

## Le proposte di modifica della PAC primo pilastro: novità o déjà vu?

### I. ELEMENTI DI INNOVAZIONE ISTITUZIONALE

Nell'ottobre 2011 la Commissione Europea ha presentato al Consiglio e al Parlamento Europeo le proposte legislative di riforma della PAC, articolate in sette testi, che coprono l'intero ambito disciplinare della PAC, dal primo pilastro<sup>1</sup> allo sviluppo rurale<sup>2</sup>, alla OCM unica<sup>3</sup>, alle misure relative al finanziamento, alla gestione, al monitoraggio e ai controlli sulla condizionalità e sul rispetto degli altri obblighi dei beneficiari<sup>4</sup>, a misure di gestione degli aiuti e delle restituzioni<sup>5</sup>, ad alcune misure transitorie per la modifica del regolamento n. 73/2009 per l'anno 2013<sup>6</sup>, e sugli aiuti ai viticoltori<sup>7</sup>.

\* *Università degli Studi della Tuscia*

<sup>1</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 625 def.

<sup>2</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 627 def.

<sup>3</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento OCM unica), Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 626 def.

<sup>4</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 628 def.

<sup>5</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 629 def.

<sup>6</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 630 def.

<sup>7</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 631 def.

Le proposte sono state presentate a conclusione di un percorso durato oltre un anno, avviato nel marzo 2010 con la Comunicazione sulle generali strategie di crescita verso il 2020<sup>8</sup>, e scandito nell'ottobre del 2010 con il documento che illustrava le linee strategiche delle proposte di riforma della PAC verso il 2020<sup>9</sup> (De Filippis – Frascarelli, 2012).

I testi presentati, pur suscettibili di modifiche anche significative nell'ambito della procedura legislativa ordinaria così avviata, disegnano comunque una trama che si può ritenere definita nelle sue linee principali. Sembra dunque possibile avviare una prima analisi, volta a individuare gli elementi caratterizzanti delle linee così proposte.

Nella prospettiva dell'analisi economica è stato osservato da alcuni commentatori che i testi presentati comporrebbero una proposta debole e ancora confusa, che finirebbe per risultare ispirata da una logica sostanzialmente conservatrice rispetto alla disciplina oggi vigente.

Nella prospettiva dell'analisi giuridica, pur prendendo atto degli elementi di perdurante incertezza e di possibile incoerenza presenti nei testi presentati, sembra di dover concludere che siamo innanzi a una proposta fortemente innovativa dal punto di vista dell'impianto di regolazione, sia nel metodo che in taluni contenuti qualificanti e identitari.

Siamo in presenza della prima tornata di riordino della PAC dopo il Trattato di Lisbona, e gli effetti del Trattato di Lisbona si avvertono con decisione.

Giova qui sottolineare anzitutto un elemento di metodo: è la prima volta che un intero pacchetto di misure (ivi comprese quelle relative alla OCM, cioè tutto l'insieme disciplinare che attiene al mercato) viene presentato e discusso congiuntamente, in un unico contesto.

Abbiamo avuto in passato altre tornate di negoziati, nelle quali si consideravano più o meno unitariamente gli aiuti del primo pilastro e quelli del secondo, ma mai abbiamo avuto un insieme contestuale di proposte come queste, in cui la Commissione, nelle pagine introduttive, testualmente riproduce le medesime considerazioni a fondamento di un'ampia serie di misure intese a comporre un sistema, che dichiaratamente si presenta con una sua, non conclusa ma in qualche modo ricercata, organicità e sistematicità.

Quali sono le caratteristiche unificanti delle proposte?

<sup>8</sup> Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 def.

<sup>9</sup> Commissione Europea, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 18 novembre 2010, COM(2010) 672 def.

Anzitutto si manifesta il decisivo rilievo dei profili istituzionali.

Con il Trattato di Lisbona sono cambiate molte cose in generale nel disegno delle istituzioni europee, e specificamente nell'impianto disciplinare del settore agricolo, pur in un quadro che mantiene immutate le finalità tradizionalmente assegnate alla PAC sin dall'originario Trattato di Roma (Costato, 2008; 2011a; 2011b; Bianchi, 2009; Albisinni, 2010a; Gencarelli, 2010).

Nello stesso tempo, la crisi finanziaria – per ricordare qualcosa che è sotto gli occhi di tutti e che ci preoccupa tutti i giorni quando apriamo i giornali o ascoltiamo la televisione – lascia perplessi circa l'attuale individuazione dei centri decisionali in Europa.

In altra occasione si è osservato che la crisi finanziaria ha reso evidente l'inadeguatezza di talune istituzioni europee (Albisinni, 2010b).

In effetti le istituzioni previste dai Trattati non sono quelle che stanno dando (o tentando di dare) le prime risposte, ma a esse si sono sostituite altre sedi e altri organismi, autolegittimatisi come effettivi centri decisionali.

Cosa succede nell'ambito agricolo?

Sotto il profilo istituzionale del generale assetto europeo tre sono le novità importanti, tutte presenti anche all'interno in questo pacchetto di proposte.

### 1.1 *La procedura legislativa ordinaria*

La prima novità riguarda l'adozione della procedura legislativa ordinaria<sup>10</sup>, in ragione delle modifiche introdotte dall'art. 43 TFUE rispetto al precedente art. 37 TCE che – come è noto – riservava al solo Consiglio, a maggioranza qualificata, l'adozione di regolamenti e direttive in materia agricola.

Il Parlamento Europeo ha acquisito in materia agricola decisive competenze, di cui prima non disponeva.

Sicché il testo finale dei regolamenti sarà significativamente determinato dall'intervento del Parlamento nel percorso di elaborazione. E già oggi le proposte della Commissione scontano la consapevolezza della necessità di un confronto, oltre che con il negoziato interstatale in sede di Consiglio dei Ministri, anche con una prospettiva più direttamente connotata in senso politico in sede parlamentare.

Come è stato efficacemente osservato (Anania, 2012), la Commissione ha operato e opera all'interno di un negoziato aperto da tempo, che vede impe-

<sup>10</sup> La procedura legislativa ordinaria è disciplinata dall'art. 294 TFUE.

gnati numerosi protagonisti, sia nella sede internazionale dei negoziati WTO, sia nella sede parlamentare europea.

Questo orizzonte policentrico si è già manifestato in modo evidente in altri pacchetti di proposte legislative, che stanno viaggiando paralleli alle proposte di revisione della PAC, dal “Pacchetto qualità”<sup>11</sup>, al nuovo Regolamento sull’informazione ai consumatori di prodotti alimentari<sup>12</sup>, definitivamente approvato soltanto da poche settimane.

Le disposizioni che regolano l’informazione al consumatore, l’etichettatura, la comunicazione, il modo di stare sul mercato, incidono fortemente sulla redditività delle imprese del settore agro-alimentare. Basti pensare in proposito al tema, fortemente dibattuto, circa l’obbligatorietà o meno della dichiarazione dell’origine delle materie prime agricole nell’etichettatura dei prodotti alimentari.

Il lungo percorso (oltre tre anni) per l’elaborazione e l’adozione del nuovo regolamento sull’informazione ai consumatori ha visto interventi importanti e significativi del Parlamento Europeo, che hanno inciso su snodi rilevanti dell’intera originaria proposta della Commissione.

Ogni valutazione *in progress* delle proposte della Commissione sulla PAC dovrà dunque tenere adeguato conto della sede parlamentare come arena, nella quale si articoleranno momenti decisivi di confronto di interessi e di opinioni.

### 1.2 *La competenza concorrente Unione - Stati membri*

La seconda novità importante introdotta dal Trattato di Lisbona nella disciplina dell’agricoltura, e che ritroviamo all’interno delle ultime proposte di rioridino della PAC, riguarda la distribuzione di competenze e poteri fra Unione Europea e Stati membri.

