

Ferdinando Albisinni

ISTITUZIONI E REGOLE DELL'AGRICOLTURA DOPO IL TRATTATO DI LISBONA*

SOMMARIO: 1. Finalità e principi – 2. Strumenti – 3. Competenze e procedure – 4. Le riforme, prima e dopo Lisbona: economia o diritto ? – 5. La ri-nazionalizzazione delle risorse e la centralizzazione regolatoria – 6. Nuovi istituti: il futuro o il ritorno al passato ? – 7. La Commissione e le regole del mercato agroalimentare – 8. Alcune ipotesi.

1.- Finalità e principi

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 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 ordinaria¹, 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 membri² (sicché gli Stati membri possono “possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore” qualora l'Unione non abbia esercitato la propria competenza³; anche se di fatto la pervasiva e risalente normativa di fonte europea sembra lasciare ben poco spazio

*) Relazione presentata alla Giornata di studio su “Il Trattato di Lisbona e l'agricoltura”, organizzata dall'Università di Pisa il 25 giugno 2010.

¹) V. *infra* par.3.

²) V. art. 2, par. 2 lett. d) del TFUE. La disposizione peraltro esclude dall'ambito della concorrenza concorrente ed 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 tollerebbero 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), ed art. 4, par. 2, lett.e), così rimarcando la dimensione anche locale della declinazione delle discipline di protezione ambientale.

³) Art. 2, par. 2 TFUE.

all'intervento nazionale, al di là del ricorso alla formula della competenza concorrente)⁴, 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)⁵, le novità disciplinari di merito nei più recenti trattati appaiono ad una prima lettura effettivamente assai limitate⁶.

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.

Una novità è presente nell'art. 38 del TFUE, lì ove questo si apre con una solenne affermazione, assente dall'art. 32 del TCE, e nel primo comma del primo paragrafo dichiara: *“L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca”*.

L'enunciato non costituisce un'innovazione in termini di disciplina sostanziale, quanto piuttosto in termini di redazione dell'articolato, perché di *“instaurazione di una politica agricola comune”*, che deve accompagnare *“il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli”*, parlava già il par. 4 dell'art. 32 TCE, con formula ripresa pressoché identica dal par. 4 dell'art. 38 TFUE, salva l'ovvia sostituzione del riferimento al *“mercato interno”* rispetto al precedente riferimento al *“mercato unico”*.

Resta la conferma, resa solenne ed esplicita sul piano del linguaggio, di una scelta che ancora oggi – come già oltre cinquanta anni fa – vede nella politica agricola comune una delle necessarie politiche fondanti della Comunità e dell'Unione Europea.

Al di là di questa indicazione iniziale, per il resto gli artt. 38, 39, 40, 41, del TFUE riproducono il testo degli artt. 32, 33, 34, 35, del TCE⁷.

La scelta di mantenere immodificate le norme che attengono a finalità e principi della politica agricola comune appare in qualche misura sorprendente, ove si considerino le radicali innovazioni, che nell'arco di alcuni decenni hanno profondamente ridisegnato le finalità assegnate alla PAC e gli stessi principi fondanti che la caratterizzano⁸.

⁴) Cfr. sul punto, con opinione parzialmente diversa da quella espressa nel testo A.GERMANÒ – E. ROOK BASILE, *manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2^a ed., 2010, p. 97 ss. Occorre sottolineare che la competenza concorrente di cui agli artt. 2 e 3 del TFUE si declina in modo assai diverso da quella prevista ad esempio dall'art. 117 cost., siccome assegna agli Stati membri una competenza soltanto residuale “nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria” competenza, senza distinguere fra determinazione di principi fondamentali e restante disciplina.

⁵) 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, 2010, I, p. 3.

⁶) 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 q. Riv., 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.

⁷) Con la specificazione, esplicitata nel par. 1, comma 2, dell'art. 38 del TFUE – ma già implicitamente contenuta nel testo presente nell'art. 32 del TCE – secondo cui: «I riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine “agricolo” si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore».

⁸) 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

E' sufficiente ricordare le componenti ambientale e di sostenibilità, che da anni sono divenute elemento essenziale di tutti gli interventi di politica agricola⁹, il progressivo ampliamento degli interventi a comprendervi anche i prodotti forestali¹⁰ nonostante il legno sia tuttora escluso dall'elenco di cui all'Allegato I del TFUE, la valorizzazione della multifunzionalità e la crescente attenzione alle politiche di qualità¹¹, per constatare la singolarità del silenzio serbato su questi temi dagli articoli che nel TFUE, oltre cinquanta anni dopo il TCE, sembrano ignorare totalmente il tempo trascorso.

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 ed 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, ed 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 ad 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;*

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”. Per un commento di questa decisione e per ulteriori riferimenti v. R.CAPONI, *Dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona*, in *Foro it.*, 2010, IV, c.277 ss.

⁹) Già a partire dagli anni '80 del secolo passato, con l'esplicita attrazione di finalità di tutela ambientale prima nell'ambito di politiche territorialmente definite e poi all'interno delle più generali scelte di politica agricola; per riferimenti sull'evoluzione della disciplina in materia v. G.GALLONI – C.TAROLO – C.DONNHAUSER, *Agricoltura e ambiente. Il cambiamento di rotta della nuova PAC e la sua attuazione in Italia*, Milano, 1995; F.ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale*, Roma, 2004.

¹⁰) Prima con interventi specifici, giustificati nell'ambito di scelte intese alla riduzione di produzione agricole eccedentarie, e da ultimo, con il Regolamento CE del Consiglio n. 1698/2005 del 20 settembre 2005, “sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)”, con misure direttamente rivolte ai detentori di aree forestali ed intese ad “accrescere la competitività del settore agricolo e forestale” congiuntamente intesi; per riferimenti ed analisi v. *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, a cura di L.PAOLONI, Roma, 2009.

¹¹) Per ulteriori indicazioni in punto sia consentito rinviare a F.ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000.

e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.”¹².

Eppure le scelte 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 ad incrementare, ma piuttosto a contenere la *produttività* per unità di superficie.

Più di recente, l'abbandono dei pagamenti accoppiati in favore di quelli disaccoppiati, con l'adozione del Regime Unico di Pagamento¹³, ha privilegiato finalità diverse da quelle della “*stabilizzazione dei mercati*”, mirando a favorire la libertà di scelta delle imprese¹⁴ anche a prezzo di una maggiore volatilità dei mercati, nella persuasione che la piena concorrenza sia lo strumento più idoneo a consentire un'efficiente allocazione delle risorse, anche qualora ciò implichi – come avvenuto negli ultimi anni – una rilevante instabilità dei prezzi ed una forte contrazione della produzione europea di alcune essenziali *commodities*¹⁵, con la conseguente necessità di ricorrere a crescenti acquisti sul mercato internazionale.

Si aggiunga che il *disaccoppiamento*, per sua natura, siccome disancorato da obiettivi produttivi, non appare in quanto tale finalizzato ad 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 mercato¹⁶.

¹²) Così l'art. 39, par. 1, del TFUE.

¹³) 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.

¹⁴) Cfr. il considerando 28 del regolamento CE n. 1782/2003; per maggiori indicazioni in argomento sia consentito rinviare al mio *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo, 2005.

¹⁵) Si veda per tutti il caso del grano duro, i cui prezzi sono scesi dai 50 euro al q.le dell'autunno 2008 ai 14 euro al q.le della primavera 2010.

¹⁶) 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

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 ed ambientale ben diverso da quello che caratterizza l'Europa del XXI secolo.

E' pur vero che, anche nel Trattato che nel 2004 aveva previsto una Costituzione per l'Europa¹⁷ (trattato mai entrato in vigore, ma le cui indicazioni – come è noto - sono state in più punti riprese dal Trattato di Lisbona)¹⁸, gli articoli dedicati alla politica agricola comune riproducevano pressoché testualmente gli articoli del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea¹⁹, e che le risalenti formule che identificano le finalità della PAC sarebbero così ampie e generiche da costituire secondo alcuni commentatori “finalità *passe-partout*”²⁰, 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 TFUE²¹.

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 ed 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 ed 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.

D'altro canto, non va trascurato che l'individuazione dell'oggetto e delle finalità della politica agricola nel Trattato istitutivo della Comunità (ed 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

produttori e 2 organizzazioni del settore. Sull'intera vicenda è attualmente pendente il giudizio promosso dalle imprese sanzionate innanzi ai giudici amministrativi.

¹⁷) “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa”, sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004, in GUCE, 16 dicembre 2004, C-310.

¹⁸) Cfr. *Le traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union Européenne ?*, a cura di E. BROSSET, C. CHEVALLIER-GOVERS, V. EDJAHARIAN, C. SCHNEIDER, Bruxelles, 2009.

¹⁹) V. A.GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *Diritto agrario*, in “Trattato di diritto privato dell'Unione Europea” dir. da G.Ajani e G.A.Benacchio, Torino, 2006, p. 3 ss.

²⁰) 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.

²¹) 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, Milano, 1997, Parte speciale, tomo I, 1, a p. 8; e v. la giurisprudenza ivi citata.

generale, ove giudicati contrastanti con l'oggetto²² o con le finalità della politica agricola, quali risultanti dal Trattato istitutivo o dagli atti di adesione²³.

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)* ad *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 bilancio²⁴, e le politiche mercantili internazionali dettate in funzione di interessi essenzialmente diversi da quelli agricoli), alle quali è riconosciuta una 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, ed oggi da parte dell'Unione.

2.- Strumenti

Analogamente, quanto agli strumenti di intervento, nell'art. 40 del TFUE ancora si prevede, come già nell'art. 34 del TCE:

²²) 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 ed 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, ditalché i regolamenti impugnati devono essere annullati.»

²³) 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.

²⁴) 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.

“1. Per raggiungere gli obiettivi previsti dall'articolo 39 è creata un'organizzazione comune dei mercati agricoli.

