

Giornata di studio su:

Rispetto della nostra Costituzione  
e adempimenti delle norme sovranazionali

Firenze, 23 aprile 2009



LUIGI COSTATO\*

## La PAC come filo conduttore del travaglio europeo

### I. LA COSTITUZIONE ITALIANA E L'ORDINAMENTO COMUNITARIO

Il fatto che fra coloro che diedero il loro voto alla Costituzione repubblicana vi fossero Einaudi, Corbino, Togliatti, Nenni, Mortati, Fanfani, La Pira e Dossetti, e fra gli ispiratori anche don Sturzo, per fare solo alcuni nomi, ci fa comprendere che essa può essere interpretata in modi anche molto diversi; tuttavia, non v'è dubbio che la sua pratica applicazione ha portato l'Italia a essere un Paese di proprietari, come dimostrano i dati numerici sulla proprietà delle abitazioni e quelli sulla proprietà coltivatrice diretta.

Se l'art. 47, secondo comma, Cost., ha dunque avuto larga applicazione – salvo per quanto attiene alla partecipazione al governo delle grandi imprese, che invece è stata realizzata in Germania – nello stesso tempo si sono avuti lunghi periodi durante i quali la pubblicizzazione di attività economiche di ogni tipo è stata largamente praticata, facendo divenire lo Stato produttore di acciaio, di panettoni e caramelle e di mille altri beni, con la costruzione di holding pubbliche progressivamente manifestatesi come inesorabili macchine mangia soldi che, con altri impieghi improvvidi del denaro, hanno portato lo Stato italiano a essere indebitato in misura abnorme e sopportabile, temporaneamente, solo con successive e violente svalutazioni.

Il regime proprietario è restato fuori, per scelta degli estensori del Trattato comunitario, dalle competenze della CE; tuttavia le regole della concorrenza, che hanno caratterizzato, con l'eccezione agricola prevista dall'art. 36, in modo determinante la vita della Comunità hanno progressivamente permeato di sé la costituzione materiale italiana, che per altro non aveva fatto esplicito

\* *Università degli Studi di Ferrara*

riferimento al libero mercato né alla concorrenza, considerata quest'ultima molto timidamente in un solo articolo del codice civile regolante gli obblighi del cedente l'impresa o degli ex dirigenti della stessa. Prova di questo atteggiamento la si ha nel fatto che una legge sulla concorrenza è stata adottata ben cento anni dopo lo *Sherman act* statunitense, risalente al 1890.

Tuttavia, le difficoltà finanziarie delle holding pubbliche finirono sotto le lenti della Commissione CE, che progressivamente, impedendo gli aiuti di Stato a norma del Trattato, impose la privatizzazione, spesso fatta in modo a dir poco inappropriato, di molte imprese, e l'ultimo esempio, ancora sotto gli occhi di tutti, quello dell'Alitalia, giustifica ampiamente quanto affermato.

Queste vicende illuminano sul fatto che il progressivo affermarsi dell'ordinamento comunitario ha finito se non per integrare la Costituzione, quanto meno per rendere vincolata la sua interpretazione in senso assai più liberista di quanto alcuni, nel 1947, potevano aver pensato. Molti in dottrina oggi pensano, magari avendo mutato d'avviso in modo radicale, che in sostanza l'art. 41 Cost. vada inteso in un senso spiccatamente liberista; la verità, invece, è, a mio parere, che l'impronta solidaristica che la frequente presenza del vocabolo "sociale" nel titolo III della parte I della Costituzione, pur non essendo in contrasto con un regime di libero mercato, impone una equilibrata applicazione dei principi liberisti che non ponga in non cale le esigenze delle classi più deboli, come prescrive puntualmente l'art. 3 della Costituzione.

## 2. LA RILEVANZA DELLA PAC NELLA COSTRUZIONE DELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO

Passando ad affrontare il tema specifico dell'agricoltura nel trattato CE, si deve ricordare da un lato che si è discusso molto se inserire il settore primario nella costituenda Comunità economica europea, dall'altro che la PAC è stata una delle realizzazioni più significative e unificanti della stessa Comunità.

Sembra, comunque, utile rammentare che i più significativi momenti di affermazione dell'ordinamento comunitario sono collegati alla produzione e commercio dei prodotti agricoli.

