

## Regole e istituzioni nella nuova PAC

### I. IL DIRITTO DELL'AGRICOLTURA COME "DISCORDIA ORGANIZZATA E FECONDA"

L'Accademia dei Georgofili da sempre dedica un'attenzione particolare ai temi delle istituzioni e del governo dell'agricoltura.

Circa un anno fa, nel settembre 2005, ci siamo incontrati in questa sala e ci siamo interrogati sulle linee evolutive della Politica Agricola Comune<sup>1</sup>.

In quell'occasione mi era sembrato di dover concludere il mio intervento, dedicato all'emergere di un *Codice europeo dell'agricoltura*<sup>2</sup>, richiamando l'immagine cara a Paul Valéry, e ripresa negli studi giuridici da Natalino Irti, del *diritto insonne come il grifone*.

Il diritto europeo dell'agricoltura, come il grifone insonne, che non si risolve nella «pacificante e assoluta oggettività» di un testo, ma piuttosto in quella «"discordia organizzata e feconda" che è la vita stessa del diritto (...)» (Irti, 2005); ordinamento plurale che valorizza la diversità e l'autonomia, ma richiede insieme «complementarietà, coerenza e conformità»<sup>3</sup>, imponendo a tutti i protagonisti (e anzitutto ai regolatori nazionali e regionali) scelte e responsabilità non rinviabili.

La profezia su quanto stava per accadere era facile, siccome costruita in ragione delle rilevanti novità introdotte nel 2003 dalla Riforma di Metà Pe-

\* Università della Tuscia, Viterbo

<sup>1</sup> Accademia dei Georgofili, 30 settembre 2005, giornata di studio su "Considerazioni sull'attuazione della riforma della PAC in Italia", in «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», s. VIII, 2, t. II, 2005, pp. 389-440.

<sup>2</sup> *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, *ivi*, pp. 411-440.

<sup>3</sup> Secondo formule e prescrizioni largamente presenti nella normativa comunitaria, e da ultimo specificamente riprese dall'art. 5 del reg. (CE) n. 1698/2005; su cui v. *infra*.

riodo, con quanto ne seguiva in termini di recuperate facoltà di scelta, sia sul piano del singolo imprenditore che sul piano dei singoli Stati membri (dal disaccoppiamento alle politiche di qualità).

La realtà, però – come spesso accade – marcia più veloce delle previsioni e delle analisi, e già il 21 ottobre 2005 è stato pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea» il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale<sup>4</sup>; regolamento che ancor più muove nel senso della pluralità, e accentua l'aspetto dell'ordinamento europeo come *ordinamento composto, arena pubblica* (Casese, 2000), *ordinamento multilivello* (Torchia, 2006).

L'adozione del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, ricco di novità sia di disegno istituzionale che di contenuti rispetto al regolamento del 1999 che ha sostituito<sup>5</sup>, sollecita a un'indagine sui possibili esiti di questo atto normativo all'interno del sistema italiano di governo dell'agricoltura.

Occorre muovere dalla considerazione che soggetti, competenze, e procedimenti in materia, restano obiettivamente di incerta individuazione e perimetrazione nel nostro Paese, a cinque anni dalla riforma del Titolo v della Costituzione, e dalla scomparsa della parola *agricoltura* dal testo, ma non dai contenuti, dell'art. 117 della Costituzione (Jannarelli, 2003; Costato, 2004; Germanò, 2003a, 2003b).

Tanto che – non senza ragione – *Cantiere agricolo* è divenuto espressione ormai consueta nelle riflessioni sulle vicende di questi anni del diritto dell'agricoltura, a designare una sorta di architettura spontanea, per successive addizioni, che non sembra disporre di condivise ed esplicite tavole di progetto predisposte *ex ante*, e piuttosto richiede la redazione *ex post* di rilievi e di mappe, anch'essa articolata per sistemazioni progressive e in larga parte provvisorie (Albisinni 2005b).

In Italia il *Cantiere* si è aperto alla fine degli anni '90, alla dichiarata ricerca di nuove linee di organizzazione dell'intervento pubblico, dopo due decenni in cui (acquisita la riforma dei patti agrari con la legge n. 203 del 1982) la legislazione sembrava esaurirsi in pedissequa applicazione delle disposizioni comunitarie, ovvero in posizione di minuti benefici difficilmente riducibili a sistema, sempre però all'interno di una logica sostantiva, che aveva a lungo trascurato i profili di governo delle istituzioni e dell'economia.

<sup>4</sup> Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica e abroga taluni regolamenti.

Da qui un *indefnito movimento* (Irti, 2004) di provvedimenti di regolazione, che, svalutando esigenze di coerenza tra istituti, ha largamente privilegiato tecniche additive, di sovrapposizione di soluzioni particolari.

Il rinnovato interventismo legislativo nelle istituzioni dell'agricoltura (il riferimento alle istituzioni è qui inteso nel duplice significato di soggetto di organizzazione, e insieme di oggetto di regole), ha preso l'avvio ormai da circa dieci anni, con la legge n. 449 del 1997<sup>6</sup>, che ha attribuito all'esecutivo un'ampia delega legislativa, finalizzata all'accrescimento delle capacità concorrenziali del *sistema agro-alimentare* e intesa a favorire il rafforzamento strutturale delle imprese agricole e l'integrazione economica della *filiera agro-industriale*.

Nel 1998 il legislatore delegato ha avviato la sperimentazione normativa, con il decreto legislativo n. 173<sup>7</sup>, sorta di contenitore *omnibus*, deputato a raccogliere i più vari oggetti, e con ciò stesso incongruente rispetto all'ambizioso obiettivo perseguito dalla legge delega, siccome inidoneo a esprimere un progetto unitario di governo del settore.

I decreti legislativi del 2001, quelli del 2004, e da ultimo quelli del 2005, hanno proseguito nel processo additivo, per il quale ciascun successivo provvedimento è intervenuto a modificare punti, anche cruciali, oggetto del provvedimento che lo aveva preceduto di pochi mesi e che talvolta non aveva ancora avuto alcuna effettiva attuazione. Si pensi alla disciplina in tema di IATP, riformata nel 2001 e integralmente sostituita nel 2004 con l'introduzione dello IAP e delle nuove società agricole, o alle organizzazioni dei produttori, oggetto di un continuo succedersi di modifiche su punti decisivi.

Ai decreti legislativi si è affiancata una serie senza fine di decreti ministeriali, che hanno profondamente inciso sulla disciplina di settore, investendo anche oggetti che tradizionalmente sembravano riservati alla normativa di matrice civilistica e di rango legislativo.

Il *Cantiere* è ancora aperto, e una legge del luglio scorso<sup>8</sup>, ha riaperto per due anni, e dunque sino al 13 luglio 2008, i termini per l'esercizio della delega affidata al Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali dalle leggi di delega del 2001 e del 2003, sia pure limitatamente all'adozione di «o

<sup>6</sup> Legge 27 dicembre 1997, n. 449, "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica".

<sup>7</sup> Decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, "Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449".

<sup>8</sup> V. il comma 12 dell'art. 1 della legge 12 luglio 2006, n. 228, di conversione del decreto legge 12 maggio 2006, n. 173.

più decreti legislativi correttivi e integrativi» dei decreti legislativi precedentemente adottati<sup>9</sup>.

Nella disciplina nazionale dell'agricoltura si è andato così manifestando, con modalità e dimensioni addirittura esemplari e paradigmatiche, quel modello di intervento normativo, che è stato definito *diritto al presente* (Ferrarese, 2002), dimensione in cui il presente si dilata a comprendere il futuro, ma con ciò stesso svaluta l'oggi, con un'intrinseca provvisorietà dell'atto di normazione, assunto come anticipazione tentativa, e non come compiuta e conclusa disciplina, con rilevanti esiti anche sul merito delle disposizioni.

