

CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI COSENZA

Incontro del 18 maggio 2012

* * * * *

Ferdinando Albisinni

IL CANTIERE AGRICOLO

SOMMARIO: 1. *Corporate law* e riforma permanente – 2. Il *Cantiere agricolo* – 3. Un linguaggio dell'amministrazione – 4. La nuova disciplina delle società agricole e le riforme della PAC – 5. Il *law shopping* – 6. Le proposte per la riforma della PAC verso il 2020 – 7. Elementi di innovazione di metodo e istituzionale. – 8. Il ruolo del diritto nelle prospettive di riassetto. – 9. La riscoperta della *food security* e dunque dei profili produttivi – 10. Le modifiche nella definizione di attività agricola. – 11. La nuova figura dell'agricoltore attivo – 12. La nuova OCM unica. – 13. Un confronto fra le ragioni della politica e le ragioni della tecnica.

1.- Corporate law e riforma permanente.

Does corporate law matter ? - questo interrogativo, solo apparentemente retorico, percorre da alcuni anni, non soltanto nel mondo anglosassone, il dibattito fra gli studiosi di *corporate governance*, sull'utilità ed efficacia di una politica di riforme della disciplina delle società di capitali, in riferimento ai soggetti, alle strutture, alle attività normate¹.

Nel nostro paese l'attenzione sul tema è stata accentuata da un processo riformatore pressoché ininterrotto. A partire dal Testo Unico sull'intermediazione finanziaria del 1998², un persistente attivismo legislativo in tema di disciplina delle società di capitale e delle società cooperative, si è tradotto nel 2003 in una riforma da più parti valutata come bisognosa di integrazioni³, seguita da un errata corrige, da un secondo decreto legislativo modificativo⁴, ed a fine 2004 da un ulteriore decreto legislativo recante modifiche e correzioni⁵. Il processo sembra destinato a continuare in un prossimo futuro, con i controversi ripetuti interventi sul versante della disciplina sanzionatoria e di controllo, e con le proposte di modifica della disciplina del fallimento e delle altre procedure concorsuali.

¹ Per un'analisi critica in chiave costi-benefici, anche quanto alle rendite che ne potrebbero derivare a gruppi professionali interessati al processo di riforma, v. L.ENRIQUES, *Scelte pubbliche e interessi particolari nella riforma delle società di capitali*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, 1/2005, 145, ed *ivi* ampi richiami alla dottrina, non solo anglosassone, che, a partire dall'interrogativo riportato nel testo, ha indagato sulla rilevanza del diritto societario, per comparazione al ruolo delle *social norms*, della cultura, e più in generale dei canoni che nell'effettività guidano i comportamenti pubblici e privati nei diversi ordinamenti nazionali.

² Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58.

³ Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n.6, «Riforma organica della disciplina delle società di capitale e società cooperative».

⁴ Decreto legislativo 6 febbraio 2004, n.37, «Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi numeri 5 e 6 del 17 gennaio 2003, recanti la riforma del diritto societario, nonché al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993, e al testo unico dell'intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo n. 58 del 24 febbraio 1998».

⁵ Decreto legislativo 28 dicembre 2004, n.310, «Integrazioni e correzioni alla disciplina del diritto societario ed al testo unico in materia bancaria e creditizia».

L' *Aktienrechtsreform in Permanenz* (secondo l'espressione in uso in Germania a designare il processo riformatore della disciplina delle società, pressoché permanente dagli anni '90 in poi)⁶ è fenomeno non solo italiano, in ragione delle sollecitazioni comunitarie ed internazionali, e della dimostrata inadeguatezza delle regole tradizionali, a fronte di una concorrenza globalizzata, che è concorrenza fra ordinamenti, oltre che fra imprese e prodotti⁷.

In taluni paesi, e tra questi l'Italia⁸, la *riforma permanente della corporate law* ha assunto contenuti di specifico interesse per il diritto dell'agricoltura⁹, siccome ad essa si è accompagnato – in significativa corrispondenza di tempi, pur se con evidenti diversità di ispirazioni e di interessi – l'avvio di un *cantiere aperto*¹⁰ della disciplina dell'agricoltura, sorta di architettura spontanea, per successive addizioni, che non sembra disporre di condivise ed esplicite tavole di progetto predisposte ex ante, e piuttosto richiede la redazione ex post di rilievi e di mappe, anch'essa articolata per sistemazioni progressive e in larga parte provvisorie.

2.- Il Cantiere agricolo.

Il *Cantiere agricolo* si è aperto alla fine degli anni '90, alla dichiarata ricerca di nuove linee di organizzazione dell'intervento pubblico¹¹, dopo due decenni in cui (acquisita la riforma dei patti agrari con la legge n.203 del 1982) la legislazione sembrava esaurirsi in pedissequa applicazione delle disposizioni comunitarie, ovvero in posizione di minuti benefici difficilmente riducibili a sistema¹².

Da qui un «indefinito movimento»¹³ di provvedimenti di regolazione, che, svalutando esigenze di coerenza e di corretta utilizzazione degli istituti esistenti, ha largamente privilegiato tecniche additive, di sovrapposizione di soluzioni particolari.

Ne è risultata una quota crescente di nuova regolazione, connotata dal canone di *complessità*¹⁴, e necessariamente plurima, sia per le fonti che la esprimono, che per gli oggetti

⁶ Cfr. U.NOACK-D.A.ZETZSCHE, *Corporate Governance Reform in Germany: The Second Decade*, Center for Business & Corporate Law Research Paper Series No. 0010, Duesseldorf, giugno 2005.

⁷ Cfr. F.GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005, e A.JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, 2^a ed., Bari, 2003.

⁸ Il fenomeno del rinnovato interesse riformatore per il diritto dell'agricoltura non è fenomeno solo italiano. Basti pensare, in ambito europeo, alle leggi di orientamento francesi in materia agricola del 1999 ed in materia forestale del 2001 ed agli orientamenti per l'«*agriculture raisonnée*» del 2002 (per ulteriori indicazioni sul punto sia consentito rinviare al mio *Motori evolutivi nella disciplina giuridica dell'impresa agricola*, in *Questione agraria*, 2003, n.2, 109), e negli Stati Uniti ai Farm Bills degli ultimi anni (su cui v. M.R. GROSSMAN, *Commodity Programs, Cross Compliance and Conservation in United States Agricultural Legislation*, in *A.I.M.*, 2005).

⁹ V. G.GALLONI, *Le società agricole dopo la riforma delle società commerciali*, in *DGAA*, 2005.

¹⁰ Come si è avuto occasione di sottolineare in un precedente commento del decreto legislativo n.99 del 2004, cui si rinvia per ulteriori riferimenti, *Attività agromeccanica ed impresa agricola*, in *DGAA*, 2004, 271.

¹¹ V., anche per riferimento al quadro istituzionale in cui si iscrivono le nuove linee dell'intervento pubblico in agricoltura, A.GERMANO', *Manuale di diritto agrario*, 5^a ed., Torino, 2003; ID., *La «materia» agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 117; F.ADORNATO, *La difficile transizione della («materia») agricoltura*, in *DGAA*, 2002, 482.

¹² Cfr. L.COSTATO, *La delega*, in *Commentario ai decreti legislativi 18 maggio 2001 n.226 e 227*, in *Riv.dir.agr.*, 2001, I, 471.

¹³ Per riprendere la formula utilizzata in ambito più generale da N.IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, 2004, 7.

¹⁴ Cfr. in argomento M.GELL-MANN, *Cos'è la complessità*, in *Complessità e distretti industriali*, a cura di A.QUADRIO-CURZIO e M.FORTIS, Bologna, 2002, 25.

che assume come elemento di individuazione, qualificazione e regime¹⁵.

Il rinnovato interventismo legislativo nelle istituzioni dell'agricoltura¹⁶ ha preso l'avvio con la legge n.449 del 1997¹⁷, che all'interno di un più ampio progetto di intervento nel governo dell'economia, all'art.55, commi 14 e 15, ha attribuito all'esecutivo un'ampia delega legislativa, finalizzata all'accrescimento delle capacità concorrenziali del *sistema agro-alimentare* ed intesa a favorire il rafforzamento strutturale delle imprese agricole e l'integrazione economica della *filiera agro-industriale*; dunque con una logica che fa perno non sulla singola impresa isolatamente considerata, ma sulla relazione sistemica, orizzontale e verticale, fra più imprese, anche di differenziata natura e qualificazione.

Nel 1998 il legislatore delegato ha avviato la sperimentazione normativa, con il decreto legislativo n.173¹⁸, sorta di contenitore *omnibus*, deputato a raccogliere i più vari oggetti, e con ciò stesso incongruente rispetto all'ambizioso obiettivo perseguito dalla legge delega, siccome inidoneo ad esprimere un progetto unitario di governo del settore. Le singole formule disciplinari introdotte da questo decreto, del resto, si connotano largamente per l'incerta struttura tecnica adottata: dalle disposizioni in materia di risparmio energetico e di contenimento dei costi, ove si prevede un ambito agevolativo per le «*imprese agromeccaniche*» individuando una tipologia di imprese non in ragione dell'attività obiettivamente svolta ma in esito ad attestazioni rilasciate dalle imprese agricole¹⁹, alla qualificazione come agricola dell'attività di allevamento di animali equini «in connessione con l'azienda agricola», al marchio identificativo della produzione nazionale (mai concretamente avviato in ragione delle motivate contestazioni mosse dalla Commissione europea), alla previsione di una disciplina per le organizzazioni interprofessionali e per gli accordi del sistema agroalimentare, rimasta inattuata ed ancora di recente modificata²⁰.

I decreti legislativi del 2001, quelli del 2004, e da ultimo quelli del 2005, hanno proseguito nel processo additivo, per il quale ciascun successivo provvedimento è intervenuto a modificare punti, talvolta cruciali, oggetto del provvedimento che lo aveva preceduto di pochi mesi e che talvolta non aveva ancora avuto alcuna effettiva attuazione. Si pensi alla disciplina in tema di I.A.T.P., riformata nel 2001 ed integralmente sostituita nel 2004 con l'introduzione dello IAP e delle nuove società agricole, od alle organizzazioni dei produttori, oggetto di un continuo succedersi di modifiche su punti decisivi.

Nella disciplina dell'agricoltura nel nostro paese si va così manifestando, con modalità e dimensioni addirittura esemplari e paradigmatiche, quel modello di intervento normativo che

¹⁵ Da qui il fiorire di pubblicazioni di commento ai nuovi provvedimenti (basti pensare ai numeri monografici di questa Rivista, della *Rivista di diritto agrario*, delle *Nuove leggi civili commentate*), e per converso le motivate censure degli studiosi, costretti a prendere atto che «il linguaggio, la terminologia, lo stile non sono certo quelli, meditati, del codice, ma quelli, approssimativi, ai quali ci ha abituato il legislatore speciale» - così M.GOLDONI, *Commento all'art.1 del decreto leg.vo n.228*, in *Riv.dir.agr.*, 2002, I, 214.

¹⁶ Il riferimento alle istituzioni è qui inteso nel duplice significato di soggetto di organizzazione, ed insieme di oggetto di regole.

¹⁷ Legge 27 dicembre 1997, n.449, «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica».

¹⁸ Decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, «Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449»; per un commento analitico v. E.CRISTIANI, L.RUSSO, A.FONTANA, P.BORGHI, L.COSTATO, M.GOLDONI, S.BALDI LAZZARI, *Commento al d.leg. n. 173 del 1998*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 434.

¹⁹ L'art.1 del decr. leg.vo n.173/1998 recita: «... la concessione dell'agevolazione fiscale sul carburante agricolo ... spetta altresì alle imprese agromeccaniche che effettuano, a favore delle imprese agricole iscritte nel predetto registro, prestazioni risultanti da documentazione attestante le lavorazioni eseguite, rilasciata dalle stesse imprese agricole».

²⁰ Tant'è che l'art.11 del decreto legislativo n.173 del 1998 è stato abrogato dal decreto legislativo n.102 del 2005, e l'art.12 del decreto legislativo n.173 del 1998 è stato integrato con due commi dal citato decreto legislativo n.102 del 2005.

è stato definito *diritto al presente*²¹, dimensione in cui il presente si dilata a comprendere il futuro, ma con ciò stesso svaluta l'oggi²², con un'intrinseca provvisorietà dell'atto di normazione, assunto come anticipazione tentativa, e non come compiuta e conclusa disciplina, con rilevanti esiti anche sul merito delle disposizioni²³.

