

Luigi Russo

Riforma della PAC e allargamento dell'Unione Europea



Copyright © MMV
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 88-548-0098-8

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: maggio 2005

INDICE

Capitolo I

Il periodo di preadesione

1. Il periodo di pre—adesione dei nuovi Stati membri (cenni) 7
2. Segue: gli strumenti finanziari di pre—adesione nel settore agricolo 10

Capitolo II

L'adesione dei nuovi Stati membri e la disciplina in tema di agricoltura

1. L'agricoltura nell'atto di adesione 17

Capitolo III

L'adesione e la sopravvenuta riforma della PAC del 2003

1. Le modifiche dell'atto di adesione e della normativa agraria in conseguenza della riforma della PAC del 2003. Premessa: il quadro disciplinare emergente dall'atto di adesione nel settore degli aiuti allo sviluppo rurale e dei pagamenti diretti 27
2. Segue: i regg. n. 1782/03 e n. 1783/03 36
3. Segue: la decisione del Consiglio 2004/281 54
4. Segue: il regolamento del Consiglio n. 583/2004 58
5. Conclusioni e prospettive future 62

Capitolo I

Il periodo di preadesione

1. Premessa: il periodo di pre-adesione dei nuovi Stati membri (cenni)

Scopo primario di questo saggio è quello di cercare di offrire un quadro, di carattere necessariamente generale, degli adattamenti stabiliti nell'ambito della disciplina della PAC per far fronte alle esigenze dell'ampliamento della Comunità e ai risultati dei negoziati di adesione. Non verranno presi in considerazione, se non nella misura strettamente necessaria, tutti gli altri profili giuridici comunque connessi con l'adesione dei nuovi dieci Stati all'Unione europea.

Prima di scendere nel dettaglio degli aspetti sopra indicati è opportuno dare conto, sia pur brevemente, dei principali momenti che hanno scandito il percorso relativo all'adesione dei dieci nuovi membri dell'Unione (non dimenticando, inoltre, che l'ingresso di altri Stati si profila nel prossimo futuro¹). Un lungo ed impegnativo percorso, infatti, è stato compiuto dalle Istituzioni comunitarie e dai paesi candidati a far tempo dalla fondamentale posizione assunta dal Consiglio Europeo di Copenhagen del 21-22 giugno 1993, in cui si apriva la strada all'ingresso nell'Unione Europea dei paesi dell'Europa centrale e orientale, riempiendo di contenuto la previsione di cui all'art. O del Trattato dell'Unione Europea² (TUE), nelle cui conclusioni — assunte a breve distanza dalla caduta del muro di Berlino — si dava atto che «i paesi associati dell'Europa centrale ed orientale che lo desiderino potranno divenire membri dell'Unione europea».

A Copenhagen, com'è noto, sono stati fissati i tre criteri fondamentali — politico, economico, e la capacità di soddisfare gli

1. V. *infra*, par. 7.

2. Il quale, all'epoca, disponeva, all'inizio del suo primo paragrafo, che «ogni Stato europeo può domandare di diventare membro dell'Unione».

obiettivi dell'Unione — il cui rispetto rappresenta una precondizione necessaria affinché uno Stato possa fare il suo ingresso nell'Unione europea.

In particolare, con il criterio c.d. politico, si è inteso fare riferimento al raggiungimento di una stabilità istituzionale tale da garantire il rispetto, da parte dei paesi candidati, della loro natura democratica, del principio di legalità, dei diritti umani nonché il rispetto e la protezione delle minoranze; con il criterio economico, all'esistenza di una economia di mercato funzionante e alla capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze del mercato all'interno dell'Unione; infine, il terzo criterio è individuato nella capacità da parte dei paesi candidati di assumersi gli obblighi connessi al loro *status* di paesi membri, inclusa l'adesione agli obiettivi di un'Unione politica, economica e monetaria.

Com'è stato correttamente rilevato, l'enunciazione di tali criteri ha assunto una valenza prettamente politica, piuttosto che giuridica, essendo contenuta nelle conclusioni di una riunione del Consiglio Europeo³; ciò nondimeno, risulta evidente l'importanza di tale dichiarazione, in grado di guidare la successiva fase di negoziati tra le istituzioni europee, e in particolar modo la Commissione, da un lato e i paesi candidati, dall'altro.

Ed infatti, nel documento denominato «Agenda 2000» della Commissione del luglio 1997⁴, questa espone il proprio punto di vista sulle candidature avanzate dai paesi dell'Europa centrale ed orientale proprio sulla scorta dei criteri enunciati nel Consiglio Europeo di Copenhagen.

