





# I GEORGOFILI

Quaderni

2011-VI



DAGLI INTERVENTI SULLE STRUTTURE  
A QUELLI SULL'AMBIENTE RURALE

Firenze, 15 marzo 2011



EDIZIONI POLISTAMPA

*Con il contributo di*



ENTE CASSA DI RISPARMIO DI FIRENZE

Copyright © 2012  
Accademia dei Georgofili  
Firenze  
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»  
Anno 2011 - Serie VIII - Vol. 8 (187° dall'inizio)

Direttore responsabile: Paolo Nanni

Edizioni Polistampa  
Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze  
Tel. 055 737871 (15 linee)  
[info@polistampa.com](mailto:info@polistampa.com) - [www.polistampa.com](http://www.polistampa.com)  
Sede legale: Via Santa Maria, 27/r - 50125 Firenze

ISBN 978-88-596-1164-6

Servizi redazionali, grafica e impaginazione  
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

## INDICE

LUIGI COSTATO	
<i>Le riforme comunitarie delle strutture agrarie</i>	7
FERDINANDO ALBISINNI	
<i>Dall'agricoltura allo spazio rurale verso il 2013: ritorno al passato o fine della PAC?</i>	43
LUIGI RUSSO	
<i>Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?</i>	79



LUIGI COSTATO\*

## Le riforme comunitarie delle strutture agrarie

I. DALLA CONFERENZA DI STRESA ALLA DECISIONE DEL CONSIGLIO  
DEL 4 DICEMBRE 1962

Il Trattato C.E.E., al par. 1 dell'art. 43, prevedeva la convocazione, a opera della Commissione, di una Conferenza avente il fine di confrontare le politiche agricole degli Stati membri. La Conferenza, riunita a Stresa dal 3 all'11 luglio 1958, oltre a prendere in considerazione le questioni relative al mercato dei prodotti agricoli, colse l'estrema rilevanza del problema delle strutture agricole.

La Risoluzione presa al termine dei lavori della Conferenza, dopo aver, tra l'altro, considerate talune disparità esistenti tra gli Stati membri, per quanto riguarda le strutture dell'agricoltura, constatò, al punto 3°, che

una stretta correlazione dev'essere stabilita tra la politica di adattamento strutturale e la politica di mercato; l'adattamento strutturale deve contribuire a un ravvicinamento dei costi e a un razionale orientamento della produzione; la politica di mercato dev'essere condotta in modo da stimolare il miglioramento della produttività;

al punto 5° che

lo sforzo in tal modo effettuato per aumentare la produttività dovrebbe consentire l'applicazione di una politica di prezzi che al tempo stesso eviti sovrapproduzioni e permetta di restare e di diventare competitivi. Contemporaneamente, una politica di aiuto alle regioni o alle aziende svantaggiate renderà possibili le necessarie riconversioni;

\* *Università degli Studi di Ferrara*

al punto 8° che

il miglioramento delle strutture agricole deve permettere di rendere e conservare ai capitali e al lavoro impiegati nell'agricoltura europea delle remunerazioni comparabili a quelle che riceverebbero negli altri settori economici;

al punto 9° che

stante l'importanza delle strutture familiari nell'agricoltura europea e la volontà unanime di salvaguardare questo carattere familiare sarebbe opportuno mettere in atto tutti i mezzi intesi ad accrescere la capacità economica e concorrenziale delle imprese familiari.

La Conferenza, concludendo, attirò l'attenzione della Commissione sulla necessità di procedere tra l'altro:

- a uno studio sulle cause della diminuzione relativa dei redditi agricoli;
- a un inventario e a un raffronto critico dei problemi di sviluppo e di miglioramento delle strutture degli Stati membri;
- a consultazioni, nell'ambito delle Istituzioni della Comunità, prima di rendere operanti provvedimenti di rilievo destinati all'adattamento delle strutture agricole;
- a uno studio relativo al fabbisogno di capitali necessari per procedere al miglioramento delle strutture agricole durante il periodo transitorio.

La Risoluzione ora ricordata consente di osservare come la Conferenza di Stresa abbia individuato realisticamente l'aspetto economico (debolezza delle strutture produttive dell'agricoltura) e sociale (l'importanza delle aziende familiari nel contesto agricolo europeo) del problema delle strutture agrarie europee.

La Commissione, nelle sue proposte (il c.d. 1° Piano Mansholt), orientate dalla Risoluzione della Conferenza, rilevava che i Governi degli Stati membri erano tenuti ad assumere la responsabilità principale nel campo delle strutture agricole; tuttavia la Comunità, in relazione all'importanza decisiva del miglioramento delle strutture per il successo della politica agricola comune non può rinunciare a coordinare in modo efficace le misure degli Stati membri.

La Commissione parlamentare europea per l'agricoltura, nelle due relazioni presentate all'Assemblea, assunte, a proposito dell'atteggiamento della Commissione C.E.E., una posizione critica: considerando che per ogni persona attiva in agricoltura nella Comunità si coltivavano dai 2,5 ettari (quantità minima) in Italia ai 7,8 ettari (quantità massima) in Francia, e che molto alta era la percentuale delle piccole e addirittura piccolissime imprese, si domandava se



il semplice coordinamento delle politiche strutturali degli Stati membri sia sufficiente a indirizzare una vasta opera di trasformazione agricola nelle direzioni più economiche (...). Il problema, economico nella sostanza, assume nuovamente la figura politico-istituzionale: vi saranno garanzie di più saldi e concreti vincoli di solidarietà che assicurino la continuità, sia pure graduale, del processo: istituzioni e regole comuni che, con maggiore indipendenza, esprimano decisioni e facciano uso dei necessari strumenti di controllo, cui tutti debbono sottomettersi; o non si addiverà che a un compromesso che, per essere accettato da tutti, dovrà lasciare le cose come si trovano.

### Concludeva il relatore considerando

le proposte presentate dall'Esecutivo come un punto di partenza positivo per l'attuazione di una politica strutturale. Questa non può però essere affidata soltanto alle istanze nazionali ma richiede sforzi comuni nel quadro del fondo strutturale europeo (Relazione De Vita, doc. 10, marzo 1960, in Assemb. Parl. Eur.).

Malgrado queste istanze, il Consiglio confermò che le strade aperte per il raggiungimento del miglioramento delle strutture agricole erano il coordinamento della politica delle strutture degli Stati membri, l'intervento presso gli Stati membri affinché rafforzassero la loro azione e finanziassero adeguatamente il miglioramento delle strutture, la concessione di contributi finanziari comunitari all'opera di miglioramento strutturale.

Il primo atto comunitario volto a tale scopo è stato il reg. 25 del 4 aprile 1962 (in G.U.C.E. n. 30/991 del 1962), che istituiva il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (F.E.O.G.A.) nel quale, alla parte orientamento, era posta, come finalità, il finanziamento delle

azioni intraprese sulla base di disposizioni comunitarie ai fini del raggiungimento degli obiettivi definiti dall'art. 39, paragrafo 1, lettera a) del Trattato, ivi comprese le modifiche di struttura rese necessarie dallo sviluppo del mercato comune (par. 1, lett. *d*) dell'art. 3, reg. 25/62).

Secondo il disposto del par. 2, art. 3, reg. 25/62, la Commissione presentò le sue proposte di applicazione della norma sopra ricordata, che sfociarono nella decisione del Consiglio del 4 dicembre 1962 (in G.U.C.E. n. 136/2892 del 1962); con essa si istituì, presso la Commissione, il Comitato permanente strutture

per promuovere il coordinamento delle politiche di struttura agricola e rendere più stretta e costante la cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione;

si predispose un meccanismo in base al quale la Commissione era tenuta, annualmente, a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle strutture variamente articolata (art. 2) e basata sugli elementi obbligatoriamente forniti dagli Stati membri sulla situazione ed evoluzione delle loro strutture (artt. 4 ss.); si stabilì che

il Consiglio adotta, particolarmente in base alla relazione sulle strutture, le misure necessarie ai fini del coordinamento delle politiche di struttura agricola degli Stati membri (art. 3).

La normativa fino ad ora esaminata parlava di coordinamento di politiche, di interventi finanziari, di Comitato permanente strutture, ma non indicava quali fossero i miglioramenti strutturali da incoraggiare, quali insomma fossero in concreto le finalità della politica comunitaria delle strutture agricole.

Una osservazione del medesimo tipo fu fatta alle proposte della Commissione nella *relazione parlamentare De Vita* già ricordata, ove si osservò, tra l'altro:

Com'è possibile coordinare le politiche nazionali, stimolare l'ammodernamento strutturale dell'agricoltura nei paesi membri con la concessione di sovvenzioni comunitarie, se gli obiettivi non sono chiaramente precisati?

In verità, però, rispetto alla totale assenza di indicazioni del reg. 25/62 e della decisione 4 dicembre 1962, le proposte della Commissione manifestano come, fin dalle origini della Comunità, si avessero ben presenti alcuni punti essenziali: da un lato si affermò che la politica agricola comune deve abbracciare e nello stesso tempo definire la politica strutturale, la politica di mercato e dei prezzi e la politica commerciale; i tre settori devono inoltre essere strettamente collegati fra loro e la politica agricola comune deve essere sviluppata per gradi progressivi (doc. COM 140/59, proposte dalla Commissione dette 1° Piano Mansholt).

Dall'altro si attribuì un'importanza fondamentale all'azienda agricola familiare, intesa come impresa che consenta di occupare due o tre lavoratori a tempo pieno, mediante una gestione razionale, e di raggiungere un reddito familiare pari a quello di altre categorie professionali comparabili.

Questa definizione parve comunque insufficiente al *relatore parlamentare Lucker*, poiché non conteneva anche la risposta

sul seguente quesito fondamentale: quale deve essere l'estensione minima dell'azienda affinché essa sia in grado di assicurare alla famiglia dell'agricoltore un reddito adeguato?

In considerazione di ciò, si proponeva di

definire il limite minimo di un'azienda agricola familiare in modo tale che nel succedersi delle generazioni ed occupando a tempo completo uno o due lavoratori, si assicurì un reddito adeguato alla famiglia dell'agricoltore (Relazione Luker, doc. 3, marzo 1960, in Assemb. Parl. Eur.).

Così facendo si sarebbe abbandonato il criterio caro alla Commissione, per ridursi a una nozione di impresa agricola familiare basata sul numero di ettari o di capi allevati, irrigidendo le strutture; nell'altra relazione invece, la Commissione per l'agricoltura del Parlamento europeo accettava di massima la definizione elastica della Commissione asserendo:

con molta approssimazione si può dire che l'azienda contadina economicamente efficiente è quella condotta da una famiglia di composizione normale, razionalmente coltivata, e capace di assicurare un equo reddito (Rel. De Vita, *cit.*).

Oltre a ciò la relazione De Vita metteva in rilievo altri aspetti interessanti, e cioè la necessità di far sì che l'azienda agricola familiare impieghi moderni processi lavorativi e possa correggere l'ampiezza dell'azienda ed eliminare la polverizzazione fondiaria. Ancor più rilevante è però la successiva considerazione:

Il raggiungimento *dell'optimum* di ampiezza e di organizzazione produttiva si realizza nell'azienda e non nella proprietà fondiaria, la quale risente assai meno delle influenze del fattore economico essendo anzi regolata più da altri fattori che da questo (...). La riunificazione dei lotti è un importante mezzo per migliorare la struttura agricola, in particolare nelle regioni in cui il suolo è frazionato e quindi non è possibile ricorrere a nuovi metodi di meccanizzazione e ad altri mezzi razionali di coltivazione, che risparmierebbero mano d'opera. Si ritiene che circa il 40% della superficie coltivata della Comunità abbia bisogno di programmi di riunificazione. È altresì necessario che siano adottate misure intese ad impedire che aziende la cui efficienza è soddisfacente dal punto di vista economico e sociale siano frazionate in seguito ad eredità, a vendita o affitto. Il grado di efficienza delle imprese familiari dipende anche dal regime dei contratti agrari.

Si può dire che in queste poche parole siano esposti gran parte dei problemi dell'agricoltura europea – e italiana in particolare – e siano abbozzate le soluzioni, anche se non si è ancora evidenziata del tutto la necessità di trascurare l'aspetto proprietà del terreno per concentrare gli sforzi sull'impresa. In ogni caso tutte queste considerazioni e proposte non trovarono sbocco nei primi atti comunitari – già ricordati – che assunsero forme assai generiche e

sfumate; esse ebbero invece eco rilevante in un successivo documento della Commissione, il c.d. 2° Piano Mansholt.

## 2. IL REGOLAMENTO 17 DEL 1964

Le condizioni per il concorso del F.E.O.G.A. al finanziamento della politica delle strutture vennero fissate dal reg. 17 del 5 febbraio 1964 (in G.U.C.E. n. 34/586 del 1964).

Oltre a scindere il Fondo in due sezioni, una di garanzia e una di orientamento, l'art. 1 stabilì una nuova definizione delle spese finanziate dal Fondo nella sezione orientamento:

La sezione orientamento comprende le spese finanziate dal Fondo derivanti dalle azioni comuni decise allo scopo di realizzare gli obiettivi definiti dall'articolo 39, paragrafo 1, lettera *a*) del Trattato, ivi comprese le modifiche di struttura rese necessarie dallo sviluppo del mercato comune o necessarie al suo buon funzionamento.

Questa formulazione abbracciava entrambe le definizioni contenute nel reg. 25/62; in tale regolamento si parlava infatti, relativamente al periodo transitorio solo di *modifiche di strutture rese necessarie dallo sviluppo del mercato comune* e, relativamente alla fase del mercato unico, solo di *modifiche di strutture necessarie per il buon funzionamento del mercato comune*. Col reg. 17/64 invece entrambe le ipotesi erano contemplate, sicché il campo di intervento finanziario del Fondo in materia strutturale veniva individuato e nei settori produttivi dove l'organizzazione comune di mercato si era già realizzata, e dove ciò non era ancora avvenuto.

La parte seconda del reg. 17/64, comprendente gli articoli da 11 a 22, era dedicata al campo di applicazione, alle condizioni generali e particolari per il concorso del Fondo, alla procedura della sezione orientamento.

L'art. 11 è fondamentale; esso recitava:

- 1) Le azioni della sezione orientamento del Fondo riguardano:
  - a) l'adattamento ed il miglioramento delle condizioni di produzione dell'agricoltura;
  - b) l'adattamento e l'orientamento della produzione agricola;
  - c) l'adattamento e il miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli;
  - d) lo sviluppo delle possibilità di collocamento dei prodotti agricoli;
- 2) le azioni definite al paragrafo 1, lettere *a*) e *b*), possono riferirsi all'agricoltura; quelle definite al paragrafo 1, lettere *c*) e *d*) possono riferirsi ai prodotti agricoli non appena sono sottoposti all'organizzazione comune dei mercati.

Sembra opportuno ora verificare a quale agricoltura intendeva riferirsi l'art. 11 del reg. 17/64, se cioè solo all'agricoltura in senso proprio o piuttosto all'attività rivolta alla produzione dei «prodotti agricoli» elencati all'Allegato II.

La distinzione del par. 2, la quale stabiliva l'applicabilità dei finanziamenti alle azioni previste alle lettere c) e d) del paragrafo 1 ai prodotti agricoli non appena sottoposti all'organizzazione comune dei mercati, induce a ritenere che le azioni di cui alle lettere a) e b) fossero svincolate da ogni legame con i prodotti agricoli dell'Allegato II e quindi che si riferissero solo alla agricoltura in senso proprio, anche se si sono, un tempo, avanzati dubbi.