La peculiare connotazione di un processo permanente di riforma del quadro disciplinare, praticato ma non definito, e perimetrato solo in ragione di finalità, la cui genericità ed ampiezza è tale da poter assumere i più vari contenuti²⁴, si accompagna al sovrapporsi non sempre ordinato di centri regolatori, operanti secondo canoni funzionali di utilizzo assai più incerto di quelli tradizionali²⁵.

3.- Un linguaggio dell'amministrazione.

Un elemento unifica l'attivismo legislativo nella *corporate law* e l'attivismo legislativo in agricoltura.

L'uno e l'altro intervengono nella disciplina del diritto dell'economia attraverso la costruzione delle regole del mercato, e dunque anche attraverso la pratica di strumenti che individuano protagonisti e conformano soggetti, prima ancora di disciplinarne le attività.

In entrambi i casi è largamente utilizzato il linguaggio dell'amministrazione più che quello della legislazione.

Sono regole scritte da uffici abituati all'intrinseca provvisorietà e modificabilità degli atti amministrativi, e che mantengono tale approccio anche quando investiti di competenze legislative.

In agricoltura è esperienza costante nelle ultime legislature (pur nel succedersi di contrapposte maggioranze di governo) quella della progressiva marginalizzazione della legge come atto avente contenuti precettivi immediati.

Se in passato le riforme del diritto dell'agricoltura maturavano in sede parlamentare ed erano contenute in atti aventi la veste anche formale della legge, le novità di questi anni sono il frutto del succedersi di decreti legislativi, adottati nell'esercizio di deleghe ripetutamente concesse e rinnovate, ed oggetto di molteplici progressivi aggiustamenti e correzioni. Il meccanismo additivo della modifica di decreti legislativi già emanati, ben oltre il termine originariamente fissato per l'esercizio della delega, è in molti casi addirittura già previsto e

²¹ Così M.R.FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002.

²² Cfr. le ricerche di N.IRTI, che muovendo da riflessioni sulla dimensione territoriale e spaziale del diritto (sistematizzate in *Norma e luoghi – Problemi di geo-diritto*, Bari-Roma, 2001), ha sottolineato come il processo di normazione si connota sempre di più in ragione di una *simultaneità*, nella quale «il tempo si muta in *categoria artificiale, manovrabile dalla volontà umana*» (così l'A. in *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, in *Riv.dir.civ.*, 2002, 626, a p. 629 e 632 – corsivi nel testo originale).

²³ Si vedano in argomento, su un piano più ampio di quello qui discusso, i lucidi rilievi di N.IRTI, *Nichilismo giuridico*, cit., p.VI e 6: «L'età moderna ha esteso al diritto la parola più audace e crudele "produrre". ...Le norme sono "prodotte": al pari di ogni merce, offerte ai consumatori, usate, logorate, sostituite. ... Tutte le "fonti" producono norme, internazionali comunitarie statali regionali negoziali. Ognuna ha un senso, ma le indefinite e occasionali *rationes legum*, gli scopi ed i mezzi scelti dalla volontà umana, non si raccolgono in unità e totalità. ... Le officine giuridiche lavorano in tutte le ore del giorno ed in tutti i luoghi della vecchia Europa: nessuna norma ha il privilegio d'immutabilità e d'invulnerabilità».

²⁴ Basti qui pensare alla lunghissima serie di finalità (dalla lettera *a*) alla lettera *i*) dell'art.7), e di principi e criteri direttivi (dalla lettera *a*) alla lettera *gg*) dell'art.8), contenuti nella legge delega 5 marzo 2001, n.57, e di principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega 7 marzo 2003, n.38 (dalla lettera *a*) alla lettera *hh*) dell'art.1).

²⁵ Per ulteriori indicazioni in argomento sia consentito rinviare al mio *Motori evolutivi nella disciplina giuridica dell'impresa agricola*, cit.

preventivamente autorizzato dalla legge di delega, anche in riferimento ad aspetti decisivi e connotanti della disciplina, con una lettura quantomeno assai espansiva dell'art. 76 cost.²⁶.

Il linguaggio adottato è dunque frutto non occasionale della tecnica normativa.

La norma contenuta in un decreto legislativo, destinato a disciplinare l'attività agricola ed i suoi soggetti, non è la conclusione di un articolato percorso di elaborazione, che in ipotesi raccoglie e consolida scelte sulle quali si è già costruito un compiuto disegno.

La nuova disposizione, pur espressa nella veste formale del precetto imperativo, è in realtà intesa dal legislatore delegato come una sorta di «*mossa di apertura*», immessa nella scacchiera dell'ordinamento non necessariamente per restarvi, ma piuttosto per dare origine ad una catena di reazioni e di effetti, in esito ai quali la disposizione potrà essere abrogata o radicalmente modificata, anche in tempi assai brevi.

Tecnica e linguaggio normativo rimandano a tecniche e linguaggi cui da tempo ci ha abituato il diritto comunitario dell'agricoltura, come tale criticato da quegli studiosi²⁷, che hanno sottolineato lo stratificarsi di minuti provvedimenti di contenuto economico, legati ad una fuggevole quotidianità ed apparentemente privi di impianto sistematico.

Se ne potrebbe concludere che la comunitarizzazione del diritto dell'agricoltura investe ormai non soltanto il merito della disciplina, in ragione della primazia del diritto comunitario nella materia, ma anche modi, tecniche e linguaggi, attraverso i quali si fa diritto.

Va detto, peraltro, che le critiche mosse al diritto comunitario hanno risentito a lungo delle suggestioni di una risalente dottrina civilistica, poco propensa ad accogliere un metodo, quello casistico, che non esclude una diversa possibile sistematica, articolata su base storico-comparativa²⁸.

Al contrario, almeno a far tempo dagli anni '70, con l'avvio della politica delle strutture, è possibile individuare nella disciplina europea dell'agricoltura linee sistematiche e ordinatrici, al di là della moltitudine di regolamenti²⁹.

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

- per un verso la tendenza ad una legislazione di principi e di sistema, che si esprime in corpi normativi unitari (per lo più nella veste di regolamenti approvati dal Consiglio dei Ministri), e che ha visto nel 1999 l'adozione del regolamento n.1257 con il riordino di una molteplicità di precedenti misure in una sorta di *codice europeo dello sviluppo rurale*, e nel 2003 l'adozione del regolamento n.1782 con l'unificazione di plurime discipline verticali sin qui fortemente differenziate in quello che può essere inteso come il *codice europeo dei regimi di sostegno diretto all'agricoltura*³⁰; di talché anche

²⁶ Cfr. ad esempio l'art.2, comma 3, della legge di delega 7 marzo 2003, n.38, quanto alla facoltà del governo di emanare «*Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo di cui al comma 1*, con il rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e con le stesse procedure, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo stesso anche alla luce di eventuali problematiche emerse nel primo periodo di applicazione».

²⁷ Cfr. le considerazioni critiche di E.ROMAGNOLI, *Studi sulle strutture nel diritto agrario comunitario*, Brescia, 1974; ID., *Quaranta anni di diritto agrario comunitario - Nel quarantesimo anniversario del trattato di Roma*, Atti del convegno di Martina Franca del 12-13 giugno 1998, a cura di G. ANGIULLI, Milano, 1999.

²⁸ Un Maestro, nelle anticipatrici ricerche degli anni '50 sulla comparazione fra *civil law* e *common law*, ben sottolineava (con una lezione che dopo mezzo secolo risulta illuminante anche per lo studio del diritto europeo dell'agricoltura) la paradossale conclusione, cui può portare un approccio nutrito esclusivamente di astrazioni e generalizzazioni, ipostatizzate in una teoria generale del diritto: «*Là dove non resta che l'alternativa: o quella teoria generale del diritto è falsa, nella sua pretesa alla generalità, o la common law non è diritto ! In altri termini: quella è diritto naturale e questo è arbitrario diritto positivo, deviante dalla ragione!*» - G.GORLA, *Il contratto. Problemi fondamentali trattati con il metodo comparativo e casistico*, Milano, 1954, I, p.X (corsivo e punti esclamativi nell'originale).

²⁹ Si vedano in tal senso le letture sistematiche di A.JANNARELLI, già in *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, in F.G. SNYDER, *Diritto agrario della comunità europea*, Milano, 1990, 169.

³⁰ In argomento, per ulteriori indicazioni, 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.

in prosieguo, nel 2004, la riforma delle OCM dei settori dell'olio di oliva, del tabacco, del cotone e del luppolo³¹, si è tradotta in disposizioni destinate non a stare per sé sole, ma ad inserirsi nel corpo normativo del regolamento n.1782/2003;

- per altro verso, gli innumerevoli atti di gestione della quotidianità (anch'essi in forma di regolamento, ma della Commissione), di continuo emendati ed integrati, a segnare un piano che per sua stessa natura è dell'amministrazione più che della legislazione.

Singolarmente, nell'esperienza italiana il *cantiere agricolo* sembra aver ripreso solo l'aspetto più risalente dell'esperienza comunitaria: vale a dire l'amministrativizzazione della legislazione, senza condividere il bisogno di riorganizzazione sistematica, che connota i più recenti interventi europei.

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

La stessa delega per l'adozione di un «*codice agricolo*», prevista dalle «Disposizioni in materia di agricoltura» del 2003³², pur caratterizzata dall'impegnativo obiettivo di «eliminare duplicazioni e chiarire il significato di norme controverse», non sembra ad oggi avere segnato l'adozione di un diverso approccio da parte dei protagonisti della regolazione³³.

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

Basti pensare alla lunghissima e non conclusa serie di decreti ministeriali adottati in sede di applicazione del sistema europeo di aiuto unico³⁴, estesi a comprendere anche questioni, quali quelle della successione ereditaria anticipata e della distinzione fra titolarità apparente ed effettiva di situazioni giuridiche protette, che toccano istituti centrali del nostro diritto civile e commerciale³⁵; decreti che, fra l'altro, proprio in ragione della loro incerta base giuridica, hanno determinato l'insorgere di complessi contenziosi giudiziari, tuttora non risolti³⁶.

Sul piano delle tecniche di regolazione, deve insomma prendersi atto che l'esercizio della delega legislativa nella disciplina dell'agricoltura si va connotando come occasione di un'*amministrativizzazione* della normativa, che opera una delegificazione nella sostanza (lì ove della legge si abbandona la pretesa alla stabilità del precetto), accompagnata da una legificazione nella forma (lì ove il decreto delegato ha comunque il valore formale della

³¹ Regolamento (CE) n. 864/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004.

³² Legge 7 marzo 2003, n.38, art.1, comma 3.

³³ Al progetto di *codice agricolo* (impegnativo ed assai complesso, in ragione anzitutto della trasversalità della materia e della pluralità di competenze legislative interessate dopo la riforma del Titolo V della Costituzione) sta lavorando la comunità degli studiosi di diritto agrario, raccolta nell'IDAIC. Per alcune indicazioni sui problemi posti da questo progetto sia consentito rinviare al mio *Codice agricolo e codificazioni di settore*, in corso di pubbl. in *Riv.dir.agr.*

³⁴ Per un primo esame v. L.COSTATO - A.GERMANÒ - F.ALBISINNI, *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, in *DGAA*, 2004, 525.

³⁵ Sono evidenti i delicati profili posti dalla necessità di integrare all'interno del nostro ordinamento la nuova disciplina comunitaria della successione e del subentro a vario titolo nelle posizioni giuridiche introdotte dal regime di aiuto unico, con specifico riferimento alla normativa in materia di società, di gruppi e di intestazione fiduciaria.

³⁶ Si veda la vicenda dell'attribuzione dei titoli all'aiuto in presenza di contratti di soccida; vicenda nella quale sono intervenute ripetute ordinanze di sospensiva da parte dei Tribunali amministrativi, con una conseguente sostanziale paralisi nell'utilizzazione di tali titoli.

legge), con evidenti conseguenze anche sugli strumenti di possibile sindacato di una siffatta attività regolatrice.

Ne risulta un modello disciplinare, leggibile in chiave procedimentale più che per singoli atti, che finisce per investire le stesse leggi formali direttamente approvate dal parlamento, talvolta assegnando anche a queste il peculiare contenuto di *mossa di apertura*, più che di compiuta regolazione, che contraddistingue molti dei provvedimenti adottati all'interno del *Cantiere agricolo*³⁷.