A far tempo dal Trattato di Lisbona i settori dell’agricoltura e della pesca rientrano fra quelli oggetto di competenza concorrente della UE e degli Stati membri, ai sensi di quanto disposto dall’art. 4(2), lett. d) del TFUE.

Questa è una novità formale importante, rispetto a un recente passato, nel quale si riconosceva alla Comunità una competenza esclusiva in materia di agricoltura.

<sup>11</sup> V. la Proposta della Commissione, di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli, Bruxelles, 10.12.2010, COM(2010) 733 def.

<sup>12</sup> Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

Sotto il profilo sostanziale, però, gli spazi concretamente assegnati agli Stati membri da tale nuova articolazione delle competenze sono ben minori di quanto potrebbe apparire a una prima lettura, e sono – per operare un’agevole comparazione a un dato della nostra esperienza nazionale – ben minori di quelli assegnati alle Regioni nel rapporto con la competenza concorrente dello Stato dall’art. 117 Cost. come novellato nel 2001.

Ai sensi dell’art. 2(2) TFUE: «Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l’Unione non ha esercitato la propria».

Sicché, ove l’Unione intervenga a disciplinare integralmente un’area di regolazione, la competenza concorrente, formalmente riconosciuta agli Stati membri, nella sostanza scolorisce fino a scomparire.

Ogni ipotesi di intervento degli Stati membri all’interno di aree nazionali di competenza, legittimato sul piano astratto dall’art. 4 del TFUE, potrà dunque tradursi in pratiche effettive solo nella misura in cui i testi finali dei regolamenti che verranno adottati lasceranno concreti spazi all’esercizio della competenza concorrente.

L’analisi delle proposte della Commissione e l’eventuale formulazione di emendamenti e modifiche dovrà pertanto muovere da un esame degli articolati sotto il profilo della adozione o meno di definizioni e modelli operativi, che nella loro struttura prevedano (ed effettivamente consentano) l’esercizio da parte degli Stati Membri delle rispettive competenze, in una logica di sussidiarietà coerente con la pluralità delle tante agricolture europee.

### 1.3 *Gli atti delegati e i nuovi poteri della Commissione*

Il terzo profilo di novità investe i soggetti, e quindi le istituzioni chiamate, all’interno di questo complessivo pacchetto, a intervenire in modo decisivo nei prossimi anni per definire il quadro di regole concretamente applicate.

Occorre prendere atto del ruolo crescente assegnato alla Commissione Europea, in non occasionale parallelo con l’accresciuto ruolo riconosciuto al Parlamento dal Trattato di Lisbona.

Questo elemento emerge trasversalmente in tutte le bozze di regolamenti che compongono il pacchetto di proposte.

C’è un meccanismo di sistematico rinvio agli “*atti delegati*”, previsti dall’art. 290 del TFUE<sup>13</sup>, che ha in ciò innovato rispetto al precedente modello che

<sup>13</sup> Cfr. anche l’Accordo quadro interistituzionale sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, del 20 ottobre 2010.

assegnava alla Commissione i soli atti di esecuzione, oggi disciplinati dall'art. 291 TFUE e dal Regolamento n. 182/2011<sup>14</sup> (Costato, 2010); ma a questo rinvio si affianca, nelle proposte di nuovi regolamenti, la previsione dell'esercizio anche in via di urgenza da parte della Commissione dei poteri normativi a essa delegati, vale a dire con atti di regolazione immediatamente efficaci, salvo che il Parlamento Europeo, a maggioranza assoluta dei propri membri, entro sessanta giorni dall'adozione non si esprima sfavorevolmente a detti atti.

L'esercizio di poteri legislativi di urgenza da parte del potere esecutivo in assenza di previa delega parlamentare è istituito ben noto ai sistemi costituzionali moderni. È previsto ad esempio nella nostra Costituzione, che conosce l'istituto del decreto legge oltre a quello del decreto delegato, ma non è previsto nei Trattati Europei, anche dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona.

La Commissione, con le sue proposte, chiede di prevedere all'interno dei nuovi regolamenti la possibilità di esercizio *in via di urgenza*, dunque con atti immediatamente efficaci, dei poteri di legislazione delegata a essa attribuiti dai medesimi regolamenti, con ciò andando oltre lo stesso disegno introdotto dal Trattato di Lisbona.

Se le proposte su questo punto specifico verranno approvate dal Consiglio e dal Parlamento nel testo attuale, la Commissione vedrà formalizzato un proprio esplicito ruolo di legislatore delegato, anche in via di urgenza, che in qualche misura ridisegna il sistema di *checks and balances* che ha fin qui governato la PAC nel dialogo fra Commissione e Consiglio.

D'altro canto, sembra agevole prevedere che questo meccanismo di ampia attribuzione di *poteri delegati* alla Commissione Europea verrà adottato senza significative modifiche, perché risulta in qualche modo strettamente connesso alla natura stessa di una PAC che deve fare i conti con 27 Stati Membri e con realtà produttive, economiche, e sociali, estremamente differenziate.

## 2. IL RUOLO DEL DIRITTO NELLE PROSPETTIVE DI RIASSETTO

È stato sottolineato da alcuni commentatori che l'elaborazione di proposte di riscrittura della PAC per gli anni a venire pone un problema di riequilibrio fra vecchi Stati membri e nuovi Stati membri; ma pone anche – aggiungerei – un problema di riequilibrio fra centri decisionali.

<sup>14</sup> Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

Le scelte di governo, quali esse siano, in un'Europa a 27, non possono marciare attraverso i modelli tradizionali.

Quando parliamo di *Politica Agricola Comune* – continuando a utilizzare questa espressione sintetica a cui siamo affezionati e che risale all'origine stessa della Comunità – intendiamo solitamente riferirci ad atti politici di gestione, di amministrazione, di allocazione di risorse.

Ma a monte c'è un problema, sistematico, di definizione del quadro di regole nel quale si iscrivono scelte e atti di gestione.

Emerge qui il ruolo crescente del *diritto* nella costruzione di una dimensione unitaria europea.

Siamo stati abituati a lungo a guardare alle norme di diritto di fonte comunitaria come *diritto incentivante*. Ciascuna singola norma veniva costruita in funzione dell'obiettivo specifico, puntiforme, di momento dettagliato che si voleva raggiungere, e si esauriva all'interno di quello.

Non è più così nel momento in cui assistiamo all'elaborazione di un pacchetto complessivo di misure disciplinari, che si tengono le une con le altre e muovono da presupposti e fini testualmente condivisi.

Ne emerge un modello di *diritto regolatorio*, chiamato in senso proprio a fornire un quadro disciplinare generale, che dichiaratamente ambisce a una dimensione di *sistema*.

Il punto è verificare in che misura il *diritto regolatorio europeo*, che va così emergendo, svolga il ruolo che gli dovrebbe essere proprio: cioè quello di fornire certezze; ovvero in che misura queste ambizioni risultino insoddisfatte dalla realizzazione concreta.

Per altro verso occorre verificare quale sia *la gerarchia di interessi*, che prevale nella regolazione d'insieme così introdotta.

Vengono qui in rilievo una serie di passaggi normativi degli ultimi anni, che possiamo individuare con esemplare chiarezza nelle scelte in tema di legislazione agricola e agroalimentare; scelte che rinviano all'intreccio nell'uso degli strumenti fra *economia* e *diritto*.

Come è noto, nel settore agricolo la Comunità ha emanato numerosissimi regolamenti e direttive: fino a pochi anni fa, oltre il 50% dei provvedimenti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea investiva il settore agricolo e agroalimentare.