In accoglimento delle raccomandazioni della Commissione, il Consiglio Europeo tenutosi a Lussemburgo nel mese di dicembre 1997 decise l'inizio della fase dei negoziati per l'adesione di Cipro, Ungheria, Polonia, Estonia, Slovenia e Repubblica Ceca, subordinandolo, peraltro, all'accertamento del rispetto — nei paesi candidati — dei criteri politici delineati a Copenhagen; con il Consiglio Europeo di Helsinki, nel dicembre del 1999, si dispose, poi, l'apertura dei negoziati con altri Stati, ovvero con Lettonia, Lituania, Slovacchia, Malta, Romania e Bulgaria, sempre in seguito all'accertamento

3. Cfr. R. BASSO, *La procedura per l'accesso di nuovi Stati membri: l'Unione europea alla ricerca della propria identità*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2003, 364.

4. Comunicazione della Commissione del 15 luglio 1997, COM/97/2000 def.

della preconditione rappresentata dal rispetto dei parametri di carattere politico delineati a Copenhagen nel 1993.

La presenza del procedimento concernente l'allargamento ha, inoltre, inciso sul contenuto dei trattati conclusi, successivamente alle iniziali decisioni dei primi degli anni '90, tra gli Stati membri dell'Unione europea: com'è noto, il Trattato di Amsterdam⁵ tiene conto delle quasi coeve decisioni in ordine all'allargamento, intervenendo, tra l'altro, sulla disciplina dell'accesso di nuovi Stati membri, di cui all'art. 49 del Trattato sull'Unione (*ex art. O*)⁶.

Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento al Trattato di Nizza⁷, in cui si evidenzia la determinazione degli Stati membri di portare a termine con esito positivo i negoziati di adesione, affermandosi il carattere irreversibile dell'allargamento, e si modifica il trattato anche in previsione di un'Europa allargata⁸. Non può non ricordarsi, infine, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, la cui proclamazione è avvenuta nel Consiglio Europeo di Nizza del dicembre 2000, in cui vengono codificati i diritti fondamentali comuni agli Stati membri, di cui venne fatta menzione dapprima a Copenhagen e poi nell'art. 49 TUE⁹.

5. Del 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999, su cui v. TIZZANO, *Il trattato di Amsterdam*, Padova, 1998.

6. In cui si precisa che la domanda di adesione deve provenire da ciascun Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell'art. 6, par. 1, del TUE, ovvero i principi — comuni agli Stati membri — di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto. In questo modo si è data piena giuridicizzazione quanto meno ad alcuni dei criteri — segnatamente, quelli di carattere "politico" — fissati nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Copenhagen del 1993 e, in particolare, si è dato ingresso nel Trattato a quanto stabilito nei Consigli Europei di Lussemburgo ed Helsinki in ordine alla necessità di subordinare l'avvio dei negoziati all'accertamento del soddisfacimento, da parte dei paesi candidati, dei criteri politici. Ancor oggi l'inizio dei negoziati di adesione con la Turchia è stato impedito proprio dal ritenuto non pieno soddisfacimento — in tale Stato — dei criteri politici. Sulla eccessiva genericità dei criteri elencati nell'art. 49 TUE, tale da rischiare di risolversi in «un esercizio di stile», v. BASSO, *op. cit.*, 375.

7. Del 26 febbraio 2001, in GUUE C 80 del 10.3.2001.

8. Sul Trattato di Nizza, v. NASCIBENE, *Il Trattato di Nizza e l'allargamento della UE*, in *Corr. giur.*, 2001, 5 ss.; POCAR-SECCHI, *Il trattato di Nizza e l'Unione Europea*, Milano, 2001; COSTATO, *La Comunità Europea dopo la Conferenza di Nizza*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, 289 s.

9. Critico nei confronti della codificazione dei diritti fondamentali, stante il rischio di ostacolare il processo di evoluzione che coinvolge tali diritti, è M.P. CHITI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una Carta di carattere funzionale?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, I, 24.

Nelle conclusioni del Consiglio europeo di Copenhagen del 12 e 13 dicembre 2002¹⁰ si è, infine, preso atto dell'ultimazione dei negoziati di adesione con 10 Stati candidati, rinviato il perfezionamento del procedimento alla stipulazione del trattato di adesione, la cui sottoscrizione è stata fissata per il 16 aprile 2003 ad Atene, e la cui entrata in vigore venne stabilita per il 1° maggio 2004, onde consentire agli Stati membri ed a quelli aderenti di dare corso alla ratifica del Trattato secondo le rispettive procedure nazionali¹¹.