4.- La nuova disciplina delle società agricole e le riforme della PAC.

Il processo additivo, attraverso il quale si è pervenuti alla nuova disciplina in materia di società agricola e di riconoscimento della qualifica di IAP ai soggetti collettivi, importa esiti non secondari, ove si intenda procedere ad un tentativo di ricomposizione, alla ricerca di possibili linee ordinatrici.

Occorre invero verificare se queste ultime rilevanti novità normative possano collocarsi esclusivamente all'interno della risalente disputa di diritto domestico fra impresa commerciale ed impresa agricola, così rinviando in ipotesi alle tesi di chi individua in tali novità indici rivelatori di una sorta di sostanziale «commercializzazione» dei soggetti collettivi operanti in agricoltura, pur quando assoggettati per più profili ad altro e diverso regime.

Oppure se le ragioni, i principi ispiratori, e in definitiva la stessa collocazione sistematica delle nuove società agricole nel nostro ordinamento trovino, più semplicemente, una precisa ed individuabile ragion d'essere all'interno di una comunicazione-integrazione che, con tutta l'incertezza (ed in parte l'inconsapevolezza) che nel nostro paese ha sin qui caratterizzato il *Cantiere agricolo*, rimanda a linee europee, segnate dalle riforme della PAC degli ultimi anni.

Acquisita questa seconda prospettiva, occorre poi verificare, per altro verso, se gli indefiniti movimenti della *Aktienrechtsreform in Permanenz* e del *Cantiere agricolo*, pur con diversità di ispirazioni e di radici, presentino elementi che in chiave storico-comparativa – e dunque nella perdurante diversità degli oggetti e dei fini – consentano tuttavia di collegare i due fenomeni riformatori, e di trarne alcuni condivisi canoni interpretativi e sistematici.

Quanto al diritto comunitario, ed alla politica agricola comune, occorre fare riferimento non soltanto all'ultima radicale rivoluzione che va sotto il nome di RUP o Regime di Aiuto Unico, introdotta con il regolamento n.1782/2003 ed entrata a regime nel nostro paese a far tempo dal 1 gennaio 2005, ma ancor prima a quei regolamenti di fine secolo che nel 1999, in esito ad *Agenda 2000*, hanno ridisegnato la politica delle strutture nell'unitaria e comprensiva categoria dello *sviluppo rurale*.

Un dato anzitutto va ricordato: con il regolamento n. 1257/1999³⁸ l'ordinamento comunitario ha collocato in pensione, dopo quasi un trentennio, la risalente figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale.

³⁷ Si pensi ad esempio alla vicenda della legge intitolata alla «Disciplina dell'agriturismo», 20 febbraio 2006, n. 96, che sotto più profili appare come assemblaggio di una miriade di particolarismi in cerca di una legittimazione in forme improprie, privo dell'ispirazione sistematica, che circa trenta anni fa ha caratterizzato l'elaborazione della legge quadro sull'agriturismo del 5 dicembre 1985, n.730.

³⁸ 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), commentato da L. COSTATO, *Prime considerazioni sulla riforma della PAC del 1999*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, 206, il quale già nell'immediatezza sottolineava come «La regolamentazione in materia di strutture agrarie ha subito “una vera rivoluzione semplificatrice” in particolare ad opera del reg. 1257/99».

Alla logica del modello uniforme dello I.A.T.P., quale unica idonea garanzia di efficiente utilizzazione delle risorse comunitarie, si è sostituita quella dell'azienda agricola che dimostri redditività, rispetti requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, ed il cui imprenditore possieda conoscenze e competenze professionali adeguate³⁹.

Al modello unico introdotto dalla direttiva n. 159 del 1972⁴⁰, ed ai plurimi modelli degli anni '80, si è sostituito non un diverso modello di «*struttura*» uniforme e fortemente conformata, ma una «*non-struttura*», meglio una *de-strutturazione*, una libertà di conformazione⁴¹, misurata per congruità agli obiettivi assunti, e libera nell'adozione di differenziati modelli organizzativi dell'impresa, oltre che nella scelta del livello geografico ritenuto più opportuno per la redazione dei piani di sviluppo rurale⁴².

Ne emerge un diverso modo di fare norma, che privilegia l'adattabilità ad una realtà plurale, il *flessibile diritto* della felice formula di uno studioso francese⁴³.

Sicché, nei successivi piani di sviluppo rurale, ancor prima della riforma del Titolo V della costituzione, le Regioni – sulla base della *de-strutturazione* operata dal diritto comunitario - hanno potuto legittimamente adottare criteri non uniformi quanto all'individuazione dei soggetti privilegiati ai fini della distribuzione degli aiuti, in taluni casi recuperando su base regionale il modello di imprenditore agricolo a titolo principale non più esistente sul piano comunitario.

Si potrebbe concludere che nella politica agricola comune, da una logica fordista della produzione, che riteneva di potere ottenere il risultato desiderato attraverso una conformazione di dettaglio delle scelte di organizzazione, si è passati sul finire del secolo (con i consueti ritardi che segnano l'evoluzione delle forme organizzative in agricoltura) ad un modello nel quale le strutture produttive sono tra loro in competizione anche nelle scelte organizzative, e nella propria flessibile autoconformazione.

La pluralità di missioni o funzioni assegnate all'agricoltura europea, a far tempo dagli anni '80 e poi con maggiore enfasi negli anni '90, ha finito insomma con rendere evidente l'inadeguatezza della stessa idea di strutture produttive e organizzative uniformi.

Sicché, se di «*strutture*» si parla ancora nel linguaggio comunitario (ad esempio in tema di Fondi *strutturali* o di disparità *strutturali* fra le diverse regioni), l'espressione ha assunto oggi un significato tutto diverso, siccome riferito non tanto alla conformazione dall'esterno dell' «organismo produttore in agricoltura», ma in termini assai più ampi al «complesso di circostanze e fattori che determinano la produzione agricola, il livello dei redditi degli agricoltori e la loro produttività»⁴⁴.

L'efficienza, misurata non più sulla conformità ad un modello unico, bensì sulla capacità di stare sul mercato (la redditività), attraverso modalità professionali (la competenza), nel finalistico rispetto di valori di rango generale e pubblico (i requisiti minimi di ambiente, igiene e benessere degli animali), diventa insieme canone aperto e fondamento connotante di una scelta dichiarata, in favore di un'*impresa agricola*, che non ha bisogno di aggettivi o titoli qualificanti, in ragione del suo porsi come impresa a pieno titolo.

Ove si tenga conto di questa decisiva riforma comunitaria di fine secolo, appare evidente il rapporto che lega il decreto legislativo n.228 del 2001 alle sollecitazioni europee,

³⁹ Art. 5 reg. ult. cit.

⁴⁰ Direttiva 72/159/CEE del Consiglio, del 17 aprile 1972, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole

⁴¹ V. art. 43 reg. ult. cit.

⁴² Per ulteriori indicazioni sulla vicenda evolutiva della politica delle strutture, dagli anni '70 alla fine secolo, sia consentito rinviare al mio *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000.

⁴³ J.CARBONNIER, *Flessibile diritto*, trad.it. a cura di A. DE VITA sulla 7^a ed. francese del 1992, Milano, 1997.

⁴⁴ Cfr. A. GERMANÒ, *Strutture in agricoltura*, in *Digesto*, IV ed., *Discipline privatistiche*, vol. XIX civile, Torino, 1999.

non soltanto per quanto attiene alla nuova formulazione dell'art.2135 cod.civ., ma anche quanto alla riconosciuta possibile attribuzione della qualifica di I.A.T.P. alle società.

Può apparire paradossale che l'ordinamento italiano abbia provveduto a dettare un disciplina, quanto al riconoscimento della qualifica di I.A.T.P. alle società, soltanto nel 2001, quando lo I.A.T.P. non esisteva più per il diritto comunitario, laddove la direttiva n.159/72 aveva previsto tale adempimento da parte degli Stati membri già nel 1972⁴⁵.

In realtà, il decreto legislativo n.228/2001 costituisce, in riferimento alle società agricole, soltanto una «*mossa di apertura*» - come si è detto - nel processo di revisione delle *regole del gioco*.

Le mosse di rilievo sostantivo nel decreto n. 228/2001 (non a caso rimaste immutate anche dai successivi decreti legislativi) sono quelle che hanno innovato nella definizione di imprenditore agricolo, con l'espressa adozione del criterio del ciclo biologico, con il riferimento alle fasi dell'attività produttiva, con l'esplicita previsione delle attività di servizi fra le attività connesse, che hanno qualificato come equiparati agli imprenditori agricoli «Le cooperative ed i loro consorzi che forniscono in via principale, anche nell'interesse di terzi, servizi nel settore selvicolturale, ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali»⁴⁶, che hanno consentito all'imprenditore agricolo anche la vendita di prodotti extra-aziendali pur se all'interno di un limite quantitativo riferito al fatturato di tali vendite, che più in generale hanno disegnato un reticolo sistemico di relazioni e rapporti fra una pluralità di soggetti, che operano nel mondo agricolo con una pluralità di forme organizzative⁴⁷.

Per quanto riguarda le società, la disposizione introdotta nel 2001 non risolve l'irrisolta ambiguità fra la persona giuridica società e le persone fisiche che ne sono socie⁴⁸. La novità è piuttosto nel fatto stesso che si riconosca la necessità di una disciplina specifica per le società, che anche a queste consente di accedere ad una qualifica, in vario modo privilegiata dall'ordinamento.

L'apparente paradosso fra la normativa comunitaria del 1999 ed il decreto di orientamento del 2001 si risolve in una consonanza ben più profonda di quanto appaia ad una prima lettura (che si limiti a registrare il perdurante attaccamento nazionale ad una qualifica, quella di I.A.T.P., ormai inesistente nella disciplina comunitaria), ove si consideri che il secondo, con lo stesso semplice ampliare la platea di possibili titolari della qualifica, fino ad includervi le società, di fatto ha rotto la rigida uniformità del modello, che nel diritto interno aveva regnato indisturbato dal 1975⁴⁹ e che sino al 2001 era rimasto impermeabile alle novità introdotte dal diritto comunitario già nel corso degli anni '80⁵⁰.

In questo senso sembra di poter dire che la disciplina del 2001, nell'attribuire la qualifica di I.A.T.P. alle società, al di là dei suoi stessi contenuti, esprime (pur se con formule additive, incerte, e solo tentative) la medesima tensione verso la *de-strutturazione* e la libertà di organizzazione, che nel diritto comunitario, con il regolamento n. 1257/1999, aveva portato due anni prima alla soppressione della figura.

Aperta la via ad una riscrittura dei modelli, i passaggi successivi, di rilievo sostanziale ben maggiore, sono segnati dai decreti legislativi del 2004 e del 2005.

Non casualmente, perché fra il decreto di orientamento del 2001, e gli ultimi decreti

⁴⁵ V. art. 3, par.1, comma 2, della direttiva n.159/72.

⁴⁶ Art.8 d.leg.vo 18 maggio 2001, n.227, «Orientamento e modernizzazione del settore forestale».

⁴⁷ V. l'illuminante analisi di A.JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Riv.dir.agr.*, 2002, 213.

⁴⁸ V. art.10 del d. leg.vo n.228/2001.

⁴⁹ Legge 9 maggio 1975, n. 153, «Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura».

⁵⁰ V. già il regolamento n. 3808/89 del Consiglio del 12 dicembre 1989, con la previsione dell'imprenditore agricolo part-time.

legislativi, matura un'altra decisiva riforma del diritto comunitario dell'agricoltura, ancor più radicale di quella del 1999: quella contenuta nel già richiamato regolamento n.1782 del 2003.

Nell'ambito di questa riforma comunitaria di inizio secolo, un rilievo preminente spetta alla nuova definizione di *attività agricola*, che sancisce, anche sul piano della lettera della legge, la piena equiparazione delle attività di manutenzione ambientale alle tradizionali attività produttive, lì ove recita:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

c) "*attività agricola*": la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali»⁽⁵¹⁾.