Mentre ancora si balbettavano, se è consentito il termine, i primi tentativi di realizzazione della circolazione dei lavoratori e dei servizi, mentre la circolazione di capitali era lettera morta, già nel 1962 si ideavano i fondamenti dell'intervento comunitario nel settore dei cereali e di altri prodotti agricoli, dando realizzazione al primo piano Mansholt, si istituiva il FEOGA e si procedeva verso la realizzazione del mercato comune di tutti i prodotti agricoli,

posta in essere ampiamente entro gli anni '60 del secolo scorso.

Significativi, ai fini della realizzazione dell'ordinamento comunitario, sono stati i molteplici regolamenti adottati dal Consiglio (regolamenti di base dei differenti settori dell'OCM) e quelli della Commissione, assistita spesso dai Comitati di gestione, ideati appunto per la PAC ma che furono i battistrada per la comitologia, divenuta progressivamente un elemento importante nel sistema legislativo della CE.

Proprio negli anni '60, quando si voleva dare una spinta ulteriore, poi arrivata, alla PAC-mercato, si ebbe la politica detta della "sedia vuota", attuata dalla Francia, che poi tornò sui suoi passi affermando che in casi di rilevante importanza avrebbe richiesto non già l'applicazione della regola della maggioranza qualificata ma dell'unanimità, primo inciampo non ufficializzato ma per molti versi più volte messo in atto, come accadde più tardi con il compromesso di Ioannina, che individuò la "minoranza di blocco".

Ciò nondimeno la PAC è stata, per molti anni, come ha ben rilevato Gencarelli, «la sola politica veramente integrata della Comunità, realizzata attraverso una attività normativa particolarmente ampia e complessa» che ha interessato a lungo ben oltre il 50% degli atti comunitari vincolanti.

In effetti, se si consultano le Gazzette ufficiali della Comunità degli anni '60 e '70 si può constatare che la maggioranza dei regolamenti è agricola; di conseguenza anche l'attività della Corte di giustizia è caratterizzata, in quel periodo, da numerose sentenze concernenti il settore agricolo.

Non si può certamente dire che la Corte abbia trattato solo casi "agricoli"; certo è, però, che la grande varietà e complessità degli strumenti ideati per realizzare la PAC è stata all'origine di una notevole quantità di decisioni adottate dalla Corte, prevalentemente originate da questioni pregiudiziali avanzate da giudici nazionali.

Questi interventi della giurisprudenza sono stati determinati anche dal fatto che il trattato, nel suo titolo dedicato all'agricoltura, se elenca tassativamente i prodotti sottoposti alle regole speciali ideate, lascia – e la Corte non ha mancato di sottolinearlo più volte – una ampia discrezionalità al legislatore, che ha potuto così proporre le più disparate soluzioni quali, per fare riferimento agli istituti più noti, il prezzo d'intervento, i prelievi all'importazione, le restituzioni all'esportazione, le così dette quote di produzione (celebri quelle concernenti il latte vaccino), il *set-aside*, i pagamenti agli agricoltori indipendentemente dal fatto che producano (ma al proposito credo si sia andati ben oltre la discrezionalità cui si faceva cenno), e via dicendo.

Lo stesso può affermarsi del diritto comunitario come prevalente su quello degli Stati membri; tale primato, sancito sin dalle origini della Comunità dalla Corte di giustizia, è stato riconosciuto definitivamente, in Italia, dopo

una giurisprudenza molto incerta ed elusiva, con la sentenza *Granital*, giunta per altro solo nel 1984, che dal suo stesso nome dimostra, tuttavia, di trarre origine da una questione relativa a prodotti agricoli.

### 3. L'AFFIEVOLIRSI DELL'INTERVENTISMO IN AGRICOLTURA E DELLA SPINTA FEDERALISTA

Gli enormi passi effettuati nella costruzione dell'ordinamento comunitario sono dovuti a due principali fattori, e cioè al grande successo che ha conseguito il mercato comune delle merci e dei lavoratori, oltre che dei servizi e, in misura minore, il diritto di stabilimento da un lato, all'opera intensa e costante della Corte di giustizia, che ha costruito una giurisprudenza incentrata non solo sulla prevalenza del diritto comunitario su quello degli Stati membri, ma anche un catalogo di diritti fondamentali riconosciuti dalla Comunità e un costante atteggiamento filo federalista mai troppo chiaramente espresso ma sempre sottostante al suo operato dall'altro.