Come può, quindi, conclusivamente osservarsi, la sottoscrizione del trattato di adesione è il punto di arrivo di un percorso iniziato circa dieci anni prima, e che ha coinvolto non solo i paesi candidati, impegnati a conseguire il rispetto dei c.d. criteri di Copenhagen, ma anche gli Stati membri tanto in sede di negoziati per l'adesione, posti in essere con ciascuno dei paesi candidati, quanto in sede di stipulazione di accordi internazionali (quali i Trattati di Amsterdam e di Nizza) che hanno provveduto a modificare i trattati anche in previsione del prossimo allargamento dell'Unione¹².

2. Segue: gli strumenti finanziari di pre-adesione nel settore agricolo

L'adattamento alla disciplina della PAC da parte degli ordinamenti di molti dei nuovi Stati membri trova la propria fonte non solo nell'atto di adesione e nei suoi allegati. Con riferimento ai paesi PECO, infatti, il Consiglio Europeo di Lussemburgo del dicembre 1997 stabilì, oltre che l'avvio dei negoziati per l'adesione, l'attuazione di una strategia definita di preadesione rafforzata. In esecuzione delle conclusioni del ricordato Consiglio europeo, è stato — tra l'altro — varato, con il regolamento (CE)

10. Pubblicate in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2003, 261 ss.

11. L'Italia ha provveduto alla ratifica con la legge 24 dicembre 2003, n. 380, in S.O. n. 10/L della GU n. 17 del 22.1.2004.

12. Il c.d. quarto criterio, concernente «la capacità della UE di riformarsi in modo tale da essere capace di accogliere i nuovi membri senza intaccare il livello di integrazione raggiunto, né, ovviamente, le potenzialità di rafforzamento ed ampliamento dello stesso» (così MENGIOZZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'unione europea*, Padova, 2003, 8 s.).

del Consiglio n. 1268 del 21 giugno 1999¹³, cui ha fatto seguito il reg. (CE) della Commissione n. 2759 del 22 dicembre 1999, recante le modalità di applicazione¹⁴, il programma SAPARD, acronimo per *Special accession programme for agriculture and rural development*. Detto strumento si somma ad altri programmi di preadesione, ovvero al programma PHARE, istituito già nel 1989 per Polonia e Ungheria¹⁵, e successivamente esteso a tutti i paesi PECO, costituente il principale strumento di preadesione, volto a rafforzare la capacità amministrativa e istituzionale dei paesi candidati, nonché al finanziamento di investimenti finalizzati al più celere recepimento dell'*acquis* in detti paesi¹⁶, e allo strumento strutturale di preadesione (ISPA) concernente i settori dell'ambiente e dei trasporti¹⁷, frutto anch'esso delle decisioni del Consiglio europeo di Lussemburgo. I tre strumenti di preadesione trovano, poi, una disciplina di coordinamento nel reg. (CE) n. 1266/99 del 21 giugno 1999, pensata allo scopo di evitare sovrapposizioni e di ottimizzare l'impatto economico degli interventi comunitari attuati in base ai tre strumenti di preadesione¹⁸.

In questa sede interessa esaminare brevemente i contenuti essenziali del programma SAPARD, al fine di una migliore intelligibilità delle disposizioni dell'atto di adesione nella materia «agricoltura». Al riguardo può primariamente osservarsi come il reg. n. 1268/99 abbia posto innanzitutto il problema della sua legittimità: esso, infatti, è stato emanato sulla base dell'art. 308 del Trattato CE (TCE), che attribuisce al Consiglio — con deliberazione all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del PE — il potere normativo per quelle azioni che, pur non essendo contemplate dal Trattato, risultino ciò nondimeno

13. In GUCE L 161 del 26.6.1999, 87 ss.

14. In argomento, v. BIANCHI-D'ALOYA, in *Trattato breve di dir. agr. it. e com.*, III ed., diretto da Costato, Padova, 2003, 998 s.

15. Con il reg. (CEE) n. 3906 del 18 dicembre 1989.

16. Ad eccezione, ovviamente, degli investimenti coperti da SAPARD e da ISPA, di cui si dirà subito *infra*, nel testo.

17. Istituito con il reg. (CE) n. 1267 del 21 giugno 1999.

18. L'art. 1, reg. n. 1266/99 dispone, infatti, che «il coordinamento e la coerenza dei contributi concessi nel quadro dell'assistenza di preadesione dallo strumento agricolo e di sviluppo rurale, dallo strumento strutturale e da PHARE sono assicurati in conformità delle disposizioni del presente regolamento».

necessarie per raggiungere uno degli obiettivi della Comunità¹⁹. In secondo luogo, il regolamento disciplina uno strumento destinato ad esplicare effetti al di fuori dei confini dell'Unione: per superare, di fatto, i limiti territoriali di efficacia dell'atto si è prevista la conclusione di apposite convenzioni di finanziamento con ciascuno degli Stati beneficiari dello strumento stesso²⁰.

