

## Le politiche di sostegno all'agricoltura come strumento di integrazione organizzativa europea

### 1. - *Brevi cenni introduttivi.*

*«La nostra ambizione è di apportare elementi di risposta alle grandi domande che stanno dinanzi a coloro che fanno e che faranno l'Europa, e a quanti nel mondo intero si interessano all'Europa: Chi siamo? Donde veniamo? Dove andiamo?»  
(Jacques Le Goff, *Prefazione*, in Umberto Eco, *La ricerca della lingua perfetta nella cultura europea*, 2006)*

Tra gli obiettivi del presente lavoro vi è quello di comprendere, attraverso una lettura comparata del processo di unificazione italiana e di quello di unificazione europea, in quale relazione si pongono le riforme del tessuto normativo nel settore dell'agricoltura ed il processo di formazione delle leggi sulle politiche agricole. In particolare, si analizza il problema dall'angolo prospettico della norma e della sua applicazione, per cercare una risposta alla domanda sul rapporto tra politiche agricole e unificazione: in quale modo, dal punto di vista normativo e pratico, si è proceduto ad una progressiva unificazione del Paese da un lato e dell'Unione europea dall'altro?

In Italia il legame tra riforma agraria e unificazione è molto labile, se non quasi inesistente. Se ad una unificazione nazionale si deve guardare, nello studio del processo di integrazione europea, sicuramente il modello tedesco offre maggiori chiavi di lettura nella comprensione del fenomeno. L'impatto che i principi di sussidiarietà e proporzionalità hanno avuto sul riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri è l'esempio più evidente dell'influenza tedesca sul processo di unificazione. Con due effetti: da un lato, sussidiarietà e proporzionalità ancora influenzano il modo di formazione del diritto e l'autonomia degli Stati membri nella scelta degli strumenti amministrativi idonei a raggiungere gli scopi del Trattato; dall'altro, i due principi hanno fatto da contrappeso ai tentativi di una armonizzazione imposta dall'alto. Armonizzazione e unificazione si combinano con la forza centrifuga degli Stati membri<sup>1</sup>.

Nella prima parte del lavoro si fa cenno ai fattori di unificazione, nell'ambito della riforma agraria in Italia. Nella seconda parte, si descrivono le politiche agricole dell'Unione europea come fattori di unificazione. In particolare, si guarda alle disposizioni dell'Unione europea relative alle Politiche e azioni interne dell'Unione (come disciplinate nel Capo III, Titolo II del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di qui in avanti TFUE). All'analisi del tessuto normativo segue un esame della prassi delle politiche agricole, con riguardo ai finanziamenti all'agricoltura, per descrivere l'impatto che tale prassi ha determinato sulla armonizzazione del diritto e della prassi amministrativa negli Stati membri.

## PARTE I

### L'impatto della riforma agraria nel processo di unificazione giuridica in Italia

#### 2. - *Processo di unificazione italiana.*

---

<sup>1</sup> Per tutti, sul principio di sussidiarietà nell'Unione europea si richiama il saggio di S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, ne *Foro it.*, 1995, 10 118, 373 e ss.

«O fia serva tra l'Alpe ed il mare;/ Una d'arme, di lingua, d'altare,/ Di memorie, di sangue e di cor»(A. Manzoni, *Marzo 1821*)

**2.1. - Le riforme nell'Italia pre-unitaria.** Ai fini del presente lavoro, si accennerà brevemente alla storiografia più recente con riferimento alle studi sulla politica commerciale ed agraria nel processo di unificazione italiana.

Uno dei contributi più recenti sul punto, pubblicato in occasione delle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia è quello condotto da Guido Pescosolido. L'autore parte dalla premessa secondo cui per misurare l'impatto dello Stato unitario sull'economia della Penisola è necessario tenere presenti le condizioni economiche dell'Italia pre-unitaria nel 1861, anche avuto riguardo al contesto internazionale nel quale l'Italia era chiamata a confrontarsi<sup>2</sup>.

La connotazione prevalentemente agricolo-commerciale dell'economia italiana pre-unitaria faceva sì che l'Italia non fosse minimamente competitiva rispetto ai Paesi europei in fase di progressiva industrializzazione, che si trovavano in una posizione di netto vantaggio rispetto alla Penisola, in termini di produzione, reddito, sistema di trasporto, comunicazione e servizi<sup>3</sup>.

Tra i primi a guardare all'Europa con occhio attento e ammirato fu Camillo Cavour, il quale, in uno dei suoi scritti, osservò che «la libertà del mondo ha un piede sul suolo britannico e uno sul suolo francese»<sup>4</sup>.

Il passaggio decisivo ai principi di libertà commerciale fu proprio merito di Cavour, che iniziò la sua opera come Ministro del Commercio e dell'Agricoltura<sup>5</sup>, per poi proseguirla come Primo Ministro: la sua professione di fede nel campo della politica commerciale fu proprio quella di una moderata e progressiva introduzione in Piemonte del principio del libero scambio<sup>6</sup>.

Gli scambi commerciali del Piemonte con i Paesi stranieri andarono intensificandosi<sup>7</sup> e, proprio in virtù della preponderanza del Piemonte sugli Stati italiani e dell'estendersi delle dottrine liberiste, vi fu un indubbio successo economico, che influenzò la politica commerciale dell'unificazione.

L'apertura in politica estera verso il libero scambio doveva però fare i conti con l'unificazione interna dei

<sup>2</sup> G. PESCOSOLIDO, *La costruzione dell'economia italiana*, in *L'unificazione italiana*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Fondata da GIOVANNI TRECCANI, volume pubblicato con il contributo di Aspen Italia, Parte III, *L'unificazione economica*, Roma, 2011, 408 e ss.

<sup>3</sup> L'inferiorità dell'economia italiana rispetto a Paesi come la Gran Bretagna, la Francia e la Germania non era determinata solo dall'arretratezza nelle politiche agricole, ma soprattutto dalla mancanza di un settore delle industrie metallurgiche e meccaniche e dal ritardo accumulato nei sistemi infrastrutturali, nell'alfabetizzazione e nello sviluppo civile in genere. G. PESCOSOLIDO, *op. cit.*, 416 e 417.

<sup>4</sup> G. PESCOSOLIDO, *op. cit.*, 412.

<sup>5</sup> Nell'ottobre del 1850 Cavour fu nominato Ministro del Commercio e dell'Agricoltura e, poco dopo, anche della Marina. Si veda lo studio di H. HEARDER, *Cavour. Un europeo piemontese*, Bari, 2000, 69 e 70.