Gli interventi del F.E.O.G.A., Sezione orientamento, trovavano il punto di equilibrio nel par. 1 dell'art. 14 del reg. 17/64 il quale stabiliva che

per poter beneficiare del concorso del Fondo, ciascun progetto deve rispondere ai seguenti criteri generali:

- a) inserirsi nel quadro di un programma comunitario elaborato conformemente all'articolo 16 [e cioè adottato dal Consiglio su proposta della Commissione -N.d.R.];
- b) avere come scopo un adattamento o un orientamento dell'agricoltura reso necessario dalle conseguenze economiche della attuazione della politica comune o inteso a rispondere alle esigenze della stessa;
- c) offrire sufficiente garanzia quanto all'effetto economico durevole del miglioramento della struttura agricola realizzato.

Tuttavia, per un periodo di due anni dall'entrata in vigore del presente regolamento [il termine fu poi prorogato per il ritardo nella formulazione dei programmi da parte della Commissione e per il reiterato mancato accordo sugli stessi in sede di Consiglio - N.d.R.] i progetti relativi a una data azione possono beneficiare del concorso del Fondo anche in assenza di un programma comunitario che contempra tale azione, e ciò fino a che detto programma sia istituito (art. 14, par. 1, reg. 17/64).

Gli interventi comunitari sono stati dunque limitati, secondo il disposto dell'ultimo comma del par. 1 dell'art. 14, ai progetti inseriti in *programmi comunitari*, ma, in relazione alle difficoltà derivanti dalla elaborazione e dalla negoziazione, successivamente alla loro trasmissione dalla Commissione al Consiglio, i programmi suddetti non sono stati, nella forma concepita dalla Commissione, approvati.

Nel frattempo si era provveduto ad autorizzare la Commissione a prendere decisioni di concorso del Fondo in assenza di programmi comunitari, approvando appositi regolamenti di proroga; alcuni progetti di programma sono stati pubblicati nel 1967 (G.U.C.E. n. 254/18 del 1967).

In conclusione, i programmi suddetti non sono stati adottati, e per le

ricordate esitazioni e per il profilarsi della necessità di predisporre un piano organico di riforma strutturale dell'agricoltura – in questo caso di quella autenticamente tale – che diede origine a quel documento noto come 2° Piano Mansholt, che più avanti sarà oggetto di esame.

Ritornando all'analisi dell'art. 14 del reg. 17/64, è opportuno porre l'attenzione al contenuto del par. 2:

Per le azioni di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettere *a)* e *b)* [quelle cioè che lo stesso art. 11 ritiene riferibili all'agricoltura, intesa in senso proprio – N.d.R.], ciascun progetto deve inoltre rispondere ai seguenti criteri:

- a) mirare a rendere, o mantenere, economicamente vitali delle imprese agricole, nonché ad assicurare l'incremento della loro capacità concorrenziale;
- b) accordare sufficiente attenzione ai problemi di divulgazione e di formazione professionale agricola, sì da valorizzare nel miglior modo gli investimenti previsti;
- c) contribuire al miglioramento della situazione economica e sociale dei lavoratori dell'agricoltura (art. 14, par. 2, reg. 17/14).

### 3. IL 2° PIANO MANSHOLT

La mancata approvazione dei programmi comunitari indusse la Commissione a stilare un lungo e complesso documento, il Memorandum chiamato abitualmente 2° Piano Mansholt (pubblicato anche in *Riv. dir. agr.*, 1969, I, 275 e 428), il quale prende spunto dall'ovvia considerazione che

sebbene la politica comune dei mercati abbia contribuito a migliorare la situazione degli agricoltori e, in particolare, la politica dei prezzi abbia avuto un influsso favorevole sul loro reddito, bisogna constatare che tale reddito presenta ancora un grande ritardo rispetto a quello delle altre categorie socio-professionali. Se nei prossimi anni la politica agraria comune non riesce a compiere netti progressi in questo campo, ne risulterà una crisi di fiducia, compromettendo in tal modo una delle basi importanti della nostra Comunità.

È inoppugnabile infatti che, malgrado il continuo incremento delle spese affrontate per il sostegno dei mercati e l'aumento della produttività agricola, il divario fra il reddito delle campagne e quello degli altri settori economici permaneva, né importanti risultati erano stati ottenuti in funzione di miglioramenti o riforme strutturali attuate sia in relazione a provvedimenti normativi o finanziamenti nazionali sia a finanziamenti comunitari.

Risultava pertanto che la politica dei mercati e di sostegno dei prezzi non avrebbe potuto da sola risolvere le difficoltà fondamentali dell'agricoltura, anzi in molti casi i compromessi politici, che sono alla base della fissazione dei prezzi suddetti, avrebbero finito per essere contrari all'interesse economico

collettivo; nel socialmente comprensibile intento di non colpire seriamente le aziende marginali si arrivava infatti a fissare prezzi elevati per beni la cui produzione era eccedentaria, e per ciò stesso ancor più lo diventava.

I due fondamentali obiettivi di comprimere i costi e i prezzi dei prodotti e di dare un reddito più equo agli addetti alla produzione agricola sono illustrati nel capitolo IV del Memorandum (n. 52) che, rilevando la necessità di far uscire l'agricoltura dallo stato di isolamento e protezione in cui si trovava, suggeriva i termini di un programma adatto alla bisogna, ad avviso della Commissione, e incentrato su due punti fondamentali:

*a)* un nuovo orientamento della politica dei mercati e dei prezzi (nn. 53-58);

*b)* un'azione sulle strutture di produzione e commercializzazione (nn. 59-60).

Una prima considerazione balza immediatamente all'attenzione: la politica dei prezzi e mercati in tanto si era formata qual era, in quanto le strutture produttive di almeno parte delle imprese agricole europee non consentivano una strategia più favorevole al consumatore senza causare gravi danni ai produttori strutturalmente più deboli.

Osservava a tal proposito il Memorandum:

È pertanto fondamentale adottare per il futuro una nuova posizione nel settore dei prezzi agricoli. – Si propone talvolta una diminuzione dei prezzi riscossi dai produttori, che provocherebbe una flessione dei prezzi al consumo. Tale politica avrebbe il vantaggio di stimolare il consumo diminuendo al tempo stesso i costi di sostegno unitario e globale. – Una tale flessione dei prezzi, sebbene difficilmente attuabile per evidenti motivi politici, dovrebbe essere di un importo considerevole per ottenere l'effetto perseguito; una diminuzione limitata rischierebbe, infatti, di incitare numerosi agricoltori ad aumentare la propria produzione per conservare un reddito identico (n. 56).

Scartata dunque la soluzione di una riduzione radicale dei prezzi, il Memorandum suggeriva una strategia che solo col tempo avrebbe dovuto consentire ai prezzi stessi di ritrovare il loro vero significato economico, permettendo la riduzione progressiva delle spese del F.E.O.G.A., Sezione garanzia. Il 2° Piano Mansholt prevedeva cioè una compressione o un contenimento dei prezzi agricoli ottenibile solo in funzione di una rinnovata capacità produttiva e commerciale delle imprese agricole, raggiungibile attraverso l'attuazione del secondo punto fondamentale del programma, quello appunto che richiedeva un'azione sulle strutture di produzione e di commercializzazione, il quale per forza di cose precede, o al più procede di conserva, con la politica di riduzione o contenimento dei prezzi, essendo

quest'ultima realizzabile solo in presenza di imprese meglio strutturate e perciò stesso più competitive.

Le azioni che il Memorandum prevedeva nel campo delle riforme di struttura erano molteplici e articolate in varie direzioni; esse possono così sinteticamente indicarsi:

1) un complesso di misure doveva essere diretto a ottenere il risultato di una diminuzione del numero di persone occupate in agricoltura, attraverso l'istituzione di provvidenze in favore delle persone di età superiore a 55 anni che desiderassero cessare l'attività agricola, di altre in favore di chiunque desiderasse lasciare l'agricoltura, e, infine, di quelle in favore di persone che volessero orientarsi verso altra professione senza cambiare luogo di residenza, anche con la creazione di nuovi posti di lavoro quanto più possibile *in loco* (nn. 69-88).

2) Un complesso di misure destinate alle persone che continuavano a lavorare nel settore agricolo, per consentire l'ampliamento delle aziende esistenti, anche attraverso la creazione di «Unità di produzione» e prevedendo e incoraggiando la costituzione di «Imprese agricole moderne» (I.A.M.); tali misure avrebbero dovuto prevedere anche una riforma delle legislazioni nazionali in materia fondiaria, predisporre incentivi finanziari per favorire una destinazione delle terre conforme alla politica comunitaria e creare nuove strutture per la formazione dei tecnici e dei futuri capi di aziende agricole (nn. 89-102).

3) Misure volte all'ottenimento della riduzione delle superfici coltivate, soprattutto facilitando e stimolando il rimboschimento (nn. 103-107).

4) Misure volte al miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli attraverso un miglioramento dei metodi di informazione, una non ben chiarita disciplina dei produttori e la formazione di grandi gruppi di produttori, dotati di organizzazione e forza commerciale adeguate (nn. 108-111).

Da questa sommaria esposizione risulta chiaramente confermato che la politica dei prezzi e quella di riforma di struttura erano giustamente intese come due facce del medesimo problema e che senza aver modificato profondamente le dimensioni e la conseguente produttività delle aziende agricole non si può affrontare senza rischi una più ragionevole politica di prezzi.

D'altra parte, fra le riforme di struttura, quelle più qualificanti e in grado di incidere con maggior forza nel tessuto socioeconomico agricolo, erano le misure atte a favorire la riduzione del numero di addetti in agricoltura, e quelle tendenti a incoraggiare la formazione di aziende agricole meglio dimensionate – entrambe dirette in sostanza alla razionalizzazione della coltivazione del suolo e dell'allevamento del bestiame attraverso una concentrazione di mezzi e una maggiore conseguente produttività del lavoro agricolo – che



venivano suggerite però quando le capacità del settore industriale di assorbire nuove forze di lavoro erano in grande diminuzione.

#### 4. LA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO DEL 25 MAGGIO 1971 E IL REG. 729/70

Il 2° Piano Mansholt, reso di dominio pubblico alla fine del 1968, fu esaminato dal Consiglio dei ministri della C.E.E. nella primavera del 1971 sotto forma di cinque proposte di direttive della Commissione al Consiglio e una proposta modificata di regolamento, relativi alla riforma dell'agricoltura (G.U.C.E. n. C 70/1 del 1970).

Il Consiglio, consultato il Parlamento europeo in conformità all'art. 43 del Trattato C.E.E., non giunse all'emanazione delle norme proposte ma prese la Risoluzione (G.U.C.E. n. C 51/1 del 1971), riguardante il nuovo orientamento della politica agricola comune, nella quale si convennero:

1) misure nel campo della politica dei prezzi per i prodotti agricoli, con conseguenti aumenti di varia misura nei prezzi o nelle maggiorazioni mensili dei cereali, riso, latte, carne bovina, zucchero e semi oleosi;

2) azioni comuni nel settore delle strutture (di cui si tratterà particolareggiatamente in seguito);

3) misure da applicare successivamente da parte degli Stati membri e relative al rimboschimento e all'impedimento dell'estensione delle superfici utilizzate per fini agricoli;

4) misure finanziarie per la realizzazione di programmi di riforma;

5) criteri per la revisione della politica degli aiuti in agricoltura;

6) misure per la creazione di nuovi posti di lavoro nella regioni con eccedenza di popolazione agricola attiva e per la ristrutturazione e il rifinanziamento del Fondo sociale europeo.

Di tutte le azioni che la Risoluzione ritenne necessarie, quelle comuni nel settore delle strutture erano le più rilevanti e determinanti ai fini dell'intero piano di riforma dell'agricoltura.

Tali azioni dovevano essere attuate mediante misure che gli Stati membri avrebbero adottato sul piano legislativo, regolamentare e amministrativo. Preciso che la Risoluzione è una specie di accordo politico di programma, che il Consiglio ha fissato per sé e la Commissione per l'attuazione della riforma dell'agricoltura comunitaria e che richiede una successiva attività normativa del Consiglio (Corte di giustizia, sentt. in cause 90 e 91/63 in *Raccolta*, 1964, 1232), si può concludere sul punto elencando ciò che di massima stabiliva la Risoluzione per la riforma delle strutture agricole europee.

Le misure stabilite a favore di coloro che desideravano cessare l'attività agricola prevedevano:

- a) che gli Stati membri istituissero un regime di aiuti a favore dei conduttori agricoli, proprietari o non proprietari, a condizione che cessassero l'attività agricola e accettassero che le superfici agricole da essi coltivate venissero destinate ad aziende in fase di ammodernamento o a fini non agricoli;
- b) che si attuasse un regime di aiuti per gli agricoltori desiderosi di dedicarsi a una attività extragricola;
- c) una raccomandazione diretta agli Stati membri di istituire un sistema di borse di studio a favore dei figli di agricoltori di condizioni modeste.

Le misure stabilite a favore di coloro che continuavano l'attività agricola prevedevano:

- a) un regime di aiuti selettivo a favore dei conduttori agricoli esercenti a titolo principale che avessero una capacità professionale sufficiente e che avessero presentato un piano di sviluppo aziendale approvato che prevedesse che l'azienda da ammodernare avrebbe raggiunto, in linea di massima in 6 anni, prorogabili in alcune regioni, una redditività tale da consentire a una o due unità lavorative un reddito di lavoro paragonabile – non uguale quindi, ma neppure troppo diverso – a quello di cui beneficiavano coloro che svolgevano attività non agricole nella regione;
- b) la messa a disposizione, in via prioritaria alle aziende per le quali era stato presentato il piano di sviluppo, delle superfici agricole rese disponibili nel quadro dell'azione comune connessa alla cessazione dell'attività agricola;
- c) una raccomandazione agli Stati membri di adottare provvedimenti legislativi che permettessero le affittanze a lungo termine.

La Risoluzione del Consiglio aveva dunque accolto largamente i criteri suggeriti nel Memorandum e nelle proposte della Commissione, anche se non assumeva il carattere dettagliato di queste ultime e in più casi evitava di prendere precise posizioni su argomenti per qualche verso discutibili e sotto l'aspetto tecnico e sotto quello economico, mentre in altri casi prudentemente ripiegava sulla raccomandazione, ritenendo indispensabile assumere posizione su certi problemi ma altresì reputando, correttamente, che strumenti giuridici più vincolanti non sarebbero stati legittimamente utilizzabili.

Prima di passare all'esame degli atti emanati dal Consiglio in applicazione della Risoluzione del 1971, occorre ricordare che nel periodo intercorso fra la formulazione del 2° Piano Mansholt e la Risoluzione ora esaminata venne emanato il *reg. 729/70 relativo al finanziamento della politica agricola comune* (G.U.C.E. n. L 94/13 del 1970), destinato ad abrogare il *reg. 17/64* una vol-

ta realizzata la sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità (art. 16) e – relativamente alla sezione orientamento – quando l'importo annuo delle somme destinate al finanziamento comunitario delle azioni comuni intraprese per realizzare gli obiettivi definiti all'art. 39, par. 1, lett. a) del Trattato, comprese le modifiche di *struttura necessarie per il buon funzionamento del mercato comune*, avesse raggiunto 285 milioni di unità di conto. Si riparla in questa definizione solo di modifiche di struttura necessarie per il buon *funzionamento* del mercato comune perché ogni riferimento allo *sviluppo* dello stesso parve, agli estensori delle norme, superfluo in relazione al fatto che era ormai superata la fase transitoria, che invece era sottoposta alle norme del reg. 17/64.

