, la posizione assunta da ciascun paese nella scena comunitaria dipende dalle scelte fatte dai singoli paesi in ogni periodo. La versione “*senza interdipendenze strategiche*” prevede che la posizione comunitaria dipenda dai vincoli interni di ogni paese che partecipa alla negoziazione, cioè $x_c = \sum_{k=1}^n p_k x_k^N$. Inoltre, nella

⁷⁹ Per le simulazioni ci si è serviti del software Mathematica.

⁸⁰ La versione più rigorosa ma molto più complessa del modello prevede la risoluzione, per ogni paese, di un problema di ottimizzazione intertemporale sotto il vincolo della [2]. Il modello si trasformerebbe in un gioco differenziale ad n giocatori. A questo primo stadio della ricerca si è preferito sviluppare una versione meno sofisticata del modello che considera un continuo di contrattazioni ognuna delle quali è indipendente dalle altre (è come se ipotizzassimo una sorta di razionalità limitata dei giocatori, consistente in un miopia che li porta a considerare solo la contrattazione in atto). In questo modo escludiamo la presenza di elementi intertemporali che ci avrebbero obbligati a riformulare il gioco in termini di gioco differenziale.

prima simulazione si ipotizza lo stesso valore di α per ogni paese; tale ipotesi è rilasciata nella seconda simulazione.

5.5.1. L'applicazione del modello

Allo stato attuale, le due varianti della modellizzazione sono state applicate all'analisi di due temi, che si suppone saranno in agenda nel prossimo negoziato agricolo. L'ipotesi di lavoro è che i paesi si confrontino su due delle misure più rilevanti introdotte dalla riforma Fischler, allo scopo di procedere nella direttrice di riforma introdotta nel 2003. Il primo caso di analisi è rappresentato da un'ipotetica fase negoziale di discussione per il rafforzamento delle politiche per la condizionalità. Secondariamente, è stata analizzata la possibilità che, nella direzione introdotta dalla recente riforma, il legislatore comunitario proponga l'attuazione del RPU su base completamente regionalizzata. Ovverosia che si passi dall'applicazione di modelli storici o dei sistemi ibridi attualmente in essere, a modelli su base completamente regionale.

Per quanto concerne il modello, come detto, saranno qui presentate due delle varianti sviluppate. La prima assume che esista interdipendenza completa tra le scelte effettuate da ogni singolo Stato e quelle degli altri paesi e che gli α siano omogenei e fissi tra gli stati. Nel secondo caso simulato invece, si è applicata la versione del modello in cui i parametri α_i sono differenti per ciascun paese. Allo stato attuale, non si dispone di una variante che includa sia le interdipendenze strategiche che i parametri eterogenei per i paesi. In prospettiva, essa rappresenta una delle prossime ipotesi di lavoro. Si suppone, infatti, che una tale configurazione del modello possa più efficacemente illustrare un contesto di gioco come quello in esame. Pur tuttavia, le simulazioni svolte consentono di ipotizzare che dato l'esiguo numero di giocatori attualmente coinvolti nella modellizzazione, gli effetti dovuti alle limitazioni dell'attuale versione non dovrebbero inficiare in misura rilevante la modellizzazione. La conoscenza del modello maturata allo stato attuale, ed il numero di simulazioni sviluppate nelle due differenti varianti, inducono a leggere i risultati delle due applicazioni in modo parallelo. Questo al fine di sviluppare delle considerazioni in merito ai risultati, che incorporino tanto le

interdipendenze strategiche tra i paesi, quanto il quadro degli interessi dominanti a livello nazionale.

Di seguito sono presentati i risultati ottenuti nelle simulazioni, per ciascun ipotetico tema negoziale, nelle due differenti varianti della modellizzazione. In entrambi i casi si è ipotizzato che il quadro dei vincoli nazionali non variasse. Per ciascun tema negoziale, l'analisi tenta di incorporare le peculiarità dei contesti nazionali così come emerse nel corso dell'analisi comparata. Per quanto concerne la cornice degli interessi dominanti, anche nell'assegnazione dei valori alle variabili ripropone la schematizzazione e le considerazioni emerse nel corso del capitolo 5, alle quali si rimanda per l'analisi delle assunzioni qui sviluppate. Considerando il ruolo giocato dalla *lobby* agricola e dai *countervailing interests*⁸¹. Guardando alle posizioni mostrate da ciascuno di essi nel corso della fase di formulazione/implementazione nazionale della riforma varata nel 2003, si è cercato di ricostruire eventuali posizioni rispetto ai temi oggetto di discussione. In seconda istanza, un ruolo rilevante nel determinare la scelta dei valori di riferimento è stato assegnato all'insieme dei vincoli di contesto rappresentati dai governi locali e dalle amministrazioni periferiche.

Di seguito, è preliminarmente presentata una discussione delle scelte dei valori di riferimento assegnati alle variabili. Successivamente, sono presentati i risultati ottenuti dalle simulazioni per le due ipotesi di scenario esaminate. Per ciascuno scenario l'output delle simulazioni è rappresentato da cinque grafici che indicano l'andamento dei poteri contrattuali dei paesi in seno al negoziato. In ascisse figura il numero di iterazioni della simulazione, in ordinata, una scala numerica indica la misura di variazione del potere contrattuale.

5.5.2. La costruzione delle variabili

Alla luce di quanto fin qui esposto, è evidente che un ruolo di primissimo piano è giocato dalla scelta delle variabili introdotte. Allo scopo di illustrare tutti gli elementi tenuti in considerazione ai fini dell'assegnazione dei pesi a tali variabili, sono di seguito riprese alcune delle ipotesi di lavoro sviluppate circa le singole variabili.

⁸¹ Cfr. paragrafo 4.5.3.

La variabile x_i rappresenta la media ponderata delle scelte effettuate dai paesi. Procediamo nel dettaglio andando a vedere le ipotesi considerate per la scelta dei valori assegnati a tale variabile. Alla assegnazione dei valori di riferimento si è giunti dopo aver preso in esame gli ipotetici elementi che avrebbero avuto un ruolo determinante nel condizionare l'evoluzione del potere negoziale di un paese. Alcuni di essi ricadono in una dimensione politico – istituzionale, e tentano di incorporare le questioni di bilancio da sempre dominanti in seno all'arena negoziale. Altri degli elementi osservati attengono ad aspetti più strettamente legati alle tradizionali giustificazioni dell'intervento pubblico in agricoltura. In particolare, per l'assegnazione del valore dei pesi della variabile x_i nelle simulazioni sono stati considerati i seguenti elementi:

1. Posizione netta di bilancio: si assume che il potere contrattuale di uno Stato aumenti nel caso al peggiorare della sua posizione rispetto al bilancio comunitario.
2. RLS/UL (Reddito lordo/Unità di lavoro): si assume che il potere contrattuale di un paese aumenti al decrescere di tale rapporto.
3. Produzione agricola SM/ totale produzione UE: si è assunto che il potere contrattuale aumenti al crescere di tale valore.
4. Reputazione: rappresenta una variabile “qualitativa”, relativa alla credibilità di cui lo Stato gode all'interno dell'UE, ovviamente sarà positivamente correlata al potere contrattuale dello stesso.

La logica che ha guidato l'identificazione dei valori di tali variabili è stata in primo luogo quella di incorporare una delle questioni centrali nel dibattito sulle prospettive finanziarie dell'UE, vale a dire la distribuzione dei saldi netti di contribuzione al bilancio comunitario. Tale tema è verosimile che rafforzi la posizione negoziale dei paesi contributori al bilancio.

La scelta di includere il rapporto tra Reddito Lordo Standard e Unità di lavoro, è stata dettata dalla volontà di considerare l'esplicita finalità redistributiva perseguita dalla politica agricola comune. In una direzione parzialmente differente, si colloca la scelta di considerare il contributo nazionale alla produzione agricola comunitaria. In questo senso, l'obiettivo tradizionale resta quello di una redistribuzione delle risorse “dai paesi meno agricoli a quelli più agricoli”, rafforzando la posizione negoziale dei paesi

principali produttori. La tabella in basso sintetizza i valori di riferimento presi in esame per l'attribuzione dei pesi.

La variabile indicata sommariamente come reputazione cerca di tenere in considerazione la credibilità che “storicamente” un paese è riuscito a costruire nel corso del cammino di integrazione comunitario. Nella costruzione del parametro sono considerate, in primo luogo, la forza negoziale tradizionalmente attribuita ad un paese, oltre alla capacità mostrata di costruire coalizioni strategiche con altri Stati.

Tab.5.1. Una sintesi dei dati considerati per l'attribuzione dei valori

Paesi	Posizione Netta (milioni di euro) (EC, 2003)	Contribuzione alla produzione agricola comunitaria (%) (Inea, 2002)	Farm net value added per unità di lavoro (UDE) (EC, 2003)
<i>Francia</i>	+ 2.016	20.6	25.18
<i>Germania</i>	- 3912	13.2	23.73
<i>Italia</i>	- 692	13.9	19.07
<i>Regno Unito</i>	- 956	7.8	30.10
<i>Spagna</i>	+ 2.543	11.9	18.45

Con riferimento alle alleanze strategiche sviluppate è fondamentale considerare la stabilità delle stesse e la reputazione di cui un paese gode nello scenario europeo. Ovviamente, avranno riflessi negativi sul potere contrattuale di un paese, i casi in cui eventuali intese fossero state puramente funzionali al raggiungimento di obiettivi di breve periodo puramente contingenti⁸². Al contrario influenzeranno positivamente il potere contrattuale di uno Stato, alleanze di strategiche di lungo periodo, concepite nell'ambito di finalità complesse all'interno della scena comune⁸³.

Un'altra ipotesi considerata ai fini della scelta del valore assegnato a tale variabile è l'analisi del rigore mostrato da un paese nell'applicazione del diritto comunitario, considerata strettamente correlata alla credibilità di cui il paese stesso gode. In questo senso, si è pensato di utilizzare come indicatore il numero di procedure di infrazione avviate dalla Commissione a carico di ciascuno SM. Vale la pena ricordare che la procedura di infrazione viene attivata quando si reputi che uno SM abbia mancato ad

⁸² A titolo di esempio si può citare il caso dell'Italia e della “Banda dei quattro” nella vicenda delle quote latte.

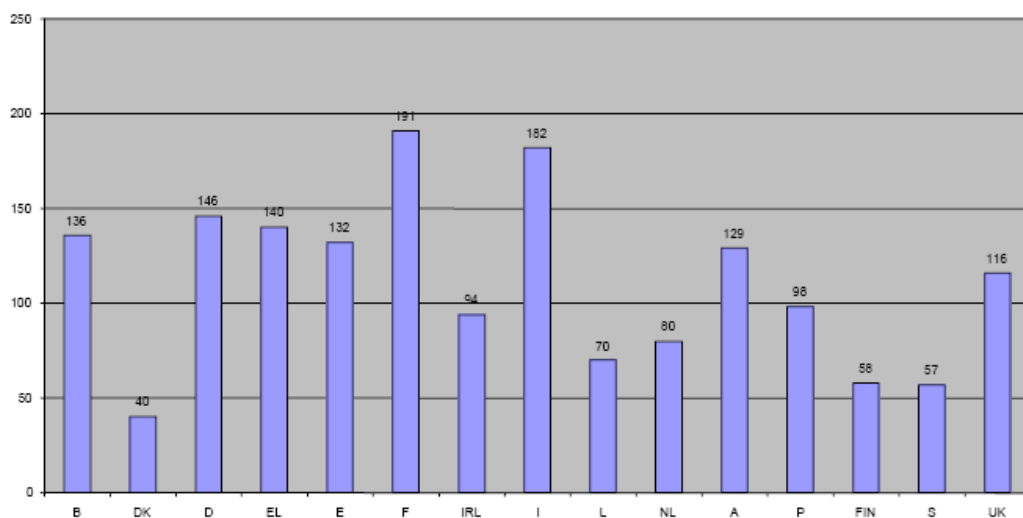
⁸³ Ad esempio, l'asse franco tedesco

uno degli obblighi imposti dal diritto comunitario⁸⁴. A tale scopo il grafico seguente considera il numero di procedure avviate a carico degli SM (UE 15). Nel contesto nel quale ci muoviamo, si è ritenuto di poter considerare il numero di procedure complessivamente avviate, successivamente potrebbero essere isolati alcuni singoli settori dell'attività comunitaria, ad esempio agricoltura, ambiente, concorrenza.

Alla luce delle considerazioni emerse, i pesi assegnati alla variabile x_c sono stati mantenuti fissi in tutte le simulazioni. Si è assunto un peso maggiore per Francia e Germania (0,3 in entrambi i casi). Considerati avere un ruolo egemone all'interno del cammino di integrazione comunitario. L'asse franco tedesco e le posizioni assunte storicamente nel negoziato agricolo autorizzerebbero ad affidare a questi di paesi un ruolo "di regia" all'interno del negoziato agricolo. Alla Gran Bretagna è stato assegnato un peso pari a 0,2. Tale scelta vuole sintetizzare il condizionamento esercitato da questo paese sull'arena comune. Tenendo tuttavia conto del tradizionale "euroscetticismo" britannico e della costante opposizione alla PAC mostrata dal Regno Unito. Ai due paesi mediterranei presi in considerazione, Spagna e Italia è stato assegnato un valore pari a 0,1. Questo per sintetizzare il ruolo generalmente subalterno giocato da questi paesi all'interno del negoziato agricolo, peraltro, testimoniato dalla disparità di sostegno assicurata storicamente dalla PAC alle produzioni continentali rispetto a quelle mediterranee.

Fig.5.1. Procedure di infrazione avviate dalla Commissione a carico degli SM.

⁸⁴ Tale procedura può essere avviata dalla Commissione (articolo 226 trattato CE) o da qualsiasi stato membro contro un altro paese (articolo 227 del trattato CE).



Fonte: "XX relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario" - (CE, 2002).

L'altro elemento rispetto al quale si rendono necessarie alcune specificazioni è il parametro α_i . Esso riveste un ruolo centrale all'interno del quadro delle specifiche del modello; ed è stato introdotto allo scopo di influenzare il peso relativo ricoperto all'interno del negoziato dai vincoli nazionali rispetto alla scena comune. Tale parametro ha l'effetto di condizionare la reattività dei *payoffs* a variazioni nel posizionamento negoziale degli Stati.