Il lungo percorso, che muovendo dall'obiettivo di *incrementare la produttività dell'agricoltura* fissato dal Trattato⁵² aveva dato vita negli anni '70 ad una politica delle strutture dichiaratamente finalizzata ad introdurre *un regime selettivo per le sole imprese efficienti*⁵³, per tali intendendo solo quelle conformi al modello unico e rigidamente prefissato dello I.A.T.P., e che nel corso degli anni '80 e '90 si era avvicinato ai temi dell'ambiente e della conservazione dello spazio naturale integrandoli nel modello dell'*azienda multifunzionale* e così nelle plurime attività svolte da strutture agricole progressivamente differenziate⁵⁴, compie una tappa decisiva: per *agricoltura* si intende – ai fini del regime di pagamento unico – anche la semplice attività di manutenzione del terreno, e dunque un'attività in sé non immediatamente produttiva.

Ammettere al regime di aiuti per l'agricoltura anche attività non immediatamente produttive, e dunque la *non produzione*, in una logica che accentua i profili di *autonomia*⁵⁵ e che prescinde dal prodotto, investe certamente il profilo oggettivo dell'attività agricola⁵⁶, ma è nel contempo indice esemplare del più generale abbandono di politiche minutamente prescrittive, segnato dal passaggio da una conformazione tipologica ad una declinazione funzionale della struttura di impresa.

In altre parole, nella misura in cui la libertà di non produrre è condizione essenziale per aversi libertà di impresa⁵⁷, la libertà nelle scelte di oggetto riconosciuta dal regolamento n. 1782/2003 completa il processo di de-strutturazione del modello organizzativo, che il regolamento n.1257/1999 aveva espresso con l'abolizione della figura dello I.A.T.P.

⁵¹ Art.2 del regolamento n.1782/2003.

⁵² V. art.33 (ex art.39), par.1, lett.a) e lett.d) del Trattato.

⁵³ V. la direttiva 72/150/CEE del Consiglio del 17 aprile 1972.

⁵⁴ Si vedano i regolamenti degli anni '80 sull'agricoltura part-time e sulla differenziazione, ed in particolare il regolamento n. 797/85 del Consiglio del 12 marzo 1985, lì ove questo al 15[^] considerando ammette «investimenti limitati, di carattere turistico o artigianale, che consentano di *combinare* le attività agricole con quelle connesse come il turismo e l'artigianato»; in questo «*combinare* le attività agricole» comincia ad emergere, anche sotto il profilo lessicale, quell'elemento di integrazione di più attività produttive, che costituisce il dato comune alla pluriattività, alla diversificazione e alla multifunzionalità, e che nello stesso modo prefigura nuove forme organizzative di impresa in agricoltura; in argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al mio *Diritto agrario territoriale. Lezioni, norme, casi*, Roma, 2004, cap. II.

⁵⁵ In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al mio *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola*, cit.

⁵⁶ Cfr. D. BIANCHI, *Le condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in DGAA, 2004, 596.

⁵⁷ Non casualmente, l'imposizione di obblighi a produrre è stata elemento tipico del dirigismo proprio dei sistemi totalitari; cfr. gli abrogati artt. 811 cod.civ. sulla proprietà e 2088 cod.civ. sulla responsabilità dell'imprenditore, e v. gli artt. 838 e 2137 cod. civ. con specifico riferimento alla proprietà fondiaria ed all'impresa agricola. Per ampi riferimenti sul tema, v. per tutti E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, cit.; ed in chiave di dottrina politica gli studi di F.A. VON HAYEK, *Nuovi studi di filosofia, politica, economia e storia delle idee*, trad.it., Roma, 1988, ID., *Legge, legislazione e libertà*, trad.it. di P.G.MONATERI, Milano, 1994.

La novità della disciplina introdotta dalla Riforma di Metà Periodo risulta evidente, ove la si confronti con il risalente quadro di regolazione della PAC.

Secondo la tradizionale disciplina comunitaria, l'erogazione di fondi era vincolata allo svolgimento di una specifica attività, con conseguente limitazione della libertà dell'impresa, *obbligata a produrre* (ed a produrre un determinato prodotto), anche laddove ciò non risulti *ex se* economicamente conveniente, pena la revoca del contributo. Tanto che, ancora di recente, la giurisprudenza comunitaria in tema di aiuti al settore agro-alimentare ha confermato che l'imprenditore non può astenersi dallo svolgere l'attività produttiva per cui ha ricevuto il finanziamento, quand'anche siano cambiate le situazioni di mercato o aziendali. Sicché l'aiuto può essere legittimamente revocato, pur nell'ipotesi di effettiva realizzazione dell'impianto finanziato (e dunque di effettiva spesa per i macchinari previsti), in ragione della mancata concreta utilizzazione dell'impianto, e pertanto in ragione della *non produzione*⁵⁸.

Principi analoghi – come è noto – sono stati sin qui applicati agli aiuti al reddito, anche dopo il disaccoppiamento dal prodotto introdotto dalla riforma Mac Sharry, trattandosi di aiuti che restavano comunque condizionati alla prosecuzione dell'*attività produttiva* su una certa superficie.

L'obbligo di produrre, in ogni caso e ad ogni costo, imposto all'imprenditore dalla risalente disciplina comunitaria, costituiva, insomma, sino alle recenti riforme, una componente abituale degli interventi di governo europeo nel settore primario; componente le cui origini storiche sono facilmente individuabili nelle finalità dichiarate dal Trattato di Roma, ma che non di meno si pone in evidente contrasto con la natura stessa di un'attività di impresa che, siccome articolata su ritmi e tempi ben più lunghi di quella industriale, ben può comprendere la *non coltivazione* e la *non produzione* come elementi non antagonisti, ma al contrario caratterizzanti lo specifico essere impresa in agricoltura.

Superata l'enfasi produttivistica, la PAC, con le politiche di *set-aside* volontario ed obbligatorio, ha da alcuni anni riconosciuto l'importanza del riposo delle coltivazioni per il corretto funzionamento del sistema agricolo nel suo complesso. Ma è radicalmente diversa la natura giuridica dell'istituto del *set aside* come sin qui regolato dal diritto comunitario, e quella del riconoscimento come attività agricola del mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali pur in assenza di coltivazione, come previsto dal regolamento n. 1782/2003. Nel primo caso si restava nell'ambito di politiche dirigistiche, che, al fine anzitutto di una riduzione della produzione offerta sul mercato, assegnavano ad una scelta (il ritiro pluriennale dalla produzione) caratteristiche di esclusione rispetto ad altre e di

⁵⁸ Esemplare il caso deciso con sentenza del Tribunale di primo grado (Quinta Sezione) dell'11 dicembre 2003, *Conserve Italia Soc. coop. rl c. Commissione delle Comunità europee* – causa T-305/00. In questo caso un impianto per la lavorazione di succhi e nettari di frutta in provincia di Ferrara, finanziato con fondi FEOGA, era rimasto inutilizzato per circa due anni a causa della modificata situazione del mercato e dell'acquisizione *medio tempore* di altri stabilimenti da parte della società, salva la limitata utilizzazione di una sola linea dell'impianto per alcuni mesi per la lavorazione del pomodoro, prodotto non previsto nel provvedimento di concessione dell'aiuto. La Commissione aveva disposto la revoca del contributo, in ragione appunto della mancata utilizzazione dell'impianto per circa due anni al momento della verifica, oltre che in ragione dell'utilizzazione di parte dell'impianto per scopi diversi da quelli previsti nel finanziamento e per una OCM diversa e soggetta ad altro regime. La società aveva proposto ricorso innanzi al Tribunale di primo grado avverso la revoca del contributo, lamentando l'ingiustizia e l'irragionevolezza del provvedimento, in presenza di un investimento comunque pacificamente effettuato e di una spesa effettivamente sostenuta. Il Tribunale ha respinto il ricorso con la seguente motivazione: «un imprenditore è certamente libero di organizzare la politica industriale della propria azienda e l'impiego dei propri impianti nonché, in particolare, di decidere di cessare una produzione quando il mercato o le esigenze aziendali lo impongono. Tuttavia, quando un imprenditore chiede un contributo comunitario per un'azione specifica, esso assume, conformemente alle disposizioni del citato regolamento n. 355/77, in particolare al suo art. 10, lett. c), l'obbligo di adempiere correttamente all'azione finanziata e di ottenere i risultati preventivati».

obbligata proiezione in un arco temporale tanto lungo da escludere attuali scelte di impresa⁵⁹, privilegiando l'aspetto proprietario della rendita fondiaria; ovvero che imponevano una precisa scelta (il ritiro obbligatorio dalla produzione nell'ambito della coltivazione annuale da parte delle aziende aventi superficie superiore ad un minimo prefissato) come obbligo a carico di coloro che in altra parte dell'azienda dovevano comunque continuare a produrre.

Con il regolamento n. 1782/2003 ogni elemento obbligatorio e dirigistico nelle scelte di riposo dei terreni è escluso. Viene riassegnata all'imprenditore agricolo una facoltà che gli era stata a lungo sottratta: quella di ritenere più conveniente, in determinate annate e per determinate superfici, la non coltivazione.

Come è ben noto a chiunque abbia conoscenza, anche occasionale, delle pratiche agricole, se un terreno già destinato alla coltivazione nell'ambito di un'azienda viene posto a riposo, lo svolgimento di attività di manutenzione di quel terreno rientra in pratiche agricole, obiettivamente necessarie e normalmente praticate dalla generalità delle imprese, pena l'inselvaticamento del terreno e la perdita dello stesso dal novero delle risorse aziendali. Per converso, la mancata coltivazione è in talune annate l'unica scelta agronomicamente ed economicamente razionale in ragione di sopravvenuti eventi naturali⁶⁰.

L'inserimento fra le attività agricole *ex se* del semplice mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali, pur in assenza di produzione, si rivela così elemento non accidentale, ma necessario, del percorso che, da politiche finalizzate a sostenere singole produzioni, e così ad imporre all'agricoltore scelte produttive che comprimevano fortemente (e talvolta finivano per escludere) gli spazi di autonoma determinazione, muove verso una politica intesa a sostenere l'intero settore primario.

Sul piano dei modelli soggettivi, il passaggio da un sistema di regolazione differenziato per tipologie di prodotto, ad un sistema che tende ad azzerare le diversità disciplinari, unificandole in un *aiuto unico*, non può non accompagnarsi alla rimozione dei vincoli che imponevano l'adozione di specifiche formule organizzative.

Sicché, l'ampliamento di ciò che si intende per attività agricola completa il processo segnato dal regolamento n.1257/1999, per la valorizzazione di una *libertà di impresa*, declinata nel duplice senso delle scelte di oggetto e delle scelte di organizzazione.

5.- *Il law shopping.*

Così individuate le linee-guida della PAC nelle riforme di inizio secolo, ne emerge con qualche evidenza la relazione di *comunicazione-integrazione* con il diritto comunitario, che caratterizza le nuove norme di diritto interno, in tema di IAP e società agricole, introdotte dai decreti legislativi del 2004 e del 2005.

Quanto alle persone fisiche, la riduzione dai due terzi dello I.A.T.P., al cinquanta per cento dello IAP, dei requisiti di reddito di lavoro e di tempo lavoro⁶¹, non esprime soltanto una variazione quantitativa. La riduzione dei parametri precedenti comporta una significativa estensione della platea dei possibili beneficiari, soprattutto ove si consideri la riduzione al venticinque per cento di tali requisiti per gli imprenditori che operino in zone svantaggiate, e si consideri che le zone svantaggiate comprendono larga parte del territorio nazionale. Ma la

⁵⁹ Si pensi al *set-aside* decennale.

⁶⁰ A conferma delle distorsioni indotte dalla PAC, anche dopo la riforma Mac Sharry, in ragione del perdurante obbligo di svolgere comunque attività di produzione, pena la perdita degli aiuti, è sufficiente ricordare che, specie negli ultimi anni con condizioni metereologiche talvolta gravemente sfavorevoli, si è assistito a coltivazioni, ad esempio di grano duro, manifestamente destinate all'insuccesso in ragione di una semina troppo tardiva per la perdurante piovosità, ed effettuate al solo fine di percepire gli aiuti comunitari.

⁶¹ Art.1, comma 1, decreto leg.vo n.99/2004.

modifica è ancora più rilevante, poiché ad essa si accompagna (in presenza del requisito dell'iscrizione alla gestione previdenziale e assistenziale) l'estensione dei benefici tributari e creditizi accordati in passato ai soli coltivatori diretti per l'acquisto dei fondi rustici.