La peculiare connotazione di un processo permanente di riforma del quadro disciplinare, praticato ma non definito, e perimetrato solo in ragione di finalità, la cui genericità e ampiezza è tale da poter assumere i più vari contenuti, si è accompagnata al sovrapporsi non sempre ordinato di centri regolatori, operanti secondo canoni assertivamente funzionali, di utilizzo assai più incerto delle tradizionali ripartizioni di competenze.

Anche tecnica e linguaggio del diritto di fonte nazionale hanno conosciuto in questi anni articolazioni ben diverse da quelle tradizionali, e sembrano piuttosto rimandare a tecniche e linguaggi propri del diritto comunitario dell'agricoltura, siccome risolvendosi in una molteplicità di provvedimenti di contenuto economico, apparentemente privi di impianto sistematico, connotati nel senso dell'*amministrazione* più che in quello della *legislazione*.

Se ne potrebbe concludere – secondo alcuni commentatori – che la comunitarizzazione del diritto dell'agricoltura investe ormai non soltanto il merito della disciplina, in ragione della primazia del diritto comunitario nella materia, ma anche modelli e tecniche, concettuali, argomentativi e comunicativi, attraverso i quali si fa diritto.

Va detto, peraltro, che le critiche mosse al diritto comunitario hanno risentito a lungo delle suggestioni di una risalente dottrina civilistica, poco propensa ad accogliere un metodo, quello casistico, che non esclude una diversa possibile sistematica, articolata su base storico-comparativa.

Al contrario, proprio nella disciplina europea dell'agricoltura è possibile

<sup>9</sup> Peraltro il disegno di legge presentato dal governo al Senato il 4 settembre 2006, n. 933, e attualmente in corso di esame parlamentare, prevede un'ampia e generale delega, non soltanto di correzione e integrazione dei precedenti decreti delegati, ma ad ampio spettro per lo sviluppo dei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'acquacoltura, dell'agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste, oltre che in materia di produzione agricola e agroalimentare con metodo biologico, e per la razionalizzazione della legislazione in materia di agricoltura, pesca, acquacoltura, alimentazione e foreste.

individuare linee sistematiche e ordinatrici, al di là della moltitudine di regolamenti (Jannarelli, 1990, 2003).

Negli ultimi anni, in particolare può dirsi consolidato l'emergere di due piani:

- per un verso la tendenza a una *legislazione* di principi e di sistema, che si esprime in corpi normativi unitari (generalmente introdotti con regolamenti del Consiglio), che ha visto nel 1999 l'adozione del regolamento n. 1257, con l'introduzione di una disciplina dello sviluppo rurale generale ed estesa all'intero territorio comunitario<sup>10</sup> e con il riordino di una molteplicità di precedenti misure in una sorta di *codice europeo dello sviluppo rurale*, e nel 2003 l'adozione del regolamento n. 1782 con l'introduzione del regime unico di pagamento<sup>11</sup> e l'unificazione di plurime discipline verticali sin qui fortemente differenziate in quello che può essere inteso come il *codice europeo dei regimi di sostegno diretto all'agricoltura* (Albisinni, 2005a); di talché anche in prosieguo, nel 2004, la riforma delle OCM dei settori dell'olio di oliva, del tabacco, del cotone e del luppolo<sup>12</sup>, si è tradotta in disposizioni destinate non a stare per sé sole, ma a inserirsi nel corpo normativo del regolamento n. 1782/2003; e da ultimo con il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale del 2005, che si connota con ancora maggiore chiarezza come *un regolamento di istituzioni e di regole* prima che di scelte di merito;
- per altro verso, e su un piano anche formalmente distinto, l'assegnazione del livello dell'*amministrazione* agli atti di gestione della quotidianità (anch'essi in forma di regolamento, ma della Commissione), per loro stessa natura emendati e integrati di continuo.

Singolarmente, nell'esperienza italiana il «Cantiere agricolo» sembra aver privilegiato soltanto uno degli aspetti dell'esperienza comunitaria: vale a dire l'amministrativizzazione della legislazione, senza condividere il bisogno di riorganizzazione sistematica, che connota i più recenti interventi europei.

Così nei decreti legislativi adottati in Italia negli ultimi anni, nonostante l'utilizzo dell'ambiziosa rubrica «*Orientamento* del settore agricolo» mutuata dall'esperienza francese delle leggi di orientamento, continuano a essere mescolati i due piani delle indicazioni strategiche e sistematiche (quale deve qualificarsi la nuova disciplina delle società di capitali IAP, tanto più dopo le rilevanti innovazioni introdotte dal decreto legislativo n. 101 del 2005), e delle minute disposizioni di quotidiana amministrazione.

<sup>10</sup> Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999.

<sup>11</sup> Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003.

<sup>12</sup> Regolamento (CE) n. 864/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004.

La stessa delega per l'adozione di un *codice agricolo*, prevista dalle «Disposizioni in materia di agricoltura» del 2003<sup>13</sup> (non esercitata dal precedente governo entro i termini assegnati e pertanto scaduta, ma che dovrebbe essere riaperta attualmente all'esame del Parlamento)<sup>14</sup>, pur caratterizzata dall'impegnativo obiettivo di «eliminare duplicazioni e chiarire il significato di norme controverse», non sembra ad oggi avere segnato l'adozione di un diverso approccio da parte dei protagonisti della regolazione.

Continuiamo ad assistere a un processo di normazione, che privilegia una logica dei mille provvedimenti, amministrativa più che legislativa, nell'occasione, nella sostanza, e spesso nel linguaggio e nei modi espressivi.

Basti pensare alla già richiamata, lunga e non conclusa, serie di decreti ministeriali adottati in sede di applicazione del sistema europeo di aiuto unico, estesi ad introdurre e regolare anche fattispecie, quali quelle della successione ereditaria anticipata e della distinzione fra titolarità apparente ed effettiva di situazioni giuridiche protette, che toccano istituti centrali del nostro diritto civile e commerciale<sup>15</sup>. Decreti che, fra l'altro, proprio in ragione della loro incerta base giuridica, hanno determinato l'insorgere di complessi contenziosi giudiziari.

Sul piano delle tecniche di regolazione, deve insomma prendersi atto che l'esercizio della delega legislativa nella disciplina dell'agricoltura si è connotato in questi anni come occasione di un'*amministrativizzazione* della normativa, che opera una delegificazione nella sostanza (lì ove della legge si abbandona la pretesa alla stabilità del precetto), accompagnata da una legificazione nella forma (lì ove il decreto delegato ha comunque il valore formale della legge), con evidenti conseguenze anche sugli strumenti di possibile sindacato di una siffatta attività regolatrice.

Ne risulta un modello disciplinare, leggibile in chiave procedimentale più che per singoli atti, che finisce per investire le stesse leggi formali direttamente approvate dal Parlamento, talvolta assegnando anche a queste il peculiare contenuto di *mossa di apertura*, più che di compiuta regolazione, che contraddistingue molti dei provvedimenti adottati all'interno del «Cantiere agricolo».

<sup>13</sup> Legge 7 marzo 2003, n. 38, art. 1, comma 3.

<sup>14</sup> V. *supra* nota 9.

<sup>15</sup> V. il D.M. 5 agosto 1998, che nel dettare norme applicative del reg. (CE) 1782/2003, ha introdotto e regolato la «successione ereditaria anticipata» e il «cambiamento di forma giuridica della persona fisica», con disposizioni che pongono assai rilevanti problemi di innesto all'interno di risalenti istituti del nostro ordinamento.

## 2. IL PRIMATO DELLE ISTITUZIONI NELLA RIFORMA DELLA PAC E DEL REGOLAMENTO SULLO SVILUPPO RURALE

In questo quadro, due fenomeni, distinti ma coevi, hanno riportato l'attenzione sul tema dei modelli di governo dell'agricoltura; tema – come si è detto – largamente trascurato dalla legislazione di diritto interno di fine e inizio secolo.