#### 5. GLI ELEMENTI FONDAMENTALI DELLE DIRETTIVE 72/159, 160 E 161

Le tre direttive del 1972 concernevano rispettivamente la modernizzazione delle aziende (direttiva 72/159), la cessazione dell'attività agricola (direttiva 72/160) e l'informazione socio-economica degli agricoltori (direttiva 72/161), e prevedevano azioni della durata di dieci anni (G.U.C.E. n. L 96/1 del 1972).

Il regime selettivo di incoraggiamento alla modernizzazione delle aziende agricole doveva essere istituito dagli Stati membri e doveva prevedere la concessione di aiuti a tutti gli agricoltori che, avendo presentato un piano di sviluppo, dimostrassero di poter arrivare a raggiungere, in un dato tempo, un reddito da lavoro comparabile a quello degli altri settori non agricoli della regione (art. 4, dir. 72/159).

A questo fine erano considerate aziende agricole in grado di svilupparsi quelle il cui imprenditore esercitava l'attività agricola a titolo principale, possedeva una sufficiente capacità professionale, e aveva elaborato un piano di sviluppo dell'impresa durante la cui attuazione si era impegnato a tenere una contabilità (par. 1, art. 2, dir. 72/159).

È significativo il fatto che la direttiva stabilisse che il piano di sviluppo potesse essere presentato da aziende che non consentivano di raggiungere o minacciavano di non conservare un reddito da lavoro sufficiente; pertanto il piano doveva dimostrare che, una volta attuato, l'azienda agricola avrebbe raggiunto,

in linea di massima, per una o due U.L.U. [unità di lavoro umano – N.d.R], di almeno un reddito da lavoro comparabile a quello di cui beneficiano le attività non agricole della zona.

La riforma delle strutture aveva dunque, come già rilevato, abbandonato i progetti di razionalizzazione avanzata del 2° Piano Mansholt per aderire alle pressioni degli Stati membri, favorevoli a conservare, quanto più possibile, le piccole imprese agricole, anche quelle capaci di dar lavoro a una sola persona; con ciò si è fortemente modificato il significato socio-economico dell'intero programma.

Le misure favorevoli per gli imprenditori che ammodernavano la propria azienda consistevano principalmente nella messa a loro disposizione, in via prioritaria, delle terre rese libere in applicazione della direttiva 72/160 e in aiuti sotto forma di abbuono di interessi per gli investimenti necessari per l'attuazione del piano di sviluppo, escluse le spese per l'acquisto di terre, di bestiame vivo suino e avicolo e di vitelli destinati all'ingrasso.

La direttiva 72/159 prevedeva dunque l'istituzione, da parte degli Stati membri, di un regime di incoraggiamento alla tenuta della contabilità delle aziende agricole; la concessione, da parte degli Stati membri, di aiuti di avviamento alle associazioni riconosciute aventi come scopo l'assistenza interaziendale, una più razionale utilizzazione in comune del materiale agricolo o una attività in comune; l'istituzione da parte degli Stati membri di un regime di aiuti nazionali per l'irrigazione e la ricomposizione, cui la Comunità poteva partecipare, a determinate condizioni, con contributi finanziari; il divieto di aiuti agli investimenti nelle aziende già ammodernate, salve alcune eccezioni relative alla costruzione di fabbricati e all'esecuzione di opere di miglioramento fondiario (artt. 11-14, dir. 72/159).

È di notevole rilevanza, inoltre, il disposto del par. 2 dell'art. 14, dato che in esso, oltre alla concessione transitoria di aiuti a determinate categorie d'aziende che non rientravano nelle previsioni della direttiva 75/159 né in quelle della direttiva 72/160, si prevedeva che

gli Stati membri possono instaurare un regime speciale di aiuti per talune zone in cui il mantenimento di un livello minimo di popolazione non sia garantito e sia indispensabile un minimo di attività agricola per la conservazione dell'ambiente naturale. Il Consiglio adotta, secondo la procedura di cui all'art 43 del Trattato, i criteri per definire tali zone e per applicare detto regime;

l'importanza di questa ultima disposizione è evidente ove si ponga mente alle molte zone montane, in cui operano aziende agricole marginali, presenti nella Comunità e in particolare in Italia.

Il problema venne ripreso in sede comunitaria, ove si ritenne che il regime speciale instaurabile da parte degli Stati membri a favore di certe zone svantaggiate

dovesse ottenere un importante aiuto comunitario: da ciò la direttiva C.E.E. del Consiglio 75/268 del 28 aprile 1975 sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate di cui si parlerà più avanti (G.U.C.E. n. L 129/1 del 1975).

Quanto all'aspetto finanziario, per il quale si rinvia al titolo III della direttiva 72/159, può qui rilevarsi come le azioni intraprese per realizzare le finalità dell'ammodernamento delle aziende agricole dovevano considerarsi azioni comuni ai sensi dell'art. 6 del reg. 729/70 del Consiglio, del 21 aprile 1970, relativo al finanziamento della politica agricola comune.

Il regime di incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola e alla destinazione della superficie agricola utilizzata a scopi di miglioramento delle strutture doveva essere istituito dagli Stati membri e si realizzava attraverso la concessione

di un'indennità annua agli imprenditori agricoli di età compresa tra i 55 e i 65 anni che esercitano l'attività agricola a titolo principale e ne facciano richiesta,

e che cessino l'attività, e la concessione di un premio

calcolato in funzione della superficie agricola utilizzata resa disponibile, agli imprenditori agricoli che ne facciano richiesta.

Era prevista, inoltre, la concessione di una indennità annua

ai salariali e coadiuvanti familiari permanenti agricoli, di età compresa fra i 55 e i 65 anni, che ne facciano richiesta, che si impegnino a non esercitare più un'attività agricola

e che fossero occupati in aziende i cui imprenditori beneficiassero delle sopra ricordate misure, fruissero di un regime di sicurezza sociale e rispondessero alla nozione di salariato agricolo a titolo permanente o di coadiuvante familiare agricolo definita da ciascuno Stato membro.

Oltre a quella di salariato e di coadiuvante, gli Stati membri dovevano definire la nozione di imprenditore agricolo a titolo principale, nonché precisare le condizioni in cui si considerava cessata l'attività agricola, il tutto ai sensi della direttiva 72/160.

Di grande rilevanza l'art. 5 della direttiva in esame; esso stabiliva:

1. la superficie agricola utilizzata, resa disponibile dai beneficiari delle misure di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettere *a*) e *b*), deve, in una proporzione dell'85% almeno:

*a*) essere affittata per almeno 12 anni o venduta o ceduta in enfiteusi agli imprenditori agricoli che beneficino delle misure di incoraggiamento previste dall'articolo 8 della direttiva relativa all'ammodernamento delle aziende,

*b)* essere sottratta in modo duraturo all'utilizzazione agricola, per essere destinata in particolare all'imboschimento, ad attività ricreative e alla salute pubblica, o ad altri fini di pubblica utilità.

2. Tuttavia, qualora si costati che non esistono imprenditori rispondenti alle condizioni di cui al par. 1, lettera *a)*, la superficie agricola utilizzata resa disponibile può essere destinata ad altre aziende, a condizioni definite dagli Stati membri.

3. La superficie agricola utilizzata resa disponibile può altresì essere offerta in affitto per almeno 12 anni o in vendita ad organismi fondiari designati dagli Stati membri, per essere destinata ad uno degli scopi di cui al paragrafo 1. Tali organismi possono definire le condizioni della sua utilizzazione provvisoria.

Quanto al punto di vista finanziario, del quale la direttiva si occupava al titolo II, si può rilevare che anche le misure ora descritte costituivano un'azione comune ai sensi dell'art. 6, par. 1, del reg. 729/70, cui si applicavano le disposizioni dell'art. 6, par. 5 del medesimo regolamento; mentre il F.E.O.G.A., Sezione orientamento, di norma rimborsava il 25% delle spese imputabili, per le azioni realizzate nelle zone agricole riconosciute svantaggiate dal Consiglio, in cui alla data di entrata in vigore della direttiva non si applicavano ancora misure di incoraggiamento a cessare l'attività agricola, gli Stati membri ottenevano un rimborso comunitario del 65% delle spese imputabili (parr. 2, 3, 4, art. 10, dir. 72/160).

L'informazione socio-economica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano nell'agricoltura era la finalità perseguita dalla direttiva 72/161; gli Stati membri dovevano dunque istituire un regime inteso a sviluppare l'informazione socio-economica degli imprenditori, dei salariati e dei coadiuvanti familiari attraverso la creazione e lo sviluppo di servizi di informazione, pubblici ovvero espressamente designati e riconosciuti o, all'interno di servizi già esistenti, di sezioni specializzate di informazione, nonché attraverso l'assunzione delle spese di formazione e di perfezionamento dei consulenti socio-economici, compresa l'eventuale concessione di premi o di indennità di frequenza dei tirocini o corsi.

Quanto alla qualificazione professionale di coloro che lavoravano nell'agricoltura, gli Stati membri dovevano istituire un regime di incoraggiamento alla promozione e all'adattamento professionale agricolo attraverso la creazione di centri o mediante tirocini di formazione e di perfezionamento professionale, pubblici o espressamente designati e riconosciuti, capaci di fornire una formazione complementare, sia generale che tecnica ed economica.

Quanto all'aspetto finanziario della direttiva 72/161, anch'esso faceva richiamo al reg. 729/70, e prevedeva un contributo del F.E.O.G.A. pari al 25% delle spese realmente effettuate, ovvero di un importo determinato forfaitariamente.

A proposito di quest'ultima direttiva può osservarsi che – a differenza delle direttive 72/159 e 160 – essa realizzava in concreto la previsione della lett. *a*) dell'art. 41, il quale espressamente stabilisce che per conseguire gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato possa essere realizzato, nell'ambito della politica agricola comune,

un coordinamento efficace degli sforzi intrapresi nei settori della formazione professionale, della ricerca e della divulgazione dell'agronomia che possono comportare progetti e istituzioni finanziarie in comune.

Le dir. 72/159, 160 e 161 hanno cessato di essere applicabili con la piena entrata in vigore del reg. 797/85 e delle misure nazionali di sua attuazione (artt. 32 e 33, reg. 797/85, *cit.*).

## 6. LA DIRETTIVA 75/268

Prima di esaminare le più salienti disposizioni di questa direttiva, è opportuno porre in rilievo le considerazioni fatte sull'argomento in sede comunitaria, che trovano per lo più eco in alcuni «considerando» premessi alla direttiva stessa.

Si può infatti osservare che se la politica dei prezzi dei prodotti agricoli non poteva servire alla razionalizzazione delle strutture produttive, a maggior ragione essa è insufficiente per risolvere i problemi delle zone svantaggiate; in quest'ultime infatti la produzione unitaria dei seminativi è minore mentre i costi di produzione e di raccolta sono maggiori in assoluto, e non solo per unità di terreno coltivato, a causa di pendii e altri ostacoli naturali che mal si conciliano con la meccanizzazione. La stessa riforma agraria comunitaria del 1972 abbisognava dunque del completamento dato dalla direttiva 75/268. È infatti impensabile porre sullo stesso piano agricoltori di zone fertili e altri di zone svantaggiate; questi ultimi non possono di norma raggiungere – senza interventi più incisivi di quelli ordinari – «redditi comparabili», né investire remunerativamente il loro denaro in agricoltura.

D'altra parte è sicuramente necessario garantire la conservazione dell'ambiente naturale nelle zone montane e in alcune altre zone svantaggiate; e appare certo che tale risultato è possibile soprattutto attraverso il mantenimento dell'attività agricola in quei territori.

Orbene, la necessità di mantenere abitate e coltivate le zone svantaggiate, che in condizioni di parità di presupposti non potrebbero produrre

a costi ragionevoli, e l'impossibilità pratica di garantire prezzi dei prodotti agricoli maggiori agli agricoltori svantaggiati sì da compensare i loro più elevati costi, hanno indotto il Consiglio della C.E.E. a emanare, a completamento delle misure previste dalla direttiva 72/159, la direttiva 75/268, che istituisce un *regime particolare di aiuti in favore delle zone agricole svantaggiate*.

Con la dir. 75/268 gli Stati membri erano autorizzati a istituire un regime particolare di aiuti destinati a incentivare le attività agricole e a migliorare il reddito degli agricoltori delle zone svantaggiate (artt. 1 e 4, dir. 75/268).

L'elenco di tali zone fu stabilito dal Consiglio sulla base delle comunicazioni fatte dagli Stati membri alla Commissione.

Le zone svantaggiate dovevano avere le caratteristiche enunciate dall'art. 3 della dir. 75/268, che così recita:

1) Le zone agricole svantaggiate comprendono zone di montagna nelle quali l'attività agricola è necessaria per assicurare la conservazione dell'ambiente naturale, soprattutto per proteggere dall'erosione o per rispondere ad esigenze turistiche, ed altre zone in cui non sono assicurati il mantenimento di un livello minimo di popolazione o la conservazione dell'ambiente naturale.

2) Tali zone devono essere dotate di infrastrutture sufficienti, in particolare per quanto concerne le vie di accesso alle aziende, l'elettricità e l'acqua potabile e, per le zone a vocazione turistica, la depurazione delle acque. In mancanza di tali infrastrutture, occorre prevederne la realizzazione a breve scadenza nei relativi programmi pubblici.

3) Le zone di montagna sono composte di comuni o parti di comuni che devono essere caratterizzati da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e un notevole aumento dei costi dei lavori

– a causa dell'esistenza di condizioni climatiche molto difficili, dovute all'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato,

– ovvero, ad un'altitudine inferiore, a causa dell'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso,

– ovvero, quando lo svantaggio derivante da ciascuno dei fattori presi separatamente è meno accentuato, a causa della combinazione dei due fattori, purché la loro combinazione comporti uno svantaggio equivalente a quello che deriva dalle situazioni considerate nei primi due trattini.

4) Le zone svantaggiate minacciate di spopolamento e nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale, sono composte di tenitori agricoli omogenei sotto il profilo delle condizioni naturali di produzione, che devono rispondere simultaneamente alle seguenti caratteristiche:

a) esistenza di terre poco produttive, poco idonee alla coltura e all'intensificazione, le cui scarse potenzialità non possono essere migliorate senza costi eccessivi e che si prestano soprattutto all'allevamento estensivo;

b) a causa della scarsa produttività dell'ambiente naturale, ottenimento di risultati notevolmente inferiori alla media quanto ai principali indici che caratterizzano la situazione economica dell'agricoltura;



c) scarsa densità, o tendenza alla regressione demografica, di una popolazione dipendente in modo preponderante dall'attività agricola e la cui contrazione accelerata comprometterebbe la vitalità e il popolamento della zona medesima.

5) Possono essere assimilate alle zone svantaggiate ai sensi del presente articolo, limitate zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici e nelle quali il mantenimento dell'attività agricola è necessario per assicurare la conservazione dell'ambiente naturale e la vocazione turistica o per motivi di protezione costiera. La superficie complessiva di tali zone non può superare, in uno Stato membro, il 2,5% della superficie di tale Stato.

Il regime particolare di aiuti previsto per le zone svantaggiate, che poteva essere applicato in tutto o in parte dagli Stati membri, comprendeva la concessione di una indennità compensativa per sopperire agli svantaggi naturali, la concessione degli aiuti previsti dalla direttiva 72/159 per le aziende in grado di svilupparsi, come misure speciali a favore delle aziende agricole delle zone svantaggiate e di montagna in grado di svilupparsi, la concessione di aiuti agli investimenti collettivi e la concessione di aiuti nazionali alle aziende.

a) L'indennità compensativa. Essa poteva essere concessa annualmente dagli Stati membri, limitatamente, in funzione degli svantaggi naturali permanenti descritti dall'art. 3 della direttiva 75/268 (art. 5, dir. 75/268).