In altre parole, l'equiparazione dello IAP persona fisica al coltivatore diretto quanto ai richiamati benefici tributari e creditizi, accompagnata dalla significativa riduzione dei requisiti di tempo e di reddito, esprime – in sintonia con le richiamate indicazioni comunitarie – la tendenza ad individuare come meritevoli di sostegno, anche sul piano del diritto interno, una pluralità di possibili figure soggettive, superando modelli totalizzanti.

Ma le novità più rilevanti sono nella disciplina dettata per le società e per gli altri soggetti collettivi.

Il presupposto implicito, che non appare nella lettera delle singole disposizioni e delle formule dichiarate, e che può essere ricostruito soltanto attraverso una lettura complessiva dei diversi atti introdotti in questi anni di *Cantiere aperto*, è quello dell'esigenza di abbandonare scelte impositive nella definizione dei modelli soggettivi, così da consentire l'emergere del reticolo di relazioni sistemiche⁶², proprio di un'agricoltura, che si misura con un mercato assai più aperto di quello conosciuto sino ad un recente passato⁶³.

L'introduzione nel decreto legislativo del 2001 di un'espressa disciplina in tema di riconoscimento della qualifica di I.A.T.P. alle società di capitali, se – come si è detto - ha costituito una novità rilevante rispetto ad un'inerzia serbata per oltre venticinque anni⁶⁴, era nel tempo stesso norma che con il riferimento alla qualità dei soci titolari della maggioranza del capitale conteneva in sé stessa elementi di irrisolta ambiguità, riducendo in una condizione di subalternità la condizione dei soci non I.A.T.P. e così rendendo nei fatti impraticabile l'ingresso di capitali di rischio svincolati dalle qualità soggettive dei soci⁶⁵.

Il decreto legislativo del 2004 ha tentato di sciogliere le ambiguità presenti nel testo del 2001, anzitutto attraverso un riorientamento della prospettiva disciplinare.

Prima ancora dell'adozione delle norme in tema di società agricole IAP, decisivo per l'introduzione di un principio di libertà di organizzazione delle forme di impresa, è infatti l'esplicito riconoscimento della qualifica di *società agricola* esclusivamente in ragione dell'oggetto sociale⁶⁶, con disposizione che riprende una proposta formulata alcuni anni fa dalla Commissione di studio per la legge di orientamento⁶⁷.

Come per l'imprenditore individuale, anche per l'imprenditore collettivo, l'agrarietà è esplicitamente determinata in termini esclusivamente oggettivi, in ragione dell'attività svolta⁶⁸.

⁶² Sulle reti di imprese v. F.CAFAGGI (a cura di), *Reti di imprese tra regolazione e norme sociali - Nuove prospettive tra diritto ed economia*, Bologna, 2004.

⁶³ V. per tutti, sul decisivo rilievo della globalizzazione nel costruire una nuova regolazione, A.JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit.

⁶⁴ A far tempo dalla legge 9 maggio 1975, n.153, «Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura».

⁶⁵ E' evidente che, anche dopo la riforma del 2001, eventuali soci non I.A.T.P. avevano ben poco interesse ad investire in una società agricola, la cui qualifica come I.A.T.P. dipendeva interamente dagli altri soci I.A.T.P., con il rischio che l'uscita di uno dei soci I.A.T.P. dalla compagine sociale (per qualunque ragione, dal decesso ad ipotesi meramente emulative) facesse perdere alla società di capitali la qualifica di I.A.T.P., con conseguente perdita dei connessi benefici tributari ed urbanistici, e soprattutto di qualunque concreta possibilità di accedere alle misure regionali di sviluppo rurale.

⁶⁶ Art. 2 decr. leg.vo n.99/2004.

⁶⁷ La Commissione, che ha operato sino all'aprile 2000, era stata costituita nel 1999 dal ministro dell'epoca, appartenente ad una maggioranza di governo opposta rispetto a quella che ha adottato il decreto legislativo del 2004; sui lavori della Commissione v. A.GERMANO', *Manuale di diritto agrario*, cit.

⁶⁸ In realtà, la novità non è nel riconoscimento della possibile qualifica agricola delle società, a prescindere dalla forma sociale assunta, da tempo ammessa dalla giurisprudenza e dalla dottrina (v. E.ROMAGNOLI, in *Nuova Rassegna di giurisprudenza sul codice civile*, a cura di C.RUPERTO-V.SGROI, sub. art. 2135, Milano, 1994; e

Dal canone di agrarietà oggettiva così adottato derivano, per logica conseguenza, le disposizioni in tema di società agricola IAP, lì ove, per il riconoscimento della qualifica di IAP, aggiungono al generale requisito dell'esercizio esclusivo delle attività agricole, quello della titolarità della qualifica di IAP in capo ad almeno un socio nelle società di persone, e ad almeno un amministratore (anche non socio) nelle società di capitali⁶⁹.

La *ratio* della norma è evidente: il requisito della provenienza del reddito dall'attività agricola, e dell'impegno in tali attività, sono dati acquisiti per la generalità delle società agricole, svolgendo tutte le società agricole esclusivamente attività agricole. Occorre però soddisfare il requisito, necessariamente personale, del «possesso di conoscenze e competenze professionali» ai sensi del regolamento n.1257/1999. Da qui il riferimento ad una persona fisica, collocata in posizione significativa nella società, che garantisca alla società medesima le necessarie conoscenze e competenze professionali⁷⁰.

Il decreto legislativo del 2004, peraltro, ha individuato il tema disciplinare, ma è rimasto anch'esso prigioniero di un assioma non dichiarato e risalente, per il quale la società di capitali in quanto tale e per sé sola non potrebbe acquisire lo status privilegiato di I.A.T.P. e oggi di IAP, se non per mutazione da una persona fisica, che sia già in possesso *ex ante* di tale qualifica e che la conservi a prescindere dall'attività svolta nella società.

Di qui la norma, contenuta nel decreto legislativo del 2004, che dopo aver fissato nel cinquanta per cento del reddito globale di lavoro il reddito che deve derivare dalle attività agricole svolte «direttamente o quale socio di società» al fine di conseguire la qualifica di IAP⁷¹, dispone che «Le pensioni di ogni genere, gli assegni ad esse equiparati, *le indennità e le somme percepite per l'espletamento di cariche pubbliche, ovvero in società, associazioni o altri enti operanti nel settore agricolo*, sono escluse dal computo del reddito globale da lavoro»⁷², con conseguente irrilevanza di quanto percepito per l'incarico di amministratore in società agricole ai fini del requisito della prevalente provenienza agricola del reddito da lavoro.

In altre parole: se le somme percepite *per l'espletamento di cariche in società operanti nel settore agricolo* sono escluse dal reddito globale di lavoro, tali somme, non costituendo «reddito globale di lavoro», non possono neppure essere computate ai fini del raggiungimento del requisito del cinquanta per cento di tale reddito.

Ne derivava la paradossale conseguenza che – secondo il decreto del 2004 - l'amministratore della società agricola di capitali, cioè la persona fisica alle cui competenze e conoscenze professionali si ancorava il riconoscimento della qualifica di IAP per tale società⁷³, avrebbe dovuto svolgere la propria principale attività professionale agricola fuori dalla società medesima, ricavando da tale attività esterna la maggioranza del proprio reddito di

S.CARMIGNANI, *La società in agricoltura*, Milano, 1999), ma piuttosto nell'esplicita formulazione di tale riconoscimento in un testo legislativo, accompagnata dall'individuazione di un preciso canone di esclusività dell'oggetto, che ne rimarca la specialità.

⁶⁹ Art.1, comma 1, secondo periodo, decr. leg.vo n.99/2004, che complessivamente recita: «Le pensioni di ogni genere, gli assegni ad esse equiparati, le indennità e le somme percepite per l'espletamento di cariche pubbliche, ovvero in società, associazioni ed altri enti operanti nel settore agricolo, sono escluse dal computo del reddito globale da lavoro».

⁷⁰ Con una peculiare disposizione per le cooperative, ancorata al requisito del possesso della qualità di IAP da parte di almeno un quinto dei soci, in ragione della prevalente natura di lavoro delle cooperative agricole – v. art.1, comma 3, lett.b), decr. leg.vo n.99/2004.

⁷¹ Art.1, comma 1, primo periodo, decreto leg.vo n.99/2004.

⁷² Art.1, comma 1, secondo periodo, decreto leg.vo n.99/2004; corsivo aggiunto.

⁷³ Ai sensi dell'art. 1, comma 4, lett.c), del decreto leg.vo n.99/2004: «3. *Le società ... di capitali*, anche a scopo consortile, sono considerate imprenditori agricoli professionali qualora lo statuto preveda quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività agricole di cui all'articolo 2135 del codice civile e siano in possesso dei seguenti requisiti: ... c) nel caso di società di capitali, *quando almeno un amministratore sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale*».

lavoro, poiché tale attività esterna era la sola a potergli assicurare il riconoscimento della qualifica di IAP.

Insomma, l'amministratore della società agricola doveva conseguire e mantenere la qualifica di IAP prima ed al di fuori della propria attività nella società, per potere conferire e mantenere anche alla società la qualifica di IAP.

La contraddizione è apparsa evidente già nei primi mesi di applicazione del decreto legislativo del 2004.

Da qui le novità del decreto del 2005, che nella veste apparente di semplici correttivi di *drafting* introdotti all'interno degli articoli vigenti, in realtà abbandona l'assiomatico privilegio per le forme individuali o comunque personali di svolgimento dell'attività agricola, e per la prima volta riconosce piena legittimazione e pari benefici alle forme di organizzazione collettiva dell'impresa, secondo le sue varie declinazioni, così operando una nuova e diversa dislocazione di interessi e di valori.

Decisiva a tal fine è la disposizione, contenuta nell'art.1, comma 1, lett.b) del decreto legislativo del 2005, per la quale «Nel caso delle società di persone e cooperative, ivi incluse le cooperative di lavoro, l'attività svolta dai soci nella società, in presenza dei requisiti di conoscenze e competenze professionali, tempo lavoro e reddito di cui al primo periodo, e' idonea a far acquisire ai medesimi la qualifica di imprenditore agricolo professionale e al riconoscimento dei requisiti per i soci lavoratori. *Nel caso di società di capitali, l'attività svolta dagli amministratori nella società, in presenza dei predetti requisiti di conoscenze e competenze professionali, tempo lavoro e reddito, e' idonea a far acquisire ai medesimi amministratori la qualifica di imprenditore agricolo professionale*».

Le posizioni si invertono rispetto al passato (anche rispetto al recentissimo passato del decreto legislativo di appena un anno prima): è la società a far acquistare alla persona fisica la qualità di IAP, ove questa persona si impegni professionalmente nella società, ricavando da questa il suo reddito di lavoro prevalente, anche come amministratore e non soltanto come socio.

Per converso, a sua volta, la società che abbia al proprio interno (come socio nel caso della società di persone, come amministratore nel caso della società di capitali, come socio amministratore nel caso della cooperativa), una persona fisica munita delle richieste conoscenze e competenze professionali, ed alla quale la società garantisca un impegno ed una remunerazione che coprano oltre metà del tempo di lavoro e del reddito di lavoro, acquisisce la qualifica di IAP proprio perché dispone al proprio interno dei richiesti requisiti oggettivi e soggettivi.

Con questa disposizione, si completa il processo di entificazione delle società in agricoltura⁷⁴, come soggettività piene, effettivamente pariordinate all'imprenditore persona fisica ed insieme diversamente declinate in ragione delle diverse tipologie quali da ultimo precisate.

Concorre a chiarire il disegno la norma antielusione, che prevede che «La qualifica di imprenditore agricolo professionale può essere apportata da parte dell'amministratore ad una sola società»⁷⁵. La lettera della disposizione non è felice, poiché l'uso dell'espressione «*apportata*» potrebbe far pensare alla precedente disciplina, per la quale l'amministratore «*apporta*» alla società una qualifica di IAP di cui era già in possesso ex ante. In realtà, nel complesso della disciplina introdotta dal decreto del 2005, la disposizione mira evidentemente a coprire tutti i casi in cui un amministratore è idoneo a conferire ad una società la qualifica di IAP, e dunque anche i casi in cui i requisiti di tempo lavoro e di reddito siano acquisiti

⁷⁴ Sulle società in agricoltura prima delle recenti riforme v. per tutti e per ampi riferimenti S.CARMIGNANI, *La società in agricoltura*, cit.