<sup>6</sup> In una seduta del Parlamento del 27 aprile 1852 Cavour dichiarava: «Noi non abbiamo mai preteso che si debba entrare immediatamente nel libero scambio; abbiamo dichiarato che cammineremo in questa via, ma con moderazione, abbiamo conservato a quasi tutte le industrie un dazio protettore del 15 e del 20 per cento (...). Vedete dunque, o signori, che, pur proclamando il principio del libero scambio, abbiamo proceduto con grande moderazione, e l'esperienza che abbiamo acquistata, i fatti che si sono rilevati, giustificano, sino ad ora, il nostro modo di operare». Si veda la Voce (n. 5): *Camillo Cavour antiprotezionista*, passi scelti e ordinati da L. EMERY, Firenze, 1914. I dazi doganali di cui fa menzione Cavour nel discorso vennero progressivamente abbassati e poi aboliti nel corso degli anni '50 del 1800: la legge del 16 febbraio 1854 abolì il dazio sui cereali; nello stesso anno e nel 1856 si mitigarono i dazi industriali e si ridussero i dazi d'esportazione. Per una dettagliata descrizione dell'ammontare dei dazi della nuova tariffa del 1859 si veda A. FRASCHETTI, *Politica commerciale italiana e i suoi effetti sull'economia nazionale*, in *Giornale degli economisti e Rivista di statistica*, serie III, vol. 51 (anno 26), n. 5, novembre 1915, 328-355 e in part. 333.

<sup>7</sup> A. FRASCHETTI, *Politica commerciale italiana*, cit., 333 ricorda che il Piemonte negli anni '50 del 1800 aveva stipulato ben trentatré trattati commerciali con Stati esteri, tra cui la Gran Bretagna, la Francia, il Belgio, l'Austria, la Prussia, le città Asiatiche, l'Hannover, la Russia, gli Stati Uniti, l'Argentina, la Danimarca, il Messico, la Svizzera, la Svezia, tutti ispirati ai principi del libero scambio.

singoli Stati: il Regno di Sardegna aveva quale priorità quella di stabilire il principio del libero scambio tra i vari Stati pre-unitari, e applicare un regime doganale che salvaguardasse gli interessi di tutti. Per tale ragione la piena realizzazione del liberismo dovette essere temperata e si dovette piuttosto guardare ai bisogni economici del Paese. Lo stato di arretratezza dell'economia dell'Italia pre-unitaria non significava tuttavia che la situazione fosse immobile: infatti, nell'arco di tempo tra il 1750 e il 1860 la produzione agricola era notevolmente aumentata, sia pur in modo frammentario e parziale, con un cambiamento non trascurabile, secondo Pescosolido, nelle forme giuridiche di possesso della terra, nella distribuzione della proprietà fondiaria e nei rapporti di produzione<sup>8</sup>. Lo storico sottolinea come tuttavia la maggior parte dei cambiamenti era avvenuta per opera di una spinta proveniente non tanto dal mondo economico interno, quanto dal mondo politico, e in virtù della influenza esterna delle armate napoleoniche e dei regimi politici che queste ultime avevano imposto sul territorio.

Anche nell'apertura verso una concezione della proprietà borghese Cavour giocò un ruolo decisivo, dimostrando «una propensione all'impegno diretto nell'impresa agricola superiore a quella di molti neo-proprietari della borghesia degli affari e delle professioni»<sup>9</sup>.

**2.2. - Politica commerciale e agricola nell'Italia unificata.** I primi atti di politica commerciale italiana furono proprio indirizzati verso la stipula di trattati con gli altri Stati europei, seguendo con grande entusiasmo le idee liberiste di Napoleone III, salvo poi dover cambiare indirizzo, a seguito delle riforme al regime doganale, imposte dalle supreme esigenze della finanza<sup>10</sup>.

Per quel che riguarda specificamente l'agricoltura, che era la principale fonte di ricchezza al momento dell'unificazione, essa aveva trovato nel liberismo un grande giovamento; anche qui tuttavia il libero scambio dovette essere necessariamente temperato da misure piuttosto restrittive nella direzione del protezionismo agrario, a causa della crisi economica del 1873<sup>11</sup>. Con una serie di tariffe imposte nell'ultimo lustro degli anni '70 del 1800, si arrivò ad imporre dazi sui prodotti stranieri che ebbero quale effetto quello di arrestare la trasformazione economica<sup>12</sup>.

In generale, l'influenza dell'unificazione sull'economia italiana deluse coloro che erano stati indotti dagli aspetti romantici del Risorgimento ad avere alte aspettative e se misure quali l'abolizione delle barriere doganali interne, l'abbassamento delle tariffe, l'unificazione del sistema metrico decimale e la circolazione monetaria uniforme costituirono un indubbio vantaggio per l'economia, tuttavia i benefici a lunga scadenza tardarono a manifestarsi<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> G. PESCOSOLIDO, *op. cit.*, 408 prosegue: «I cambiamenti di maggior rilievo nelle forme giuridiche di possesso della terra erano avvenuti nel Mezzogiorno continentale e nelle Isole, provocati, nel Settecento, dalle leggi di liquidazione del patrimonio di enti ecclesiastici soppressi, nell'Ottocento dall'abolizione del feudalesimo ad opera di Giuseppe Bonaparte, e infine negli anni Venti e Trenta in Sicilia e Sardegna dalla legislazione attinente alle soggiogazioni della proprietà ecclesiastica e nobiliare e ai diritti collettivi delle popolazioni contadine sui terreni demaniali e *ex* feudali».

<sup>9</sup> G. PESCOSOLIDO, *op. cit.*, 408.

<sup>10</sup> A. FRASCHETTI, *op. cit.*, 343.

<sup>11</sup> Con la caduta di Napoleone III nella guerra franco-prussiana del 1870-1871 e la vittoria della Germania sulla Francia, si generò un'euforia collettiva di investimenti in ferrovie, fabbriche, scali, navi e costruzioni. La borsa di Vienna crollò nel 1873, generando un panico diffuso, al punto che la Gran Bretagna ritirò i capitali dal continente. La crisi investì presto anche gli Stati Uniti. Sul punto si rinvia all'articolo pubblicato in [http://www.treccani.it/export/sites/default/scuola/lezioni/storia/CRISI\\_1873\\_lezione.pdf](http://www.treccani.it/export/sites/default/scuola/lezioni/storia/CRISI_1873_lezione.pdf), nonché allo scritto di M. FORTIS, *Lezioni dal passato. Per battere la crisi imitate Rockefeller nel crack del 1873*, in *Il Sole 24 ore*, 5 settembre 2009.

<sup>12</sup> A. FRASCHETTI, *op. cit.*, 354.

<sup>13</sup> Queste le parole di Costantino Nigra quando giunse a Napoli nel 1861 in qualità di governatore: «(...) Non s'improvvisa in pochi mesi un sistema di strade ferrate; non si creano scuole senza maestri, e questi non si improvvisano egualmente; le industrie e i commerci non si fondano che colla fiducia, coll'azione lenta delle libere istituzioni, collo spirito di associazione e della iniziativa privata, non si muta in un istante un popolo soggetto da lunghissimo tempo alla schiavitù e all'ignoranza in un popolo colto e civile; l'opinione pubblica non si crea che coll'esercizio della libertà». Il discorso per intero è riportato da D. MACK SMITH, *Storia d'Italia dal 1861 al 1997*, Roma-Bari, 1998, 68.

Nei primi cinquant'anni dall'unificazione<sup>14</sup>, il risveglio economico e culturale non fu certamente tra le priorità degli uomini di governo: la voce di Costantino Villari, rappresentante tra i più conservatori della Destra storica, suonò come un presagio funesto sull'arretratezza della Penisola rispetto alle altre nazioni europee. Villari ricordò che l'Italia era uno dei Paesi più poveri d'Europa ed il governo sembrava occupato da altre questioni politiche più importanti per intraprendere una seria riforma agraria; la burocrazia era lenta, le terre del Meridione in mano ai proprietari terrieri soddisfatti del reddito percepito dalle terre destinate a pascolo. Lo stesso Giolitti dichiarò che l'intervento dello Stato non era riuscito a far sì che un solo albero fosse piantato in quelle province che vi erano ostili o indifferenti<sup>15</sup>.

Sicché, può concludersi che tra i fattori di unificazione italiana, la riforma agraria, peraltro rimasta incompiuta per oltre un secolo, giocò un ruolo secondario, e non contribuì ad un effettivo cambiamento nel modo di percepire la politica agraria come un elemento unificante del Paese. Il fallimento della riforma agraria fu un problema scottante e sentito ancora per buona parte del Novecento. La voce più drammatica ci giunge dal mondo della letteratura: «*In capo a tutti c'è Dio, padrone del cielo. Questo ognuno lo sa. Poi viene il principe di Torlonia, padrone della terra. Poi vengono le guardie del principe. Poi vengono i cani delle guardie del principe. Poi, nulla. Poi, ancora nulla. Poi, ancora nulla. Poi vengono i cafoni. E si può dire ch'è finito*» (Ignazio Silone, Fontamara, 1933).

**2.3. - L'unificazione giuridica.** L'unificazione della Penisola italiana avvenne quindi attraverso una progressiva annessione territoriale degli Stati pre-unitari, per tappe successive, al Regno di Sardegna, insediato in Piemonte e fortemente influenzato dalla tradizione giuridica e amministrativa francese. Vi fu quindi continuità tra Regno di Sardegna e Regno d'Italia: le istituzioni e la legislazione vennero estese al nuovo Stato (a partire dallo Statuto albertino, costituzione *octroyée*).

Il modello di organizzazione territoriale fu quello accentrato di matrice napoleonica, in cui gli Enti locali (Province e Comuni) non avevano competenze ed erano posti sotto tutela dell'amministrazione statale<sup>16</sup>. L'unificazione giuridica passò anche attraverso l'unificazione di leggi amministrative. Gli studi condotti da Benvenuti ed Astuti convergono su questo aspetto, focalizzandosi sulle diverse leggi di unificazione<sup>17</sup>. Benvenuti in particolare identifica dieci materie oggetto di sistematizzazione: Amministrazione sanitaria; Ospedali e farmacie; Comuni; Province; Giustizia amministrativa; Pubblica sicurezza; Lavori pubblici; Espropriazione per pubblica utilità; Istruzione; Legislazione ecclesiastica. Astuti identifica sette ambiti della legislazione riformatrice di Carlo Alberto nella formazione di uno Stato moderno: Leggi Siccardi (con l'abolizione del privilegio ecclesiastico e l'immunità locale); Soppressione delle corporazioni religiose; Leggi sulla inamovibilità dei giudici; Abolizione dei feudi; Riforma della polizia giudiziaria; Legge di pubblica sicurezza; Riforma dell'ordinamento centrale, Amministrazione del patrimonio; Contabilità generale.

L'unificazione giuridica avvenne quindi per effetto dell'annessione di territori e dell'estensione a tutta la Penisola di una costituzione concessa dall'alto e di leggi generali, con una nomofilachia che per almeno cinquant'anni venne comunque ancora esercitata da ben cinque diverse Corti di cassazione<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> A fini semplificativi, il processo di unificazione può essere letto attraverso le tappe individuate dallo storico Denis Mack Smith: 1) primo decennio (1861-1871); 2) l'affermazione della Nazione (1870-1882); 3) il periodo crispino (1880-1893); 4) sconfitta coloniale e reazione politica (1893-1900); 5) Giolitti e le riforme liberali (1900-1911); 6) i prodromi della prima guerra mondiale (1896-1911), D. MACK SMITH, *Storia d'Italia*, cit., 77-311.

<sup>15</sup> D. MACK SMITH, *op. cit.*, 292.

<sup>16</sup> T. GROPPI, *L'evoluzione della forma di stato in Italia: uno stato regionale senz'anima?*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2007, 4, a cui si rinvia per ulteriore bibliografia.

<sup>17</sup> G. ASTUTI, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli, 1966; F. BENVENUTI - G. MIGLIO (a cura di e con), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Vicenza, 1969.

<sup>18</sup> L'auspicio di un'unica Corte fu espresso da V. CALAMANDREI - U. ALOISI nelle voci «*Cassazione civile*» e «*Cassazione penale*», pubblicate l'una a fianco all'altra nel *Nuovo Digesto Italiano*, vol. II, cap. IV, Torino, 1937 e si realizzò solo per effetto del regio decreto del 24 marzo 1923, n. 601. Sul punto si rinvia, per tutti, a E. LUPO, *Il ruolo della Cassazione: tradizione e mutamenti*, pubblicato in [http://www.archiviopenale.it/apw/wp-content/uploads/2013/06/2012\\_Lupo\\_il\\_ruolo\\_della\\_cassazione.pdf](http://www.archiviopenale.it/apw/wp-content/uploads/2013/06/2012_Lupo_il_ruolo_della_cassazione.pdf).

Nel lungo e complesso processo di unificazione – del quale qui si è parlato solo per brevissimi cenni – non pare esservi stato spazio, né probabilmente volontà politica, per attuare l'unificazione giuridica attraverso una riforma agraria del Paese.

## PARTE II

### L'impatto della politica agraria nel processo di unificazione giuridica nell'Unione europea

#### 3. - *Processo di integrazione europea attraverso una politica agricola comune.*

*«Da un anno a questa parte, Monnet e io stiamo tirando la carretta, come due somari, cocciuti. Lui nella speranza di ottenere dai governi una nuova iniziativa, io nella speranza di ottenere dai movimenti un nuovo slancio. Speranza? È dir troppo. Entrambi convinti in fondo che la situazione mondiale e quella interna dell'Europa non offrono più possibilità ragionevoli di unificazione europea; entrambi pieni di disprezzo per i nostri contemporanei; entrambi convinti che se avessimo il potere potremmo fare grandi cose. Entrambi con disperata prosaicità decisi a non mollare, perché entrambi convinti che, se teniamo duro, i fatti si piegheranno e si adatteranno alla nostra volontà; entrambi circondati da ironico scetticismo, persino tra noi due, poiché in realtà Monnet è scettico circa quel che voglio io e io circa quel che vuole lui; ma entrambi convinti che, per una sorta di simpatia reciproca che va al di là del giudizio politico, dobbiamo aiutarci.*

*Eppure, vinceremo noi!»* (Altiero Spinelli, 1955, un anno dopo la caduta del progetto di Comunità europea di Difesa)

Se ad un modello giuridico si fece riferimento nell'unificazione, esso fu senz'altro, per ragioni politiche ed economiche, la Germania; secondo Ludger Kühnhardt, Professore e Direttore del Centro di integrazione europea dell'Università di Bonn, il processo di integrazione europea e l'unificazione tedesca possono essere visti come due facce della stessa medaglia<sup>19</sup>. In tale processo, lo studioso distingue due fasi: la fase immediatamente successiva alla caduta del muro di Berlino (9 novembre 1989), con una forte resistenza da parte dei Paesi membri ad accettare la progressiva limitazione della propria sovranità; e la fase successiva ai referendum del 2005 (in Francia e nei Paesi Bassi) e del 2008 (in Irlanda)<sup>20</sup>, in cui la delusione espressa dai cittadini dipendeva da una crisi di fiducia nella *leadership* politica europea.

Dopo il 2008, la tendenza è stata quella di iniziare a costruire una solida base per una futura costituzione, continuando nel processo di ratifica del Trattato di Lisbona (nonostante l'opinione contraria dell'Irlanda), che ha apportato ampie modifiche al Trattato sull'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

<sup>19</sup> Lo studioso riprende le parole di Helmut Kohl, nel discorso di Dresda, il 19 dicembre 1989, di cui si parlerà più avanti. L. KÜNHARDT, *The Fall of the Berlin Wall and the European Integration*, in <http://www.kas.de/upload/Publikationen/Panorama/2009/1/kuehnhardt.pdf>, 47-60. Lo studio è un aggiornamento del libro dello stesso autore, *European Union – The Second Founding. The Changing Rationale of European Integration*, Baden Baden, 2008 (II ed. 2010).

<sup>20</sup> Per tutte, si ricordano i referendum di Francia e Paesi Bassi del 29 maggio 2005 e del 1° giugno 2005 in cui si espresse parere sfavorevole al recepimento della Costituzione europea, sottoscritta il 29 ottobre 2004. Un «disastro» analogo accadde nel giugno del 2008, quando il 53.5 per cento dei cittadini irlandesi oppose il suo «no» alla ratifica del Trattato di Lisbona.

L'aspetto che preme mettere in luce in queste pagine è l'influenza del modello giuridico tedesco sul riparto di competenze legislative ed amministrative dell'Unione europea: sono proprio i principi di sussidiarietà e proporzionalità del modello federale tedesco ad avere forgiato il modello di unificazione europea<sup>21</sup>, con un effetto di peso e contrappeso verso la spinta centripeta di *primauté* del diritto dell'Unione europea e verso quella centrifuga degli Stati membri di mantenere la propria sovranità.

#### 4. - Ruolo della politica di sostegno all'agricoltura nel processo di integrazione europea.

4.1 . - *Quadro legislativo: sussidiarietà, armonizzazione, mutuo riconoscimento.* Come noto, l'idea originaria nel processo di integrazione europea era quella di una politica commerciale comune per il carbone e per l'acciaio ed una politica agricola comune<sup>22</sup>. In particolare, per quest'ultima gli obiettivi strategici sono mutati nel corso del tempo, al punto che, come si vedrà a breve, l'obiettivo della politica agricola non si identifica più nella produzione di quantità di alimenti a prezzi convenienti, bensì si traduce nel sostegno di sistemi agricoli che garantiscano la produzione di alimenti sani e di alta qualità e nella tutela dell'ambiente.

Il quadro legislativo di riferimento in materia di politiche a sostegno dell'agricoltura è costituito dal Titolo III, Parte III del TFUE, agli artt. 38-45, dedicati alla regolamentazione dell'agricoltura e della pesca nell'ambito delle politiche e azioni interne dell'Unione europea.

Al fine di comprendere il contenuto delle disposizioni del TFUE sull'agricoltura è necessario premettere un breve studio sull'evoluzione del diritto agrario nei suoi cinquant'anni di storia. Tale evoluzione affonda le sue radici nel 1962, anno in cui le prime organizzazioni comuni di mercato (di qui in avanti, OCM) vennero fondate. Tali organizzazioni si sono sviluppate intorno ai due pilastri sui quali poggia il diritto agrario derivato: 1) il primo pilastro rappresentato dalle misure di sostegno al mercato (la politica dei prezzi, gli aiuti, le misure d'intervento, le restituzioni e tutti gli altri meccanismi di regolazione del mercato; 2) il secondo pilastro, relativo allo sviluppo rurale, vale a dire la politica a favore delle strutture agrarie e agli investimenti strutturali, il ricambio generazionale in agricoltura, il prepensionamento e le misure agro-ambientali<sup>23</sup>.

In questo ambito, si osserva la dinamica del rapporto tra armonizzazione e sussidiarietà, cui si è sopra accennato.

Le misure di cui al TFUE hanno infatti richiesto di mettere in moto un processo di armonizzazione delle norme sull'agricoltura a livello nazionale. Ai sensi dell'art. 38 TFUE, le norme previste per l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno si applicano anche alla produzione ed al commercio dei prodotti agricoli: in tal senso, il principio della libera circolazione dei prodotti agricoli all'interno del mercato unico, ai sensi dell'art. 34 TFUE si applica anche alla costruzione delle organizzazioni comuni di mercato. In ogni caso, gli Stati membri continuano ad esercitare la propria sovranità, alla luce del principio di sussidiarietà, nell'introdurre restrizioni, per esigenze di protezione della salute e del benessere umano, animale e vegetale, ai sensi dell'art. 36 TFUE. Un'applicazione concreta di tale competenza si è avuta allorché gli Stati membri si sono avvalsi di tale prerogativa per adottare misure restrittive in materia di profilassi delle malattie animali e vegetali. Tali misure hanno contribuito alla frammentazione giuridica ed hanno costituito un ostacolo alla libera circolazione dei prodotti nel mercato interno.

Da controcanto a tale frammentazione, nel Capo III del Titolo VII TFUE (art. 114 e ss.) è stata prevista la competenza dell'Unione ad adottare norme generali per il ravvicinamento delle legislazioni, nella misura necessaria a eliminare le restrizioni incompatibili con il corretto funzionamento del mercato

---

<sup>21</sup> Sul punto rinvio al mio scritto *Principle of Proportionality in Comparative Perspective*, in *Part I/II*, 8 *German Law Journal*, 2007, 835-870.

<sup>22</sup> Nella letteratura giuridica italiana, sulle questioni riguardanti l'origine dell'Unione europea si rinvia per tutti a G. NAPOLITANO, *Altiero Spinelli e l'Europa*, Bologna, 2007; ID., *Le norme di unificazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, anche in [http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/10/NapolitanoLe\\_norme\\_di\\_unificazione\\_economica\\_RTDP\\_1-2011.pdf](http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/10/NapolitanoLe_norme_di_unificazione_economica_RTDP_1-2011.pdf).

<sup>23</sup> P.P. ROSSI-MACCANICO, *Commento art. 38 TFUE*, in C.C. GIALDINO (a cura da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, 659.

comune. In tal senso, attraverso l'«armonizzazione» e il «ravvicinamento»<sup>24</sup> delle legislazioni nazionali si mira all'eliminazione, mediante norme europee, delle disposizioni nazionali che, pur costituendo degli ostacoli alla libera circolazione, non possono essere disapplicate giacché munite di una giustificazione.

Ai sensi dell'art. 36 TFUE, infatti, il divieto di restrizioni quantitative e qualitative all'importazione, in una prospettiva di armonizzazione giuridica del mercato comune, incontra una deroga nei casi tale divieto è giustificato da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, o della preservazione degli animali, protezione del patrimonio artistico, storico, archeologico e della proprietà industriale. L'imposizione della misura di salvaguardia non deve tuttavia costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri<sup>25</sup>.

Da ciò consegue che la portata limitativa delle disposizioni nazionali può essere attenuata attraverso la competenza complementare dell'Unione europea ad adottare misure di armonizzazione: ciò significa che in assenza di armonizzazione, spetta agli Stati membri il compito di decidere il modo in cui tutelare obiettivi come la salute o la protezione dei consumatori mediante norme applicabili anche a prodotti provenienti da altri Stati membri<sup>26</sup>. Sicché vengono armonizzate dal legislatore europeo quelle disposizioni nazionali che non possono essere oggetto di applicazione del principio di mutuo riconoscimento<sup>27</sup>, in virtù del quale le disposizioni dello Stato di destinazione non possono essere applicate per impedire la circolazione di merci, persone, servizi e capitali, se tali disposizioni si riferiscono ad esigenze già prese in considerazione dalle disposizioni dello Stato di origine, quando queste ultime siano state rispettate.

Il mutuo riconoscimento presuppone pertanto un rapporto di fiducia reciproca tra le Autorità degli Stati membri, secondo cui lo Stato di destinazione non può duplicare i controlli già effettuati dallo Stato di origine<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> G. GATTINARA, *Commento art. 114 TFUE*, in C.C. GIALDINO (a cura di), *Codice*, cit., 1146-1147; P. ROTT, *Minimum Harmonization for the Completion of the Internal Market? The Example of Consumer Sales Law*, in CMLR, 2003, 1107-1135; P.J. SLOT, *Harmonisation*, in ELR, 1996, 378-397.

<sup>25</sup> A. ALEMANNI, *Commento art. 36 TFUE*, in C.C. GIALDINO (a cura di), *Codice*, cit., 651-652. L'onere della prova grava sullo Stato che invoca la giustificazione: Corte di giustizia 14 luglio 1986, in causa 174/82, *Sandoz*. La Corte ha inoltre precisato che, trattandosi di eccezione ad un principio generale del Trattato, l'art. 36 TFUE è norma di stretta interpretazione (Corte di giustizia 25 gennaio 1977, in causa 46/76, *Baubuis*): la sua sfera di applicazione è limitata alle ipotesi tassativamente previste dalla legge (Corte di giustizia 20 marzo 1990, in causa C-21/88, *DuPont de Namours*) e l'esercizio della facoltà di deroga è soggetto allo scrutinio di proporzionalità, sicché la legittimità dell'eccezione deve essere limitata a quanto strettamente necessario per la realizzazione dell'obiettivo che si intende perseguire. La Corte, nello specifico caso di tutela della salute pubblica, ha poi affermato che tutte le volte che sussistono delle incertezze sullo stato attuale di ricerca scientifica, spetta agli Stati membri, in mancanza di armonizzazione, decidere il livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute pubblica «pur tenendo conto dell'esigenze della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità» (Corte di giustizia, *Sandoz*, cit.). Secondo A. ALEMANNI (*op. cit.*, 653), tale approccio, applicato al caso della salute pubblica, spesso invocata in materia di prodotti alimentari e farmaceutici, ha dato origine al riconoscimento formale del principio di precauzione.

<sup>26</sup> Corte di giustizia 28 gennaio 1986, in causa 280/83, *Commissione/Francia*, punto 27.

<sup>27</sup> Il principio di mutuo riconoscimento è stato ricavato in via interpretativa dalla Commissione dalla sentenza della Corte di giustizia 20 febbraio 1979, in causa 120/78, *Rewe Zentrale*, nota come *Cassis de Dijon*. Si vedano sul punto la *Comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza emessa dalla Corte di giustizia delle Comunità europee*, il 20 febbraio 1979, nella causa 120/78 (*Cassis de Dijon*) in G.U.C.E., C 256 del 3 ottobre 1980, 2; il Libro Bianco su *Il completamento del mercato interno: Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo*, Milano, 28-29 giugno 1985, COM 185, 310 def., par. 58; la Comunicazione *Agevolare l'accesso di prodotti al mercato di un altro Stato membro: applicazione pratica del mutuo riconoscimento*, in G.U.U.E., C 265 del 4 novembre 2003, 2. Sul principio di mutuo riconoscimento si rinvia, tra gli altri, a U. DRAETTA - N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*, III ed., Milano, 2010, 124; E. SCODITTI (a cura di), *La costituzione europea senza popolo: Unione europea e nazioni*, con un saggio di G. PALOMBELLA, Bari, 2001. Per un'analisi dell'applicazione del principio di mutuo riconoscimento ad altri settori, i.e. concessione di servizi ed altre forme di partenariato pubblico-privato si rinvia a R. CAVALLO PERIN, *I principi come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno e ordinamento europeo*, in *Diritto amministrativo*, 2000, 1, 41-79, in part. 71.

<sup>28</sup> Corte di giustizia 11 maggio 1989, in causa 25/88, *Bouchara*, punto 18.

Esso ha avuto una evoluzione di cui Paolo Clarizia si è fatto portavoce, identificandone quattro modelli ed attribuendo a ciascuno di essi un ruolo rilevante nella formazione del tessuto giuridico comune dell'Unione europea: 1) mutuo riconoscimento giurisprudenziale, che vieta agli Stati membri misure restrittive o discriminatorie non giustificate da esigenze imperative d'interesse generale (a partire dal caso *Cassis de Dijon*); 2) mutuo riconoscimento procedimentalizzato, che presume l'equivalenza dei sistemi amministrativi nazionali e consente al legislatore di introdurre regimi derogatori alla libertà di circolazione; 3) mutuo riconoscimento automatico, in cui il legislatore è vincolato al rispetto degli *standards* minimi imposti da norme europee di armonizzazione; 4) mutuo riconoscimento negoziato, nel quale si attua una piena integrazione, orizzontale e verticale, tra amministrazioni nazionali e amministrazione dell'Unione europea<sup>29</sup>.

I diversi modelli di mutuo riconoscimento impongono vincoli di natura differenziata sugli Stati membri, con riferimento sia al potere legislativo, sia alle potestà amministrative.

Il mutuo riconoscimento giurisprudenziale, anche solo per ragioni temporali, può considerarsi una sorta di padre fondatore degli altri modelli. L'impatto effettivo e la portata applicativa del mutuo riconoscimento procedimentalizzato, di quello automatico e di quello negoziato hanno avuto un effetto catalizzatore nel processo di integrazione giuridica, operando nell'obiettivo finale e comune di giungere ad una unificazione di modelli all'interno dell'Unione europea.

#### 4.2. - L'attuazione del quadro normativo sulla politica agricola.

**4.2.1. - Origini.** Del quadro normativo sopra illustrato, ora si passeranno rapidamente in rassegna impatto e ricadute pratiche a livello decisionale<sup>30</sup>.

Si è accennato all'art. 38 TFUE che, al primo comma, devolve all'Unione la competenza a definire e ad attuare una politica comune dell'agricoltura e della pesca, sostituendo con qualche modifica l'art. 32 TCE (già art. 38 TCEE), il quale già definiva l'agricoltura come attività facente parte integrante del mercato comune, che comprende la produzione ed il commercio di prodotti agricoli. Il par. 1, dell'art. 38 TFUE, nella formulazione del Trattato di Lisbona, ha così completato la nozione di agricoltura, stabilendo che la politica agricola comune è definita ed attuata dall'Unione, unitamente a quella della pesca<sup>31</sup>.

Le prime riforme programmatiche di politica agricola comune (PAC) risalgono ai primi anni '60 ed, in particolare, come si è accennato *supra*, al 1962, allorché le OCM vennero fondate: con l'introduzione della PAC, dopo la conferenza di Stresa del 1960, la Comunità economica europea aveva creato ventuno OCM, tra il 1962 e il 1970, ciascuna disciplinata da un regolamento di base del Consiglio, corredato da un corollario di norme integrative<sup>32</sup>. I regolamenti di base avevano una struttura molto simile e disposizioni comuni: disposizioni generali, norme per la gestione del mercato interno, scambi con i Paesi terzi. Parallelamente, l'allora Comunità europea adottò diversi strumenti di politica agraria: dai pagamenti diretti agli agricoltori come compensazione per l'abbassamento dei prezzi, con le relative misure di accompagnamento (misure per incentivare la tutela ambientale, Misura Mac Sharry, 1992); all'Agenda 2000 del 1999, in cui vennero sanciti i pagamenti diretti non solo con compensazioni ma anche con strumenti per il sostegno del reddito agricolo<sup>33</sup>.

In particolare, l'Agenda 2000 venne concepita come Modello di agricoltura europea, con l'applicazione

<sup>29</sup> P. CLARIZIA, *Il mutuo riconoscimento dell'atto amministrativo nell'ordinamento europeo*, Tesi dottorale in Diritto amministrativo, 2009-2010, 189, in <http://dspace-roma3.caspur.it/bitstream/2307/562/1/1P%20mutuo%20riconoscimento%20dell'atto%20amministrativo.def.pdf>.

<sup>30</sup> R. HENKE, *Il riorientamento delle politiche di sostegno all'agricoltura nell'UE*, J.E.L. Q18, PAGRI, 1-2/2004, 83-107, disponibile anche in <http://www.informatoreagrario.it/ita/Riviste/Pagri/Pai0104/pag83.pdf>.

<sup>31</sup> P. P. ROSSI-MACCANICO, *Commento art. 38 TFUE*, in C.C. GIALDINO (a cura di), *Codice*, cit., 657.

<sup>32</sup> A. FRASCARELLI, *L'OCM unica e la semplificazione della PAC*, Gruppo 2013, Working Paper n. 5, Febbraio 2008, 9, in [https://www.unirc.it/documentazione/materiale\\_didattico/598\\_2009\\_214\\_5786.pdf](https://www.unirc.it/documentazione/materiale_didattico/598_2009_214_5786.pdf).

<sup>33</sup> Per il quadro completo si rinvia al sito istituzionale dell'Unione europea: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.3.html).



del principio di sussidiarietà istituzionale ed il mantenimento delle compensazioni agli agricoltori. In questa fase, comparve per la prima volta il sostegno alla politica agroambientale.

Di qui, si passò alla riforma del luglio del 2003, con l'introduzione del principio del disaccoppiamento degli aiuti in base ai volumi prodotti: l'aiuto veniva erogato in base agli ettari coltivati e non alla produttività<sup>34</sup>.

**4.2.2. - Esigenze di semplificazione.** L'ultima stagione di riforme PAC prima della PAC 2020 ha introdotto diverse innovazioni, con lo scopo di dare attuazione al principio di semplificazione. Tutti i pagamenti diretti sono stati ricondotti all'interno di un quadro giuridico istituzionale unico, accorpando i meccanismi di sostegno nel regime di pagamento unico (RPU), con l'adozione del regolamento (CE) n. 1782/2003<sup>35</sup>. L'esito di tale stagione di riforme fu l'introduzione del pagamento unico aziendale, lo smantellamento della quasi totalità degli aiuti accoppiati e la soppressione della maggior parte dei meccanismi di intervento. Di qui, grazie alla riforma Fischler<sup>36</sup> si poté effettuare una consistente semplificazione tecnica e giungere alla istituzione di una OCM unica.

Con il regolamento (CE) n. 1234/2007<sup>37</sup>, la OCM unica ha preso il posto delle ventuno preesistenti e si è proceduto all'abrogazione di trentacinque regolamenti, nonché all'armonizzazione in un unico regolamento di tutte le disposizioni sulla politica di mercato.

La struttura dell'OCM unica è simile a quella delle precedenti OCM: disposizioni introduttive, disposizioni relative al mercato interno, disposizioni concernenti il commercio con paesi terzi, disposizioni finali, generali e transitorie.

A tale riguardo, la dottrina ha osservato che proprio la progettazione di una OCM si ascrive all'interno di un quadro di progetto unitario, che condivide tempi e logiche degli altri strumenti di regolazione e di intervento di una politica agraria *lato sensu* intesa, recuperando le indicazioni sistematiche del Trattato istitutivo della CEE. Tale finalità sistematica è espressamente menzionata al 'considerando' (5) del regolamento n. 1234 citato, che istituisce anche il collegamento con il regolamento (CE) n. 1782/2003: «Da un certo tempo la Comunità persegue l'obiettivo di semplificare il contesto normativo della PAC. In questa prospettiva è stato istituito un quadro giuridico orizzontale di tutti i pagamenti diretti, che accorpa una molteplicità di dispositivi di sostegno in un regime di pagamento unico, con l'adozione del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003 (...). È opportuno applicare tale approccio anche ai regolamenti di base. In questo contesto, le norme contenute in tali regolamenti dovrebbero essere accorpate in un unico quadro giuridico, sostituendo, ove possibile, l'impostazione settoriale con una orizzontale».

Il regolamento riconosce inoltre alla Commissione il ruolo di unico attore europeo (eccezion fatta per la competenza giurisdizionale della Corte di giustizia) con la competenza a decidere se gli accordi, le decisioni e le pratiche concorrenziali (ai sensi dell'art. 101 TFUE, già art. 81 Trattato di Nizza) siano compatibili con gli obiettivi della PAC. E ciò facendo, rinvia ancora una volta all'esigenza di sistematicità e certezza del diritto. In particolare, al 'considerando' (38) si legge che: «Per non pregiudicare lo sviluppo della PAC e, allo stesso tempo, per assicurare la certezza del diritto e la parità di trattamento delle imprese

<sup>34</sup> Al riguardo, si rinvia alle informazioni pubblicate sul sito ufficiale Europarl cit.

<sup>35</sup> A. FRASCARELLI, *L'OCM unica*, cit., 10.

<sup>36</sup> La riforma prende il nome da Franz Fischler, Commissario europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale dal 1995 al 2004. Per un'analisi economica della riforma in oggetto si rinvia a M. SCOPPOLA, *Il disaccoppiamento nella riforma Fischler della PAC: una prospettiva economica*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004, col. 2004/1, issue 1.

<sup>37</sup> Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni agricole specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM). Il regolamento, come si dirà più avanti nel testo, è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2001 del Consiglio. Sul punto si veda diffusamente F. ALBISINNI, *Le proposte della Commissione: una lettura in chiave giuridica*, in F. DE FILIPPIS (a cura di), *La Nuova PAC 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, in <http://www.gruppo2013.it/working-paper/Documents/La%20nuova%20Pac%202014-2020.pdf>, 124 e 125.

interessate, è opportuno che la Commissione sia la sola competente, fatto salvo il controllo della Corte di giustizia a determinare quali accordi, decisioni o pratiche di cui all'art. 81 del trattato sono compatibili con gli obiettivi della PAC». Che i poteri della Commissione siano penetranti, sia pur temperati dal comitato di cui al regolamento (UE) n. 182/2011<sup>38</sup>, lo si percepisce dal fatto che essi non sono solo limitati alla valutazione sulle pratiche concorrenziali ma si estendono alle caratteristiche dei prodotti, alla pezzatura, al nome commerciale, all'etichettatura, alle denominazioni, all'origine ed alla provenienza<sup>39</sup>.

Come si è accennato, il nuovo regolamento (UE) n. 1308/2013 ha completato l'opera di sistematizzazione giuridica, istituendo un'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, esclusi i prodotti della pesca e dell'acquacoltura (art. 1).

Preme osservare che se l'esigenza di sistematicità è stata in qualche modo colmata con l'approvazione di un regolamento unico e l'istituzione di una organizzazione unica, è pur vero che dal testo normativo non emerge un quadro organico, né tanto meno sistematico della materia.

Il tentativo di dare un'attuazione sistematica al quadro normativo è senza dubbio apprezzabile, restano tuttavia discutibili sia la scelta di conferire alla Commissione la totalità dei poteri decisionali in materia, sia la tecnica legislativa utilizzata nel regolamento, che si limita ad accorpate le norme contenute nei precedenti regolamenti in un testo unico, senza tuttavia prevedere un sistema regolatorio di più ampio respiro, con la previsione di organi preposti ai controlli e norme di carattere generale applicabili ad ogni settore agricolo interessato.

**4.2.3. - Rapporti tra nuova PAC e processo di integrazione europea.** La riforma del 2013 ha costituito l'ultima tappa del processo di adeguamento, aperto e tuttora incompiuto<sup>40</sup>. Le grandi linee della PAC per il periodo 2014-2020 riguardano: 1) la conversione degli aiuti disaccoppiati in un sistema di sostegno multifunzionale; 2) il consolidamento degli strumenti dell'OCM unica quali reti di sicurezza che intervengono soltanto in caso di crisi dei prezzi e di turbative dei mercati; 3) un approccio maggiormente integrato, mirato e territoriale per lo sviluppo rurale.

Dallo studio di Albisinni emergono le novità importanti della nuova PAC 2014-2020 nel processo di integrazione europea<sup>41</sup>. Quando si parla di PAC, osserva l'autore, ci si riferisce solitamente ad atti politici di gestione, di amministrazione, di allocazione delle risorse. In realtà, a monte, vi è un problema sistematico di definizione del quadro delle regole nel quale si iscrivono scelte ed atti di gestione.<sup>42</sup> A tale riguardo, Albisinni evidenzia il ruolo crescente del diritto nella costruzione di una dimensione unitaria europea, e distingue tra diritto incentivante e diritto regolatorio<sup>43</sup>. Nel primo modello, ciascuna norma veniva costruita in funzione dell'obiettivo specifico e si esauriva in funzione di quello; con il modello di diritto regolatorio, invece, si fornisce un quadro disciplinare generale, che ambisce ad una dimensione sistematica. La questione delicata è per l'autore quella di definire in quale misura il diritto regolatorio europeo svolga il ruolo che dovrebbe essergli proprio, e cioè a dire quello di fornire delle certezze per gli operatori.

---

<sup>38</sup> Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 che stabilisce regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. Il Comitato citato (art. 3 ss.) assiste la Commissione ed è composto da rappresentanti degli Stati membri. Ha una funzione essenzialmente consultiva le cui conclusioni e pareri, ai sensi dell'art. 4, sono tenuti in massima considerazione dalla Commissione, allorchando deve decidere sul progetto di atto di esecuzione da adottare.

<sup>39</sup> Si rinvia sul punto ancora a F. ALBISINNI, *op. cit.*, 125.

<sup>40</sup> Regolamenti (UE) nn. 1303, 1304, 1305, 1306, 1307 e 1308/2013, JO L 347 del 20 dicembre 2013.

<sup>41</sup> F. ALBISINNI, *Le proposte della Commissione*, cit., 105.

<sup>42</sup> F. ALBISINNI, *op. cit.*, 107; ID., *I codici europei dell'agricoltura, dopo Lisbona*, in L. COSTATO - P. BORGHI - L. RUSSO - S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli, 2011, 17. Si vedano al riguardo anche gli scritti di D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, in *Saggi di diritto amministrativo*, Collana diretta da S. CASSESE, Milano, 2012, 67 e ss. e di A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, II ed., Bari, 2000, 303.

<sup>43</sup> F. ALBISINNI, *op. cit.*, 107.

Il passaggio decisivo è segnato dal già citato regolamento (CE) n. 1782/2003, con l'introduzione del Regime di Aiuto Unico e del sistema dei massimali nazionali per la distribuzione delle risorse, in base al quale ogni Stato membro ha ricevuto l'assegnazione di un monte annuale di risorse prefissato fino al 2012, ed all'interno di tale massimale dispone di un'ampia latitudine di scelte, ferma restando la scelta in favore del disaccoppiamento e dunque in favore di politiche iscritte in una logica diversa da quella quantitativa e produttivistica che aveva caratterizzato il passato della PAC<sup>44</sup>.

Il tessuto connettivo è stato mantenuto unito attraverso lo strumento della *centralizzazione regolatoria*: la normativa di fonte europea, precedentemente caratterizzata da interventi di governo economico puntuali e precisi, negli ultimi anni ha riscoperto il ruolo delle *definizioni*.

Si può quindi osservare l'ampia latitudine di scelte a livello nazionale, bilanciate da una centralizzazione regolatoria, data la già accennata competenza ripartita tra Unione europea e Stati membri nelle materie dell'agricoltura e della pesca (art. 38 TFUE).

L'esempio più significativo del funzionamento di tale meccanismo è dato dalla definizione di attività agricola quale «attività minima che gli Stati membri definiscono».

Il diritto regolatorio si fonda quindi su una logica di centralizzazione regolatoria flessibile, in cui assumono un ruolo di rilievo i codici dell'agricoltura, che inquadrano l'attività agricola in una dimensione plurilivello, chiamando gli Stati membri a partecipare ad un processo conformativo, che si realizza attraverso integrazioni progressive<sup>45</sup>.

**4.2.4. - Impatto dell'attuazione della PAC nelle diverse culture giuridiche: distinzione tra sistemi di common law e di civil law.** Un altro dato interessante nello studio del ruolo della politica agraria nel processo di unificazione riguarda l'impatto che l'attuazione dalla PAC ha avuto sulle diverse culture giuridiche europee. Le stagioni della PAC hanno progressivamente mutato il quadro giuridico degli Stati europei con riferimento alle politiche agricole, in maniera differenziata. In uno studio di Antonio Jannarelli, si fa luce proprio su tale fenomeno, osservando il modo in cui le culture giuridiche hanno metabolizzato i nuovi strumenti offerti dal diritto dell'Unione europea in materia di attività agricola. La premessa di fondo da cui parte l'autore muove dalla considerazione del carattere principalmente promozionale degli obiettivi dell'Unione europea<sup>46</sup>. Così Jannarelli esprime tale idea: «I pacchetti disciplinari volta a volta forgiati (...) hanno avuto come destinatari e beneficiari fondamentali gli operatori economici al fine di orientarne le scelte produttive e di incentivare la loro attività economica nelle strutture agricole di base e attraverso le medesime sia anche di incentivare alcuni indirizzi produttivi (si pensi alle quote latte), secondo il sistema del bastone e della carota»<sup>47</sup>.

In altre parole, Jannarelli pone l'accento sul carattere promozionale del diritto dell'Unione europea in materia di politica agricola, diritto che crea incentivi ed indirizza risorse a vantaggio degli operatori economici. Uno degli effetti di tale fenomeno si registra nell'ampia incidenza economica di tali indirizzi sugli ordinamenti giuridici nazionali. Inoltre, la spinta del diritto promozionale ha indotto i legislatori nazionali ad apportare incisivi aggiornamenti nell'ambito della disciplina agraria. Con una differenza interessante tra Paesi di *common law* e Paesi di *civil law*. Brevemente, e ai fini di completezza, occorre accennare al fatto che nella disciplina anglosassone – e più specificamente nel diritto privato inglese – l'approccio del diritto agrario dell'Unione europea ha creato una difficoltà di coesistenza con la normativa nazionale, al punto che il sistema anglosassone ha preferito rimanere fedele al primato del diritto privato contrattuale<sup>48</sup>.

Diametralmente opposta appare la soluzione adottata nei sistemi continentali, ed in particolare in quello

<sup>44</sup> F. ALBISINNI, *op. cit.*, 113.

<sup>45</sup> F. ALBISINNI, *op. cit.*, 117.

<sup>46</sup> A. JANNARELLI, *Pluralismo definitivo dell'attività e dell'impresa agricola tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, n. 3, anno II, in *Rivista quadrimestrale*, 469-495.

<sup>47</sup> A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, 475.

<sup>48</sup> A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, 477, a cui si rinvia per i dettagli relativi al sistema di diritto agrario inglese.

francese ed italiano: il primato è spostato sulla disciplina promozionale del diritto dell'Unione europea, con una forte attrazione verso il modello della nuova PAC, ispirato ad una configurazione multifunzionale dell'agricoltura, in una visione unitaria e sistematica<sup>49</sup>.

**5. - Conclusioni.** La comparazione tra l'impatto delle politiche agricole e commerciali sull'unificazione giuridica italiana e quello delle politiche agricole comuni sull'unificazione giuridica europea offre alcuni spunti conclusivi di riflessione.

In Italia, la politica agricola seguita da Cavour e dai suoi successori fu inizialmente improntata ai principi del libero scambio, con il tentativo di progressiva abolizione dei dazi doganali interni e lo sguardo sempre più attento alle dinamiche delle politiche agricole dei Paesi europei avanzati. Questi due elementi caratterizzanti, libero scambio e sguardo all'Europa, non furono sufficienti per avere un impatto significativo sul processo di unificazione giuridica del Paese.

Le ragioni del fallimento di una politica agricola quale elemento determinante nella unificazione giuridica sono complesse e molteplici, ma tra le più evidenti vi è indubbiamente la difficoltà intrinseca in Italia di procedere ad una unificazione del territorio ed in particolare di abbattere il divario tra i paesi industrializzati del Nord e il Mezzogiorno.

In Europa, la politica agraria ha avuto in comune con la politica agraria italiana il principio dell'abolizione delle barriere interne, con la formazione di un mercato comune, che è venuto edificandosi con un intento programmatore progressivamente più incisivo e con strumenti giuridici all'avanguardia, per così dire «imprestati» (o forse barattati in cambio di una promessa di unificazione interna<sup>50</sup>) dall'esperienza tedesca: si pensi al ruolo giocato dai principi di sussidiarietà e proporzionalità nel riparto di competenze tra Stati membri e istituzioni dell'Unione europea.

Questo non significa di per sé che il processo di unificazione europea sia, sin dall'origine, stato supportato da una chiara visione giuridica sistematica; tuttavia, se le politiche agricole nel periodo di costruzione dell'Unione erano dettate da esigenze meramente settoriali, progressivamente e anche a seguito delle numerose crisi di coscienza sulla necessità di un'Europa unita<sup>51</sup>, si sta procedendo verso una visione sistematica delle stesse, in un contesto di diritto regolatorio di ampio respiro.

*Margherita Poto*

---

<sup>49</sup> A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, 477.

<sup>50</sup> A titolo esemplificativo, si richiamano le parole di Helmut Kohl, in occasione del discorso di Dresda davanti alle rovine della Frauenkirche, il 19 dicembre del 1989. Il cancelliere tedesco in quell'occasione dichiarò che l'unità della Germania sarebbe stata possibile solo nel contesto di un'Europa unita, affermando che l'unificazione tedesca ed europea erano due facce della stessa medaglia. Si veda, tra i tanti, l'articolo di G. TONIOLO, *Helmut Kohl, un uomo per due sogni: Europa e Germania unite*, in *Il Sole 24 ore*, 25 agosto 2010.

<sup>51</sup> Per tutte, si ricordano i referendum di Francia, Paesi Bassi e Irlanda cui si è fatto cenno *supra*.