L'art. 6 della direttiva precisava chi poteva essere il destinatario dell'indennità:

1) Allorché gli Stati membri concedono un'indennità compensativa, ne sono beneficiari gli imprenditori agricoli che coltivano almeno 3 ettari di superficie agricola utilizzata e che si impegnano a proseguire un'attività agricola conforme agli obiettivi della presente direttiva per almeno un quinquennio; può essere esonerato da tale impegno l'imprenditore che cessa l'attività agricola alle condizioni previste dall'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 72/160 C.E.E. del Consiglio, del 17 aprile 1972, concernente l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola ed alla destinazione della superficie agricola utilizzata a scopi di miglioramento di strutture. L'imprenditore è altresì esonerato da tale impegno in caso di forza maggiore e soprattutto in caso di espropriazione o d'acquisizione per motivi di pubblica utilità.

L'imprenditore che percepisce una pensione di anzianità è esonerato dall'impegno previsto al comma precedente.

2) Gli Stati membri possono prevedere condizioni complementari o limitative per la concessione dell'indennità compensativa.

Gli importi dell'indennità compensativa erano fissati dagli Stati membri in funzione della gravità degli svantaggi naturali, secondo i criteri dell'art. 7 della direttiva 75/268.

*b)* Misure speciali a favore delle aziende agricole in grado di svilupparsi. Esse consistevano in un abbuono dell'onere finanziario sostenuto dal beneficiario del regime d'incoraggiamento previsto dalla direttiva 72/159 a favore degli imprenditori che presentavano un piano di sviluppo e in una maggiorazione del premio d'orientamento previsto dall'art. 10 della direttiva 75/159 (art. 9, par. 1 e 2, dir. 75/268).

È da rilevare, tra l'altro, che il beneficiario dell'indennità compensativa descritta poteva includerla nel reddito da lavoro da conseguirsi una volta ultimata la realizzazione del piano di sviluppo di cui alla direttiva 72/159, così come lo stesso beneficiario aveva diritto al regime di incoraggiamento anche se la percentuale massima dei redditi provenienti dall'esercizio di attività non agricole superava il 20%, purché essa non superasse il 50%; infine, il reddito da lavoro proveniente dall'azienda agricola di montagna poteva corrispondere, una volta ultimata l'attuazione del piano di sviluppo, anche solo al 70% del reddito da lavoro comparabile per una unità di lavoro umano (art. 9, par. 3 e 10, dir. 75/268).

*c)* Aiuti collettivi. Essi potevano essere concessi dagli Stati per la produzione foraggera, per la sistemazione e l'attrezzatura di pascoli e di alpeggi sfruttati in comune (art. 11, dir. 75/268).

*d)* Aiuti nazionali. Gli Stati membri potevano concedere aiuti agli investimenti in aziende non in grado di raggiungere il reddito da lavoro previsto dalla direttiva 72/159 e neppure il 70% del reddito da lavoro comparabile per una unità di lavoro umano (limite stabilito da questa stessa direttiva all'art. 10, par. 1) e ciò all'evidente fine di mantenere in vita anche strutture produttive assai modeste e per consentire, di conseguenza, la conservazione di un tessuto sociale che garantisce la permanenza di persone in zone altrimenti destinate a un ulteriore grave spopolamento.

Le misure previste dalla direttiva erano assoggettate a disposizioni finanziarie che prevedevano, tra l'altro, l'imputabilità delle spese relative all'indennità compensativa, di cui fosse beneficiario un agricoltore che non percepisse una pensione di anzianità, nella misura del 25% a carico del F.E.O.G.A., Sezione orientamento.

## 7. LA PRIMA RIFORMA COMUNITARIA DELL'AGRICOLTURA E LA SUA APPLICAZIONE IN ITALIA

Le leggi 9 maggio 1975, n. 153, e 10 maggio 1976, n. 352, hanno dato attuazione in Italia alla riforma agraria comunitaria.

Entrambe ripetevano abbastanza pedissequamente il contenuto delle direttive della C.E.E.; pertanto, piuttosto che compiere l'esame di esse in generale, pare conveniente osservarne alcuni aspetti specifici, la cui rilevanza è stata tale da produrre il sostanziale fallimento della riforma, che peraltro ha avuto mediocri risultati anche negli altri paesi della C.E.E., probabilmente per l'esiguità degli incentivi da un lato, per il continuo aumento dei prezzi dei prodotti agricoli e la crisi occupazionale generale dall'altro lato.

Per prima cosa sembra conveniente stabilire come fossero state individuate le persone a favore delle quali era previsto l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola: si trattava di imprenditori titolari di aziende agricole inferiori a 15 ettari aventi più di 55 anni e meno di 65, che dedicavano almeno il 50% del loro tempo di lavoro e ricavano almeno il 50% del reddito complessivo di lavoro nell'azienda agricola. Essi potevano essere proprietari conduttori, affittuari, enfiteuti, mezzadri e coloni, purché il terreno di cui si cessava la coltivazione venisse destinato agli scopi previsti dalla riforma (art. 12, l. 153/75).

Avevano inoltre diritto all'indennità, a richiesta e se avevano un'età compresa fra i 55 e 65 anni, i coadiuvanti familiari permanenti agricoli nonché i lavoratori agricoli dipendenti a carattere permanente che prestavano la loro attività in aziende il cui titolare «benefici delle misure previste dalla presente legge», e quindi – a stretto rigore – anche di quelle relative all'applicazione delle direttive 72/159 e 72/161, mentre appare ovvio che ci si riferiva alle sole norme di attuazione della direttiva 72/160 (art. 13, l. 153/75).

Quanto all'ammontare dell'indennità essa era assai modesta: 900 U.C. (unità di conto) per gli imprenditori coniugati, 600 U.C. per tutti gli altri aventi diritto; considerando che l'indennità era inoltre concedibile solo a chi si impegnavano a non lavorare più nell'agricoltura – ed è pensabile che persone anziane ben difficilmente volessero intraprendere nuove attività o imparare un nuovo lavoro – si può subito osservare che, ben difficilmente, la disposizione avrebbe potuto invogliare l'agricoltore a cessare l'attività.

Ma non è stato questo il maggiore ostacolo alla realizzazione della riforma comunitaria; l'altra condizione – e cioè la messa a disposizione dei terreni di cui si cessava la coltivazione – avrebbe dovuto attuarsi non tanto con la vendita, pure possibile secondo la legge ma non certo attuabile su vasta scala, quanto con l'affitto per almeno 15 anni (art. 37, l. 153/75). L'adempimento di questa condizione era quindi pressoché impossibile, dato che le norme nazionali regolanti l'affitto erano sfavorevoli al proprietario; tuttavia, poiché chi metteva a disposizione il terreno aveva anche diritto al premio di apporto strutturale, si potrebbe ritenere che almeno per costui avrebbe potuto scattare la molla dell'interesse, su cui faceva leva l'intera riforma.

Non è stato invece così, poiché tale premio era pari a sei o otto annualità del canone d'affitto determinato in base alle vigenti disposizioni in materia di equo canone, e quindi di estrema esiguità (art. 42, commi 3° e 4°, l. 153/75).

La modestia dei premi, la gravità degli obblighi, la difficoltà di cambiamento di attività sono dunque gli ostacoli che hanno reso inapplicabile la riforma comunitaria del 1972.

Non ci sono osservazioni rilevanti da fare sulle norme di applicazione della direttiva 75/268, contenute nella legge n. 352 del 1976, mentre resta da esaminare un importante aspetto di entrambe le leggi, ove esse affrontano il rapporto fra norme statuali e regionali.

La legge n. 153 del 1975 stabiliva che le Regioni a statuto ordinario potessero con proprie leggi regolare la materia di attuazione delle direttive del 1972 per adattarle alle esigenze dei singoli territori regionali o zone agricole, purché in ogni caso fossero rispettati i limiti stabiliti dalle direttive comunitarie nonché i principi fondamentali della stessa legge (comma 1°, art. 2, l. 153/75); lo stesso era stabilito per le Regioni a statuto speciale, che potevano però derogare alla disciplina fissata dalla stessa legge n. 153 del 1975, purché fossero rispettati i suoi principi fondamentali e quelli delle riforme agrarie ed economico-sociali della Repubblica. Le Regioni dovevano provvedere entro 2 anni e comunicare il progetto di legge al Consiglio dei Ministri affinché quest'ultimo adempisse all'obbligo di sottoporli alla Commissione della C.E.E.

L'ultimo comma dell'art. 1 stabiliva infine che

fino a quando le regioni (...) non avranno provveduto con le proprie leggi, (...) si applicano nei loro territori le disposizioni della presente legge, fatte salve le disposizioni già contenute in leggi regionali vigenti purché non in contrasto con i limiti stabiliti.

È interessante mettere in rilievo il meccanismo previsto dalla legge in caso di c.d. inattività regionale nell'attuazione delle direttive, ipotesi che è diversa dall'inattività legislativa di cui all'ultimo comma dell'art. 1, che aveva lo scopo di riempire *a priori* un eventuale vuoto legislativo regionale e quindi di evitare responsabilità internazionali dello Stato per violazione degli obblighi di cui agli artt. 189 e 5 del Trattato C.E.E. Si disponeva, dunque, che in caso di persistente inadempimento degli organi regionali nello svolgimento delle attività amministrative di attuazione delle direttive comunitarie, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'agricoltura e foreste, sentito il presidente della giunta regionale interessata, autorizzasse il Ministro per l'agricoltura e le foreste a disporre il compimento

degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale (art. 27, 1. 153/75, riconosciuto legittimo dalla Corte costituzionale con sent. n. 182 del 1976).

La legge n. 352 del 1976 prevedeva invece una regolamentazione in parte diversa: essa fissava il termine di sei mesi alle Regioni per disciplinare con proprie leggi la materia nell'ambito delle loro competenze e richiamava l'applicazione – anche nell'attuazione della direttiva sulla montagna e zone svantaggiate – di alcuni articoli della legge n. 153 del 1975, in particolare dei commi 4°, 5° e 6° dell'art. 2, relativi all'adattamento entro due anni della legislazione regionale alla legge di attuazione della riforma comunitaria, all'obbligo di comunicazione dei progetti e delle leggi adottate alla Presidenza del Consiglio, all'applicabilità della legge nazionale fino a quando le Regioni avessero provveduto con loro leggi (commi 3°, 4° e 5°, art. 11, 1. 352/76).

Sembrerebbe, dunque, che il rimedio all'inattività legislativa di cui sopra fosse ancora quello della legge n. 153 del 1975; si deve però osservare che più oltre la legge stabiliva che qualora risultasse una accertata inattività da parte degli organi regionali nel disciplinare con legge e nell'attuare il regime di aiuti prescritto dalla direttiva 75/268, al punto da comportare inadempimento degli obblighi comunitari, il Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro per l'agricoltura e le foreste, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, sentita la Regione interessata, avesse facoltà di prescrivere un congruo termine alla Regione per provvedere, e di adottare, trascorso il termine predetto, i provvedimenti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale (art. 2, 1. 352/76).

In realtà la norma contenuta nell'art. 2 corrispondeva a quella di cui all'art. 27 della legge n. 153 del 1975 così come il 3° e 4° comma dell'art. 1 della legge n. 352 del 1976 corrispondevano approssimativamente all'art. 26 della legge n. 153 del 1975; si trattava dunque di rimedi alla c.d. inattività regionale.

In ogni caso è interessante osservare qualche modificazione nel procedimento previsto: si era aggiunto il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e si era inserita una specie di remissione in termini della Regione affinché provvedesse; in sostanza il procedimento non era mutato in modo rilevante, anche se sicuramente si era appesantito.

## 8. LA RIFORMA DEL 1985 E QUELLE DEGLI ANNI '90

L'insuccesso di questo primo tentativo di riforma provocò l'adozione del reg. 797/85, più volte modificato e codificato poi nel reg. 2328/91 e poi da un

nuovo regolamento di codifica delle ulteriori modifiche, il 950/97, del 20 maggio 1997, in GUCE L 142 del 1997.

Di certo si può osservare che la Comunità, se ha avuto un grande successo nell'OCM, testimoniato dalla trasformazione del suo territorio da zona deficitaria di prodotti agricoli a esportatore netto di questi (l'unico deficit sensibile era quello nella produzione del legno – non considerato prodotto agricolo dall'allegato II del trattato, ma pur sempre importantissimo prodotto dell'agricoltura intesa in senso proprio – che si è fortemente ridimensionato con l'adesione di Svezia e Finlandia), ha facilitato, proprio con questo successo il mantenimento di strutture produttive di modeste dimensioni medie, il che propone ancora grossi problemi di reddito, che vengono, a seguito della firma del trattato di Marrakech e dell'Accordo agricolo in esso contenuto, risolti con l'erogazione di aiuti al reddito sganciati dalla produzione. Si può, dunque, affermare che la politica conservatrice dal punto di vista strutturale ha perpetuato i problemi che fin dall'origine la Comunità sopportava al fine di garantire un reddito equo agli agricoltori. Tuttavia l'attuale soluzione – riduzione dei prezzi e sostegno diretto al reddito – serve probabilmente a potenziare le efficienze di alcuni, almeno, dei settori produttivi agrari, mentre per altri ripropone, perpetuandolo, il sistema assistenzialistico. Dunque, oggi un mercato aperto alla concorrenza mondiale funziona come elemento razionalizzante delle strutture agrarie, e ciò sembrò, ai consiglieri che stanno vicino alla Commissione, potesse accadere, in via generale, senza che l'agricoltura europea rinunciasse alla sua sostanziale caratteristica di essere fondata sulla famiglia coltivatrice, posto che le dimensioni di un fondo coltivabile da una famiglia sono diventate di gran lunga superiori a quelle di un tempo; le esperienze più recenti sembrano, tuttavia, dimostrare il contrario.

La mancata riforma delle strutture agrarie, insomma, si sta “involontariamente” realizzando attraverso l'adattamento alla realtà del mercato, e le misure di accompagnamento che il II piano Mansholt aveva previsto sono sostituite da forme integrative del reddito slegate dai prezzi dei prodotti, ma anche da altri interventi vuoi mirati a rendere meno difficile l'abbandono, vuoi volti a favorire coltivazioni meno inquinanti – e dunque utili all'ambiente e a combattere le eccedenze – vuoi a fornire ai produttori strumenti anche mercantili che consentano loro di collocare a migliori condizioni i loro prodotti, vuoi, infine, a favorire il mantenimento di una sufficiente popolazione rurale.

Il reg. 950/97 è relativo «al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole» e costituiva, anch'esso, un testo di codificazione del precedente regolamento (il n. 2328/91) molte volte modificato; esso prevedeva, data l'abroga-

zione delle azioni obbligatorie stabilite nel reg. 797/85, solo azioni facoltative; si trattava, dunque, di un regolamento che

- autorizzava tutte le azioni anche se in deroga alle norme sulla concorrenza che potevano essere invocate e che
- assicurava il cofinanziamento comunitario per alcune delle azioni poste in essere dagli Stati.

Le finalità del regolamento erano descritte nell'art. 1 (riequilibrare domanda e offerta di prodotti agricoli, migliorare l'efficienza delle imprese, mantenere in essere un tessuto sociale nelle zone rurali anche svantaggiate, contribuire alla tutela dell'ambiente). Gli scopi erano molto lontani da quelli produttivistici che caratterizzavano i primi interventi strutturali comunitari e le azioni nazionali di bonifica e simili; si aveva, piuttosto, di mira la conservazione del tessuto sociale di zone a rischio grave di spopolamento e a tal fine si finanzia anche la riorganizzazione delle strutture produttive, anche sostenendo attività complementari non agricole; la protezione dell'ambiente; la diminuzione dell'offerta di prodotti agricoli eccedentari.