⁷⁵ Art.1, comma 2, lett.c), del decr. leg.vo 27 maggio 2005, n.101, che inserisce un comma 3-bis nell'art.1 del decr. leg.vo 29 marzo 2004, n.99.

dall'amministratore in ragione dell'attività da lui svolta nella società, ex art.1, comma 1, lett.b), del decreto del 2005.

In questa prospettiva, la richiamata disposizione trova fondamento, oltre che nelle dichiarate finalità antielusive, nella distinzione fra i diversi tipi di società⁷⁶, e nel conseguente differenziato regime.

L'entificazione è compiuta nella società di capitali e nella società cooperativa⁷⁷, non altrettanto nelle società di persone, in ragione delle rispettive peculiari strutture.

Nel caso dell'amministratore, e quindi nel caso della società di capitali e della cooperativa, siamo in presenza di un organo della società medesima, la cui attività costituisce articolazione interna di un ente, che all'esterno è munito di personalità giuridica compiuta; sicché sarebbe contraddittorio che l'attività di tale persona fisica abbia rilievo autonomo e distinto rispetto all'ente per il quale opera. Da qui la non autonoma spendibilità in altre situazioni collettive di una qualifica di IAP, che è data alla persona fisica non per sé considerata, ma in quanto amministratore, e dunque organo dell'ente.

Nel caso del socio, e quindi della società di persone, la qualifica di IAP può essere acquisita anche in ragione dell'attività svolta nella società (come si è visto), ma la società non ha compiuta personalità giuridica, tanto che delle obbligazioni sociali rispondono ordinariamente tutti i soci, e comunque quelli che hanno agito in nome e per conto della società. Ne segue, coerentemente, che lo IAP socio della società di persone mantiene una sua individualità distinta, come tale spendibile anche in altre strutture di analoga tipologia.

La differenza giuridica di tipo e di regime rinvia ad un orizzonte economico, nel quale alle società di persone ed alle società di capitali sono assegnate missioni diverse.

Nel primo caso il modello è quello di strutture che fanno premio su profili personali di partecipazione all'attività lavorativa in azienda, e che lasciano allo IAP persona fisica, pur direttamente impegnato nell'attività produttiva, la possibilità di partecipare anche a diversa struttura societaria, con altri agricoltori. Ne risulta una possibile geometria variabile di società di persone, che possono porre in essere attività coordinate, ad esempio soltanto per una delle fasi della produzione, trasformazione o commercializzazione, nell'ambito del nuovo art. 2135 cod.civ., anche attraverso la messa in comune di materiali, attrezzature e capacità. Le diverse organizzazioni comuni così costituite in forma di società di persone mantengono la privilegiata qualifica di IAP, proprio in ragione dello stretto legame con l'attività dei soci e con il loro apporto personale. Ed altrettanto può dirsi per la norma, anch'essa introdotta dal decreto legislativo del 2005⁷⁸, che, riprendendo una proposta avanzata da autorevole dottrina⁷⁹, ha riconosciuto le agevolazioni previste per le società IAP anche alle società di persone con un socio coltivatore diretto, alle cooperative con un socio amministratore coltivatore diretto, ed alle società di capitali con un amministratore coltivatore diretto, prevedendo però che le agevolazioni, se richieste dalla società, non possono essere riconosciute anche al socio coltivatore diretto; con ciò evidentemente valorizzando l'elemento dell'impegno personale, che caratterizza la posizione del coltivatore diretto, per la stessa natura di questo soggetto, anche ove impegnato in società comunque articolate.

⁷⁶ In argomento è d'obbligo il riferimento a P.SPADA, *La tipicità delle società*, Padova, 1974.

⁷⁷ Per le società cooperative tanto più dopo la riforma del diritto delle società – v. G. MARASÀ, *Le cooperative prima e dopo la riforma del diritto societario*, Padova, 2004; L.F.PAOLUCCI, *Le società cooperative dopo la riforma*, Padova, 2004; sulle cooperative in agricoltura dopo la riforma v. S.CARMIGNANI, *La società cooperativa imprenditore agricolo professionale*, in questa Riv., 2004, 282; A.GERMANO', *Manuale di diritto agrario*, cit.

⁷⁸ Art. 2 del decr. leg.vo 27 maggio 2005, n.101, che al comma 3 ha introdotto un comma 4-bis nell'art.2 del decr. leg.vo 29 marzo 2004, n.99.

⁷⁹ L.COSTATO, *Per un rinnovamento delle qualifiche soggettive in agricoltura*, in DGAA, 2005, 73.

Nel caso di società di capitali, invece, il riferimento è a strutture che, secondo la loro natura, puntano ad una dimensione maggiore, valorizzano gli investimenti, integrano capitali ed investimenti di provenienza non agricola ma che inseriti in una società IAP godono di condizioni di parità di trattamento, e dunque esprimono la piena autonomia dell'ente dalle persone dei soci.

Lo strumento societario in agricoltura, nelle sue diverse declinazioni ed in ragione della flessibilità e pariordinazione oggi ad esso riconosciuta, risulta significativo anche per gli esiti che ne derivano, ad esempio in tema di disciplina della vendita diretta dei prodotti.

La norma contenuta al comma 8 dell'art.4 del decreto legislativo del 2001 consente – come è noto – la vendita anche di prodotti di provenienza non aziendale, con il limite rispettivamente di lire 80 milioni per gli imprenditori individuali e di lire 2 miliardi per le società senza distinguere fra i diversi tipi di società.

La costituzione di una società tra imprenditori agricoli, quale che sia il tipo prescelto, consente dunque di superare il ben più ridotto limite fissato per gli imprenditori individuali.

Il favore accordato dall'ordinamento si spiega con la maggiore strutturazione, sotto il profilo dell'organizzazione interna, cui è comunque tenuta una pur modesta società di persone rispetto ad un imprenditore individuale, e soprattutto rientra nel novero di quegli *incentivi normativi*⁸⁰, negli ultimi anni frequentemente utilizzati non solo in Italia per favorire politiche di concentrazione dell'offerta.

La chiave della valorizzazione dei profili di autonomia delle scelte, in una competizione fra forme e tipi, rinvia al versante dei rapporti con la riforma del diritto societario.

Un dato, infatti, sembra accomunare la riforma del diritto societario e quella delle società in agricoltura, ed è il dato della destrutturazione, della pluralità delle scelte di organizzazione dell'impresa.

Basti pensare che, in esito alle ultime riforme del diritto societario, costituiscono principi acquisiti della disciplina, per citare solo alcune delle innovazioni: le diverse categorie di azioni e di nuovi strumenti finanziari a favore dei prestatori di lavoro, un esplicito regime dei patti parasociali, la previsione di diversi sistemi di amministrazione e controllo, da quello tradizionale, a quello monistico, a quello dualistico, l'introduzione di patrimoni destinati ad uno specifico affare, la flessibilità delle disposizioni per le società a responsabilità limitata non più costruite per quasi pedissequa riproduzione di quelle dettate per le società per azioni, ma finalizzate a valorizzare profili di organizzazione, che lasciano largo spazio ad autonome determinazioni su base volontaria⁸¹.

E' stato lucidamente rilevato che la metafora dello «*shopping* del diritto» da tempo conosciuta nel diritto del commercio internazionale, si è trasferita anche nel diritto interno, sicché in analogia prospettiva «si colloca anche lo *shopping* predisposto dagli stessi legislatori nazionali, come è accaduto nella recente riforma societaria italiana, sul tema della *corporate governance*. Ce ne sono, al mondo, almeno tre modelli: uno è il tradizionale modello franco-italiano, ... il secondo è il modello angloamericano, detto sistema monistico, ... il terzo è il sistema dualistico tedesco ... La recente riforma societaria italiana ... si è piuttosto ispirata alla logica dello *shopping*; non ha imposto alle imprese l'adozione di un modello; ha previsto

⁸⁰ Sul tema degli incentivi normativi per contrapposizione agli incentivi economici sia consentito rinviare al mio *Appunti per un progetto di semplificazione delle regole in agricoltura e nell'agroalimentare*, in *DGAA*, 1998, 523.

⁸¹ Sulla riforma del diritto societario v. per ampi riferimenti F.GALGANO e R.GENGHINI, *Il nuovo diritto societario*, II ed., in «Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia», diretto da F. Galgano F., vol. XXIX, Padova, 2004.

tutti i tre modelli, rimettendo alle imprese la scelta del modello da ciascuna di esse giudicata a sé congeniale»⁸².

Non sembra azzardato trasferire analoga conclusione alle recenti innovazioni introdotte dal *Cantiere agricolo* alla disciplina delle società in agricoltura.

La pariordinazione delle opportunità, il riconoscimento della qualifica di IAP in ragione di caratteristiche obiettive e legate alla struttura stessa della società, oggi anche in agricoltura – come negli altri settori produttivi - «rimettono alle imprese la scelta del modello da ciascuna di esse giudicata a sé congeniale».

Muovendo dalla *comunicazione-integrazione* con il diritto comunitario, ed attraverso un incerto percorso additivo, il *Cantiere agricolo* (pur se ancora aperto e lungi dall'apparire concluso) sembra segnare, sul piano delle singole disposizioni in tema di società agricole, come su quello della ricostruzione sistematica, profili di *comunicazione-integrazione* con le linee guida dell' *Aktienrechtsreform in Permanenz*, maggiori di quanto avrebbe indotto a ritenere l'assenza di condivise tavole di progetto.

6.- Le proposte per la Riforma della PAC verso il 2020.

Nell'ottobre 2011 la Commissione Europea ha presentato al Consiglio ed al Parlamento Europeo le proposte legislative di riforma della PAC per il 2014-2020, articolate in sette testi, che coprono l'intero ambito disciplinare della PAC, dal primo pilastro (⁸³) allo sviluppo rurale (⁸⁴), alla OCM unica (⁸⁵), alle misure relative al finanziamento, alla gestione, al monitoraggio ed ai controlli sulla condizionalità e sul rispetto degli altri obblighi dei beneficiari (⁸⁶), a misure di gestione degli aiuti e delle restituzioni (⁸⁷), ad alcune misure transitorie per la modifica del regolamento n. 73/2009 per l'anno 2013 (⁸⁸), e sugli aiuti ai viticoltori (⁸⁹).

Le proposte sono state presentate a conclusione di un percorso durato oltre un anno, avviato nel marzo 2010 con la Comunicazione sulle generali strategie di crescita verso il 2020

⁸² F.GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005, p. 86 e 89.

⁽⁸³⁾ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 625 def.

⁽⁸⁴⁾ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 627 def.

⁽⁸⁵⁾ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento OCM unica), Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 626 def.

⁽⁸⁶⁾ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 628 def.

⁽⁸⁷⁾ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 629 def.

⁽⁸⁸⁾ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 630 def.

⁽⁸⁹⁾ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 631 def.

(⁹⁰), e scandito nell'ottobre del 2010 con il documento che illustrava le linee strategiche delle proposte di riforma della PAC verso il 2020 (⁹¹).

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

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

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

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

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

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

Quali sono le caratteristiche unificanti delle proposte ?

Anzitutto si manifesta il decisivo rilievo dei profili istituzionali.

Con il Trattato di Lisbona sono cambiate molte cose in generale nel disegno delle istituzioni europee, e specificamente nell'impianto disciplinare del settore agricolo, pur in un quadro che mantiene immutate le finalità tradizionalmente assegnate alla PAC sin dall'originario Trattato di Roma (⁹²).

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

(⁹⁰) Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 def.

(⁹¹) Commissione Europea, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 18 novembre 2010, COM(2010) 672 def. Sul percorso delle proposte di riforma della PAC, v. F. DE FILIPPIS – A. FRASCARELLI, *Il percorso, l'impianto e gli obiettivi della riforma della Pac*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma, in corso di pubbl.

(⁹²) In argomento v. BLUMANN Cl., *La PAC et le Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament, 2008; L. COSTATO, *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament, 2008; Id., *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2011, n.2, p.13; Id., *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, in *Riv.dir.agr.*, 2011, I, p.119; D. BIANCHI, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Riv.dir.agr.*, 2009, I, p. 592; F. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv.dir.agr.*, 2010, I, 206; Id., *I codici europei dell'agricoltura, dopo Lisbona*, in "Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale", a cura di L.COSTATO – P.BORGHI – L.RUSSO – S.MANSERVISI, Jovene ed., Napoli, 2011, p. 17; F. GENCARELLI, *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, in *Dir.giur.agr.alim.amb.*, 2010, p. 734.

In altra occasione si è ha osservato che la crisi finanziaria ha reso evidente l'inadeguatezza di talune istituzioni europee ⁽⁹³⁾.

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

Cosa succede nell'ambito agricolo ?

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

7. Elementi di innovazione di metodo e istituzionale.

La prima novità riguarda l'adozione della procedura legislativa ordinaria ⁽⁹⁴⁾, in ragione delle modifiche introdotte dall'art. 43 TFUE rispetto al precedente art. 37 TCE che – come è noto – riservava al solo Consiglio, a maggioranza qualificata, l'adozione di regolamenti e direttive in materia agricola.

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

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

Si aggiunga che - come è stato opportunamente osservato da un attento studioso dei processi di globalizzazione ⁽⁹⁵⁾ - la Commissione ha operato ed opera in una più ampia dimensione, all'interno di un negoziato aperto da tempo, che vede impegnati numerosi distinti protagonisti in un orizzonte policentrico, che trascorre dalla sede internazionale dei negoziati WTO, alla sede parlamentare europea, ai singoli parlamenti nazionali.

Questo orizzonte policentrico si è già manifestato in modo evidente in altri pacchetti di proposte legislative, che stanno viaggiando paralleli alle proposte di revisione della PAC, dal "Pacchetto qualità" ⁽⁹⁶⁾, al nuovo Regolamento sull'informazione ai consumatori di prodotti alimentari ⁽⁹⁷⁾, definitivamente approvato soltanto da poche settimane.

Le disposizioni che regolano l'informazione al consumatore, l'etichettatura, la comunicazione, il modo di stare sul mercato, incidono fortemente sulla redditività delle imprese del settore agro-alimentare. Basti pensare in proposito al tema, fortemente dibattuto, circa l'obbligatorietà o meno della dichiarazione dell'origine delle materie prime agricole nell'etichettatura dei prodotti alimentari. Il lungo percorso (oltre tre anni) per l'elaborazione e l'adozione del nuovo regolamento sull'informazione ai consumatori ha visto interventi

⁽⁹³⁾ F. ALBISINNI, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Riv.dir.agr.*, 2010, I, p. 607.

⁽⁹⁴⁾ La procedura legislativa ordinaria è disciplinata dall'art. 294 TFUE.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. G. ANANIA, *Osservazioni sulle proposte per la nuova PAC*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma, 2012.

⁽⁹⁶⁾ V. la Proposta della Commissione, di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli, Bruxelles, 10.12.2010, COM(2010) 733 def.

⁽⁹⁷⁾ Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Per alcuni primi commenti v. il fascicolo 2-2011 della *Riv.dir.alim. on line*, www.rivistadirittoalimentare.it, con i contributi di F.ALBISINNI, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, *ivi*, p. 32; e di P. BORGHI, *Risk-related Communication and Food-related Communication: What Information to Consumers?*, *ivi*, p. 49.

importanti e significativi del Parlamento Europeo, che hanno inciso su snodi rilevanti dell'originaria proposta della Commissione.

Sicché anche nel caso delle proposte di riforma della PAC, ogni valutazione *in progress* delle iniziative della Commissione dovrà tenere adeguato conto della sede parlamentare come arena, nella quale si articoleranno momenti decisivi di confronto di interessi e di opinioni, con una conseguente necessaria provvisorietà delle analisi sino a che Parlamento, Consiglio e Commissione non licenzieranno i testi definitivi.

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

Come è noto A far tempo dal Trattato di Lisbona i settori dell'agricoltura e della pesca rientrano fra quelli oggetto di competenza concorrente della UE e degli Stati membri, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4(2), lett. d) del TFUE⁽⁹⁸⁾.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C'è un meccanismo di sistematico rinvio agli “*atti delegati*”, previsti dall'art. 290 del TFUE⁽⁹⁹⁾, che ha in ciò innovato rispetto al precedente modello che assegnava alla

⁽⁹⁸⁾ In argomento v. A.GERMANÒ – E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2^a ed., 2010, p. 97 ss.; L. COSTATO, *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, cit.; F. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, cit.

Commissione i soli atti di esecuzione, oggi disciplinati dall'art. 291 TFUE e dal Regolamento n. 182/2011 ⁽¹⁰⁰⁾; ma a questo rinvio si affianca, nelle proposte di nuovi regolamenti, la previsione dell'esercizio anche in via di urgenza da parte della Commissione dei poteri normativi ad essa delegati, vale a dire con atti di regolazione immediatamente efficaci, salvo che il Parlamento Europeo, a maggioranza assoluta dei propri membri, entro sessanta giorni dall'adozione non si esprima sfavorevolmente a detti atti.

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

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

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

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

8.- *Il ruolo del diritto nelle prospettive di riassetto.*

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

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

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

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

⁽⁹⁹⁾ Cfr. anche l' Accordo quadro interistituzionale sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, del 20 ottobre 2010.

⁽¹⁰⁰⁾ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. In argomento v. 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, 1-2010, p. 3.

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

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

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

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

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

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

Come si è osservato in altra occasione ⁽¹⁰¹⁾, 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; passaggi che rinviano ad una nuova dislocazione nella relazione fra gli strumenti dell' *economia* e del *diritto* nella Politica agricola comune.

L'adozione nell'ambito della politica agricola comune di un quadro finanziario pluriennale, stabile e definito ex ante, è stata occasione di confronto vivace fra la Commissione e gli Stati membri e fra i singoli Stati, ma ha sin qui lasciato in qualche misura in ombra il crescente processo di *giuridicizzazione* della PAC; processo peraltro fortemente presente nelle riforme di fine ed inizio secolo, e che ha manifestato un'ulteriore significativa accelerazione nell'articolazione degli ultimi testi proposti dalla Commissione.

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

Si tratta peraltro di definizioni che - come è stato autorevolmente osservato in riferimento alla disciplina degli Aiuti di Stato ⁽¹⁰²⁾, e come si sottolineato in riferimento alle riforme della PAC adottate negli anni a cavallo fra fine e inizio secolo ⁽¹⁰³⁾ - mentre investono il terreno ed utilizzano gli strumenti 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 contraddittorietà anche nella dimensione del diritto interno.

⁽¹⁰¹⁾ Per un'analisi della linea di nuova dislocazione della relazione fra *economia* e *diritto* nella Politica Agricola Comune, sia consentito rinviare a F.ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv.dir.agr.*, 2010, I, 206.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno ?*, in *Riv.dir.agr.*, 2006, I, p. 183; Id., *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, in *Riv.dir.agr.*, 2007, I, p. 3; Id., *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, in *Dir.giur.agr.alim.amb.*, 2009, p. 375.

⁽¹⁰³⁾ Per ulteriori indicazioni in punto sia consentito rinviare a F.ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, cit., e richiami ivi.

9.- La riscoperta della food security e dunque dei profili produttivi

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

Sul piano delle premesse esplicitamente assunte dalla Commissione a base delle proposte, c'è tuttavia un elemento, la cui assenza, comune ai diversi testi presentati, colpisce chiunque in questi anni si sia occupato di *food safety*, vale a dire di sicurezza alimentare nel senso della sicurezza igienico sanitaria dei prodotti; tema diventato di grande interesse dopo la crisi di fiducia seguita all'epidemia di BSE ⁽¹⁰⁴⁾.

E' un tema, quello della *food safety*, largamente presente nelle premesse dei regolamenti comunitari di riforma della PAC fra fine ed inizio secolo, dal primo regolamento sullo sviluppo rurale al primo regolamento sull'aiuto unico, ma singolarmente non nominato nelle premesse degli ultimi testi presentati dalla Commissione.

In queste recenti proposte, invero, non si parla più di *food safety*, mentre si insiste sulla *food security*.

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

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

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

La *food security*, a lungo assente dai documenti europei, è stata nuovamente valorizzata come una delle essenziali finalità assegnate alla PAC nella Comunicazione della Commissione del novembre del 2010 su "*La PAC verso il 2020*" ⁽¹⁰⁵⁾, e da questo documento programmatico è passata nelle relazioni di presentazione delle proposte di nuovi regolamenti.

L'esplicita riscoperta della *sicurezza degli approvvigionamenti*, rimasta fra le finalità della politica agricola nel testo del TFUE dopo Lisbona ⁽¹⁰⁶⁾, ma trascurata dai primi commenti al Trattato di Lisbona oltre che dai documenti della Commissione fino al 2010, costituisce evidentemente elemento di grande rilievo per i produttori agricoli, sul piano dei contenuti assegnati alle attività cui sono chiamati e della stessa giustificazione sistemica del regime europeo di sostegno per il settore primario.

Nelle proposte della Commissione, alla *food security* si accompagnano espressioni che ad un'analisi giuridica assumono incidenza rilevante sul piano ricostruttivo e sistematico; ad esempio lì ove le Relazioni introduttive sottolineano che "*Un'agricoltura forte è vitale, per l'intero comparto agroindustriale dell'Unione e per la sicurezza alimentare globale*" ⁽¹⁰⁷⁾.

Come già osservato - se ci limitiamo a leggere il testo in lingua italiana, il riferimento alla "*sicurezza alimentare globale*" rischia di risultare ambiguo e di evocare i non sopiti allarmi in

⁽¹⁰⁴⁾ Per ulteriori riferimenti v. L.COSTATO – P. BORGHI – S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, V ed., Cedam, Padova, 2011; F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet, Torino, 2009.

⁽¹⁰⁵⁾ V. *supra* nota 9.

⁽¹⁰⁶⁾ V. l'art. 39(1), lett. d) TFUE.

⁽¹⁰⁷⁾ Così a pag.3 della Relazione che precede la Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, Bruxelles, COM(2011) 625/3; e con identica formula nelle Relazioni che precedono le altre contestuali proposte.

tema di sicurezza igienico sanitaria, ancora di recente diffusi nel mercato europeo e da più parti collegati alla crescente globalizzazione dei commerci (¹⁰⁸).

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

L’attenzione verso le finalità ambientali, la gestione sostenibile delle risorse naturali, l’azione per il clima e lo sviluppo equilibrato del territorio, sono certamente presenti nelle Relazioni che illustrano le finalità perseguite con le nuove misure, ma il tema della “*produzione alimentare sostenibile*” e della “*global food security*” sono indicati esplicitamente e con l’enfasi sopra richiamata, e sono presenti trasversalmente in tutte le proposte, più volte ripetuto nella prima, seconda e terza pagina.

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

10.- *Le modifiche nella definizione di attività agricola.*

Sul piano giuridico, un primo significativo riscontro alle richiamate novità nelle finalità enunciate, si rinviene nell’essenziale definizione di “*attività agricola*”, contenuta nell’art. 4(1) c) della proposta di riforma del regolamento sull’Aiuto Unico (¹⁰⁹), lì ove si dispone:

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

(c) “*attività agricola*”,

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

Se si compara questa definizione di *attività agricola* con quella, notissima, introdotta dal Regolamento n. 1782 del 2003, e riconfermata sostanzialmente immutata dal Regolamento n. 73 del 2009, definizione che considerava *attività agricola* “*la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali*” (¹¹⁰), le differenze con la nuova definizione appaiono evidenti, lì ove quest’ultima non considera più sufficiente il semplice “*mantenimento della*

(¹⁰⁸) Allarmi peraltro talvolta rivolti nei confronti di soggetti incolpevoli. E’ sufficiente ricordare in proposito la recente vicenda che nel mercato agroalimentare tedesco ha ingiustamente addebitato la colpa di gravi infezioni di origine alimentare a produttori spagnoli di cetrioli risultati invece del tutto incolpevoli, con grave ed ingiusto danno alla generalità dei produttori di ortaggi, italiani oltre che spagnoli. In punto v. V. PAGANIZZA, *Dai cetrioli spagnoli ai semi di fieno greco egiziani: crisi risolta?*, in *Riv.dir.alim.*, 3-2011, p. 31, www.rivistadirittoalimentare.it.

(¹⁰⁹) V. *supra* nota 1.

(¹¹⁰) Art. 2(1) c) del Regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell’ambito della politica agricola comune.

terra in buone condizioni agronomiche e ambientali”, ma richiede “*il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori*” e soprattutto aggiunge: “*o lo svolgimento di un’attività minima, che gli Stati Membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione*”.

La novità definitoria c’è, ed è rilevante.