Il rapporto fra *economia* e *diritto*, nella legislazione comunitaria sull'agricoltura, è rimasto tuttavia a lungo squilibrato a favore della prima, riservando alle istituzioni e agli atti comunitari il concreto governo dell'economia agricola, attraverso le leve di intervento sui prezzi e sui mercati, e mantenendo in larga misura alla dimensione nazionale le scelte definitorie e di disciplina di soggetti e oggetti della regolazione.

Tant'è che, sino a un recente passato, questi atti della Comunità, pur avendo natura formale di atti legislativi, sono stati studiati più dagli economisti, che ne hanno valutato l'impatto, gli esiti, le determinazioni sul mercato e sui soggetti, la conseguente allocazione di risorse, che dai giuristi, scarsamente interessati nei confronti di una pluralità di provvedimenti, che raramente presentavano i requisiti minimi di sistematicità, necessari perché si potesse esercitare una riflessione giuridica ricostruttiva<sup>15</sup>.

Questo rapporto si è profondamente modificato negli ultimi anni, e il *diritto* in senso proprio, il *diritto regolatorio*, in contrapposizione con il *diritto incentivante* (Jannarelli, 2006), ha acquistato un peso crescente all'interno della legislazione di fonte europea, in contrappunto non occasionale con la progressiva localizzazione delle singole scelte di intervento economico.

Si tratta di novità che si collocano all'interno del complessivo processo di riforma istituzionale, che ormai da alcuni anni, muovendo dalla riforma dei sistemi di Aiuto al reddito e di sostegno allo Sviluppo rurale e investendo progressivamente le politiche di mercato, è andato radicalmente modificando i paradigmi su cui era stata costruita per decenni la politica agricola comune.

All'interno di questo processo, l'intervento europeo in agricoltura, a lungo considerato come terreno privilegiato di elaborazione e applicazione di modelli economici scarsamente attenti ai profili giuridici, va assegnando un peso crescente alla componente giuridica delle regole adottate. L'attribuzione ai singoli Stati membri di massimali nazionali si sta accompagnando – per una sorta di intrinseca conseguente necessità – all'adozione di definizioni e perimetrazioni, che penetrano in modo significativo, e ben più incisivo che in passato, in aree sinora presidiate dalla disciplina di diritto interno.

Si tratta peraltro di definizioni che – come è stato osservato (Jannarelli, 2007; 2009) – mentre investono il terreno del *diritto regolatorio* (che per sua natura dovrebbe avere connotati di sistematicità e di stabilità), ancora, e in larga misura, riflettono ispirazioni e finalità proprie del *diritto incentivante* (che per sua natura ha connotati mutevoli, orientati finalisticamente e non sistematicamente), con una singolare sovrapposizione e confusione di piani, e con esiti di possibile e rilevante contraddittorietà anche nella dimensione del diritto interno.

Il passaggio decisivo – come è noto – è stato segnato dall'adozione del Re-

<sup>15</sup> Soltanto a partire dalla fine degli anni '80 e dai primi anni '90 del secolo passato la dottrina italiana più avvertita ha sottolineato l'esigenza di procedere a una rilettura dei modelli nazionali, per tener conto dell'impatto della nuova normativa di fonte comunitaria.



golamento n. 1782/2003, con l'introduzione del Regime di Aiuto Unico e del sistema dei massimali nazionali per la distribuzione delle risorse.

Si è molto parlato, in questi ultimi anni, di rinazionalizzazione della PAC (Costato, 2003), in riferimento a quanto previsto dal regolamento sull'aiuto unico del 2003, in base al quale ogni Stato membro ha ricevuto l'assegnazione di un monte annuale di risorse prefissato fino al 2012, e all'interno di questo massimale dispone di un'ampia latitudine di scelte, ferma restando la scelta di base in favore del disaccoppiamento e dunque in favore di politiche iscritte in una logica diversa da quella quantitativa e produttivistica che aveva caratterizzato il passato della PAC.

In qualche misura il primo regolamento sul sistema unico di pagamento ha effettivamente riportato negli Stati membri il momento decisionale di incisive scelte di politica agricola. Basti pensare alla scelta fra base storica e base regionale per l'attribuzione dei titoli all'aiuto, al possibile disaccoppiamento parziale per taluni settori produttivi, alla modulazione, alle politiche di qualità e per specifici tipi di agricoltura.

Ma davanti a una Comunità che rischiava di disperdersi in mille scelte locali, con possibile contraddittorietà e incoerenza, come si è immaginato di mantenere unito il tessuto connettivo?

Utilizzando e valorizzando gli strumenti della *centralizzazione regolatoria*.

Sempre più, se andiamo a rileggere regolamenti e direttive degli ultimi anni in materia agricola, li troviamo infarciti di definizioni.

La normativa di fonte europea in materia agricola, che tradizionalmente aveva avuto contenuti di intervento e di governo economico puntuali e precisi, e così comprendeva politica dei prezzi, restituzioni alle esportazioni, prelievi sulle importazioni, ammassi, controlli doganali, e quant'altro, e aveva in larga misura lasciato agli Stati membri la costruzione di definizioni più strettamente giuridiche legate alle peculiarità degli ordinamenti nazionali, negli ultimi anni ha scoperto il rilievo e l'importanza delle definizioni e dello *strumentario giuridico*, proponendosi come componente della costituzione materiale della Comunità, in parallelo con una pianificazione di bilancio pluriennale, vincolante per gli Stati membri e tale da consolidare nuovi equilibri, in riferimento non a una singola OCM, ma a una pluralità di interventi sino ad allora separatamente disciplinati.

L'adozione nell'ambito della politica agricola comune di un quadro finanziario pluriennale, stabile e definito ex ante, è stata occasione di confronto vivace fra la Commissione e gli Stati membri e fra i singoli Stati, ma ha sin qui lasciato in qualche misura in ombra il crescente processo di *giuridicizzazione* della PAC; processo peraltro fortemente presente nelle

riforme di fine e inizio secolo, e che ha manifestato un'ulteriore significativa accelerazione nell'articolazione degli ultimi testi proposti dalla Commissione.

Nell'attuale fase di passaggio, tanto più dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le annunciate innovazioni nell'esistente *strumentario giuridico* assumono dunque rilievo decisivo per ogni valutazione di impatto delle misure proposte.

### 3. LA RISCOPERTA DELLA FOOD SECURITY

In questa prospettiva trovano conferma le analisi di chi ha osservato che le misure proposte appaiono *confuse*, soprattutto quanto alla non compiuta coerenza con presupposti, dichiarati ma non del tutto praticati.

Sul piano delle premesse esplicitamente assunte dalla Commissione a base delle proposte, c'è tuttavia un elemento, la cui assenza, comune ai diversi testi presentati, colpisce chiunque in questi anni si sia occupato di *food safety*, vale a dire di sicurezza alimentare nel senso della sicurezza igienico sanitaria dei prodotti; tema diventato di grande interesse dopo la crisi di fiducia seguita all'epidemia di BSE (Albisinni, 2009).

È un tema, quello della *food safety*, largamente presente nelle premesse dei regolamenti comunitari di riforma della PAC fra fine e inizio secolo, dal primo regolamento sullo sviluppo rurale al primo regolamento sull'aiuto unico.

In queste ultime proposte della Commissione, al contrario, non si parla più di *food safety*, mentre si insiste sulla *food security*.

Nel testo italiano delle proposte appare il riferimento alla *sicurezza alimentare*, ma il nostro vocabolario è povero sul punto, e non distingue fra *sicurezza degli approvvigionamenti* (*food security*) e *sicurezza igienico sanitaria* (*food safety*).

Nel testo inglese è invece esplicito il riferimento alla *food security*.

In altre parole, è ricomparso, all'interno dei regolamenti destinati a costituire l'ossatura della nuova PAC, quel tema della *sicurezza degli approvvigionamenti*, che sembrava aver perso interesse e peso nel dibattito europeo, dopo alcuni decenni in cui l'attenzione sembrava concentrata sull'opposta esigenza di limitare le produzioni eccedentarie.