Quest'ultimo orientamento era consono anche allo spirito dei fondatori della Comunità, che l'avevano voluta come fase di passaggio verso una Federazione di Stati, negli anni '50 del secolo scorso impossibile, ma che sarebbe stata resa quasi obbligatoriamente da istituire, nelle loro speranze, a seguito della forte integrazione economica che il Mercato comune avrebbe provocato.

L'evoluzione giuridica da un trattato a una costituzione europea non era, ovviamente, operazione facile, stante l'antica sovranità degli Stati membri originali; tuttavia il non lontano ricordo degli stermini della seconda guerra mondiale potevano essere un buon propulsore se non negli anni '50, nel decennio successivo. Al contrario, invece, il successo economico della CE provocò piuttosto il bussare alla sua porta di molti Stati, sicché essa si ampliò sempre più, perdendo l'omogeneità iniziale anche di potenziali intenti per divenire sempre più una zona di libero scambio di merci, di persone e di servizi ove competevano gli interessi statuali e mancava, come manca anche oggi, una visione strategica sulla funzione e importanza di una Europa politicamente unita.

Se è vero che un passo rilevante verso l'Unione si compì con l'adozione dell'Euro, la sua stessa regolamentazione, *in primis* caratterizzata dagli automatismi del patto di stabilità e dalla facoltatività di adesione dei membri, sta a dimostrare l'attenuarsi dello spirito unitario e il mantenimento della politica economica, pur nei limiti degli accordi di Maastricht, in capo agli Stati; a dimostrazione di quanto detto si rinviene nell'attuale impotenza degli Stati membri di fissare una politica comune per affrontare la grande crisi finanziaria ed economica che viviamo.

Significativamente quest'affievolirsi dello spirito europeistico dei fondatori si manifesta da tempo anche nel settore agrario; il regime delle quote è stato istituito Stato per Stato, ed esse non possono essere trasferite che all'interno dell'originario Membro, la politica strutturale agraria è da tantissimo tempo solo cofinanziata dalla Comunità e l'OCM è ormai ridotta a uno scheletro che ha perduto il suo forte interventismo unitario iniziale.

La rinuncia a una programmazione comunitaria della produzione si è realizzata con il reg. 1782/2003, ora sostituito senza modifiche di fondo dal reg. 73/2009, che prevede il sostegno disaccoppiato, mentre la zona doganale comunitaria va perdendo progressivamente di importanza per l'effetto della globalizzazione. Non che lo sviluppo dei commerci a livello mondiale sia deprecabile, ma esso, affiancato ad altre forme di affievolimento dell'iniziativa comunitaria nel campo, provoca una progressiva perdita di identità della Comunità stessa.

#### 4. LA GLOBALIZZAZIONE, GLI ECCESSI DEL «LAISSEZ FAIRE» E L'ESTREMA RIGIDITÀ DELLE NORME SULL'EURO

Se la Comunità appare oggi in una condizione di stallo, occorre dunque dire che ciò non dipende dalla crisi economico-finanziaria mondiale ma anzi che è quest'ultima a evidenziare la incapacità degli Stati membri di procedere uniti nell'affrontare i problemi che dalla crisi derivano, sicché detta crisi appare essere anche una specie di derivato dell'indebolimento della Comunità.

A ben vedere, tuttavia, la crisi mondiale dipende da un eccessivo *laissez faire* che ha caratterizzato la politica economica statunitense, che ha anche contagiato la stessa Comunità, accusata spesso di dirigismo, anche se a livello minore.

In effetti, se oggi gli iperliberisti accusano il nuovo presidente degli Stati Uniti d'America di voler risolvere la crisi interna imitando il modello europeo, per converso la Comunità appare, specie negli ultimi anni precedenti la crisi, avere in certa misura imitato a sua volta il modello Nordamericano, ad esempio non realizzando un efficiente sistema di controllo sull'operato delle banche e degli operatori finanziari parabancari, rinviando il compito agli Stati membri che, a loro volta, non hanno, in generale, operato con sufficiente attenzione, come i recenti avvenimenti confermano.

Confrontando le regole del trattato relative all'agricoltura e quelle concernenti l'Euro si può constatare che le prime prevedono un complesso di finalità per la PAC, al punto che taluno, anche illustre, ha sostenuto la loro

eccessiva genericità, opinione che non si può condividere, mentre le seconde sono scarse, rigide e con una sola finalità, e cioè la lotta all'inflazione, completata dalla mancanza di discrezionalità nell'agire nel settore monetario, potere che invece nel settore agrario è ampiamente riconosciuto dalla Corte, per il contenuto delle norme del trattato, alle Istituzioni comunitarie.