Nella misura in cui, esso agisce rafforzando il potere contrattuale di alcuni paesi, può per certi versi consolidare la posizione negoziale degli Stati che assumono posizioni coerenti con quelle della Commissione. In altri termini, esso consentirebbe di incorporare nel modello una sorta di *trade off* tra interessi nazionali ed obiettivi comunitari. Tale funzione tenta di supplire al fatto che, in questa fase, il modello ha considerato unicamente il carattere intergovernativo del negoziato agricolo senza includere, gli obiettivi sovranazionali che potrebbero essere rappresentati dal ruolo giocato, in seno alla scena negoziale, dalla Commissione.

Nelle fasi preliminari del lavoro il parametro α_i è stato assunto avere valori omogenei per tutti i paesi in esame. Così facendo si attribuisce alla scena interna lo stesso peso di quella comune, ed il parametro è stato mantenuto fisso nelle simulazioni. Successivamente, si è lavorato al fine di introdurre la possibilità di rendere eterogeneo tale parametro per ciascuno dei paesi coinvolti. Tale ipotesi di lavoro persegue lo scopo

di incorporare nella modellizzazione un'indicazione dei gradi di libertà che in ogni singolo paese il quadro lascia all'attività di *policy making* del governo in questione.

Questa considerazione sembrerebbe abbastanza rilevante se si guarda al negoziato in termini evolutivi. In questo senso, si può supporre che nel corso del suo svolgimento, per situazioni contingenti, possa rafforzarsi o indebolirsi il quadro degli interessi nazionali rispetto ad alcuni temi politici tanto da non consentire, o viceversa agevolare l'avvicinamento alla scena comune, ed alle strategie degli altri SM (Putnam, 1988, 1993, Petit, 1985, 1987, Patterson, 1997).

Nella prima variante, il parametro α_i è uguale per tutti i paesi e fisso, per cui si assume che i vincoli interni ai paesi “pesino” sulle scelte compiute dai *decision makers* nazionali tanto quanto la necessità di “avvicinarsi” alla scena comune. Nella seconda variante del modello, si è lavorato al fine di ottenere la possibilità di assegnare a ciascun paese un parametro α_i differente. Questo al fine di rappresentare le peculiarità dei singoli ambiti nazionali e di rappresentare le specificità di ciascuno dei contesti negoziali ipotizzati.

5.5.3. Prima ipotesi di scenario: rafforzamento delle misure di condizionalità

Nel quadro di riforma della PAC, che mira a disegnare una politica agricola in linea con le aspettative e gli interessi della società, la condizionalità assume un ruolo centrale. In questo senso, la riforma Fischler ha non solo reso obbligatoria tale misura, ma ne ha ampliato gli ambiti di interesse, oltre che alla salvaguardia ambientale, alla sicurezza degli alimenti ed al benessere degli animali.

In questa direzione, è abbastanza verosimile immaginare che il rafforzamento della condizionalità e delle misure introdotte con la precedente riforma rappresentino una delle questioni centrali oggetto di dibattito del futuro negoziato. Si è ipotizzato un potenziamento degli impegni connessi all'ecocondizionalità ampliando il numero delle aree di intervento incluse⁸⁵, e consolidando la capacità di *law enforcement* affidata agli SM. Entrambe le considerazioni varrebbero sia rispetto ai criteri di gestione obbligatoria

⁸⁵ Attualmente sono quattro e riguardano essenzialmente gli aspetti relativi alla difesa dei suoli: protezione del suolo dall'erosione, mantenimento della sostanze organiche del suolo, mantenimento della struttura del suolo, assicurazione un livello minimo di manutenzione e prevenzione dal deterioramento degli habitat.

(CGO) relativi alle 19 norme europee richiamate nell'allegato III del reg. 1782/2003, che con riferimento alle buone condizioni agronomiche ambientali (BCAA) di cui all'allegato IV⁸⁶, la cui gestione è demandata agli SM.

I valori relativi sono stati attribuiti considerando, in primo luogo la posizione assunta da ciascun paese nel corso del negoziato che ha condotto alla riforma Fischler. Si è ipotizzato che i paesi che hanno assunto posizioni critiche rispetto alle misure introdotte in quella fase, riproporrebbero le stesse posizioni contrarie in un contesto di rafforzamento di quel quadro di intervento. In questo senso, giova rilevare che tra i temi negoziali in discussione la condizionalità rappresenta, per molti versi, quello rispetto al quale le posizioni assunte dai paesi sono state abbastanza convergenti e generalmente favorevoli alle proposte introdotte (Agra Europe, 2003). In generale, la Spagna e la Francia furono i paesi che mostrarono alcune obiezioni, in particolare chiedendo, nel corso delle negoziazioni, trattamenti diversificati per alcune aree nazionali. Altri paesi, e tra questi l'Italia, mostrarono alcune perplessità circa la capacità dei loro sistemi burocratici nel gestire il complesso sistema di controlli e sanzioni introdotto con il *law enforcement* delle misure. Infatti, si è tenuto conto, nella ricostruzione dei vincoli di contesto nazionali del possibile ruolo di condizionamento all'azione dei *policy makers* svolto dalla tecnoburocrazia e dai governi periferici cui sarebbero demandate le competenze di gestione.

In seconda istanza, si è cercato di incorporare nell'analisi alcune considerazioni sviluppate circa il disegno complessivo della condizionalità formulato da ciascun paese. Gli aspetti considerati sono essenzialmente due: le caratteristiche del sistema di controllo e di sanzioni sviluppato, e le modalità attuative delle BCAA. In questa direzione, si è ipotizzato che SM che hanno mostrato un forte impegno nell'applicazione della condizionalità, coerentemente, potrebbero accogliere con favore un eventuale *law enforcement* o l'ampliamento delle aree comprese nella misura.

Per quanto attiene all'implementazione della condizionalità seguente alla riforma Fischler l'analisi comparata ha evidenziato un quadro di insieme abbastanza differenziato. La Germania è in Europa uno dei paesi in cui la condizionalità è applicata con gli standards più rigidi rispetto ai sistemi di controllo e concerne un quadro di impegni ampio per numerosità e qualità di intervento (IEEP, 2004). Peraltro, nel corso

⁸⁶ Cfr. capitolo 2.

della discussione preliminare alla riforma, la Germania fu tra i paesi che accolsero con maggiore favore l'introduzione delle misure di rafforzamento della condizionalità (Agra Europe, 2003). La Francia è il paese che ha implementato la condizionalità dal 2000, quando era in funzione su base facoltativa. Tuttavia, non in tutti gli ambiti di interesse è in vigore un sistema di misure adeguato (IEEP, 2004). Probabilmente le motivazioni sono da ricercarsi nel ruolo rilevante giocato dagli agricoltori nel condizionare la formulazione e la gestione delle politiche, e la diversificazione del panorama agricolo nazionale. In questo senso, è verosimile che il paese tenti di mantenere una posizione relativamente vicina agli interessi agricoli nazionali. Nel caso dell'Italia e della Spagna le caratteristiche specifiche di contesti ambientali estremamente differenziati tra diverse aree geografiche, sia rispetto al contesto agricolo sia alle peculiarità ambientali, oltre che differenti orientamenti delle singole regioni, hanno condotto ad un'applicazione della condizionalità molto eterogenea da regione a regione. Questo complica l'assunzione di ipotesi rispetto alle posizioni negoziali dei paesi in questione. La Spagna in modo particolare è il paese che, sin dal principio delle pubblicazioni della proposta della Commissione, ha assunto posizioni critiche rispetto alla condizionalità obbligatoria. (Agra Europe, 2002) In linee generali si può assumere che i due paesi mediterranei, nel panorama interno al contesto negoziale, si collocheranno su posizioni vicine a quelle francesi, a metà tra le istanze ambientaliste e i vincoli dati dal mondo agricolo.

Il caso inglese è caratterizzato da un'applicazione parzialmente differente tra le quattro regioni. La Scozia, ad esempio, in alcune fasi del passato negoziato ha assunto posizioni contrarie all'introduzione della condizionalità su base obbligatoria. Nel complesso, tuttavia, il Regno Unito è nel panorama europeo lo Stato che, insieme alla Germania, ha implementato in modo più articolato la *cross compliance* a conferma di un forte impegno ambientale. Si può considerare, pertanto, il Regno Unito favorevole ad un rafforzamento delle politiche di condizionalità.

Con riferimento ai vincoli, è stata presa in esame la cornice degli *stakeholders* nazionali che potrebbero condizionare l'azione dei *policy makers* di ciascun paese, all'interno della scena negoziale.

Le considerazioni sviluppate nel costruire il quadro dei vincoli nazionali hanno tenuto conto di diversi fattori. In primo luogo, il fatto che gli impegni connessi alla *cross compliance* rappresenterebbero componenti di costo per gli agricoltori piuttosto rilevanti.

Di conseguenza si ipotizza che un loro rafforzamento sarebbe osteggiato soprattutto nei paesi in cui più forti sono le pressioni della *lobby* agricola. In seconda istanza, l'imposizione di un maggiore sistema di controlli e sanzioni, il *law enforcement* ipotizzato, rappresenterebbe un passo fondamentale in direzione del riorientamento *greening* della PAC. Rappresentando, quindi, un'importante giustificazione al mantenimento del sostegno all'attività agricola. In questo senso, è ragionevole assumere un rafforzamento delle misure di *cross compliance* sarebbe accolto con favore dall'insieme dei *countervailing interests* nazionali. In modo particolare, ovviamente, dalle organizzazioni ambientaliste. Un'altra variabile presa in esame concerne il ruolo che le amministrazioni periferiche giocherebbero in quest'ambito. Dal momento che l'ampliamento del sistema di controlli vedrebbe i governi periferici in prima fila per la loro gestione, si suppone che un rafforzamento delle misure per l'ecocondizionalità potrebbe rappresentare un'opportunità rilevante per i sistemi burocratici in questione. Se valgono le considerazioni fatte in precedenza⁸⁷ circa il ruolo delle tecnoburocrazie nazionali si può ipotizzare che il ventaglio dei beneficiari sarebbe sufficientemente ampio. In primo luogo, le amministrazioni periferiche sarebbero chiamate a gestire un complesso rilevante di competenze e, soprattutto, avrebbero un ruolo attivo nella formulazione del sistema di applicazione, con riferimento sia alle aree di intervento, sia al sistema dei controlli che alle sanzioni. Le agenzie di pagamento vedrebbero rafforzate le loro competenze e di conseguenza il loro potere. Tuttavia, in alcuni casi si assume che potrebbero configurarsi problemi di gestione amministrativa delle nuove "competenze" come mostrato dall'analisi comparata.

Tuttavia, è opportuno considerare che dato il carico di competenze connesse alla misura, alcune amministrazioni possano non essere in grado di gestire le "nuove" responsabilità. Questo darebbe vita ad un sistema fortemente differenziato tra regioni che potrebbe avere rilevanti effetti tanto sul disegno delle politiche per l'ambiente quanto in termini di concorrenza tra aziende, dal momento che i costi connessi alla condizionalità sarebbero sostenuti solo in alcune aree. L'implicazione di tutto questo è che si può ipotizzare che i *policy makers* nazionali subiscano, in tale contesto, pressioni da parte di alcuni governi regionali.

⁸⁷ Cfr. paragrafo 4.5.4.

I servizi di *extension*, che si ipotizza assumerebbero un'importanza crescente in caso di rafforzamento delle misure di condizionalità, rappresenterebbero per le organizzazioni professionali, un'occasione per rafforzare la loro rappresentanza tra gli agricoltori. Ciò indurrebbe ad azzardare uno scenario in cui i sindacati di categoria potrebbero “accettare strumentalmente” l'aumento di costi di produzione per i produttori connessi all'introduzione delle misure, con i vantaggi che deriverebbero per i loro servizi di consulenza interni.

In definitiva, si può ipotizzare che i *policy makers* nazionali si confronterebbero con quadro di interessi abbastanza eterogeneo. La “spendibilità nazionale” dello scenario di rafforzamento delle misure di ecocondizionalità, vedrebbe un panorama complessivo in cui i paesi in cui è più radicata la forza dei *countervailing interests*, nel nostro caso Germania e Regno Unito, accoglierebbero con favore un tale cambiamento. Viceversa, quelli in cui la *lobby agricola* riesce ad esprimere pressioni considerevoli, i paesi mediterranei, Francia in testa, avrebbero difficoltà di accettazione interna di tali politiche. Gli SM in cui maggiore è il livello di decentramento amministrativo e più forti le istanze delle autonomie regionali verosimilmente, avrebbero in tali poteri un alleato di un certo peso, nell'approvazione dello scenario ipotizzato. In questo senso, la Germania rappresenta i contesti in cui verosimilmente, i *policy makers* incontrerebbero minori resistenze nelle rappresentanze regionali. Il caso della Spagna, come mostrato nel capitolo 5, ha caratteristiche peculiari per ogni regione, e soprattutto in alcuni casi le istanze autonomistiche sono molto forti. In questo senso, il quadro ha caratteristiche troppo eterogenee, e le informazioni in nostro possesso sono piuttosto scarse, per avanzare delle ipotesi certe. Un discorso simile varrebbe per il Regno Unito in cui soprattutto il ruolo giocato dalle autonomie locali è rilevante, ed anche in questo caso appare difficile formulare delle congetture. Per quanto concerne i contesti francesi ed italiani, l'applicazione delle BCAA, appare abbastanza differenziata nelle diverse aree del paese, tale per cui si potrebbe ipotizzare un quadro di condizionamenti eterogeneo sull'attività dei *policy makers*.

Riassumendo, i valori di riferimento sono stati assegnati in virtù del seguente quadro d'insieme. La Gran Bretagna sembra essere il paese in cui più eterogenee appaiono le spinte interne determinate dai gruppi di pressione. Tra questi si è avuto modo di mostrare nel capitolo 5 la “*green lobby*” sembra aver assunto una posizione

dominante rispetto agli altri contesti nazionali. Il complesso della società civile è particolarmente sensibile ai temi ambientali, e soprattutto un netto riorientamento *greening* della PAC, è una delle poche giustificazioni al sostegno all'attività agricola, rispetto all'opinione pubblica. In questo senso, non si può dimenticare che gli effetti sull'ambiente di un'agricoltura intensiva, sono stati in Gran Bretagna particolarmente rilevanti. Questo ha favorito l'affermarsi di un forte impegno sul fronte ambientale, oltre ad un dibattito fortemente critico nei confronti della PAC, indicata come principale responsabile. Considerazioni non dissimili varrebbero per la Germania. I paesi mediterranei, come si è avuto modo di discutere, probabilmente assumerebbero in seno al negoziato posizioni più conservatrici rispetto a Germania e Regno Unito.