La *food security*, a lungo assente dai documenti europei, è stata da ultimo nuovamente valorizzata come una delle essenziali finalità assegnate alla PAC nella Comunicazione della Commissione del novembre del 2010 su "*La PAC*

verso il 2020<sup>16</sup> (Costato, 2011b), e da questo documento programmatico è passata nelle relazioni di presentazione delle proposte di nuovi regolamenti.

L'esplicita riscoperta della *sicurezza degli approvvigionamenti*, rimasta fra le finalità della politica agricola nel testo del TFUE dopo Lisbona<sup>17</sup>, ma largamente trascurata dai primi commenti al Trattato di Lisbona oltre che nei documenti della Commissione fino al 2010 (Costato, 2011a; Albisinni, 2010a), costituisce evidentemente elemento di grande rilievo per i produttori agricoli, sul piano dei contenuti assegnati alle attività cui sono chiamati e della stessa giustificazione sistemica del regime europeo di sostegno per il settore primario.

Nelle proposte della Commissione alla *food security* si accompagnano espressioni che a un'analisi giuridica assumono incidenza rilevante sul piano ricostruttivo e sistematico; ad esempio lì ove le Relazioni introduttive sottolineano che «Un'agricoltura forte è vitale, per l'intero comparto agroindustriale dell'Unione e per la sicurezza alimentare globale»<sup>18</sup>.

Come già osservato – se ci limitiamo a leggere il testo in lingua italiana, il riferimento alla «sicurezza alimentare globale» rischia di risultare ambiguo e di evocare i non sopiti allarmi in tema di sicurezza igienico sanitaria, ancora di recente diffusi nel mercato europeo e da più parti collegati alla crescente globalizzazione dei commerci<sup>19</sup>.

Se invece leggiamo il documento nel testo inglese, lì ove recita: «A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security», il richiamo alla *food security*, oltre che alla *food industry*, chiarisce, al di fuori di qualunque ambiguità, che con le proposte di riforma della PAC si chiede all'agricoltura di soddisfare la sua missione storica originale: quella di produrre cibo, di produrre alimenti; quindi di fornire *prodotti agricoli*.

L'attenzione verso le finalità ambientali, la gestione sostenibile delle risorse naturali, l'azione per il clima e lo sviluppo equilibrato del territorio, sono certamente presenti nelle Relazioni che illustrano le finalità perseguite con

<sup>16</sup> V. *supra* nota 9.

<sup>17</sup> V. l'art. 39(1), lett. d) TFUE.

<sup>18</sup> Così a p. 3 della Relazione che precede la Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, Bruxelles, COM(2011) 625/3; e con identica formula nelle Relazioni che precedono le altre contestuali proposte.

<sup>19</sup> Allarmi peraltro talvolta rivolti nei confronti di soggetti incolpevoli. È sufficiente ricordare in proposito la recente vicenda che nel mercato agroalimentare tedesco ha ingiustamente addebitato la colpa di gravi infezioni di origine alimentare a produttori spagnoli di cetrioli risultati invece del tutto incolpevoli, con grave e ingiusto danno alla generalità dei produttori di ortaggi, italiani oltre che spagnoli.

le nuove misure, ma il tema della «produzione alimentare sostenibile» e della «global food security» sono indicati esplicitamente e con l'enfasi sopra richiamata, e sono presenti trasversalmente in tutte le proposte, più volte ripetuto nella prima, seconda e terza pagina.

Resta da verificare se questo enunciato (che costituisce comunque un rilevante canone ermeneutico, e una guida non trascurabile in sede applicativa) si sia tradotto in articolati con esso coerenti.

#### 4. LE MODIFICHE NELLA DEFINIZIONE DI ATTIVITÀ AGRICOLA

Sul piano giuridico, un primo significativo riscontro alle richiamate novità nelle finalità enunciate, si rinviene nell'essenziale definizione di «attività agricola», contenuta nell'art. 4(1) c) della proposta di riforma del regolamento sull'Aiuto Unico<sup>20</sup>, lì ove si dispone:

«1. Ai fini del presente regolamento si intende per:

(c) «attività agricola»,

- l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,
- il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli tradizionali, o
- lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

Se si compara questa definizione di *attività agricola* con quella, notissima, introdotta dal Regolamento n. 1782 del 2003, e riconfermata sostanzialmente immutata dal Regolamento n. 73 del 2009, definizione che considerava *attività agricola* «la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali»<sup>21</sup>, le differenze con la nuova definizione appaiono evidenti, lì ove quest'ultima non considera più sufficiente il semplice «mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali», ma

<sup>20</sup> V. *supra* nota 1.

<sup>21</sup> Art. 2(1) c) del Regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune.

richiede «il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori» e soprattutto aggiunge: «o lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati Membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

La novità definitoria c'è, ed è rilevante.

Si accentua il versante produttivo, e non soltanto di semplice mantenimento e di servizio, e l'*agrarietà* dell'attività svolta si misura in ragione della sua *idoneità* rispetto alle *attività produttive* di allevamento (il pascolo) o di coltivazione, che costituiscono il compito assegnato all'attività agricola in senso proprio da questa proposta di regolamento.

E le parole delle definizioni pesano, quando si tratta di valutare dal punto di vista giuridico le singole fattispecie concrete, per individuare il regime disciplinare applicabile.

Di più: la formula proposta coinvolge gli Stati Membri già nella conformazione definitoria, anche in ciò segnando una novità rilevante rispetto alla precedente definizione, che rinviava agli Stati membri soltanto sotto il profilo del mantenimento delle minime buone condizioni agronomiche e ambientali precisando analiticamente obiettivi e norme<sup>22</sup>, laddove nel testo oggi in discussione il rinvio alla competenza regolatrice degli Stati Membri è ben più ampio, facendo riferimento a un'attività *ulteriore* rispetto a quella del *mantenimento* della terra in idonee condizioni di capacità produttiva.

Il ruolo conformativo riconosciuto agli Stati Membri appare del resto non occasionale, ma assegnato *pour cause*, siccome logicamente connesso all'attenzione verso attività propriamente produttive, perché 27 Stati implicano 27 agricolture molto diverse, anzi – pensando alle tante agricolture italiane e di altri Paesi – ben di più di 27 agricolture.

Si coinvolgono gli Stati membri nel processo definitorio, riconoscendo che – all'interno di un'esplicita scelta di favore verso la produzione – a essi spetta definire il senso e i contenuti concreti delle attività, garantendo l'effettivo legame con le finalità perseguite in ragione delle peculiarità territoriali e delle tecniche adottate.

Si tratta di una novità importante, che investe la stessa struttura delle fonti, confermando la tendenza – anche in ambito europeo – verso una legislazione multilivello, nella quale diversi soggetti cooperano nel processo normativo, in una relazione che alla tradizionale dimensione gerarchica accompagna decisivi profili di competenza, declinati nell'ambito del canone di sussidiarietà.

<sup>22</sup> V. l'art. 5 e l'Allegato IV del Regolamento n. 1782/2003.

Alle novità nei contenuti assegnati all'attività agricola rispetto a quelli identificati pochi anni fa in sede di MTR, si accompagnano novità rilevanti di metodo nella regolazione.

Ne risulta una conferma del ricorso agli strumenti propri del *diritto regolatorio*, che per un verso accentra quale garanzia di unità dell'ordinamento giuridico europeo, ma nel contempo disegna una *centralizzazione regolatoria* flessibile, dinamicamente articolata a livello territoriale.

Si è parlato in altra occasione di *Codici europei dell'agricoltura* (Albisinni, 2011), sottolineando che l'Europa si va facendo anche attraverso l'adozione di *codici*, non di semplici testi unici, o di compilazioni di testi esistenti, ma di corpi disciplinari sistematicamente ordinati.