A seconda dei prodotti, tale organizzazione assume una delle forme qui sotto specificate:

- a) regole comuni in materia di concorrenza;*
- b) un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali del mercato;*
- c) un'organizzazione europea del mercato.*

2. L'organizzazione comune in una delle forme indicate al paragrafo 1 può comprendere tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi definiti all'articolo 39, e in particolare regolamentazioni dei prezzi, sovvenzioni sia alla produzione che alla distribuzione dei diversi prodotti, sistemi per la costituzione di scorte e per il riporto, meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione.”.

Il nuovo testo riproduce parola per parola il testo del 1957, vale a dire un testo elaborato in anni in cui l'assetto del commercio mondiale era ben diverso, ed in cui la politica agricola era soprattutto intervento diretto sul mercato.

Sicché, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il governo europeo dei mercati agricoli prevede il possibile ricorso a tutta una serie di misure già previste nel TCE, e così fra l'altro: regolamentazione dei prezzi, sovvenzioni alla produzione e alla distribuzione, sistemi per la costituzione di scorte, meccanismi di stabilizzazione. E con ciò esprime, almeno sul piano del linguaggio e degli enunciati, una filosofia dirigista, che rinvia ad epoche e periodi in cui si parlava di pianificazione, più che di programmazione.

Al generale quadro disciplinare così definito si accompagna, sul piano operativo, la previsione di penetranti poteri del Consiglio, ai sensi del successivo art. 43 del TFUE, che - dopo aver assegnato alla procedura legislativa ordinaria, con l'intervento di Commissione, Parlamento e Consiglio, l'adozione delle disposizioni in tema di organizzazione comune dei mercati agricoli e per il perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca²⁵ - al par. 3 dispone:

“3. Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le misure relative alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, nonché alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca.”.

Dal punto di vista formale, quest'ultima disposizione è nuova ed originale – come è segnalato, nella struttura del testo, dall'inserimento di un nuovo paragrafo, il par. 3, all'interno della scansione in paragrafi contenuta nel testo del precedente art. 37 del TCE, oggi sostituito dall' art. 43 del TFUE.

Dal punto di vista sostanziale, in realtà, il Consiglio già in precedenza disponeva di tali poteri, nell'ambito della generale previsione secondo cui, ai sensi dell'art. 37 del TCE, par. 2, comma 3: *“Su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, stabilisce regolamenti o direttive, oppure prende decisioni, senza pregiudizio delle raccomandazioni che potrebbe formulare.”.*

In altre parole, il Consiglio, nell'ambito della procedura speciale prevista per gli atti della politica agricola comune, poteva esercitare sia generali funzioni legislative sia specifiche funzioni di governo e di intervento congiunturale, sui prezzi, i prelievi, gli aiuti e le limitazioni quantitative, come su ogni altro genere di questioni comunque rientranti nella

²⁵) Parr. 1 e 2 dell'at. 43 TFUE, su cui v. *infra* par. 3.

PAC.

Nel momento in cui, con il Trattato di Lisbona, l'esercizio della generale competenza legislativa anche nella materia agricola è soggetto alla *procedura legislativa ordinaria*²⁶, si è ritenuto opportuno distinguere sul piano formale provvedimenti aventi contenuto di regolazione disciplinare, ricondotti alla procedura ordinaria che assegna un ruolo di decisivo co-protagonista al Parlamento europeo, ed interventi gestionali e di diretto governo dell'economia, che restano – anche nel nuovo assetto istituzionale – assegnati alla responsabilità del Consiglio.

Si tratta di strumenti di intervento su snodi essenziali del mercato, in una logica di *governo dell'economia*, che sconta la possibile inadeguatezza delle politiche di concorrenza e di mercato per sé sole, in riferimento agli obiettivi perseguiti nel settore agricolo; strumenti di intervento che hanno a lungo connotato le basi stesse della politica agricola comune, ma che sono stati sostanzialmente accantonati negli ultimi anni anche in ragione degli accordi internazionali stipulati in sede WTO²⁷; sicché un eventuale nuovo ricorso a tali strumenti di intervento potrebbe dar luogo a vivaci contenziosi internazionali.

In analoga prospettiva si collocano le disposizioni in materia di regole di concorrenza.

L'art. 42 TFUE, al par. 1, assegna al Consiglio e del Parlamento, congiuntamente, nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura legislativa ordinaria, la competenza a determinare l'ambito di applicazione delle disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli²⁸, con ciò innovando rispetto alla disposizione precedentemente contenuta nel par. 1 dell'art. 36 TCE, che assegnava tale competenza al solo Consiglio collocandola all'interno della speciale procedura "agricola".

Al successivo par. 2, tuttavia, l'art. 42 TFUE mantiene al Consiglio gli specifici poteri di intervento, che al Consiglio erano già assegnati in precedenza dal par. 2 dell'art. 36 TCE, e dispone:

“Il Consiglio, su proposta della Commissione, può autorizzare la concessione di aiuti:

- a) per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali;*
- b) nel quadro di programmi di sviluppo economico.”*

Sotto il profilo formale della tecnica redazionale, il par. 2 dell'art. 42 TFUE esclude l'inciso *“in particolare”* contenuto nel par. 2 dell'art. 36 TCE²⁹, a sottolineare – anche sul piano del linguaggio – che l'attribuzione al Consiglio delle competenze in discorso non costituisce applicazione della generale previsione contenuta nel par. 1 del medesimo articolo, ma al contrario si distingue da quella assegnando a tale competenza una sua specifica autonomia.

Resta da chiedersi il senso del mantenimento al Consiglio di specifiche competenze quali quelle sopra richiamate:

²⁶) Su cui v. *infra* par. 3.

²⁷) In argomento v. P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech (prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale)*, Milano, 2004; L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, 3^a ed. con la collaborazione di L. RUSSO, Padova, 2008.

²⁸) Sulla *“tensione”* fra politica agricola e regole di concorrenza v. A. JANNARELLI, *La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione “speciale”*, in q. Riv., 2009, I, p. 515.

²⁹) L'art. 36, par. 2, del TCE recitava: *“Il Consiglio può in particolare autorizzare la concessione di aiuti: a) per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali, b) nel quadro di programmi di sviluppo economico.”*

- se sia da ricondurre soltanto alla medesima logica che ha determinato la riproduzione senza modifiche degli artt. 32, 33, 34, 35, del TCE nel testo degli artt. 38, 39, 40, 41, del TFUE, logica per la quale in sede di redazione del Trattato di Lisbona si è preferito intervenire il meno possibile sul testo esistente delle norme del TCE in tema di politica agricola, al fine di non ampliare l'area di potenziale disaccordo e conflitto fra gli Stati membri in sede di negoziati per il Trattato di Lisbona (per tale ragione mantenendo in capo al Consiglio, cioè in capo alla sede tipica del negoziato interstatale, i tradizionali poteri di intervento sull'economia e sui mercati); e ciò a prescindere dalla effettiva e concreta utilizzabilità di tali poteri nel mutato quadro delle relazioni internazionali, con una sorta di "*norma manifesto*" destinata a restare inapplicata, e la cui utilità si risolve sul piano della comunicazione politica, nell'ambito del processo che gli economisti hanno chiamato di *path dependency*³⁰, effetto di trascinamento rispetto alle misure precedenti tradizionalmente accettate e consolidate, e come tali difficili da ridiscutere almeno esplicitamente e sul piano formale;
- od al contrario, se si sia invece consapevolmente inteso mantenere al Consiglio poteri straordinari di intervento sul mercato, da utilizzare in presenza di eventuali situazioni di crisi; ma in questa seconda ipotesi lasciando aperto il quesito sulla compatibilità fra previsioni siffatte e gli impegni assunti in sede di negoziati internazionali³¹.

3.- Competenze e procedure

Preso atto del mantenimento in larga misura di finalità e strumenti preesistenti (che segnano, ad una prima lettura, una problematica continuità sul piano dei principi generali a fronte di un'acquisita discontinuità nelle politiche di fatto sperimentate), resta da individuare quale sia (ove esistente) il punto di significativo cambiamento, introdotto dal Trattato di Lisbona in riferimento alla politica agricola, indagando sulle novità e disegnando i possibili esiti.

Secondo il vecchio testo dell'art. 37 del TCE:

*"Su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, stabilisce regolamenti o direttive, oppure prende decisioni, senza pregiudizio delle raccomandazioni che potrebbe formulare."*³²

Dal 1 dicembre 2009 l'art. 43 del TFUE dispone:

"1. La Commissione presenta delle proposte in merito all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune, ivi compresa la sostituzione alle organizzazioni nazionali di una delle forme di organizzazione comune previste dall'articolo 40, paragrafo 1, come pure l'attuazione delle misure specificate nel presente titolo.

Tali proposte devono tener conto dell'interdipendenza delle questioni agricole menzionate nel presente titolo.

³⁰) Cfr. M.IAGATTI-A.SORRENTINO, *La path dependency nel processo di riforma della PAC*, in *Agriregionieuropa*, giugno 2007, anno 3, num. 3; e R.AKRILL-A.KAY, *CAP Reform, Path Dependence and the Eu Budget*, 2004; A.KAY, *Path Dependency and the CAP*, in *Journal of European Public Policy*, 10(3), New York, 2003.

³¹) Esprime una posizione fortemente critica sulla disposizione contenuta nell'art. 43, par. 3, del TFUE D.BIANCHI, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., p. 607.

³²) Art. 37 TCE, par. 2, comma 3.

*2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono l'organizzazione comune dei mercati agricoli prevista all'articolo 40, paragrafo 1, e le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca.”*³³

Dalla comparazione fra i due testi emerge immediato un primo, essenziale, elemento comune: è stato confermato alla Commissione il decisivo potere di elaborazione e presentazione delle proposte. Il momento iniziale di ogni elaborazione resta all'interno delle qualificanti competenze della Commissione, cui spetta la redazione del disegno, in cui andranno ad iscriversi i successivi interventi degli altri soggetti istituzionali europei.

