

## Dall'agricoltura allo spazio rurale verso il 2013: ritorno al passato o fine della PAC?

### I. PREMESSA

La vicenda evolutiva delle regole dell'agricoltura, e la riscoperta di una componente territoriale (largamente enfatizzata nei più recenti interventi nazionali e regionali, anche se scarsamente praticata nell'effettività della pratica amministrativa), trova corrispondenza (e in larga misura ispirazione) nel percorso della disciplina europea.

In particolare, l'incontro tra *diritto dell'agricoltura* e *diritto dello spazio rurale* risulta con evidenza dalle tappe riformatrici della PAC, approdata nell'arco di un trentennio dalla *politica delle strutture* allo *sviluppo rurale*, a segnare, anche sul piano comunicativo e semantico, il canone ordinatore e unificante di una pluralità di interventi, già presenti nello strumentario comunitario, ma innovativamente connotati, nei contenuti precettivi, negli ambiti e negli esiti applicativi.

### 2. GLI ANNI '70: L'AVVIO DELLA POLITICA DELLE STRUTTURE

Il 1972 vede l'adozione delle tre note direttive n. 159/72, 160/72, 161/72 che, riconosciuta l'inadeguatezza di una Politica Agricola Comune risolvendosi soltanto in una politica dei prezzi, esprimevano la necessità di investire le strutture agricole, invadendo così territori (quelli della configurazione del soggetto di impresa), sino ad allora strettamente riservati ai singoli Stati membri. Questo spiega – fra l'altro – l'adozione dello strumento della Direttiva, meno invasiva e più rispettosa delle peculiarità nazionali rispetto al Regolamento.

\* Università degli Studi della Tuscia

In specie la Direttiva n. 159 del 1972 (che in Italia ha trovato formale attuazione normativa soltanto tre anni dopo, con la legge n. 153 del 1975<sup>1</sup>, e concreta attuazione applicativa solo dopo la metà degli anni '80) ha introdotto – come è noto – la figura dello I.A.T.P. o Imprenditore Agricolo a titolo principale, che destina all'attività agricola almeno il 50% del proprio tempo lavoro e ne ricava almeno il 50% del proprio reddito, quale destinatario privilegiato dell'intervento pubblico in agricoltura. La legge italiana di attuazione ha aumentato tali limiti a due terzi ciascuno<sup>2</sup> (solo per le zone montane è stato confermato il limite del 50%, legge 352/1976), del tutto trascurando l'evoluzione in atto verso la pluriattività, che gli studiosi più avvertiti già cominciavano a segnalare.

Più in generale le tre direttive del 1972, introducendo «*un regime selettivo*», hanno operato una scelta netta a favore di un modello di agricoltura produttiva, identificato in un'impresa agricola fortemente professionalizzata, adeguata al mercato, munita di contabilità. Gli aiuti venivano riservati alle sole imprese in grado di svilupparsi, con incentivi per la riduzione della popolazione attiva in agricoltura anche attraverso meccanismi di pensionamento anticipato: l'assistenzialismo costituiva l'altra faccia di un'unica politica, che riteneva realizzabile la finalità sociale di assicurare un equo reddito agli agricoltori solo attraverso il sostegno alle imprese efficienti e la contemporanea riduzione degli occupati.

È vero che anche nella direttiva n. 159 erano presenti alcuni elementi di attenzione verso una politica territoriale, lì ove si prevedeva che «gli Stati membri possono instaurare un regime speciale di aiuti per talune zone in cui il mantenimento di un livello minimo di popolazione non sia garantito e sia indispensabile una certa attività agricola per la conservazione dell'ambiente naturale»<sup>3</sup>. Ma si trattava di un intervento concepito come meramente residuale (tant'è che la legge italiana 9 maggio 1975 n. 153, di attuazione delle direttive del 1972, non ha fatto uso di tale facoltà), di un aiuto modesto, posto a margine dell'idea principale, che era quella di sostenere in via pressoché esclusiva<sup>4</sup> e comunque fortemente privilegiata le sole aziende agricole efficienti e in grado di assicurare un reddito comparabile e una produzione agricola significativa.

La stessa possibilità, ammessa dalla successiva direttiva 75/268 del 28 apr-

<sup>1</sup> Legge 9 maggio 1975 n. 153, Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura.

<sup>2</sup> Peraltro facendo riferimento al solo reddito globale da lavoro, anziché alla totalità dei redditi.

<sup>3</sup> Art. 14 n. 2 lett. b) direttiva n. 159/72.

<sup>4</sup> Così il 5<sup>a</sup> considerando della direttiva n. 159/72.

le 1975, di sostenere investimenti anche di carattere artigianale o turistico nelle aziende agricole, pur anticipando la reazione avverso la «tendenza esasperata di un produttivismo a costi sempre minori», tuttavia limita questa possibilità solo a talune delle zone svantaggiate e comunque ai soli imprenditori agricoli a titolo principale, così configurandola come semplice eccezione a una politica agricola che restava nella sostanza fortemente orientata a privilegiare obiettivi tradizionali di incremento della produzione.

Questa scelta ha segnato la politica agricola comunitaria fino alla seconda metà degli anni '80, condizionando fortemente la stessa legislazione agraria italiana, non solo in sede di attuazione delle misure comunitarie, ma anche con una serie di provvedimenti, che in vario modo hanno differenziato il regime riservato agli imprenditori agricoli a titolo principale, prescindendo da ogni verifica del rapporto fra questi soggetti e il territorio.

In questo quadro c'era poco spazio per la ruralità e la multifunzionalità; l'attenzione era riservata a un'agricoltura produttiva, fortemente connotata nel senso della specializzazione.

### 3. GLI ANNI '80: LE RIFORME

È degli anni '80 la riforma della PAC, con la crescente consapevolezza dello stretto legame fra i temi dell'agricoltura, dell'ambiente e del territorio. La Comunità, nata per rispondere a esigenze anzitutto di mercato e produzione, e per assicurare l'autosufficienza alimentare e la sicurezza negli approvvigionamenti a paesi fortemente segnati dal secondo conflitto mondiale, si trova ben presto di fronte a una produzione eccedentaria; nel medesimo tempo «con l'adesione dell'Irlanda, della Grecia, della Spagna e del Portogallo, la Comunità comprende un numero nettamente più elevato di zone caratterizzate da ritardi strutturali»<sup>5</sup>, e comincia a interrogarsi sulle finalità da perseguire con la politica agricola, sull'avvio di politiche regionali a fianco di quelle destinate alle singole strutture produttive o a singoli comparti, e sugli stessi confini da attribuire alla materia agricoltura.

Si comincia a guardare fuori dall'azienda agricola, ad attività rurali e di distretto, che con quelle agricole ben possono integrarsi (e che anzi in un passato non remoto facevano parte di un *continuum* produttivo), ma che dall'azienda agricola rimangono distinte, sotto il profilo oggettivo o sotto quello soggettivo.

<sup>5</sup> *Il futuro del mondo rurale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio del 1988, COM (88) 501 def. del 29 luglio 1988, a p. 15.

Una considerazione unitaria dei diversi settori economici, in chiave di integrazione territoriale, emerge nel regolamento (CEE) n. 2088/85 del Consiglio del 23 luglio 1985, relativo ai PIM - Programmi integrati mediterranei. Questo regolamento, adottato con la dichiarata finalità di migliorare le strutture socio-economiche delle regioni meridionali della comunità, significativamente assume quale propria base giuridica l'art. 43 del Trattato in tema di politica agricola e insieme l'art. 127 sulla formazione professionale e l'art. 235 (che come è noto costituisce la norma residuale attributiva di competenze laddove non si individui una specifica attribuzione). Viene prevista un'azione unitaria e congiunta, al livello geografico ritenuto opportuno dalle autorità regionali, nei settori de «l'agricoltura, la pesca e le attività collegate, comprese le industrie agroalimentari, l'energia, l'artigianato e l'industria, compresi l'edilizia e i lavori pubblici, i servizi compreso il turismo»<sup>6</sup>; si sostengono le piccole e medie imprese, l'artigianato e le cooperative; si introduce, fra gli obiettivi perseguiti nel settore agricolo, quello dell'«ammodernamento delle infrastrutture rurali per migliorare le condizioni di vita e di lavoro»<sup>7</sup>, e analogo obiettivo di «rafforzare le infrastrutture intese a migliorare le condizioni di vita nelle zone rurali» viene proposto nell'ambito delle misure relative al settore dell'industria e dei servizi.

Politica agricola e politica regionale si intrecciano in una dimensione territoriale, che privilegia l'articolazione locale «al livello ritenuto più opportuno» e propone modelli di ruralità e di integrazione di attività che attraversano le tradizionali separazioni delle politiche di settore e la stessa specializzata connotazione delle strutture produttive.

Il tema dell'integrazione dei redditi aziendali attraverso la diversificazione e la pluriattività comincia a suscitare interesse non soltanto all'interno della politica regionale (e così indirettamente nella politica agricola per le aree marginali), ma direttamente quale elemento della generale politica agricola, volta al miglioramento dell'efficienza delle imprese e delle strutture produttive.

Giova qui precisare che, secondo formule mutate dall'esperienza francese<sup>8</sup>, nel linguaggio comunitario con «diversificazione» si fa riferimento alle attività «che hanno per supporto l'*exploitation agricole*» (e così, nella legislazione francese, ad esempio l'agriturismo o i lavori di mantenimento del territorio e dell'ambiente) o «che sono un prolungamento dell'attività agricola» (fra queste la prestazione di servizi in favore di terzi o la trasformazione dei prodotti

<sup>6</sup> Art. 3 reg. (CEE) n. 2088/85 del Consiglio del 23 luglio 1985.

<sup>7</sup> Allegato 2 reg. (CEE) n. 2088/85.

<sup>8</sup> Cfr. l'art. L. 311-1 del *code rural*.

agricoli), mentre per «pluriattività» si intende il caso in cui l'agricoltore svolga anche attività diverse da quelle agricole (di lavoro subordinato, professionali, o di impresa commerciale).