Oggi siamo in presenza di un passaggio ulteriore nell'elaborazione del modello, con proposte che prevedono l'adozione di tre o quattro Codici dell'agricoltura europea, ma che nella centrale definizione di attività agricola esprimono una dimensione plurilivello, chiamando gli Stati Membri a partecipare a un processo conformativo dislocato su più livelli attraverso integrazioni progressive.

In altre parole: l'unificazione definitoria nel suo stesso porsi sancisce e valorizza una riconosciuta valorizzazione delle possibili differenti declinazioni della definizione, pur unitaria.

##### 5. LA NUOVA FIGURA DELL'AGRICOLTORE ATTIVO – LA CONFUSIONE FRA PROFILI SOGGETTIVI E OGGETTIVI

Proprio il modello definitorio, centralizzato ma multilivello, unitario ma flessibile, adottato per l'*attività agricola*, induce a considerazioni critiche in riferimento a un'altra centrale definizione contenuta nella proposta di regolamento sui pagamenti diretti: quella relativa all'«active farmer» o «agricoltore in attività», di cui all'art. 9 della proposta.

Questo articolo ha conosciuto numerose versioni negli ultimi mesi, anche significativamente diverse tra loro. Sicché ogni analisi è necessariamente provvisoria, in attesa di verificare nei prossimi mesi gli esiti del confronto con il Consiglio e il Parlamento.

Secondo l'ultimo testo disponibile:

«1. Non sono concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche, o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche, se ricorre una delle seguenti condizioni:

(a) se l'importo annuo dei pagamenti diretti è inferiore al 5% dei proventi

totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente, oppure

(b) se le loro superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e se esse non svolgono su tali superfici l'attività minima stabilita dagli Stati membri a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c).

2. Il paragrafo 1 non si applica agli agricoltori che hanno percepito pagamenti diretti per un importo inferiore a 5 000 EUR per l'anno precedente.

3. È conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati in conformità all'articolo 55 al fine di stabilire:

(a) i criteri per determinare l'importo di pagamenti diretti pertinente ai fini dei paragrafi 1 e 2, in particolare nel primo anno di assegnazione di diritti all'aiuto, laddove il valore dei diritti all'aiuto non sia stato ancora fissato definitivamente, e nel caso dei giovani agricoltori;

(b) le eccezioni alla regola che impone di tenere conto delle ricevute relative all'anno fiscale più recente, laddove tali cifre non siano disponibili, e

(c) i criteri per determinare se le superfici agricole di un agricoltore debbano essere considerate principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

Questa disposizione, per la quale l'erogazione dei pagamenti diretti è limitata ai soli *agricoltori attivi*, modifica radicalmente il tradizionale impianto del primo pilastro, per il quale da sempre gli aiuti alla produzione o i pagamenti diretti sono stati erogati in ragione di parametri oggettivi, fossero essi accoppiati (come nei vecchi aiuti alla produzione) o disaccoppiati (a far tempo dalla MTR), prescindendo dalle qualità soggettive dei beneficiari.

L'approccio tradizionale era quello del noto pensiero maoista, per il quale non importa il colore del gatto; importa che il gatto prenda i topi.

Ben diverso – come è noto – è stato l'approccio seguito per il secondo pilastro. Tuttavia anche in questo caso il percorso evolutivo della disciplina comunitaria era stato nel senso di operare per congruità agli obiettivi perseguiti, e non per necessaria adesione a un prefissato modello soggettivo. Così, a far tempo dalla politica delle strutture, abbiamo assistito prima all'introduzione del modello esclusivo dello IATP, poi all'estensione all'agricoltore che gestisca un'azienda multifunzionale con impegno parziale nell'attività strettamente agricola<sup>23</sup>, e infine alla sostituzione della figura dello IATP con il riferimento all'azienda agricola che dimostri redditività, rispetti requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, e il cui imprenditore

<sup>23</sup> Con l'art. 1(2), 2) a) del Regolamento (CEE) n. 3808/89 del Consiglio del 12 dicembre 1989, che modifica il Regolamento (CEE) n. 797/85.

possieda conoscenze e competenze professionali adeguate<sup>24</sup>, così sostituendo al modello unico della direttiva n. 159/72, e ai plurimi modelli degli anni '80, una libertà di conformazione soggettiva misurata per congruità all'obiettivo.

In realtà elementi soggettivi di ammissibilità erano stati anticipati, di recente, già dal regolamento n. 73/2009, che nel sostituire il regolamento n. 1782/2003 per dichiarate «ragioni di chiarezza»<sup>25</sup>, aveva introdotto, all'art. 28, una disposizione innovativa, prevedendo:

«2. A decorrere dal 2010, gli Stati membri possono stabilire adeguati criteri oggettivi e non discriminatori per garantire che non siano concessi pagamenti diretti a una persona fisica o giuridica:

a) le cui attività agricole costituiscano solo una parte irrilevante delle sue attività economiche globali; o

b) la cui attività principale o il cui obiettivo sociale non sia l'esercizio di un'attività agricola».

La norma prevedeva che gli Stati membri “*possono stabilire*”, con ciò introducendo una facoltà e non un obbligo; facoltà che di fatto è rimasta inutilizzata.

Ma è stata facile previsione, all'epoca dell'introduzione di questa facoltà, osservare che – come in precedenza con la previsione degli istituti della modulazione e della condizionalità – eravamo in presenza di un meccanismo di innovazione normativa consolidato. In una prima battuta i regolamenti comunitari introducono facoltà per gli Stati membri, in seconda battuta le facoltà diventano dati obbligatori e sistematici (Albisinni, 2010): le definizioni mettono gambe, si radicano.

Va detto che questa disposizione era stata elaborata al fine di evitare condizioni di ingiustificata rendita fondiaria, favorite da una disciplina del regime unico di pagamento che ancora all'epoca del regolamento del 2009 qualificava come attività agricola anche il semplice mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali, in assenza di ogni esplicito collegamento con un'attività produttiva, quanto meno potenziale.

Il quadro – come si è già osservato – è profondamente mutato con le nuove proposte della Commissione.

La nuova definizione di *attività agricola*, richiedendo lo svolgimento di «un'attività minima che gli Stati membri definiscono», ove correttamente utilizzata e applicata, consente infatti di escludere in radice i meccanismi di rendita consentiti dai regolamenti n. 1782/2003 e n. 73/2009.

<sup>24</sup> Art. 5 del Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999.

<sup>25</sup> Così il secondo considerando del Regolamento n. 73/2009, lì ove si insiste anche su dichiarate esigenze di “*semplificazione*”.



In questo senso il requisito fissato dalla lettera (b) del par. 1 dell'art. 9 della proposta, con il richiamo alla «attività minima fissata dagli Stati membri» appare coerente con la definizione di base di *attività agricola*, mirando a garantire lo svolgimento *oggettivo* dell'*attività* richiamata dalla stessa rubrica dell'art. 9.

Ben diverso invece il requisito di cui alla lett. a) del par. 1 del medesimo articolo, lì ove richiede che *l'importo annuo dei pagamenti diretti sia superiore al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole*.

Il criterio paradossalmente finisce per penalizzare le aziende piccole e medie.

Considerato che i pagamenti diretti sono commisurati alla superficie, l'imprenditore agricolo titolare di un'azienda di superficie piccola o media, percepirà per default aiuti modesti; e se questo imprenditore integrerà (spesso necessariamente, proprio in ragione delle dimensioni aziendali) i proventi da attività agricole con proventi da attività non agricole, quasi certamente non riuscirà a rispettare la percentuale del 5% come sopra fissata.