Le azioni cofinanziate dalla Comunità erano:

- gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole, per rafforzarne la redditività. Essi erano concessi agli IATP (cioè agli imprenditori agricoli che possedevano una sufficiente capacità professionale, che presentavano un piano di miglioramento materiale dell'azienda, che si impegnavano a tenere almeno una contabilità semplificata) ma gli Stati potevano limitare il regime alle aziende agricole a carattere familiare ovvero agli imprenditori agricoli «a tempo parziale», che ricavano almeno il 50% del loro reddito dalle attività agricole, forestali, turistiche o artigianali o dalla conservazione dello spazio naturale anche attraverso sovvenzioni pubbliche, purché, comunque, il reddito proveniente dall'attività propriamente agricola non fosse inferiore al 25% del reddito totale e il tempo di lavoro dedicato alle attività aziendali fosse almeno pari al 50% del tempo di lavoro totale. Appare evidente il perdere di rilievo della stessa figura dell'IATP (la cui definizione era rimessa agli Stati membri con la formula ormai usuale: v. il par. 5 dell'art. 5 del reg. 950/97) e l'aumentato peso, nel giudizio di meritevolezza, che si attribuiva al mantenimento di una certa attività agricola – che assicura la presenza nel territorio dell'interessato – anche a costo di finanziare iniziative extra agricole (v. art. 6 del reg. 950/97, e in part. le lett. b) e f) del par. 1), e ciò soprattutto nelle zone svantaggiate (v. il par. 2 dell'art. 7 del regolamento);
- le misure specifiche a favore dei giovani agricoltori (che sono coloro che non hanno compiuto 40 anni!) che si insediassero in una azienda agricola

come capi d'azienda, o come IATP, ovvero che trasformassero la loro posizione da agricoltore a tempo parziale in IATP (ma anche qui gli Stati potevano attivare il regime anche per gli agricoltori a tempo parziale descritti sopra per il piano di miglioramento);

- gli aiuti all'introduzione della contabilità (art. 13 del regolamento);
- gli aiuti per l'avviamento di associazioni di agricoltori (art. 14 del regolamento);
- gli aiuti per l'avviamento di servizi di sostituzione (art. 15 del regolamento). Tali servizi erano mirati a consentire vacanze e assenze dall'azienda agli agricoltori, e in particolare agli allevatori, che altrimenti sono legati – se costituenti impresa familiare – ogni giorno alla stalla per l'alimentazione degli animali;
- gli aiuti ai servizi di assistenza alla gestione delle aziende agricole (art. 16 del regolamento). Anche in questo caso si trattava di finanziamenti concessi a iniziative che consentissero la razionalizzazione del lavoro e dell'utilizzo delle attrezzature agricole attraverso «un'assistenza individualizzata in materia di gestione tecnica, economica, finanziaria e amministrativa delle aziende agricole»;
- gli aiuti a favore delle zone agricole svantaggiate (che comprendono anche le zone comprese oltre il 62° parallelo), determinate dal Consiglio sulla base di elenchi forniti dagli Stati (art. 21 del regolamento). Si trattava di aiuti – che tendevano a compensare gli svantaggi che gli agricoltori di queste zone hanno rispetto agli altri, al fine di incentivarli a proseguire l'attività e la permanenza sul territorio – consistenti sia in indennità per talune produzioni animali (art. 19, par. 1, lett. a), sia in indennità per altre produzioni (art. 19, par. 1, lett. b). Nelle zone svantaggiate erano cofinanziati anche aiuti agli investimenti collettivi;
- gli aiuti all'adeguamento della formazione professionale alle esigenze di una agricoltura moderna.

Erano, inoltre, autorizzati, ma non cofinanziati, gli aiuti di Stato agli investimenti nelle aziende agricole al di fuori di quelli previsti per i piani di miglioramento materiale come descritti all'art. 12 del regolamento.

## 9. LE RIFORME DOPO IL 2000

Nel 2005 si è deciso di sopprimere il FEAOG e di creare due nuovi fondi, e ciò con l'adozione del reg. 1290/2005, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, pubblicato nella G.U.U.E. 11 agosto



2005, n. L 209, il quale all'art. 2 istituisce, sostenendo espressamente di farlo «al fine di conseguire gli obiettivi della politica agricola comune definiti dal trattato e provvedere al finanziamento delle varie misure contemplate da tale politica, comprese le misure di sviluppo rurale»,

a) il Fondo europeo agricolo di garanzia (di seguito «FEAGA»);

b) il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (di seguito «FEASR»).

Non si può, quindi, non rilevare che, mentre gli interventi strutturali hanno fin dall'inizio dimostrato una debolezza derivante vuoi dalla limitatezza dei poteri riconosciuti alla Comunità dal trattato ma più ancora dalla volontà degli Stati membri di mantenere mano libera in questo sottosettore, vuoi dalla pochezza dei fondi attribuiti alla sezione orientamento del FEAOG, assai importante è stato il sostegno degli interventi sul mercato e per le esportazioni, che andavano via via aumentando con il progredire delle protezioni dei prezzi e con il conseguente vorticoso aumentare della produzione delle principali derrate.

Per sintetizzare si può segnalare che la politica strutturale comunitaria, che ha preso le mosse essenzialmente dalle direttive del 1972, e del 1975 quanto alle zone svantaggiate, ha mirato per un certo periodo a ridurre il numero degli addetti all'agricoltura favorendo l'accorpamento nella conduzione dei terreni grazie al pensionamento degli agricoltori vicini all'età del ritiro, e a favorire l'aumento delle competenze manageriali degli agricoltori.

Lo sforzo, per altro rimesso in larga misura alla volontà degli Stati perché a essi spettava la decisione sulla quantità di incentivi da concedere, cofinanziati dalla Comunità, non ha dato, specie in Italia, risultati soddisfacenti; nel frattempo si andava prendendo sempre più coscienza del problema ambientale, come dimostrano un progetto di piano incluso nel settore agrario assai risalente

I progetti dei differenti piani che avrebbero dovuto essere approvati e poi finanziati agli albori dell'entrata in funzione della sezione orientamento del FEAOG sono stati pubblicati in GUCE n. 254 del 20 ottobre 1967; sull'arg. v. Casadio, *Una politica agricola per l'Europa*, Bologna, 1967, p. 214 ss. I piani avevano evidenti finalità generali strutturali, come risulta anche solo da alcuni loro titoli: ristrutturazione fondiaria, irrigazione, bonifica idraulica, misure forestali.

In sostanza, il settore agrario si è andato progressivamente ampliando attraverso l'emergere di indirizzi di politica legislativa che, anche quando legata al solo sostanziale problema delle produzioni agricole, è stata orientata a ottenere anche risultati ambientalisti, ma non solo. Se si considera il reg. 797/85 e le sue successive modifiche, si deve rilevare come la volontà di conservare la

presenza dell'uomo in territori che rischierebbero l'abbandono abbia indotto il legislatore agrario a prevedere finanziamenti volti a consentire lo sviluppo di attività alternative a quelle agricole nell'azienda agraria, spostando l'accento dalla riduzione del personale agricolo, pur con il mantenimento delle misure per il prepensionamento, all'attenzione verso la conservazione dell'ambiente attraverso il mantenimento di una sufficiente popolazione agricola anche nelle zone svantaggiate.

La misura, introdotta in precedenza a modifica di una regolamentazione tormentata al punto da richiedere due successive codificazioni del reg. 797/85 (con il reg. 2328/91 e con il reg. 950/97), è stata conservata nel reg. 950/97 del 20 maggio 1997, in GUCE L 142 del 2 giugno 1997.

La stessa regolamentazione sulla forestazione, e quella relativa ai cofinanziamenti al settore della trasformazione dei prodotti forestali hanno costituito un esempio di ampliamento del settore agrario, posto che le prime norme in materia fecero ricorso all'art. 235 (ora 352 TFUE) per la base giuridica mentre le più recenti sono state adottate con la procedura di cui all'art. 37 (oggi 43 TFUE) – anche se non si può dimenticare un intervento in senso negativo della Corte di giustizia - a dimostrazione dell'avvenuto consolidamento della "agrarizzazione" della materia, ferme restando le difficoltà insormontabili ad ammettere l'inclusione del legno nell'OCM; d'altra parte come non ricordare gli allargamenti realizzati anche per i bachi da seta, per il cotone e il sughero, prodotti tutti esclusi dall'allegato I, con misure, per altro, sempre strutturali e non di mercato (sull'argomento v. esaustivamente Manservigi, *Seta, cotone, sughero e legno e l'Allegato II del Trattato CEE*, in «Riv. dir. agr.», 1990, I, p. 136 ss.).

I più recenti regolamenti in materia di strutture appaiono sempre più orientati in direzione del sostegno non solo o, addirittura, non tanto dell'agricoltura – produzione, anche se vengono mantenute le tradizionali misure per i prepensionamenti e per i giovani agricoltori, quanto, invece, del territorio agrario, come viene evidenziato dalla medesima rubrica del reg. 1698/2005 (del 20 settembre 2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), pubblicato nella G.U.U.E. 21 ottobre 2005, n. L 277, che abroga, sostituendolo, il reg. 1257/99, che si riferisce al sostegno allo sviluppo rurale, come, d'altra parte, è denominato anche il corrispondente nuovo Fondo (FEASR).

Il passaggio dalla riforma delle strutture produttive agricole allo sviluppo rurale segna, dunque, una modifica importante nelle finalità del II pilastro

della PAC: infatti, il regolamento mette l'accento non solo sui problemi strutturali agricoli, ma allarga il campo di applicazione al territorio che circonda le aziende agrarie, che chiama rurale. D'altra parte anche la precedente regolamentazione del 1999 (reg. 1257/99) ammetteva al finanziamento, per fare un esempio, il restauro di villaggi rurali abbandonati o a rischio di abbandono, e simili.

Per meglio comprendere le finalità del regolamento sembra utile riportare alcuni considerando a esso premessi:

«(1) Una politica comune dello sviluppo rurale dovrebbe accompagnare e integrare le politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune e contribuire così al conseguimento delle finalità di tale politica, enunciate dal trattato. La politica di sviluppo rurale dovrebbe inoltre tener conto degli obiettivi generali della coesione economica e sociale stabiliti dal trattato e concorrere alla loro realizzazione, incorporando nel contempo altre priorità politiche salienti, menzionate nelle conclusioni dei Consigli europei di Lisbona e Göteborg in relazione alla competitività e allo sviluppo sostenibile.

(3) La riforma della politica agricola comune adottata nel giugno 2003 e nell'aprile 2004 ha introdotto sostanziali modifiche, destinate ad avere prevedibilmente un impatto considerevole sull'economia nell'insieme del territorio rurale della Comunità, in termini di modelli di produzione agricola, metodi di gestione del territorio, occupazione e, più in generale, condizioni socioeconomiche delle varie zone rurali.

(5) Poiché l'obiettivo del presente regolamento, cioè lo sviluppo rurale, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri in considerazione dei legami tra lo sviluppo rurale e gli altri strumenti della PAC, delle ampie disparità esistenti tra le varie zone rurali e delle limitate risorse finanziarie di cui dispongono gli Stati membri nell'Unione allargata, e può dunque essere realizzato meglio a livello comunitario, con la garanzia pluriennale dei fondi della Comunità e sulla scorta delle sue priorità, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

Dunque, gli interventi strutturali o, come si dice oggi, di sostegno allo sviluppo rurale, non sono finanziati totalmente dalla Comunità ma cofinanziati, perché questa soluzione sarebbe adottata in applicazione del principio di sussidiarietà; sul punto occorre osservare che, al contrario di quanto accaduto per la OCM e per la stessa riforma del 2003, introducendo il *decoupling* nel so-

stegno agli agricoltori, ove la Comunità finanzia integralmente gli interventi, nella politica “strutturale” si è da sempre operato utilizzando lo strumento del cofinanziamento, anche prima che nel trattato fosse introdotto il principio di sussidiarietà (oggi confermato dall’art. 5 TUE).

Gli obiettivi odierni di questo tipo di intervento comunitario sono enumerati all’art. 4 del regolamento, e sono:

- «a) accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l’innovazione;
- b) valorizzare l’ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio;
- c) migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche».

Come si può rilevare, le strutture agricole sembrano passare in secondo piano rispetto agli scopi concernenti la valorizzazione dell’ambiente e il miglioramento della qualità della vita nonché la diversificazione, evidentemente in campo non agrario, almeno in parte, delle attività degli agricoltori

Comunque, l’art. 11 stabilisce che ciascuno Stato membro presenti un piano strategico nazionale «nel quale sono indicati, sulla scorta degli orientamenti strategici comunitari, le priorità di intervento del FEASR e dello Stato membro stesso, gli obiettivi specifici a cui si ricollegano e i contributi del FEASR e delle altre fonti di finanziamento».

Gli obiettivi proposti dal regolamento sono realizzati mediante i quattro assi

L’asse 1 è dedicato al miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale e prevede /art. 20) misure intese a promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale umano, con azioni che sinteticamente si descrivono:

La I sottosezione prevede azioni nel campo

- della formazione professionale e dell’informazione;
- dell’insediamento di giovani agricoltori, che siano di età inferiore a 40 anni, che si insedino per la prima volta in un’azienda agricola in qualità di capo dell’azienda, che possiedano conoscenze e competenze professionali adeguate, che presentano un piano aziendale per lo sviluppo dell’attività agricola;
- del prepensionamento, concesso ad agricoltori che abbiano almeno 55 anni e che decidono di abbandonare l’attività agricola e di cedere l’azienda ad altri agricoltori;
- del prepensionamento, concesso a lavoratori agricoli che decidono di abbandonare definitivamente l’attività agricola al momento della cessione

dell'azienda del titolare che si prepensiona, che abbiano almeno 55 anni, senza aver raggiunto l'età normale di pensionamento, o non più di 10 anni meno dell'età normale di pensionamento nello Stato membro in cui operano; La durata complessiva del sostegno al prepensionamento è limitata a un massimo di 15 anni per il cedente e per il lavoratore agricolo. Essa non oltrepassa il settantesimo compleanno del cedente e la normale età di pensionamento del lavoratore;

- dell'utilizzo di servizi di consulenza per aiutare gli imprenditori agricoli e i detentori di aree forestali a sostenere le spese di consulenza per migliorare il rendimento globale della loro azienda;
- dell'avviamento di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale.

La II sottosezione prevede misure intese a ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e a promuovere l'innovazione, che consistono nell'ammodernamento delle aziende agricole realizzato con investimenti materiali e/o immateriali che migliorino il rendimento globale dell'azienda agricola e siano conformi alle norme comunitarie applicabili all'investimento interessato.

Esse consistono ne

- l'accrescimento del valore economico delle foreste di proprietà di privati o di loro associazioni ovvero di comuni o di loro associazioni, salvo alcune eccezioni per i territori d'oltre mare;
- l'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali realizzato attraverso investimenti materiali e/o immateriali diretti a migliorare il rendimento globale dell'impresa, riguardanti la trasformazione e/o la commercializzazione dei prodotti di cui all'allegato I del trattato, esclusi i prodotti della pesca, e dei prodotti della silvicoltura, e/o lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie connessi ai prodotti di cui all'allegato I del trattato, esclusi i prodotti della pesca, e ai prodotti della silvicoltura;
- la cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale. per promuovere la cooperazione tra produttori primari nei settori agricolo e forestale, l'industria di trasformazione e/o terze parti;
- le infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura, in particolare, attraverso operazioni concernenti l'accesso ai terreni agricoli e forestali, la ricomposizione e il miglioramento fondiario, l'approvvigionamento energetico e la gestione idrica.

La III sottosezione finanzia le azioni finalizzate a migliorare la qualità della produzione e dei prodotti agricoli, e in particolare quelle miranti a realizzare

il rispetto delle norme basate sulla legislazione comunitaria e, dunque, alla copertura dei costi sostenuti e all'indennizzo per la perdita di reddito derivante dall'applicazione delle norme in materia di tutela dell'ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro. Tali norme devono essere di recente introduzione nella legislazione nazionale di attuazione della normativa comunitaria e imporre nuovi obblighi o vincoli alle pratiche agricole, aventi un impatto considerevole sui normali costi di esercizio dell'azienda e applicabili a un numero rilevante di agricoltori. Il sostegno è concesso su base annua sotto forma di aiuto forfettario, temporaneo e decrescente, per un periodo massimo di cinque anni a decorrere dalla data in cui la nuova norma acquista efficacia vincolante in forza della normativa comunitaria. Il sostegno è limitato al massimale fissato nell'allegato. La stessa sottosezione finanzia anche il coinvolgimento degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare, limitatamente per prodotti agricoli destinati al consumo umano. Il finanziamento è concesso a titolo di incentivo, sotto forma di erogazione annuale il cui importo sarà determinato in funzione dell'ammontare dei costi fissi occasionati dalla partecipazione ai suddetti sistemi di qualità, per un periodo massimo di cinque anni, nonché le attività di informazione e promozione dei prodotti tutelati dai sistemi di qualità previsti dal regolamento stesso.

La IV sottosezione prevede interventi, dall'art. 34, per condizioni per le misure transitorie, e in particolare per l'agricoltura di semisussistenza e cioè per aziende agricole che producono prevalentemente per autoconsumo e commercializzano sussidiariamente una parte della loro produzione: Più di rilievo, sotto il profilo strutturale, sono gli interventi previsti, anche questi per l'ennesima volta, a favore delle associazioni di produttori (APA o OPA) riconosciute ufficialmente dagli Stati membri per favorirne la costituzione e il funzionamento amministrativo, a condizione che esse abbiano come scopo l'adeguamento della produzione e dei prodotti dei soci alle esigenze del mercato; la commercializzazione collettiva dei prodotti, compresi il condizionamento per la vendita, la vendita centralizzata e la fornitura all'ingrosso; la definizione di norme comuni in materia di informazione sulla produzione, con particolare riguardo al raccolto e alla disponibilità dei prodotti. Il sostegno è concesso sotto forma di aiuto forfettario erogato in rate annuali per i primi cinque anni successivi alla data di riconoscimento dell'associazione di produttori.

L'Asse 2 è diviso in 4 sottosezioni ed è dedicato al miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale e riguarda (art. 36) le seguenti misure:

- a) misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli, in particolare:
  - i) indennità a favore degli agricoltori delle zone montane;
  - ii) indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane;
  - iii) indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE;
  - iv) pagamenti agroambientali;
  - v) pagamenti per il benessere degli animali;
  - vi) sostegno agli investimenti non produttivi;
- b) misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile delle superfici forestali, in particolare:
  - i) imboschimento di terreni agricoli;
  - ii) primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli;
  - iii) imboschimento di superfici non agricole;
  - iv) indennità Natura 2000;
  - v) pagamenti silvoambientali;
  - vi) ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi;
  - vii) sostegno agli investimenti non produttivi.

L'Asse 3 prevede interventi per migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia e all'art. 52 elenca le forme di sostegno previste:

- a) misure intese a diversificare l'economia rurale, in particolare:
  - i) diversificazione in attività non agricole;
  - ii) sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese nell'intento di promuovere l'imprenditorialità e rafforzare il tessuto economico;
  - iii) incentivazione di attività turistiche;
- b) misure intese a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali, in particolare:
  - i) servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale;
  - ii) sviluppo e rinnovamento dei villaggi;
  - iii) tutela e riqualificazione del patrimonio rurale;
- c) una misura in materia di formazione e informazione, rivolta agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'asse 3;
- d) una misura finalizzata all'animazione e all'acquisizione di competenze in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale.

L'asse 4 si riferisce al programma Leader

L'art. 61 definisce l'approccio Leader, che comprende almeno i seguenti elementi:

- a) strategie di sviluppo locale territoriali destinate a territori rurali ben definiti, di livello subregionale;
- b) partenariato pubblico-privato sul piano locale («gruppi di azione locale»);
- c) approccio dal basso verso l'alto, con gruppi di azione locale dotati di potere decisionale in ordine all'elaborazione e all'attuazione di strategie di sviluppo locale;
- d) concezione e attuazione multisettoriale della strategia basata sull'interazione tra operatori e progetti appartenenti a vari settori dell'economia locale;
- e) realizzazione di approcci innovativi;
- f) realizzazione di progetti di cooperazione;
- g) collegamento in rete di più partenariati locali.

L'art. 62 si occupa dei gruppi di azione locale prevedendo una strategia associativa di sviluppo locale posta in essere da gruppi di azione locale rispondenti alle seguenti condizioni:

- a) i gruppi di azione locale devono proporre una strategia integrata di sviluppo locale basata almeno sugli elementi elencati alle lettere da a) a d) e alla lettera g) dell'articolo 61 e sono responsabili della sua attuazione;
- b) deve trattarsi di gruppi già abilitati per le iniziative Leader II o Leader+, o secondo l'approccio Leader, ovvero di nuovi gruppi rappresentativi dei partner provenienti dai vari settori socioeconomici su base locale presenti nel territorio considerato. A livello decisionale, il partenariato locale deve essere composto almeno per il 50% dalle parti economiche e sociali e da altri rappresentanti della società civile, quali gli agricoltori, le donne rurali, i giovani e le loro associazioni;
- c) i gruppi di azione locale devono dimostrarsi in grado di definire e attuare una strategia di sviluppo locale per la zona interessata.

L'autorità di gestione provvede affinché i gruppi di azione locale eleggano un capofila amministrativo e finanziario capace di gestire fondi pubblici e di sovrintendere al buon funzionamento del partenariato, oppure si riuniscano in una struttura comune legalmente costituita, di per sé garante del buon funzionamento del partenariato e della corretta gestione dei fondi pubblici.

Il territorio interessato dalla strategia deve essere omogeneo e rappresentare, in termini di risorse umane, finanziarie ed economiche, una massa critica sufficiente a sostenere una strategia di sviluppo duratura.

I gruppi di azione locale selezionano i progetti da finanziare nell'ambito della strategia. Essi possono selezionare anche progetti di cooperazione.

L'art. 63 afferma che il sostegno a titolo dell'asse Leader è concesso per:

- a) l'attuazione delle strategie di sviluppo locali di cui all'articolo 62, paragrafo



- 1, lettera a), ai fini del raggiungimento degli obiettivi di uno o più dei tre altri assi definiti nelle sezioni 1, 2 e 3;
- b) la realizzazione di progetti di cooperazione che perseguano gli obiettivi di cui alla precedente lettera a);
- c) la gestione dei gruppi di azione locale, l'acquisizione di competenze e l'animazione sul territorio di cui all'articolo 59.

L'art. 64 stabilisce una distribuzione di fonti di finanziamento prevedendo che se le operazioni realizzate nel quadro della strategia locale corrispondono alle misure definite nel presente regolamento per gli altri assi, si applicano le relative condizioni ai sensi delle sezioni 1, 2 e 3.

L'art. 65 prevede che il sostegno di cui all'articolo 63, lettera b), è concesso per la realizzazione di progetti di cooperazione interterritoriale o transnazionale. Per «cooperazione interterritoriale» si intende la cooperazione tra territori all'interno di uno stesso Stato membro. Per «cooperazione transnazionale» si intende la cooperazione tra territori di più Stati membri e con territori di paesi terzi.

Sono ammissibili al finanziamento unicamente le spese relative ai territori situati nella Comunità.

## 10. CONCLUSIONI

Non è difficile comprendere l'evoluzione che ha avuto la PAC anche attraverso la lente d'ingrandimento della politica strutturale; si è passati da indirizzi di razionalizzazione del settore primario a occuparsi dell'interventismo nel "territorio rurale" che, malgrado non significhi, sul piano meramente semantico, un vero cambiamento, in concreto ha voluto dire abbandonare il sostegno alla produzione – come è accaduto anche con la riforma del 2003, che ha introdotto gli aiuti disaccoppiati dalla produzione – e favorire l'ecologia, gli usi alternativi del terreno, la conservazione del territorio non urbano ecc.

Si vedrà, in futuro, se questa politica, che pure presenta aspetti positivi, sarà compatibile con le esigenze alimentari di una umanità che cresce sempre di numero e che perde progressivamente SAU e aumenta le sue esigenze alimentari.



## Dall'agricoltura allo spazio rurale verso il 2013: ritorno al passato o fine della PAC?

### I. PREMESSA

La vicenda evolutiva delle regole dell'agricoltura, e la riscoperta di una componente territoriale (largamente enfatizzata nei più recenti interventi nazionali e regionali, anche se scarsamente praticata nell'effettività della pratica amministrativa), trova corrispondenza (e in larga misura ispirazione) nel percorso della disciplina europea.

In particolare, l'incontro tra *diritto dell'agricoltura* e *diritto dello spazio rurale* risulta con evidenza dalle tappe riformatrici della PAC, approdata nell'arco di un trentennio dalla *politica delle strutture* allo *sviluppo rurale*, a segnare, anche sul piano comunicativo e semantico, il canone ordinatore e unificante di una pluralità di interventi, già presenti nello strumentario comunitario, ma innovativamente connotati, nei contenuti precettivi, negli ambiti e negli esiti applicativi.

### 2. GLI ANNI '70: L'AVVIO DELLA POLITICA DELLE STRUTTURE

Il 1972 vede l'adozione delle tre note direttive n. 159/72, 160/72, 161/72 che, riconosciuta l'inadeguatezza di una Politica Agricola Comune risolvendosi soltanto in una politica dei prezzi, esprimevano la necessità di investire le strutture agricole, invadendo così territori (quelli della configurazione del soggetto di impresa), sino ad allora strettamente riservati ai singoli Stati membri. Questo spiega – fra l'altro – l'adozione dello strumento della Direttiva, meno invasiva e più rispettosa delle peculiarità nazionali rispetto al Regolamento.

\* Università degli Studi della Tuscia

In specie la Direttiva n. 159 del 1972 (che in Italia ha trovato formale attuazione normativa soltanto tre anni dopo, con la legge n. 153 del 1975<sup>1</sup>, e concreta attuazione applicativa solo dopo la metà degli anni '80) ha introdotto – come è noto – la figura dello I.A.T.P. o Imprenditore Agricolo a titolo principale, che destina all'attività agricola almeno il 50% del proprio tempo lavoro e ne ricava almeno il 50% del proprio reddito, quale destinatario privilegiato dell'intervento pubblico in agricoltura. La legge italiana di attuazione ha aumentato tali limiti a due terzi ciascuno<sup>2</sup> (solo per le zone montane è stato confermato il limite del 50%, legge 352/1976), del tutto trascurando l'evoluzione in atto verso la pluriattività, che gli studiosi più avvertiti già cominciavano a segnalare.

Più in generale le tre direttive del 1972, introducendo «*un regime selettivo*», hanno operato una scelta netta a favore di un modello di agricoltura produttiva, identificato in un'impresa agricola fortemente professionalizzata, adeguata al mercato, munita di contabilità. Gli aiuti venivano riservati alle sole imprese in grado di svilupparsi, con incentivi per la riduzione della popolazione attiva in agricoltura anche attraverso meccanismi di pensionamento anticipato: l'assistenzialismo costituiva l'altra faccia di un'unica politica, che riteneva realizzabile la finalità sociale di assicurare un equo reddito agli agricoltori solo attraverso il sostegno alle imprese efficienti e la contemporanea riduzione degli occupati.

È vero che anche nella direttiva n. 159 erano presenti alcuni elementi di attenzione verso una politica territoriale, lì ove si prevedeva che «gli Stati membri possono instaurare un regime speciale di aiuti per talune zone in cui il mantenimento di un livello minimo di popolazione non sia garantito e sia indispensabile una certa attività agricola per la conservazione dell'ambiente naturale»<sup>3</sup>. Ma si trattava di un intervento concepito come meramente residuale (tant'è che la legge italiana 9 maggio 1975 n. 153, di attuazione delle direttive del 1972, non ha fatto uso di tale facoltà), di un aiuto modesto, posto a margine dell'idea principale, che era quella di sostenere in via pressoché esclusiva<sup>4</sup> e comunque fortemente privilegiata le sole aziende agricole efficienti e in grado di assicurare un reddito comparabile e una produzione agricola significativa.

La stessa possibilità, ammessa dalla successiva direttiva 75/268 del 28 apr-

<sup>1</sup> Legge 9 maggio 1975 n. 153, Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura.

<sup>2</sup> Peraltro facendo riferimento al solo reddito globale da lavoro, anziché alla totalità dei redditi.

<sup>3</sup> Art. 14 n. 2 lett. b) direttiva n. 159/72.

<sup>4</sup> Così il 5<sup>a</sup> considerando della direttiva n. 159/72.

le 1975, di sostenere investimenti anche di carattere artigianale o turistico nelle aziende agricole, pur anticipando la reazione avverso la «tendenza esasperata di un produttivismo a costi sempre minori», tuttavia limita questa possibilità solo a talune delle zone svantaggiate e comunque ai soli imprenditori agricoli a titolo principale, così configurandola come semplice eccezione a una politica agricola che restava nella sostanza fortemente orientata a privilegiare obiettivi tradizionali di incremento della produzione.

Questa scelta ha segnato la politica agricola comunitaria fino alla seconda metà degli anni '80, condizionando fortemente la stessa legislazione agraria italiana, non solo in sede di attuazione delle misure comunitarie, ma anche con una serie di provvedimenti, che in vario modo hanno differenziato il regime riservato agli imprenditori agricoli a titolo principale, prescindendo da ogni verifica del rapporto fra questi soggetti e il territorio.

In questo quadro c'era poco spazio per la ruralità e la multifunzionalità; l'attenzione era riservata a un'agricoltura produttiva, fortemente connotata nel senso della specializzazione.

### 3. GLI ANNI '80: LE RIFORME

È degli anni '80 la riforma della PAC, con la crescente consapevolezza dello stretto legame fra i temi dell'agricoltura, dell'ambiente e del territorio. La Comunità, nata per rispondere a esigenze anzitutto di mercato e produzione, e per assicurare l'autosufficienza alimentare e la sicurezza negli approvvigionamenti a paesi fortemente segnati dal secondo conflitto mondiale, si trova ben presto di fronte a una produzione eccedentaria; nel medesimo tempo «con l'adesione dell'Irlanda, della Grecia, della Spagna e del Portogallo, la Comunità comprende un numero nettamente più elevato di zone caratterizzate da ritardi strutturali»<sup>5</sup>, e comincia a interrogarsi sulle finalità da perseguire con la politica agricola, sull'avvio di politiche regionali a fianco di quelle destinate alle singole strutture produttive o a singoli comparti, e sugli stessi confini da attribuire alla materia agricoltura.

Si comincia a guardare fuori dall'azienda agricola, ad attività rurali e di distretto, che con quelle agricole ben possono integrarsi (e che anzi in un passato non remoto facevano parte di un *continuum* produttivo), ma che dall'azienda agricola rimangono distinte, sotto il profilo oggettivo o sotto quello soggettivo.