Riaffermata l'esclusiva competenza della Commissione in ordine alla presentazione di proposte³⁴, il procedimento legislativo si articola nell'art.43 TFUE in modo assai diverso che nel passato, rinviando alla *procedura legislativa ordinaria*.

Il rinvio all'*ordinarietà* segna un passaggio significativo, ancora più rilevante per il singolare contrappunto con i generali enunciati di cui all'art. 39 del TFUE, in cui si dà atto del “*carattere particolare dell'attività agricola*”, si sottolineano la peculiarità della “*struttura sociale dell'agricoltura*” e le “*disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni*”, si tiene conto del rilievo di una complessa pluralità di fattori; in una parola si conferma una radice forte e dichiarata, che impone il riconoscimento della *specialità* della materia in ragione della “*natura delle cose*”. Questa *specialità* dell'agricoltura³⁵ era presente nel Trattato istitutivo della Comunità e si esprimeva anche nell'adozione di un procedimento legislativo *speciale*, finalizzato a dare risposte specifiche a ragioni e bisogni specifici dell'agricoltura, ponendo in sintonia oggetto e procedimento della regolazione.

Tutto ciò è assente nel TFUE, che trasferisce l'intera materia nella procedura legislativa ordinaria, regolata dall'art. 294 TFUE in modo assai simile a quello in cui l'art. 251 TCE regolava la procedura di co-decisione.

Alcuni passaggi appaiono decisivi nel complesso procedimento regolato da tale disposizione; passaggi che inducono ad un approccio assai più cauto rispetto ai commenti di chi ha sostenuto che con il Trattato di Lisbona il Parlamento Europeo sarebbe divenuto la sede privilegiata di elaborazione di una nuova politica agricola comune.

Si parte con una proposta della Commissione³⁶; il Parlamento adotta la sua posizione; se il Consiglio approva la posizione del Parlamento, l'atto è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo.

³³) Art. 43 TFUE, par. 1 e 2.

³⁴) Competenza esclusiva che non appare esclusa dalla norma di cui all'art. 11, par.4, del TUE, lì ove questa attribuisce ai cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, ed appartenenti ad un numero significativo di Stati membri, la facoltà di invitare la Commissione europea a presentare proposte di atti giuridici. In base a questa norma i cittadini europei hanno invero un potere assai limitato di incidere nel processo legislativo, con una semplice facoltà di “invito”, laddove diversi sistemi nazionali attribuiscono ai cittadini (fra l'altro richiedendo un numero ben inferiore a quello previsto dalla richiamata disposizione del TUE) un vero e proprio potere di diretta presentazione al Parlamento di vere e proprie proposte di legge. Si cfr. tale disposizione con l'art.71, comma 2, della Costituzione italiana, secondo cui: “Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta da parte di almeno cinquantamila elettori di un progetto redatto in articoli.”.

Sui preminenti poteri attribuiti alla Commissione dal Trattato di Lisbona, si veda anche l'art. 17, par.2 del TUE, secondo il quale: “Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione”.

³⁵) Cfr. A.GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 6^a ed., Torino, 2006.

³⁶) Conformemente all'art. 17, par. 2, del TUE.

Ma se il Consiglio non approva la posizione del Parlamento, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento europeo.

Comincia qui un affannoso rimbalzo fra le istituzioni: c'è una seconda lettura, in esito alla quale, entro tre mesi, il Parlamento approva la posizione del Consiglio o non si pronuncia, ed in tal caso l'atto si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio. Oppure il Parlamento, nel termine indicato, respinge la posizione del Consiglio a maggioranza dei membri che lo compongono (ed in tal caso l'atto si considera non adottato), o formula emendamenti con la medesima maggioranza.

Richiedere per tali decisioni la maggioranza non dei presenti, ma dei membri che compongono il Parlamento europeo, colloca molto in alto la soglia per un possibile intervento del Parlamento in termini di effettiva proposta, tanto più ove si consideri che l'esperienza di questi anni³⁷ ha raramente visto il Parlamento europeo esprimere posizioni maggioritarie in conflitto con il Consiglio su questioni aventi impatto economico sui singoli Stati membri.

Sicché il potere attribuito al Parlamento, anche in termini di mera interdizione rispetto alle posizioni della Commissione e del Consiglio, è un potere limitato dalla gravosa maggioranza che la votazione parlamentare deve realizzare.

Ancor più significativa è la disciplina che l'art. 294 TFUE (come già l'art. 251 TCE) detta per il caso di emendamenti del Parlamento, rispetto al testo presentato dalla Commissione e modificato dal Consiglio.

Nonostante l'amplessissima maggioranza richiesta per la votazione (la maggioranza dei componenti), gli emendamenti del Parlamento, ove rispetto ad essi la Commissione dia parere negativo, richiedono una delibera unanime di tutti i membri del Consiglio perché l'atto sia adottato nel testo così approvato, mentre è sufficiente la delibera a maggioranza qualificata del Consiglio, ove gli emendamenti del Parlamento abbiano ricevuto il parere favorevole della Commissione³⁸.

Questo vuol dire che la Commissione può esercitare un potere straordinario: è sufficiente che il parere negativo della Commissione sia sostenuto dal voto di un solo Stato membro, per paralizzare gli emendamenti approvati dalla maggioranza dei componenti del Parlamento europeo e dalla maggioranza dello stesso Consiglio; per converso, il parere positivo della Commissione ritrasferisce il pendolo della decisione alla maggioranza qualificata del Consiglio.

Se le procedure soprarichiamate non consentono di pervenire ad una posizione comune fra le diverse istituzioni, prende l'avvio la procedura di conciliazione³⁹, con complessi e lunghi procedimenti, in esito ai quali l'atto si considera non adottato, ove non venga raggiunta un'intesa complessiva.

Con il rinvio alla procedura legislativa ordinaria, il quadro delle competenze e dei poteri legislativi in materia agricola è, dunque, molto mutato rispetto a quello disegnato dall'art. 37 del TCE.

Il Parlamento ha acquistato un ruolo certamente più rilevante rispetto a quello precedente di semplice consultazione, ma è soprattutto la Commissione europea che ha

³⁷) In sede di applicazione della procedura di co-decisione di cui all'art. 251 TCE, molto simile – come si è ricordato – alla procedura ordinaria di cui all'art. 294 TFUE.

³⁸) V. par. 8 e 9 dell'art. 294 TFUE.

³⁹) Di cui all'art. 294, par. 10 ss., TFUE.

visto accrescere in misura decisiva le proprie competenze⁴⁰, affiancando al potere di elaborazione e proposta (di cui già disponeva in passato), il ruolo di arbitro decisivo in caso di conflitti fra Parlamento e Consiglio, ruolo di cui non disponeva in passato, quando l'art. 37 TCE lasciava l'ultima parola alla maggioranza qualificata del Consiglio senza condizionarla in ragione delle determinazioni della Commissione (almeno sul piano formale).

Nel medesimo tempo il Consiglio, sede tipica del negoziato interstatale, ha perso la posizione di esclusività che il TCE gli attribuiva in ragione della *specialità* delle procedure legislative in materia agricola.

La responsabilità “*tecnica*” della Commissione prevale sulla responsabilità e rappresentatività “*politica*” del Parlamento e del Consiglio, con una netta riduzione della sindacabilità delle scelte in sede politica. E ciò tanto più ove si consideri che la Commissione europea, pur nominata previo voto di approvazione del Parlamento⁴¹, deve dimettersi soltanto in presenza di una mozione di censura approvata dal Parlamento con una maggioranza di ben due terzi dei suoi componenti⁴².

La riduzione del tasso di responsabilità politica per le scelte di politica agricola costituisce, insomma, uno snodo critico del sistema istituzionale che emerge dal Trattato di Lisbona, ove si consideri che – come è pacifico – ogni scelta presentata come “*tecnica*” nella politica agricola, come in ogni altra politica di intervento sull'economia e sui mercati, comporta una scelta fra interessi e la determinazione di preferenze e gerarchie.

4.- Le riforme, prima e dopo Lisbona: economia o diritto ?

Individuati gli snodi del quadro istituzionale successivo al Trattato di Lisbona, che derivano dall'estensione all'agricoltura della procedura legislativa ordinaria, ulteriori elementi utili per la lettura delle linee evolutive in essere possono essere tratti da quella che a me pare si possa chiamare *Lisbona prima di Lisbona*.

Con questa formula intendo fare riferimento agli atti ed ai processi con i quali, ancor prima della ratifica del Trattato di Lisbona, sono stati introdotti nell'ordinamento europeo elementi che anticipano la redistribuzione di competenze e poteri tra la Commissione ed il Consiglio, e che accentuano il ruolo di regolazione assegnato alla Commissione in quanto organo legittimato sul piano della competenza tecnica piuttosto che su quello della rappresentatività politica.

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 ed 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 investivano il settore agricolo ed agroalimentare, nella stragrande maggioranza adottati seguendo la procedura speciale per l'agricoltura prevista dall'art. 37 del TCE.

⁴⁰) Per una serrata critica al Trattato di Lisbona, sotto il profilo dei decisivi poteri attribuiti alla Commissione europea, v. l'analisi di G.GUARINO, *Ratificare Lisbona ?*, Firenze, 2008.

⁴¹) Art. 17, par. 7, TUE.

⁴²) Art. 234 TFUE.

Il rapporto fra *economia* e *diritto*, nella legislazione comunitaria sull'agricoltura, è rimasto tuttavia a lungo squilibrato a favore della prima, riservando alle istituzioni ed 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 sistematiche.

Tant'è che, sino ad 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 ricostruttiva⁴³.

Questo rapporto si è profondamente modificato negli ultimi anni, e il *diritto* in senso proprio, il *diritto regolatorio*, in contrapposizione con il *diritto incentivante*⁴⁴, ha acquistato un peso crescente all'interno della legislazione di fonte europea, in contrappunto non occasionale con un processo di progressiva localizzazione delle 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 ed investendo progressivamente le politiche di mercato, è andato radicalmente modificando i paradigmi su cui era stata costruita per decenni la politica agricola comune⁴⁵.