Si aggiunga che il riferimento della norma ai «proventi totali da attività non agricole» va letto, allo stato, alla luce della definizione di attività agricola contenuta nell'art. 4 della proposta di regolamento in esame; dunque con riferimento alle sole attività primarie di coltivazione o allevamento, escluse le attività connesse di trasformazione o, ad esempio, quelle di agriturismo. Non valgono infatti i criteri nazionali di determinazione del reddito, ma quelli contenuti nel regolamento di qualificazione delle attività.

Diventa quindi ancora più difficile, e spesso nei fatti impossibile, che un imprenditore agricolo pluriattivo, o semplicemente titolare di un'azienda agricola multifunzionale, nella quale svolge attività di trasformazione e di agriturismo, possa rientrare nei parametri percentuali richiesti.

Al contrario, il proprietario di estese superfici fondiari, come tale beneficiario di un elevato importo complessivo di pagamenti diretti rapportati alla superficie, il quale non svolga attività connesse, potrà ben più facilmente rientrare nella percentuale richiesta<sup>26</sup>.

Il criterio contenuto nell'attuale testo dell'art. 9 non sembra dunque garantire in alcun modo che gli effettivi beneficiari dei pagamenti diretti siano coloro che sono *attivamente* impegnati nelle attività agricole.

<sup>26</sup> A modo di semplice esempio, è sufficiente considerare che – sulla base dell'attuale formulazione dell'art. 8 in esame – il beneficiario di pagamenti diretti per 30.000 euro l'anno potrà rientrare nei parametri richiesti, purché i proventi dalle attività non agricole non superino i 600.000 euro l'anno.

E l'attuale definizione di agricoltore attivo, nella misura in cui fa derivare un criterio di qualificazione non da ciò che si fa in azienda (come bene ha osservato De Filippis, 2012) ma da un dato esterno, cioè da quello che si fa al di fuori dell'attività agricola (tra l'altro con un incerto riferimento alle entrate, e non ai redditi), determina esiti per sé contraddittori.

La contraddittorietà e potenziale ingiustizia di tali esiti non sembra esclusa neppure dalla previsione contenuta nel par. 2 dell'art. 9 della proposta, secondo cui: «Il paragrafo 1 non si applica agli agricoltori che hanno percepito pagamenti diretti per un importo inferiore a 5.000 euro per l'anno precedente».

Il testo attuale, invero, esonererebbe gli agricoltori che hanno percepito meno di 5.000 euro non solo dal requisito soggettivo reddituale (con disposizioni condivisibile, proprio per la difficoltà di rispettare tale requisito da parte di chi percepisca modesti importi a titolo di pagamenti diretti), ma anche dal requisito oggettivo dello svolgimento della *attività minima stabilita dagli Stati membri*. E l'esonero dal requisito oggettivo appare in diretta contraddizione con la stessa essenziale definizione di attività agricola contenuta nell'art. 4 della proposta.

Si aggiunga che, almeno nel nostro Paese, la stragrande maggioranza dei pagamenti diretti erogati a far tempo dalla MTR si attesta al di sotto del limite dei 5.000 euro annuali (Frascarelli, 2012). Sicché mantenere l'attuale formulazione del par. 2 dell'art. 9 rischierebbe di vanificare in larga misura gli obiettivi di recupero di una prospettiva produttiva, enunciati nelle relazioni introduttive alle diverse proposte.

In realtà lo stesso impianto del regolamento sembra offrire una possibile soluzione, che consenta di declinare i requisiti necessari per il riconoscimento del diritto al pagamento in ragione di parametri, anche soggettivi, coerenti con la pluralità delle forme organizzative in agricoltura nei diversi Stati membri, in particolare chiamando gli Stati – nell'esercizio della loro competenza concorrente e nel rispetto del canone di sussidiarietà – a integrare nel concreto le fattispecie applicative, così come previsto nell'art. 4(1) c) in riferimento alla definizione della «attività minima» richiesta per dar luogo ad attività agricola.

Nell'ambito di una previsione siffatta si potrebbe anche individuare una relazione, non fra «importo annuo dei pagamenti diretti» e «proventi totali ottenuti da attività non agricole», ma piuttosto fra «importo annuo dei pagamenti diretti» e «proventi totali ottenuti da attività agricole quali definite all'art. 4(1) c)», così riportando il criterio di qualificazione all'interno di ciò che si fa nell'azienda agricola.

Ancora due brevi considerazioni sulla semplificazione. Nel sistema com-

plessivo che emerge dalle misure proposte non sembra realizzata appieno quella semplificazione, che pure è indicata come obiettivo centrale nella relazione introduttiva.

Lo spaccettamento del pagamento unico in una pluralità di pagamenti<sup>27</sup>, il primo e il secondo dei quali sembrano in realtà legati a un unico presupposto<sup>28</sup>, l'inserimento nel primo pilastro di pagamenti specifici legati a politiche territoriali non produttive e a qualità soggettive non paiono esprimere né semplificazione, né compiuta coerenza rispetto alle dichiarate ragioni della *food security*.

## 6. SVILUPPO RURALE E PARTENARIATO

A me sembra che la proposta di regolamento sullo Sviluppo rurale, al di là delle modifiche di impianto e dell'abbandono del meccanismo degli Assi e dell'adozione di un sistema basato su alcune Priorità (Sotte, 2012), segni sul piano istituzionale un passo indietro quanto alla definizione di meccanismi di *governance* uniforme.

Il piano strategico nazionale, espressamente richiesto dal Regolamento n. 1698/2005<sup>29</sup> che aveva in ciò significativamente innovato rispetto al Regolamento n. 1257/1999, non è più previsto come atto necessario. Si lascia agli Stati membri, che presentano programmi regionali, la facoltà di scegliere se presentare anche una disciplina nazionale contenente gli elementi comuni a tali programmi<sup>30</sup>.

Si torna dunque al tema cruciale del rapporto fra diritto ed economia, fra strumenti di governo giuridico e di governo economico.

Nelle ultime proposte si opera nel senso dell'unificazione attraverso Codici europei contenenti definizioni uniformi<sup>31</sup> (prescindendo a questi fini dalla qualità o coerenza delle definizioni, ma prendendo comunque atto dell'unificazione che ne segue), ma ci si ritrae dalle scelte di *governance*, che vengono ulteriormente localizzate, anche sotto il profilo procedimentale.

Il regolamento del 2005 sullo sviluppo rurale, innovando rispetto a quello del 1999, aveva definito le procedure di consultazione per l'elaborazione, adozione, e implementazione dei PSR, e aveva individuato i soggetti legittimati

<sup>27</sup> Cfr. l'art. 1, lett. b) della proposta di regolamento sui pagamenti diretti.

<sup>28</sup> Cfr. l'art. 29 della proposta di regolamento sui pagamenti diretti.

<sup>29</sup> V. gli artt. 11 e 12 del Regolamento n. 1698/2005.

<sup>30</sup> V. l'art. 7(3) della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

<sup>31</sup> V. l'art. 2 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

a partecipare al procedimento, richiamando i principi di *complementarietà*, *sussidiarietà*, e *partenariato*, dando di quest'ultimo puntuale declinazione:

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

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

b) le parti economiche e sociali,

c) qualsiasi altro organismo rappresentativo della società civile, le organizzazioni non governative, incluse quelle ambientali, e gli organismi per la promozione della parità tra uomini e donne»<sup>32</sup>;

precisando che:

«Il partenariato interviene nell'elaborazione e nella sorveglianza dei piani strategici nazionali, nonché nella preparazione, attuazione e sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale. Gli stati membri coinvolgono tutti i partner appropriati nelle varie fasi della programmazione, compatibilmente con le scadenze fissate per ciascuna fase»<sup>33</sup>,

e nell'art. 11, lì ove prevede che:

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

L'assetto formale, oltre che quello materiale, della disciplina del governo dell'agricoltura nel nostro Paese, era stato conformato in misura significativa dalle scelte espresse nel regolamento sullo sviluppo rurale del 2005, 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*».