Nel 1985 la direttiva n. 159 del 1972 viene sostituita dal regolamento n. 797/85<sup>9</sup>. Il nuovo regolamento insiste ancora sulla figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale e ribadisce che «in futuro le uniche aziende in grado di adeguarsi allo sviluppo economico saranno quelle il cui imprenditore possiede un'adeguata qualificazione professionale e la cui redditività è verificata mediante una contabilità e un piano di miglioramento materiale», ma inserisce la ricerca del miglioramento dell'efficienza delle strutture all'interno della dichiarata consapevolezza che «la diversità delle cause, della natura e della gravità dei problemi strutturali in agricoltura può richiedere soluzioni distinte a seconda delle regioni e adattabili nel tempo»<sup>10</sup>.

Sotto molti profili, ad esempio in tema di ambiente e di attività forestali, il regolamento n. 797/85 segna rilevanti novità per l'attenzione a profili originali di intervento, tanto che «Il bilancio preventivo previsto dal nuovo regolamento non è più definito piano di sviluppo aziendale come nelle direttive del 1972, bensì piano di miglioramento, con ciò sottolineando che gli investimenti sono erogati anche in ottemperanza dei seguenti ulteriori obiettivi (non considerati esplicitamente dalle direttive del 1972): (i) miglioramento qualitativo e riconversione della produzione in relazione alle esigenze del mercato; (ii) riduzione dei costi e risparmio energetico; (iii) valorizzazione e tutela dell'ambiente»<sup>11</sup>.

In questo quadro si dà facoltà agli Stati membri di corrispondere un'indennità compensativa annua agli agricoltori che operano nelle zone di montagna e svantaggiate, in ragione delle finalità di tutela ambientale dell'attività agricola svolta da questi soggetti, si dispone che in queste zone «il piano di miglioramento (...) può prevedere investimenti di carattere turistico o artigianale da effettuare nell'azienda agricola»<sup>12</sup>, e si autorizza l'introduzione di regimi speciali nazionali in zone sensibili dal punto di vista ambientale, con la previsione di specifici impegni ambientali da parte degli agricoltori<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Regolamento (CEE) n. 797/85 del Consiglio del 12 marzo 1985, «relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie», che, fra l'altro, sostituisce anche la direttiva 72/160/CEE sugli aiuti al prepensionamento, la direttiva 72/161/CEE sulla formazione professionale, e gli artt. da 4 a 17 della direttiva 75/268/CEE sulle zone di montagna e svantaggiate.

<sup>10</sup> 3<sup>a</sup> considerando del regolamento n. 797/85.

<sup>11</sup> M. MERLO, *Elementi di economia ed estimo forestale-ambientale*, Pàtron ed., Bologna, 1991.

<sup>12</sup> Art. 16 regolamento n. 797/85.

<sup>13</sup> Art. 19 regolamento n. 797/85.

Certo, pur nel dichiarato favore per la ricerca di soluzioni ispirate alla «diversità» e alla «distinzione», si lascia formalmente immutato quale modello egemone quello dell'«azienda efficiente» «il cui imprenditore eserciti l'attività agricola a titolo principale»<sup>14</sup>, nella convinzione che «nella Comunità la struttura agraria è caratterizzata da un vasto numero di aziende agricole in cui mancano le condizioni strutturali che consentirebbero redditi e condizioni di vita equi»<sup>15</sup>; sicché viene ribadita la necessità di una politica selettiva, intesa a concentrare gli aiuti, escludendo le aziende ritenute incapaci di adeguate prospettive di sviluppo produttivo.

Accanto al generale ed egemone modello dell'azienda agricola efficiente, intesa in chiave produttiva, si individua però, sia pur limitatamente alle zone di montagna, un altro possibile modello di azienda, in riferimento alla quale vengono ammessi «investimenti limitati, di carattere turistico o artigianale, che consentano di *combinare* le attività agricole con quelle connesse come il turismo e l'artigianato»<sup>16</sup>.

In questo «*combinare* le attività agricole» comincia a emergere, anche sotto il profilo lessicale, quell'elemento di integrazione di più attività produttive, che costituisce il dato comune alla pluriattività, alla diversificazione e alla multifunzionalità.

Si tratta di una politica che considera gli investimenti turistici o artigianali nelle aziende agricole come misura speciale, indirizzata ad aziende marginali per collocazione geografica e struttura produttiva, ma è significativo che tali investimenti entrino a far parte del quadro generale delle misure di politica agricola. L'efficienza è perseguita non più soltanto attraverso un incremento della produzione, ma attraverso la valorizzazione di molteplici potenzialità produttive individuate nell'azienda unitariamente intesa.

La politica agricola – e non soltanto la politica regionale intesa ad assicurare il riequilibrio territoriale delle regioni meno favorite – riconosce all'azienda agricola delle zone svantaggiate un possibile efficienza diversa da quella misurata in chiave produttiva e quantitativa, con ciò disegnando una «azienda pluriattiva», in grado di affiancare alla tradizionale attività di produzione di beni anche più moderne forme di produzione di servizi», «quale azienda vitale anche, ma non solo, nelle aree marginali». Si riconosce insomma come rilevante e significativo per l'attività agricola lo svolgimento di attività diverse da questa, ma con questa «combinare».

<sup>14</sup> Art. 2 del regolamento n. 797/85.

<sup>15</sup> 4<sup>a</sup> considerando del regolamento n. 797/85.

<sup>16</sup> 15<sup>a</sup> considerando del regolamento n. 797/85.

Il nuovo approccio, anticipato con il «libro verde» della Commissione del 1985, trova organica espressione nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 1988, significativamente intitolata *Il futuro del mondo rurale*, secondo cui: «Le nozioni di *spazio o di mondo rurale* vanno ben oltre una semplice delimitazione geografica e si riferiscono a *tutto un tessuto economico e sociale* comprendente un insieme di attività alquanto diverse (...) agricoltura, artigianato, piccole e medie industrie, commercio, servizi»<sup>17</sup>.

La «ruralità» assume così un contenuto dichiarato, quale insieme di attività «diverse» caratterizzate però dal costituire un unico «tessuto economico e sociale», e nel medesimo tempo compare nel linguaggio comunitario la «pluriattività» come considerazione unitaria di una serie di attività tra loro diverse.

L'individuazione di un elemento capace di unificare attività e settori produttivi tradizionalmente separati è un dato che va sottolineato, anche sotto il profilo sistematico, poiché esso costituirà il presupposto – nei successivi interventi normativi comunitari – dell'adozione di regimi che tagliano trasversalmente le tradizionali divisioni tra politica agricola e politica regionale.

Con la seconda metà degli anni '80, al processo legato alle trasformazioni del mercato si accompagnano le innovazioni di carattere istituzionale e quella che è stata chiamata la svolta ambientalista della Comunità.

Sul piano istituzionale, con l'Atto Unico Europeo del 1986, fra le altre innovazioni, viene introdotto nel Trattato l'art. 130A, con la previsione di una politica per le regioni meno favorite, «comprese le zone rurali», oggetto di una specifica considerazione. All'interesse ambientale viene garantita un'espressa base giuridica, e le politiche agricola e ambientale trovano rilevanti elementi di collegamento, con l'introduzione nel Trattato di un nuovo Titolo, il VII, con l'inserimento degli artt. 130R, 130S e 130T, e con la modifica degli artt. 2 e 3, così da prevedere fra le dichiarate finalità essenziali della Comunità il rispetto dell'ambiente attraverso una crescita sostenibile. L'intero processo trova ulteriori forti conferme con l'approvazione del Trattato di Maastricht del 1992.

Sul piano della disciplina applicativa, questo ampio movimento trova compiuta formulazione nella riforma dei fondi strutturali, con l'adozione del regolamento n. 2052/88<sup>18</sup>, avente portata fortemente innovativa e che assume

<sup>17</sup> COM (88) 501 def. del 29 luglio 1988.

<sup>18</sup> Regolamento relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziario esistenti, del 24 giugno 1988. V. anche i regolamenti di attuazione n. 4253/88, n. 4254/88, n. 4255/88, n. 4256/88 del 19 dicembre 1988, e n. 1610/89.

quale base giuridica proprio il nuovo art. 130A da poco introdotto. Adattamento delle strutture agricole e sviluppo delle zone rurali costituiscono l'oggetto di un unico Obiettivo 5 (pur distinto in Obiettivo 5a e Obiettivo 5b), e soprattutto è l'intero complesso degli interventi del FEAOG-Orientamento che viene destinato, oltre che a potenziare e riorganizzare le strutture agrarie, a «provvedere alla ricerca di attività complementari per gli agricoltori» e a «contribuire allo sviluppo del tessuto sociale delle zone rurali, alla difesa dell'ambiente ed al mantenimento dello spazio rurale»<sup>19</sup>.

È evidente la decisa correzione di rotta rispetto alla precedente politica agricola, e l'attenzione a temi innovativi rispetto a quelli tradizionalmente investiti da tale politica.

I temi di una nuova ruralità anche esterna ai confini dell'azienda agricola, e di una multifunzionalità e una pluriattività che si esprimono all'interno dell'azienda, emergono così attraverso i concorrenti apporti di tre diverse politiche, quella agricola, quella ambientale e quella regionale, che muovendo da presupposti inizialmente disomogenei ed esprimendosi secondo differenziate linee normative, rivelano in misura crescente significativi momenti di compenetrazione.

La svolta decisiva, che esprime anche sul piano normativo la generalizzata adozione di una possibile pluralità di modelli di strutture agricole, interviene con il regolamento n. 3808/89 del 12 dicembre 1989<sup>20</sup>, che – forte del nuovo modello sul «mondo rurale» proposto dalla Comunicazione della Commissione europea del 1988 e in coerenza con la riforma dei fondi strutturali del 1988 – all'art. 1 pone espressamente fra gli obiettivi dell'azione comune quello di «mantenere una comunità agricola vitale per contribuire allo sviluppo del tessuto sociale delle zone rurali».

Il regolamento n. 3808/89 riforma così il regolamento n. 797/85, sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello territoriale, destinando alla generalità delle aziende (e non più solo a quelle collocate nelle zone svantaggiate) e anche a imprenditori a titolo non principale, gli aiuti «agli investimenti intesi alla diversificazione delle fonti di reddito, in particolare mediante attività turistiche o artigiane o mediante la fabbricazione e la vendita nell'azienda di prodotti dell'azienda stessa».