All'interno di questo processo, l'intervento comunitario in agricoltura, a lungo considerato come terreno privilegiato di elaborazione ed 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, e di facoltà di scelta che valorizzano le diversità, 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 interno⁴⁶.

⁴³) 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 ad una rilettura dei modelli nazionali, per tener conto dell'impatto della nuova normativa di fonte comunitaria. V. la dichiarata scelta di trattazione unitaria operata da L.COSTATO già con il *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989, da cui ha tratto origine il *Trattato di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto dal medesimo A. e giunto nel 2003 alla 3^a ed.; nonché le anticipatrici riflessioni di A.CARROZZA, *In tema di "comunitarizzazione" del diritto agrario nazionale*, in q. Riv., 1991, I, p. 3; e l'attenzione all'esigenza di riportare ad un quadro sistematico le sollecitazioni indotte dal diritto comunitario, rispetto a "categorie e paradigmi sapientemente costruiti dalla dottrina sulla base della esperienza legislativa nazionale", sottolineata da A.JANNARELLI, *Intervento*, in *40 anni di diritto agrario comunitario*, Atti del convegno IDAIC di Martina Franca del 12-13 giugno 1998, a cura di G.ANGIULLI, Milano, 1999, 136.

⁴⁴) Cfr. A.JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in q. Riv., 2006, I, p. 183.

⁴⁵) In argomento sia consentito rinviare al mio *Le riforme della PAC, le "riforme delle riforme" e gli articoli 33 e 37 del Trattato*, in Atti della giornata di studio del 16 ottobre 2008 dell'Accademia dei Georgofili - Firenze, in *I Georgofili - Quaderni - 2008*, Firenze, 2009.

⁴⁶) V., per ulteriori indicazioni sul punto, F.ALBISINNI, *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, Atti della giornata di studio del 30 settembre 2005 organizzata dall'Accademia dei Georgofili su "Considerazioni sull'attuazione della riforma della PAC in Italia", in *Atti dell'Accademia dei Georgofili - VIII*, Firenze, 2005, 411; ID., *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, in *Dir.giur.agr.alim.amb.*, 2006, p. 526.

Si tratta peraltro di definizioni che - come è stato autorevolmente osservato⁴⁷ - mentre investono il terreno del *diritto regolatorio* (che per sua natura dovrebbe avere connotati di sistematicità e di stabilità), ancora, ed 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.

5.- La ri-nazionalizzazione delle risorse e la centralizzazione regolatoria

Il passaggio decisivo – come si è detto – è stato segnato dall'adozione del Regolamento n. 1782/2003⁴⁸, 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 PAC⁴⁹, in riferimento a quanto previsto nell'art. 41 del regolamento sull'aiuto unico, in base al quale ogni Stato membro ha ricevuto l'assegnazione di un monte annuale di risorse prefissato fino al 2012, ed 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 si è effettivamente riportato negli Stati membri il momento decisionale di incisive scelte di politica agricola⁵⁰.

Ma davanti a una Comunità che rischiava di disperdersi in mille scelte locali, con possibile contraddittorietà ed 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 comunitari degli ultimi anni in materia agricola, li troviamo infarciti di definizioni.

Prescindiamo in questa sede dal considerare il contenuto specifico delle tante definizioni così introdotte, dal senso, e dalla condivisibilità o meno di siffatte definizioni. E così, per citare un esempio per tutti, se qualificare come attività agricola anche il semplice “*mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali*”⁵¹ sia o meno coerente con gli obiettivi, che nel TCE erano presenti e che – come già ricordato – sono stati mantenuti anche nel TFUE.

Quello che rileva è che la normativa di fonte comunitaria in materia agricola, che

⁴⁷) Cfr. A.JANNARELLI, *Pluralismo definitorio*, cit.; ID., *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, in q. Riv., 2007, I, p. 3; ID., *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, in *Dir.giur.agr.alim.amb.*, 2009, p. 375.

⁴⁸) V. *supra* nota 13.

⁴⁹) Cfr. L.COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, in *Dir.giur.agr.amb.*, 2003, 663.

⁵⁰) 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; in argomento, per maggiori indicazioni sia consentito rinviare a F.ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo, 2005.

⁵¹) Art. 2, par. 1, lett. c) del regolamento n. 1782/2003.

tradizionalmente aveva avuto contenuti di intervento e di governo economico puntuali, precisi, e così comprendeva politica dei prezzi, restituzioni alle esportazioni, prelievi sulle importazioni, ammassi, controlli doganali, e quant'altro, ed aveva lasciato invece agli Stati membri in larga misura il ricorso all'una o all'altra definizione, negli ultimi anni ha scoperto il rilievo e l'importanza delle definizioni e dello strumentario giuridico.

In particolare, il regolamento n. 1782/2003 si propone come componente della costituzione materiale della Comunità, lì ove definisce una pianificazione di bilancio pluriennale, vincolante per gli Stati membri e tale da consolidare equilibri pregressi, in riferimento non ad una singola OCM, ma ad una pluralità di interventi sin qui separatamente disciplinati⁵², con la dichiarata ambizione di ricondurre all'interno del regime di pagamento unico tutti i precedenti sistemi di aiuto diretto nei vari settori produttivi⁵³.

Questa prospettiva ha trovato espressa conferma, nell'aprile 2004, con l'adozione del regolamento n. 864/2004⁵⁴ che, oltre ad adeguare la disciplina in ragione dell'adesione dei nuovi Paesi membri, ha esteso il sistema dell'aiuto unico ai settori dell'olio di oliva, del tabacco, del cotone e del luppolo, e poi con i successivi regolamenti che hanno esteso l'applicazione del RUP al pomodoro, all'ortofrutta ed alle colture permanenti, inserendo le relative disposizioni nel corpo normativo del regolamento n.1782/2003⁵⁵.

Sotto il profilo formale, le norme di sostegno per i settori cui è stato esteso il sistema dell'aiuto unico, non sono rimaste oggetto di atti normativi distinti e separati per ciascun settore (come era sin qui avvenuto), ma si sono tradotte in articoli, paragrafi o commi inseriti nel testo di un unico regolamento, il regolamento n.1782/2003⁵⁶, ed oggi il regolamento n. 73/2009⁵⁷, che dichiaratamente si propone come una sorta di *codice europeo dei regimi di sostegno diretto all'agricoltura*, vale a dire dei regimi sin qui classificati all'interno del *primo pilastro*.

Ne deriva la rilevante conseguenza sistematica, che le definizioni, ad esempio in tema di agricoltore, attività agricola, e prodotti agricoli⁵⁸, le disposizioni generali, gli istituti di nuova introduzione, quali la successione ereditaria anticipata e la trasformazione di forma giuridica, le norme procedimentali e sanzionatorie, formalmente dettati in

⁵²) Il tema della definizione di un quadro finanziario stabile e definito ex ante è stato uno dei terreni di confronto decisivo fra la Commissione e gli Stati membri e fra i singoli Stati, come è apparso evidente dalle vivaci discussioni seguite alla pubblicazione della proposta della Commissione, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Construire notre avenir commun - Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013*, Bruxelles COM(2004) 101 final, 10.2.2004.

⁵³) V. il 26° considerando del regolamento n.1782/2003.

⁵⁴) Regolamento (CE) del Consiglio n. 864/2004 del 29 aprile 2004.

⁵⁵) E' sufficiente qui ricordare, fra i numerosi regolamenti che, nel breve volgere di pochi anni, hanno progressivamente esteso il regime unico di pagamento alla grande maggioranza delle produzioni agricole: il Regolamento (CE) del Consiglio n. 319/2006 del 20 febbraio 2006 sullo zucchero, il Regolamento (CE) del Consiglio n. 953/2006 del 19 giugno 2006 sul lino e la canapa, il Regolamento (CE) del Consiglio n. 1182/2007 del 26 settembre 2007 sull'ortofrutta, il Regolamento (CE) del Consiglio n. 479/2008 del 29 aprile 2008 sul settore vitivinicolo.

⁵⁶) Il regolamento n. 1782/2003, nell'ultimo testo consolidato, vigente sino all'emanazione del regolamento n.73/2009, contava ben 24 successivi regolamenti di modifica e integrazione, a conferma del carattere tendenzialmente e progressivamente omnicomprensivo del regolamento sul regime unico di pagamento.

⁵⁷) Regolamento (CE) del Consiglio n. 73/2009 del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003

⁵⁸) Art. 2 del regolamento n.1782/2003.

riferimento ad un singolo regolamento, tendono in realtà a costituirsi come *corpus* unitario ed omogeneo, di applicazione generalizzata.

In altre parole, l'art.2 del regolamento n.1782/2003, nell'introdurre definizioni importanti ed in taluni casi fortemente innovative, sembra apparentemente delimitarne l'ambito applicativo, utilizzando la formula «*Ai fini del presente regolamento*», abituale nella normativa comunitaria, anche in ragione dei meccanismi di attribuzione alla Comunità di competenze legislative specificamente determinate, e che è stata ad esempio utilizzata anche nell'art.2 del regolamento n.178/2002 sulla sicurezza alimentare⁵⁹.

Tuttavia, proprio la dichiarata tendenza espansiva del regolamento sull'aiuto unico, attribuisce a tale formula un significato che in larga misura è solo di apparente delimitazione di campo, stante l'assai estesa area di applicazione della nuova disciplina.

L'accorpamento di più misure di aiuto, relative a numerose e differenti OCM, comprendenti produzioni sia vegetali che animali, in un unico meccanismo finanziario predeterminato per un rilevante arco di anni, assegna un significato non solo quantitativo e di bilancio, ma normativo e disciplinare, all'unificazione delle politiche di spesa, siccome queste non investono singoli settori produttivi, ma tendenzialmente ed in modo uniforme l'intera attività agricola, complessivamente ed unitariamente intesa.