In particolare abbiamo assistito:

- al prepotente emergere di domande locali di regolazione anche d'impresa, nella duplice veste di una pratica di autoregolazione a base consensuale e pattizia, e di una crescente affermazione del soggetto Regione, oggi sostenuta anche sul piano della lettera della Costituzione dalla riforma del Titolo v;
- e insieme alle sollecitazioni provenienti dall'ordinamento comunitario, che va ricercando risposte alle sfide poste dall'allargamento a nuovi Stati membri e dall'evoluzione dei negoziati sul commercio mondiale, accompagnando alla dimensione sistematica della legislazione una crescente attenzione verso i profili di governo, in una prospettiva che fa necessariamente i conti con una rilocalizzazione delle scelte, non più gestibili solo centralmente.

Giova qui ricordare che, già con il primo regolamento sullo sviluppo rurale del 1999<sup>16</sup>, l'ordinamento comunitario ha collocato in pensione, dopo quasi un trentennio, la risalente figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale. Al modello unico introdotto dalla direttiva n. 159 del 1972<sup>17</sup>, e ai plurimi modelli degli anni '80, si è sostituito non un diverso modello di *struttura* uniforme e fortemente conformata, ma una *de-strutturazione*, una libertà di conformazione, misurata per congruità agli obiettivi assunti, e libera nell'adozione di differenziati modelli organizzativi dell'impresa, oltre che nella scelta del livello geografico ritenuto più opportuno per la redazione dei piani di sviluppo rurale.

In questo tessuto comune, l'impresa è destinataria di regole, e nel medesimo tempo viene legittimata a farsi fonte di regole, di autoregolazione e autoresponsabilità, in un dialogo che assume come decisivi canoni di riferimento la valorizzazione dell'autonomia delle scelte e lo statuto normativo della concorrenza nel mercato.

Le stesse fonti del diritto comunitario, in agricoltura, e nel comparto a esso sempre più strettamente legato dell'agroalimentare, si propongono oggi

<sup>16</sup> Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999.

<sup>17</sup> Direttiva 72/159/ CEE del Consiglio, del 17 aprile 1972.

diversamente da quanto può apparire dalla semplice lettura del testo dell'art. 249 (già 189) del Trattato.

Se per le direttive la Corte di Giustizia ha da tempo affermato che il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto secondo quanto risulta dalla lettera e dalle finalità delle direttive comunitarie anche in assenza dei dovuti provvedimenti di attuazione del legislatore nazionale<sup>18</sup>, per i regolamenti è sempre più frequente, proprio nelle materie qui in esame, il caso di atti qualificati come regolamenti, ma che per la loro effettiva applicazione richiedono necessariamente la mediazione di interventi nazionali.

Ne è emerso un diverso modo di fare norma, che privilegia l'adattabilità a una realtà plurale, il *flessibile diritto* della felice formula di uno studioso francese (Carbonnier, 1997).

Sicché, nei successivi piani di sviluppo rurale, ancor prima della riforma del Titolo v della Costituzione, le Regioni – sulla base della *de-strutturazione* operata dal diritto comunitario – hanno potuto legittimamente adottare criteri non uniformi, tanto per l'individuazione dei soggetti privilegiati ai fini della distribuzione degli aiuti, quanto per la scelta delle iniziative e dei territori cui assegnare specifica attenzione.

La pluralità di missioni o funzioni assegnate in sede comunitaria all'agricoltura europea, a far tempo dagli anni '80 e poi con maggiore enfasi negli anni '90, ha finito insomma con l'imporre un modello di governo dell'agricoltura, che necessariamente si misura con una dimensione locale e negoziale delle scelte.

La natura *plurale* dell'agricoltura (Adornato, 2004), e con questa la necessità di valorizzazione dei momenti di autonomia nelle decisioni di allocazione delle risorse in coerenza con le peculiarità dei territori (qui intesi nel duplice senso, geografico e di comunità locale), è stata rafforzata in prosieguo dalla radicale Riforma di Metà Periodo, operata con il regolamento n. 1782 del 2003.

La nuova definizione di *attività agricola*, introdotta da questo regolamento, non solo ha sancito, anche sul piano della lettera della legge, la piena equiparazione delle attività di manutenzione ambientale alle tradizionali attività produttive, ma soprattutto ha riattribuito all'imprenditore agricolo l'autonomia delle scelte, lì ove ha qualificato come *attività agricola* – ai fini del regime di pagamento unico – anche la semplice attività di manutenzione del terreno, e dunque un'attività in sé non immediatamente produttiva.

<sup>18</sup> Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 14 luglio 1994, in causa C-91/92, *Faccini Dori*, in «Giur. it.», 1995, I, 1, 1385.



Ammettere al regime di aiuti anche attività di *non produzione*, in una logica che accentua i profili di *autonomia* e che prescinde dal prodotto, investe il profilo oggettivo dell'attività agricola, ma è nel contempo indice esemplare del più generale abbandono di politiche minutamente prescrittive, segnato dal passaggio da una conformazione tipologica a una declinazione funzionale della struttura di impresa.

Viene riassegnata all'imprenditore agricolo, oltre alla scelta fra le diverse possibili colture, anche una facoltà che gli era stata a lungo sottratta: quella di ritenere più conveniente, in determinate annate e per determinate superfici, la non coltivazione, quale scelta agronomicamente ed economicamente razionale in ragione degli eventi naturali e di mercato.

Sicché, l'ampliamento di ciò che si intende per attività agricola completa il processo avviato dal primo regolamento sullo sviluppo rurale, per la valorizzazione di una *libertà di impresa*, declinata nel duplice senso delle scelte di oggetto e delle scelte di organizzazione.

L'enfasi disciplinare, anche in questo regolamento che pur si colloca all'interno dei regimi di sostegno al reddito, si sposta dal prodotto al *territorio agricolo*, sia esso utilizzato per la produzione ovvero apprezzato per se stesso, in ragione delle utilità che comunque si ritraggono dal suo *uso razionale*, tale essendo *il mantenimento in buone condizioni agronomiche e ambientali*.

L'oggetto dell'attività agricola, così determinato, concorre a muovere l'attenzione del legislatore comunitario sui livelli di governo del territorio agricolo.

La valorizzazione degli elementi di *libertà di impresa*, e insieme di *dimensione anche locale delle scelte*, individuano nel *diritto dell'agricoltura* un momento esemplare del processo di costruzione di un quadro di governo, non riducibile al solo diritto di fonte comunitaria, ma che costituisce il luogo di integrazione di una molteplicità di fonti regolatrici, di fini, di strumenti di intervento, di soggettività e competenze pubbliche e private.

La disciplina dell'agricoltura, in significativa corrispondenza con l'allargamento ai nuovi Stati membri, si va così articolando lungo un'ampia e non conclusa, né interamente definita, serie di atti nazionali e comunitari, che disegnano un *diritto europeo dell'agricoltura*, unitario ma non necessariamente uniforme nei diversi paesi della Comunità.

Ne risulta un sistema declinato secondo quella dimensione, insieme condivisa e locale, che per alcuni aspetti può richiamare l'esperienza del *diritto comune europeo* dal XII al XVIII secolo.

Ma il *diritto comune europeo dell'agricoltura* non è un *diritto senza Stato* (come alcuni storici hanno definito il diritto medievale), ma un diritto che

con gli Stati fa doverosamente i conti, e che nasce dall'esigenza di superare relazioni di conflitto anche armato, senza però sostituirlle con un super-Stato. Come è stato ben osservato: «lo sviluppo dell'ordinamento europeo è ancora in corso e il punto di approdo, seppure in parte ancora indeterminato, sembra essere molto diverso da una replica, su scala maggiore, del modello statale, anche nelle sue versioni più articolate, come quella federale. L'Unione Europea conosce e comprende gli Stati, ma non è finalizzata al loro superamento in un unico, più ampio Stato, di modo che il potere statale non viene cancellato o trasfigurato, ma, allo stesso tempo, non è l'unica e ultima fonte della sovranità» (Torchia, 2006).