Il regolamento n. 3808/89, soprattutto, innova nelle figure soggettive ammesse ai benefici della politica agricola, e introduce un'innovativa disciplina in

<sup>19</sup> Art. 3 regolamento (CEE) n. 2052/88.

<sup>20</sup> Regolamento (CEE) n. 3808/89 del Consiglio del 12 dicembre 1989, «che modifica i regolamenti (CEE) n. 797/85, (CEE) n. 1096/88, (CEE) n. 1360/78, (CEE) n. 389/92 e (CEE) n. 1696/71 per accelerare l'adeguamento delle strutture in agricoltura».



tema di pluriattività in azienda, così prevedendo: «Tuttavia, gli Stati membri possono applicare il regime d'aiuto di cui agli articoli da 2 a 6 agli imprenditori agricoli che, pur non essendo agricoltori a titolo principale, ricavano almeno il 50% del loro reddito totale dalle attività agricole, forestali, turistiche o artigianali, oppure da attività di conservazione dello *spazio naturale* che usufruiscono di sovvenzioni pubbliche, *svolte nella loro azienda*, purché il reddito direttamente proveniente dall'*attività agricola nell'azienda* non sia inferiore al 25% del reddito totale dell'imprenditore e il tempo di lavoro dedicato alle *attività esterne all'azienda* non superi la metà del tempo di lavoro totale dell'imprenditore»<sup>21</sup>.

Si sottolinea in tal modo la forte capacità connotativa riconosciuta all'attività agricola rispetto ad altre (e diverse) attività, che vengono attratte nell'azienda multifunzionale e che da questa ricevono conformazione e regime.

L'azienda agricola multifunzionale si propone quale specifica struttura produttiva, che mantiene una qualificazione giuridica agricola (tale da consentirle di beneficiare dei contributi propri dell'agricoltura, e con ciò del regime di questa), pur in presenza di un'attività agricola che produce appena un quarto del reddito complessivo dell'imprenditore.

L'attività agricola qualifica l'identità dell'intera azienda a prescindere da un criterio di prevalenza, e la relazione fra le diverse attività aziendali è costruita non all'interno della categoria della connessione prevista dal nostro art. 2135 cod. civ., e neppure all'interno delle categorie in quegli stessi anni elaborate dal diritto francese, e così «il prolungamento dell'attività agricola» o «l' avere per supporto l'*exploitation agricole*», ma privilegiando un dato quasi eversivo nella sua apparente banalità, vale a dire assumendo in modo unitario tutte le attività «svolte nella azienda», per contrapposizione alle «attività esterne all'azienda».

La privilegiata attenzione a un elemento materiale definito in termini obiettivi, l'interno e l'esterno dell'azienda, suona rivelatore di una connotazione fortemente territoriale dell'attività agricola. Sicché – pur con tutte le incertezze che derivano dal trasferire in chiave definitoria precetti introdotti per finalità di sostegno – ne emerge un'azienda che è insieme pluriattiva (perché ospita attività diverse) e multifunzionale (perché soddisfa plurime funzioni), ma che rimane agricola, perché è questo elemento, pur ridotto quantitativamente, a connotare l'intero svolgimento di tutte le altre attività aziendali, imponendo a queste un canone di coerenza, e assumendo una principalità non quantitativa ma di identità connotante.

<sup>21</sup> Art. 1 2. 2) a) reg. n. 3808/89.

Indicazioni analoghe vengono anche dalla politica ambientale: modifiche importanti al regolamento n. 797/85 erano state introdotte già dal regolamento n. 1760/87 del 15 giugno 1987, che aveva previsto un regime di aiuti per la riconversione e la estensivizzazione della produzione, e che aveva espressamente inserito la «conservazione dell'ambiente» fra le nuove dichiarate finalità dell'azione comune in agricoltura. La disciplina innovativa così introdotta viene successivamente confermata dal regolamento n. 2328/91, che segna – come è stato sottolineato – una decisa valorizzazione della «politica di integrazione di attività e di sviluppo dell'agricoltura di servizi».

La crescente attenzione per un'ampia categoria di ruralità, che abbraccia l'intero mondo rurale, con una varietà di contenuti soggettivi, territoriali e di impresa, importa insomma che i temi della «varietà» e della «diversità» vengano assunti anche all'interno dell'impresa agricola, non più disegnata per conformità a un unico modello (quello dell'imprenditore agricolo a titolo principale), e non più finalizzata a un unico scopo (quello dell'incremento quantitativo, e poi anche qualitativo, della produzione), e insieme all'interno dell'azienda agricola, che nella multifunzionalità riscopre un risalente elemento di connotazione e identità.

In altre parole, «diversità» e «diversificazione» divengono elementi chiave non solo per la varietà di politiche di intervento rispetto a una pluralità di modelli aziendali, ma anche per un disegno di integrazione dei redditi all'interno della medesima azienda; la multifunzionalità dell'azienda agricola si rivela speculare alla valorizzazione della ruralità nel territorio, siccome formule sintetiche che consentono entrambe di ricomporre, in ispirazioni e finalità unitarie, iniziative che una classificazione tradizionale manteneva separate e talvolta antagoniste.

Paradossalmente, peraltro, proprio l'Italia, notoriamente ricca di esperienze di pluriattività e tempo parziale, per anni ha trascurato le opportunità offerte dalla nuova misura.

#### 4. IL REGOLAMENTO N. 950/97: PLURALITÀ DI MISSIONI E DI MODELLI PER L'AGRICOLTURA EUROPEA

Negli anni '90 le linee di tendenza così individuate trovano crescente conferma negli atti della Comunità.

Il regolamento (CE) n. 950/97 del 20 maggio 1997, «relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole», assume quale dichiarato obiettivo quello di incoraggiare lo sviluppo rurale (obiettivo già enunciato nel re-

golamento n. 2052/88); ribadisce il progetto di «contribuire allo sviluppo economico e sociale globale di ogni regione interessata»<sup>22</sup>, anche attraverso misure a favore degli imprenditori a tempo parziale; abroga e sostituisce integralmente la direttiva del 1975 sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate; procede a una risistemazione unitaria della materia, presentata nel primo considerando nella veste dimessa di unificazione «per motivi di semplificazione e di coerenza», ma che in realtà segna l'adozione nell'intero territorio comunitario di un'idea di agricoltura che risponde a plurime missioni e che si articola in una pluralità di modelli.

Successivamente, il documento presentato dalla Commissione il 16 luglio 1997 e intitolato «Agenda 2000»<sup>23</sup> indica le prospettive di sviluppo dell'Unione europea e delle sue politiche per l'inizio del nuovo millennio: la politica rurale si accompagna alla politica agricola, con il duplice congiunto obiettivo di mantenere la competitività e la vocazione esportatrice dell'agricoltura europea, e di preservare lo spazio rurale.

#### 5. LA FINE SECOLO: IL REGOLAMENTO 1257/1999 E LA DESTRUTTURAZIONE

A fine secolo, il regolamento n. 1257/1999 ha segnato anche sotto il profilo lessicale della intitolazione una dichiarata diversità rispetto al passato, siccome dedicato non più «all'efficienza delle strutture agrarie» ma al «sostegno dello sviluppo rurale»; individua in questo uno degli strumenti della politica agricola comune<sup>24</sup>; unifica in un testo consolidato misure sino ad allora disperse in una molteplicità di provvedimenti, ivi incluse le c.d. misure di accompagnamento del 1992 (sicché abroga e sostituisce ben nove regolamenti, oltre ad alcune disposizioni isolate); afferma come generale principio che «le linee generali della politica riformata dello sviluppo rurale dovrebbero applicarsi a tutte le zone rurali della Comunità»<sup>25</sup>; considera unitariamente i temi dell'allargamento ai paesi di prossimo ingresso, delle regole di concorrenza,

<sup>22</sup> 7<sup>a</sup> considerando del regolamento n. 950/97.

<sup>23</sup> Commissione delle Comunità europee, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, COM (97) 200 def.), Bruxelles, 1997.

<sup>24</sup> 1<sup>a</sup> considerando del regolamento n. 1257/1999: «una politica comune dello sviluppo rurale dovrebbe accompagnare e integrare altri strumenti della politica agricola comune e contribuire in tal modo al conseguimento degli obiettivi di tale politica, enunciati nell'articolo 33, paragrafo 1, del trattato».

<sup>25</sup> 9<sup>a</sup> considerando reg. ult. cit.

dei nuovi mercati e dell'agricoltura di qualità, della sussidiarietà quale canone fondamentale di governo dello sviluppo rurale<sup>26</sup>.

Come è stato osservato: «La riforma del 1998 faceva toccare il culmine dell'interventismo strutturale della Comunità, introducendo, nel reg. 797/85, azioni per la messa a riposo (volontaria) dei terreni, per l'estensivizzazione e la riconversione della produzione; si trattava, ancora una volta, di misure non imperative, ma obbligatorie per gli Stati membri (...). Le varianti successivamente introdotte hanno via via eliminato le misure strutturali «obbligatorie» per ridurre l'intero intervento comunitario in questo rilevante aspetto dell'agricoltura – quello produttivo – in semplice cofinanziamento di misure autorizzate», sicché «la riforma che si mette in atto (...) segna un forte arretramento della Comunità, che si limita a cofinanziare iniziative autorizzate, ma che autorizza anche altre misure statali e rimette agli Stati membri alcune decisioni che parrebbero meglio esercitate a livello comunitario (...). La regolamentazione in materia di strutture agrarie ha subito una vera rivoluzione «semplificatrice»<sup>27</sup>.

La strada privilegiata è quella della contrattualizzazione dell'intervento, e comunque quella della valorizzazione dello strumento consensuale rispetto all'imposizione autoritativa, tanto che nelle misure forestali con finalità ambientali<sup>28</sup> compare espressamente la previsione di un «contratto», nel quale «le misure da porre in essere siano state stabilite (e) nel quale sia precisata la dotazione finanziaria», prevedendosi altresì che i pagamenti avvengano «in base ai costi reali delle misure attuate, fissati preventivamente su base contrattuale»<sup>29</sup>.