La scelta operata sul piano sistematico risulta ancor più significativa, ove si consideri che ad essa si è accompagnato un modello europeo di governo dell'agricoltura, che si è caratterizzato come frutto di negoziato interstatale⁶⁰, dichiaratamente inteso a ripartire le risorse tra i singoli Stati con il meccanismo dei massimali nazionali di riferimento⁶¹.

Nei modelli di intervento comunitario sin qui accreditati, le stesse assegnazioni di quote nazionali di produzione, ad esempio nella nota vicenda delle quote latte, sono state proposte come misure di eccezione, dichiaratamente transitorie (anche se nei fatti ripetutamente prorogate), intese a far fronte a specifiche tensioni di singoli settori produttivi.

L'attuale accorpamento in un unico massimale nazionale dell'insieme degli aiuti destinati ad una pluralità di produzioni (tendenzialmente estesi a coprire la totalità degli aiuti al reddito in ciascun Paese membro) assume invece il senso, ben diverso, di uno stabile orientamento delle politiche di spesa all'interno dei confini nazionali.

La riforma del 2003 ha segnato per tale via, sul versante dei meccanismi di attribuzione e gestione delle risorse, un deciso arretramento rispetto ad un'idea di governo centralizzato ed uniforme dell'agricoltura, riconsegnando ai Paesi membri poteri di governo delle rispettive economie agricole, ben maggiori di quelli che residuavano da una molteplicità di regimi di aiuto, ciascuno separatamente e minutamente regolato in sede comunitaria.

Per converso, l'attribuzione ai singoli Stati membri di una latitudine di interventi anche trasversali tra i diversi settori produttivi, richiede – e si manifesta nel regolamento n.1782/2003 e nei successivi atti della Commissione e del Consiglio – l'adozione di *regole comuni europee*, giuridiche prima che economiche, capaci di garantire sul piano del diritto

⁵⁹) Su questa formula, e più in generale sulle definizioni nel diritto comunitario, con specifico riferimento alla disciplina agroalimentare, v. A.GERMANÒ – E.ROOK BASILE, *Commento all'art.3*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, cit.

⁶⁰) Cfr. L.COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, cit.

⁶¹) V. gli artt.41 ss. del regolamento n.1782/2003.

l'unità istituzionale, che sul piano dell'economia sta cedendo il passo alle dimensioni locali di governo.

Seguendo questo percorso, la PAC, a lungo considerata come terreno privilegiato di elaborazione ed applicazione di modelli economici scarsamente attenti alla coerenza e sistematicità degli istituti giuridici⁶², enfatizza la componente giuridica delle regole adottate, con un progressivo sostanziale passaggio da una politica redistributiva e di spesa ad un intervento di natura regolatoria⁶³.

L'assegnazione ai singoli Stati membri di massimali nazionali e di facoltà di scelta che valorizzano le diversità, si accompagna insomma – per una sorta di intrinseca conseguente necessità – all'adozione di un *codice europeo dei regimi di sostegno diretto all'agricoltura*, e di *istituti giuridici comuni*, che penetrano in modo significativo, e ben più incisivo che in passato, in aree anche privatistiche, sinora saldamente presidiate dalla disciplina di diritto interno.

Analogamente il regolamento n.1257/1999⁶⁴, ed oggi il regolamento n. 1698/2005⁶⁵, si sono da tempo proposti come *codice europeo dello sviluppo rurale*⁶⁶, con il riordino in chiave unitaria di una molteplicità di precedenti misure, con l'introduzione di una disciplina dello sviluppo rurale generale ed estesa all'intero territorio comunitario, e con l'adozione di definizioni innovative, quali quelle in cui si prevede che il sostegno per l'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti “è concesso per investimenti materiali e/o immateriali: ...b) riguardanti: - la trasformazione e/o la commercializzazione dei prodotti di cui all'allegato I del trattato, esclusi i prodotti della pesca, e dei prodotti della silvicoltura, e/o - lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie connessi ai prodotti di cui all'allegato I del trattato, esclusi i prodotti della pesca, e ai prodotti della silvicoltura,” (così disegnando l'area dell'agrarietà dei prodotti secondo linee di confine ben diverse da quelle contenute nell'originario disegno del TCE, escludendo da tale area i prodotti della pesca ed includendo quelli della silvicoltura)⁶⁷, o quelle in cui per individuare i possibili beneficiari delle misure intese al miglioramento della competitività si fa riferimento alla figura del “*detentore di aree forestali*”, sin qui ignota alla politica agricola comune⁶⁸.

Ai *codici* dei due tradizionali pilastri della PAC si è infine aggiunto, all'interno del complessivo processo di posizione dei *codici europei dell'agricoltura*, il regolamento n.

⁶²) Tant'è che – come si è già ricordato – da parte di alcuni studiosi si è a lungo negata dignità di sistema alla normativa comunitaria dell'agricoltura, siccome risolvendosi – secondo tali letture – nell'assemblaggio di disposizioni rispondenti a finalità specifiche, limitate nell'oggetto e nella dimensione temporale, ma prive di canoni riconducibili al rango di principi. Si tratta peraltro di letture che appaiono, soprattutto nell'oggi, poco persuasive, in ragione della crescente attenzione del legislatore europeo all'individuazione e posizione di principi di generalizzata e sistematica applicazione, nel diritto dell'agricoltura ed in quello dell'alimentazione.

⁶³) In argomento v. F.ALBISINNI – A.SORRENTINO, *Il primato delle istituzioni nella riforma della PAC*, in *AIM*, 2008, I, p.9.

⁶⁴) Regolamento (CE) del Consiglio del 17 maggio 1999, n. 1257/1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti.

⁶⁵) Regolamento (CE) del Consiglio del 20 settembre 2005, n. 1698/2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

⁶⁶) In argomento per ulteriori indicazioni sia consentito rinviare a F.ALBISINNI, *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, in “Atti dell'Accademia dei Georgofili” - VIII, Firenze, 2005, 411; ID., *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, in *Dir.giur.agr.alim.amb.*, 2006, 526.

⁶⁷) Art. 28, par. 1, lett. b), del regolamento n. 1698/2005.

⁶⁸) Artt. 20 ss. del regolamento n. 1698/2005.

1234/2007 sulla “OCM unica”⁶⁹.

Questo regolamento, già dalla significativa intitolazione “*Regolamento unico OCM*”, non si limita ad una semplice operazione di riordino formale di una molteplicità di disposizioni sinora diffuse in una moltitudine di regolamenti e di differenti OCM (ben ventuno OCM sostituite dalla disciplina contenuta nel testo in commento, come precisa il secondo considerando del regolamento), manifestando una tendenza espansiva, volta a ricondurre nel Regolamento unico OCM anche le norme di settori rimasti fuori dal testo originario del regolamento, e progressivamente inseriti nei mesi ed anni successivi attraverso ripetuti interventi del legislatore comunitario, con regolamenti del Consiglio o della Commissione⁷⁰.

L’aspetto di riordino ed unificazione formale e sistematica dei testi è certamente presente⁷¹, ma a questo si accompagna – con importanza per certi profili anche maggiore – una sostanziale riscrittura del complessivo modello europeo di regolazione e di governo del settore agro-alimentare, con esiti rilevanti anche per il disegno delle istituzioni comunitarie e l’individuazione dei rispettivi ruoli e competenze in tale disegno, soprattutto in ragione dell’assegnazione alla Commissione Europea di deleghe assai ampie

L’attribuzione alla Commissione della generale competenza a regolare la materia è assoggettata infatti a criteri talmente generici da consentire una larghissima latitudine di scelte, difficilmente sindacabili sulla base di quanto enunciato nel regolamento sull’OCM unica.

Nello stesso tempo la riforma introdotta con il regolamento unico OCM non si pone per sé sola, ma si colloca nel complessivo processo di riforma istituzionale, che ormai da alcuni anni, muovendo dalla riforma dei sistemi di Aiuto ai redditi e di sostegno allo Sviluppo rurale, è andato progressivamente e radicalmente modificando i paradigmi su cui era stata costruita per decenni la politica agricola comune.

In questo senso si può dire che l’adozione del regolamento unico OCM è strettamente legata all’introduzione del Regime unico di pagamento (RUP) di cui al regolamento n. 1782/2003⁷² e del nuovo modello di Sviluppo rurale (SR) di cui al regolamento n. 1698/2005⁷³.

La stessa relazione fra Comunità e Stati Membri assume, in questa prospettiva, contenuti diversi rispetto al passato.

⁶⁹) 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); per un commento analitico, v. *Commentario al regolamento (CE) n.1234/2007*, a cura di L. COSTATO, in *Le nuove leggi civ.comm.*, 2009, p. 1.

⁷⁰) V., per citare solo alcuni dei successivi regolamenti, che hanno in più punti modificato e integrato il regolamento n. 1234/2007, contestualmente abrogando numerosi precedenti regolamenti: il Regolamento (CE) del Consiglio n. 247/2008, del 17 marzo 2008, che ha modificato le disposizioni nei settori del lino e della canapa; il Regolamento (CE) del Consiglio n. 248/2008, del 17 marzo 2008, in tema di quote latte; il Regolamento (CE) del Consiglio n. 361/2008, del 14 aprile 2008, che ha esteso la disciplina dell’OCM unica a nuovi settori ed ha modificato in più punti rilevanti il testo originario del Regolamento n. 1234/2007; il Regolamento (CE) del Consiglio n. 470/2008, del 26 maggio 2008, che ha modificato le disposizioni nel settore del tabacco; il Regolamento (CE) della Commissione n. 510/2008, del 6 giugno 2008, che ha modificato le quote nazionali per la produzione di zucchero.

⁷¹) Ed è reso esplicito dall’ampia serie di precedenti regolamenti espressamente abrogati dall’art. 201 del regolamento n. 1234/2007, e dalle ulteriori abrogazioni disposte dai successivi regolamenti di modifica ed integrazione del regolamento n. 1234/2007 soprarichiamati.