Il SAPARD ha operato (e opera, tuttora, per i paesi non ancora membri dell'Unione) per i soli paesi dell'Europa centrale ed orientale, ovvero per la Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia (sono, quindi, esclusi dal suo ambito di azione Cipro e Malta).

La sua funzione è quella di apportare un sostegno comunitario per contribuire all'applicazione dell'*acquis* comunitario nel settore della PAC e delle politiche ad essa collegate, e per risolvere problemi prioritari e specifici relativi ad un adeguamento sostenibile del settore agricolo e delle zone rurali nei paesi destinatari degli aiuti²¹. Il sostegno comunitario è complementare a quello nazionale e le misure concretamente finanziabili, così come individuate dal regolamento applicativo, sono sostanzialmente simili a quelle già cofinanziate dalla Comunità all'interno delle misure di sostegno allo sviluppo rurale da parte del Feaog, di cui al reg. (CE) n. 1257/99; si tratta, in particolare, del sostegno agli investimenti nelle aziende agricole; agli investimenti riguardanti il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e della pesca; a favore di metodi di produzione agricola volti alla protezione dell'ambiente e alla cura dello spazio rurale; al mi-

19. Il 20° considerando del reg. n. 1268/99, peraltro, si limita a rilevare genericamente che «l'applicazione delle misure di cui al presente regolamento contribuirà al conseguimento degli obiettivi della Comunità; che i soli poteri previsti dal trattato per tali misure sono quelli di cui all'articolo 308». Sull'art. 308 TCE (già art. 235) cfr. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, in *Riv. dir. eur.*, 1981, 139 ss., spec. 150 ss.; ID., *Competenze della Comunità*, in *Trent'anni di dir. com.*, a cura della Commissione CE, Bruxelles — Lussemburgo, 1981, 46 ss. Con l'entrata in vigore del Trattato di Nizza è stato introdotto l'art. 181 A) nel trattato CE, che prevede una specifica base giuridica — deliberazione del Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previa consultazione del PE — per le azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con paesi terzi. Esso richiede, invece, l'unanimità per la stipula di accordi di associazione di cui all'art. 310 TCE e per gli accordi da concludere con Stati candidati all'adesione all'Unione.

20. Previste dal regolamento (CE) n. 2222 del 7 giugno 2000 della Commissione, recante le modalità di applicazione finanziarie del reg. n. 1268/99.

21. Così l'art. 1, par. 2, lett. a) e b) del reg. (CE) n. 1268/99.

glioramento della formazione professionale; finalizzato alla promozione della costituzione e dell'iniziale funzionamento di associazioni di produttori e, infine, in favore della silvicoltura²².

Similmente a quanto stabilito dal reg. n. 1257/99, le misure di sostegno vengono erogate sulla base di programmi redatti dagli Stati candidati «al livello geografico più opportuno»²³, da valere per il periodo 2000–2006. Secondo quanto previsto dall'art. 12 del reg. n. 1268/99, i piani presentati da ciascuno dei paesi candidati interessati allo strumento in esame devono essere approvati dalla Commissione. In linea di principio, il contributo comunitario può rappresentare al massimo il 75% della spesa pubblica totale ammissibile²⁴, salvo che per le misure di assistenza tecnica contemplate dal regolamento stesso, in relazione alle quali il contributo comunitario può raggiungere il 100% del costo totale ammissibile²⁵; per gli investimenti generatori di reddito, invece, il contributo pubblico può raggiungere il 50% del costo totale ammissibile, cui la Comunità può contribuire al massimo per il 75%²⁶.

Il reg. n. 1268/99 stabilisce che i fondi concretamente disponibili per lo strumento agricolo di preadesione debbano essere determinati nel rispetto dei limiti di bilancio e, all'interno del massimale così determinato, ripartiti tra i vari Stati candidati in base a quattro criteri: popolazione agricola, superficie agricola, PIL e situazione territoriale specifica.

Sulla scorta di tale previsione normativa, la Commissione, con propria decisione del 20 luglio 1999²⁷, ha provveduto a ripartire gli stanziamenti finanziari in oggetto nel rispetto dei limiti fissati

22. Cfr. gli artt. da 2 a 7 del reg. (CE) della Commissione n. 2759/99, in collegamento con quanto stabilito dall'art. 2, reg. (CE) n. 1268/99; ad eccezione delle misure volte a favorire la costituzione e l'iniziale funzionamento delle associazioni dei produttori, misura non più prevista nella normativa strutturale comunitaria nel settore dello sviluppo rurale, i ricordati articoli del regolamento di applicazione rinviano quasi integralmente alle condizioni stabilite, per l'attuazione delle singole misure, dal reg. n. 1257/99.

23. Art. 4, reg. n. 2759/99.

24. Art. 8, reg. n. 1268/99.

25. Compresi gli studi per agevolare la preparazione e la sorveglianza del programma, informazione e campagne pubblicitarie: art. 2, ultimo trattino, reg. n. 1268/99, richiamato dall'art. 8, par. 2, del medesimo reg.

26. Eccezioni sono previste nel caso in cui si siano verificate calamità naturali: l'art. 8, reg. n. 1268/99 è stato, infatti, a tal fine novellato dal reg. (CE) n. 696 del 14 aprile 2003 (adottato, si noti, sulla base dell'art. 181 A del TCE).

27. Dec. 1999/595/CE, in GUCE L 226 del 27.8.1999, 23 s.

per gli strumenti di preadesione nell'ambito delle prospettive finanziarie per il periodo 2000–2006 decise dal Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999, riprese dall'Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio²⁸, stabilendo un importo complessivo per i dieci Stati beneficiari pari a € 520 milioni annui, ai prezzi 1999 e così, indicativamente, un importo globale per l'intero periodo di durata dello strumento (dal 2000 al 2006) di 3,64 miliardi di euro²⁹.

Va posto in evidenza che i finanziamenti rientranti nel campo di azione del SAPARD sono stati attuati, a differenza di quelli disciplinati dagli altri due strumenti di preadesione, in via decentrata, in deroga alla regola dell'approvazione *ex ante*, da parte della Commissione, della selezione dei progetti dei paesi candidati, delle relative gare d'appalto e successive aggiudicazioni.

A tal fine è stata utilizzata la previsione contenuta nel par. 2 dell'art. 12 del reg. n. 1266/99, il quale consente alla Commissione — in deroga, come detto, alla procedura di approvazione *ex ante* — di conferire ad agenzie esecutive dei paesi candidati la gestione decentrata degli aiuti, subordinatamente all'accertamento del rispetto di determinati requisiti e prescrizioni minimali³⁰. Le condizioni di base per il conferimento della gestione dell'aiuto alle agenzie degli stati candidati sono state poste dal reg. (CE) della Commissione n. 2222 del 7 giugno 2000³¹. Il principale motivo di tale scelta va individuato nel fatto che i progetti finanziati dal programma SAPARD richiedono solitamente, stante le ridotte di-

28. Così, testualmente, il 1° considerando alla decisione n. 595/99. In argomento v. GALLIZIOLI, in *Trattato breve di dir. agr. it. e com.*, III ed., cit., 969 s.

29. Importo ben inferiore a quelli stanziati per gli altri strumenti di preadesione nel medesimo periodo, PHARE (10,92 miliardi di euro) e ISPA (7,28 miliardi di euro). Quanto ai criteri concretamente utilizzati per la ripartizione dei fondi tra i paesi beneficiari, cfr. la pag. 7 della Relazione SAPARD per l'anno 2000, COM (2001) 341 def., del 3.7.2001, redatta sulla base della previsione di cui all'art. 13, reg. n. 1268/99.

30. Previste in linea generale dall'art. 12, par. 2, reg. n. 1266/99, e individuate analiticamente nell'allegato al reg. n. 2222/00.

31. Che stabilisce le modalità di applicazione finanziarie del reg. n. 1268/99, in GUCE L 253 del 7.10.2000, p. 5 ss. La Commissione, su tale base, ha poi emesso — una volta effettuate le verifiche richieste dal regolamento — le diverse decisioni con cui ha conferito ai paesi candidati la gestione degli aiuti. A novembre 2002 la procedura di conferimento, iniziata nel 2001, è stata completata per tutti i dieci paesi candidati.

mensioni delle imprese beneficiarie, un impegno finanziario modesto e risultano, inoltre, particolarmente numerosi, così che la procedura di approvazione *ex ante* dei singoli progetti da parte della Commissione sarebbe risultata, di fatto, estremamente difficoltosa, salvo dover procedere ad un tale aumento dell'organico di tale Istituzione da apparire del tutto «sproporzionato»³².

Oltre a ciò, la scelta della gestione decentrata ha giocoforza comportato un'accelerazione — in capo ai paesi candidati — del processo di assorbimento dell'*acquis* in tema di gestione degli aiuti comunitari prima ancora della formale adesione, con i conseguenti vantaggi di carattere strutturale ed operativo nel momento in cui tali Stati hanno iniziato a gestire i flussi finanziari provenienti dalla Comunità in loro favore in veste di Stati membri a tutti gli effetti³³.

Trattandosi di uno strumento di preadesione, l'art. 15, reg. n. 1268/99, stabilisce che al momento dell'adesione nell'Unione europea i paesi candidati perdono la possibilità di beneficiare del relativo sostegno, dal momento che, divenendone membri, ad essi si applicherà l'intera normativa comunitaria in tema di agricoltura e di sviluppo rurale³⁴. Le risorse del SAPARD rese in tal modo disponibili verranno ripartite — in base alla necessità e alla capacità di assorbimento dei contributi — tra i rimanenti Stati candidati, fino al momento della loro adesione.

Tale previsione è stata poi ripresa dall'atto di adesione — su cui si dirà nel paragrafo successivo — il cui art. 32, n. 1, ha fissato la data del 31.12.2003 quale limite per l'assunzione di impegni finanziari nell'ambito degli strumenti di preadesione, e stabilito che dal

32. Così, testualmente, la relazione della Commissione al PE, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni — Relazione annuale SAPARD per il 2002, COM (2003) 582 def., del 7.10.2003. Nella detta relazione la Commissione dà atto che alla fine del 2002 erano 2.160 i progetti per i quali erano già stati emessi i contratti con i beneficiari, e a fine giugno 2003 essi erano giunti ad oltre 7.000.

33. Si consideri, infatti, che le agenzie SAPARD, ovvero gli organismi istituiti dai paesi candidati appositamente per la gestione degli aiuti di tale strumento, svolgono sia le funzioni di attuazione (ad es., la messa a punto degli inviti a presentare le candidature, la selezione dei progetti, l'esecuzione dei controlli, la verifica dello stato di avanzamento dei progetti da realizzare) sia quelle di pagamento (quali, ad es., l'autorizzazione e l'esecuzione dei pagamenti, la contabilità degli impegni e dei pagamenti): cfr. l'art. 5, reg. n. 2222/00.

34. Sul punto v. anche l'art. 8, par. 2, reg. n. 2759/99, in cui si precisa che «la data finale per l'ammissione dell'impegno è la più recente tra la data finale dell'esercizio finanziario 2006 e la data di adesione del paese candidato in questione».

1° gennaio 2004 i nuovi Stati membri saranno equiparati agli altri quanto alle spese concernenti l'agricoltura, i fondi strutturali e le politiche interne.

Collegata a tale previsione vi è, inoltre, quella, desumibile dagli artt. 27–36 dell'atto di adesione, in forza della quale l'accettazione dell'*acquis* comunitario implica la piena partecipazione dei nuovi Stati al finanziamento del bilancio comunitario a far data dall'adesione.

Capitolo II

L'adesione dei nuovi Stati membri e la disciplina in tema di agricoltura

1. L'agricoltura nell'atto di adesione

Com'è probabilmente noto, il Trattato di adesione (di seguito, anche TA), sottoscritto ad Atene il 16 aprile 2003, consta solamente di tre articoli, così che, ai fini dell'esame del concreto contenuto delle condizioni di adesione, occorre rifarsi all'Atto di adesione, annesso al Trattato di adesione, e ai suoi numerosi allegati¹. Invero, l'art. 1 del TA, dopo aver, nel par. 1, stabilito che i nuovi dieci Stati diventano membri dell'Unione europea e parti dei trattati sui quali è fondata l'Unione, chiarisce, nel par. 2, che «le condizioni di ammissione e gli adattamenti che ne derivano per i trattati sui quali è fondata l'Unione sono contenuti nell'atto unito al presente trattato. Le disposizioni di tale atto costituiscono parte integrante del presente trattato»². L'art. 2 TA prevede la necessità della ratifica da parte degli Stati membri e dei nuovi aderenti, nonché la possibilità che non tutti i nuovi membri provvedano alla ratifica stabilendo, per tale eventualità, gli opportuni adattamenti; nell'art. 2 si prevede, altresì, l'entrata in vigore del TA per il 1° maggio 2004, qualora le ratifiche avvengano prima di tale data. L'art. 3 TA, infine, prevede il deposito dell'unico originale del trattato stesso negli archivi della Repubblica italiana, incaricata di inviarne, poi, copia conforme a ciascuno dei governi degli altri Stati membri.

A sua volta, l'atto di adesione si compone di cinque parti: la prima, contenente i Principi (artt. da 1 a 10³); la seconda (artt. da 11 a

1. Si tratta, per la precisione, di XVIII allegati. Trattato, atto di adesione e allegati sono stati pubblicati in GUUE L 236 del 23 settembre 2003, pagg. 17 ss.

2. Sulle tecniche redazionali e sulla struttura del TA e dell'atto di adesione, cfr. RIZZO, *L'allargamento dell'Unione: profili generali del Trattato e dell'Atto di adesione*, in *Dir. dell'Unione europea*, 2003, 115 ss.

3. Tra cui la previsione, contenuta nell'art. 2, secondo cui «dalla data di adesione le disposizioni dei trattati originari e gli atti adottati dalle istituzioni e dalla Banca centrale europea prima dell'adesione vincolano i nuovi Stati membri e si applicano in tali Stati alle

19), gli adattamenti dei trattati⁴; la terza (artt. da 20 a 23), le disposizioni permanenti⁵; la quarta (artt. da 24 a 42), le disposizioni temporanee⁶, e la quinta (artt. da 43 a 62) le disposizioni di applicazione⁷.

Segnalo sin d'ora, riservandomi di ritornarvi in seguito, che l'atto di adesione prevede — all'art. 23, inserito nella parte terza — la possibilità di adattamenti alle sue stesse disposizioni relative alla politica agricola comune, qualora detti adattamenti dovessero risultare necessari a seguito di modifiche apportate *medio tempore* (ovvero tra la data di chiusura dei negoziati e quella della sua entrata in vigore) alle regole comunitarie: essi sono disposti a seguito di una deliberazione all'unanimità del Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del PE.

L'atto prevede altresì — all'art. 57, inserito nella parte quinta — le modalità per procedere ad eventuali adattamenti degli atti delle istituzioni anteriori all'adesione, che siano richiesti in conseguenza dell'adesione stessa, quando gli adattamenti non sono contemplati nell'atto o nei suoi allegati: per tali ipotesi si prevede che le modifiche agli atti comunitari vengano apportate dal Consiglio, con delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, ovvero dalla Commissione, a seconda che gli atti da modificare siano redatti dall'uno o dall'altra.

Dopo questo primo inquadramento, in termini assolutamente generali, della struttura del TA e dell'atto di adesione, è opportuno

condizioni previste da detti trattati e dal presente atto», da leggersi congiuntamente al successivo art. 10, che stabilisce come, a titolo transitorio, l'atto di adesione possa contenere deroghe all'applicazione dei trattati originari e degli atti adottati dalle istituzioni.

4. Si prevedono, in sostanza, le modifiche dei trattati CE e/o Euratom, in ordine alla composizione di alcune istituzioni, quali — per citarne alcune — il Parlamento europeo, il Consiglio, la Corte di giustizia, il Comitato economico e sociale.

5. Le quali si risolvono nel rinvio a tre distinti allegati: l'allegato II, contenente un elenco delle modifiche di natura "tecnica" apportate agli atti delle istituzioni e rese necessarie dall'allargamento; l'allegato III, contenente gli orientamenti per una serie di modifiche — da eseguirsi con il procedimento disciplinato dall'art. 57 dell'atto di adesione — concernenti gli atti elencati nel medesimo allegato, da eseguirsi tra la chiusura dei negoziati e l'entrata in vigore qualora ritenuti necessari od opportuni; l'allegato IV, contenente un elenco di varie misure di carattere "negoziale", da applicarsi alle condizioni ivi previste. Rientra nella parte terza anche l'art. 23, relativo agli adattamenti concernenti le disposizioni in tema di PAC contenute nel medesimo atto di adesione, di cui si dirà tra breve nel testo.

6. Consistenti in misure transitorie di carattere istituzionale, finanziario, e nelle c.d. misure di salvaguardia.

7. Ivi comprese le norme sull'insediamento ed il funzionamento delle istituzioni.

passare brevemente in rassegna le disposizioni dell'atto di adesione maggiormente significative ai fini del presente lavoro. Al proposito, mette conto innanzitutto porre in evidenza quanto disposto dall'art. 32, par. 1, dell'atto di adesione, rientrante nella parte terza, dedicata alle disposizioni temporanee: tale norma — come già rilevato nel paragrafo precedente — dispone che, salva diversa previsione contenuta nell'atto di adesione, dopo il 31 dicembre 2003 non possono essere assunti impegni finanziari a favore dei nuovi Stati membri nell'ambito del programma SAPARD⁸; già dal 1° gennaio 2004 i nuovi Stati membri vengono, infatti, equiparati a quelli attuali per quanto concerne le spese relative alle prime tre rubriche delle prospettive finanziarie definite nell'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999⁹ (agricoltura, fondi strutturali e mercato interno), fatte salve le singole precisazioni ed eccezioni contenute nello stesso atto di adesione. L'atto prevede, in particolare, sempre all'art. 32, par. 1, stanziamenti d'impegno supplementari, relativi all'esercizio finanziario 2004–2006, collegati con l'allargamento e relativi ai settori dell'agricoltura, fondi strutturali, mercato interno e amministrazione¹⁰ rinviando, per l'individuazione dei limiti massimi di tali stanziamenti supplementari, all'allegato XV¹¹.

L'art. 33, par. 5, prevede, inoltre, che se un progetto approvato all'interno del programma SAPARD non può più essere finanziato a norma di detto strumento, esso possa essere integrato nella pianificazione dello sviluppo rurale ed essere finanziato nel quadro del Feoga.

Di interesse per il settore agrario è anche l'assistenza finanziaria temporanea, denominata «strumento di transizione» (per importi fino a 200 milioni di euro per il 2004, 120 milioni di eu-

8. Analogamente è disposto per i programmi PHARE e ISPA.

9. L'accordo in oggetto (in GUCE C 172 del 18 giugno 1999) è stato concluso dal Consiglio, dalla Commissione e dal Parlamento Europeo e riguarda la disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio.

10. Con ciò recependo le conclusioni del Consiglio europeo di Copenhagen del 12–13 dicembre 2002.

11. Quanto disposto dall'art. 32, par. 1, non si applica alle spese, a carico della sezione Garanzia del Feoga, di cui all'art. 2, parr. 1 e 2, e all'art. 3, par. 3, reg. n. 1258/99 sul finanziamento della PAC, che diventeranno ammissibili al finanziamento comunitario solo dalla data di adesione.

ro per il 2005 e 60 milioni di euro per il 2006, a prezzi del 1999), di cui all'art. 34 dell'atto di adesione. Tali importi sono erogabili ai nuovi Stati membri dalla data di adesione fino al termine del 2006, per sviluppare e rafforzare la loro capacità istituzionale, con azioni che non possono essere finanziate dai fondi strutturali, in determinati settori quali la tutela degli interessi finanziari della Comunità e la lotta contro le frodi, il mercato interno, il controllo finanziario, i servizi veterinari e lo sviluppo della capacità amministrativa in relazione alla sicurezza alimentare, le strutture amministrative e di controllo per lo sviluppo rurale e l'agricoltura.

Meritano di essere ricordate anche le c.d. misure di salvaguardia¹², di cui agli artt. da 37 a 42 dell'atto di adesione: in base a quanto stabilito dall'art. 37, che disciplina la clausola di salvaguardia economica di carattere generale, entro un periodo massimo di tre anni dalla data di adesione ciascuno Stato membro, sia esso "storico" o nuovo, può chiedere di essere autorizzato ad adottare misure di salvaguardia, ad esempio in caso di difficoltà gravi di un settore dell'attività economica che siano suscettibili di protrarsi, o in caso di difficoltà che possano determinare una grave perturbazione nella situazione economica di una data area, finalizzate a ristabilire la situazione e ad adattare il settore interessato all'economia del mercato comune¹³.

Misure di salvaguardia possono essere disposte dalla Commissione — nel doveroso rispetto del principio di proporzionalità e, in linea di principio, entro tre anni dalla data di entrata in vigore dell'adesione — anche nel caso in cui un nuovo Stato membro rechi un grave pregiudizio al funzionamento del mercato interno, non rispettando gli impegni assunti con l'atto di adesione (art. 38, disciplinante la c.d. clausola di salvaguardia di carattere specifico, concernente il funzionamento del mercato interno) o in caso di carenze gravi nel recepimento, nell'attuazione o nell'applicazione

12. Su cui cfr. RIZZO, *L'allargamento dell'Unione*, cit., 140 ss.

13. Le misure autorizzate possono comportare deroghe al trattato CE e all'atto di adesione, nei limiti e nei termini strettamente necessari per raggiungere gli scopi di cui al testo: così l'art. 37, par. 3, atto di adesione. Sulla domanda provvede la Commissione, la quale «stabilisce le misure di salvaguardia che ritiene necessarie, precisandone le condizioni e le modalità d'applicazione»: così l'art. 37, par. 2, atto di adesione.