In questo tessuto comune, a sua volta permeabile al più ampio disegno della disciplina internazionale del commercio (Borghi, 2004), l'impresa è destinataria di regole, e nel medesimo tempo viene legittimata a farsi fonte di regole, di autoregolazione e autoresponsabilità, in un dialogo fra regolatori plurali e *multilevel*, che assume come decisivi canoni di riferimento la valorizzazione dell'autonomia delle scelte e lo statuto normativo della concorrenza nel mercato.

Sicché – come è stato osservato da un autorevole studioso di fatti istituzionali, in riferimento al regolamento sulla sicurezza alimentare, con considerazioni che ben si attagliano alle recenti riforme della disciplina dell'agricoltura – il diritto comunitario opera su diversi piani: «quello delle *fonti del diritto*, (...) [lì ove] reca principi generali (...) dette disposizioni dirette, per cui non sono necessari atti nazionali di attuazione; (...) quello dell'*assetto* che deve essere posto in essere in ciascuno Stato; (...) quello della *collaborazione* da assicurare tra organizzazioni nazionali e organizzazione comunitaria» (Cassese, 2002b).

Si potrebbe dire che questo modo europeo di fare diritto non è altro che *una forma di governo del pragmatismo procedurale*, in cui al *primato delle fonti* si sostituisce il *primato delle istituzioni* (Ferrarese, 2002), e che fissate le definizioni, affermati taluni principi, e individuati (e talvolta istituiti o comunque conformati) i soggetti pubblici e privati, nazionali e comunitari, costruisce regole del movimento, assegnando a successivi atti ed esperienze, nazionali, regionali e locali, dunque non solo comunitarie, la progressiva adozione di regole della quotidianità, alla ricerca di una *rapidità* e una *duttilità* nelle risposte disciplinari che certamente sono estranee alle tradizionali regole del gioco identificate come *norme di lunga durata* (Jannarelli, 2003, efficacemente richiamando le analisi di Lionel Robbins, che fin dal 1937 aveva individuato le funzioni degli Stati nazionali come *funzioni di governo locale internazionale*).

Insieme, e con paradosso solo apparente, è una legislazione che si pone dichiarati obiettivi di sistema, e che oltre a vincolare parlamenti e governi nazionali, intende indirizzare l'attività futura dello stesso legislatore comunitario (basti pensare ai vincoli di bilancio estesi per una pluralità di esercizi futuri); con un'efficacia sul piano formale di cui sembra doveroso dubitare, eppure con un meccanismo non ignoto negli ultimi anni anche a esperienze nazionali<sup>19</sup>.

Ma se questo *diritto comune europeo dell'agricoltura* non esprime un ordinamento separato e concluso, ma piuttosto un ordinamento composito, multilivello, in cui livello comunitario e livello nazionale sono entrambi necessari, non può discorrersi di direzioni assunte dalla PAC, senza richiamare il disegno costituzionale che va emergendo nel nostro Paese in esito alla riforma del Titolo v della Costituzione.

### 3. LA LEALE COLLABORAZIONE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUL TITOLO V

Le linee così individuate in sede comunitaria hanno trovato significativo riscontro, in sede nazionale, nella giurisprudenza costituzionale, che a partire dalla riforma del Titolo V, ha dovuto occuparsi più volte della difficile perimetrazione delle competenze fra Stato e Regioni, in riferimento a una materia, l'*agricoltura*, che – come si è ricordato – è scomparsa dal testo riformato dell'art. 117 Cost. ma si è rivelata straordinariamente presente nel confronto normativo e politico fra lo Stato e le Regioni. Basti qui ricordare che dal gennaio 2002 al giugno 2006 ben 73 pronunce della Corte hanno investito questioni che in vario modo riguardano l'agricoltura, con un impressionante crescendo del contenzioso costituzionale in argomento<sup>20</sup>.

A fronte di posizioni regionali, che, in forza dell'assenza della parola *agricoltura* dal testo riformato dell'art. 117 Cost., rivendicavano una competenza esclusiva su tutto ciò che poteva riguardare questa materia, la Corte costitu-

<sup>19</sup> Per l'Italia si vedano le leggi "Bassanini"; ad esempio l'art. 7, comma 6, della legge 8 marzo 1999, n. 50, "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998", in forza del quale: «6. Le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, mediante l'indicazione precisa delle fonti da abrogare, derogare, sospendere o modificare. (...)»; laddove siffatta affermazione di principio, dichiaratamente intesa a predeterminare il contenuto di atti legislativi futuri, è posta con legge ordinaria, come tale non vincolante per il futuro legislatore.

<sup>20</sup> Si va dalle 10 decisioni in materia di agricoltura del 2002, alle 12 del 2003, alle 16 del 2004, alle 21 del 2005, e alle 14 del primo semestre del 2006.

zionale per un verso ha individuato come «nocciolo duro della materia agricoltura» «la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione», riconoscendola come «competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale»<sup>21</sup>.

Per altro verso, però, attraverso una serie di decisioni che esprimono un evidente impegno di lettura ricostruttiva e sistematica dell'intero Titolo v riformato, la Corte ha disegnato un'articolazione delle competenze regolatrici in agricoltura, che integra momenti nazionali e regionali di disciplina e di scelta.

In questa lettura il Giudice delle leggi ha individuato un ormeggio normativo saldo proprio nel diritto di fonte comunitaria.

Due decisioni del 2004 bene illustrano le posizioni della giurisprudenza costituzionale: la sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004 in materia di Aiuti di Stato alle imprese agricole (pronunciata nello stesso giorno in cui era stata pronunciata la richiamata sentenza n. 12 del 13 gennaio 2004, che aveva dichiarato l'*agricoltura* materia sottratta alla competenza legislativa statale), e la sentenza n. 240 del 19 luglio 2004 in materia di quote latte.

In entrambi i casi la Corte, sulla base della matrice comunitaria della disciplina, ha riconosciuto legittima la coesistenza di interventi statali e regionali in tema di politica economica e di monitoraggio e vigilanza, in ragione dei diversi possibili piani in cui si esplicano tali interventi.

Significative sono al riguardo le motivazioni adottate dalla Consulta:

«Dal punto di vista del diritto interno, *la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario*, che comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. (...) In tale prospettiva, proprio l'inclusione di questa competenza statale (la tutela della concorrenza) nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese»<sup>22</sup>;

«Nella disciplina del settore concorrono, dunque, sia competenze regionali che *competenze statali, giustificate, queste ultime, dalla matrice comunitaria della medesima disciplina e dall'assunzione, in capo allo Stato, di funzioni, che,*

<sup>21</sup> Così la sentenza n. 12 del 13 gennaio 2004, con formula che in qualche misura riecheggia le definizioni introdotte dal secondo comma dell'art. 2135 cod. civ. novellato, e che tuttavia sembra privilegiare una destinazione funzionale piuttosto che un oggetto, trascurando contenuti qualificanti presenti nella più recente disciplina dell'agricoltura quanto alle produzioni *non food* e quanto alle attività di servizi.

<sup>22</sup> Così in motivazione la sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004; corsivi aggiunti.

*per loro natura, devono essere svolte, come nella specie, a livello centrale.* Si tratta, inoltre, di una disciplina che, per la sua operatività, richiede che i procedimenti finalizzati alla determinazione delle quote individuali, nell'ambito del quantitativo globale assegnato all'Italia in sede comunitaria, e al riscontro dei quantitativi prodotti o commercializzati da ciascun operatore riconosciuto si compiano *secondo scadenze predefinite dalla normativa comunitaria*<sup>23</sup>.

Peraltro, quand'anche riconosciuta, la competenza legislativa dello Stato va comunque esercitata nel rispetto del «principio fondamentale di leale collaborazione» fra Stato e Regioni, cui la Corte ha più volte fatto riferimento quale privilegiato canone decisorio.