Il saggio *mix* tra dirigismo e liberismo nel campo agricolo, infranto con la c.d. riforma di medio termine, aveva consentito, con poca spesa, all'Europa comunitaria di diventare una potenza alimentare mondiale; l'eccessivo dirigismo, nel settore monetario, altrettanto pernicioso del *laissez faire* americano nel settore finanziario e, per certi versi, europeo, che ha portato il mondo nella situazione attuale, sorprende la CE ad assistere impotente al risorgere di nazionalismi anche protezionistici, quale che sia il contenuto del trattato e la giurisprudenza della Corte di giustizia.

Tutto ciò è dovuto, essenzialmente, al fatto che si è, nel settore monetario, costruita una moneta affidandone la gestione ad alcuni severi parametri e a un gruppo di *manager* deputati solo a evitare l'inflazione. Occorre notare che la "politica", spesso vituperata perché confusa con mediocri politici, è, al contrario, un'attività nobilissima e fondamentale per la sopravvivenza degli Stati o, nel nostro caso, della Comunità.

Il mancato completamento dell'Euro con meccanismi maggioritari di decisione sulla gestione monetaria, specie in casi di crisi o di difficoltà, ha comportato il fatto, in questo periodo, che le riunioni dei Capi di Stato e di governo – i quali non votano ma decidono per *consensus* – si susseguano senza esiti, se non quelli di accordarsi sulla violazione delle rigide norme del trattato in materia di *deficit* del bilancio statale e su gravi incisioni sulle regole del mercato unico.

Il successo, invece, della PAC è stato dovuto alla flessibilità di interventi previsti dal trattato e utilizzati rapidamente e spesso, talora anche troppo, per fronteggiare il mutare delle situazioni; ciò perché nel 1957 gli estensori del trattato non hanno esitato a formularlo, in questo campo, attribuendo larghi poteri alle Istituzioni senza timore di perdita di poteri sovrani.

D'altra parte lo stesso concetto di sovranità, antico feticcio statale, appare oggi largamente superato dalla globalizzazione, figlia dell'interdipendenza dei mercati e delle economie, quanto meno nel settore economico. Le difficoltà delle banche americane, che avevano elargito crediti che si sono rivelati in ampia misura inesigibili e assistiti da assicurazioni divenute insolventi per eccesso di danni da risarcire, hanno, come è noto, provocato un effetto valanga sui sistemi finanziari di quasi tutto il mondo, Europa *in primis*, e, conseguentemente, su quelli economici, a nulla servendo frontiere e sovranità nazionali.



A questo punto appare chiaro che le regole dell'Euro sono state stabilite senza tener conto della necessità che il governo della moneta deve essere flessibile, quando occorra, e che sarebbe stato opportuno sostituire la sovranità monetaria degli Stati con una analoga della Comunità, votante a maggioranza qualificata e non costretta a estenuanti negoziati per trattare "violazioni" del trattato al proposito.

È, per altri versi, vero che l'ispirazione "mista" – e una sua interpretazione certo non strettamente vincolata alle regole mercantili – della nostra Costituzione ha consentito la formazione di un debito pubblico gigantesco, ma è anche indubitabile che la stessa lettura della Costituzione ci ha consentito di affrontare lo tsunami che ha colpito il mondo finanziario anglosassone con un sistema bancario meno esposto e tutto sommato più solido che altrove.

## 5. LE PROSPETTIVE DELL'AGRICOLTURA DEI PAESI SVILUPPATI

Per l'agricoltura europea del futuro si prospettano scenari diversificati anche in funzione di come e quando sarà superata la crisi economico-finanziaria che ci attanaglia.

Secondo i piani attualmente emergenti dalla regolamentazione vigente sembrerebbe che i sostegni tradizionali – anche se erogati secondo regole diverse e, di recente, addirittura contraddittorie rispetto all'art. 33 del trattato – dovrebbero scomparire entro il prossimo quinquennio, con qualche possibilità di *decavage* temporaneo.

Ma il mondo che uscirà da questa trappola finanziaria, che ha avuto effetti gravissimi sull'economia, sarà ancora interessato a deprimere le produzioni per garantire una presunta corretta concorrenzialità fra Stati così diversi per sistemi economici e grado di sviluppo?

O, forse, per uscire dalla crisi, si finirà per adottare la soluzione con tanto successo – per loro e per i beneficiari – posta in essere dagli Stati Uniti d'America nel secondo dopoguerra con il c.d. Piano ERP, che ha permesso la *recovery* sia dei beneficiari che del benefattore. Se europei e statunitensi sapranno cogliere questa occasione per fornire veri sostegni allo sviluppo ai Paesi poveri del mondo sostituendo alla scarsa domanda interna quella derivante dalle esportazioni sovvenzionate è possibile che il mondo del futuro si presenti diverso dall'attuale, e che l'agricoltura europea possa mantenere il suo elevato potenziale produttivo, anche se in parte sostenuto, destinato non solo a soddisfare la domanda interna ma anche quella di tanti popoli bisognosi avviati

a svilupparsi economicamente ma difficilmente capaci di autosostentarsi dal punto di vista alimentare per le caratteristiche del loro territorio.

In fondo ci si trova di fronte a due strade diverse: quella del mercato non solo libero ma anche preda delle variazioni climatiche che possono provocare sbalzi nei corsi che difficilmente la struttura agraria europea potrebbe reggere senza trasformarsi profondamente, con l'indebolimento e forse la scomparsa della sua tradizionale impresa familiare, e quella del mercato libero sì, ma assistito dal settore pubblico, che potrebbe assicurare produzioni mediamente elevate tali da essere anche esportate, e il mantenimento, pur in progressiva correzione, dell'organizzazione fondiaria europea fondata sulla impresa familiare, destinata comunque a crescere dimensionalmente e decrescere numericamente.

Naturalmente queste considerazioni assumono valore diverso in funzione dei prodotti agricoli considerati: quelli celebri, con denominazione protetta (ma sappiamo con quali limiti, difficilmente superabili, e il discorso si riferisce, comunque, solo a pochissimi prodotti dotati di segni storicamente conosciuti nel mondo), potranno con ogni probabilità superare gli ostacoli di cui è cosperso il mercato globale, quale che sia l'orientamento di politica agraria e generale che la Comunità voglia scegliere, mentre le *commodities* dipendono largamente dalle scelte politiche che si realizzeranno anche in sede WTO, che probabilmente uscirà in certa misura danneggiata dalle vicende di questi giorni, anche se, lo si voglia o no, il mondo è diventato piccolo e la globalizzazione, che l'Impero britannico aveva realizzato con i suoi bastimenti a vela, non potrà essere ragionevolmente abbandonata, pena come minimo il prolungamento del periodo di crisi, e come massimo il sorgere di conflitti che nessuno di noi si può augurare.

#### RIASSUNTO

L'ordinamento comunitario si è sviluppato anche al di là delle previsioni degli estensori del trattato di Roma; a questa forte integrazione giuridico-economica degli Stati membri ha contribuito in modo determinante la Politica Agricola Comune (PAC), poiché è stata realizzata con interventi positivi come richiesto dalle regole del trattato e dalla specificità del settore primario. Gli istituti originati per sviluppare la PAC (prezzi d'intervento, prelievi all'importazione, restituzioni all'esportazione, ecc.) hanno richiesto una forte produzione normativa e la creazione dei comitati di gestione, le quote di produzione, i divieti di impianto di vigneti hanno anche costituito, in certi casi, esempi per organizzare in via generale la vita della Comunità. Le recenti modifiche della PAC (2003) hanno comportato un cambio di rotta che appare non conforme alle previsioni del trattato (art. 33).

## ABSTRACT

The Community legal system has developed beyond the provisions of the writers of the Treaty of Rome; at this strong legal and economic integration of the country members as contributed in a strong way the Agricultural Common Policy (ACP), the cause it has been done with positive interventions as requested by the rules of the treaty and from the specificity of the primary sector.

The institutes created to develop the Agricultural Common Policy (prices of intervention, duty of importation, bonus to the exportation, etc.) has requested a strong legislative production and the creation of Management Comities, the quote of production, the impediment to plant vineyard has caused, in some cases, examples to organise in general the Community life.

The recent modifications of the Agricultural Common Policy has caused a change of the direction that appears not respecting the rules of the Treaty (article 33).