⁷²) V. *supra* nota 13.

⁷³) V. *supra* nota 64.

Si è già ricordata la tendenza ad una (almeno parziale) “*rinazionalizzazione*” della PAC⁷⁴; ed in effetti le ampie possibilità di scelta assegnate agli Stati membri ed alle Regioni dal RUP e dal nuovo SR hanno reintrodotta nella dimensione locale una flessibilità e varietà di interventi ignota alla PAC sino ad un recente passato.

Occorre però radicare nel merito le possibili letture, prendendo atto che le chiavi di interpretazione, economica e giuridica, si differenziano in misura significativa.

Sul piano dell'*economia*, e del governo delle economie nazionali e regionali (cioè in quella che costituisce una dimensione certamente locale in un'Europa a 27), la fissazione di massimali nazionali destinati ad una pluralità di possibili declinazioni del RUP, pur all'interno di un quadro definito, e la varietà di interventi compresi nei quattro Assi dello SR, hanno riconsegnato agli Stati Membri ed alle Regioni – come si è detto – una sconosciuta latitudine di scelte.

Ma nel frattempo – e proprio per questo – sul piano del *diritto*, la PAC si fa anzitutto istituzione, regola delle regole, dei procedimenti, delle competenze, dei soggetti: in una parola assume in larga misura i compiti di definizione e stabile regolazione, tradizionalmente affidati alla consolidazione giuridica nazionale, per contrapposizione all'intrinsecamente dinamico e mutevole governo dell'economia⁷⁵.

All'interno di questa linea strategica, novità rilevanti vengono introdotte nell'ambito di regolamenti che si propongono come legislazione di principi e di sistema.

Ne risulta un *ordinamento composito, multilivello*⁷⁶, in cui livello europeo e livello nazionale sono entrambi necessari⁷⁷, in cui il diritto comune valorizza la dimensione nazionale e locale delle scelte redistributive, ma insieme garantisce l'unità sul *piano delle istituzioni* e sul *piano del merito* attraverso profili conformativi e di regolazione originali.

Il compito della regolazione non si esaurisce in un unico contesto ed in un solo livello, ma impegna il Consiglio e la Commissione attraverso progressivi adattamenti ed addizioni.

La tendenza a costituirsi come legislazione tendenzialmente generale e pervasiva è confermata da quanto accaduto sia nel corso del procedimento di adozione del regolamento n. 1234/2007, che successivamente ad esso:

- durante il processo di elaborazione del testo definitivo, il regolamento n. 1234/2007 si è incrociato con la negoziazione e la definitiva messa a punto della nuova OCM vino; il risultato è stato che l'oggetto del regolamento unico OCM è stato esteso a comprendere anche l'uva da vino, il vino ed i prodotti connessi⁷⁸, sin qui tradizionalmente riservati a specifica e risalente regolazione; sul piano delle definizioni e delle linee evolutive all'ordinamento, non è senza conseguenze la riconduzione nell'ambito di un unico testo sistematico delle definizioni della OCM

⁷⁴) V. *supra* nota 49.

⁷⁵) In argomento v. F. ALBISINNI – A. SORRENTINO, op. cit.

⁷⁶) S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002.

⁷⁷) L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006.

⁷⁸) V. l'art. 1, par. 1, lett. l) del regolamento in commento, ed il relativo Allegato 1, parte XII, che riproduce il testo già contenuto nell'art. 1 dell'originaria bozza di nuovo regolamento dell'OCM vino (v. 11361/07 - COM(2007) 372 final, del 9 novembre 2007). Conseguentemente l'art. 1 dell'OCM vino in prosieguo approvata (Regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo) oggi recita: “Articolo 1 - *Oggetto e ambito di applicazione* - 1. Il presente regolamento stabilisce norme specifiche per la produzione e la commercializzazione dei prodotti di cui all'allegato I, parte XII, del regolamento (CE) n. 1234/2007”, così rinviando alle definizioni contenute nel Regolamento unico OCM.

vino, anche se questa, in prosieguo disciplinata dal regolamento 479/2008⁷⁹, è rimasta all'epoca oggetto di separata regolazione; significativo in proposito ricordare che l'art. 1 del regolamento n. 1234/2007 è stato modificato dal regolamento n. 361/2008 del 14 aprile 2008, con l'introduzione di un paragrafo 2, che precisa: "*Al settore vitivinicolo si applica unicamente l'articolo 195 del presente regolamento*", così rinviando alla norma, di decisivo rilievo sul versante applicativo, che in combinato con l'art.4 del regolamento disciplina le modalità di esercizio delle proprie competenze da parte della Commissione, prevedendo che questa sia assistita dal "Comitato di gestione per l'organizzazione comune dei mercati agricoli", operando secondo la procedura c.d. di "comitologia";

- successivamente alla sua adozione, poi, numerosi regolamenti hanno in più punti ampliato l'area applicativa del regolamento unico OCM e modificato la normativa originariamente introdotta, per tener conto della coeva elaborazione di nuove linee disciplinari e di intervento per i diversi settori interessati⁸⁰, e la stessa OCM vino nel 2009, un anno dopo la riforma del 2008, è stata ricondotta all'interno del corpo normativo unitario della OCM unica⁸¹.

6.- Nuovi istituti: il futuro o il ritorno al passato ?

La portata fortemente riformatrice dei regolamenti comunitari è stata confermata da ultimo anche dal nuovo regolamento del 2009 sul regime di aiuto unico⁸², che, lungi dall'essere un semplice aggiornamento e risistemazione delle misure vigenti, ha apportato novità rilevanti, introducendo anche nuovi istituti.

L'art. 28 del reg. n. 73/2009 prevede, al primo paragrafo, limiti minimi per l'accesso al regime di aiuto unico al reddito (almeno 100 euro, ed almeno 1 ettaro) con facoltà per gli Stati membri di variare tale soglia⁸³. Si tratta con tutta evidenza di una misura di razionalizzazione nella distribuzione degli aiuti, atteso che il costo amministrativo per l'erogazione di aiuti di importo annuale unitario inferiore a 100 euro rischia di risultare maggiore dell'aiuto stesso, con un'evidente diseconomia di gestione, e che una superficie agricola inferiore ad un ettaro (o addirittura inferiore a 0,5 ettari per l'Italia) ben difficilmente può essere qualificata come superficie destinata ad effettiva attività produttiva agricola.

Ma l'art. 28, accanto a tale disposizione, contiene, al par. 2, un'ulteriore

⁷⁹) Sugli elementi caratterizzanti la nuova OCM vino sia consentito rinviare a F.ALBISINNI, *La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo*, in "Le Regole del vino" – Atti del Convegno AIDA - IDAIC di Roma del 23-24 novembre 2007, a cura di F.Albisinni, Milano, 2008.

⁸⁰) V. nota 70.

⁸¹) Con il Regolamento (CE) del Consiglio, 25 maggio 2009, n. 491/2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM); su cui v. *infra* par.7.

⁸²) Regolamento del Consiglio, del 19 gennaio 2009 n. 73/2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003.

⁸³) Per l'Italia, ai sensi dell'Allegato VII del citato regolamento n. 73/2009, è prevista la facoltà di innalzare la soglia monetaria sino a 400 euro, e di ridurre la soglia di superficie a 0,5 ettari.

disposizione, di portata ben più innovativa, lì ove prevede:

“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 prevede che gli Stati membri *“possono stabilire”*.

Certamente, si tratta di una facoltà e non di un obbligo per gli Stati membri, ma quale è stata l'esperienza delle definizioni comunitarie? Lo abbiamo verificato già con la modulazione e con la condizionalità.

E' un meccanismo di innovazione normativa ormai consolidato. In una prima battuta i regolamenti comunitari introducono delle facoltà per gli Stati membri, in seconda battuta quelle che erano facoltà diventano dati obbligatori e sistematici. Le definizioni mettono gambe, si radicano.

Questa definizione, per chi la rilegge e non è giovanissimo, fa fare un salto indietro di molti anni, perché riporta alla memoria lo IATP – Imprenditore agricolo a titolo principale, introdotto nell'ordinamento comunitario dalla direttiva CEE n. 159 del 1972⁸⁴. La formula è leggermente diversa, ma il concetto è simile.

Nella direttiva del 1972, non a caso coeva all'ingresso dell'Inghilterra nella Comunità, si legava la scelta in favore dello IATP ad una generale politica in favore della professionalità, finalizzata ad una maggiore efficienza produttiva.

Nel corso degli anni questa scelta è stata rimessa in discussione, si è cominciato a parlare di multi-attività, di pluri-funzionalità, di integrazione di redditi, di integrazione di attività; si è introdotta anche nei singoli paesi una politica di favore per attività integrative quali per esempio le attività agrituristiche⁸⁵.

C'è stato un percorso, dalla direttiva n. 159/72 fino al regolamento n. 1257/99⁸⁶, di passaggio progressivo, per cui il modello unico dello IATP, dislocato lungo linee anzitutto produttivistiche ed espressione di un'Europa comprendente ancora pochi Stati membri, tendenzialmente omogenei, si è andato aprendo ad una pluralità di modelli, in coerenza con l'ingresso negli anni '80 e '90 di molti nuovi Stati membri, aventi originali e diverse caratteristiche storiche, culturali e territoriali.

Alla fine degli anni '80 del secolo passato, si è concessa agli Stati membri la facoltà di affiancare allo IATP la figura dell'imprenditore agricolo a tempo parziale⁸⁷. In

⁸⁴) Direttiva 72/159/CEE del Consiglio, del 17 aprile 1972, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole.

⁸⁵) Per ulteriori indicazioni sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio*, cit.

⁸⁶) Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), commentato da L. COSTATO, *Prime considerazioni sulla riforma della PAC del 1999*, in q. Riv., 1999, I, p. 206, il quale a p. 217 sottolinea come «La regolamentazione in materia di strutture agrarie ha subito «una vera rivoluzione «semplificatrice» in particolare ad opera del reg. 1257/99».

⁸⁷) Si veda il Regolamento (CE) del Consiglio n. 3808/89 del 12 dicembre 1989, n. 3808/89, che modifica i regolamenti (CEE) n. 797/85, (CEE) n. 1096/88, (CEE) n. 1360/78, (CEE) n. 389/82 e (CEE) n. 1696/71 per accelerare l'adeguamento delle strutture di produzione dell'agricoltura.

prosiegua, sul finire del secolo, il regolamento n. 1257/1999⁸⁸ ha segnato anche sotto il profilo lessicale della intitolazione la diversità rispetto al passato, siccome dedicato non più «all'efficienza delle strutture agrarie» ma al «sostegno dello sviluppo rurale», individuato come decisivo strumento della politica agricola comune⁸⁹. Sicché, con il regolamento n. 1257/1999, dopo quasi un trentennio, è andata in pensione nell'ambito dello strumentario giuridico europeo la risalente (e in Italia spesso non compresa appieno) figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale. Al modello unico della direttiva n. 159/72, ed ai plurimi modelli degli anni '80, si è sostituito non un diverso modello di «struttura», ma una «non-struttura»⁹⁰, meglio una *de-strutturazione*, una libertà di conformazione⁹¹ misurata per congruità ad un obiettivo, lasciando alla strumentazione giuridica nazionale l'individuazione delle imprese agricole efficienti e capaci di redditività⁹². 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 frammento delle scelte di organizzazione, si è passati sul finire del secolo scorso (con i consueti ritardi che segnano l'evoluzione delle forme organizzative in agricoltura)⁹³ 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 valorizzazione⁹⁴.

Oggi invece, con il regolamento n. 73/2009, dieci anni dopo la scelta pluralista del

⁸⁸) Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 concernente il sostegno allo sviluppo rurale dei Fondi europei di orientazione e garanzia agricola (FEOGA) e che modifica e abroga alcuni regolamenti.

⁸⁹) 1^ 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».

⁹⁰) L'approccio fortemente innovativo rispetto al passato è ancor più evidente ove si consideri che «l'espressione «struttura» dà l'idea di un sistema organizzato e, dunque, di qualcosa di più rispetto a impresa o exploitation», come osserva A. GERMANÒ, *Strutture in agricoltura*, in *IV Digesto delle Discipline privatistiche*, Sez.civ., XIX, Torino, 1999, vol. XIX, p.60.

⁹¹) Libera nell'adozione di differenziati modelli di struttura, e libera nella scelta del livello geografico più opportuno di redazione dei piani di sviluppo rurale - v. art. 43 reg. ult. cit.

⁹²) Per maggiori indicazioni su questa vicenda evolutiva sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale*, Roma, 2004, cap. II.

⁹³) 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», v. M. PARADISO, *Marketing e territorio*, Napoli, 1999, a p. 39. 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» (ID., *op. ult. cit.*, p.42), 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.

⁹⁴) Secondo la logica di flessibilità e insieme di integrazione *just in time* che ha connotato il successo dei distretti produttivi italiani; v. G. BECATTINI, *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, 1998; G. DE RITA - A. BONOMI, *Manifesto per lo sviluppo locale*, Torino, 1998.

regolamento n. 1257/1999, ricompare il modello privilegiato di struttura agricola, connotata dalla principalità dell'attività agricola, a segnare il recupero di una prospettiva di possibile centralizzazione regolatoria.

Recupero che da ultimo il documento della Commissione europea sulle proposte di riforma per il 2014⁹⁵ ha rilanciato con la formula degli “*agricoltori attivi*” cui riservare gli aiuti europei; formula non precisamente definita nelle proposte attualmente in discussione, ma comunque connotata dalla medesima ispirazione di centralizzazione regolatoria e selettiva espressa dall'art. 28 del regolamento n. 73/2009.

Ulteriori elementi in tal senso, aventi ad oggetto la conformazione degli assetti istituzionali nazionali, oltre che profili di merito, si rinvencono nelle riforme della PAC, che negli ultimi anni hanno preceduto la ratifica e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Due anni prima della sottoscrizione del Trattato di Lisbona, il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale del 2005⁹⁶ ha sostituito il precedente regolamento del 1999. Anche in questo caso, abbiamo assistito al fenomeno della sostituzione di testi che avevano introdotto forti innovazioni (faccio qui riferimento al primo regolamento sullo sviluppo rurale del 1999 ed al regolamento sull'aiuto unico del 2003, sostituiti rispettivamente dai richiamati nuovi regolamenti del 2005 e del 2009), con nuovi testi, presentati nei considerando iniziali come modeste risistemazioni e consolidamenti con finalità di semplificazione e riordino di testi più volte modificati da successivi interventi, ma che in realtà innovano profondamente il quadro disciplinare in molti punti rilevanti, proprio sul piano del *diritto*.

In particolare il regolamento n. 1698 del 2005 ha introdotto significative novità, lì ove ha richiesto a ciascuno Stato membro la redazione di un *piano strategico nazionale*, che deve garantire la coerenza degli interventi nazionali con gli orientamenti strategici comunitari, e lì ove ha prescritto il rispetto di modelli di *partenariato* (traslitterazione di una parola francese non perfettamente traducibile in italiano), imponendo in entrambi i casi regole di organizzazione destinate ad incidere all'interno della struttura istituzionale nazionale dei singoli Stati.

In Italia, come è noto, in esito alla riforma costituzionale del 2001⁹⁷, il testo vigente dell'art. 117 cost. prevede che l'esercizio della funzione legislativa si esercita “nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”. Siamo quindi in presenza di una norma di rango costituzionale sulla gerarchia delle fonti, che attribuisce esplicita primazia all'ordinamento comunitario⁹⁸.

L'ordinamento comunitario, con il regolamento CE n. 1698/2005 in tema di Sviluppo Rurale, non soltanto ha imposto all'Italia ed agli altri Paesi membri di dotarsi di

⁹⁵) Commissione Europea, *La Pac verso il 2020: affrontare le sfide future su cibo, risorse ambientali e territoriali*, Bruxelles, 17 novembre 2010.

⁹⁶) Regolamento (CE) del Consiglio 20 settembre 2005, n. 1698/2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

⁹⁷) Sul tema, in prospettiva agraristica, v. AA.VV., *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Atti dell'incontro di studio di Firenze del 13 aprile 2002, a cura di A. GERMANÒ, Milano, 2003.

⁹⁸) Con approccio ben diverso da quello seguito dal Tribunale costituzionale tedesco, con la nota sentenza del 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08, nella quale la legittimità della legge tedesca di ratifica del Trattato di Lisbona è stata subordinata al rispetto di alcuni principi essenziali della costituzione tedesca, dichiarati sovraordinati rispetto al diritto comunitario; v. F.PALERMO – J.WOELK, “*Maastricht reloaded*”: il Tribunale costituzionale tedesco e la ratifica condizionata del Trattato di Lisbona, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, III, p. 1027.

un *piano strategico nazionale*, ma – attraverso le norme sul “*partenariato*” – ha anche individuato i soggetti legittimati a partecipare ai procedimenti di adozione ed esecuzione delle scelte economiche generali e locali. L’ordinamento italiano a sua volta, in ragione di quanto disposto dall’art. 117 cost., riconosce a tali disposizioni comunitarie il rango di criteri di stretto diritto, azionabili anche in sede giudiziaria, ove i partners individuati come necessari dal regolamento comunitario non vengano coinvolti a pieno titolo nell’elaborazione e sorveglianza dei piani strategici nazionali, nella preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale.

Ne deriva un rilevante condizionamento di fonte europea sulla stessa struttura istituzionale di organizzazione ed esercizio delle competenze e dei poteri nazionali e regionali in materia di politica agricola⁹⁹.

7.- La Commissione e le regole del mercato agroalimentare

A quelle già ricordate possono affiancarsi ulteriori rilevanti novità disciplinari, emerse in sede europea prima e dopo Lisbona.

Si è molto parlato in questi mesi, da parte di alcune organizzazioni agricole, ma anche da parte del Ministero delle politiche agricole e del Parlamento, del tema delicato, difficile e impegnativo, della dichiarazione di origine dei prodotti alimentari. Su questo tema le posizioni dei diversi interlocutori, nazionali ed europei, sono diverse e variamente orientate. Al di là del merito delle singole posizioni, è significativo richiamare brevemente alcuni aspetti della disciplina in materia.

Fino a due anni fa non esisteva una normativa europea uniforme sull’origine dei prodotti.

Avevamo soltanto il codice doganale comunitario del 1992¹⁰⁰, il quale definiva l’origine per finalità esclusivamente doganali, quali l’individuazione della tariffa doganale, le misure diverse da quelle tariffarie, la compilazione e il rilascio dei certificati d’origine. Finalità ed oggetti di questa disciplina erano così individuati per una ragione molto semplice: il codice doganale comunitario, per sua natura non rileva nei rapporti fra gli Stati membri, perché fra gli Stati membri da tempo ormai è realizzato il mercato interno, con totale rimozione di qualunque barriera doganale nel commercio interno al territorio della Comunità Europea. Un problema di disciplina doganale, e quindi di applicabilità del Codice doganale comunitario si pone soltanto per i rapporti con i Paesi esterni alla Comunità. In particolare, considerato che molti Paesi che hanno stipulato convenzioni con l’Europa in virtù delle quali ad essi è assegnato un regime doganale favorito, diventa decisivo stabilire da dove provenga una certa merce ove questa abbia elementi di collegamento con più Stati.

Nel 2008 anche il Codice doganale comunitario – come già i due regolamenti sul regime di aiuto unico e sullo sviluppo rurale – è stato oggetto di quello che il legislatore europeo ha definito come semplice “*aggiornamento*”, tant’è che il titolo del nuovo

⁹⁹) Per ulteriori indicazioni sulle innovazioni, istituzionali e di merito, introdotte dal regolamento n. 1698/2005, v. F. ALBISINNI, *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, in *Dir.giur.agr.alim.amb.*, 2006, p. 526.