Alcune recenti decisioni hanno costituito per la Corte l'occasione per una compiuta illustrazione del complessivo disegno istituzionale che ne risulta.

Così, una ben nota decisione del 2006<sup>24</sup>, accogliendo il ricorso proposto dalla regione Marche avverso la normativa statale in tema di coesistenza fra agricoltura transgenica, convenzionale e biologica (Casadei, 2006), ha chiarito che legittimamente lo Stato, nell'esercizio delle competenze esclusive di tutela dell'ambiente e concorrente di tutela della salute, può adottare norme generali in ordine alla coesistenza tra le colture; ma che tuttavia spetta alle Regioni esercitare il potere legislativo per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali.

Si legge nella motivazione:

«Il decreto-legge n. 279 del 2004, oggetto di ricorso, è stato espressamente adottato “in attuazione della raccomandazione della Commissione 2003/556/ce del 23 luglio 2003” (art. 1), atto comunitario che disciplina l’“organizzazione della produzione agricola” per gli aspetti “economici” conseguenti all'utilizzo in agricoltura di ogm e, invece, estraneo a profili “ambientali e sanitari”. Si tratta di un atto comunitario che si inserisce in un preesistente quadro normativo vincolante, relativo alla prevenzione di potenziali pregiudizi per l'ambiente e la salute umana legati all'impiego di ogm. Inoltre, nel formulare tale raccomandazione, la Commissione europea muove dal presupposto, ormai non più controverso nel diritto comunitario, costituito dalla facoltà di impiego di ogm in agricoltura, purché autorizzati.

Per la parte, quindi, che si riferisce al principio di coesistenza e che implicitamente ribadisce la liceità dell'utilizzazione in agricoltura degli ogm autorizzati a livello comunitario, il legislatore statale con l'adozione del decreto-legge n. 279 del 2004 ha esercitato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in

<sup>23</sup> Così in motivazione la sentenza n. 240 del 19 luglio 2004; corsivi aggiunti.

<sup>24</sup> Corte Cost., sentenza n. 116 del 17 marzo 2006.

tema di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione), nonché quella concorrente in tema di tutela della salute (art. 117, terzo comma, della Costituzione), con ciò anche determinando l'abrogazione per incompatibilità dei divieti e delle limitazioni in tema di coltivazione di ogm che erano contenuti in alcune legislazioni regionali.

Infatti, la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e dall'altro lato dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute.

Va aggiunto che l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di «indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici» (sentenza n. 282 del 2002).

Inoltre, l'elaborazione di tali indirizzi non può che spettare alla legge dello Stato, chiamata ad individuare il «punto di equilibrio fra esigenze contrapposte» (sentenza n. 307 del 2003), che si imponga, in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 338 del 2003).

Sulla base di tali premesse, sono da ritenersi non fondate le censure rivolte avverso gli artt. 1 e 2 del decreto-legge n. 279 del 2004, giacché tali disposizioni, nel fornire una definizione di colture transgeniche, biologiche e convenzionali (art. 1), e nell'affermare il principio di coesistenza di tali colture, in forme tali da «tutelarne le peculiarità e le specificità produttive», sono espressive della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente», e della competenza concorrente nella materia «tutela della salute».

Venendo all'esame delle questioni poste sulle ulteriori disposizioni impugnate, la Corte osserva che, mentre il rispetto del principio di coesistenza delle colture transgeniche con le forme di agricoltura convenzionale e biologica inerisce ai principi di tutela ambientale elaborati dalla normativa comunitaria e dalla legislazione statale, *invece la coltivazione a fini produttivi riguarda chiaramente il "nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione"* (come si esprime

la sentenza di questa Corte n. 12 del 2004). Infatti, il decreto-legge n. 279 del 2004, mentre esclude in modo espresso dalla sua area di efficacia proprio le colture transgeniche realizzate sulla base del D.M. 19 gennaio 2005, atto di attuazione del d.lgs. 8 luglio 2003 n. 224 (che, a sua volta, recepisce la direttiva 2001/18/CE), mira palesemente a disciplinare la produzione agricola in presenza anche di colture transgeniche.

Ciò non toglie che questa disciplina, pur essenzialmente riferita alla materia agricoltura, di competenza delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 282 e n. 12 del 2004), debba o possa essere accompagnata dal parallelo esercizio della legislazione statale in ambiti di esclusiva competenza dello Stato (come, ad esempio, per quanto attiene alla disciplina dei profili della responsabilità dei produttori agricoli) o in ambiti di determinazione dei principi fondamentali, ove vengano in gioco materie legislative di tipo concorrente.

Tale non è tuttavia il caso degli artt. 3, 4 e 7 del decreto-legge n. 279 del 2004, quali convertiti dalla legge n. 5 del 2005.

In queste norme anzitutto si stabiliscono le modalità per adottare le “norme quadro per la coesistenza” (art. 3), prevedendo un atto statale dalla indefinibile natura giuridica (cui peraltro si attribuisce la disciplina di materie che necessiterebbero di una regolamentazione tramite fonti primarie). In secondo luogo, si prevede lo sviluppo ulteriore di queste “norme quadro” tramite piani regionali di natura amministrativa (art. 4). Scelte del genere sono peraltro lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato, in tale ambito, l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo. Infine, neppure appare giustificabile la creazione di un nuovo organo consultivo statale, strettamente strumentale all'esercizio dei poteri ministeriali di cui all'art. 3 (art. 7).

Tali disposizioni devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime<sup>25</sup>.

Ancor più di recente, una sentenza in tema di pesca, che pone problematiche analoghe a quelle poste dall'agricoltura quanto alla distribuzione di competenze, ha consentito alla Corte di precisare in dettaglio il contenuto da assegnare al *principio di leale cooperazione* fra Stato e Regioni<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Così in motivazione la sentenza n. 116 del 17 marzo 2006; corsivi aggiunti.

<sup>26</sup> Corte Cost., sentenza n. 213 del 17 maggio 2006.



Si legge nella motivazione:

«In base alle considerazioni svolte, si deve, dunque, rilevare che la mancanza nell'attuale art. 117 Cost. di un'espressa attribuzione di potestà legislativa in materia di "pesca nelle acque interne", da un lato, non consente, per le specificità del settore pesca, di ritenere la stessa riconducibile o assorbita da uno o più ambiti chiaramente rimessi alla competenza legislativa esclusiva o concorrente (art. 117, secondo e terzo comma, Cost.); dall'altro, conferma la progressiva generale attribuzione della "pesca" alle Regioni ordinarie, senza alcuna distinzione basata sulla natura delle acque.

La pesca, pertanto, costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., sulla quale, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative e amministrative. Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme.

A ciò va aggiunto che per quegli aspetti, pur riconducibili in qualche modo all'attività di pesca, che sono connessi a materia di competenza ripartita tra Stato e Regioni (tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi.

L'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del *principio fondamentale di leale collaborazione, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale*<sup>27</sup>.

Insomma – nella giurisprudenza della Corte – l'agricoltura, proprio perché *plurale*, richiede una disciplina anch'essa *plurale*, che valorizzi la pluralità di interessi e di livelli di governo senza pregiudicare l'unità giuridica e l'unità economica, garantite dall'art. 120 della Costituzione.

<sup>27</sup> Così in motivazione la sentenza n. 213 del 17 maggio 2006; corsivi aggiunti.



#### 4. IL DIRITTO EUROPEO DELL'AGRICOLTURA E I NUOVI REGOLAMENTI COMUNITARI

L'articolata lettura del testo costituzionale operata dal Giudice delle leggi ha trovato significative conferme nella pratica di questi primi anni di applicazione del Regime di Aiuto Unico.

Come si è già ricordato, lo strumento adottato per l'attuazione in Italia della MTR è stato quello del decreto ministeriale<sup>28</sup>, sia per le scelte strategiche relative al disaccoppiamento e alla politica per l'agricoltura di qualità prevista dall'art. 69 del reg. 1782/2003, sia per le decisioni applicative su profili di notevole rilievo economico, quali quelli relativi all'individuazione dei nuovi agricoltori aventi titolo per l'accesso alla Riserva nazionale.

La base giuridica del D.M. è assai debole ed è stata motivatamente censurata (Costato et al., 2004), siccome riducentesi a una disposizione contenuta in un decreto legge del giugno 2004<sup>29</sup>, che fra le norme sulla «passata di pomodoro» e sul «latte fresco», ha fra l'altro introdotto una piccola norma (rimasta inosservata nel vivace dibattito che ha investito altri articoli di tale decreto legge), in forza della quale si è precisato che il potere, già assegnato al Ministro dell'Agricoltura e delle foreste dalla legge finanziaria del 1990<sup>30</sup> di adottare «nell'ambito della propria competenza, (...) con proprio decreto, provvedimenti amministrativi direttamente conseguenti alle disposizioni dei regolamenti e delle decisioni emanate dalla Comunità economica europea in materia di politica agricola comune e forestale, al fine di assicurarne l'applicazione nel territorio nazionale»<sup>31</sup>, deve essere esercitato «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», e può avere per oggetto i «provvedimenti amministrativi relativi alle modalità tecniche e applicative e secondo criteri obiettivi in modo da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza»<sup>32</sup>.

Appare evidente che le scelte operate con il decreto ministeriale soltanto in parte riguardano «modalità tecniche ed applicative» e in gran parte attengono invece a profili squisitamente politici, che avrebbero richiesto provvedimenti di ben diversa struttura formale.

<sup>28</sup> D.M. 5 agosto 2004, n. 1787.

<sup>29</sup> Decreto legge 24 giugno 2004, n. 157.

<sup>30</sup> Legge 29 dicembre 1990, n. 428.

<sup>31</sup> Così l'art. 4, comma 3, della legge 29 dicembre 1990, n. 428.

<sup>32</sup> Così l'art. 2, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2004, n. 157, con disposizione confermata senza modifiche dalla legge di conversione.

Ma nonostante l'inadeguatezza della base giuridica adottata, restano come elementi qualificanti di lungo periodo la previsione che il potere, pur in sede nazionale, va esercitato *d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni*, e insieme il richiamo alla *parità di trattamento* e alla *tutela del mercato e della concorrenza* come giustificazione ordinamentale e sistematica.

Il diritto di fonte comunitaria in generale, e la MTR in particolare, hanno dunque contribuito a esplicitare l'esigenza di una dimensione anche nazionale di governo in agricoltura, ma nel contempo hanno concorso a collocarla all'interno del quadro di leale collaborazione più volte riaffermato dalla Corte costituzionale.

Il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale prosegue lungo questo percorso, come risulta evidente già da un semplice confronto fra il regolamento del 2005 e quello del 1999.

Il regolamento n. 1257 del 1999 si apriva direttamente con l'indicazione delle misure sostenibili nel merito, e dedicava soltanto negli ultimi articoli alcune disposizioni ai profili di programmazione, rinviando al regolamento n. 1260/1999<sup>33</sup>.

Il regolamento n. 1698 del 2005 dedica sia il Titolo I che il Titolo II al quadro istituzionale e all'impostazione strategica. Da qui l'attenzione ai plurimi soggetti della programmazione, individuati sulla base dei criteri di *complementarietà* e *partenariato*. Da qui anche la previsione originale della predisposizione a opera di ciascuno Stato membro di *un piano strategico nazionale* nel quale raccordare i programmi di sviluppo rurale<sup>34</sup>.

Al principio di *leale collaborazione* Stato-Regioni (sottolineato dalla richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale), il regolamento n. 1698/2005 accompagna i principi di *complementarietà*, *sussidiarietà*, e *partenariato*, dando di quest'ultimo puntuale declinazione:

– nell'art. 6, che chiama gli Stati membri a coinvolgere, sia nel piano strategico nazionale, che nei programmi di sviluppo rurale, oltre a:

a) gli enti pubblici territoriali e altre autorità pubbliche competenti, anche:

b) le parti economiche e sociali,

c) qualsiasi altro organismo rappresentativo della società civile, le organizzazioni non governative, incluse quelle ambientali, e gli organismi per la promozione della parità tra uomini e donne»<sup>35</sup>;

<sup>33</sup> Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali.

<sup>34</sup> Art. 11 reg. (CE) n. 1698/2005.

<sup>35</sup> Cfr. la più ristretta previsione contenuta nell'art. 8 del reg. (CE) n. 1260/1999.

precisando che

«Il partenariato interviene nell'elaborazione e nella sorveglianza dei piani strategici nazionali, nonché nella preparazione, attuazione e sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale. Gli stati membri coinvolgono tutti i partner appropriati nelle varie fasi della programmazione, compatibilmente con le scadenze fissate per ciascuna fase»<sup>36</sup>,

e nell'art. 11, lì ove prevede che

«Il piano strategico nazionale garantisce la coerenza tra il sostegno comunitario allo sviluppo rurale e gli orientamenti strategici comunitari, nonché il coordinamento tra le priorità comunitarie, nazionali e regionali. I piani strategici nazionali rappresentano uno strumento di riferimento per la programmazione del FEASR. Essi sono attuati attraverso i programmi di sviluppo rurale».

L'assetto formale, oltre che quello materiale, della disciplina del governo dell'agricoltura nel nostro Paese, viene conformato in misura significativa da queste scelte europee, ove si consideri che ai sensi del testo riformato dell'art. 117 Cost.: «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*» (Torchia, 2001; Carmignani, 2006).

In altre parole, Stato e Regioni, e più in generale tutti soggetti istituzionali di governo dell'agricoltura, non potranno ignorare le prescrizioni del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, quanto ai procedimenti, alle competenze e ai soggetti, espressione delle parti economiche e sociali e della società civile, cui è riconosciuta esplicita legittimazione «nell'elaborazione e nella sorveglianza dei piani strategici nazionali, nonché nella preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale»<sup>37</sup>.

L'attribuzione ai singoli Stati membri di una latitudine di interventi anche trasversali tra i diversi settori produttivi, mentre assume sul piano dell'economia un modello di *agricolture plurali* attento al radicamento territoriale e alla valorizzazione di plurime identità, sul piano del diritto ricompone l'unità, attraverso l'adozione di *principi e regole comuni europee*.

Il *partenariato* si propone nell'ultimo regolamento come dichiarata componente fondante di questo sistema di *principi e regole comuni europee*, nei termini precisati dai richiamati artt. 6 e 11 del regolamento n. 1698/2005.

Ne segue che il mancato rispetto di tale principio, e delle esplicite regole di legittimazione e di procedimento che da esso traggono origine, potrebbe in-

<sup>36</sup> Art. 6, par. 3, reg. (CE) n. 1698/2005.

<sup>37</sup> Art. 6, par. 3, reg. (CE) n. 1698/2005, cit.

ficiare la stessa legittimità dei provvedimenti nazionali e regionali di concreta declinazione delle scelte; con l'ulteriore conseguenza di una possibile sindacabilità di tali provvedimenti in sede giurisdizionale, sia che essi assumano la veste di atti legislativi, sia che assumano la veste di atti amministrativi, poiché l'eventuale contrasto con principi e disposizioni introdotte dal regolamento comunitario potrebbe tradursi in violazione di norme sulle fonti, alla stregua del richiamato testo vigente dell'art. 117 Cost.

Il regolamento sullo sviluppo rurale del 2005 segna così un ulteriore significativo passo, lungo il percorso per il quale la PAC, a lungo considerata terreno privilegiato di elaborazione e applicazione di modelli soltanto economici, scarsamente attenti alla coerenza giuridica e istituzionale degli interventi, va oggi assegnando crescente rilievo alla componente giuridica delle regole adottate, articolandole in un quadro di *principi*, e insieme sottolineando l'attenzione ai profili istituzionali e procedimentali, oltre che di merito.