In altre parole, Stato e Regioni, e più in generale tutti soggetti istituzionali di governo dell'agricoltura, non potevano ignorare le prescrizioni del regolamento del 2005 sullo sviluppo rurale, quanto ai procedimenti, alle competenze e ai soggetti, espressione delle parti economiche e sociali e della società civile, cui era stata riconosciuta esplicita legittimazione «*nell'elaborazione e nella sorveglianza dei piani strategici nazionali, nonché nella preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale*»<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Cfr. la più ristretta previsione contenuta nell'art. 8 del reg. (CE) n. 1260/1999.

<sup>33</sup> Art. 6, par. 3, reg. (CE) n. 1698/2005.

<sup>34</sup> Art. 6, par. 3, reg. (CE) n. 1698/2005, cit.

Il mancato rispetto di tale principio, e delle esplicite regole di legittimazione e di procedimento che da esso traevano origine, poteva inficiare la stessa legittimità dei provvedimenti nazionali e regionali di concreta declinazione delle scelte; con l'ulteriore conseguenza di una possibile sindacabilità di tali provvedimenti in sede giurisdizionale, poiché l'eventuale contrasto con principi e disposizioni introdotte dal regolamento comunitario poteva essere inteso come violazione di norme sulle fonti, alla stregua del richiamato testo vigente dell'art. 117 cost.

Tutto ciò, ivi inclusa la specifica individuazione degli *stakeholders*, legittimati siccome portatori di interessi esplicitamente riconosciuti e protetti, è in qualche modo è scomparso dalla proposta di regolamento sullo sviluppo rurale oggi in discussione.

Si utilizzano formule quali quella del "partenariato al livello pertinente"<sup>35</sup>, si ipotizzano forme di "*partenariato pubblico-privato*" nell'ambito delle attività LEADER<sup>36</sup>, si disegna un partenariato europeo per l'innovazione in collegamento con la Rete Rurale Europea di Sviluppo Rurale (Sotte, 2012), ma nella sostanza si pongono a disposizione alcuni riferimenti i cui contenuti sono tutti da definire e appaiono evocati più che normati.

D'altro canto, se tutto ciò determina un possibile ampliamento degli spazi nazionali, e soprattutto regionali, risulterà decisiva la qualità dell'amministrazione pubblica dell'agricoltura, regionale oltre che centrale, nel nostro come negli altri Stati membri.

## 7. LA NUOVA OCM UNICA

Anche in materia di OCM la prima novità, rilevante, investe il metodo adottato, con la presentazione della proposta di riforma della OCM in unico contesto, unitamente alle proposte relative al primo e al secondo pilastro, ai controlli, e al finanziamento della PAC.

Considerare la OCM unica come capitolo di un progetto unitario, che condivide tempi e logiche degli altri strumenti di regolazione e di intervento di una Politica agricola complessivamente intesa, recupera indicazioni sistematiche, presenti già nell'originario Trattato istitutivo della CEE, ma sinora largamente trascurate, a fronte di atti normativi e di prassi, che conoscevano risposte separate e distinte per i versanti disciplinari della produzione e della commercializzazione.

<sup>35</sup> Art. 2(1), g) della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

<sup>36</sup> Art. 44(2) della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

Resta confermata la tendenza, introdotta già del regolamento del 2007<sup>37</sup>, a unificare in un unico testo le disposizioni prima contenute in decine di regolamenti distinti per filiere di prodotto (Costato, 2009), con quanto ne segue in termini di codificazione e unificazione degli istituti. È sufficiente in proposito ricordare il caso della OCM vino, mantenuta separata in occasione della riforma del 2008<sup>38</sup>, e dopo appena un anno collocata all'interno del testo consolidato della OCM unica<sup>39</sup>. È vero che nel 2009 le norme dell'OCM vino del 2008 sono state trasferite all'interno dell'OCM unica senza modifiche testuali. Ma dal punto di vista dell'impatto sulla concreta regolazione, trasferire una pluralità di disposizioni da un testo che costituisce un insieme in sé compiuto (il regolamento sul vino del 2008), e inserirle all'interno di un più ampio e generale documento normativo, importa una modifica profonda anche se non immediatamente apparente, perché comporta che l'interpretazione e l'applicazione vanno fatte sulla base dei principi unitari desumibili dal documento normativo inteso nella sua interezza.

Viene altresì confermato, e per certi versi accentuato rispetto al testo del 2007 in ragione del ricorso al nuovo istituto degli *atti delegati* che affianca e integra il potere di adottare *atti di esecuzione*<sup>40</sup>, l'ampliamento degli spazi di regolazione assegnati alla Commissione da un atto generale, che prevalentemente (e, direi, necessariamente, per interna logica) si pone come regolamento di principi più che di singole prescrizioni.

I poteri della Commissione, pur assistita dal comitato di cui al Regolamento (UE) n. 182/2011, sono assai penetranti, e vanno dalle caratteristiche dei prodotti, alla pezzatura, al nome commerciale, all'etichettatura, alle denominazioni, all'origine e alla provenienza.

Un'ulteriore significativa novità (a fianco delle misure di intervento sui mercati – Canali, 2012) investe i contenuti potenziali della disciplina che concretamente deriverà dall'approvazione della proposta di nuovo regolamento; novità che a mio avviso richiederebbe un'attenta riflessione anche da parte del Parlamento Europeo, chiamato ad attribuire alla Commissione Europea deleghe di notevole ampiezza e con una dimensione temporale di fatto indeterminata<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> V. il Regolamento (CE) del Consiglio n. 1234/2007, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

<sup>38</sup> Regolamento (CE) del Consiglio del 29 aprile 2008, n. 479/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e recante modifica di alcuni regolamenti.

<sup>39</sup> Con il Regolamento (CE) del Consiglio del 25 maggio 2009, n. 491/2009.

<sup>40</sup> V. *supra* par. 1.3.

<sup>41</sup> V. artt. 160 e 161 della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

Dal complessivo testo della proposta emerge infatti un orizzonte di crescente e progressiva globalizzazione della disciplina dei mercati agroalimentari, senza che sia chiaramente esplicitata la relazione fra tale orizzonte e l'obiettivo di sostenere la *food security* e l'industria agroalimentare europea; obiettivo che pure è espressamente dichiarato nelle premesse della proposta di riforma della OCM unica (così come nelle premesse delle altre coeve proposte di riforma della PAC)<sup>42</sup>.

Questo orizzonte trova esemplare rappresentazione nelle disposizioni che riguardano le norme di commercializzazione dei prodotti agricoli<sup>43</sup>.

Per essere venduti nei mercati europei i prodotti devono essere conformi alle norme di commercializzazione fissate con specifiche direttive o adottate dalla Commissione<sup>44</sup>.

Tale generale principio trova però una deroga importante in una disposizione fortemente innovativa prevista dalla proposta di nuovo regolamento qui in commento, non esistente nel testo a oggi vigente di OCM unica; disposizione secondo la quale i prodotti conformi alle norme adottate dalla *Codex Alimentarius Commission* e dall'UNECE sono considerati d'ufficio conformi alle norme europee di commercializzazione<sup>45</sup> e sono pertanto liberamente commerciabili in Europa, salvo che la Commissione Europea non decida di introdurre deroghe all'operare di tale disposizione<sup>46</sup>.

I possibili esiti in termini di *sovranità agro-alimentare europea* sono significativi e vanno ben oltre i meccanismi istruttori e decisorie europei tradizionali, per i quali le norme adottate delle organizzazioni internazionali sono state sin qui prese in considerazione dalla Commissione e dal Consiglio nelle proprie deliberazioni, ma sempre ed esclusivamente nell'ambito di una previa decisione esplicita. In assenza di che le norme delle organizzazioni internazionali sono rimaste raccomandazioni di *soft law* non cogenti.