Un intero capo, il IX, intitolato «Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali» è dedicato a una pluralità di misure e di soggetti, tra loro non omogenei, ma tutti destinati al servizio dello spazio rurale: dalle opere di miglioramento fondiario all'ingegneria finanziaria, passando – fra l'altro – per la ricomposizione fondiaria, la tutela dell'ambiente, le attività turistiche e artigianali.

Si prevede inoltre un sostegno per «la diversificazione delle attività del set-

<sup>26</sup> 14<sup>a</sup> considerando reg. ult. cit.

<sup>27</sup> L. COSTATO, *Agenda 2000 e le prospettive giuridiche dell'evoluzione dei mercati*, in «Il Dir. dell'Agric.», 1999, p. 3.

<sup>28</sup> V. l'art. 32 reg. ult. cit.

<sup>29</sup> Significativo notare che il testuale riferimento al contratto e alla verifica dei costi su base contrattuale compare, all'art. 32, in tutte le diverse lingue in cui è redatto il regolamento n. 1257/1999, sicché in questo caso sembra si possa serenamente escludere l'esistenza di un errore di traduzione, dovendosi individuare un vero e proprio esplicito progetto di governo consensuale di momenti rilevanti dell'economia del territorio rurale.

tore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito», così estendendo l'area della diversificazione e della pluriattività anche al di fuori del settore agricolo, con misure indirizzate ad «attività affini» a quelle agricole, non esattamente individuate, ma riferibili a una sorta di generale categoria di attività rurali legate al territorio<sup>30</sup>.

Un dato soprattutto va sottolineato: con il regolamento n. 1257/1999 va in pensione, dopo quasi un trentennio la risalente (e in Italia ancora non compresa appieno) figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale.

Alla logica del modello uniforme, e tutto sommato autoritario, dello I.A.T.P. quale unica idonea garanzia di efficiente utilizzazione delle risorse comunitarie, si sostituisce quella dell'azienda agricola che dimostri redditività, rispetti requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, e il cui imprenditore possieda conoscenze e competenze professionali adeguate<sup>31</sup>.

All'auspicata adozione di una struttura uniforme e fortemente conformata – e lo stesso termine utilizzato «struttura» sembra esprimere un disegno sovrapposto ai dati di esperienza, in un progetto di governo penetrante delle scelte organizzative – si sostituisce la flessibilità (il «flessibile diritto», e così in luogo de «la clava» «l'arco flessibile che lancia lontano la freccia»)<sup>32</sup>, e con questa l'incertezza. Di talché, nei piani di sviluppo rurale, le Regioni hanno adottato criteri non uniformi quanto all'individuazione dei soggetti privilegiati ai fini della distribuzione degli aiuti, in taluni casi recuperando su base regionale il modello di imprenditore agricolo a titolo principale non più esistente sul piano comunitario, con conseguenti possibili difformità di trattamento fra agricoltori operanti nel medesimo Stato ma in Regioni diverse.

Al modello unico della direttiva n. 159/72, e ai plurimi modelli degli anni '80, si sostituisce non un diverso modello di «struttura», ma una «non-struttura», meglio una *de-strutturazione*, una libertà di conformazione misurata per congruità a un obiettivo, che si esprime nell'adozione di differenziati modelli di struttura e nella scelta del livello geografico più opportuno di redazione dei piani di sviluppo rurale<sup>33</sup>.

Si potrebbe concludere che da una logica fordista della produzione, che riteneva di potere ottenere il risultato desiderato soltanto attraverso un disegno minuto dell'intero contesto produttivo e un controllo pervasivo su ogni

<sup>30</sup> Cfr. l'art. 33 reg. ult. cit.

<sup>31</sup> Art. 5 reg. ult. cit.

<sup>32</sup> J. CARBONNIER, *Flessibile diritto*, trad. it. a cura di A. De Vita sulla 7<sup>a</sup> ed. francese del 1992, Giuffrè, Milano, 1997.

<sup>33</sup> Art. 43 reg. ult. cit.

frammento delle scelte di organizzazione, si passa sul finire del secolo (con i consueti ritardi che segnano l'evoluzione delle forme organizzative in agricoltura) a un modello di «qualità totale», nel quale le cellule produttive (le isole – secondo il linguaggio industrialista) devono assicurare il risultato progettato nel flusso della produzione, ma sono ciascuna in competizione anche nelle scelte organizzative, e nella propria elastica autoconformazione trovano un essenziale criterio di efficienza e valorizzazione.

Mette conto sottolineare – a conferma del ritardo nella stessa elaborazione dei modelli di intervento pubblico in agricoltura – che negli studi di organizzazione industriale, è partizione temporale largamente condivisa quella che individua nel 1973, anno della crisi del petrolio, «la data simbolica del mutamento, che viene convenzionalmente designato come post-fordismo», e così l'emergere di «un nuovo modo di regolare i rapporti economici – la specializzazione flessibile – come successore del regime fordista-taylorista». Sicché in quegli stessi primi anni '70, in cui l'industria scopriva i valori della flessibilità e alla rigidità dei processi di produzione andava progressivamente sostituendo «disintegrazioni verticali, inventari just-in time, collaborazioni a rete di imprese impegnate su piccoli segmenti di lavorazione»<sup>34</sup>, il modello europeo di governo dell'agricoltura pretendeva di cucire un vestito rigido e uniforme a un settore, quello agricolo, che nella flessibilità, nella varietà e nella collaborazione su base locale e territoriale aveva da sempre trovato elementi di forza, oltre che di identità.

Gli anni '90 segnano il distacco della PAC dalle rigidità iniziali: l'azienda agricola multifunzionale, proprio perché esprime una pluralità di funzioni o missioni dell'agricoltura, enunciate negli anni '80 e definitivamente affermate negli anni '90, rompe con l'idea stessa di struttura produttiva e organizzativa uniforme.

Sicché, se di «strutture» si parla ancora nel linguaggio comunitario (ad esempio in tema di Fondi *strutturali* o di disparità *strutturali* delle diverse regioni), l'espressione assume oggi un significato tutto diverso, siccome riferito non tanto alla conformazione dall'esterno dell'«organismo produttore in agricoltura», ma in termini assai più ampi al «complesso di circostanze e fattori che determinano la produzione agricola, il livello dei redditi degli agricoltori e la loro produttività»<sup>35</sup>.

Adeguamenti o aggiustamenti non sono più sufficienti: il modello egemo-

<sup>34</sup> M. PARADISO, *Marketing e Territorio*, ESI, Napoli, 1999.

<sup>35</sup> A. GERMANÒ, *Strutture in agricoltura*, in IV Digesto delle Discipline privatistiche, Sez. civ., XIX, Utet, Torino, 1999.

ne, unitario e omogeneo (pur se connotato negli ultimi anni da talune limitate eccezioni) deve cedere il passo, e la multifunzionalità, oltre la pluralità di modelli strutturali, evolve verso una non-struttura (con le opportunità e i rischi, propri di ogni fase di sovversione) e così verso forme originali di impresa.

## 6. COMMISSIONE E CONSIGLIO

Non mancano peraltro incertezze e contraddizioni, rese evidenti dal successivo regolamento n. 1750/1999 della Commissione, pur riduttivamente intitolato «*Disposizioni di applicazione del regolamento n. 1257*», e più in generale dalle concrete scelte applicative della Commissione.

Così esemplificativamente:

- l'art. 11 del 1257 ammette un'attività agricola non commerciale, ma l'art. 11 del reg. 1750 esclude questi soggetti da qualsivoglia aiuto nel quadro della PAC.
- l'art. 31 del reg. 1257 prevede un premio compensativo per perdite di reddito in caso di imboschimento di superfici agricole, destinato ad agricoltori o a qualsiasi altra persona giuridica di diritto privato (e nell'allegato prevede premi annuali massimi assai differenziati, fino a 725 euro annui per ettaro per gli imprenditori agricoli e fino a 185 per le altre persone di diritto privato), ma l'art. 26 del reg. 1750 detta una definizione di agricoltore, che di fatto finisce con il reintrodurre l'IATP. Si privilegia così una logica basata sulle qualità soggettive del destinatario, anziché su quelle oggettive dell'attività, che contrasta manifestamente con le finalità ambientaliste e di mercato intese a favorire la riduzione delle superfici coltivate e dei prodotti offerti sul mercato attraverso la riconversione a bosco.
- l'art. 33 del reg. 1257 sostiene, fra l'altro, la diversificazione delle attività nel settore agricolo e comprende come si è detto sia misure legate alle attività agricole sia misure legate ad attività rurali; ma con nota dell'agosto 2000 il Commissario Europeo all'Agricoltura, Franz Fischler, in risposta alla richiesta di chiarimenti di un'organizzazione di agricoltori italiani quanto ai beneficiari delle misure destinate all'agriturismo, ha sostenuto che tutte le misure di cui all'art. 33 devono essere considerate come misure rivolte a settore diverso da quello agricolo e così soggette alle norme in tema di Aiuti di Stato per il settore non agricolo, finendo per negare in radice l'intero modello della pluriattività e della multifunzionalità;
- restano incertezze rilevanti quanto al decisivo requisito della redditività:

ex art. 5 reg. 1257 l'aiuto è concesso alle aziende «che dimostrano redditività», ma il reg. 1750 all'art. 2, stabilendo il criterio che «Le condizioni di cui all'art. 5 (...) devono essere soddisfatte al momento in cui viene presa la decisione individuale di concedere il sostegno», sembra voler limitare il sostegno alle sole imprese già efficienti, che intendono migliorare la loro efficienza, e non alle imprese allo stato non efficienti che vogliono diventare efficienti; salvo il caso dei giovani agricoltori, beneficiari di una disciplina differenziata.

Possiamo concludere in punto che – con i regolamenti di fine secolo – pur con talune contraddizioni per quanto attiene alle attività di forestazione, è emersa nella disciplina comunitaria dell'agricoltura una pluralità di possibili soggetti di attività: dagli imprenditori agricoli, agli agricoltori ai fini non commerciali, ad altri imprenditori, non agricoli ma pur sempre legati al mondo rurale e alla dimensione locale (gli attori rurali).

Se la destrutturazione, la pluralità dei modelli e delle figure soggettive, la valorizzazione del momento consensuale, possono dirsi dati acquisiti (pur con quanto di incerto è necessariamente presente in ogni fase di passaggio), quanto alla *ruralità*, i nuovi regolamenti danno rilievo anche formale nel lessico giuridico comunitario allo «sviluppo rurale» e alle «attività rurali», ma non forniscono definizioni o esatti criteri identificativi. Del resto, è questione risalente e tutt'ora controversa quella della possibile individuazione di una definizione di agricoltura nel Trattato. Allo stato, dunque, la definizione più coesa e articolata continua a rinvenirsi in un documento non giuridico, ma politico, la già ricordata Comunicazione della Commissione del 1988 su *Il futuro del mondo rurale*, che rinviava a «tutto un tessuto economico e sociale comprendente un insieme di attività alquanto diverse (...) agricoltura, artigianato, piccole e medie industrie, commercio, servizi».

Da ciò evidenti difficoltà e possibili rilevanti disomogeneità, quando dal piano delle dichiarazioni di principi si trascorre nella quotidianità applicativa. Con tanto maggiore evidenza, ove si consideri che l'insieme delle misure della nuova politica di sviluppo rurale, per un verso ha fortemente semplificato l'impianto normativo, abrogando regolamenti e numerose minute disposizioni e sollecitando il pieno dispiegarsi dei principi di sussidiarietà e partenariato, ma per altro verso non può fare a meno di un quadro di minute regole applicative, pur di diversa origine e natura.

Il vuoto finisce con l'essere occupato da regole introdotte dalla Commissione (la quale si trova a disporre di un potere tanto più rilevante, quanto maggiore è l'assenza di credibili proposte elaborate in sede nazionale), e insieme dalle Regioni che, nella perdurante carenza di effettivi strumenti



di politica nazionale agricola e agroalimentare, si muovono alla ricerca di propri modelli.

L'I.A.T.P., scomparso dalla legislazione comunitaria, ma non da quella nazionale, rimane largamente presente negli strumenti di regolazione regionale e anche nelle successive normative di fonte statale (v. i decreti legislativi di orientamento del maggio 2001, la legge delega del 2003, e il decreto legislativo del 2004); multifunzionalità e pluriattività, pur formalmente affermate, restano in buona misura assenti dalla disciplina applicativa e sembrano esprimere al più un progetto ma non una dimensione normativa dell'oggi.

Ne risulta ancor più necessaria la difficile integrazione fra regole di produzione (apparentemente assegnate in larga misura alle Regioni) e regole di mercato (assegnate in larga misura alla Comunità, e in misura residuale agli Stati, con modesti spazi per le Regioni).

Soprattutto emerge l'esigenza di sviluppare nuovi strumenti di valutazione e di indagine, idonei a misurarsi con complessi di regole regionali, nelle quali disciplina dell'agire e governo dell'economia perdono anche sul piano formale la separatezza tradizionalmente affermata e pongono soggetti d'impresa e di governo innanzi alla difficile scommessa di un disegno, che ambisce a risolvere garanzia ed efficacia in una molteplice (non sempre coerente) diversità.

## 7. IL NUOVO SECOLO: IL REGOLAMENTO 1698/2005

Il diritto di fonte comunitaria ha dunque contribuito nell'arco di trenta anni, dall'inizio degli anni '70 sino alla fine secolo XX, a esplicitare una dimensione plurale dell'*agricoltura*, ma nel contempo ha concorso a valorizzare nell'attività agricola elementi di attività produttiva e di impresa.

In questo secolo, il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale del 2005 ha continuato il percorso lungo queste linee, introducendo peraltro significativi elementi di novità rispetto al regolamento del 1999.

Va anzitutto sottolineata l'attenzione dedicata alla dimensione istituzionale, e di programmazione concertata con tutti i soggetti potenzialmente coinvolti dalle scelte.

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 programmatori, rinviando al regolamento n. 1260/1999.

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>36</sup>.

Nel rispetto del principio del *partenariato*, l'art. 6 chiama poi gli Stati membri (e quindi, nel caso dell'Italia, sia il Governo nazionale che le singole Regioni) a coinvolgere, nel piano strategico nazionale e nei programmi regionali di sviluppo rurale, oltre a «gli enti pubblici territoriali e altre autorità pubbliche competenti», «le parti economiche e sociali e qualsiasi altro organismo rappresentativo della società civile», «le organizzazioni non governative, anche quelle ambientali e gli organismi per la promozione della parità tra uomini e donne»; e dispone: «Il partenariato interviene nell'elaborazione e nella sorveglianza dei piani strategici nazionali, nonché nella preparazione, attuazione, 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>37</sup>.

L'assetto formale, oltre che quello materiale, della disciplina anche nazionale del governo dell'agricoltura, 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*».

Stato e Regioni, pertanto, non potranno ignorare le prescrizioni del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, quanto al procedimento, alle competenze e ai soggetti, anche privati ed espressione delle comunità locali, cui spetta esplicita legittimazione sia nella preparazione, che nella attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale.

Il regolamento del 2005 segna così un ulteriore significativo passo lungo un percorso, secondo il quale la PAC, per anni considerata come terreno privilegiato di elaborazione e applicazione di modelli economici, scarsamente attenti alla coerenza giuridica dei singoli interventi, assegna crescente rilievo alla componente giuridica delle regole adottate e insieme sottolinea l'attenzione ai profili istituzionali e procedurali, oltre che di merito.

L'attribuzione ai singoli Stati membri di una latitudine di interventi, anche trasversali tra i diversi settori produttivi, richiede l'adozione di *regole comuni*

<sup>36</sup> Art. 11 reg. (CE) n. 1698/2005, cit.

<sup>37</sup> Art. 6 reg. (CE) n. 1698/2005, cit. Cfr. la più ristretta previsione contenuta nell'art. 8 del reg. (CE) n. 1260/1999.

europee, giuridiche prima che economiche, capaci di garantire sul piano del diritto l'unità istituzionale, che sul piano dell'economia sta cedendo il passo alle dimensioni locali di governo.

Quanto al merito delle scelte, le regole comuni europee introdotte dal nuovo regolamento assegnano originale rilievo a 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, radicando anche sul piano delle misure di sostegno e della disciplina giuridica, quella considerazione unitaria del *sistema agroalimentare*, ormai da anni acquisita dagli studi economici.

Il sostegno alle misure forestali non è più inteso separatamente e a margine delle altre misure, come avveniva ad esempio 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 poteva farsi rientrare nella politica agricola, ma doveva ricondursi a quella ambientale; sicché le relative misure andavano 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 2005 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, ed evidenziandone i contenuti produttivi, oltre che ambientali, rafforza la dimensione territoriale dell'intervento, ma nel contempo avvicina la perimetrazione europea dell'attività agricola complessivamente intesa a quella che l'ordinamento italiano conosce già dal codice civile del 1942, e che considera unitariamente le attività produttive di coltivazione e di allevamento con quelle, anch'esse produttive, proprie della silvilcoltura.

Quanto alla distinzione fra *agricoltura* e *ruralità*, scompare nella terminologia del regolamento del 2005 quella categoria di *attività rurali*, che era stata introdotta dall'art. 33 del regolamento n. 1257 del 1999 e che aveva suscitato interesse, ma anche motivate perplessità, in ragione della sua indeterminatezza oltre che novità<sup>39</sup>.

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

<sup>39</sup> Per riferimenti sul punto sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Giuffrè, Milano, 2000.

Il tema della *ruralità*, tuttavia, non scompare dai contenuti del regolamento del 2005, che sistematizzano le indicazioni del precedente regolamento in un nuovo disegno, articolato in tre Assi principali (oltre al quarto Asse, dedicato ai progetti Leader).

Per meglio apprezzare le novità di sistema introdotte dal nuovo regolamento, giova rammentare il testo dell'art. 33 del regolamento n. 1257/1999, secondo il quale:

#### Articolo 33

Viene accordato un sostegno a misure, legate alle attività agricole e alla loro riconversione nonché ad attività rurali, che non rientrano nell'ambito di applicazione di altre misure di cui al presente titolo.

Tali misure riguardano:

- le opere di miglioramento fondiario,
- la ricomposizione fondiaria,
- l'avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole,
- la commercializzazione di prodotti agricoli di qualità,
- i servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale,
- il rinnovamento e il miglioramento dei villaggi e la protezione e la tutela del patrimonio rurale,
- la diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito,
- la gestione delle risorse idriche in agricoltura,
- lo sviluppo e il miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura,
- l'incentivazione di attività turistiche e artigianali,
- la tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali,
- la ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e l'introduzione di adeguati strumenti di prevenzione,
- l'ingegneria finanziaria.

Già da una prima lettura, appare evidente la non omogeneità degli oggetti, collocati dal regolamento del 1999 in un indistinto contenitore di attività, legate in alcuni casi ad attività agricole propriamente intese, in altri casi alla loro riconversione a fini non agricoli, e in altri casi ancora ad «attività rurali», neppure esattamente definite.

Risulta altresì evidente il rischio di confusione, e di conseguente incerta destinazione di risorse, fra attività direttamente legate alla filiera produttiva agricola e a soggetti imprenditori agricoli, e attività che rispondono a esigenze territoriali e di qualità della vita, anch'esse certamente meritevoli di sostegno, ma oggettivamente diverse da quelle legate alle strutture produttive e tali da rinviare a soggetti non qualificabili come agricoltori.

Il regolamento sullo sviluppo rurale del 2005 ha abbandonato – come si è detto – la generica categoria delle *attività rurali*, distribuendo i diversi oggetti di intervento, già previsti dall'art. 33 del regolamento del 1999, secondo i seguenti Assi, sistematicamente orientati:

- nell'Asse 1, «Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale», sono fra l'altro collocate, oltre agli investimenti in strutture aziendali o in formazione, le misure per la ricomposizione e il miglioramento fondiari, l'approvvigionamento energetico e la gestione idrica<sup>40</sup>, l'avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole nonché di servizi di consulenza forestale<sup>41</sup>, la cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare, nonché nel settore forestale, e sostegno per attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare<sup>42</sup>, il ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e l'introduzione di adeguate misure di prevenzione<sup>43</sup>; vale a dire, misure che tutte direttamente investono l'impresa agricola e l'imprenditore agricolo;
- nell'Asse 2, «Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale», sono collocate le misure indirizzate a finalità ambientali, ivi inclusi i pagamenti agroambientali e silvoambientali<sup>44</sup>; si tratta anche in questo caso di misure indirizzate agli imprenditori agricoltori o ai detentori di aree forestali, che come tali si collocano tutte all'interno del settore agricolo quale definito, sul piano del nostro diritto interno, ai sensi dell'art. 2135 cod.civ.;
- nell'Asse 3, infine, «Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale», sono collocate le misure per la diversificazione in attività non agricole, riservate però ai soli membri della famiglia agricola<sup>45</sup> (e la novità è rilevante sul piano soggettivo, rispetto all'assenza di esplicite limitazioni nel regolamento del 1999), per l'incentivazione di attività turistiche, limitatamente a infrastrutture su piccola scala e ai servizi di commercializzazione di iniziative locali<sup>46</sup> (anche qui la novità è significativa, non potendo più rientrare in tale voce di spesa iniziative ricettive rilevanti di non imprenditori agricoli – come invece si era ritenuto in periodo di

<sup>40</sup> Artt. 20 e 30 reg. ult. cit.

<sup>41</sup> Artt. 20 e 24 reg. ult. cit.

<sup>42</sup> Artt. 20, 28, 29 e 32 reg. ult. cit.

<sup>43</sup> Artt. 20, lett. b), vi) reg. ult. cit.

<sup>44</sup> Art. 36 reg. ult. cit.

<sup>45</sup> Art. 53 reg. ult. cit.

<sup>46</sup> Art. 55 reg. ult. cit.

vigenza del regolamento del 1999), e per la tutela e riqualificazione del patrimonio rurale<sup>47</sup>.

Il riordino delle misure lungo i tre Assi soprarichiamati ha una valenza non soltanto classificatoria (pur apprezzabile, nella misura in cui concorre a fare chiarezza sui profili disciplinari e applicativi), ma anche sistematica, e consente di attribuire un contenuto omogeneo alle attività investite dalle misure raccolte all'interno del terzo Asse, che ben possono essere propriamente definite «attività rurali».

Quelle comprese nel terzo Asse, infatti, costituiscono un complesso di misure, che dal punto di vista soggettivo non riguardano direttamente l'imprenditore agricolo, e dal punto di vista oggettivo non investono direttamente l'impresa agricola o forestale, ma nel loro insieme costituiscono un comparto omogeneo e integrato e si rivolgono a quella dimensione locale, che nel diritto comunitario è da tempo definita come «spazio rurale», secondo la bella immagine che la Commissione europea aveva proposto nella comunicazione già ricordata del 1988, secondo cui: «Le nozioni di spazio o di mondo rurale vanno ben oltre una semplice delimitazione geografica e si riferiscono a *tutto un tessuto economico e sociale* comprendente un insieme di attività alquanto diverse (...) agricoltura, artigianato, piccole e medie industrie, commercio, servizi»<sup>48</sup>; immagine che però è rimasta a lungo priva di una coerente e inequivoca formulazione giuridica.

Assistiamo così a un singolare paradosso:

- il regolamento sullo sviluppo rurale del 1999, che aveva introdotto la formula di «attività rurali», non aveva però assegnato a tale formula un contenuto preciso, determinando i possibili esiti di confusione sistematica e di dispersione di risorse, che si sono già ricordati;
- per converso, il regolamento del 2005, mentre abbandona sul piano terminologico l'espressione «attività rurali», tuttavia ne fornisce una perimetrazione omogenea, comprendendo al suo interno quelle iniziative, che non sono rivolte direttamente alle imprese agricole o forestali, ma a membri della famiglia agricola o anche ad altri soggetti, e che sono tutte connotate da elementi di localizzazione territoriale nella zona interessata e da una dimensione quantitativa ridotta, che per le imprese non agricole si rivolge solo alle microimprese<sup>49</sup> e per le dotazioni infrastrutturali investe soltanto quelle su piccola scala<sup>50</sup>, secondo un modello che privilegia pro-

<sup>47</sup> Artt. 52 e 57 reg. ult. cit.

<sup>48</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento ed al Consiglio, COM (88) 501 def. Del 29 luglio 1988.

<sup>49</sup> Art. 54 reg. ult. cit.

<sup>50</sup> Art. 56 reg. ult. cit.

fili di integrazione relazionale, lasciando ad altri strumenti comunitari (il FESR e il FES) i grandi investimenti strutturali.

Il riordino sistematico così operato, collocando in partizioni distinte e omogenee le misure destinate alle imprese agricole e forestali a fini produttivi (il primo Asse), quelle destinate alle medesime imprese a fini ambientali (il secondo Asse), e quelle destinate all'area della *ruralità* (il terzo Asse), consente di fare chiarezza sulle scelte di governo dell'agricoltura, e di sottoporre a uno scrutinio trasparente l'allocazione di risorse operata nei singoli PSR.

Ne risulta una relazione fra sviluppo rurale e Politica agricola comune, che nel diritto europeo dell'agricoltura valorizza la diversità e l'autonomia, ma richiede insieme «complementarietà, coerenza e conformità»<sup>51</sup>, e impone a tutti i protagonisti (e anzitutto ai regolatori nazionali e regionali) scelte e responsabilità non rinviabili.

#### 8. LA RINAZIONALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA

##### E LA CODIFICAZIONE CENTRALIZZATRICE DEL DIRITTO

Nella disciplina europea dell'agricoltura, e così all'interno del percorso sin qui sommariamente ricordato, che va dalla politica delle strutture a quella dello sviluppo rurale, è possibile individuare linee sistematiche e ordinatrici, al di là della moltitudine di regolamenti<sup>52</sup>.

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>53</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>54</sup> e l'unificazione di plurime discipline verticali sin qui fortemente differenziate in quello che può essere inteso come il *co-*

<sup>51</sup> Secondo l'espressa previsione dell'art. 5 del reg. (CE) n. 1698/2005, cit.

<sup>52</sup> A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, in F.G. Snyder, *Diritto agrario della comunità europea*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 169; ID., *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, II ed., Cacucci, Bari, 2003.

<sup>53</sup> Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999.

<sup>54</sup> Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003.

dice europeo dei regimi di sostegno diretto all'agricoltura<sup>55</sup>; 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>56</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.

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 infatti con l'imporre un modello di governo dell'agricoltura, che necessariamente si misura con una dimensione locale e negoziale delle scelte.

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.

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

<sup>55</sup> F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Agnesotti ed., Viterbo, 2005.

<sup>56</sup> Regolamento (CE) n. 864/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004.



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 ed ambientali*.

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

Il regolamento sullo sviluppo rurale del 2005 si collega dunque sistematicamente al regolamento sull'aiuto unico del 2003 e segna 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 procedurali, oltre che di merito.

Ne risulta una relazione fra sviluppo rurale e Politica agricola comune, che nel diritto europeo dell'agricoltura valorizza la diversità e l'autonomia, ma richiede insieme «complementarietà, coerenza e conformità»<sup>57</sup>, e impone a tutti i protagonisti (e anzitutto ai regolatori nazionali e regionali) scelte e responsabilità non rinviabili.

## 9. LE PROPOSTE PER IL 2013: BENI PUBBLICI

### E AGRICOLTORI ATTIVI: RITORNO AL PASSATO O FINE DELLA PAC?

Il 1 dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i precedenti trattati sono stati sostituiti dal Trattato sull'Unione Europea (TUE) e dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Ai cambiamenti terminologici e comunicativi, già nella intestazione dei Trattati, si sono accompagnate novità di rilievo sul piano istituzionale e disciplinare, probabilmente maggiori di quanto poteva apparire dai primi

<sup>57</sup> Secondo l'espressa previsione dell'art. 5 del reg. (CE) n. 1698/2005, cit.

commenti, che in questi anni hanno sottolineato il modesto profilo che caratterizzerebbe il Trattato di Lisbona per comparazione alla più ambiziosa Costituzione per l'Europa.

Con specifico riferimento alla politica agricola comune, peraltro, salvo che per l'adozione della procedura legislativa ordinaria, in luogo di quella speciale precedentemente prevista (adozione il cui carattere innovativo è stato da più parti sottolineato), per l'esplicita riconduzione dell'agricoltura e della pesca fra i settori per i quali l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri<sup>58</sup> (sicché gli Stati membri possono "possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore" qualora l'Unione non abbia esercitato la propria competenza<sup>59</sup>; anche se di fatto la pervasiva e risalente normativa di fonte europea sembra lasciare ben poco spazio all'intervento nazionale, al di là del ricorso alla formula della competenza concorrente), e per la revisione della comitologia agricola (che continua a giocare un ruolo decisivo, e per certi versi accresciuto, nel concreto governo della politica agricola)<sup>60</sup>, le novità disciplinari di merito nei più recenti trattati appaiono a una prima lettura effettivamente assai limitate<sup>61</sup>.

Sicché un'indagine sul quadro istituzionale e di regolazione dell'agricoltura europea dell'oggi può operarsi soltanto attraverso un'analisi comparativa con il diritto derivato in materia agricola, introdotto quasi a ridosso del Trattato di Lisbona e (sembra di poter dire) anche in previsione della sua ratifica.

Sul piano degli enunciati generali, finalità e principi appaiono immutati rispetto al risalente testo del Trattato di Roma del 1957 (TCE), ove si confrontino gli artt. 32, 33, 34, 35, del TCE (testo vigente al 30 novembre 2009) e gli artt. 38, 39, 40, 41, del TFUE.

La scelta di mantenere immodificate le norme che attengono a finalità e

<sup>58</sup> V. art. 2, par. 2 lett. d) del TFUE. La disposizione peraltro esclude dall'ambito della concorrenza concorrente e attribuisce alla competenza esclusiva dell'Unione la conservazione delle risorse biologiche del mare, evidentemente in ragione del ritenuto carattere indivisibile delle risorse marine, che per loro stessa natura non tollererebbero cesure disciplinari lungo confini politici. Al contrario viene assegnato alla competenza concorrente il generale settore dell'ambiente (v. TFUE, art. 3, par. 1, lett. d), e art. 4, par. 2, lett. e), così rimarcando la dimensione anche locale della declinazione delle discipline di protezione ambientale.

<sup>59</sup> Art. 2, par. 2 TFUE.

<sup>60</sup> Cfr. L. COSTATO, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in «Riv.dir.alim.» on line, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), 2010, I, p. 3.

<sup>61</sup> Per alcune prime analisi su talune questioni poste dal Trattato di Lisbona in riferimento alla PAC, v. D. BIANCHI, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, in «Riv.dir.agr.», 2009, I, p. 592; L. COSTATO, *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament, 2008; CL. BLUMANN, *La PAC et le Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament, 2008.

principi della politica agricola comune appare in qualche misura sorprendente, ove si considerino le radicali innovazioni sin qui richiamate, che nell'arco di alcuni decenni hanno profondamente ridisegnato le finalità assegnate alla PAC e gli stessi principi fondanti che la caratterizzano<sup>62</sup>.

Il silenzio, su quanto di nuovo è emerso nel corso dell'evoluzione della politica agricola comune in ragione delle mutate domande e sensibilità della società europea, appare ancor più singolare, ove si considerino le significative modifiche e integrazioni apportate nel corso degli anni all'art. 2 del TCE per tener conto dell'ampliarsi delle finalità e degli oggetti assegnati all'azione della Comunità Europea, e ove si comparino l'art. 2 del TCE e l'art. 3 del TUE successivo a Lisbona.

Gli articoli del TFUE dedicati alla politica agricola comune si caratterizzano, peraltro, non soltanto per quanto in essi è assente, ma anche per quanto continua a esservi presente, in particolare per rapporto alle politiche di mercato.

Continuiamo così a leggere nell'art. 39 del TFUE, con formule che riproducono alla lettera quelle dell'art. 33 del TCE, che le finalità della politica agricola comune sono:

- a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
- b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;
- c) stabilizzare i mercati;
- d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Cfr. D. BIANCHI, *La PAC "camaleontica"*, cit., a p. 618, il quale ipotizza un possibile adeguamento delle finalità assegnate alla PAC nel TFUE attraverso la procedura semplificata prevista dall'art. 48, par. 6, del TUE, c.d. "clausola passerella"; ma omette di considerare le nette ed esplicite posizioni assunte dalla Corte costituzionale tedesca in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona da parte del Parlamento tedesco, con la sentenza 30 giugno 2009, il cui comunicato stampa ufficiale in trad. ital. di R. Caponi è pubbl. in «Foro it.», 2010, iv, c. 164, lì ove il Bundesverfassungsgericht ha sottolineato: «Il Grundgesetz non autorizza gli organi nazionali tedeschi a delegare i diritti di sovranità in modo tale che il loro esercizio possa giustificare la determinazione autonoma di ulteriori competenze e vieta il trasferimento del potere di determinazione delle competenze (*Kompetenz-Kompetenz*). (...) Quindi, il rappresentante del governo tedesco nel consiglio europeo può approvare una modifica del trattato attuata con la "clausola passerella" generale soltanto se Bundestag e Bundesrat abbiano emanato, entro un termine che dovrà essere ancora stabilito in considerazione dello scopo perseguito dall'art. 48, 7° comma, par. 3, del trattato Ue-Lisbona, una legge ai sensi dell'art. 23, 1° comma, seconda frase GG».

<sup>63</sup> Così l'art. 39, par. 1, del TFUE.

Eppure le scelte soprarichiamate, che hanno caratterizzato la PAC, a partire dalla metà degli anni '80 del secolo scorso, e con accelerazione crescente nell'ultimo decennio, sembrano collocarsi in una prospettiva, che privilegia finalità ben diverse da quelle oggi ribadite dall'art. 39 del TFUE.

Politiche ormai consolidate, quali quelle in tema di estensivizzazione, set-aside, sostegno ai metodi di produzione integrata, hanno teso, non a incrementare, ma piuttosto a contenere la *produttività* per unità di superficie.

Più di recente – come già ricordato – l'abbandono dei pagamenti accoppiati in favore di quelli disaccoppiati, con l'adozione del Regime Unico di Pagamento<sup>64</sup> ispirato al criterio del *disaccoppiamento*, per sua natura, siccome disancorato da obiettivi produttivi, non appare in quanto tale finalizzato a incrementi della produttività o di «impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera», potendo al contrario favorire scelte imprenditoriali tese a minimizzare i costi trascurando la produzione, atteso che semplici attività di mantenimento consentono egualmente di percepire gli aiuti, pur in presenza di una riduzione massiccia della manodopera impiegata.

Lo stesso obiettivo dei «prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori» appare, nelle attuali politiche europee, trascurato in favore della dichiarata ricerca del prezzo più basso possibile, perseguito attraverso una scelta di non intervento sui mercati, intesa a favorire la competizione sul versante dell'offerta. Per inciso in argomento va detto – sul piano della concreta esperienza di questi primi anni di applicazione del regime di aiuto disaccoppiato – che al mancato intervento europeo sui prezzi si è accompagnata, dopo una prima fase di crescita dei prezzi collegata a dinamiche internazionali, una forte riduzione dei prezzi pagati all'origine ai produttori agricoli e nel contempo una coeva forte crescita dei prezzi al consumo, con una crescente (e perdurante) divaricazione fra prezzi all'origine e prezzi al consumo, e con un risultato che allo stato non sembra aver mantenuto quanto promesso ai consumatori in termini di possibile riduzione dei prezzi al consumo in esito all'adozione di politiche maggiormente aperte al mercato<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> A far tempo dal Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 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 e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001.

<sup>65</sup> Tant'è che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha aperto un'istruttoria nei confronti dell'industria alimentare del settore della pasta, ipotizzando l'esistenza di accordi discorsivi della concorrenza, e con provvedimento n. 19562 del 25 febbraio 2009 ha irrogato gravose sanzioni a ben 26 produttori e 2 organizzazioni del settore. Sull'intera vicenda è attualmente pendente il giudizio promosso dalle imprese sanzionate innanzi ai giudici amministrativi.

Le concrete scelte che hanno caratterizzato la PAC nell'ultimo ventennio non sembrano dunque aver trovato alcuna eco nelle solenni formulazioni, che nel TFUE assegnano alla politica agricola finalità apparentemente immutate rispetto agli anni '50 e '60 del secolo passato, anni caratterizzati da un quadro sociale, economico, produttivo e ambientale ben diverso da quello che caratterizza l'Europa del XXI secolo.

È pur vero che, anche nel Trattato che nel 2004 aveva previsto una Costituzione per l'Europa<sup>66</sup> (trattato mai entrato in vigore, ma le cui indicazioni – come è noto – sono state in più punti riprese dal Trattato di Lisbona), gli articoli dedicati alla politica agricola comune riproducevano pressoché testualmente gli articoli del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, e che le risalenti formule che identificano le finalità della PAC sarebbero così ampie e generiche da costituire secondo alcuni commentatori «finalità *passer-partout*»<sup>67</sup>, potendo assumere i più vari e (perfino) contraddittori contenuti.

E la stessa Corte di giustizia ha in più occasioni concluso che, per legittimare gli interventi europei in tema di PAC, non sarebbe necessario perseguire l'insieme degli scopi indicati dal Trattato, essendo sufficiente il perseguimento anche di una soltanto fra le finalità contenute nell'art. 33 del TCE, oggi riaffermate nell'art. 39 del TFUE<sup>68</sup>.

In effetti, la coesistenza di una pluralità di finalità, in taluni casi potenzialmente contraddittorie, poteva consentire, ancora negli anni '90 del secolo scorso, di individuare di volta in volta una sufficiente base a giustificazione delle diverse scelte della PAC, perché tutte continuavano a collocarsi in un quadro che privilegiava il c.d. «primo pilastro» della PAC e assicurava comunque sostegno al reddito degli agricoltori ai sensi dell'art. 33, lett. b) del TCE.

Ma nel momento attuale, anche il generale obiettivo del sostegno al reddito appare lungi dall'essere soddisfatto, come è confermato dalla crescente opposizione alle scelte europee da parte delle organizzazioni degli agricoltori in tutta Europa, dall'Olanda alla Francia, all'Italia e a tutti gli altri Stati membri con significativa componente agricola, in ragione del perdurante calo dei prezzi all'origine, a livelli non sufficienti a coprire i costi di produzione.

<sup>66</sup> «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa», sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004, in GUCE, 16 dicembre 2004, C-310.

<sup>67</sup> Così D. BIANCHI, *La Politica Agricola Comune*, Pisa, ed. it., 2007, p. 54; v. le decisioni della Corte di giustizia ivi citate, a pp. 55-56.

<sup>68</sup> Come è stato osservato: «Non vi è dubbio che gli scopi elencati sono tra loro contraddittori, e pertanto la Corte di giustizia ha ripetutamente affermato che il diritto derivato può perseguire, di volta in volta, anche uno solo di questi scopi» – così L. COSTATO, *Agricoltura*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, dir. da M.P. CHITI e G. GRECO, Giuffrè, Milano, 1997, Parte speciale, tomo I, 1, a p. 8; e v. la giurisprudenza ivi citata.

D'altro canto, non va trascurato che l'individuazione dell'oggetto e delle finalità della politica agricola nel Trattato istitutivo della Comunità (e oggi nel TFUE) non costituisce mero enunciato privo di valenza applicativa. La giurisprudenza comunitaria ha più volte sottoposto a sindacato gli atti del legislatore comunitario in materia, e pur riconoscendo un'ampia discrezionalità, non ha esitato ad annullare atti legislativi di portata generale, ove giudicati contrastanti con l'oggetto<sup>69</sup> o con le finalità della politica agricola, quali risultanti dal Trattato istitutivo o dagli atti di adesione<sup>70</sup>.

Sicché, se le scelte di politica agricola adottate a far tempo dalla MTR risultano nei fatti orientate a finalità diverse da *tutte* quelle dichiarate nelle lettere da *a*) a *e*) dell'art. 39 del TFUE, essendo piuttosto determinate in ragione di una condizione di soggezione rispetto ad *altre* politiche (i.e. le politiche di bilancio<sup>71</sup>, e le politiche mercantili internazionali dettate in funzione di interessi essenzialmente diversi da quelli agricoli), alle quali è riconosciuta una

<sup>69</sup> Si veda, in tal senso, la nota decisione resa dalla Corte di giustizia il 25 febbraio 1997, in cause riunite C-164/97 e C-165/97. I ricorsi erano stati proposti dal Parlamento europeo, il quale aveva censurato alcuni regolamenti in materia di protezione delle foreste adottati dal Consiglio sulla base dell'art. 43 del Trattato, assumendo che la base giuridica di tali regolamenti, riguardando prodotti (quelli forestali) non compresi nell'Allegato II del Trattato, andava piuttosto individuata nelle norme relative alla protezione dell'ambiente, con conseguente applicabilità della diversa procedura di adozione prevista da tali norme. La Corte ha accolto il ricorso e annullato i regolamenti, sulla base del seguente principio di diritto: «Non si può considerare che l'allegato II del Trattato, il quale elenca i prodotti assoggettati agli artt. 39-46, relativi all'agricoltura, si applichi in generale agli alberi e ai prodotti dell'attività forestale, anche se taluni di questi prodotti, considerati isolatamente, possono rientrare nella sfera di applicazione di detti articoli. Ne consegue che i regolamenti nn. 307/97 e 308/97 non costituiscono una normativa riguardante la produzione e il commercio dei prodotti agricoli, per la quale l'art. 43 del Trattato avrebbe costituito la base giuridica adeguata a condizione che una siffatta normativa contribuisse alla realizzazione di uno o più obiettivi della politica agricola comune. Quindi, adottando i regolamenti impugnati in base all'art. 43, mentre l'art. 130 S costituiva in proposito la base giuridica appropriata, il Consiglio ha commesso una violazione delle forme sostanziali ed ha leso le prerogative del Parlamento, di talché i regolamenti impugnati devono essere annullati».

<sup>70</sup> Si veda la sentenza del 7 settembre 2006, resa nella causa C-310/04, *Regno di Spagna c/ Consiglio dell'Unione Europea*, con cui la Corte di giustizia, decidendo su un ricorso proposto dalla Spagna avverso il Regolamento CE del Consiglio n. 864/2004, che aveva esteso il regime unico di pagamento al cotone, ha ribadito la propria «giurisprudenza costante» sull'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in materia di politica agricola comune (giurisprudenza alla cui stregua «*si tratta non di sapere se il provvedimento adottato dal legislatore fosse il solo o il migliore possibile, ma se esso fosse manifestamente inidoneo*» – così il punto 99 della decisione), e tuttavia ha accolto il ricorso per violazione del principio di *proporzionalità*, non avendo il Consiglio dimostrato di avere preso in considerazione tutti gli elementi rilevanti, al fine di dimostrare la coerenza delle misure adottate con gli obiettivi fissati dal Trattato di adesione della Grecia e della Spagna in tema di sostegno alla coltura del cotone.

<sup>71</sup> Cfr. A. SORRENTINO, *I possibili riflessi del Trattato di Lisbona su le scelte di bilancio e lo sviluppo delle politiche comunitarie*, relazione presentata il 3 dicembre 2009 a Roma, in [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it).

posizione di prevalenza nel disegno europeo, resta da chiedersi se non sarebbe stato doveroso sul piano della trasparenza istituzionale prenderne atto e modificare anche nel testo del TFUE le finalità assegnate alla PAC.

Per converso – preso atto che con la negoziazione e la formale ratifica del Trattato di Lisbona gli Stati membri hanno, fra l'altro, solennemente riconfermato la perdurante validità e vigenza delle finalità assegnate alla politica agricola comune da oltre un cinquantennio – occorre interrogarsi sulla legittimità di una politica agricola europea, che nel tempo presente sembra trascurare l'esigenza di soddisfare almeno alcune delle finalità che nel Trattato giustificano l'esercizio delle competenze in materia da parte della Comunità, e oggi da parte dell'Unione.

In questo contesto, stiamo assistendo in questi ultimi mesi alla circolazione delle prime bozze di proposte della Commissione Europea per i nuovi regolamenti, che a partire dal 2013 dovranno governare la PAC per un rilevante numero di anni.

I testi in circolazione sono ancora troppo provvisori per poter formulare analisi compiute, ma alcuni elementi appaiono meritevoli di attenzione già a una prima lettura.

Per un verso l'insistenza sui *beni pubblici*, o *public goods*, quali nuovo fondamento sistematico, dichiarato a giustificazione della scelta di sostegno all'attività agricola. *Beni pubblici* che in larga misura paiono risolversi in astratte dichiarazioni di finalità ambientali, assertivamente prescindenti dall'intimo legale che nell'attività agricola ha storicamente connotato il rapporto fra produzione razionale e sostenibilità, quasi che fosse possibile immobilizzare in un'asettica conservazione un ambiente vivente, quello agricolo, che si è costruito e si è mantenuto attraverso una continua e paziente opera di evoluzione produttiva. Sicché l'insistere sulle finalità ambientali, quasi che queste fossero le uniche a poter giustificare il sostegno all'agricoltura (trascurando le risalenti finalità esplicitamente riaffermate anche nel TFUE – come sopra ricordato) rischia nei fatti di porre i presupposti non per un sostegno all'agricoltura, ma per un progressivo abbandono delle attività produttive, almeno in quelle aree di agricoltura difficile che coprono larga parte della superficie del nostro Paese.

Per altro verso, l'anticipazione della formula di *agricoltori attivi*, come unici potenziali destinatari degli aiuti del primo pilastro, pur nell'assoluta incertezza della formula (carente di qualunque specificazione al momento di redazione di queste note), sembra contraddire decenni di attenzione comunitaria verso la *multifunzionalità* e la *pluriattività* in agricoltura, per riportare verso

una logica di esclusione e di rigida specializzazione che era già propria della direttiva del 1972 e che era stata retutamente superata nel corso degli anni '80 e '90 del secolo scorso; logica che potrà forse risultare adeguata ad alcune agricolture nord-europee o extra-europee, ma che ben poco appare corrispondente alla realtà aziendale italiana.

I prossimi mesi, con la pubblicazione delle definitive proposte della Commissione, e soprattutto con la discussione che si aprirà nel Parlamento europeo, consentiranno di individuare meglio le effettive linee evolutive di questo processo.

Allo stato, nell'incertezza che connota ogni analisi dell'oggi, piace concludere queste note con due richiami:

- ad una decisione della Corte di giustizia (ben nota, ma a mio avviso sin qui sottovalutata nei suoi esiti), che ha parzialmente annullato il regolamento n. 864/2004<sup>72</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;
- alle parole di un attento e autorevole studioso di vicende istituzionali.

Con la sentenza del 7 settembre 2006<sup>73</sup>, la Corte di giustizia ha respinto 4 dei 5 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 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:

<sup>72</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>73</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.



«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>74</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 consideri la già richiamata difficoltà di riferire le ultime proposte di riforma della PAC alle finalità indicate nel TFUE, 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*.

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

<sup>74</sup> Così in motivazione la sentenza della Corte di giustizia, 7 settembre 2006, ult. cit.; corsivo aggiunto.

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*<sup>75</sup>.

Ho la sensazione che *accountability* e *approccio laico* siano le chiavi di lettura che dovranno caratterizzare le prossime riforme europee del diritto dell'agricoltura.

#### RIASSUNTO

La vicenda evolutiva delle regole dell'agricoltura, e la riscoperta di una componente territoriale trova corrispondenza (e in larga misura ispirazione) nel percorso della disciplina europea.

In particolare, l'incontro tra diritto dell'agricoltura e diritto dello spazio rurale risulta con evidenza dalle tappe riformatrici della PAC, approdata nell'arco di un trentennio dalla politica delle strutture allo sviluppo rurale, a segnare, anche sul piano comunicativo e semantico, il canone ordinatore e unificante di una pluralità di interventi, già presenti nello strumentario comunitario, ma innovativamente connotati, nei contenuti precettivi, negli ambiti e negli esiti applicativi.

Le ultime riforme europee, però, a partire dal regolamento n. 1782/29003, con la scelta del disaccoppiamento e l'introduzione del Regime Unico di Pagamento rischia però di pregiudicare le possibilità di sviluppo della produzione agricola e appare sotto alcuni profili in contrasto con le finalità assegnate alla Politica Agricola Comune già dall'originario Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea e riaffermate solennemente dal Trattato di Lisbona all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Il lavoro, dopo aver esaminato l'evoluzione storica della disciplina, e in attesa della presentazione delle proposte di riforma della PAC che dovranno essere discusse e adottate nel 2012, conclude sottolineando la necessità di un approccio "laico" alla disciplina di fonte europea e alle proposte che saranno presentate dalla Commissione Europea.

#### ABSTRACT

*From agricultural activity to Rural development, toward 2013: Back to the past or the end of the CAP? European regulation of Common Agricultural Policy, starting from the '70s, was characterized by a growing attention to multifunctionality. The Rural development policy, with regulation No 1257/1999, underlined this new approach.*

<sup>75</sup> M. CHITI, *Codice dell'ambiente ed equivoci europei*, in «Il Sole-24 Ore», 26 settembre 2006, n. 264.

But recently, new regulations, starting with Regulation No 1782/2003 on Single Payment System and with the adoption of the decoupling approach, may induce farmers to discontinue production. Such result appears to be against the goals with European Treaties have always assigned to CAP; goals which have been reaffirmed unchanged even by the Lisbon Treaty.

The paper analyzes the examines the historical evolution of CAP regulations and sketches some hypotheses with reference to the recent proposals of reform of present European discipline, underlying the need to adopt a critical approach toward those proposals.