Anche nel merito delle scelte, la Riforma di Metà Periodo e il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale rafforzano questo quadro, muovendo verso *un diritto europeo dell'agricoltura*, che non è un *diritto unico* per i venticinque paesi che oggi compongono la Comunità, ma un *diritto comune*, nel quale bisogni e soggetti, nazionali, regionali e locali, occupano un posto centrale, nella misura in cui la disciplina giuridica è anzitutto un sistema di segnali, di comunicazione, di decrittazione, un modo di interpretare (e dunque di regolare) l'esperienza del reale, che richiede la condivisione di un comune linguaggio.

Scompare sul piano del linguaggio quella categoria di *attività rurali* che era stata introdotta dall'art. 33 del regolamento (CE) n. 1257/1999 e che aveva a suo tempo suscitato notevole interesse per la sua novità. Ma non scompare nei contenuti, i quali riprendono tutte le indicazioni precedenti e anzi enfatizzano due nuovi versanti di intervento: la qualità alimentare e l'attività forestale.

La qualità alimentare è esplicitamente assunta nell'ambito di tutte le misure di miglioramento della competitività.

E il sostegno alle misure forestali non è più inteso separatamente e a margine delle altre misure, come avveniva con gli artt. 29-32 del reg. (CE) n. 1257/1999, ma è inserito a pieno titolo, sia con riferimento agli investimenti produttivi che a quelli con fini ambientali, affiancando all'agricoltore un nuovo soggetto, il *detentore di aree forestali*, al quale si riconosce piena legittimazione.

La novità è ancor più rilevante ove si consideri che con una decisione di pochi anni fa, la Corte di Giustizia, accogliendo il ricorso della Commissione

e del Parlamento europeo, aveva concluso che, non essendo il legno un prodotto agricolo, il sostegno dell'attività forestale non potrebbe farsi rientrare nella politica agricola, ma in quella ambientale; sicché le relative misure andrebbero adottate con il procedimento e le maggioranze previste dall'art. 251 del Trattato, e non con quelle di cui all'art. 37<sup>38</sup>.

La riforma del regolamento sullo sviluppo rurale, assegnando dichiarato ed esplicito rilievo all'attività forestale come attività rientrante a pieno titolo e non solo in via sostitutiva nell'ambito della politica agricola europea, rafforza la dimensione territoriale dell'intervento, concorre a spostare l'enfasi dal prodotto al *territorio*, sottolinea l'esigenza di un modello di governo, che sia insieme capace di scelte strategiche condivise sul piano nazionale e di decisioni e interventi anche assi differenziati sul piano regionale.

## 5. UN APPROCCIO LAICO ALL'EUROPA

Piace concludere queste note con due richiami:

- uno a una recentissima decisione della Corte di Giustizia, che ha parzialmente annullato il regolamento n. 864/2004<sup>39</sup>, nella parte in cui ha esteso al settore del cotone il sistema di aiuto disaccoppiati, mantenendo accoppiato un aiuto soltanto nella misura del 35% degli aiuti precedenti;
- l'altro alle parole di un attento e autorevole studioso di vicende istituzionali.

Con la sentenza del 7 settembre 2006<sup>40</sup>, la Corte di Giustizia ha respinto quattro sui cinque motivi di ricorso proposti dalla Spagna avverso il regolamento del 2004, respingendo in particolare i motivi che lamentavano una violazione del Trattato di adesione della Grecia nella parte in cui questo prevede un regime di «aiuto alla produzione del cotone» (previsione successivamente estesa alla Spagna in occasione dell'adesione di questa).

La Corte ha ribadito la propria «giurisprudenza costante» sull'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in materia di politica

<sup>38</sup> Corte di Giustizia, sentenza 25 febbraio 1999, in cause riunite C-162/97 e 165/97.

<sup>39</sup> Regolamento (CE) n. 864/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004, che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, tenendo conto dell'adesione all'Unione europea della Repubblica ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lettonia, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della Slovenia e della Slovacchia.

<sup>40</sup> Corte di Giustizia, 7 settembre 2006, causa C-310/04, Regno di Spagna c. Consiglio dell'Unione Europea sostenuto da Commissione delle Comunità europee.

agricola comune. Sicché: «si tratta non di sapere se il provvedimento adottato dal legislatore fosse il solo o il migliore possibile, ma se esso fosse manifestamente inidoneo».

La Corte ha tuttavia accolto l'ultimo motivo di ricorso, ritenendo violato il principio di *proporzionalità*, sulla base della seguente motivazione:

«È pacifico che l'adozione del regolamento n. 864/2004 non è stata preceduta da uno studio della Commissione che valutasse i probabili effetti socio-economici della riforma proposta nel settore del cotone, mentre simili studi erano stati effettuati nel contesto della riforma dei regimi di aiuto in taluni altri settori, come quello del tabacco.

È necessario constatare che il Consiglio, da cui promana il regolamento n. 864/2004, non ha dimostrato dinanzi alla Corte che il nuovo regime di aiuto al cotone istituito da tale regolamento è stato adottato mediante un esercizio effettivo del suo potere discrezionale, che implicava la presa in considerazione di tutti gli elementi e le circostanze pertinenti della fattispecie, fra cui l'insieme dei costi salariali legati alla coltura del cotone e le potenzialità delle imprese di sgranatura, dei quali era necessario tener conto per la valutazione della redditività della detta coltura.

Ne deriva che i dati illustrati dalle istituzioni comunitarie non permettono alla Corte di accertare se il legislatore comunitario abbia potuto, senza eccedere i limiti dell'ampio potere discrezionale di cui dispone in materia, pervenire alla conclusione che la fissazione dell'importo dell'aiuto specifico al cotone al 35% del totale degli aiuti esistenti nel regime di aiuto anteriore è sufficiente a garantire l'obiettivo esposto al quinto 'considerando' del regolamento n. 864/2004, cioè assicurare la redditività e, dunque, il proseguimento di tale coltura, obiettivo che riflette quello prescritto al paragrafo 2 del protocollo n. 4.

*Pertanto occorre concludere che il principio di proporzionalità è stato violato*<sup>41</sup>.

Sicché il capitolo 10 bis del titolo iv del regolamento n. 1782/2003 è stato annullato, sia pure assegnando un periodo di dilazione per l'adozione del nuovo regolamento sino alla fine dell'annata agraria in corso.

Ove si rileggano i considerando del regolamento n. 1782/2003, e così, ad esempio:

- Il considerando (3), ai sensi del quale: «Al fine di evitare l'abbandono delle terre agricole e garantire che siano mantenute in buone condizioni agro-

<sup>41</sup> Così in motivazione la sentenza della Corte di Giustizia, 7 settembre 2006, ult. cit.; corsivo aggiunto.

nomiche e ambientali, occorrerebbe stabilire norme che talvolta trovino riscontro negli ordinamenti nazionali (...);

- o il considerando (21), ai sensi del quale: «I regimi di sostegno della politica agricola comune prevedono un sostegno diretto al reddito, in particolare al fine di assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola. Tale obiettivo è strettamente connesso al mantenimento delle zone rurali»;
- o il considerando (35), ai sensi del quale: «Al fine di salvaguardare il ruolo della coltura del frumento duro nelle zone di produzione tradizionali e, nel contempo, premiare il frumento duro che soddisfa certi requisiti minimi di qualità, è opportuno ridurre, in via transitoria, il supplemento specifico per il frumento duro nelle zone tradizionali e abolire l'aiuto specifico nelle zone di produzione consolidata. Dovrebbe essere ammissibile all'aiuto soltanto il frumento duro idoneo alla fabbricazione di semolini e paste alimentari»;

e ove si considerino i dati che la stampa economica riferisce sulla assai rilevante riduzione delle colture del frumento duro, o i rilievi di chi osserva come aiuti significativi si disperdano per vie ben diverse da quelle idonee ad assicurare il mantenimento delle zone rurali, sembra doversi convenire che molto resta da fare, per collocare finalità dichiarate, e obiettivi perseguiti, in relazione di *coerenza* e di rispetto del principio di *proporzionalità*.

Insieme ne risulta confermato che – ancor più in esito alle recenti riforme della PAC e della disciplina dello sviluppo rurale – ampi spazi restano assegnati ai livelli di governo nazionale, regionale e locale, con una possibile sindacabilità delle scelte, che non è affatto esclusa dall'ordinamento comunitario, ma che al contrario è favorita dalla dimensione del diritto europeo come ordinamento composto.

La conclusione della Corte di Giustizia conforta così le conclusioni di chi ha di recente osservato, in riferimento alla disciplina ambientale – ma considerazioni analoghe possono proporsi per la disciplina dell'agricoltura:

«Il richiamo al diritto Ue è stato per decenni una motivazione di per sé sufficiente a troncare ogni alternativa. L'Europa rappresentava l'innovazione istituzionale e l'area delle libertà economiche, pur temperate dai principi dell'economia sociale di mercato di origine tedesca. Da qualche tempo non è più così: l'attrazione dell'Europa ha lasciato il campo a una valutazione disincantata delle varie politiche e misure Ue; *le iniziative delle istituzioni europee hanno perso il marchio dell'infallibilità, proprio come i poteri pubblici nazionali. Non è un cammino a ritroso, ma il paradosso del successo del processo d'integrazione, per cui all'affermarsi dell'Unione europea corrisponde una sua*

*piena e concreta accountability nei confronti della società europea. Da qui un giusto approccio "laico" all'Europa»* (Chiti, 2006).

Ho la sensazione che *accountability* e *approccio laico* siano le cifre caratterizzanti le ultime riforme europee del diritto dell'agricoltura, che sempre più disegnano una grande *arena aperta*, ricca di potenzialità e di possibili scelte.

L'esperienza dei prossimi anni ci dirà quanto queste novità istituzionali e di merito potranno calarsi in una realtà italiana dell'oggi, che con grande fatica ricerca possibilità di stabile confronto fra *regole* e *istituzioni*, capace di governare quella «*discordia organizzata e feconda*» che è la vita stessa del diritto (...)» (Irti, 2005).

#### ABSTRACT

*Rules and institutions in the new CAP.*

The rules of European agricultural law have been subject of continuous and relevant reforms in the last few years.

As some scholars pointed out, European agricultural law appears as a sort of permanent workplace, where every day new buildings replace buildings erected only a short time ago.

Even in Italian internal law, the permanent workplace is a fair representation of a continuous movement of reforms, in which it is some times difficult to see strategic lines within day-to-day decisions.

The paper looks at those tendencies of European and Italian legislation in agriculture, and comes to the conclusion that the new PAC in an enlarged Community of 27 Member States is moving in direction of a policy, which emphasizes the role of local institutions, within the principles of complementarity, partnership and subsidiarity.

The new EC Regulation No. 1698/2005 on rural development is discussed as a significant example of the tendency toward a governance method, which tries to assure strategic unity together with a multiplicity of differentiated choices on local and regional basis.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost. Problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura* (2006): Atti del Convegno IDAIC, Siena, 25-26 novembre 2005, Giuffrè ed., Milano.

ADORNATO F. (2002): *La difficile transizione della («materia») agricoltura*, in «Dir. giur. agr. amb.», 9/2002, p. 482.

ADORNATO F. (2004): *Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura*, in «Agricoltura-Istituzioni-Mercati», 1/2004, p. 5.

ADORNATO F. (a cura di) (2005): *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, FrancoAngeli, Milano.



- ALBISINNI F. (2003): *Motori evolutivi nella disciplina giuridica dell'impresa agricola*, in «Questione agraria», 2/2003, p. 109.
- ALBISINNI F. (2005a): *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Agnesotti ed., Viterbo.
- ALBISINNI F. (2005b): *Dal cantiere agricolo alle società agricole*, in «Dir. giur. agr. amb.», 7-8/2005, p. 455.
- ALBISINNI F. (2005c): *Codice agricolo e codificazioni di settore*, in «Riv. dir. agr.», 3-2005, I, p. 419.
- BODIGUEL L., CARDWELL M. (2006): *Nuove definizioni di "agricoltura" per una agricoltura in evoluzione? Francia e Inghilterra a confronto*, in «Riv. dir. agr.», I, p. 149.
- BORGHİ P. (2004): *L'agricoltura nel trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Giuffrè ed., Milano.
- CARBONNIER J. (1997): *Flessibile diritto*, trad. it. a cura di A. De Vita sulla 7<sup>a</sup> ed. francese del 1992, Giuffrè ed., Milano.
- CARMIGNANI S. (2006): *Agricoltura e competenza regionale*, Giuffrè ed., Milano.
- CASADEI E. (2006): *Le discipline di produzione in Italia: il problema della coesistenza tra colture transgeniche e colture convenzionali o biologiche*, relazione al Convegno dell'IDAIC, Università di Udine, e dell'AIDA, su "La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione Europea", Udine, 24-25 novembre 2006, Atti in corso di pubbl.
- CASSESE S. (2000): *L'Unione Europea come organizzazione pubblica composita*, in «Riv. it. dir. pubbl. comunit.», 5, p. 987.
- CASSESE S. (2002a): *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari.
- CASSESE S. (2002b): *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, ed. Il Sole 24 Ore, Milano, p. 16.
- CHITI M. (2006): *Codice dell'ambiente ed equivoci europei*, in «Il Sole 24 Ore», 26 settembre 2006, 264.
- COSTATO L. (2004): *Articolo 117 Cost., corte costituzionale e «materia» agricola*, in «Dir. giur. agr. amb.», 4/2004, p. 223.
- COSTATO L., GERMANÒ A., ALBISINNI F. (2004): *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, in «Dir. giur. agr. amb.», 9/2004, p. 525.
- FERRARESE M.R. (2002): *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, il Mulino, Bologna.
- GERMANÒ A. (2003): *La «materia» agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in «Le Regioni», p. 117.
- GERMANÒ A. (a cura di) (2003): *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Atti dell'incontro di Firenze, 13 aprile 2002, Giuffrè ed., Milano.
- IRTI N. (2001): *Norma e luoghi – Problemi di geo-diritto*, Bari-Roma.
- IRTI N. (2002): *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, in «Riv. dir. civ.», 626.
- IRTI N. (2004): *Nichilismo giuridico*, Laterza, Roma-Bari.
- IRTI N. (2005): *Diritto insonne come il grifone*, in «Il Corriere della Sera», 8 settembre 2005.
- JANNARELLI A. (1990): *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, in Snyder F.G., *Diritto agrario della comunità europea*, Giuffrè ed., Milano, p. 169.
- JANNARELLI A. (2002): *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in «Dir. giur. agr. amb.», 4/2002, p. 213.
- JANNARELLI A. (2003): *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, II ed., Cacciucci ed., Bari.

- JANNARELLI A. (2006): *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in «Riv. dir. agr.», I, p. 183.
- GELL-MANN M. (2002): *Cos'è la complessità*, in *Complessità e distretti industriali: dinamiche, modelli, casi reali*, a cura di Quadrio Curzio A. e Fortis M., il Mulino, Bologna.
- GORLA G. (1981): *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Giuffrè ed., Milano.
- MASINI S. (2002): *Agricoltura e regioni. Appunti sulla riforma costituzionale*, Tellus ed., Roma.
- PETRELLI L. (2002): *Stato e Regioni nel governo dell'agricoltura*, Camerino.
- ROSSI G. (2006): *Il gioco delle regole*, Adelphi, Milano.
- TORCHIA L. (2001): *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», p. 1203.
- TORCHIA L. (2006): *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, il Mulino, Bologna.