Con le nuove disposizioni proposte in tema di OCM unica, invece, le norme adottate dalla *Codex Alimentarius Commission* e dall'UNECE potranno entrare nell'ordinamento giuridico europeo, acquistando i caratteri della *hard law*, in assenza di previa esplicita decisione di accettazione da parte delle istituzioni europee.

In altre parole: organizzazioni internazionali, che non rispondono a criteri di legittimazione democratica e di diretta sindacabilità, e la cui *accountability*

<sup>42</sup> V. *supra* par. 1 e 3.

<sup>43</sup> Titolo II, Cpo I, Sezione I, della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

<sup>44</sup> Art. 56(1)(2) della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

<sup>45</sup> Art. 56(3) e Allegato V della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

<sup>46</sup> Art. 57 della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

è stata in più occasioni valutata criticamente, potranno adottare norme, cui i cittadini europei saranno direttamente soggetti.

La disposizione contenuta nella proposta di nuova OCM unica, infatti, definisce regole di produzione normativa, che non passano per un filtro necessario, né del Consiglio né del Parlamento Europeo, ma soltanto della Commissione. E ove la Commissione non ritenga di esercitare il proprio potere di deroga o di eccezione, le norme adottate dai richiamati organismi internazionali saranno di diretta applicazione in Europa.

Mentre nel caso dell'esercizio dei poteri delegati, il Parlamento Europeo può, entro il termine fissato nell'atto legislativo di delega, sia pure a maggioranza assoluta dei propri membri, negare il consenso, e in tal caso l'atto delegato non entra in vigore<sup>47</sup>; nel caso di mancato esercizio da parte della Commissione dei poteri delegati per l'eventuale introduzione di deroghe o eccezioni alle norme delle organizzazioni internazionali<sup>48</sup>, il Parlamento non ha questo potere.

#### 8. UN CONFRONTO FRA LE RAGIONI DELLA POLITICA E LE RAGIONI DELLA TECNICA

In esito a una prima sommaria analisi dello strumentario giuridico che caratterizza le proposte della Commissione (analisi necessariamente provvisoria e tentativa, in ragione della non definitività dei testi), sembra di dover prendere atto che le novità nelle misure proposte sono complessivamente ben maggiori di quanto poteva apparire qualche mese fa a una prima lettura; e sono novità rilevanti sia nel metodo che nei contenuti, non sempre tra loro coerenti e omogenei.

La chiave che unifica queste novità sembra essere quella del confronto fra le ragioni della politica e le ragioni della tecnica.

Una politica così complessa, come la politica di governo dell'agricoltura e dell'agroalimentare di 27 paesi tra loro assai diversi, deve delegare almeno in parte alla tecnica decisioni, che di fatto operano arbitraggi fra interessi non necessariamente omogenei.

La sollecitazione che sembra di poter rivolgere al Parlamento Europeo in sede di esame e discussione delle proposte, è che quanto meno questa delega alla tecnica sia manifesta e dichiarata, e conseguentemente trasparente e sindacabile.

<sup>47</sup> Art. 290 TFUE.

<sup>48</sup> Art. 57 della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.



## RIASSUNTO

Le proposte di modifica della PAC presentate dalla Commissione Europea nell'ottobre del 2011 propongono novità giuridiche rilevanti, sia sotto il profilo istituzionale che quanto ai contenuti.

Sotto il profilo istituzionale, il lavoro esamina i possibili esiti del Trattato di Lisbona in tema di disciplina e governo della PAC, in ragione dell'adozione della procedura legislativa ordinaria con l'attribuzione di nuove competenze al Parlamento Europeo, dell'enunciazione del canone di competenza concorrente fra Unione e Stati membri, e dell'attribuzione di nuovi poteri attribuiti alla Commissione Europea.

Quanto ai contenuti, il lavoro sottolinea la rinnovata attenzione verso i temi dell'autosufficienza alimentare, e analizza le modifiche alla definizione di attività agricola rispetto alla definizione introdotta dal regolamento n. 1782/2003, e i possibili esiti derivanti dall'adozione della nuova figura di agricoltore attivo.

L'esame degli elementi maggiormente significativi contenuti nel nuovo regolamento sulla OCM unica e nel regolamento sullo sviluppo rurale completa l'indagine, che si conclude con la considerazione che la chiave di lettura unificante delle novità proposte dalla Commissione può essere rinvenuta nel decisivo confronto fra le "ragioni della politica" e le "ragioni della tecnica".

## ABSTRACT

*EU Commission proposals for the first pillar of CAP: a new framework or a deja vu?* The proposals for new regulations on Common Agricultural Policy, delivered by the EU Commission in October 2011 are characterized by significant new elements, both with reference to the institutional framework and with reference to the content of the rules.

With reference to the institutional framework, the paper analyzes the possible consequences of the Lisbon Treaty on CAP discipline, taking into account the adoption of the ordinary legislative procedure with the new competences recognised to EU Parliament, the rule of shared competence between EU and Member States, and the new delegated powers assigned to European Commission.

With reference to the content of the proposed rules, the paper underlines the renewed attention toward food security, and analyzes the modification to the definition of agricultural activity which was originally introduced by Regulation No 1782/2003, and the new definition of "active farmer".

In the final part the paper analyses the most significant elements of the proposed regulation on Unique CMO and on rural development, adopting as general conclusion the consideration that the common element unifying the different proposals of the European Commission may be found in the essential dialogue between "politics" and "techniques".

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ALBISINNI F. (2009): *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet, Torino.

ALBISINNI F. (2010a): *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in «Riv. dir.agr.», I, 206.

- ALBISINNI F. (2010b): *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in «Riv.dir.agr.», 2010, 1, p. 607.
- ALBISINNI F. (2011): *I codici europei dell'agricoltura, dopo Lisbona*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, a cura di Costato L., Borghi P., Russo L., Manservigi S., Jovene ed., Napoli, p. 17.
- ANANIA G. (2012): *Osservazioni sulle proposte per la nuova PAC*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma.
- BIANCHI D. (2009): *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, in «Riv.dir.agr.», 1, p. 592.
- BLUMANN CL. (2008) : *La PAC et le Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament.
- CANALI G. (2012): *L'Ocm unica e le misure di mercato*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma.
- COSTATO L. (2003): *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, in «Dir.giur.agr.amb.», p. 663.
- COSTATO L. (2008): *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament.
- COSTATO L. (2010): *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in «Riv.dir.alim.» ([www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)), 1, p. 3.
- COSTATO L. (2011a): *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac*, in «Agricoltura Istituzioni Mercati», n. 2, p. 13.
- COSTATO L. (2011b): *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, in «Riv.dir.agr.», 1, p. 119.
- COSTATO L. (a cura di) (2009): *Commentario al regolamento (CE) n. 1234/2007*, in *Le nuove leggi civ.comm.*, p. 1.
- DE FILIPPIS F., FRASCARELLI A. (2012): *Il percorso, l'impianto e gli obiettivi della riforma della PAC*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma.
- FRASCARELLI A. (2012): *Il nuovo sistema di pagamenti diretti*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma.
- GENCARELLI F. (2010): *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, in «Dir.giur.agr.alim.amb.», p. 734.
- JANNARELLI A. (2006): *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in «Riv.dir.agr.», 1, p. 183.
- JANNARELLI A. (2007): *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, in «Riv.dir.agr.», 1, p. 3.
- JANNARELLI A. (2009): *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, in «Dir.giur.agr.alim.amb.», p. 375.
- SOTTE F. (2012): *Il secondo pilastro*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma.