Bibliografia essenziale

BIANCHI, *La PAC «camaleontica» alla luce del Trattato di Lisbona (Le principali modifiche istituzionali della politica agricola comune all'indomani del suo cinquantesimo anniversario)*, in questa *Rivista*, 2009, I, p. 592 ss.

BLUMANN C., *La PAC et le Traité del Lisbonne*, su *http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies*.

BAUDOUIN, *Le Traité de Lisbonne et la Politique agricole*, in *Revue de droit rural*, 2010, p. 3 ss.

COSTATO, *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, su *http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies*.

COSTATO, *La PAC come filo conduttore del travaglio europeo*, in questa *Rivista*, 2009, I, p. 246 ss.

D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, relazione presentata al «Convegno inaugurale dell'Osservatorio sulle regole dell'agricoltura e dell'alimentazione (ORAAl)», tenutosi nei giorni 22-23 gennaio 2010 a Pisa, i cui *Atti* sono in corso di pubblicazione.

LESTER R. BROWN, *Piano B 4.0 - Mobilitarsi per salvare la civiltà*, ed. Ambiente, Milano, 2010. L'edizione originale *Plan B 4.0 - Mobilizing to save civilization* è del 2009 by Earth Policy Institute, Washington D.C.

NASCIMBENE, *Unione Europea Trattati. L'Europa in movimento. Raccolta di testi e documenti*, Torino, 2010.

FRANCESCO ADORNATO

AGRICOLTURA, POLITICHE AGRICOLE E ISTITUZIONI COMUNITARIE NEL TRATTATO DI LISBONA: UN EQUILIBRIO MOBILE

SOMMARIO: 1. Politica agricola e diritto agrario nel percorso comunitario. — 2. Dalla Politica agricola comunitaria alle Politiche agricole comunitarie. — 3. Il Trattato di Lisbona tra regole comunitarie e «spazi nazionali»: un equilibrio mobile. — 4. La competenza concorrente volano della «rinazionalizzazione» della PAC — 5. Il futuro della PAC nella coesione territoriale?

1. La Politica agricola comune è chiamata oggi, come è già accaduto in passato nei momenti più critici del percorso comunitario, a dare una spinta propositiva e decisiva verso il superamento delle attuali contingenze legate alle problematiche dell'allargamento, del bilancio e delle prospettive stesse della PAC.

È fuor di dubbio che il cammino di costruzione dell'Unione europea, fino alle forme che noi oggi conosciamo, si sia sostanzialmente fondato sulle politiche agricole e sul diritto agrario quali veicoli prototipali di scelte politiche, profili istituzionali e figure giuridiche, progressivamente assunti in una più ampia dimensione comunitaria.

Gli esempi dove si incrociano delicati passaggi istituzionali e [ruolo fondamentale delle] politiche agricole, sono tanti, significativi e risalenti.

Va ricordata, a tale proposito, innanzitutto, la Commissione Fouchet del 1961. La Commissione si insediò nella primavera del 1961 dopo il vertice dei Capi di Stato e di governo del 10-11 febbraio a Parigi, al fine di *dare forma istituzionale* «alla volontà di unione politica esistente tra i Paesi del Mercato comune», in un momento di forte dissidio politico tra Francia e Stati Uniti (1), i cui lavori

(1) Cfr. G. MAMMARELLA-P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, Bari, 2008, p. 111.

si intrecciarono con il negoziato della Politica agricola comune e, come sottolineano gli storici, «fu proprio tale questione a convincere i "Sei" della necessità di tentare la via della riforma istituzionale [al punto tale che] all'interno della Comunità, il raggiungimento dell'accordo sulla PAC fu salutato come la prima espressione di una politica comune e fu interpretato come un rafforzamento delle istituzioni di Bruxelles» (2).

In questo contesto, e nell'economia del presente contributo, è significativo sottolineare, e non a caso, che la Commissione Fouchet nel frattempo aveva congedato una bozza, la cui impostazione rifletteva la dottrina gollista, poiché lasciava intatta la sovranità degli Stati, di cui prevedeva una «collaborazione politica», delineando in prospettiva la possibilità di una Confederazione (3). Tema, questo, delle visioni sull'integrazione europea, peraltro, di non poco conto all'interno dell'evoluzione comunitaria, polarizzato in quattro tendenze che ancora oggi attraversano il dibattito politico-istituzionale comunitario, ovvero: federalista (Spinelli), funzionalista (Monnet), intergovernativa (da De Gaulle al Consiglio europeo di Lisbona del 2000) e nazionalista (chiaramente legata alle reazioni ostili al Trattato di Maastricht in un certo numero di Stati membri) (4).

Ma, tornando al diritto comunitario dell'agricoltura ed alla sua funzione propulsiva verso un disegno unitario, prima di mercato e poi anche politico, bisogna ricordare i fondamentali regolamenti del 4 aprile 1962 sulle organizzazioni comuni di mercato (OCM) dei cereali, dei prodotti ortofrutticoli, delle carni suine, delle uova e del pollame, che, attraverso il regime dei prezzi e quello degli scambi, erano finalizzati a realizzare un mercato il più possibile aperto e libero all'interno del territorio comunitario.

Questo sistema veniva garantito e protetto, attraverso il regolamento n. 25/1962, dal Fondo europeo di orientamento e garanzia, il quale spalmava a livello comunitario il principio della responsabilità finanziaria, accompagnando un condiviso sistema di pagamento,

(2) Ancora G. MAMMARELLA-P. CACACE, *op. cit.*, p. 113.
(3) G. MAMMARELLA-P. CACACE, *ult. cit.*, p. 113
(4) Cfr. J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, 2003, p. 96 ss.

all'interno del quale i regimi agromonetari succedutisi (dall'unità di conto agli importi compensativi monetari, allo *switch-over*), nell'assicurare una certa stabilità all'agricoltura, hanno precorso l'arrivo e il significato della moneta unica (5).

Va qui tralasciata per brevità la diretta connessione tra «dossier agricolo» del dicembre 1964 (che proponeva un finanziamento della PAC, attraverso una cassa comune alimentata dai prelievi agricoli e dai diritti doganali) e la crisi della c.d. «sedia vuota» dall'estate 1965 (6), ma, tuttavia, non si può non sottolineare il significato politico che ha avuto l'agricoltura all'interno dei Programmi integrati mediterranei (PIM), nell'allargamento dell'orizzonte europeo a Grecia, Spagna e Portogallo, di cui al regolamento n. 2088/85 (7).

Forse, si può addirittura affermare che i PIM hanno rappresentato, per più ragioni, una sorta di rivoluzione copernicana, e non solo rispetto all'ambito agricolo strettamente inteso. Intanto, con i PIM l'agricoltura fuoriusciva in modo esplicito dal *fundus instructus* per avviarsi a diventare volano di un modello di sviluppo integrato, divenuto, specie dinanzi alla crisi globale attuale, condivisa categoria dei processi economici. In secondo luogo, si affermava un meccanismo di partneriato tra diverse istituzioni, evidenziando in particolar modo il principio di sussidiarietà, oggi ribadito dal Trattato sull'Unione europea (art. 5, comma 3°); infine, ma si potrebbe continuare, emergeva con nettezza la logica negoziale tra soggetti pubblici e privati nell'affrontare le problematiche dello sviluppo e per individuarne i ruoli e le responsabilità (8).

Va aggiunta, comunque, un'altra osservazione, che appare a me di estremo interesse ai fini del tema in discussione. Negli articoli «agricoli» del Trattato di Roma, oggi riproposti pressoché integralmente

(5) Cfr. L. COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, 3ª ediz., Padova, 2003, p. 1008 ss.
(6) Ovverossia l'assenza (che durò sette mesi) della rappresentanza francese ai lavori di tutti gli organi comunitari. In particolare, G. MAMMARELLA-P. CACACE, *op. cit.*, pp. 124-125.
(7) Sui PIM, cfr., di recente, D. BIANCHI, *La politica agricola comune*, Pisa, 2007, p. 33.
(8) In questo senso, cfr. F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, p. 178 ss.

dal Trattato di Lisbona, venivano individuati e implementati profili che stanno alla base delle attuali problematiche inerenti alla c.d. «rinazionalizzazione», ovvero il rapporto dialettico tra unità e molteplicità, tra sintesi e diversità, tra regolazione sovranazionale e specificità nazionali.

Leggendo, infatti, con attenzione il secondo paragrafo dell'art. 39 (poi 33, per via del Trattato di Nizza ed oggi, con il Trattato di Lisbona, ancora 39), si ritrovano le radici «politiche» e le basi giuridiche di un'agricoltura «plurale» (9), che danno corpo alla nostra argomentazione.

Come è stato significativamente osservato, «l'agricoltura europea si articola in vario modo e si configura nella media Europa e nell'Europa atlantica rispettivamente in coltivazioni a campi aperti e a campi chiusi, per diventare a Sud area promiscua mediterranea che appunto associa più coltivazioni nello stesso campo. Ciascuno di tali sistemi rappresenta un complesso coerente ed è dunque al tempo stesso realtà fisica (tecnico-produttiva) e paesaggio «percepito» nella sua diversità, un insieme di caratteri naturali e di intervento umano» (10). Del resto, anche a livello italiano, dalla pluralità dei sistemi locali diffusi in ogni regione osserviamo la moltitudine variegata dei territori agricoli, le molteplici combinazioni delle risorse naturali, le diverse espressioni socio-economiche, le svariate manifestazioni della cultura, l'eterogenea presenza delle tipologie strutturali delle aziende agricole, il gran numero delle articolazioni organizzative del

(9) Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi *speciali* (corsivo nostro) che questa può implicare, si dovrà considerare:

a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole;

b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti;

c) il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.

Sull'individuazione dell'agricoltura «plurale», cfr. F. ADORNATO, *La contrattazione programmata in agricoltura*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, a cura di G. Galloni, Milano, 2000, vol. II, p. 1125 ss. Altresì, F. ADORNATO, *Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004, p. 7 ss.

(10) Così G. MOTTA, *Introduzione*, in G. MOTTA (a cura di), *Paesaggio, territorio, ambiente*, Milano, 2004, p. 12.

lavoro, la varietà delle conoscenze degli imprenditori e tanti elementi di differenziazione presenti nell'ambiente rurale (11).

Peraltro, è stato rilevato come lo stesso sistema alimentare presenti al proprio interno una ricchezza originaria ed una singolarità, «anche perché esso si è in parte modellato su un preesistente "ambiente" che aveva visto stratificarsi scelte produttive, costumi alimentari, tecniche di lavorazione e di trasformazione di diverse prescienze culturali (...)» (12).

Connotati, questi, che reclamano un sistema di *governance* territorialmente adeguato (13), in cui indirizzo politico ed intervento pubblico siano in grado di coniugarsi con strumenti modulabili in grado di comporre sul territorio conflitti ed interessi, interni ed esterni, portando a sintesi la condivisione nelle differenze.

Come si potrebbe, altrimenti, costruire un equilibrio tra i molteplici e differenti territori dei 27 Stati dell'Unione e con quali probabilità e prospettive dare concretezza ai processi di allargamento comunitario, all'interno dei quali sarà ancora una volta l'agricoltura a giocare un ruolo cruciale (14)?

Se il rimando ai profili territoriali dell'agricoltura poteva apparire secondario al momento dell'emanazione del Trattato di Roma, non è più così, oggi, nelle mutate condizioni dell'agricoltura e del sistema agro-ambientale-alimentare e rurale.

(11) Cfr. F. PENNACCHI, *Agricoltura e coesione sociale*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2005, p. 197 ss.

(12) Così A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2001, p. 28.

(13) Per A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, p. 29, «il recupero del rapporto dialettico tra globale-locale, sia all'interno della UE sia nei rapporti tra l'UE e gli altri Paesi sui mercati internazionali si giustifica, anzi esige, risposte articolate e, al tempo stesso, in grado di rispondere alla pluralità di piani in cui si svolge il processo concorrenziale tra diversi sistemi agro-alimentari e all'interno di quello europeo». Sull'argomento, altresì, per il profilo economico, cfr. A. PACCIANI, *Funzioni sociali dell'agricoltura e nuovi strumenti di intervento pubblico*, in *Nuova tipologia d'impresa sull'agricoltura italiana*, XXXV Convegno Sidea, Firenze, 12-19 settembre 2002.

(14) Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM (2008), 616 definitivo.

2. Infatti, se, in termini di bilancio, dai 44,7 miliardi di euro del 2000 la PAC è passata ad oltre 65 miliardi del 2008 (certo, per via dell'ampliamento della UE), va considerato, tuttavia, che l'aumento della spesa è stato ben diverso tra i due pilastri. Mentre il primo è cresciuto in complesso di poco più del 10% (da circa 38 mld a poco meno di 43 mld), la spesa del secondo è più che triplicata (da 6,6 ad oltre 22 mld di euro); al contempo, la voce relativa alla spesa per il sostegno al mercato, interna al primo pilastro, è passata dagli oltre 12 miliardi del 2000 a meno di 4,5 miliardi del 2008 (per via del disaccoppiamento e della conseguente caduta verticale delle misure di mercato) (15).

Ma non è solo il dato quantitativo ad interessarci, quanto invece importa sottolineare come l'evoluzione della spesa dimostri la disarticolazione della tradizionale distinzione della PAC nei due pilastri, al punto tale da ritenere che essa si stia progressivamente svuotando del suo senso originario. Basti qui richiamare, a conferma di questa affermazione, alcune delle molteplici tipologie di intervento comunitario: sostegno ai mercati, pagamenti diretti (alcuni dei quali in transizione dal sostegno al mercato al sostegno al reddito), aiuti diretti al reddito, aiuti alla ristrutturazione, aiuti alla qualità, aiuti all'ambiente, aiuti al territorio, aiuti alla diversificazione, aiuti al capitale umano ed una voce residuale «altro» (16).

Va segnalato in particolar modo, proprio a dimostrazione di un nuovo orientamento della spesa, la tipologia del territorio, che, inesistente, fino al 2000, nel primo pilastro e marginale nel secondo, è oggi significativa anche nel primo poiché al suo interno alcuni aiuti possono addirittura essere (anche) classificati, appunto, come territoriali: ad esempio, l'aiuto per le zone relative al grano duro e la parte relativa alla zootecnia di cui all'art. 69 del regolamento n. 1782/2003. Nel primo caso, l'aiuto è modulato su base territoriale e in considerazione dell'importanza della coltura a livello locale e, nel secondo, l'obiettivo è quello di sostenere la zootecnia di montagna, mantenendone il rapporto con pascoli e prati permanenti.

(15) Cfr. F. DE FILIPPIS-R. HENKE, *La PAC verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Roma, 2009, p. 23.

(16) Ancora F. DE FILIPPIS-R. HENKE, *op. cit.*, p. 19.

A conferma ulteriore di questa fase di transizione, va sottolineato, innanzitutto, il ruolo della *modulazione*, che, oltre al disaccoppiamento (17), assume la veste di strumento di generica riduzione del sostegno al reddito a vantaggio delle politiche di sviluppo rurale, dando luogo ad un coinvolgimento di diversi livelli istituzionali ed amministrativi nella gestione delle politiche. Ma, soprattutto, va segnalato il nuovo art. 68 del regolamento n. 73/2009, che si colloca in tutta evidenza a cavallo tra il primo ed il secondo pilastro ed in alcuni casi richiede anche un intervento finanziario diretto da parte degli Stati membri con il cofinanziamento, finora, di norma, previsto solo per il secondo pilastro. Né vanno sottovalutati, infine, alcuni interventi strutturali all'interno delle stesse organizzazioni comuni di mercato, prevalentemente mediterranee: ortofrutta, olio di oliva e tabacco (18).

Dunque, davanti ad un quadro in continua evoluzione, sorge spontaneo chiedersi: di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura?

In questo senso, è già significativo osservare che nei testi comunitari e nazionali il termine agricoltura in molti casi, attualmente, non compare nella sua individualità, ma è spesso sostituito da altre espressioni (come sistemi agroalimentari, sviluppo rurale o, ancor più recentemente, nel quadro finanziario della programmazione comunitaria 2007-2013, sviluppo compatibile), «così evidenziando l'affermarsi di una visione più generale che si espande in più direzioni: verso lo sviluppo produttivo integrato, la qualità e la sicurezza del consumatore, la gestione del territorio e dell'ambiente» (19). Di più. Nella nuova normativa costituzionale *ex* legge n. 3/2001, la materia «agricoltura» non è più esplicitamente riportata, ma ricondotta alla competenza delle Regioni in via residuale, dunque, generale e, pertanto, concepibile in una prospettiva integrata ed in espansione dello «sviluppo

(17) Su questi profili e, in particolare, sul disaccoppiamento, cfr. D. BIANCHI, *La politica agricola comune*, cit., p. 24 ss.; A. GERMANÒ, *Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale*, in E. CASADEI-G. SGARBANTI, *Il nuovo diritto agrario comunitario*, Milano, 2005, p. 17 ss.; L. COSTATO, *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della PAC*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004, I,p. 41 ss.

(18) Su questi profili, ancora F. DE FILIPPIS-R. HENKE, *La PAC verso il futuro*, cit., p. 17.

(19) Così C. DESIDERI, *Oltre l'agricoltura: nuovi segnali dalle Regioni*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004, I, p. 114.

regionale locale», secondo un approccio innovativo e di forte impatto, promosso dalla politica regionale della Comunità europea (20).

Si tratterebbe, in sostanza, non tanto di un problema di incertezza sul confine della materia, ma se abbia senso cercare ancora dei confini o, perlomeno, negli stessi termini del passato (21). Certamente, stiamo assistendo alla «cedevolezza del prodotto agricolo, che ha costituito il punto di riferimento dell'insieme delle norme agricole del Trattato di Roma» (22) e allo stesso tempo all'affermarsi sia della «centralità» del territorio, rispetto a quella dell'impresa, che della pluralità delle figure soggettive (non necessariamente imprenditoriali ed in rapporto non necessariamente produttivistico con la terra), rispetto all'imprenditore agricolo *tout court*.

A fronte, dunque, di una agricoltura «plurale» nelle fonti, nei contenuti e nei soggetti, e di una molteplicità delle sue definizioni legali (23), l'alternativa sembra essere tra una sua «riformulazione», legata alle novità introdotte dalla progressiva attuazione di un nuovo modello europeo, appunto di agricoltura (24) ed un riconoscimento, invece, come a noi pare, della «liquidità» (25) del fenomeno agricolo, come portato della modernità. Modernità, i cui aspetti sono anche legati ad un «diritto "mite" o flessibile» nel quale «si alternano fonti scritte e fonti non scritte, fonti imposte dall'autorità e fonti che si accreditano spontaneamente, che si legittimano con le prassi interne ed internazionali, che si consolidano con convenzioni» (26), tanto che, significativamente, il pluralismo degli ordinamenti si afferma, appunto, come risposta alla frantumazione delle regole (27).

(20) Cfr. C. Desideri, *Oltre l'agricoltura*, cit., p. 114.

(21) Ancora C. Desideri, *op. ult. cit.*, *ivi*.

(22) Cfr. A. Germanò-E. Rook Basile, *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G. Ajani-G.A. Bernacchio, vol. XI, *Diritto agrario*, Torino, 2006, p. 13.

(23) Su cui Costato, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 5.

(24) Secondo l'opinione di C. Bodiguel-M. Cardwell, *Nuove definizioni di «agricoltura» per un'agricoltura in evoluzione? Francia e Inghilterra a confronto*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, p. 182.

(25) Cfr. Z. Bauman, *Modernità liquida*, Bari, 2006.

(26) Così, G. Alpa, *La cultura delle regole. Storia del diritto civile italiano*, Bari, 2000, p. 408.

(27) Così G. Rossi, *Il gioco delle regole*, Milano, 2006, p. 78.

Dobbiamo, insomma, imparare a convivere con un pluralismo definitorio, nel senso che «l'ampliamento o il restringimento della nozione di agricoltura riscontrabili dal confronto tra le diverse nozioni o definizioni hanno sempre rispecchiato aggregazioni diverse degli interessi da disciplinare e/o da promuovere, secondo quella pluralità di scopi che ciascun segmento della legislazione mira volta a volta a perseguire» (28). In sostanza, se, in questo quadro mobile, occorre cercare un criterio unificante nella individuazione/definizione di agricoltura al fine precipuo di un trattamento giuridico distintivo, esso non può che fare particolare riferimento al rapporto derivante tra dimensione agricola e spazio territoriale, all'interno del quale è ricompreso anche il fondo (29).

Tale criterio, infatti, consente di identificare le molteplici diversificazioni del fenomeno agricolo, dalla tutela delle risorse naturali alla biodiversità, dal patrimonio culturale all'ambiente rurale nel suo complesso ed assume un profilo ancor più significativo, sol se si pensi che il territorio, essendo il contenitore delle risorse produttive stesse, valorizza l'identificazione tra prodotto e *milieu*, apportando un forte contributo alla competizione sui mercati.

Orientamento, questo, supportato, peraltro, sul piano costituzionale, da una più aggiornata ricostruzione interpretativa dell'art. 44 Cost., del quale le letture più attente hanno consentito di interpretare la formula «razionale sfruttamento del suolo» in chiave non solo produttivistica, come pure sembrerebbe desumersi dalla presenza dell'aggettivo «razionale» (30), ma andando oltre fino a giungere ad una formulazione sostanziale che, capovolgendo la dizione letterale, può intendersi come «ottimale utilizzazione del territorio» (31) nella sua accezione più complessiva.

(28) Così A. Jannarelli, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in questa *Rivista*, 2006, p. 188.

(29) *Il futuro del mondo rurale*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 29 luglio 1988, Com (88) 501, p. 15.

(30) Cfr. C. Desideri, *Costituzione economica ed agricoltura*, in *Nuovo dir. agr.*, 1985, p. 301 ss.

(31) In tal senso, C.A. Graziani, *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in *Nuovo dir. agr.*, 1985, p. 316.

Insomma, sempre più dobbiamo interrogarci sul contenuto di agricoltura, che sempre più sta mutando orizzonti e confini, specie in una fase, come quella attuale, di transizione e di interrogativi che toccano l'essenza stessa dell'Unione: in quale direzione, ad es., orientare l'allargamento, oppure, ancora, quali risultati e quali aspettative dall'accordo euro-mediterraneo? (32).

A queste problematiche in divenire, si aggiunge, poi, a livello più squisitamente istituzionale, una dinamica complessa nel rapporto tra i vari organi dell'Unione (su cui più approfonditamente nel successivo paragrafo), che, ancora una volta, viene esemplificata in modo particolare sul terreno agricolo, come è dimostrato dalla recentissima proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio [Com (2010), 375 definitivo del 13 luglio 2010] sugli organismi geneticamente modificati. Essa è la conferma ulteriore di una dialettica ancora fluida tra l'Unione e gli Stati nazionali. L'art. 26 *ter* prevede, infatti, che «gli Stati membri possono adottare misure che limitano o vietano in tutto il territorio o in parte di esso la coltivazione di tutti o determinati Ogm» già autorizzati (dalla Commissione) ai sensi del regolamento n. 1829/2003 «purché siano basate su motivazioni diverse da quelle legate alla valutazione degli effetti negativi sulla salute e sull'ambiente» (già assunte in sede di autorizzazione comunitaria) e «purché conformi ai trattati» (...).

Senza entrare nelle questioni tecniche attinenti alla proposta (33), essa è tuttavia sintomatica tanto della dialettica, appunto, tra Unione europea e Stati nazionali, che della consapevolezza «politica» dell'esistenza di una diversità politica e territoriale all'interno dell'Unione stessa.

Non a caso la stessa Commissione, nel recente documento di lavoro, *Consultazione sulla futura strategia «Ue 2020»*, Com (2009) 647 definitivo, 4, ribadisce che «la strategia Ue 2020 che riguarda tutti, può essere modulata in funzione di punti di partenza e di specificità nazionali diversi, al fine di promuovere la crescita per tutti».

(32) Sul primo punto, cfr. G. Vacca-J.L. Rhi Sausi (a cura di), *I dilemmi dell'integrazione. Il futuro del modello sociale europeo*, Bologna, 2006; sul secondo, vedasi F. Cassano-D. Zolo (a cura di), *L'alternativa mediterranea*, Milano, 2007.

(33) Su cui A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, 7ª ediz., Torino, 2010, p. 400.

La Commissione, cioè, nel caso degli Ogm, potrà ampliare la lista delle sementi Ogm ammesse, ma ogni Stato sarà libero di decidere se autorizzarne o vietarne la coltivazione sul proprio territorio nazionale.

3. Allora, se il problema è come governare la complessità e le differenze, il Trattato di Lisbona offre indicazioni utili per diradare questa nebulosa? E l'eventuale «rinazionalizzazione» delle politiche agricole si inquadra in questo contesto?

Relativamente al primo quesito, si può preliminarmente riportare la domanda formulata da Jean Ziller prima dell'entrata in vigore della «Costituzione europea» (34): «che cosa deve essere l'Unione in fin dei conti? Uno Stato federale, una confederazione, un'organizzazione internazionale, un 'oggetto politico non identificato' (...)?» (35), accompagnandone la risposta dello stesso A., che non ha contribuito a dipanare i dubbi in merito. La Convenzione Europea, infatti, a suo parere, «non ha risolto tali questioni (...). Il progetto di Costituzione per l'Europa resta, dunque, una Costituzione per un insieme aperto, tanto nelle frontiere che nella forma: né stato, né semplice organizzazione internazionale o zona di libero scambio» (36).

Acquista così ulteriore significato una risalente considerazione di Antonio Jannarelli, secondo il quale «anche all'interno dell'Unione europea, il rapporto tra centro e periferia, tra realtà sovranazionale e ordinamenti nazionali, tra strutture di governo comunitarie e quelle nazionali si presenta pur sempre pluralistico e non certo univoco e non certo piramidale» (37).

A ben vedere, una lettura attenta del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) (38), ed in particolare del Protocol-

(34) Sul percorso della «Costituzione europea», cfr. F. Clementi, *Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: dalla Convenzione alla Conferenza Intergovernativa*, in *La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di F. Bassanini-G. Tiberi, Bologna, 2004, p. 25 ss.

(35) Così J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, cit., p. 163.

(36) Ancora J. Ziller, *op. cit.*, *ivi*.

(37) Così A. Jannarelli, *Il diritto dell'agricoltura*, cit., p. 50.

(38) Sulle cui dinamiche, cfr. ancora G. Mammarella-P. Cacace, *op. cit.*, p. 291 ss. Per R. Adam-A. Tizzano, *Lineamenti di diritto europeo*, 2ª ediz., Torino, 2010, p. 68,

lo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, conferma queste valutazioni, quanto meno con riferimento all'ambito agricolo ed agli altri settori con i quali esso manifesta evidenti connessioni. Peraltro, va immediatamente e significativamente osservato come il processo evolutivo della Comunità europea «è tutto nel segno di una diminuzione della sopranazionalità, a partire dal federalismo iniziale della Ceca, caratterizzato da un effettivo potere sopranazionale», con una «tendenza «regressiva» a cui non si oppone neanche il Trattato/Costituzione [anzi] è un fatto (...) che con il progredire dell'unificazione si è accresciuto il potere legislativo del Consiglio [dei ministri] (pur limitato dal nuovo ruolo attribuito al Parlamento) e si sono accresciuti anche i suoi poteri di carattere esecutivo» (39).

L'architettura istituzionale dell'Unione europea (40) ha non solo confermato un impianto complesso che vive in una condizione di «equilibrio mobile» tra soggetti diversi, ma ne ha ulteriormente rafforzato tale dinamica. Infatti, il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità «attribuisce ai Parlamenti nazionali per la prima volta un ruolo autonomo rispetto allo Stato membro di appartenenza [e riconosce] al Comitato delle Regioni il potere di ricorso alla Corte di giustizia per denunciare la violazione del principio di sussidiarietà, qualora tale violazione sia dovuta ad atti legislativi sui quali è richiesta la sua consultazione» (41).

In sostanza, si tratta di «un modello di unione assolutamente originale [costruito] proprio nel momento in cui il fenomeno della globalizzazione (...) si è manifestato in maniera irreversibile modificando le basi stesse della società internazionale e rendendo con ciò

«il Consiglio rappresenta il centro di gravità dell'equilibrio istituzionale dell'Unione europea».

(39) Così T. Ballarino, *Diritto dell'Unione europea*, 9ª ediz., Padova, 2010, p. 49.

(40) Sul quadro istituzionale dell'Unione, cfr., in particolare, L. Carbone-L. Giannini-C. Pinelli, *Le istituzioni europee*, in *La Costituzione europea*, cit., p. 131 ss.

(41) Su questi profili, cfr. G. Tesauro, *Diritto dell'Unione europea*, 6ª ediz., Padova, 2010, p. 106 ss. Per Tesauro «(...) più vistose sono le novità introdotte dal Trattato di Lisbona in tema di vincoli procedimentali del principio di sussidiarietà che risultano, di fatto, notevolmente irrobustiti».

necessaria la messa a punto di schemi organizzativi completamente nuovi» (42).

Significativa da questo punto di vista è proprio l'articolazione delle competenze in materia di agricoltura e pesca (e non solo).

L'art. 4, comma 2°, del Tfue individua, infatti, quale oggetto di una competenza concorrente in alcuni *principali* (e, dunque, non esaustivi) settori (43), esplicitamente indicati, non solo agricoltura e pesca (44), ma anche altri ambiti particolarmente connessi al sistema agroalimentare ambientale, come mercato interno, ambiente, protezione dei consumatori, energia e politica sociale, coesione economica, sociale e territoriale, nonché problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica.

In questo quadro, peraltro, vanno previsti e considerati altri riferimenti normativi che, nell'intrecciarsi in via indiretta con l'agricoltura, evidenziano ancor più una trama giuridico-istituzionale complessa e, soprattutto, distribuita diffusamente tra diversi livelli, poteri e spazi d'iniziativa (45).

Basti pensare alla previsione dell'art. 5, par. 1, del Tfue, secondo la quale gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione e il Consiglio, a tal fine, adotta delle misure, tra cui, in particolare, gli indirizzi di massima per dette politiche. La stessa Unione, ai sensi dei paragrafi 2 e 3 del medesimo articolo, può prendere misure per assicurare il coordinamento delle politiche

(42) Così T. Ballarino, *op. cit.*, p. 50.

(43) Infatti, «l'elenco delle materie di competenza concorrenti è esemplificativo, nel senso che è suscettibile di essere integrato o, comunque, modificato alla luce di nuove e diverse esigenze»: così, G. Tesauro, *op. cit.*, p. 104.

(44) Per D. Bianchi, *La politica agricola comune*, cit., p. 83, in nota 133, sembra essere più corretto parlare alla luce della giurisprudenza comunitaria, di competenze «residue» o «condizionate» all'esercizio (o piuttosto «al non esercizio») della competenza da parte della Comunità.

(45) Un'architettura, questa, che, dal punto di vista generale, sembrerebbe manifestare una contraddizione rispetto a quelle considerazioni dottrinarie, secondo cui gli scenari istituzionali della Unione europea, ancorché dal versante del diritto alimentare, «esprimono in misura crescente un modello centralizzato di attribuzione di competenze ...»: così F. Albisinni, in *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2009, p. 92. Ma, per un'impostazione più generale di quest'orientamento dello stesso A., vedasi *Profili istituzionali nel regolamento sull'aiuto unico e nel decreto di attuazione per l'Italia*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004, 2, specie p. 41.

occupazionali degli Stati membri e può prendere iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri.

Se poi conveniamo sul ruolo nuovo dell'agricoltura quale volano di un percorso di sviluppo integrato (46) e sui nuovi paradigmi dello sviluppo agricolo (47), non possiamo trascurare il dettato dell'art. 6 del TFUE. Per esso, infatti, significativamente, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri in una serie di settori che si intrecciano strettamente ancora una volta con il sistema agricolo, alimentare e ambientale, ovvero: tutela e miglioramento della salute umana, industria, cultura, turismo, istruzione, formazione professionale (...), protezione civile, cooperazione amministrativa.

In conclusione, si può rilevare che detta trama istituzionale, attraverso l'intersezione di competenze, la sovrapposizione (talvolta non chiara) di norme e il bilanciamento dei poteri, manifesti ancora, nella «forma» giuridico-istituzionale dell'Unione europea, la prevalenza del modello intergovernativo (48) nel senso che l'UE continua, sostanzialmente, ad esprimere in forme plurime l'esercizio di una funzione singolare.

Andando, poi, al cuore del problema, una lettura del TFUE con particolare riferimento alle norme sulla PAC conferma questo rilievo, pur sollevando indiscutibilmente degli interrogativi e ponendo in evidenza alcune contraddizioni.

Innanzitutto, sorprende la totale coincidenza del testo dell'art. 39 del TFUE con l'analogo art. 39 del Trattato di Roma del 1957 (49), come se, dopo mezzo secolo dalla loro originaria previsione, le finalità della PAC non avessero bisogno di una «attualizzazione», alla luce, peraltro, come si è detto, di un nuovo e più avanzato modello

(46) Cfr., in merito, F. ADORNATO, *Lo sviluppo territoriale integrato come modello di sviluppo*, in *Sviluppo integrato e risorse del territorio*, a cura di F. Adornato, Milano, 2006, p. 7 ss.

(47) Cfr. M. DE BENEDICTIS-F. DE FILIPPIS, *L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione europea*, in *La Questione Agraria*, 1998, p. 71.

(48) Su cui J. ZILLER, *La nuova Costituzione*, cit., p. 96 ss.

(49) D. BIANCHI, *op. cit.*, p. 84, parla, a tale proposito, di elemento «perturbante».

di sviluppo agricolo (50). Peraltro, se dallo stesso dibattito in merito emerge la richiesta di una forte modifica della PAC motivata da ragioni di «legittimazione» della stessa presso l'opinione pubblica ed i consumatori (51), va anche precisato che una nuova PAC è necessaria, nondimeno, per posizionare in modo ancor più strategico l'agricoltura rispetto alle più generali dinamiche dello sviluppo economico, sia globale che locale: si pensi, esemplificativamente, da un lato, al rapporto agricoltura/energia (52) e, dall'altro, alle connessioni agricoltura/sviluppo rurale (53).

A tale proposito, rispetto alla proposta formulata di «cancellare» la statica sovrapposizione delle finalità della PAC appena messa in rilievo attraverso l'introduzione «di una procedura di revisione semplificata della Costituzione rispetto alla procedura classica che non è stata modificata dalla Convenzione» (54), sembra a noi che sia proprio la rete diffusa delle competenze tra i diversi organi dell'Unione a rivelarsi idonea per andare oltre la meccanica riproposizione dell'originario art. 39 del Trattato di Roma, tanto in materia agricola, che nell'iniziativa riguardo alle politiche agricole. In tal senso, non bisogna lasciarsi abbagliare da una rifrazione ottica che a prima vista potrebbe apparire dalla lettura degli artt. 4 e 38 del TFUE poiché, al contrario, come vedremo, è la nuova articolazione istituzionale dell'Unione e l'insieme delle sue competenze a proiettare il futuro dell'agricoltura e delle politiche agricole comunitarie verso orizzonti nuovi.

A tale fine, occorre, in primo luogo, evidenziare l'apparente contraddizione, appunto, tra l'art. 4, comma 2°, lett. *d*) e l'art. 38,

(50) Cfr., a quest'ultimo proposito, la presa di posizione da parte di un gruppo di eminenti economisti agrari di diversi Paesi europei nel documento *Una politica agricola comune per la produzione di beni pubblici europei*, in *Agriregionieuropa*, dicembre 2009, n. 19.

(51) Cfr., in merito, il documento *Una politica agricola comune*, cit., pp. 1-2.

(52) Sul punto, cfr. P. LATTANZI, *Agricoltura ed energia. L'impresa agricola nella filiera agroenergetica*, Macerata, 2008. Altresì, E. BONARI-R. JODICE-S. MASINI (a cura di), *L'impresa agroenergetica. Ruolo e prospettive nello scenario «2 volte 20 per il 2020»*, Roma, 2009.

(53) Da ultimo, cfr. D. STORTI-C. ZUMPANO (a cura di), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro di intervento in Italia*, Roma, s.d., ma 2010.

(54) Vedasi D. BIANCHI, *op. cit.*, p. 86.

comma 1°, del TFUE. Per il primo articolo, l'Unione ha competenza concorrente (55) nella materia agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare, riservata, invece, alla competenza dell'Unione nel quadro della politica comune della pesca (art. 3, 1° comma, lett. *d*).

Per il secondo articolo, «l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca», per poi precisare, al comma 4°, che «il funzionamento e lo sviluppo del mercato interno per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune».

Intanto, va rilevato, a livello generale, nella dialettica della competenza concorrente, non solo, come si è detto, la competenza degli Stati potrà essere esercitata «nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria», ma, secondo la giurisprudenza comunitaria, quando l'Unione abbia agito, un'azione statale diventa «ammissibile solo in quanto non pregiudichi l'uniforme applicazione (...) delle norme [dell'Unione] e il pieno effetto dei provvedimenti adottati in applicazione delle stesse» (56).

In alcuni casi tale limite è indicato direttamente dai Trattati (57), ma, in genere, «la fissazione del limite derivante alla competenza de-

(55) Per l'art. 2, comma 2°, del TFUE, «quando i Trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria». Per R. ADAM-A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 36, «la norma riprende sinteticamente (...) la giurisprudenza della Corte di Giustizia formatasi sotto il vigore del Trattato Ce».

(56) Così, ADAM-TIZZANO, *op. cit.*, p. 38. Vedasi, sia pure con riferimento alla Comunità europea, Corte giust. 13 febbraio 1969, causa 14/68, *Wilhelm*, p. 14; altresì Corte giust. 8 novembre 1979, causa 251/78, *Denkavit*, p. 3369. In sostanza,, come rileva con chiarezza A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario comunitario*, 2ª ediz., Torino, 2010, p. 99, la competenza concorrente per il diritto comunitario non è quella che intendiamo con riferimento al diritto nazionale italiano, «ovvero che all'istituzione «principale» spetti la normazione di principio e alle altre istituzioni la normazione di dettaglio, con la coesistenza di due livelli di governo che hanno eguali possibilità di intervenire e disciplinare la materia».

(57) Come avviene, ad es., per la protezione dei consumatori (art. 169, comma 4°, TFUE e per la tutela dell'ambiente (art. 193 TFUE), in cui, oltre al rispetto di uno standard

gli Stati a seguito dell'esercizio da parte delle istituzioni della loro concorrente competenza è lasciata alla volontà delle stesse istituzioni, nel senso che la libertà di cui godranno gli Stati nell'esercizio della loro competenza dipenderà (...) dalla portata della regolamentazione che le istituzioni decideranno di dare, a livello dell'Unione europea, ad una data materia» (58), come del resto prescrive il Protocollo (n. 25) sull'esercizio della competenza concorrente, allegato ai Trattati (59).

Ne consegue significativamente che «per quelle materie in cui la regolamentazione sarà totale, la concorrente competenza degli Stati membri, pur teoricamente esistente, diventerà nei fatti difficilmente esercitabile» (60). Si badi, però, e non è un particolare di poco conto, che «nel caso delle competenze concorrenti l'erosione di fatto della competenza degli Stati membri provocata dall'esercizio della corrispondente competenza delle istituzioni è un processo in astratto reversibile, nel senso che gli Stati potrebbero ricominciare ad esercitare liberamente la loro dal momento e nella misura in cui l'Unione decidesse di cessare di esercitare la propria, modificando la normativa comune precedentemente adottata» (61). Del resto, l'art. 2, par. 2, TFUE prevede espressamente che «gli Stati membri esercitino nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria.

Ciò potrebbe significare, a prima vista, che la competenza in materia di agricoltura e pesca potrebbe essere esercitata, in teoria, anche dagli Stati membri, se non fosse, almeno formalmente, per la presenza dell'art. 38 TFUE, secondo il quale, come si è appena detto, al primo comma, «l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca», per cui l'Unione ha «competenza a

minimo, gli Stati potranno mantenere o prendere misure di protezione più rigorose di quelle adottate dall'Unione.

(58) Così R. ADAM-A. TIZZANO, *op. ult. cit.*, p. 39.

(59) Per esso, «quando l'Unione agisce in un determinato settore, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione e non copre pertanto l'intero settore».

(60) Ancora R. ADAM-A. TIZZANO, *op. ult. cit.*, *ivi*.

(61) Così, ancora R. ADAM-A. TIZZANO, *op. ult. cit.*, *ivi*.

compiere interventi programmatici e regolativi, incidenti tanto sulla produzione quanto sul mercato di questi prodotti» (62).

A corroborare questa ultima interpretazione interviene il secondo capoverso del 1° comma del citato art. 38 TFUE, per il quale, con la stessa dizione usata nel Trattato di Roma, «il mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio», con la evidente conseguenza che un mercato interno e, per ciò, unico ha necessità di un'unica disciplina (63).

Analoghe considerazioni vengono fatte con riferimento alla politica delle strutture il cui «impatto negativo sul mercato interno — soggetto al principio di esclusione di disposizioni che potrebbero falsare la concorrenza — si avrebbe in caso di discipline nazionali differenziate con riguardo alle diverse imprese agricole domestiche» (64).

Ma già all'interno di questo riferimento alla Politica agricola comune delle strutture emergono le prime crepe. Intanto, la riforma di medio termine della PAC del 2003 aveva affermato 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 precedenti (65) e consentendo loro, cioè, «la possibilità di disegnare la politica agraria più consona alle loro esigenze» (66).

In secondo luogo, lo stesso potere riconosciuto all'Unione ex art. 38 TFUE di definire ed attuare una politica comune dell'agricoltura si incrocia con la procedura di codecisione del Parlamento e del Consiglio, *ex* art. 43, par. 2, come procedura ordinaria per «l'organizzazione comune dei mercati agricoli e per le altre disposizioni

(62) Così A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 28.

(63) Cfr. A. GERMANÒ, *op. ult. cit.*, p. 29; ID., *Manuale di diritto agrario comunitario*, cit., p. 98.

(64) Ancora, A. GERMANÒ, *op. ult. cit.*, p. 30.

(65) Così F. ALBISINNI, *Profili istituzionali nel regolamento sull'aiuto unico e nel decreto di attuazione in Italia*, cit., p. 41.

(66) Così M. SCOPPOLA, *Il disaccoppiamento nella riforma Fischler della PAC: una prospettiva economica*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004, 1, p. 27. Per una riflessione interna all'applicazione italiana, cfr. F. ADORNATO, *Le opzioni nazionali nella riforma della PAC*, in E. CASADEI-G. SGARBANTI, *Il nuovo diritto agrario comunitario*, cit., p. 43 ss.

necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca» (67).

Ma è ancor più significativo il par. 3 dell'art. 43 poiché esso stabilisce che spettano al solo Consiglio, su proposta della Commissione, i poteri in tema di fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti, delle limitazioni quantitative, della fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca.

In sostanza, un organo (il Consiglio) composto dai rappresentanti degli Stati membri (68) esercita poteri strettamente attinenti al funzionamento del mercato unico europeo, aggiungendo con ciò ulteriori profili di complessità negli equilibri istituzionali dell'economia (69).

Se così è, potremmo forse ritenere che, alla luce del Trattato di Lisbona, sia praticabile un percorso di «rinazionalizzazione» delle politiche agricole?

4. Questa operazione interpretativa necessita, innanzitutto, di una ricostruzione il più possibile «lineare» del sistema di competenze comunitarie in materia agricola previste dal Trattato medesimo.

In questo senso, sembra a noi che l'equilibrio mobile nelle dinamiche istituzionali dell'Unione, poc'anzi descritto, non sia casuale poiché «la formula del Trattato di Lisbona (...) vuole [in primo luogo] dare forza e sostanza al *principio di sussidiarietà*, ridisegnando la sovranità legislativa degli Stati membri» (70).

Partendo da questo principio, può leggersi un rapporto di funzionalità e di diretto collegamento tra l'art. 4, par. 2, lett. *d*) e l'art. 38,

(67) Per GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario comunitario*, cit., p. 100, nota 6, trattasi delle materie relative alla concorrenza in tema di produzione e commercio dei prodotti agricoli; ai settori veterinario, fitosanitario e benessere degli animali; alle sementi; allo sviluppo rurale ed alla qualità dei prodotti agricoli e ittici.

(68) Vedasi, in merito, G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 37, il quale sottolinea che al Consiglio è stato attribuito un vasto *potere normativo e di coordinamento*.

(69) Non a caso, osserva GERMANÒ — *op. ult. cit.*, *ivi* — «da un punto di vista pratico, ai fini della valutazione della compatibilità della normativa degli Stati membri con il diritto comunitario, la distinzione fra limiti derivanti dalla competenza esclusiva dell'Unione e limiti collegati al contenuto di una normativa comunitaria concorrente è, talora, molto tenue».

(70) Così A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario comunitario*, cit., p. 101.

par. 1, del TFUE: una sorta di legame da genere a specie, ovvero un percorso giuridico che va dagli indirizzi all'esecuzione.

L'art. 4, infatti, definisce il quadro generale entro cui l'Unione esercita in linea di principio la competenza (concorrente) (71) in materia di agricoltura e pesca, mentre l'art. 38, par. 1, specifica all'interno di questo quadro, la diretta competenza dell'Unione per quanto riguarda la definizione e l'attuazione della politica comune in detti settori. Diretta competenza esercitabile con particolare riferimento agli elementi costitutivi del primo pilastro della PAC (prezzi, mercati, concorrenza), come desumibile dal collegamento tra l'art. 38 e l'art. 3, lett. *b*) ed *e*). Tale potere (non a caso) di definizione ed attuazione viene però esercitato all'interno di un più complessivo sistema di orientamento, indirizzi e scelte in cui i soggetti protagonisti sono altre istituzioni comunitarie. Sono, infatti, come si è appena detto il Parlamento ed il Consiglio a stabilire, nel rispetto dell'art. 43, par. 2, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, l'organizzazione comune dei mercati agricoli in una delle forme specificate nell'art. 40, par. 1, ed è lo stesso Parlamento europeo a deliberare sempre ai sensi dell'art. 43, par. 2, «le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca». Né bisogna trascurare, in questo insieme, i poteri di coordinamento *ex* artt. 5 e 6 TFUE, degli Stati e/o dell'Unione, in alcuni settori che toccano, come si è prima segnalato, si intrecciano con l'agricoltura, dandole nuovo respiro, integrato e plurale.

Più lineare sembra presentarsi il quadro a proposito del secondo pilastro della PAC, relativo alla politica delle strutture. Non è tanto il dato storico a confermarcelo, sol se si pensi agli «spazi» nazionali ed alle autonome scelte degli Stati membri consentiti, in particolare, dal regolamento n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale e dell'art. 68 del regolamento n. 73/2009 sull'OCM unica (72), quanto anche un'attenta lettura contestualizzata del Trattato stesso.

(71) Quella, come si è appena detto, esercitabile dagli Stati solo nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria.

(72) Sul punto, rispettivamente, cfr. D. STORTI-C. ZUMPANO, *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*, cit., e F. DE FILIPPIS-R. HENKE, *op. cit.*, p. 10.

Se, per le ragioni appena dette e con le considerazioni espresse, la politica agricola comune del primo pilastro viene esplicitamente definita ed attuata dall'Unione, quella delle strutture continua ad essere, *rebus sic stantibus*, espressione sempre più diffusa del potere degli Stati, poiché essa è confermata da un acclarato elemento giuridico. Infatti, «nel caso delle competenze concorrenti l'erosione della competenza degli Stati membri provocata dall'esercizio della corrispondente competenza delle istituzioni è un processo in astratto reversibile, nel senso che gli Stati potrebbero ricominciare ad esercitare la loro nel momento e nella misura in cui l'Unione decidesse di cessare di esercitare la propria, modificando o abrogando la normativa comunque precedentemente adottata» (73).

In sostanza, all'interno della PAC delle strutture, non solo vengono confermati dal TFUE gli attuali ambiti decisionali nazionali, visto che l'Unione ha in merito già esercitato i propri, lasciando agli Stati membri ampi spazi, ai sensi dell'art. 2, par. 2, del TFUE stesso, ma potrà verosimilmente realizzarsi un loro ulteriore ampliamento nella misura in cui l'Unione stessa decidesse di cessare di esercitare in tutto o in parte le proprie prerogative.

In questa direzione, potrebbe trovare conferma l'ipotesi di chi ritiene che «la nuova formula usata dal Trattato di Lisbona (...) ha un significato soprattutto politico "rivolto al futuro"» (74), nel senso che, quando a conclusione della attuale fase di programmazione 2007-2013, verrà avviata la nuova fase, la base giuridica per una più profonda eventuale «rinazionalizzazione» della PAC e/o, comunque, per un suo forte ripensamento, ha già un definito fondamento.

Non a caso, il dibattito europeo su quale PAC per il futuro è in pieno corso e sta mettendo in discussione il principio della attuale distinzione dei fondi di spesa (75), da un lato e, dall'altro, l'identità stessa dei due pilastri, rilevando che la «definizione delle prospetti-

(73) Così, R. ADAM-A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 39.

(74) Così, A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 31.

(75) Cfr. AGRAEUROPE, *Keep two pillar Cap, says Commission official*, 2343, gennaio, 9, 2009.

ve finanziarie successive potrebbe essere l'occasione per riconoscere l'artificiosità dell'attuale distinzione della PAC in due pilastri (...), per [poi] "spacchettarli" e ricomporli secondo aggregazioni diverse, più utili allo sviluppo futuro delle politiche per l'agricoltura e le aree rurali»(76).

Del resto, a conferma delle «ragioni» di tale dibattito, è il caso di notare che nell'ambito dello stesso primo pilastro, attraverso l'art. 69 del regolamento n. 1782/2003, prima e l'art. 68 del regolamento n. 73/2009, dopo, gli Stati membri hanno avuto la possibilità di sostenere «tipi specifici» di agricoltura anche con aiuti accoppiati in deroga al principio generale del disaccoppiamento (77).

La «scomposizione» del pagamento unico aziendale è sostenuta poi, molto esplicitamente e, in certa misura, radicalmente, da Bureau e Mahè, i quali propongono un «système intégré de paiements contractuels (SIPC) à trois niveaux [e che] deviennent de possible contreparties au fonctions de l'activité agricole qui sont des services publics» (78).

Sulla visione dell'agricoltura come produttrice (anche) di «beni pubblici rurali», e solo per essi remunerabile dalla PAC del futuro, si ritrova il gruppo di economisti agrari europei prima citato (79), per i quali tale categoria può comprendere «la protezione dell'ambiente,

(76) Così, F. DE FILIPPIS-R. HENKE, *La PAC*, cit., p. 32.

(77) Cfr., in merito, F. DE FILIPPIS-A. FRASCARELLI, *Qualificare il primo pilastro della PAC: proposte per un'applicazione selettiva dell'art. 69*, Roma, 2007.

(78) Cfr. J.C. BUREAU-L.P. MAHÈ, *La réforme de la PAC au-delà de 2013. Une vision à plus long terme*, *Notre Europe*, aprile 2008, p. 81. Si tratterebbe, secondo la loro proposta, di tre tipi di pagamenti diretti caratterizzati da crescente selettività: un pagamento base per ettaro più o meno uguale per tutti, un cambio di comportamenti riconducibili all'attuale condizionalità; un pagamento per compensare svantaggi naturali da differenziare a *livello territoriale* sulla base dell'intensità dello svantaggio; infine, un sistema di pagamenti su base contrattuale per attività di conservazione ambientale. Gli Aa. rilevano, peraltro, che «les 'droits' à paiements sono intuitu personae et ne sont ni cessibles ni trasmissible par voie d'héritage» (p. 85).

(79) Cfr., *Una Politica agricola comune per la produzione di beni pubblici europei*, cit., p. 2, ove vengono individuati quattro gruppi di obiettivi potenziali per la PAC: «migliorare l'efficienza economica e la competitività, garantire la sicurezza alimentare, modificare la distribuzione del reddito, e promuovere la produzione di beni pubblici», di cui soltanto l'ultimo di questi obiettivi costituirebbe però una base finanziariamente sostenibile dalla PAC del futuro.

la conservazione delle biodiversità, la salubrità degli alimenti, la salute degli animali e delle piante e lo sviluppo rurale. Alcuni di questi beni pubblici sono, per la loro stessa natura, più globali d'altri, come nel caso delle biodiversità, e giustificano un intervento da parte della UE. Altri — secondo gli estensori del documento — come nel caso della conservazione del paesaggio, sono per loro natura locali ed è più appropriato che siano oggetto di attenzione da parte delle autorità nazionali o locali»(80).

In sostanza, il varco della «rinazionalizzazione» può essere aperto su questo versante.

5. Pur non condividendo la logica «mercatistica» di cui si fa portatore il citato gruppo di economisti agrari europei, dobbiamo, tuttavia, rilevare la debolezza e la scarsità di risultati delle politiche comunitarie e nondimeno della PAC, in particolare, sul terreno della coesione, principio estremamente importante in un'Unione europea a 27 membri molto diversi tra loro.

Nel «libro verde sulla coesione territoriale», infatti, la Commissione considera la coesione economica e sociale un mezzo per trasformare la diversità in un punto di forza che contribuisce allo sviluppo sostenibile ed armonioso di tutta l'Unione. Molti dei problemi che i territori devono affrontare riguardano una pluralità di settori; per essere efficaci, le soluzioni necessitano, rileva significativamente la Commissione, di un approccio integrato e di cooperazione fra le varie autorità e le parti interessate. A tal fine, il concetto di coesione territoriale getta dei ponti fra efficienza economica, coesione sociale ed equilibrio ecologico, ponendo lo sviluppo sostenibile al centro dell'elaborazione politica (81).

Peraltro, in linea di continuità con il ruolo della coesione, la Commissione, nel recente documento strategico *Consultazione sulla*

(80) Così, *Una Politica agricola comune*, cit., p. 3. Lo stesso paesaggio, pur bene pubblico nazionale, può essere oggetto di interventi di «natura collettiva da parte dell'UE», in quanto goduto, attraverso il turismo, dai diversi cittadini europei.

(81) Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, cit., p. 3.

futura strategia «UE 2020», ribadisce che «il successo della strategia 2020 dipende dalla nostra capacità di dar vita ad un partneriato per il progresso fondato sull'impegno degli Stati membri ad intervenire a livello nazionale e sulla valorizzazione degli strumenti comunitari per sfruttare al massimo il potenziale a livello dell'Unione» (82). La Commissione conferma le differenze ed i diversi livelli di sviluppo che caratterizzano i 27 Stati membri dell'Unione e sottolinea che la strategia di crescita dell'Unione può essere modulata in funzione dei punti di partenza e di *specificità nazionali* utilizzando lo strumento del partneriato tra l'Unione e gli Stati membri e tra pubblico e privato.

È, dunque, in questo più ampio e prospettico quadro che va collocata la problematica delle politiche agricole comunitarie che, nella «Costituzione» europea, sono individuate in uno spazio giuridico-istituzionale (solo in apparenza) incerto, ma, in realtà, espressione di processi in divenire, rispetto ai quali i Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea prefigurano la base normativa di riferimento per i possibili sviluppi politici dell'orizzonte comunitario.

Stiamo vivendo da tempo una fase di transizione e di incertezze e con essa dobbiamo fare i conti, sapendo che «la paura umana del nuovo è spesso grande quanto la paura del vuoto, anche quando il nuovo rappresenta il superamento del vuoto. Perciò molti vedono solo un disordine privo di senso laddove in realtà un nuovo senso sta lottando per il suo ordinamento. Non vi è dubbio che il vecchio *nomos* stia venendo meno e con esso un intero sistema di misure, di norme e di rapporti tramandati. Non per questo, tuttavia, ciò che è venturo è solo assenza di misura, ovvero un nulla ostile al *nomos*. Anche nella lotta più accanita fra le vecchie e le nuove forze nascono giuste misure e si formano proporzioni sensate» (83).

(82) Cfr. Documento di lavoro della Commissione, *Consultazione sulla futura strategia «UE 2020»*, cit, p. 3.

(83) Così, C. SCHMITT, *Terra e mare*, 4ª ediz. italiana, Milano, 2009, p. 110.

ALBERTO GERMANÒ

SUGLI AIUTI DI STATO AL COMMERCIO DEI PRODOTTI AGRICOLI

Come sapete, le vecchie disposizioni del Trattato di Roma sulla concorrenza (gli artt. 81-89) non sono stati incise dal Trattato di Lisbona e sono divenuti gli artt. 101-109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Fra tali disposizioni vi è il vecchio art. 87 sugli aiuti di Stato, divenuto ora l'art. 107 del TFUE: perciò nemmeno tale disposizione risulta incisa dal Trattato di Lisbona.

Agli artt. 81-89 del Trattato di Roma (ora artt. 101-109 del TFUE) si richiamava il vecchio art. 36 (ora art. 42 del TFUE) per il quale le regole di concorrenza valgono «per la produzione e il commercio dei prodotti agricoli» soltanto nella misura determinata, un tempo solo dal Consiglio e ora, dal Parlamento e dal Consiglio.

Non mi interessa segnalarvi la differente competenza a stabilire le deroghe «agrarie» alla disciplina comunitaria generale della concorrenza; mi interessa invece valutare se, a prescindere dalla formula rimasta (quasi) identica del (nuovo) artt. 36 e 42, vi sia qualcosa di cambiato nel sistema degli aiuti di Stato all'agricoltura.

L'art. 42 del TFUE ha un solo paragrafo diviso in due commi. Il secondo comma alla lett. *a)* prevede la possibilità che il *solo* Consiglio su proposta della Commissione autorizzi la «concessione di aiuti statali per la protezione delle aziende *sfavorite* da condizioni strutturali o naturali». L'espressione «aziende» non consente che un unico significato: esse sono le aziende «agricole» sia perché la norma è sotto il Titolo III del TFUE intitolato «agricoltura e pesca», sia perché il testo francese ha il termine «exploitations» e il testo spagnolo ha «explotaciones».