L'insieme delle considerazioni sviluppate ha guidato la scelta dei valori di riferimento. Questi ultimi sono riportati in una legenda in basso a destra nelle pagine seguenti insieme ai risultati delle simulazioni. Come si è già avuto modo di sottolineare, i pesi della variabile x_c sono stati mantenuti fissi per tutte le simulazioni, sono indicati nella legenda in basso a destra con p e la sigla in pedice di riferimento al paese. Nella pagina che segue sono presentati i risultati delle simulazioni delle due varianti del modello applicate rispetto all'ipotesi di rafforzamento delle misure di condizionalità.

Il primo caso è quello della variante con interdipendenze strategiche e i parametri α mantenuti omogenei e fissi per tutti gli Stati. In concreto, questo significa che si assume che i vincoli determinati dagli interessi nazionali pesino per tutti paesi nella stessa misura del contesto comunitario. I valori assegnati si collocano all'interno di un intervallo ristretto, questo a testimoniare l'ipotesi che tra i temi negoziali in esame la condizionalità è, verosimilmente, quello per cui minori sarebbero le opposizioni ad un rafforzamento di tale misura rispetto a quanto accadrebbe in altri ambiti, ad esempio per il disaccoppiamento. Al Regno Unito è stato assegnato un valore minore, che si traduce in una posizione negoziale ipoteticamente favorevole al rafforzamento delle politiche in esame. Questo, poiché si ritiene tale paese sia tra i più propensi ad un riorientamento *greening* del primo pilastro. Per meglio dire, si può immaginare che questa sarebbe un delle condizioni poste dal paese al mantenimento del sostegno. La posizione della Germania, non si discosta fortemente dal Regno Unito, tuttavia, si è considerato il ruolo di condizionamento giocato dagli interessi agricoli tedeschi.

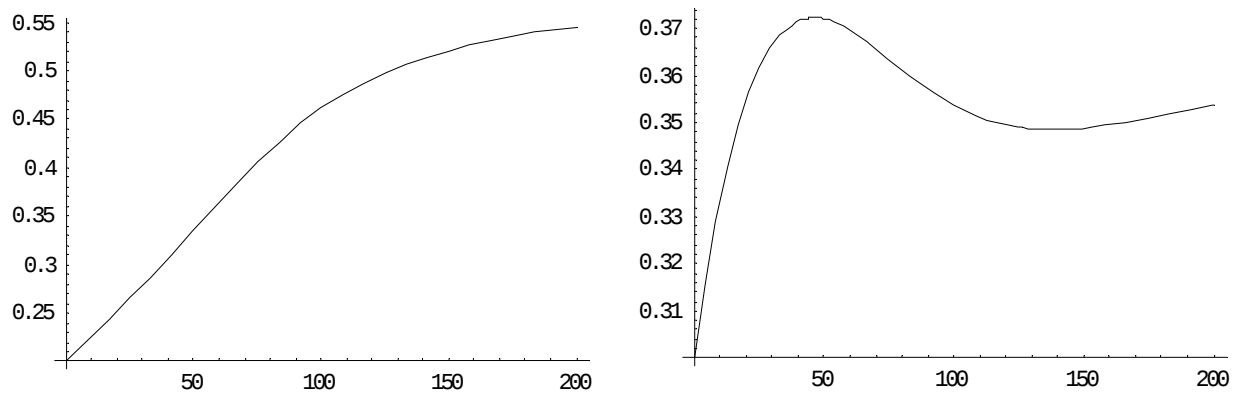
Per quanto concerne la Francia e i paesi mediterranei, i valori assegnati tentano di riassumere tanto le posizioni assunte nel corso del passato negoziato che il disegno di implementazione, generalmente difensivo rispetto al rafforzamento delle misure. A Spagna e Italia sono stati attribuiti valori leggermente più bassi che alla Francia in considerazione dell'eterogenea formulazione delle misure di intervento tra le aree del paese. Per cui alcune regioni hanno mostrato un forte impegno per l'applicazione della misura, mentre altre hanno posto in essere interventi di più basso profilo.

Nella seconda variante del modello, con parametri eterogenei⁸⁸, si è assunto un quadro di pressioni nelle scene interne che vede in Gran Bretagna l'azione dei *policy makers* più avvantaggiata nell'assumere posizioni favorevoli al rafforzamento delle misure per la condizionalità, rispetto agli altri Stati, il valore assegnato è, infatti, minore che negli altri casi a conferma di minori condizionamenti della scena interna da parte dei gruppi di pressione. La Germania avrebbe un quadro interno comparabile a quello inglese, ma si suppone che il ruolo giocato dai lander agricoli meridionali, e dalla stessa DBV, il più importante sindacato agricolo, che nel negoziato di riforma Fischler ha osteggiato l'applicazione della condizionalità su base obbligatoria (Agra Europe, 2003). In entrambi i casi tuttavia, l'analisi comparata ha mostrato un forte attivismo dei *countervailing interests*, tale da far supporre un complessivo prevalere delle istanze ambientaliste sulla difesa degli interessi agricoli. In questo caso, alla Germania è stato assegnato un valore leggermente più alto rispetto alla posizione inglese, che si traduce in un quadro dei vincoli interni, leggermente rafforzato dal peso della *lobby* agricola. Nel caso dei paesi mediterranei, i valori attribuiti tentano di indicare un quadro di vincoli stringenti in misura maggiore rispetto a Germania e Regno Unito. Questo in considerazione degli interessi delle organizzazioni professionali, e dei condizionamenti derivanti dai governi periferici. Nel caso della Francia il valore assegnato cerca di riassumere il forte peso rivestito dalle pressioni derivanti dalla *lobby* agricola la quale sembra rivestire, in termini relativi, un'importanza maggiore rispetto ai *countervailing interest*. In questo senso, a determinare la scelta di ridurre il valore di α per Spagna e Italia ha concorso il quadro emerso nell'analisi comparata, che ha mostrato il peso maggiore degli interessi ambientalisti, delle organizzazioni dei consumatori.

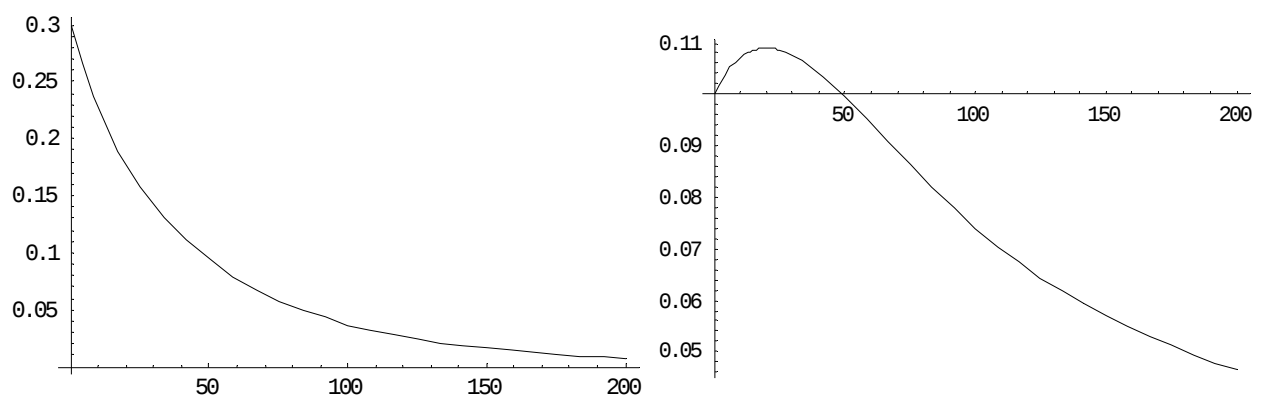
⁸⁸ Anche in questo caso, i valori α di riferimento sono riportati in legenda nella pagina seguente.

Risultati della simulazione con parametri omogenei e interdipendenze complete: I ipotesi di scenario → rafforzamento misure di *cross compliance*

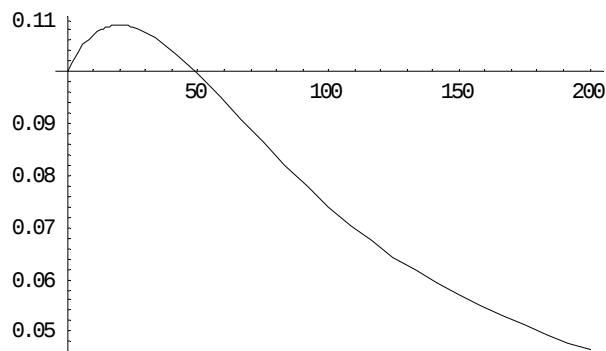
Evoluzione del potere contrattuale di Gran Bretagna e Germania.



Evoluzione del potere contrattuale di Francia e Spagna.



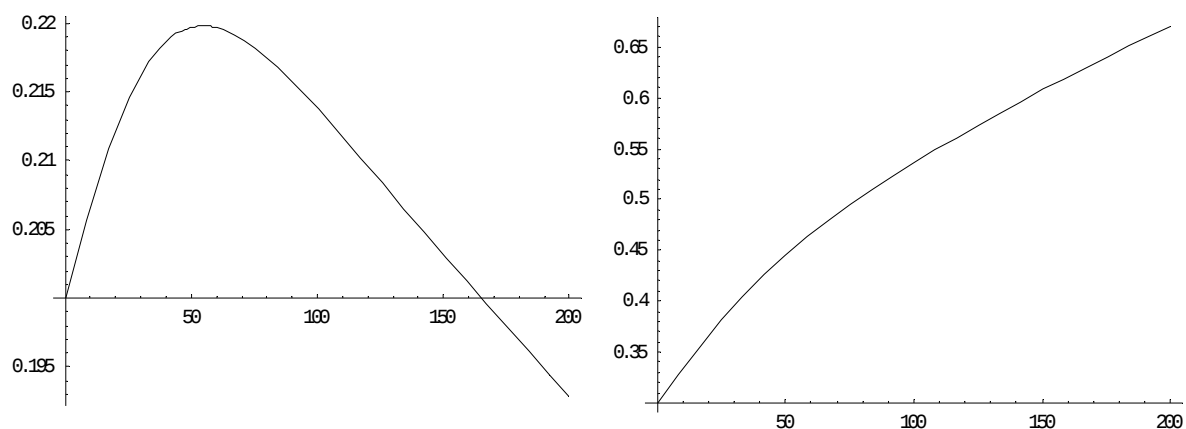
Evoluzione del potere contrattuale dell'Italia.



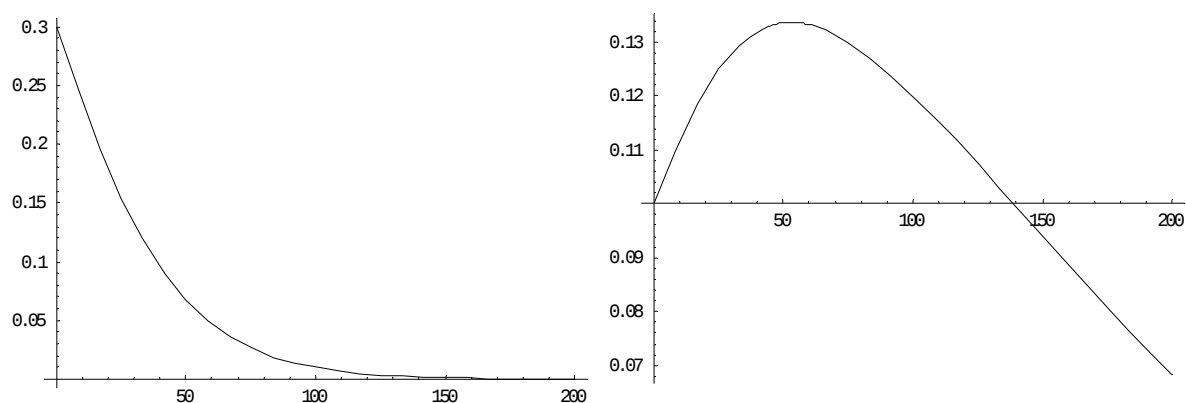
Valori di riferimento		
$p_{UK} = 0.2$	$x_{UK} = 0.3$	$\alpha_{UK} = 0.5$
$p_{DE} = 0.3$	$x_{DE} = 0.4$	$\alpha_{DE} = 0.5$
$p_{FR} = 0.3$	$x_{FR} = 0.7$	$\alpha_{FR} = 0.5$
$p_{ES} = 0.1$	$x_{ES} = 0.6$	$\alpha_{ES} = 0.5$
$p_{IT} = 0.1$	$x_{IT} = 0.6$	$\alpha_{IT} = 0.5$

Risultati della simulazione con parametri eterogenei e senza interdipendenze: ipotesi di scenario → rafforzamento misure di *cross compliance*

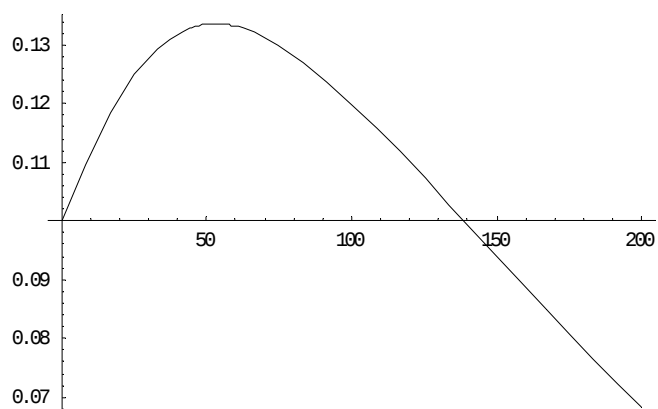
Evoluzione del potere contrattuale della Gran Bretagna e Germania



Evoluzione del potere contrattuale di Francia e Spagna.



Evoluzione del potere contrattuale dell'Italia.



Valori di riferimento		
$p_{UK} = 0.2$	$x_{UK} = 0.3$	$\alpha_{UK} = 0.4$
$p_{DE} = 0.3$	$x_{DE} = 0.4$	$\alpha_{DE} = 0.5$
$p_{FR} = 0.3$	$x_{FR} = 0.7$	$\alpha_{FR} = 0.7$
$p_{ES} = 0.1$	$x_{ES} = 0.6$	$\alpha_{ES} = 0.6$
$p_{IT} = 0.1$	$x_{IT} = 0.6$	$\alpha_{IT} = 0.6$

5.5.3.1. Alcune considerazioni sui risultati ottenuti

Prima di procedere, è necessario ricordare che i risultati offerti dalle due varianti del modello vanno letti in modo complementare, cercando di sviluppare delle considerazioni d'insieme che tengano conto delle peculiarità dei due contesti applicativi. In primo luogo, si sottolinea che per come è concepito ed impostato il modello, il peso dei poteri contrattuali “storicamente” assunti per la variabile x_c riveste un ruolo determinante nell'incrementare la reattività dei *payoffs* alle variazioni del quadro dei vincoli interni, indicate dalla variabile α , vedremo tra breve quali effetti sono connessi con tale caratteristica. Secondariamente, i risultati vanno letti, tenendo in considerazione le ipotesi concettuali sviluppate rispetto alle peculiarità della dinamica dei replicatori. Occorre, ancora, procedere alla lettura dei risultati delle simulazioni svolte, considerando il fatto che nel caso delle condizionalità, l'analisi ha mostrato posizioni relativamente omogenee tra i paesi, fissato comunque, un quadro dei vincoli differente da Stato a Stato; ciò ha condotto alla fissazione di valori che ricadono in un intervallo ristretto. Questo si riflette in un quadro d'insieme che, pur vedendo alcuni paesi accrescere il loro potere contrattuale a svantaggio di altri, non presenta esiti netti.

I risultati dei due contesti applicativi mostrano un contesto che vede il potere contrattuale di Regno Unito e Germania crescere nel corso del negoziato, a svantaggio dei paesi mediterranei. La Germania sembra essere lo Stato che in termini relativi gode di una forza negoziale maggiore. Francia, Spagna e Italia invece vedono assestarsi il loro potere su valori pari non troppo dissimili. Nonostante, la posizione di partenza vedesse gli ultimi due SM in una posizione leggermente più sfavorevole.

Nel dettaglio, i risultati ottenuti con l'applicazione della prima variante del modello, con le interdipendenze strategiche e i parametri α mantenuti pari per tutti i partecipanti al gioco, mostrano il potere contrattuale della Gran Bretagna crescere esponenzialmente, lo stesso dicasi per la Germania, la quale tuttavia, si assesta su valori finali più bassi del Regno Unito (rispettivamente 0.35 vs 0.55, circa). Questo si spiega guardando, oltre che ai valori assegnati differenti, guardando alla posizione di partenza che vede la Germania, (insieme alla Francia)

ricoprire un ruolo di leadership all'interno della scena comune. Ricordiamo ancora una volta, che ciò è indicato nelle variabili p in legenda, che rappresentano i pesi delle variabili x_i .

La Francia, che parte da una posizione negoziale vicina alla Germania (0,3 circa), vede il suo potere contrattuale nel corso del negoziato, evolversi asintoticamente su valori prossimi allo 0. Mentre la Spagna e l'Italia presentano un potere contrattuale in decremento ma più contenuto di quello discusso per la Francia, partono infatti da valori intorno a 0,10 per assestarsi intorno a 0,05. Nel caso delle simulazioni sviluppate per la seconda variante del modello, il quadro complessivo non varia in misura sostanziale. Spagna e Italia, pur perdendo potere contrattuale si assestano su valori leggermente superiori che nel caso dell'altra variante. Nel caso della Francia la situazione è identica a quanto esaminato nella precedente simulazione. Mentre si osserva come la Germania guadagni potere contrattuale, in misura maggiore rispetto alla precedente simulazione, ma a spese della Gran Bretagna. Il caso inglese è interessante, dal momento che il paese perde potere contrattuale rispetto al caso precedente, ma in realtà se si guardano i valori esso si assesta comunque, all'interno dell'ipotetico negoziato, su posizioni più favorevoli (0.1) rispetto ai paesi mediterranei.

L'effetto introdotto dal parametro α e dall'assenza delle interdipendenze, causerebbe, quindi, un rafforzamento delle dinamiche evolutive del potere contrattuale osservate nell'altra variabile del modello. In altri termini, chi vedeva peggiorare la propria posizione contrattuale di partenza, in questo caso, perde ulteriormente potere, a vantaggio di chi aveva già guadagnato potere negoziale.

In definitiva, i risultati indurrebbero ad ipotizzare un contesto in cui il potere contrattuale assunto consentirebbe alla Germania di assumere la "guida del negoziato" con la Gran Bretagna in una posizione abbastanza solida. I paesi mediterranei avrebbero, invece, una posizione negoziale più debole. Per quanto concerne la lettura di questi risultati, è importante, come già ricordato, considerare le ipotesi teorica su cui poggia la dinamica dei replicatori. In particolare, il fatto che alcune dinamiche evolutive di "perdita" del potere contrattuale sono rafforzate in caso in cui la posizione di partenza del paese sia più favorevole. In questo senso, accade che Germania e Francia "geneticamente condizionate" in un

ruolo egemone nella scena comune, tendono a rappresentare dei bacini di attrazione per gli altri agenti che partecipano al gioco.

5.5.4 Seconda ipotesi di scenario: da modelli storici o ibridi verso “regionalizzazione pura”

La seconda ipotesi di scenario discute il caso che il tema negoziale in agenda nel dibattito interno al negoziato agricolo, sia rappresentato dalla discussione relativa al superamento dell'attuale applicazione del RPU. In questo senso, una prima possibilità esaminata ha riguardato l'ipotesi che all'interno del futuro negoziato agricolo si proceda in direzione del disaccoppiamento totale con il superamento delle forme di disaccoppiamento parziale attualmente previste dalla normativa comunitaria⁸⁹. Di fatto, una simulazione di questo genere con l'attuale schema di gioco e con soli cinque paesi non consentirebbe di ottenere risultati rilevanti, dal momento che tre dei cinque paesi in esame hanno già implementato il disaccoppiamento totale. In prospettiva, tuttavia, potrebbe essere interessante attuare lo scheletro di modello sviluppato, allargando l'analisi ad alcuni Stati che hanno attuato forme di disaccoppiamento parziale, al fine di studiare possibili effetti sulle dinamiche evolutive del potere contrattuale degli stessi nella possibilità che il dibattito riguardi il passaggio a forme integralmente disaccoppiate di sostegno.

L'alternativa ipotesi di lavoro è, invece, rappresentata, dalla discussione di una riformulazione dei contenuti del regolamento orizzontale così come attualmente previsti all'interno degli artt. 58 – 63. Vale a dire, che nella direzione individuata dalla precedente riforma, si proceda ad una “regionalizzazione pura”, in luogo delle forme ibride o storiche implementate nell'UE. E' appena il caso di ricordare che la regionalizzazione pura rappresenta la distribuzione del massimale nazionale o regionale tra tutte le superfici ammissibili. Ad oggi i paesi che hanno attuato la regionalizzazione, (tra quelli in esame solo la Germania e il Regno Unito) hanno attuate forme dinamiche o statiche di regionalizzazione. Ovverosia

⁸⁹ Artt. 64 – 68 del reg. 1782/2003.

l'introduzione progressiva di un pagamento unico ad ettaro su base regionale, in graduale sostituzione del pagamento su base storica, allo stato attuale pertanto solo dopo un certo numero di anni il pagamento sarà integralmente regionalizzato⁹⁰.

Come noto per regionalizzazione il legislatore comunitario si riferisce ad una ripartizione del territorio su basi di omogeneità economico agraria, per intendersi simili a quelle adottate in alcuni comparti per la Mac Sherry. In questa ipotesi, si suppone che una volta identificate le regioni, venga identificato un livello di pagamento unico per ettaro omogeneo all'interno della regione. Esso, nell'attuale direzione, si ipotizza possa stabilire che il diritto al pagamento unico sia conferito a tutti i produttori che siano in condizione di farne richiesta. Ciò implica che la platea dei beneficiari sarebbe più grande (che rispetto a quanto previsto dall'applicazione su base storica), e che il livello unitario del diritto sarà certamente più basso di quello previsto con il modello storico. Ciò indurrebbe a supporre che un passaggio di questo genere, causando un forte riorientamento dei flussi finanziari all'interno del contesto agricolo, vedrebbe il quadro degli interessi dominanti rappresentare un forte vincolo all'azione politica dei *policy makers* nazionali nel negoziato.

Le implicazioni connesse con le differenti scelte applicative sono state oggetto dell'attenzione di studiosi, *policy makers* ed operatori del settore agricolo. I contributi sviluppati (Arfini, Donati 2003, Arfini 2003, Severini 2005, Sorrentino 2004, Perone Pacifico et. al, 2005) hanno mostrato gli effetti connessi ai differenti scenari applicativi in studi *ex ante*. Il complesso delle riflessioni emerse indurrebbe a sviluppare l'analisi con riferimento a tre aspetti fondamentali: la diversificazione degli ordinamenti colturali e dell'ambiente pedoclimatico, sulla quota percentuale occupata dai prati sul totale della superficie agricola utilizzata, ed infine sulla quota di superficie eleggibile rappresentata rispetto alla superficie di riferimento. Tali elementi, infatti, contribuendo in misura rilevante sugli impatti redistributivi tra

⁹⁰ L'ovvia obiezione che si potrebbe sollevare, in questo senso, è che se già la Germania ed il Regno Unito hanno implementato un sistema che, nel medio periodo si trasformerà in regionalizzato; va da sé che non sarebbero particolarmente ostili rispetto ad una tale formulazione. Tuttavia, l'analisi presenta alcuni elementi tali per cui può essere di un qualche interesse svilupparla.

aziende e tra territori, incontrerebbero maggiori resistenze interne degli *stakeholders* nazionali. In questo senso, pur non disponendo di un quadro informativo completo, si suppone che i paesi mediterranei, siano quelli per i quali più forti sarebbero le resistenze interne rispetto a tale scenario applicativo.

Per quanto concerne il quadro delle scelte di implementazione della riforma Fischler, giova rilevare che in Gran Bretagna, Galles e Scozia attuano un modello su base storica, mentre l'Inghilterra attua un modello ibrido dinamico e l'Irlanda del Nord ha implementato il sistema ibrido statico. Galles e Scozia, peraltro, hanno in diverse occasioni mostrato resistenze rispetto al superamento dell'applicazione su base storica del RPU (Agra Europe, 2003). La Germania ha scelto un modello ibrido dinamico tra base storica e base regionale che sarà su base completamente regionale nel 2013. Come noto, la Francia, la Spagna e l'Italia hanno applicato modelli di gestione su base storica.

Tra gli elementi tenuti in considerazione per la costruzione del quadro dei vincoli interni, con riferimento a questo tema negoziale, si è tenuto in considerazione oltre che il ruolo giocato dalla lobby agricola, quello ricoperto dai governi regionali. Si ritiene infatti che tali attori, essendo quelli direttamente colpiti dal riorientamento dei flussi finanziari connesso con l'applicazione di una regionalizzazione totale, si configurerebbero anche come i principali vincoli all'azione dei *policy makers* nazionali. In questa ipotesi di scenario, il ruolo giocato dai *countervailing interests* è stato parzialmente trascurato. A differenza di quanto visto per le questioni ambientali, in questo caso, si suppone che le organizzazioni di rappresentanza della società civile potrebbero giocare un ruolo di minore rilievo, dato il contenuto tecnico delle questioni in esame. Con riferimento alle amministrazioni periferiche si ritiene che esse sarebbero chiamate a gestire un complesso rilevante di competenze. Tuttavia, in alcuni casi si assume che potrebbero configurarsi problemi di gestione amministrativa delle nuove "responsabilità" come mostrato dall'analisi comparata.

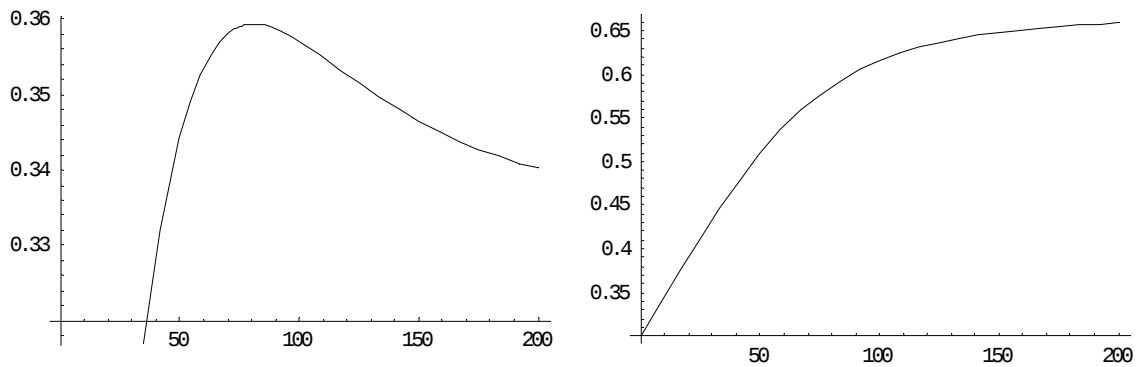
Rispetto alla *lobby* agricola, si può immaginare che il maggiore carico burocratico, concentrato soprattutto nelle rappresentanze locali, rappresenterebbe per le organizzazioni professionali, un'occasione per rafforzare la loro rappresentanza tra gli agricoltori. Ciò indurrebbe ad azzardare uno scenario, in cui

esattamente come accadeva nel caso della condizionalità, i sindacati di categoria potrebbero “accettare strumentalmente” i riequilibri distributivi connessi alla regionalizzazione con i vantaggi che deriverebbero per i loro servizi di consulenza interni.

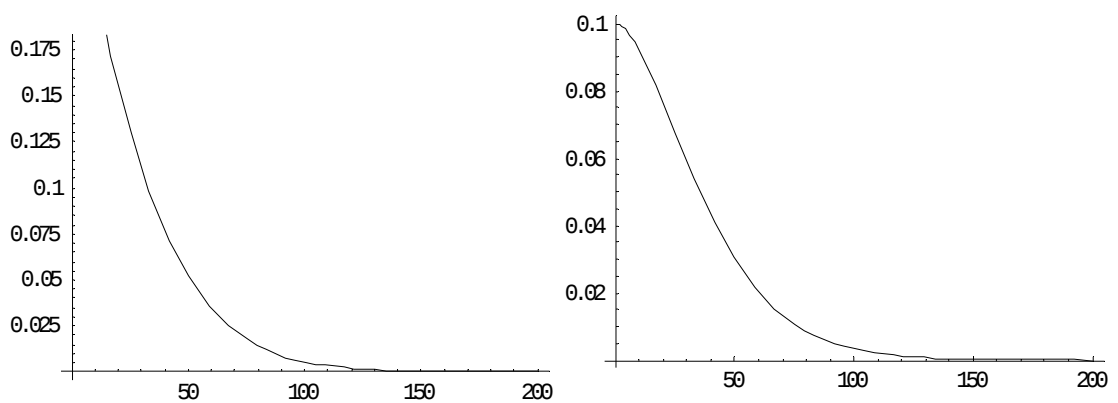
E' appena il caso di ricordare che in virtù delle considerazioni svolte circa il *win set* di strategie, un quadro di interessi ristretto si traduce in minori gradi di libertà lasciati all'azione dei *policy makers*. In questo senso, il quadro delle considerazioni fatte ha condotto ad assegnare la scala di valori tale per cui i valori di riferimento assunti sembrano distribuirsi in un intervallo abbastanza ampio. In particolare, le posizioni conservatrici assunte dai paesi mediterranei nel disegno di formulazione fanno sì che i valori assegnati oscillino tra 0,6 e 0,7. All'Italia si è scelto di assegnare un punto minore in considerazione del fatto che le scelte fatte sembrano più che il risultato di posizioni conservatrici, l'esito di una mancanza di approccio strategico alla pianificazione. Viceversa a Germania e Regno Unito si è scelto di attribuire valori che riassumessero la scelte già effettuate in questa direzione. La differenza tra i due paesi risiede nel ruolo giocato dalle scelte di implementazione su base storica sviluppate in Scozia e Galles. Per lo stesso motivo nell'applicazione della seconda variante del modello, al Regno Unito si è scelto di attribuire un valore leggermente più alto in considerazione del ruolo di condizionamento all'azione di governo che le autonomie regionali potrebbero giocare. Rispetto ai paesi mediterranei le variabili sono state determinate dal quadro di vincoli interni, tenendo in considerazione la composizione più ristretta degli interessi e perciò verosimilmente più “condizionante” per i *policy makers*.

Risultati della simulazione con parametri omogenei e interdipendenze complete:
III ipotesi di scenario → da modelli storici o ibridi verso attuazione regionale

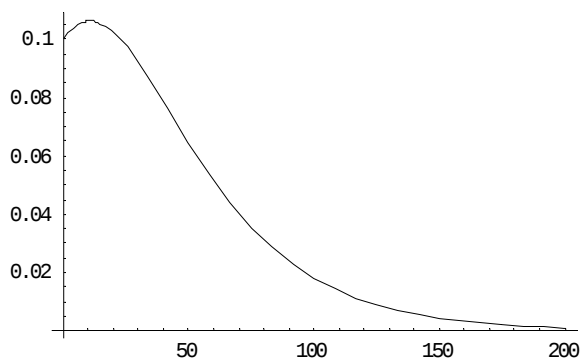
Evoluzione del potere contrattuale della Gran Bretagna e della Germania.



Evoluzione del potere contrattuale della Francia e della Spagna.



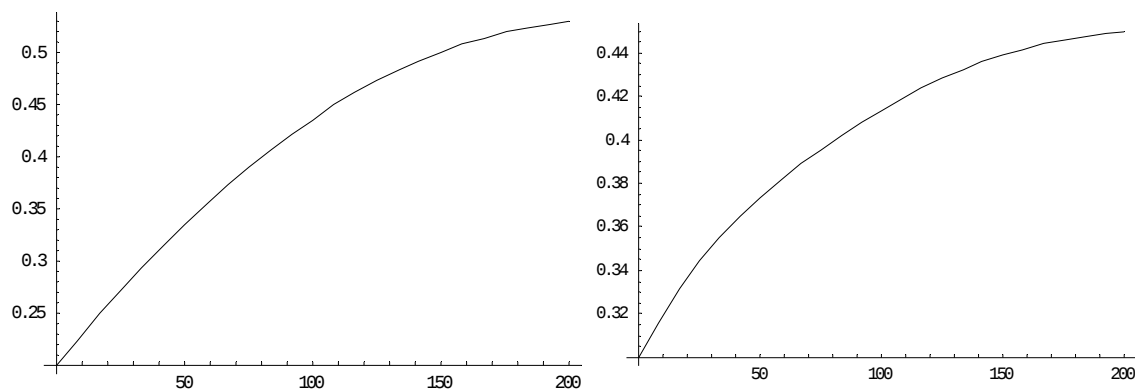
Evoluzione del potere contrattuale dell'Italia.



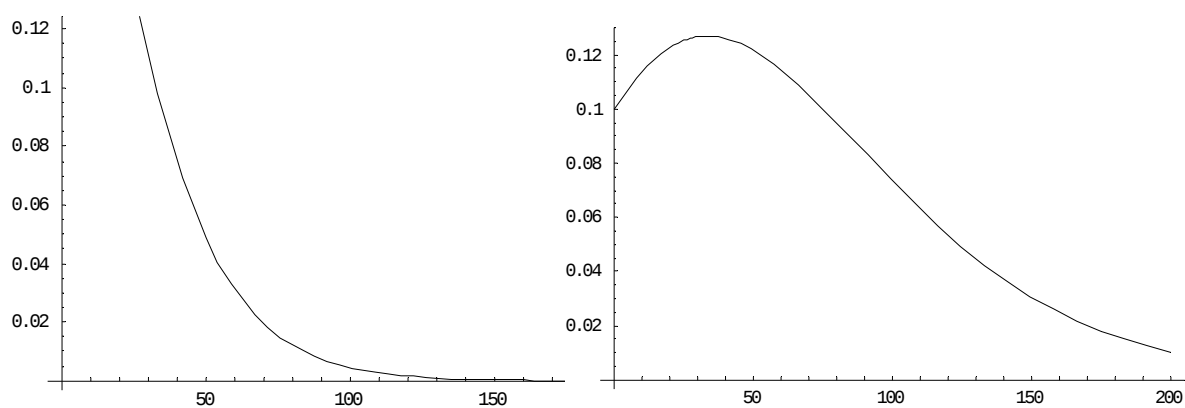
Valori di riferimento		
$p_{UK} = 0.2$	$x_{UK} = 0.3$	$\alpha_{UK} = 0.5$
$p_{DE} = 0.3$	$x_{DE} = 0.2$	$\alpha_{DE} = 0.5$
$p_{FR} = 0.3$	$x_{FR} = 0.7$	$\alpha_{FR} = 0.5$
$p_{ES} = 0.1$	$x_{ES} = 0.7$	$\alpha_{ES} = 0.5$
$p_{IT} = 0.1$	$x_{IT} = 0.6$	$\alpha_{IT} = 0.5$

Risultati della simulazione con parametri eterogenei e senza interdipendenze: III ipotesi di scenario → da modelli storici o ibridi verso attuazione regionale

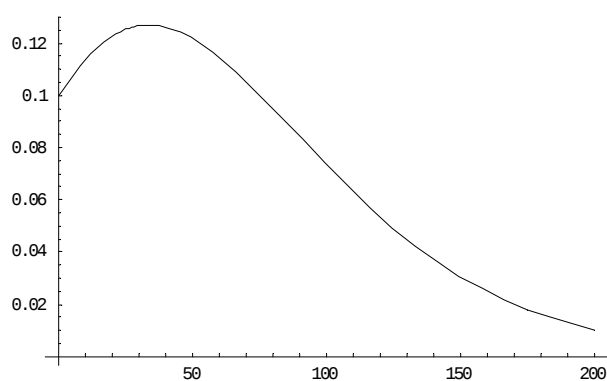
Evoluzione del potere contrattuale della Gran Bretagna e della Germania



Evoluzione del potere contrattuale della Francia e della Spagna



Evoluzione del potere contrattuale dell'Italia



Valori di riferimento		
$p_{UK} = 0.2$	$x_{UK} = 0.3$	$\alpha_{UK} = 0.4$
$p_{DE} = 0.3$	$x_{DE} = 0.2$	$\alpha_{DE} = 0.3$
$p_{FR} = 0.3$	$x_{FR} = 0.7$	$\alpha_{FR} = 0.8$
$p_{ES} = 0.1$	$x_{ES} = 0.7$	$\alpha_{ES} = 0.7$
$p_{IT} = 0.1$	$x_{IT} = 0.6$	$\alpha_{IT} = 0.7$

5.5.4.1. Alcune considerazioni sui risultati ottenuti

I risultati dei due contesti applicativi mostrano un quadro di insieme che vede il potere contrattuale di Regno Unito e Germania crescere nel corso del negoziato, a svantaggio dei paesi mediterranei. Tuttavia, La Germania, anche in questo caso sembra essere lo Stato che in termini relativi gode di una forza negoziale maggiore. La Gran Bretagna nel caso della prima simulazione pur vedendo crescere il suo potere contrattuale nelle prime fasi, si assesta poi su valori più bassi rispetto alla Germania (quest'ultima 0.65, contro 0.35 del caso inglese). Nel seconda variante del modello il potere contrattuale della Gran Bretagna cresce più che nel primo caso attestandosi su valori prossimi a 0,5, contro lo 0,45 della Germania. I paesi mediterranei perdono tutti potere contrattuale, ma anche in questo caso, la Francia, proporzionalmente perde più degli altri. In realtà, nel primo caso di applicazione tutti i paesi mediterranei raggiungono valori che si avvicinano asintoticamente allo 0. Mentre nella seconda variante del modello solo la Francia perde potere contrattuale in misura così rilevante.

Nel secondo scenario sviluppato l'effetto introdotto dal parametro α e dall'assenza delle interdipendenze, al contrario di quanto visto in precedenza, causerebbe, una parziale redistribuzione della forza negoziale. Consentendo alla Spagna ed all'Italia un parziale recupero a spese della Germania. L'andamento dei poteri contrattuali dei due paesi, infatti, si assesta su valori finali più elevati che nel caso precedente, mentre per la Francia la situazione resta speculare al prima simulazione. Il Regno Unito recupera potere contrattuale a spese, forse, della Francia.

5.5.5. Brevi considerazioni di sintesi relative alle ipotesi di scenario

Allo stato attuale, dato l'esiguo numero di giocatori, i risultati ottenuti intendono proporre un esercizio teorico più che consentire di sviluppare ipotesi di scenario. Lo scarso numero di giocatori, unitamente ad un intervallo ristretto di valori assunti per le variabili si riflettono in termini algebrici, sulle simulazioni. Conducendo a risultati spiegabili in chiave matematica, ma che in termini interpretativi dello scenario negoziale non sempre appaiono efficaci. Per questo motivo, peraltro, si è scelto di non soffermarsi a lungo sull'analisi dei risultati ottenuti.

Le simulazioni fatte testando il modello lasciano ipotizzare che ampliando il numero di giocatori e la varianza tra i valori degli stessi, i risultati ottenuti potrebbero essere assai più interessanti di quanto fin qui esaminato. In questo senso, il valore di questa prima analisi è da considerarsi in termini sperimentali. Esso rappresenterebbe una prima rappresentazione di quelle che si ritiene possano essere le potenzialità della modellizzazione proposta. Nel complesso, dato lo sviluppo attuale in due varianti, si mostrato che esse appaiono complementari per cercare di spiegare l'esito delle simulazioni.

La validità interpretativa della modellizzazione si ritiene risieda nell'avere individuato un possibile schema interpretativo degli esiti negoziali, o per meglio dire delle relazioni causali tra le dinamiche evolutive dei poteri contrattuali e le loro determinanti. Del meccanismo, cioè, attraverso cui i vincoli interni, e le scelte di formulazione adottate in passato si riflettano sulla posizione assunta dai paesi. La questione più rilevante è relativa al ruolo giocato dai valori attribuiti ai pesi della variabile x_i che consente di incorporare la posizione storicamente ricoperta dal paese in seno al negoziato. L'insieme di questi fattori ha agito, nei casi illustrati, mostrando una caduta notevolissima del potere contrattuale della Francia. Ovviamente tale risultato va attribuito alle caratteristiche del contesto in esame, ovverosia alle proprietà della dinamica dei replicatori, ed al numero contenuto di giocatori. In tale ambito, per le assunzioni di partenza fatte accade che Germania e Francia si comportino come poli di attrazione e data la distribuzione di valori assunta, in proporzione agli altri la Francia perda potere contrattuale. In questo senso, i risultati ottenuti vanno letti in termini sperimentali e considerati un esercizio teorico che ha consentito di testare concretamente il modello. Le considerazioni osservate, rispetto alla sua applicazione, sono riassunte nel paragrafo che segue.

5.6. I punti di forza e di debolezza del modello

Si è più volte avuto modo di evidenziare nel corso del presente capitolo, che la modellizzazione qui presentata è ancora ad una fase preliminare di sviluppo. Pur

tuttavia, può essere di una qualche utilità identificare i punti di forza e le debolezze della modellizzazione presentata. Uno dei punti di forza del modello risiede nella flessibilità che esso ha offerto, consentendo di includere molte delle ipotesi concettuali identificate nel corso della rassegna teorica. Da questo punto di vista i giochi evolutivi hanno consentito di superare almeno due dei limiti insiti nei modelli di teoria dei giochi tradizionale. Ovverosia l'ipotesi di razionalità degli agenti coinvolti e la nozione di equilibrio del sistema. La prima viene superata introducendo il concetto, di derivazione biologica, di apprendimento adattivo. Il quale procede per tappe, secondo un processo che vede i giocatori modificare i propri comportamenti sulla base delle previsioni di ciò che faranno gli altri giocatori. Il secondo dei limiti superati, con i giochi evolutivi, è strettamente derivato dall'ipotesi di conoscenza imperfetta poc'anzi accennata. In virtù della quale, il sistema convergerebbe verso un equilibrio instabile, stocastico, che potrebbe essere modificato da qualsiasi shock esterno. Quest'ultimo interverrebbe modificando l'equilibrio raggiunto e spingendolo verso una nuova convergenza.

Un'ulteriore caratteristica dei modelli di dinamica dei replicatori è rappresentata dal fatto che essi presuppongono attori "geneticamente condizionati". Nel modello qui sviluppato tale ipotesi si è rivelata particolarmente interessante. Poiché ha consentito di includere l'ipotesi che alcuni paesi abbiano ricoperto all'interno del negoziato agricolo un ruolo "geneticamente egemone" nell'orientare il processo negoziale e quindi il percorso di riforma. Tale possibilità è stata, peraltro, rafforzata da alcune delle variabili incluse nel disegno del modello, in modo particolare x_i ed i pesi di tale variabile.

Altra caratteristica che sembra essere rilevante, per un contesto che tentava di proporre un filtro di lettura della parabola evolutiva della PAC, è rappresentato dal disegno del modello concepito in modo tale da incorporare il livello negoziale interno agli SM e la scena europea. L'estrema rilevanza di una lettura di questo genere applicata allo studio di analisi delle relazioni internazionali - ed associata alla flessibilità offerta da una modellizzazione come quella qui sviluppata - farebbero auspicare l'utilizzo di questo scheletro di modello anche a contrattazioni sviluppate, ad esempio tra le sedi multilaterali e l'UE. Ed ancora, con opportuni sviluppi, allargando al primo livello di analisi interno ai paesi.

Tra i punti di debolezza è necessario citare l'assenza del ruolo giocato dalla Commissione in seno al *decision making system* comunitario. Sarebbe auspicabile lavorare

in questa direzione, al fine di introdurre il carattere sovranazionale di tale istituzione in seno ad un negoziato che al momento ha un carattere pressoché esclusivamente intergovernativo.

Secondariamente, non si può dimenticare i limiti insiti in una modellizzazione tutta teorica, all'interno della quale alcune variabili sono fissate in misura arbitraria. Queste caratteristiche renderebbero il modello particolarmente sensibile ad eventuali errori di valutazione nell'assegnazione dei valori.

Da un punto di vista applicativo il modello sembra essere sufficientemente robusto. Gli sviluppi algebrici svolti⁹¹ confermerebbero tale tesi. I risultati più interessanti potrebbero arrivare incrementando il numero di paesi coinvolti nel gioco. Allo stato attuale ci si è limitati a cinque per le motivazioni già esposte nel corso del capitolo 4. Tuttavia, con l'ausilio del software utilizzato e con adeguati strumenti informatici è ragionevole ipotizzare che l'analisi potrebbe essere allargata ad altri SM. In questa direzione, l'obiettivo è di includere nell'analisi alcuni paesi il cui ruolo potrebbe essere centrale nel corso del prossimo negoziato, ad esempio i nuovi SM.

Il passo successivo potrebbe essere rappresentato dalla simulazione di alleanze strategiche tra paesi all'interno delle negoziazioni. Giova ricordare che, già in questa fase si sono tentate alcune simulazioni di ipotetiche coalizioni tra Stati. I risultati, tuttavia, non sono stati inclusi nell'analisi poiché hanno ancora un valore parziale, determinato dall'esiguo numero di giocatori coinvolti.

⁹¹ I quali tuttavia non sono inclusi in questa analisi., e sono completi solo per alcune varianti del modello.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il presente lavoro ha inteso individuare una chiave interpretativa all'interno della quale collocare la lettura della recente riforma della politica agricola comune. La cornice identificata presenta aspetti di interesse tanto sul piano del metodo, che nel merito delle questioni analizzate. Di seguito, sarà preliminarmente discusso il valore degli elementi individuati sotto il profilo metodologico. Quindi, si passerà ad una disamina dei risultati ottenuti, ed infine, sfruttando gli elementi interpretativi forniti dalla chiave di lettura identificata, saranno tracciati alcuni scenari alternativi delle future traiettorie della PAC.

L'ipotesi di ricerca sviluppata ha capovolto la prospettiva di analisi, guardando al disegno della riforma Fischler, come l'esito di un processo negoziale a due livelli, uno interno alle singole scene nazionali e l'altro relativo all'arena comune. Tale quadro concettuale ha consentito di mostrare, in quale misura, l'azione politica promossa dai *policy makers* nazionali, sia condizionata dalla necessità di mediare tra il quadro degli interessi dominanti attivi a livello dei singoli SM (I livello), e l'opportunità di avvicinarsi alle direttrici dell'ambito comune (II livello).

Recuperando la nozione di *win set* introdotta da Putnam (1988), si è mostrato come i gradi di libertà che il quadro delle pressioni interne lascia all'azione dei rappresentanti di governo in sede negoziale, condizionino il posizionamento strategico assunto dagli stessi all'interno del negoziato. L'attività dei *policy makers* nazionali sarà determinata dal peso che i gruppi di pressione rivestono nelle scene interne: gruppi di natura eterogenea con interessi differenziati determineranno vincoli minori all'azione dei rappresentanti di governo, poiché essi, confrontandosi con una platea di beneficiari più ampia, godranno di maggiore flessibilità nell'azione politica. Tali paesi, pertanto, si presenteranno nei negoziati internazionali con un *win sets* più esteso. Nella misura in cui, i *policy makers* non saranno "ostaggio" degli interessi nazionali, saranno in grado di affermarsi nell'arena comune, ricoprendo una posizione negoziale di primo piano. Al contrario, se la struttura delle *lobbies* è fortemente concentrata e riveste un ruolo determinante nel condizionare l'attività dei *policy makers* nazionali, accadrà che questi ultimi, confrontandosi con stringenti vincoli interni (I livello), vedranno erodersi le possibilità di azione e di conseguenza il *set* di strategie disponibili. Questo causerà un

loro riallineamento nella scena comune, su posizioni difensive e, verosimilmente, li relegherà ad un ruolo subalterno nei tavoli negoziali. In definitiva, esisterebbe una relazione inversamente proporzionale tra ampiezza del *win set* di strategie dei governi nazionali e la loro posizione negoziale in seno al processo politico internazionale.

Sotto il profilo metodologico, la validità della chiave interpretativa individuata presenta numerosi vantaggi. In primo luogo, guardare alla formulazione del disegno di riforma come l'esito di un processo negoziale ha consentito di comprendere il ruolo giocato dai governi nazionali nel condizionare il corso del negoziato. Lo studio sequenziale del negoziato ha permesso di identificare le fasi chiave dell'iter decisionale comunitario, in cui le pressioni nazionali sono state determinanti nel guidare il corso del processo di riforma. Ciò ha consentito per ciascuna fase di isolare le posizioni ricoperte dagli attori, istituzionali e non, coinvolti.

La disamina del processo politico comunitario nella sua dimensione a due stadi, quella interna ai contesti nazionali e quella relativa all'arena europea, unitamente all'applicazione della nozione di *win set* al contesto in esame, si rivelano uno strumento utile per comprendere le posizioni negoziali assunte dagli SM in seno al negoziato. Ciò è particolarmente vero rispetto alle interdipendenze che tale metodo di analisi individua tra l'evoluzione del potere contrattuale di un paese e le dinamiche interne al quadro degli interessi nazionali.

L'analisi comparata, condotta per i cinque paesi (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Italia) si è sviluppata in una duplice direzione. In primo luogo, è stata ricostruita la cornice degli interessi dominanti interni ai cinque casi studio. Parallelamente, l'attenzione si è focalizzata sull'evoluzione della posizione negoziale ricoperta da ciascun paese nell'iter decisionale della riforma. Sfruttando gli elementi chiave individuati, si è lavorato alla configurazione dei *win sets* dei rappresentanti di governo nazionali di ciascuno dei cinque SM, costruendo un quadro complessivo del ruolo giocato dagli stessi in seno alla scena comune. L'analisi ha mostrato come nel corso dei negoziati, ed in seguito, a livello nazionale nella fase di disegno dell'implementazione della riforma Fischler, tale quadro abbia condizionato l'azione politica dei *policy makers*, ed in definitiva, in un processo di interazione costante tra i due livelli, l'esito complessivo del percorso di formulazione delle politiche agricole.

La prospettiva di lavoro per il futuro, con riferimento all'analisi comparata, è di sfruttare l'efficacia di tale metodo di indagine per approfondire l'analisi del disegno di implementazione nazionale per gli aspetti legati alla trasferibilità dei diritti ed alla gestione della riserva. Alcuni contributi recenti (Scoppola, 2004, Sorrentino Scoppola, 2005, Perone Pacifico et. al, 2005) hanno mostrato le rilevanti implicazioni redistributive ed allocative connesse con la gestione della riserva e la mobilità dei diritti all'interno del pagamento unico. Tali possibilità rappresentano un importante strumento affidato agli SM, ed in questo senso, l'analisi delle scelte effettuate in alcuni paesi potrebbe fornire preziosi elementi di riflessione.

Nell'ultima parte del lavoro è stata sviluppata una modellizzazione del *bargaining process* agricolo comunitario finalizzata allo studio dell'evoluzione del potere contrattuale dei paesi, attraverso un'applicazione di teoria evolutiva dei giochi. Tale modellizzazione rappresenta, per molti versi, "l'evoluzione naturale" dello sviluppo del quadro concettuale e dell'analisi comparata svolta sui cinque casi nazionali. Il suo valore, in termini metodologici, va ricercato nell'aver imposto un ulteriore approfondimento analitico dei problemi oggetto dell'analisi ed un lavoro di argomentazione sistematica per l'individuazione degli elementi interpretativi.

Lo studio condotto ha mostrato la centralità del ruolo svolto dal processo negoziale nel condizionare gli esiti del processo di riforma. Questa considerazione è particolarmente vera nel caso della riforma Fischler. Lo studio del suo percorso evolutivo, infatti, dalle proposte di riforma ai regolamenti attuativi, ha mostrato come la *political feasibility* della recente riforma sia stata connessa all'offerta di ampi spazi di manovra agli SM nell'implementazione della politica (Sotte, 2005). In altri termini, la "rinazionalizzazione" del disegno dell'intervento, si configurerebbe come la "partita di scambio" chiesta da alcuni paesi per giungere ad un accordo diverso dallo *status quo*.

Nonostante tale premessa, l'analisi comparata ha mostrato un ventaglio poco diversificato delle scelte applicative nazionali adottate dagli SM, rispetto alle possibilità offerte dalla normativa comunitaria. Ma soprattutto, rispetto alla forza delle istanze mostrate nel corso del negoziato. L'interrogativo che ne deriva è: - quale valutazione dare del disegno di implementazione della riforma attuato dagli SM? Sono esse da considerarsi il risultato di una prudente azione politica, oppure, la cautela mostrata è

connessa alle difficoltà determinate da strumenti siffatti? - Proviamo a discutere entrambe le possibilità proposte.

Con riferimento alla prima ipotesi, l'analisi condotta ha mostrato il vincolo che gli interessi dominanti esercitano sull'azione dei *policy makers*. In tal senso, i costi "politici" determinati dall'attuazione di scelte con profondi effetti redistributivi potrebbero essere tali, almeno in alcuni SM, da aver scoraggiato un' incisiva azione di intervento. Ovverosia, secondo le ipotesi concettuali sviluppate nel corso del lavoro, si può sostenere che la ridotta dimensione e la composizione dei *win set* di alcuni SM avrebbero "costretto" i *policy makers* nazionali ad optare per una attuazione prudente degli strumenti offerti dalla normativa comunitaria.

Dall'altro lato, la cautela mostrata da alcuni paesi, potrebbe avere una giustificazione, per così dire, strategica. La Commissione, infatti, non sembra aver mostrato alcun orientamento rispetto alle linee evolutive dell'intervento comunitario. Data l'incertezza che pare prevalere nel panorama europeo, è verosimile ipotizzare che alcuni paesi abbiano scelto di mantenere un "basso profilo" di intervento. Questo al fine di proteggere, il più a lungo possibile, gli equilibri distributivi attuali e la posizione negoziale acquisita nella scena comune.

La seconda delle ipotesi individuate, quella relativa alle difficoltà connesse all'utilizzo pieno dei margini di manovra offerti ai governi nazionali, richiede lo sviluppo di due ordini di riflessioni. L'analisi comparata dei cinque casi studio, ha mostrato come, se si escludono alcuni ambiti, il disegno dell'intervento pubblico nell'agricoltura europea è stato pressoché interamente trasferito dalle scene nazionali a Bruxelles. Dagli anni '60 una componente centrale dell'intervento pubblico in agricoltura (regolazione dei prezzi e dei mercati) è stata realizzata sulla base delle decisioni, procedure e finanziamenti fissati nell'arena europea, mentre ai governi nazionali spettavano parziali compiti esecutivi. Essi hanno avuto completa autonomia solo nell'ambito delle politiche di ricerca, di assistenza tecnica, del credito ed assicurative, delle azioni socio strutturali. Di fatto ciò potrebbe aver determinato una sostanziale difficoltà dei governi nazionali nel riformulare le linee di intervento in agricoltura in un disegno organico, al quale mancherebbero dagli anni '60. Tale difficoltà, peraltro, sarebbe ulteriormente rafforzata dal policentrismo decisionale che si configura nell'ambito della gestione di alcune delle misure introdotte dalla normativa comunitaria, e dalle possibili criticità legate al

trasferimento di competenze ai governi regionali ed alle amministrazioni periferiche. In questa direzione, c'è ancora un'ultima riflessione che vale la pena di articolare. Essa concerne la difficoltà per i *policy makers* nazionali di condurre interventi con pesanti ripercussioni sul “mercato interno”, senza la possibilità di “scaricarne” le responsabilità politiche a Bruxelles, coerentemente con un'attitudine diffusa nel corso del cammino di integrazione comunitario.

La riforma Fischler, procedendo sulle linee evolutive segnate dai precedenti passaggi, si configurerebbe come l'ultima tappa di un processo di riorientamento dell'intervento pubblico per il sostegno al reddito ed all'attività agricola in Europa. Tale processo di riorientamento si era avviato nel 1992 con la riforma Mac Sharry. Quest'ultima aveva interrotto la lunga strada del sostegno alla produzione per introdurre un sostegno al reddito agricolo *tout court*, che si configurava essenzialmente come una compensazione per l'abbassamento dei prezzi istituzionali. Agenda 2000, alcuni anni dopo, proseguiva in quella direzione, rafforzando la dimensione oggettiva del sostegno al reddito ed all'attività agricola, attraverso il suo condizionamento all'impegno ambientale. L'ultimo passaggio di tale riforma, il terzo in poco più di dieci anni, ha solo in parte seguito la logica di intervento tracciata, introducendo un sostegno soggettivo al beneficiario, ovverosia allo “status storico” di agricoltore, slegato dall'attività agricola e “condizionato” parzialmente al rispetto di alcuni comportamenti “virtuosi”.

Il disaccoppiamento rendendo trasparente il sostegno, e soprattutto stabilendo un trasferimento diretto dal bilancio pubblico agli agricoltori, non solo necessita di giustificazioni “forti” sul piano politico, ma sancisce, in qualche misura, la liquidazione stessa del sostegno all'agricoltura, poiché lo rende non sostenibile tanto sotto il profilo finanziario, che sul mercato politico e sul piano sociale. Tale ipotesi è ulteriormente rafforzata nel caso del pagamento unico introdotto dalla riforma del 2004. Quest'ultimo, infatti, si configura come un premio allo “status di beneficiario storico”, che cristallizza il sostegno al passato e lo slega dall'attività agricola (con l'eccezione del vincolo ambientale). In questa direzione, debole sul piano della giustificazione economica e sociale, nonché della sostenibilità di bilancio, tale disegno del disaccoppiamento sembra destinato ad un definitivo smantellamento.

Quali scenari di sviluppo si configurano per il prossimo negoziato agricolo? Una prima ipotesi di scenario è rappresentata dalla liquidazione della politica agricola

comune. Questa ipotesi può apparire poco probabile conoscendo il gradualismo della PAC e la sua capacità di “autoconservazione”, è tuttavia certo che, se valgono le considerazioni poc’anzi sviluppate, il pagamento unico candiderebbe la PAC ad una liquidazione ancor più rapida.

Nella logica della transizione segnata dalle precedenti tappe del processo di riforma che avevano visto il passaggio dal sostegno “al prodotto al produttore”, è ragionevole ipotizzare che il sostegno passi “al territorio”. Ovvero, il secondo scenario ipotizzabile è che si attuino nuove strategie che potremmo definire di “riaccoppiamento” del sostegno a variabili ritenute socialmente rilevanti. In questa direzione, è possibile configurare due scenari evolutivi. Un tale disegno di intervento potrebbe avere una formulazione ed un’applicazione unitaria a livello europeo, oppure, rafforzando la direzione intrapresa dalla riforma Fischler, potrebbe essere gestito su base nazionale.

Con riferimento alla prima ipotesi, è necessario interrogarsi relativamente alla misura in cui il processo di rinazionalizzazione avviato dall’ultima revisione della PAC sia reversibile. Si può concretamente immaginare “un passo indietro” verso un ritorno del centralismo di Bruxelles, in luogo, della discrezionalità e dei margini di manovra nazionali offerti dalla riforma Fischler ai governi nazionali?

L’altra ipotesi, vale a dire l’attuazione di un “riaccoppiamento” del sostegno a variabili con una forte giustificazione sociale, ma la cui gestione sarebbe affidata agli SM, condurrebbe a sviluppare riflessioni speculari a quelle discusse in precedenza, relative alle difficoltà mostrate dagli Stati nell’intraprendere azioni di intervento di politica agricola autonomamente dalla scena europea.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ✓ Agra Europe, London 2001 numeri vari.
- ✓ Agra Europe, London 2002 numeri vari.
- ✓ Agra Europe, London 2003 numeri vari.
- ✓ Agra Europe, London 2004 numeri vari.
- ✓ Agra Europe, London 2005 numeri vari.
- ✓ Anania G. De Filippis F. (a cura di) (1996), *L'accordo Gatt in agricoltura e l'UE*, Franco Angeli, Milano
- ✓ Anania G., De Filippis F. (1996), *L'accordo GATT in agricoltura e l'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano. De Filippis F (a cura di) (2002), *Le vie della globalizzazione: le questioni agricole nel WTO*, Franco Angeli, Milano.
- ✓ Ayer H., Swinbank A. (2002), The 2002 US Farm Bill: What's in it for CAP and WTO Reform? Eurochoices vol. 1, n. 3.
- ✓ Borchardt K. D. (2000), *L'ABC del diritto comunitario*, Centro Documentazione Europea.
- ✓ Borroni R., Scoppola M., Sorrentino A. (2001), *Le quote latte in Italia. Una disavventura nel cammino verso l'Europa*, Franco Angeli, Milano.
- ✓ Buckwell A.. (1998), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, European Economy, n.5. European Commission.Bruxelles.
- ✓ Carbone A. De Benedictis M. (2003), *Processi di trasformazione e competitività del sistema agroalimentare in un'Europa più grande*, REA n. 1.
- ✓ Cioffi A. (2001), *Dispense di Politica Agraria*, Università di Napoli, Federico II.
- ✓ Comitato Economico e Sociale (CES) (1999), *Parere sul tema "Una politica per il consolidamento del modello agricolo europeo"*, pp. 953/99, Bruxelles, 21 ottobre.
- ✓ Commissione Europea (1991) – *Il futuro del mondo rurale*, (COM 501/88).
- ✓ Commissione Europea (1991) – *Libro Verde*, COM (333/85).
- ✓ Commissione Europea (1991) – *Evoluzione e futuro della politica agricola comune* COM (91) 258.
- ✓ Commissione Europea (1995) – *Agricultural Strategy paper*, CSE (95) 607.
- ✓ Commissione Europea (1997) – *Agenda 2000, Per un'Unione più ampia e più forte*, COM (97) 2000.
- ✓ Commissione Europea (2002) - *Ampliamento e agricoltura: una strategia di integrazione per i nuovi Stati membri dell'Ue*, IP/02/176.
- ✓ Commissione Europea (2002) – *Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento sulla revisione intermedia della PAC*, COM (2002) 394.
- ✓ Commissione Europea (2003) *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della Politica Agricola Comune, e istituisce regimi di sostegno a favore dei produttori di talune colture*. COM (2003) 23 def. Bruxelles 21 gennaio 2003.
- ✓ Commissione Europea (2005) – *Report on Allocation of 2004 EU expenditure by Member State*.
- ✓ Consiglio dell'Unione Europea, *Compromesso della Presidenza* Bruxelles, 10961/03, giugno 2003.
- ✓ Consiglio Europeo (2002) - *Conclusioni della Presidenza* - Consiglio Europeo di Bruxelles 24 e 25 ottobre 2002, SN 300/02, Bruxelles, 2002.

- ✓ Council Working Party, *Horizontal Regulation: Direct Support Scheme, Determination of the national ceilings for the additional amount of aid*, WD n.12 DS 73/03 Bruxelles 2003.
- ✓ De Benedictis M. (1998), *La qualità agro-ambientale: problemi e politiche*, La Questione agraria n. 70.
- ✓ De Benedictis M., De Filippis F. (1998), *L'intervento pubblico tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione Europea*, La Questione Agraria, n.71.
- ✓ De Benedictis M., Picchi A. (2000) *Agricoltura 2000 e centri decisionali*, Politica agraria, n.3
- ✓ De Filippis F. (a cura di) (2004), *Verso la nuova PAC : La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*, Forum Internazionale dell'Agricoltura, Quaderno n. 4 Coldiretti.
- ✓ De Filippis F., Henke R., Pupo D'Andrea M.R. (1998), *La riforma della Pac in Agenda 2000: continuità e rottura con il passato*, La Questione Agraria (74).
- ✓ De Filippis F., Salvatici L., (1997), *La politica agricola comunitaria: una riforma incompiuta*, Politica internazionale, n. 3.
- ✓ European Commission (2003) *Mid Term Review of the PAC. July 2002 Proposal Impact Analysis*.
- ✓ Fanfani R. (1998), *Lo sviluppo della PAC*, Carocci Editore.
- ✓ Fanfani R. (2000), *L'agricoltura in Italia*, Il Mulino.
- ✓ FAO, FAOSTAT Database, Agriculture Data, (documento on line, <http://apps.fao.org/>), 2003.
- ✓ Fennel R. (1985), *A reconsideration of the Objectives of the CAP*, in Journal of Common Market Studies, n. 3 e la Questione Agraria, n. 19.
- ✓ Guyomard H., Mahè L., Roe T., Tarditi S., (1994) *The CAP Reform and EC-US Relations : the GATT as a cap on the CAP*, in Anania G., Carter c., Mc Calla A., *Agricultural Trade Conflict and GATT*, Westview Press, Boulder.
- ✓ Henke R. (1996), *Dalla riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: il processo di greening della Pac*, La Questione Agraria, (1, 2002).
- ✓ Henke R. (2004), *Il riorientamento delle politiche di sostegno all'agricoltura nell'UE*, PAGRI I/II, 2004.
- ✓ Hervieu (1997) in Buckwell A. Sotte F. (a cura di) *Coltivare l'Europa*, Liocorno Editori.
- ✓ Hervieu B., Lagrave R. (1992) *Les syndicates agricoles en Europe*, Paris, Harmattan.
- ✓ IEEP (2004), *The development and implementation of cross compliance in the EU15 – An analysis*, Research report for the RSPB.
- ✓ IEEP (2005), *An Assessment of Member State Approaches to Certain Environmental Issues as provided for under Pillar One of the CAP*, Research Report for Defra (March 2005).
- ✓ Il Sole 24 ore (2001), *L'agricoltura senza qualità*. del 20 marzo 2001
- ✓ INEA (2000), *La modulazione degli aiuti diretti della PAC in Italia. Prime valutazioni*. WP n. 4.
- ✓ INEA (2001), *Le politiche agricole dell'Unione Europea*, Rapporto 2000.
- ✓ INEA (2002), *Le politiche agricole dell'Unione Europea*, Rapporto 2001/2002.
- ✓ INEA (2003), *Le politiche agricole dell'Unione Europea*, Rapporto 2002/2003.
- ✓ INEA (2005), *L'agricoltura italiana conta*.
- ✓ Koester U., Tarditi D., (2002), *CAP: something we cannot be proud of it*, EuroChoices, vol.1 n.3.

- ✓ Le Monde (23.06.2005), *Injuste, coutense, nocive: les idée recues qui alimentent la polémique sur la PAC.*
- ✓ Lizzi R. (2002) *La politica agricola*, Il Mulino.
- ✓ Lowe P., Buller H, Ward N. (2002), *Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the CAP*, Journal of Rural Studies n. 18.
- ✓ Mahè L.P. e Roe T.L. (1996), *The Political Economy of Reforming the 1992 CAP Reform*, American Journal of Agricultural Economics, 78.
- ✓ Micheletti M. (1990), *The Swedish Farmers Movement and the Governmental Agricultural Policy*, Prager, New York.
- ✓ Moyer H. W., Josling T. (1990), *Agricultural Policy Reform. Politics, Process in the EC and USA*, Harvester, New York.
- ✓ Neville Rolfe E. (1984), *The Politics of Agriculture in the EC*, European Centre for Political Studies, London.
- ✓ OECD (2005), *Agricultural policies in OECD Countries – Monitoring and Evaluation*.
- ✓ Perone Pacifico C., Albisinni F., Severini S., Sorrentino A. (2005), *La nuova Politica Agricola Europea*, Quaderno ISE n. 13.
- ✓ Poux X. (2004), *Decoupling in the MTR of the CAP: the French perspective* La Canada n.18a
- ✓ Salvatici L. (2000), *Il decentramento delle politiche per l'agricoltura un'opportunità o un pericolo?* Documenti CNEL, Il rapporto sull'agricoltura
- ✓ Scoppola M. (2004), *Il disaccoppiamento nella riforma Fischler della PAC: una prospettiva economica*, Agricoltura, Istituzioni, Mercati, n.1.
- ✓ Scoppola, M., Sorrentino A., (2005), *La trasferibilità dei diritti all'aiuto nella nuova PAC: un'analisi economica delle opzioni di scelta nazionali*, Agricoltura, Istituzioni, Mercati n. 1, 2005.
- ✓ Sotte F. (1997), *Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società in Italia e in Europa*, LA Questione Agraria n. 65, 1997.
- ✓ Sotte F. (2005), *Affinché riprenda la riflessione strategica sul futuro della PAC*, AgriregioniEuropa n. 0, anno I.
- ✓ Sumpsi J.M., A. Buckwell (2002), *Greening the CAP: the Future of the First Pillar*. Arl/Datar Workshop on: Desirable evolution of the CAP: a contribution. Bruxelles, 23 Settembre.
- ✓ Tarditi, S. et al. (1986), *Agricultural Trade Liberalization and European Community*, Oxford University Press.
- ✓ Thurston (2002), *How to reform the CAP*, Foreign Policy Centre.
- ✓ Thurston J. (2005), *Why Europe deserves a better farm policy*, Paper del “Centre for European Reform”, disponibile on line sul sito www.cer.org.uk.
- ✓ UE (2003), *Come funziona l'UE*, Centro Documentazione Europea.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI (“New Political Economy”- cap. 2)

- ✓ Ackrill R., Kay A. (2004), *CAP Reform, Path Dependence and the EU Budget*, lavoro in corso di pubblicazione.

- ✓ Allison G. T. (1971), *The Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, little, Brown.
- ✓ Anderson K. Hayami Y. (1986), *The political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspective*, Allen and Unwin.
- ✓ Austin-Smith (1993), *Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes*, American Political Science Review vol. 37.
- ✓ Becker G. (1983) *A theory of competition among pressure groups for political influence*, The Quarterly journal of Economics vol. 98.
- ✓ Bhagwati J. N. (1982), *Directly Unproductive Profit Seeking (DUP) Activities: a Welfare – Theoretic Synthesis and Generalization*, Journal of Political Economics n. 90.
- ✓ Bouwen P. (2003), A Theoretical and empirical Study of Corporate Lobbying in the European Parliament, EIOP Paper vol. 7 n. 11, disponibile on line sul sito: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-011a.htm>.
- ✓ Buchanan J. M. (1980), *Rent Seeking and Profit Seeking*, in Carrubba S. Da Empoli D. (a cura di), *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, Le Monnier, Firenze 1984.
- ✓ Buchanan J.M. (1978), *From Private Preferences to Public Philosophy: the Development of Public Choice*, in Carrubba S. Da Empoli D. (a cura di) *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, (1984), Le Monnier, Firenze.
- ✓ Buchanan J.M., Tullock G. (1962), *The Calculus Of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press.
- ✓ Burrell A. (1987), The role of agricultural policy models in the reform of CAP, Discussion Paper in Agricultural Policy 87/1. Ashford, Kent; Wye College.
- ✓ Carrubba S. Da Empoli D. (1984), *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, Le Monnier, Firenze.
- ✓ Coleman W. D., Tangermann S. (1999), *The 1992 Reform, the Uruguay round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games*, Journal of Common Markets vol. 37 n. 3.
- ✓ Corsi A, Pagella M. (1992), *La politica agraria regionale tra istituzioni e gruppi di pressione*, Inea Il Mulino.
- ✓ Crombez C. (2000), *Spatial Models of Log Rolling in the EU*, European Journal of Political Economy vol. 16.
- ✓ Daugberjerg C. (1999), *Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures*, Journal of Common Market Studies vol. 37 n. 3.
- ✓ De Benedictis M. (1981), *Contraddizioni e conflitti di interesse nella politica agricola comune*, La Questione Agraria n.1.
- ✓ De Benedictis M. (1986) *Analisi economica e politica agraria: l'esplorazione di un binomio asimmetrico*, La Questione Agraria n. 24.
- ✓ De Benedictis M. (1986), *Analisi economica e politica agraria: l'esplorazione di un binomio asimmetrico*, La Questione Agraria, n. 24.
- ✓ De Benedictis M. (1993) *Neoistituzionalismo ed economia agraria*, La Questione Agraria, vol. 49.
- ✓ de Gorter H., Swinnen J. (2002) *Political economy of agricultural policy*, Handbook of Agricultural Economics, edited by B. Gardner and G. Rausser, Elsevier.
- ✓ De Janvry A. (1986), *Perché i governi fanno quello che fanno? Il caso delle politiche dei prezzi degli alimenti*, La Questione Agraria n. 24.

- ✓ De Janvry A. Sautolet E. (1986), *A Study in Resistance to Institutional Change: the Cost Game of Latin America Reform*, Paper della Cornell University New York.
- ✓ Downs A.A. (1957), *A Comment on Economic Theories of Government Behaviour*, in Carrubba S. Da Empoli D. (a cura di), *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, Le Monnier, Firenze 1984.
- ✓ Downs A.A. (1965), *An Economic Theory of political Action in a Democracy*, Journal of Political Economy 65.
- ✓ Frey B. S. Schneider F. (1978), *An Empirical Study of Political economy Interactions in the US*, The Review of Economics and Statistics n. 60.
- ✓ Gardner B. D. (1995) *Plowing ground in Washington: the political economy of US Agriculture*, Pacific Research Institute for Public Policy. San Francisco, CA..
- ✓ Garrett G. (1992), *International Cooperation and Institutional Choice: the EC internal market*, International Organization, 46.
- ✓ Garrett G., Tsabelis G. (1996), *An institutional critique of intergovernmentalism*, International Organization n. 50.
- ✓ Hagerdorn K. (1983), *Reflections on the Methodology of Agricultural Policy Research*, European Review of Agricultural Policy Research 10, 4.
- ✓ Hall P. (1993), *Policy Paradigms, Social Learnings and the State*, Comparative Politics, 25.
- ✓ Johnson D. B. (1992), *Public Choice, an introduction to the New Political Economy*, Bristlecon Books Mayfield Publishing Company, California.
- ✓ Josling T. (1974) *Agricultural policies in developed countries: a review*, Journal of agricultural economics vol. 25 (3).
- ✓ Kay A. (2000), *Towards a Theory of the Reform of the CAP*, EIOP vol. 4 n. 9.
- ✓ Kay A. (1998), *The Reform of the CAP: The Case of the MacSharry Reforms*, CABI Publishing, New York.
- ✓ Kay, A. (2003), *Path Dependency and the CAP*, Journal of European Public Policy, 10(3).
- ✓ Keeler J.T. S. (1996), *Agricultural power in the European Community: Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations*, in Comparative Politics 28.
- ✓ Kruger A. O. (1974), *The Political Economy of Rent Seeking Society*, American Economic Review 64.
- ✓ Kruger A. O. (1992) *The political economy of Agricultural Pricing Policy*, World Bank Comparative Study.
- ✓ Lechi F. (1993) *Politica ed Economia in agricoltura*, ETAS Libri.
- ✓ Lohman S. (1995), *Information, access, and contributions: a signalling model of lobbying*, Public Choice vol. 85.
- ✓ Mahé, L.P and Roe, T.L. (1996) *The Political Economy of Reforming the 1992 CAP Reform*, American Journal of Agricultural Economics, 78, 1314-1323.
- ✓ Mazey, S. and Richardson, J.J. (1993). *Lobbying in the European Community*. Oxford: OUP.
- ✓ Meester G., Van der Zee F.A. (1993), *EC Decision Making, institutions and the CAP*, European Review of Agricultural Economics n. 20 – 2.
- ✓ Moravcisk A. (1998), *The Choice of Europe*, Cornell University Press.

- ✓ Moravcsik A. (1994), *Preferences and Power in the EC: A Liberal Intergovernmentalism Approach*, in Bulmer e Scott *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Oxford, Blackwell.
- ✓ Moro D. (1988) *Un'applicazione della teoria agente principale e dell'agente ad un sistema di quote di produzione*, Studi di Economia e Diritto, 4.
- ✓ Nedergaard (1995), *The Political Economy of CAP Reform*, in Laursen F. *The political Economy of European Integration*, Kluwer, London, 1995.
- ✓ Nelson R., Winter S. (1982), *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University Press.
- ✓ Niskanen W. A. (1978), *Competition among Government Bureaus*, in Carrubba S. Da Empoli D. (a cura di), *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, Le Monnier, Firenze 1984.
- ✓ Nordhaus W. (1975), *The Political Business Cycle*, Review of Economics Studies, 42.
- ✓ Nugent N. (1994), *The Government and Politics of the EC*, Macmillan London.
- ✓ Olson M. (1983), *La logica dell'azione collettiva*, Feltrinelli, Milano.
- ✓ Olson M. (1985), *Space, Agriculture and Organization*, American Journal of Agricultural Economics n.5.
- ✓ Pagella M. (a cura di), (1996) *La politica agraria regionale e i mercati politici*, Inea il Mulino
- ✓ Patterson L. A. (1997) *Agricultural policy reform in the EC: a three level game analysis*, International Organization 51,1.
- ✓ Peltzmann S. (1976) *Towards a more general theory of Regulation*, Journal of Law and Economics, XIX 1976.
- ✓ Petit M. (1985), *Determinants of Agricultural Policies in US and in EC*, Research report 51, Washington DC, International Food Policy Research Institute.
- ✓ Petit M. (1989), *Pressure on Europe's CAP*, Washington DC, International Food Policy Research Institute.
- ✓ Petit M., (et al.) (1987), *Agricultural Policy Formation in the European Community: the birth of milk quotas and CAP Reform*, Elsevier, Amsterdam.
- ✓ Piccininni A., Peronaci R. (2003) *La lobby agricola*, Franco Angeli.
- ✓ Posner R. (1974), *Theories of Economic Regulation*, Bell Journal of Economic and Management Sciences n. 5.
- ✓ Posner R. (1975), *The Social Costs of Monopoly and Regulation*, Journal of Political Economics n. 83.
- ✓ Potters J. Sloof R. (1996), *Interests Groups: a Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence*, European Journal of Political Economy vol. 6.
- ✓ Puchala D. (1999), *Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article*, Journal of Common Market Studies vol. 37 n. 2.
- ✓ Putnam R. (1988), *Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two Level Games*, International Organization 42.
- ✓ Putnam R., Evans P., Jacobsen H. (1993), *Double Edged Diplomacy*, University of California Press, Berkley.
- ✓ Rausser G. C. (1982) *Political economic markets: PERTs and PESTs in food and agriculture*, American Journal of agricultural economics, vol.15

- ✓ Rausser G. C. (1982), *Political Economic Markets: Perts and Pests in Food and Agriculture*, American Journal of Agricultural Economics 64.
- ✓ Rausser G. C., Lichtemberg E., Lattimore L. (1982), *New Developments in Theory and Empirical Applications of Endogeneous Government Behaviour*, in Rausser G. C. (a cura di) *New Directions in Econometrics Modelling and forecasting in US Agriculture*, North Holland, New York.
- ✓ Rowley C. K. (1988), *Rent Seeking versus Directly Unproductive Profit Seeking Activities*, in Rowley C. K., Tollison R. D. Tullock G. *The Political Economy of Rent Seeking*, Kluwer, Boston.
- ✓ Senior Nello S.M. (1984) *An Application of Public Choice Theory to the question of the CAP Reform*, European Review of Agricultural Economics, vol. 11.
- ✓ Senior Nello S.M. (1986), *Un'analisi sull'impatto dei gruppi di interesse sulla PAC*, in "La politica economica del settore agricolo" atti del XXIII Convegno di Studi SIDEA.
- ✓ Senior Nello S.M. (1996), *Economic Theories of Interests Groups: Using the New Political Economy Approach to Explain Agricultural Policy Formation Process in the EU*, Paper for the 1996 School on european integration, Siena 30 Ottobre – 12 Novembre 1996.
- ✓ Skogstad G. (1998) *Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the EU and the USA*, in Governance: An International Journal of Policy and Administration vol. 11 n. 4.
- ✓ Stigler G. J. (1971), *The Theory of Economic Regulation*, Bell Journal of Economic and Management Sciences n. 2.
- ✓ Tollison R. D. (1982), *Rent Seeking : a Survey*, Kyklos (35, 4).
- ✓ Tracy M. (1996), *Agricultural Policy in the EU*, Agricultural Policy Studies, Genappe, Belgium.
- ✓ Tullock G. (1959), *Problems of Majority Voting*, Journal of Political Economy vol. 67.
- ✓ Tullock G. (1976), *The vote motive*, in Carrubba S. Da Empoli D. (a cura di), *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, Le Monnier, Firenze1984.
- ✓ Tullock G. (1980), *Rent Seeking as a Negative Sum Game*, in Carrubba S. Da Empoli D. (a cura di), *Scelte pubbliche – Costi della politica e controllo democratico*, Le Monnier, Firenze1984.
- ✓ Van der Zee F.A. (1997), *Political Economy Models and Agricultural Policy formation: Empirical Applicability and Relevance for the CAP*, PhD Dissertation - WAU - University of Wageningen, Olanda.
- ✓ Wallace H., Wallace W. (2000) *Policy making in the EU*, Oxford University Press.
- ✓ Williamson O. E. (1986), *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Franco Angeli, Milano.
- ✓ Williamson O.E. (1996) *I meccanismi di governo* Franco Angeli.
- ✓ Zezza A. (1987), *Gruppi di interesse e politiche agrarie: una rassegna della letteratura*, La questione Agraria, n. 26.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI (Teoria dei giochi - cap. 5)

- ✓ Dawkins R. (1992), *Il gene egoista*, Mondatori, Milano.

- ✓ Faccipieri S. (2003), *Teoria evolutiva dei giochi*, Cedam, Padova.
- ✓ Gibbons R. (1994), *Teoria dei giochi*, Il Mulino, Bologna.
- ✓ Hamilton D. (1967), *Extraordinary sex ratios*, Science, vol. 156.
- ✓ Maynard Smith J. (1982), *Evolution and the theory of games*, Cambridge University Press.
- ✓ Osborne M. J., Rubinstein A. (1994), *A course in game theory*, MIT Press.
- ✓ Peyton Young H. (1998), *Individual Strategy and Social Structure. An Evolutionary Theory of Institutions*, Princeton University Press, Princetown.
- ✓ Price G. R., Maynard Smith J. (1973), *The logic of animal conflict*, Nature, vol. 246.
- ✓ Samuelson L. (1998), *Evolutionary Theory and Equilibrium Selection*, The MIT Press, Cambridge.
- ✓ Weibull J. (1995), *Evolutionary Game Theory*, The MIT Press, Cambridge.

SITOGRAFIA

- ✓ www.farmsubsidy.org sito nato nel dicembre 2005 e curato da giornalisti e ricercatori europei che mira ad avviare un dibattito sulla sperequazione degli aiuti PAC. Ha un database nel quale è possibile avere dati sui sussidi ricevuti per azienda, incluse le *farming elites* e le grandi multinazionali.
- ✓ <http://www.foeeurope.org/> Amici della Terra Europa - Friends of the Earth Europe
- ✓ <http://www.cpefarmers.org/>
- ✓ <http://www.choosefoodchoosefarming.org/>
- ✓ www.cpefarmers.org
- ✓ www.ciaa.be, Confederation of the Food and the Drink Industries of the EU.
- ✓ Ag Week (2005), *French farmers speak with their votes*, articolo disponibile on line su www.grandforks.com.
- ✓ *Agriculture : à qui profite la PAC en France* - La Tribune del 3 Novembre 2005
- ✓ www.agriculture.gouv.fr, - Ministère de l'agriculture e de la pêche.
- ✓ www.w3inra.fr, INRA - Institute national de la recherche agronomique
- ✓ AA.VV. (2003), *Implementation of the EU agricultural reform in Germany*, valutazioni della riforma e suggerimenti per l'implementazione in Germania, raccolta dall'associazionismo Tedesco.
- ✓ AAVV (2005) *Livre Blanc, Mission Tripartite: Reform della PAC et DPU*.
- ✓ Ahner D. (1986) *Agricoltura e Politica Agricola nella Repubblica Federale Tedesca*, in La Questione Agraria, n.23.
- ✓ www.bml.de, BMVL - Federal Ministry of Consumer Protection, Food and Agriculture.
- ✓ www.bund.it, associazione ambientalista.
- ✓ www.bw.fal.de, Institute of Farm Economics and Rural Studies.
- ✓ www.fal.de, Federal Agricultural Research Centre (FAL).
- ✓ www.zadi.de, sito del *Zentralstelle für Agrardokumentation und information*, Centro di documentazione agricola.
- ✓ www.ble.de – BLE, Federal agency for agricultural and food

- ✓ Intermon/Oxfam (2005), *Goliat contra David: Quién gana y quién pierde con la PAC en Espanay en los países pobres*, rapporto disponibile sul sito www.intermon.es.
- ✓ www.mapya.es, MAPA – Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- ✓ House of Common and Environment, Food and Rural Affaire Committee – *Implementation of CAP Reform in the UK*, vol. I e II, (2004).
- ✓ Curry D. (1983) *La Gran Bretagna di fronte alla crisi della PAC*, intervista in La Questione Agraria n. 12.
- ✓ House of Common and Environment, Food and Rural Affaire Committee - *Implementation of CAP Reform in the UK: Government Reply to the Committee's Report* (Luglio 2004).
- ✓ DEFRA (2004) Single Payment Scheme - *Information for farmers and growers in England* (Luglio 2004)
- ✓ USDA (2004) Gain Report - UK announces CAP reform implementation plans 2004
- ✓ GFA-RACE (2003) Report per il DEFRA “A long term policy perspective for sustainable agriculture” - the potential environmental impacts of cap mid term review proposals.
- ✓ OXFAM (2004) *Spotlight on subsidies – Cereal injustice in Britain*, Briefing Paper.
- ✓ www.defra.gov.uk – DEFRA, Department for Environment, Food and rural affairs
- ✓ www.icep.org.uk – Institute for European Environmental policies.
- ✓ www.rpa.gov.uk/ - Rural payment agencies.
- ✓ www.nfuonline.com National Farmers Union
- ✓ www.moreallen.co.uk.
- ✓ www.oxfam.org.uk organizzazione non governativa.
- ✓ www.rspb.org.uk the Royal Society for the Protection of Birds
- ✓ *Britain's rich criticized for taking EU farm Subsidies* International Herald Tribune del 12 Aprile 2005
- ✓ *Farm data must pave the way for reform* Daily Telegraph, del 23 Marzo 2005
- ✓ *Rich land owners scoop up crock of gold from EU* The Guardian del 23 Marzo 2005
- ✓ *Multinationals, not farmers, reap biggest rewards in Britain's share of CAP payouts* – Guardian del 8 Dicembre 2005.
- ✓ *Dutch Minister Got Farm Subsidy* - International Herald Tribune del 19 Agosto 2005
- ✓ *Sussidi Ue alla fattoria del ministro olandese* - Corriere della Sera del 20 Agosto 2005
- ✓ *Fondi per nobili e ai contadini solo le briciole* – Panorama del 14 Luglio 2005