¹⁰⁰) Regolamento del Consiglio (CEE) 12 ottobre 1992, n. 2913/92, che istituisce un codice doganale comunitario.

provvedimento recita “*Codice Doganale Comunitario Aggiornato*”¹⁰¹.

L’art. 35 del Codice Doganale Aggiornato del 2008 mantiene apparentemente la medesima struttura dell’art. 22 precedente regolamento del 1992, lì ove - nell’ambito delle norme sull’ origine non preferenziale delle merci - individua le fattispecie alle quali si applica la definizione di “*origine*” dettata nel Codice.

In realtà, mentre le prime due lettere, a) e b) della disposizione sono uguali nel testo del 1992 ed in quello del 2008, la lettera c) dell’art. 35 del regolamento del 2008 ha un contenuto diverso e nuovo, lì ove prevede che la normativa del Codice Aggiornato si applichi anche alle “*altre misure comunitarie relative all’origine delle merci*”, e non più soltanto a “la compilazione e il rilascio dei certificati d’origine” come prevedeva l’art.22 del vecchio Codice.

Con il modesto cambiamento del contenuto di una riga all’interno di un articolo che individua l’area di applicazione della disciplina, al Codice Doganale Comunitario Aggiornato viene attribuita natura e portata di regola generale d’origine all’interno della Comunità, non soltanto all’esterno; sicché il regolamento n. 450/2008 si propone come *Codice europeo dell’origine*, anche intracomunitario.

La seconda rilevante innovazione introdotta nel regolamento del 2008 riguarda le modalità di concreta determinazione dell’origine. L’art. 23 del Regolamento del 1992 stabiliva che sono originarie di un paese le merci interamente ottenute in tale paese, ed individuava nominativamente una serie di prodotti rientranti in tale definizione, fra i quali – per quanto qui maggiormente rileva – i prodotti del regno vegetale, gli animali vivi, i prodotti della caccia e le merci ottenute nel medesimo paese esclusivamente dalle quelle sopra citate. Il Regolamento del 1992, dunque, sia pur a fini solo doganali, dava conto di un rapporto diretto con l’origine territoriale dei prodotti agricoli e di quelli alimentari.

L’art. 24 del medesimo regolamento precisava inoltre che una merce, alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi, è originaria del paese in cui è avvenuta l’ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un’impresa attrezzata a tale scopo. In altre parole – secondo tale disposizione – per poter dichiarare un’origine da uno dei Paesi della Comunità, non è sufficiente, in ipotesi, che la camicia che arriva dalla Cina sia soltanto confezionata in Italia, ma occorre che in quest’ultimo Paese sia avvenuta una lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un’impresa attrezzata a tale scopo.

Il legislatore comunitario del 1992 (co-legislatore con la procedura di co-decisione) si era dunque preoccupato di definire una griglia di definizioni e di risolvere i dubbi interpretativi.

Nel 2008 il nuovo Codice Doganale Comunitario abbandona la precedente griglia classificatoria, ed all’art. 36 si limita a prevedere:

“1. *Le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio.*

2. *Le merci alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l’ultima trasformazione sostanziale*”.

La norma oggi vigente è ben più generica di quella contenuta nel Codice del 1992, e la sua stessa ampia genericità può dar luogo a difficoltà applicative nella pratica quotidiana per gli operatori economici e le autorità preposte alla concreta tariffazione.

¹⁰¹) Regolamento (CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio, 23 aprile 2008, n. 450/2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato).

Il Codice Doganale Aggiornato del 2008 non ignora il possibile insorgere di problematiche applicative siffatte, ma non fornisce risposte dirette ai possibili quesiti e sceglie di delegare alla Commissione l'adozione di regole specifiche.

L'art. 38 infatti recita:

“La Commissione adotta, secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 184, paragrafo 2, misure per l'applicazione degli articoli 36 e 37.”

La Commissione ha ottenuto dunque un'amplissima *delega*, i cui limiti sono così generici da concentrare all'interno della Commissione e del Comitato di gestione poteri regolatori ben poco condizionati dal regolamento del Consiglio e del Parlamento.

Il potere disciplinare passa, in larga misura, dalla responsabilità e rappresentatività “politica” del Parlamento e del Consiglio, quale espressa direttamente nel regolamento, ad una responsabilità “tecnica” della Commissione, che prescinde da meccanismi e criteri di rappresentatività.

Nella medesima direzione muove il già richiamato Regolamento CE n. 1234/2007 sull'OCM unica¹⁰², operazione di rilevante portata nel quadro della disciplina europea dell'agricoltura. Numerosissime OCM sono state unificate in questo unico regolamento; anche in questo caso invocando anzitutto ragioni di semplificazione a fondamento delle scelte operate¹⁰³.

Nel nuovo Regolamento del Consiglio sulla OCM unica, interi regolamenti (introdotti in passato dal Consiglio sulla base della speciale procedura prevista per la politica agricola) sono stati sostituiti da singoli articoli, che asseritamente fissano le norme di principio in ciascun settore, delegando alla Commissione Europea l'adozione di tutta la disciplina di dettaglio. Il problema è che si tratta di una delega amplissima, che in larga misura si risolve in enunciati talmente generici, da escludere qualunque effettivo vincolo nell'esercizio della delega.

Ne è derivato, di fatto, un passaggio di competenze dal Consiglio dei Ministri, e dunque da una sede tipicamente caratterizzata da negoziati inter-statali (quali quelli che hanno tradizionalmente segnato le scelte di politica agricola comune, in ragione dell'attribuzione al Consiglio di autonoma potestà normativa ex art. 37 del Trattato), alla Commissione, e così ad un organo apparentemente meno connotato politicamente, non vincolato da meccanismi di diretta responsabilità verso gli elettori¹⁰⁴.

Questa linea evolutiva è stata altresì confermata, ancora di recente, dalle già richiamate scelte operate in merito alla OCM vino¹⁰⁵.

La disciplina del vino – come è noto - storicamente è sempre stata una disciplina separata e specifica, rispetto a quella degli altri prodotti alimentari di qualità, anche a livello di trattati internazionali (si vedano ad esempio gli accordi TRIPs).

Invece, appena un anno dopo la riforma dell'OCM vino¹⁰⁶, che sarebbe dovuta entrare in vigore il 1 agosto 2009, con un regolamento del 2009¹⁰⁷, anche questo del

¹⁰²) V. *supra* nota 69.

¹⁰³) Cfr. il considerando 5 del Reg. CE n. 1234/2007, cit.

¹⁰⁴) In punto, per maggiori indicazioni, sia consentito rinviare al mio Commento agli artt. 113-121 del reg. (CE) 1234/2007, in *Commentario al regolamento n. 1234/2007*, cit.

¹⁰⁵) V. *supra* par. 5.

¹⁰⁶) Regolamento (CE) del Consiglio, 29 aprile 2008, n. 479/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

¹⁰⁷) Regolamento (CE) del Consiglio, 25 maggio 2009, n. 491/2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

Consiglio ed anche questo veicolato attraverso le ricorrenti parole d'ordine della “*semplificazione*”, del “*riordino*”, del “*testo unico*”, il Regolamento del 2008 è stato abrogato, ed il testo dei relativi articoli è stato inserito all'interno del Regolamento del 2007 sull'OCM unica.

L'operazione normativa evidentemente non è indifferente sul piano sistematico, nella misura in cui con essa si finisce per negare la specificità della materia vino, portandola all'interno di un coacervo e ponendo i presupposti ricostruttivi e sistematici per successive operazioni di riconduzione ad altre generali aree disciplinari.

8.- Alcune ipotesi

Siamo alle possibili conclusioni. La domanda è, quali modelli istituzionali emergono nella politica agricola comune dopo il Trattato di Lisbona?

Penso che stiamo assistendo ad una trasformazione profonda dell'impianto istituzionale europeo, di governo e di regolazione.

E' pur vero che nuovi poteri sono stati attribuiti al Parlamento Europeo, e che sono stati mantenuti al Consiglio rilevanti poteri di intervento sulla gestione economica dei mercati, ma molto si è spostato dal piano dell' *economia* a quello del *diritto*, specificamente inteso come definizione, configurazione, qualificazione.

Si è costruito, attorno ai nuovi poteri ed alle nuove competenze attribuite alla Commissione, ancor più sul piano concreto dei singoli regolamenti di portata generale introdotti negli ultimi anni, un centro di regolazione disciplinare, che ha posizione obiettivamente eminente, giustificato con una responsabilità apparentemente solo “*tecnica*”, e che invece coinvolge dislocazioni e confronti di interesse molto forti, ponendo tematiche per loro stessa natura fortemente “*politiche*”, rispetto alle quali il ricorso alla procedura legislativa ordinaria potrebbe risultare insufficiente ove non accompagnato da adeguata e generale consapevolezza.

In un recente meditato confronto fra due autorevoli studiosi, che muove dalla generale relazione fra *diritto* e *tecnica* nella società dell'oggi, alla motivata tesi secondo cui “La tecnica è destinata a diventare la regola e tutto il resto il regolato”¹⁰⁸, il giurista ha replicato: “L'uomo è stretto nella solitaria scelta degli scopi e della necessità di renderli *efficaci*, ossia tali da vincere e da prevalere su scopi diversi. O il diritto e la politica riguadagnano tale contrastante potenza o la battaglia è perduta”¹⁰⁹.

Sembra a chi scrive queste note che l'esperienza della PAC dell'ultimo decennio, prima e dopo il Trattato di Lisbona, per sua natura rimandi al conflittuale confronto fra le due letture così richiamate.

¹⁰⁸) E. SEVERINO, in N. IRTI – E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, 2001, a p.80.

¹⁰⁹) N. IRTI, N. IRTI – E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, cit., a p.111.