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

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

Di più: la formula proposta coinvolge gli Stati Membri già nella conformazione definitoria, anche in ciò segnando una novità rilevante rispetto alla precedente definizione, che rinviava agli Stati membri soltanto sotto il profilo del mantenimento delle minime buone condizioni agronomiche ed ambientali precisando analiticamente obiettivi e norme¹¹¹, laddove nel testo oggi in discussione il rinvio alla competenza regolatrice degli Stati Membri è ben più ampio, facendo riferimento ad un’attività *ulteriore* rispetto a quella del *mantenimento* della terra in idonee condizioni di capacità produttiva.

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

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

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

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

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

Si è parlato in altra occasione di *Codici europei dell’agricoltura*¹¹², sottolineando che l’Europa si va facendo anche attraverso l’adozione di *codici*, non di semplici testi unici, o di compilazioni di testi esistenti, ma di corpi disciplinari sistematicamente ordinati.

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

⁽¹¹¹⁾ V. l’art. 5 e l’Allegato IV del Regolamento n. 1782/2003.

⁽¹¹²⁾ In argomento sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *I codici europei dell’agricoltura, dopo Lisbona*, cit.

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

11.- La nuova figura dell'agricoltore attivo.

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

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

Secondo l'ultimo testo disponibile:

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

(a) se l'importo annuo dei pagamenti diretti è inferiore al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente, oppure

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

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

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

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

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

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

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

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

Ben diverso – come è noto – è stato l'approccio seguito per il secondo pilastro. Tuttavia anche in questo caso il percorso evolutivo della disciplina comunitaria era stato nel senso di operare per congruità agli obiettivi perseguiti, e non per necessaria adesione ad un prefissato modello soggettivo. Così, a far tempo dalla politica delle strutture, abbiamo assistito prima all'introduzione del modello esclusivo dello IATP, poi all'estensione all'agricoltore che

gestisca un'azienda multifunzionale con impegno parziale nell'attività strettamente agricola¹¹³, ed infine alla sostituzione della figura dello IATP con il riferimento all'azienda agricola che dimostri redditività, rispetti requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, e il cui imprenditore possieda conoscenze e competenze professionali adeguate¹¹⁴, così sostituendo al modello unico della direttiva n. 159/72, ed ai plurimi modelli degli anni '80, una libertà di conformazione soggettiva misurata per congruità all'obiettivo

In realtà elementi soggettivi di ammissibilità erano stati anticipati, di recente, già dal regolamento n. 73/2009, che nel sostituire il regolamento n. 1782/2003 per dichiarate “*ragioni di chiarezza*”⁽¹¹⁵⁾, aveva introdotto, all'art. 28, una disposizione innovativa, prevedendo:

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

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

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

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

Ma è stata facile previsione⁽¹¹⁶⁾, all'epoca dell'introduzione di questa facoltà, osservare che – come in precedenza con la previsione degli istituti della modulazione e della condizionalità – eravamo in presenza di un meccanismo di innovazione normativa consolidato. In una prima battuta i regolamenti comunitari introducono facoltà per gli Stati membri, in seconda battuta le facoltà diventano dati obbligatori e sistematici: le definizioni si radicano.

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

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

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

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

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

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

Considerato che i pagamenti diretti sono commisurati alla superficie, l'imprenditore agricolo titolare di un'azienda di superficie piccola o media, percepirà per default aiuti

⁽¹¹³⁾ Con l'art. 1(2), 2) a) del Regolamento (CEE) n. 3808/89 del Consiglio del 12 dicembre 1989, che modifica il Regolamento (CEE) n. 797/85.

⁽¹¹⁴⁾ Art. 5 del Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999.

⁽¹¹⁵⁾ Così il secondo considerando del Regolamento n. 73/2009, lì ove si insiste anche su dichiarate esigenze di “*semplificazione*”.

⁽¹¹⁶⁾ F.ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, cit.

modesti; e se questo imprenditore integrerà (spesso necessariamente, proprio in ragione delle dimensioni aziendali) i proventi da attività agricole con proventi da attività non agricole, quasi certamente non riuscirà a rispettare la percentuale del 5% come sopra fissata.

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

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

Al contrario, il proprietario di estese superfici fondiarie, come tale beneficiario di un elevato importo complessivo di pagamenti diretti rapportati alla superficie, il quale non svolga attività connesse, potrà ben più facilmente rientrare nella percentuale richiesta⁽¹¹⁷⁾.

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

E l’attuale definizione di agricoltore attivo, nella misura in cui fa derivare un criterio di qualificazione non da ciò che si fa in azienda⁽¹¹⁸⁾, ma da un dato esterno, cioè da quello che si fa al di fuori dell’attività agricola (tra l’altro con un incerto riferimento alle entrate, e non ai redditi), determina esiti per sé contraddittori.

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

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

Si aggiunga che, almeno nel nostro Paese, la stragrande maggioranza dei pagamenti diretti erogati a far tempo dalla MTR si attesta al di sotto del limite dei 5.000 euro annuali⁽¹¹⁹⁾. Sicché mantenere l’attuale formulazione del par.2 dell’art. 9 rischierebbe di vanificare in larga misura gli obiettivi di recupero di una prospettiva produttiva, enunciati nelle relazioni introduttive alle diverse proposte.

In realtà lo stesso impianto del regolamento sembra offrire una possibile soluzione, che consenta di declinare i requisiti necessari per il riconoscimento del diritto al pagamento in ragione di parametri, anche soggettivi, coerenti con la pluralità delle forme organizzative in agricoltura nei diversi Stati membri, in particolare chiamando gli Stati – nell’esercizio della

⁽¹¹⁷⁾ A modo di semplice esempio, è sufficiente considerare che – sulla base dell’attuale formulazione dell’art.8 in esame - il beneficiario di pagamenti diretti per 30.000 euro l’anno potrà rientrare nei parametri richiesti, purché i proventi dalle attività non agricole non superino i 600.000 euro l’anno.

⁽¹¹⁸⁾ Come bene ha osservato DE FILIPPIS, in F. DE FILIPPIS – A. FRASCARELLI, *Il percorso, l’impianto e gli obiettivi della riforma della PAC*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma, 2012.

⁽¹¹⁹⁾ V. A. FRASCARELLI, *Il nuovo sistema di pagamenti diretti*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma, 2012.

loro competenza concorrente e nel rispetto del canone di sussidiarietà - ad integrare nel concreto le fattispecie applicative, così come previsto nell'art. 4(1) c) in riferimento alla definizione della "attività minima" richiesta per dar luogo ad attività agricola.

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

Ancora due brevi considerazioni sulla semplificazione. Nel sistema complessivo che emerge dalle misure proposte non sembra realizzata appieno quella semplificazione, che pure è indicata come obiettivo centrale nella relazione introduttiva.

Lo spaccettamento del pagamento unico in una pluralità di pagamenti ⁽¹²⁰⁾, il primo ed il secondo dei quali sembrano in realtà legati ad un unico presupposto ⁽¹²¹⁾, l'inserimento nel primo pilastro di pagamenti specifici legati ad politiche territoriali non produttive ed a qualità soggettive non paiono esprimere né semplificazione, né compiuta coerenza rispetto alle dichiarate ragioni della *food security*.

12.- La nuova OCM unica.

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

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

Resta confermata la tendenza, introdotta già del regolamento del 2007 ⁽¹²²⁾, ad unificare in un unico testo le disposizioni prima contenute in decine di regolamenti distinti per filiere di prodotto, con quanto ne segue in termini di codificazione e unificazione degli istituti. E' sufficiente in proposito ricordare il caso della OCM vino, mantenuta separata in occasione della riforma del 2008 ⁽¹²³⁾, e dopo appena un anno collocata all'interno del testo consolidato della OCM unica ⁽¹²⁴⁾. E' vero che nel 2009 le norme dell'OCM vino del 2008 sono state trasferite all'interno dell'OCM unica senza modifiche testuali. Ma dal punto di vista dell'impatto sulla concreta regolazione, trasferire una pluralità di disposizioni da un testo che costituisce un insieme in sé compiuto (il regolamento sul vino del 2008), ed inserirle all'interno di un più ampio e generale documento normativo, importa una modifica profonda

⁽¹²⁰⁾ Cfr. l'art. 1, lett. b) della proposta di regolamento sui pagamenti diretti. In argomento v. F. DE FILIPPIS – A. FRASCARELLI, op.cit.

⁽¹²¹⁾ Cfr. l'art. 29 della proposta di regolamento sui pagamenti diretti.

⁽¹²²⁾ V. il Regolamento (CE) del Consiglio n. 1234/2007, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM). Per un commento analitico v. L.COSTATO (a cura di), *Commentario al regolamento (CE) n.1234/2007*, in *Le nuove leggi civ.comm.*, 2009, p. 1 ss.

⁽¹²³⁾ Regolamento (CE) del Consiglio del 29 aprile 2008, n. 479/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e recante modifica di alcuni regolamenti.

⁽¹²⁴⁾ Con il Regolamento (CE) del Consiglio del 25 maggio 2009, n. 491/2009.

anche se non immediatamente apparente, perché comporta che l'interpretazione e l'applicazione vanno fatte sulla base dei principi unitari desumibili dal documento normativo inteso nella sua interezza.

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

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

Un'ulteriore significativa novità (a fianco delle misure di intervento sui mercati) ⁽¹²⁵⁾ investe i contenuti potenziali della disciplina che concretamente deriverà dall'approvazione della proposta di nuovo regolamento; novità che a mio avviso richiederebbe un'attenta riflessione anche da parte del Parlamento Europeo, chiamato ad attribuire alla Commissione Europea deleghe di notevole ampiezza e con una dimensione temporale di fatto indeterminata ⁽¹²⁶⁾.

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

Questo orizzonte trova esemplare rappresentazione nelle disposizioni che riguardano le norme di commercializzazione dei prodotti agricoli ⁽¹²⁷⁾.

Per essere venduti nei mercati europei i prodotti devono essere conformi alle norme di commercializzazione fissate con specifiche direttive o adottate dalla Commissione ⁽¹²⁸⁾.

Tale generale principio trova però una deroga importante in una disposizione fortemente innovativa prevista dalla proposta di nuovo regolamento qui in commento, non esistente nel testo ad oggi vigente di OCM unica; disposizione secondo la quale i prodotti conformi alle norme adottate dalla *Codex Alimentarius Commission* e dall'UNECE sono considerati d'ufficio conformi alle norme europee di commercializzazione ⁽¹²⁹⁾ e sono pertanto liberamente commerciabili in Europa, salvo che la Commissione Europea non decida di introdurre deroghe all'operare di tale disposizione ⁽¹³⁰⁾.

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

Con le nuove disposizioni proposte in tema di OCM unica, invece, le norme adottate dalla *Codex Alimentarius Commission* e dall'UNECE potranno entrare nell'ordinamento giuridico

⁽¹²⁵⁾ Su cui v. G. CANALI, *L'Ocm unica e le misure di mercato*, in *Quaderno del Gruppo 2013*, Tellus ed., Roma, 2012.

⁽¹²⁶⁾ V. artt. 160 e 161 della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

⁽¹²⁷⁾ Titolo II, Cpo I, Sezione I, della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

⁽¹²⁸⁾ Art. 56(1)(2) della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

⁽¹²⁹⁾ Art. 56(3) e Allegato V della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

⁽¹³⁰⁾ Art. 57 della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

europeo, acquistando i caratteri della *hard law*, in assenza di previa esplicita decisione di accettazione da parte delle istituzioni europee.

In altre parole: organizzazioni internazionali, che non rispondono a criteri di legittimazione democratica e di diretta sindacabilità, e la cui *accountability* è stata in più occasioni valutata criticamente, potranno adottare norme, cui i cittadini europei saranno direttamente soggetti.

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

Mentre nel caso dell'esercizio dei poteri delegati, il Parlamento Europeo può, entro il termine fissato nell'atto legislativo di delega, sia pure a maggioranza assoluta dei propri membri, negare il consenso, ed in tal caso l'atto delegato non entra in vigore⁽¹³¹⁾; nel caso di mancato esercizio da parte della Commissione dei poteri delegati per l'eventuale introduzione di deroghe o eccezioni alle norme delle organizzazioni internazionali⁽¹³²⁾, il Parlamento non ha questo potere.

13.- Un confronto fra le ragioni della politica e le ragioni della tecnica.

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

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

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

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

⁽¹³¹⁾ Art. 290 TFUE.

⁽¹³²⁾ Art. 57 della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.