<sup>5</sup> *Il futuro del mondo rurale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio del 1988, COM (88) 501 def. del 29 luglio 1988, a p. 15.

Una considerazione unitaria dei diversi settori economici, in chiave di integrazione territoriale, emerge nel regolamento (CEE) n. 2088/85 del Consiglio del 23 luglio 1985, relativo ai PIM - Programmi integrati mediterranei. Questo regolamento, adottato con la dichiarata finalità di migliorare le strutture socio-economiche delle regioni meridionali della comunità, significativamente assume quale propria base giuridica l'art. 43 del Trattato in tema di politica agricola e insieme l'art. 127 sulla formazione professionale e l'art. 235 (che come è noto costituisce la norma residuale attributiva di competenze laddove non si individui una specifica attribuzione). Viene prevista un'azione unitaria e congiunta, al livello geografico ritenuto opportuno dalle autorità regionali, nei settori de «l'agricoltura, la pesca e le attività collegate, comprese le industrie agroalimentari, l'energia, l'artigianato e l'industria, compresi l'edilizia e i lavori pubblici, i servizi compreso il turismo»<sup>6</sup>; si sostengono le piccole e medie imprese, l'artigianato e le cooperative; si introduce, fra gli obiettivi perseguiti nel settore agricolo, quello dell'«ammodernamento delle infrastrutture rurali per migliorare le condizioni di vita e di lavoro»<sup>7</sup>, e analogo obiettivo di «rafforzare le infrastrutture intese a migliorare le condizioni di vita nelle zone rurali» viene proposto nell'ambito delle misure relative al settore dell'industria e dei servizi.

Politica agricola e politica regionale si intrecciano in una dimensione territoriale, che privilegia l'articolazione locale «al livello ritenuto più opportuno» e propone modelli di ruralità e di integrazione di attività che attraversano le tradizionali separazioni delle politiche di settore e la stessa specializzata connotazione delle strutture produttive.

Il tema dell'integrazione dei redditi aziendali attraverso la diversificazione e la pluriattività comincia a suscitare interesse non soltanto all'interno della politica regionale (e così indirettamente nella politica agricola per le aree marginali), ma direttamente quale elemento della generale politica agricola, volta al miglioramento dell'efficienza delle imprese e delle strutture produttive.

Giova qui precisare che, secondo formule mutate dall'esperienza francese<sup>8</sup>, nel linguaggio comunitario con «diversificazione» si fa riferimento alle attività «che hanno per supporto l'*exploitation agricole*» (e così, nella legislazione francese, ad esempio l'agriturismo o i lavori di mantenimento del territorio e dell'ambiente) o «che sono un prolungamento dell'attività agricola» (fra queste la prestazione di servizi in favore di terzi o la trasformazione dei prodotti

<sup>6</sup> Art. 3 reg. (CEE) n. 2088/85 del Consiglio del 23 luglio 1985.

<sup>7</sup> Allegato 2 reg. (CEE) n. 2088/85.

<sup>8</sup> Cfr. l'art. L. 311-1 del *code rural*.

agricoli), mentre per «pluriattività» si intende il caso in cui l'agricoltore svolga anche attività diverse da quelle agricole (di lavoro subordinato, professionali, o di impresa commerciale).

Nel 1985 la direttiva n. 159 del 1972 viene sostituita dal regolamento n. 797/85<sup>9</sup>. Il nuovo regolamento insiste ancora sulla figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale e ribadisce che «in futuro le uniche aziende in grado di adeguarsi allo sviluppo economico saranno quelle il cui imprenditore possiede un'adeguata qualificazione professionale e la cui redditività è verificata mediante una contabilità e un piano di miglioramento materiale», ma inserisce la ricerca del miglioramento dell'efficienza delle strutture all'interno della dichiarata consapevolezza che «la diversità delle cause, della natura e della gravità dei problemi strutturali in agricoltura può richiedere soluzioni distinte a seconda delle regioni e adattabili nel tempo»<sup>10</sup>.

Sotto molti profili, ad esempio in tema di ambiente e di attività forestali, il regolamento n. 797/85 segna rilevanti novità per l'attenzione a profili originali di intervento, tanto che «Il bilancio preventivo previsto dal nuovo regolamento non è più definito piano di sviluppo aziendale come nelle direttive del 1972, bensì piano di miglioramento, con ciò sottolineando che gli investimenti sono erogati anche in ottemperanza dei seguenti ulteriori obiettivi (non considerati esplicitamente dalle direttive del 1972): (i) miglioramento qualitativo e riconversione della produzione in relazione alle esigenze del mercato; (ii) riduzione dei costi e risparmio energetico; (iii) valorizzazione e tutela dell'ambiente»<sup>11</sup>.

In questo quadro si dà facoltà agli Stati membri di corrispondere un'indennità compensativa annua agli agricoltori che operano nelle zone di montagna e svantaggiate, in ragione delle finalità di tutela ambientale dell'attività agricola svolta da questi soggetti, si dispone che in queste zone «il piano di miglioramento (...) può prevedere investimenti di carattere turistico o artigianale da effettuare nell'azienda agricola»<sup>12</sup>, e si autorizza l'introduzione di regimi speciali nazionali in zone sensibili dal punto di vista ambientale, con la previsione di specifici impegni ambientali da parte degli agricoltori<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Regolamento (CEE) n. 797/85 del Consiglio del 12 marzo 1985, «relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie», che, fra l'altro, sostituisce anche la direttiva 72/160/CEE sugli aiuti al prepensionamento, la direttiva 72/161/CEE sulla formazione professionale, e gli artt. da 4 a 17 della direttiva 75/268/CEE sulle zone di montagna e svantaggiate.

<sup>10</sup> 3<sup>a</sup> considerando del regolamento n. 797/85.

<sup>11</sup> M. MERLO, *Elementi di economia ed estimo forestale-ambientale*, Pàtron ed., Bologna, 1991.

<sup>12</sup> Art. 16 regolamento n. 797/85.

<sup>13</sup> Art. 19 regolamento n. 797/85.

Certo, pur nel dichiarato favore per la ricerca di soluzioni ispirate alla «diversità» e alla «distinzione», si lascia formalmente immutato quale modello egemone quello dell'«azienda efficiente» «il cui imprenditore eserciti l'attività agricola a titolo principale»<sup>14</sup>, nella convinzione che «nella Comunità la struttura agraria è caratterizzata da un vasto numero di aziende agricole in cui mancano le condizioni strutturali che consentirebbero redditi e condizioni di vita equi»<sup>15</sup>; sicché viene ribadita la necessità di una politica selettiva, intesa a concentrare gli aiuti, escludendo le aziende ritenute incapaci di adeguate prospettive di sviluppo produttivo.

Accanto al generale ed egemone modello dell'azienda agricola efficiente, intesa in chiave produttiva, si individua però, sia pur limitatamente alle zone di montagna, un altro possibile modello di azienda, in riferimento alla quale vengono ammessi «investimenti limitati, di carattere turistico o artigianale, che consentano di *combinare* le attività agricole con quelle connesse come il turismo e l'artigianato»<sup>16</sup>.

In questo «*combinare* le attività agricole» comincia a 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.

Si tratta di una politica che considera gli investimenti turistici o artigianali nelle aziende agricole come misura speciale, indirizzata ad aziende marginali per collocazione geografica e struttura produttiva, ma è significativo che tali investimenti entrino a far parte del quadro generale delle misure di politica agricola. L'efficienza è perseguita non più soltanto attraverso un incremento della produzione, ma attraverso la valorizzazione di molteplici potenzialità produttive individuate nell'azienda unitariamente intesa.

La politica agricola – e non soltanto la politica regionale intesa ad assicurare il riequilibrio territoriale delle regioni meno favorite – riconosce all'azienda agricola delle zone svantaggiate un possibile efficienza diversa da quella misurata in chiave produttiva e quantitativa, con ciò disegnando una «azienda pluriattiva», in grado di affiancare alla tradizionale attività di produzione di beni anche più moderne forme di produzione di servizi», «quale azienda vitale anche, ma non solo, nelle aree marginali». Si riconosce insomma come rilevante e significativo per l'attività agricola lo svolgimento di attività diverse da questa, ma con questa «combinare».

<sup>14</sup> Art. 2 del regolamento n. 797/85.

<sup>15</sup> 4<sup>a</sup> considerando del regolamento n. 797/85.

<sup>16</sup> 15<sup>a</sup> considerando del regolamento n. 797/85.



Il nuovo approccio, anticipato con il «libro verde» della Commissione del 1985, trova organica espressione nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 1988, significativamente intitolata *Il futuro del mondo rurale*, secondo cui: «Le nozioni di *spazio o di mondo rurale* vanno ben oltre una semplice delimitazione geografica e si riferiscono a *tutto un tessuto economico e sociale* comprendente un insieme di attività alquanto diverse (...) agricoltura, artigianato, piccole e medie industrie, commercio, servizi»<sup>17</sup>.

La «ruralità» assume così un contenuto dichiarato, quale insieme di attività «diverse» caratterizzate però dal costituire un unico «tessuto economico e sociale», e nel medesimo tempo compare nel linguaggio comunitario la «pluriattività» come considerazione unitaria di una serie di attività tra loro diverse.

L'individuazione di un elemento capace di unificare attività e settori produttivi tradizionalmente separati è un dato che va sottolineato, anche sotto il profilo sistematico, poiché esso costituirà il presupposto – nei successivi interventi normativi comunitari – dell'adozione di regimi che tagliano trasversalmente le tradizionali divisioni tra politica agricola e politica regionale.

Con la seconda metà degli anni '80, al processo legato alle trasformazioni del mercato si accompagnano le innovazioni di carattere istituzionale e quella che è stata chiamata la svolta ambientalista della Comunità.

Sul piano istituzionale, con l'Atto Unico Europeo del 1986, fra le altre innovazioni, viene introdotto nel Trattato l'art. 130A, con la previsione di una politica per le regioni meno favorite, «comprese le zone rurali», oggetto di una specifica considerazione. All'interesse ambientale viene garantita un'espressa base giuridica, e le politiche agricola e ambientale trovano rilevanti elementi di collegamento, con l'introduzione nel Trattato di un nuovo Titolo, il VII, con l'inserimento degli art. 130R, 130S e 130T, e con la modifica degli artt. 2 e 3, così da prevedere fra le dichiarate finalità essenziali della Comunità il rispetto dell'ambiente attraverso una crescita sostenibile. L'intero processo trova ulteriori forti conferme con l'approvazione del Trattato di Maastricht del 1992.

Sul piano della disciplina applicativa, questo ampio movimento trova compiuta formulazione nella riforma dei fondi strutturali, con l'adozione del regolamento n. 2052/88<sup>18</sup>, avente portata fortemente innovativa e che assume

<sup>17</sup> COM (88) 501 def. del 29 luglio 1988.

<sup>18</sup> Regolamento relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziario esistenti, del 24 giugno 1988. V. anche i regolamenti di attuazione n. 4253/88, n. 4254/88, n. 4255/88, n. 4256/88 del 19 dicembre 1988, e n. 1610/89.

quale base giuridica proprio il nuovo art. 130A da poco introdotto. Adattamento delle strutture agricole e sviluppo delle zone rurali costituiscono l'oggetto di un unico Obiettivo 5 (pur distinto in Obiettivo 5a e Obiettivo 5b), e soprattutto è l'intero complesso degli interventi del FEAOG-Orientamento che viene destinato, oltre che a potenziare e riorganizzare le strutture agrarie, a «provvedere alla ricerca di attività complementari per gli agricoltori» e a «contribuire allo sviluppo del tessuto sociale delle zone rurali, alla difesa dell'ambiente ed al mantenimento dello spazio rurale»<sup>19</sup>.

È evidente la decisa correzione di rotta rispetto alla precedente politica agricola, e l'attenzione a temi innovativi rispetto a quelli tradizionalmente investiti da tale politica.

I temi di una nuova ruralità anche esterna ai confini dell'azienda agricola, e di una multifunzionalità e una pluriattività che si esprimono all'interno dell'azienda, emergono così attraverso i concorrenti apporti di tre diverse politiche, quella agricola, quella ambientale e quella regionale, che muovendo da presupposti inizialmente disomogenei ed esprimendosi secondo differenziate linee normative, rivelano in misura crescente significativi momenti di compenetrazione.

La svolta decisiva, che esprime anche sul piano normativo la generalizzata adozione di una possibile pluralità di modelli di strutture agricole, interviene con il regolamento n. 3808/89 del 12 dicembre 1989<sup>20</sup>, che – forte del nuovo modello sul «mondo rurale» proposto dalla Comunicazione della Commissione europea del 1988 e in coerenza con la riforma dei fondi strutturali del 1988 – all'art. 1 pone espressamente fra gli obiettivi dell'azione comune quello di «mantenere una comunità agricola vitale per contribuire allo sviluppo del tessuto sociale delle zone rurali».

Il regolamento n. 3808/89 riforma così il regolamento n. 797/85, sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello territoriale, destinando alla generalità delle aziende (e non più solo a quelle collocate nelle zone svantaggiate) e anche a imprenditori a titolo non principale, gli aiuti «agli investimenti intesi alla diversificazione delle fonti di reddito, in particolare mediante attività turistiche o artigiane o mediante la fabbricazione e la vendita nell'azienda di prodotti dell'azienda stessa».

Il regolamento n. 3808/89, soprattutto, innova nelle figure soggettive ammesse ai benefici della politica agricola, e introduce un'innovativa disciplina in

<sup>19</sup> Art. 3 regolamento (CEE) n. 2052/88.

<sup>20</sup> Regolamento (CEE) n. 3808/89 del Consiglio del 12 dicembre 1989, «che modifica i regolamenti (CEE) n. 797/85, (CEE) n. 1096/88, (CEE) n. 1360/78, (CEE) n. 389/92 e (CEE) n. 1696/71 per accelerare l'adeguamento delle strutture in agricoltura».

tema di pluriattività in azienda, così prevedendo: «Tuttavia, gli Stati membri possono applicare il regime d'aiuto di cui agli articoli da 2 a 6 agli imprenditori agricoli che, pur non essendo agricoltori a titolo principale, ricavano almeno il 50% del loro reddito totale dalle attività agricole, forestali, turistiche o artigianali, oppure da attività di conservazione dello *spazio naturale* che usufruiscono di sovvenzioni pubbliche, *svolte nella loro azienda*, purché il reddito direttamente proveniente dall'*attività agricola nell'azienda* non sia inferiore al 25% del reddito totale dell'imprenditore e il tempo di lavoro dedicato alle *attività esterne all'azienda* non superi la metà del tempo di lavoro totale dell'imprenditore»<sup>21</sup>.

Si sottolinea in tal modo la forte capacità connotativa riconosciuta all'attività agricola rispetto ad altre (e diverse) attività, che vengono attratte nell'azienda multifunzionale e che da questa ricevono conformazione e regime.

L'azienda agricola multifunzionale si propone quale specifica struttura produttiva, che mantiene una qualificazione giuridica agricola (tale da consentirle di beneficiare dei contributi propri dell'agricoltura, e con ciò del regime di questa), pur in presenza di un'attività agricola che produce appena un quarto del reddito complessivo dell'imprenditore.

L'attività agricola qualifica l'identità dell'intera azienda a prescindere da un criterio di prevalenza, e la relazione fra le diverse attività aziendali è costruita non all'interno della categoria della connessione prevista dal nostro art. 2135 cod. civ., e neppure all'interno delle categorie in quegli stessi anni elaborate dal diritto francese, e così «il prolungamento dell'attività agricola» o «l' avere per supporto l'*exploitation agricole*», ma privilegiando un dato quasi eversivo nella sua apparente banalità, vale a dire assumendo in modo unitario tutte le attività «svolte nella azienda», per contrapposizione alle «attività esterne all'azienda».

La privilegiata attenzione a un elemento materiale definito in termini obiettivi, l'interno e l'esterno dell'azienda, suona rivelatore di una connotazione fortemente territoriale dell'attività agricola. Sicché – pur con tutte le incertezze che derivano dal trasferire in chiave definitoria precetti introdotti per finalità di sostegno – ne emerge un'azienda che è insieme pluriattiva (perché ospita attività diverse) e multifunzionale (perché soddisfa plurime funzioni), ma che rimane agricola, perché è questo elemento, pur ridotto quantitativamente, a connotare l'intero svolgimento di tutte le altre attività aziendali, imponendo a queste un canone di coerenza, e assumendo una principalità non quantitativa ma di identità connotante.

<sup>21</sup> Art. 1 2. 2) a) reg. n. 3808/89.

Indicazioni analoghe vengono anche dalla politica ambientale: modifiche importanti al regolamento n. 797/85 erano state introdotte già dal regolamento n. 1760/87 del 15 giugno 1987, che aveva previsto un regime di aiuti per la riconversione e la estensivizzazione della produzione, e che aveva espressamente inserito la «conservazione dell'ambiente» fra le nuove dichiarate finalità dell'azione comune in agricoltura. La disciplina innovativa così introdotta viene successivamente confermata dal regolamento n. 2328/91, che segna – come è stato sottolineato – una decisa valorizzazione della «politica di integrazione di attività e di sviluppo dell'agricoltura di servizi».

La crescente attenzione per un'ampia categoria di ruralità, che abbraccia l'intero mondo rurale, con una varietà di contenuti soggettivi, territoriali e di impresa, importa insomma che i temi della «varietà» e della «diversità» vengano assunti anche all'interno dell'impresa agricola, non più disegnata per conformità a un unico modello (quello dell'imprenditore agricolo a titolo principale), e non più finalizzata a un unico scopo (quello dell'incremento quantitativo, e poi anche qualitativo, della produzione), e insieme all'interno dell'azienda agricola, che nella multifunzionalità riscopre un risalente elemento di connotazione e identità.

In altre parole, «diversità» e «diversificazione» divengono elementi chiave non solo per la varietà di politiche di intervento rispetto a una pluralità di modelli aziendali, ma anche per un disegno di integrazione dei redditi all'interno della medesima azienda; la multifunzionalità dell'azienda agricola si rivela speculare alla valorizzazione della ruralità nel territorio, siccome formule sintetiche che consentono entrambe di ricomporre, in ispirazioni e finalità unitarie, iniziative che una classificazione tradizionale manteneva separate e talvolta antagoniste.

Paradossalmente, peraltro, proprio l'Italia, notoriamente ricca di esperienze di pluriattività e tempo parziale, per anni ha trascurato le opportunità offerte dalla nuova misura.

#### 4. IL REGOLAMENTO N. 950/97: PLURALITÀ DI MISSIONI E DI MODELLI PER L'AGRICOLTURA EUROPEA

Negli anni '90 le linee di tendenza così individuate trovano crescente conferma negli atti della Comunità.

Il regolamento (CE) n. 950/97 del 20 maggio 1997, «relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole», assume quale dichiarato obiettivo quello di incoraggiare lo sviluppo rurale (obiettivo già enunciato nel re-

golamento n. 2052/88); ribadisce il progetto di «contribuire allo sviluppo economico e sociale globale di ogni regione interessata»<sup>22</sup>, anche attraverso misure a favore degli imprenditori a tempo parziale; abroga e sostituisce integralmente la direttiva del 1975 sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate; procede a una risistemazione unitaria della materia, presentata nel primo considerando nella veste dimessa di unificazione «per motivi di semplificazione e di coerenza», ma che in realtà segna l'adozione nell'intero territorio comunitario di un'idea di agricoltura che risponde a plurime missioni e che si articola in una pluralità di modelli.

Successivamente, il documento presentato dalla Commissione il 16 luglio 1997 e intitolato «Agenda 2000»<sup>23</sup> indica le prospettive di sviluppo dell'Unione europea e delle sue politiche per l'inizio del nuovo millennio: la politica rurale si accompagna alla politica agricola, con il duplice congiunto obiettivo di mantenere la competitività e la vocazione esportatrice dell'agricoltura europea, e di preservare lo spazio rurale.

##### 5. LA FINE SECOLO: IL REGOLAMENTO 1257/1999 E LA DESTRUTTURAZIONE

A fine secolo, il regolamento n. 1257/1999 ha segnato anche sotto il profilo lessicale della intitolazione una dichiarata diversità rispetto al passato, siccome dedicato non più «all'efficienza delle strutture agrarie» ma al «sostegno dello sviluppo rurale»; individua in questo uno degli strumenti della politica agricola comune<sup>24</sup>; unifica in un testo consolidato misure sino ad allora disperse in una molteplicità di provvedimenti, ivi incluse le c.d. misure di accompagnamento del 1992 (sicché abroga e sostituisce ben nove regolamenti, oltre ad alcune disposizioni isolate); afferma come generale principio che «le linee generali della politica riformata dello sviluppo rurale dovrebbero applicarsi a tutte le zone rurali della Comunità»<sup>25</sup>; considera unitariamente i temi dell'allargamento ai paesi di prossimo ingresso, delle regole di concorrenza,

<sup>22</sup> 7<sup>a</sup> considerando del regolamento n. 950/97.

<sup>23</sup> Commissione delle Comunità europee, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, COM (97) 200 def.), Bruxelles, 1997.

<sup>24</sup> 1<sup>a</sup> considerando del regolamento n. 1257/1999: «una politica comune dello sviluppo rurale dovrebbe accompagnare e integrare altri strumenti della politica agricola comune e contribuire in tal modo al conseguimento degli obiettivi di tale politica, enunciati nell'articolo 33, paragrafo 1, del trattato».

<sup>25</sup> 9<sup>a</sup> considerando reg. ult. cit.

dei nuovi mercati e dell'agricoltura di qualità, della sussidiarietà quale canone fondamentale di governo dello sviluppo rurale<sup>26</sup>.

Come è stato osservato: «La riforma del 1998 faceva toccare il culmine dell'interventismo strutturale della Comunità, introducendo, nel reg. 797/85, azioni per la messa a riposo (volontaria) dei terreni, per l'estensivizzazione e la riconversione della produzione; si trattava, ancora una volta, di misure non imperative, ma obbligatorie per gli Stati membri (...). Le varianti successivamente introdotte hanno via via eliminato le misure strutturali «obbligatorie» per ridurre l'intero intervento comunitario in questo rilevante aspetto dell'agricoltura – quello produttivo – in semplice cofinanziamento di misure autorizzate», sicché «la riforma che si mette in atto (...) segna un forte arretramento della Comunità, che si limita a cofinanziare iniziative autorizzate, ma che autorizza anche altre misure statali e rimette agli Stati membri alcune decisioni che parrebbero meglio esercitate a livello comunitario (...). La regolamentazione in materia di strutture agrarie ha subito una vera rivoluzione «semplificatrice»<sup>27</sup>.

La strada privilegiata è quella della contrattualizzazione dell'intervento, e comunque quella della valorizzazione dello strumento consensuale rispetto all'imposizione autoritativa, tanto che nelle misure forestali con finalità ambientali<sup>28</sup> compare espressamente la previsione di un «contratto», nel quale «le misure da porre in essere siano state stabilite (e) nel quale sia precisata la dotazione finanziaria», prevedendosi altresì che i pagamenti avvengano «in base ai costi reali delle misure attuate, fissati preventivamente su base contrattuale»<sup>29</sup>.

Un intero capo, il IX, intitolato «Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali» è dedicato a una pluralità di misure e di soggetti, tra loro non omogenei, ma tutti destinati al servizio dello spazio rurale: dalle opere di miglioramento fondiario all'ingegneria finanziaria, passando – fra l'altro – per la ricomposizione fondiaria, la tutela dell'ambiente, le attività turistiche e artigianali.

Si prevede inoltre un sostegno per «la diversificazione delle attività del set-

<sup>26</sup> 14<sup>a</sup> considerando reg. ult. cit.

<sup>27</sup> L. COSTATO, *Agenda 2000 e le prospettive giuridiche dell'evoluzione dei mercati*, in «Il Dir. dell'Agric.», 1999, p. 3.

<sup>28</sup> V. l'art. 32 reg. ult. cit.

<sup>29</sup> Significativo notare che il testuale riferimento al contratto e alla verifica dei costi su base contrattuale compare, all'art. 32, in tutte le diverse lingue in cui è redatto il regolamento n. 1257/1999, sicché in questo caso sembra si possa serenamente escludere l'esistenza di un errore di traduzione, dovendosi individuare un vero e proprio esplicito progetto di governo consensuale di momenti rilevanti dell'economia del territorio rurale.

tore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito», così estendendo l'area della diversificazione e della pluriattività anche al di fuori del settore agricolo, con misure indirizzate ad «attività affini» a quelle agricole, non esattamente individuate, ma riferibili a una sorta di generale categoria di attività rurali legate al territorio<sup>30</sup>.

Un dato soprattutto va sottolineato: con il regolamento n. 1257/1999 va in pensione, dopo quasi un trentennio la risalente (e in Italia ancora non compresa appieno) figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale.

Alla logica del modello uniforme, e tutto sommato autoritario, dello I.A.T.P. quale unica idonea garanzia di efficiente utilizzazione delle risorse comunitarie, si sostituisce quella dell'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 adeguate<sup>31</sup>.

All'auspicata adozione di una struttura uniforme e fortemente conformata – e lo stesso termine utilizzato «struttura» sembra esprimere un disegno sovrapposto ai dati di esperienza, in un progetto di governo penetrante delle scelte organizzative – si sostituisce la flessibilità (il «flessibile diritto», e così in luogo de «la clava» «l'arco flessibile che lancia lontano la freccia»)<sup>32</sup>, e con questa l'incertezza. Di talché, nei piani di sviluppo rurale, le Regioni hanno adottato 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, con conseguenti possibili difformità di trattamento fra agricoltori operanti nel medesimo Stato ma in Regioni diverse.

Al modello unico della direttiva n. 159/72, e ai plurimi modelli degli anni '80, si sostituisce non un diverso modello di «struttura», ma una «non-struttura», meglio una *de-strutturazione*, una libertà di conformazione misurata per congruità a un obiettivo, che si esprime nell'adozione di differenziati modelli di struttura e nella scelta del livello geografico più opportuno di redazione dei piani di sviluppo rurale<sup>33</sup>.

Si potrebbe concludere che da una logica fordista della produzione, che riteneva di potere ottenere il risultato desiderato soltanto attraverso un disegno minuto dell'intero contesto produttivo e un controllo pervasivo su ogni

<sup>30</sup> Cfr. l'art. 33 reg. ult. cit.

<sup>31</sup> Art. 5 reg. ult. cit.

<sup>32</sup> J. CARBONNIER, *Flessibile diritto*, trad. it. a cura di A. De Vita sulla 7<sup>a</sup> ed. francese del 1992, Giuffrè, Milano, 1997.

<sup>33</sup> Art. 43 reg. ult. cit.

frammento delle scelte di organizzazione, si passa sul finire del secolo (con i consueti ritardi che segnano l'evoluzione delle forme organizzative in agricoltura) a un modello di «qualità totale», nel quale le cellule produttive (le isole – secondo il linguaggio industrialista) devono assicurare il risultato progettato nel flusso della produzione, ma sono ciascuna in competizione anche nelle scelte organizzative, e nella propria elastica autoconformazione trovano un essenziale criterio di efficienza e valorizzazione.

Mette conto sottolineare – a conferma del ritardo nella stessa elaborazione dei modelli di intervento pubblico in agricoltura – che negli studi di organizzazione industriale, è partizione temporale largamente condivisa quella che individua nel 1973, anno della crisi del petrolio, «la data simbolica del mutamento, che viene convenzionalmente designato come post-fordismo», e così l'emergere di «un nuovo modo di regolare i rapporti economici – la specializzazione flessibile – come successore del regime fordista-taylorista». Sicché in quegli stessi primi anni '70, in cui l'industria scopriva i valori della flessibilità e alla rigidità dei processi di produzione andava progressivamente sostituendo «disintegrazioni verticali, inventari just-in time, collaborazioni a rete di imprese impegnate su piccoli segmenti di lavorazione»<sup>34</sup>, il modello europeo di governo dell'agricoltura pretendeva di cucire un vestito rigido e uniforme a un settore, quello agricolo, che nella flessibilità, nella varietà e nella collaborazione su base locale e territoriale aveva da sempre trovato elementi di forza, oltre che di identità.

Gli anni '90 segnano il distacco della PAC dalle rigidità iniziali: l'azienda agricola multifunzionale, proprio perché esprime una pluralità di funzioni o missioni dell'agricoltura, enunciate negli anni '80 e definitivamente affermate negli anni '90, rompe con l'idea stessa di struttura produttiva e organizzativa uniforme.

Sicché, se di «strutture» si parla ancora nel linguaggio comunitario (ad esempio in tema di Fondi *strutturali* o di disparità *strutturali* delle diverse regioni), l'espressione assume 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»<sup>35</sup>.

Adeguamenti o aggiustamenti non sono più sufficienti: il modello egemo-

<sup>34</sup> M. PARADISO, *Marketing e Territorio*, ESI, Napoli, 1999.

<sup>35</sup> A. GERMANÒ, *Strutture in agricoltura*, in IV Digesto delle Discipline privatistiche, Sez. civ., XIX, Utet, Torino, 1999.



ne, unitario e omogeneo (pur se connotato negli ultimi anni da talune limitate eccezioni) deve cedere il passo, e la multifunzionalità, oltre la pluralità di modelli strutturali, evolve verso una non-struttura (con le opportunità e i rischi, propri di ogni fase di sovversione) e così verso forme originali di impresa.

## 6. COMMISSIONE E CONSIGLIO

Non mancano peraltro incertezze e contraddizioni, rese evidenti dal successivo regolamento n. 1750/1999 della Commissione, pur riduttivamente intitolato «*Disposizioni di applicazione del regolamento n. 1257*», e più in generale dalle concrete scelte applicative della Commissione.

Così esemplificativamente:

- l'art. 11 del 1257 ammette un'attività agricola non commerciale, ma l'art. 11 del reg. 1750 esclude questi soggetti da qualsivoglia aiuto nel quadro della PAC.
- l'art. 31 del reg. 1257 prevede un premio compensativo per perdite di reddito in caso di imboschimento di superfici agricole, destinato ad agricoltori o a qualsiasi altra persona giuridica di diritto privato (e nell'allegato prevede premi annuali massimi assai differenziati, fino a 725 euro annui per ettaro per gli imprenditori agricoli e fino a 185 per le altre persone di diritto privato), ma l'art. 26 del reg. 1750 detta una definizione di agricoltore, che di fatto finisce con il reintrodurre l'IATP. Si privilegia così una logica basata sulle qualità soggettive del destinatario, anziché su quelle oggettive dell'attività, che contrasta manifestamente con le finalità ambientaliste e di mercato intese a favorire la riduzione delle superfici coltivate e dei prodotti offerti sul mercato attraverso la riconversione a bosco.
- l'art. 33 del reg. 1257 sostiene, fra l'altro, la diversificazione delle attività nel settore agricolo e comprende come si è detto sia misure legate alle attività agricole sia misure legate ad attività rurali; ma con nota dell'agosto 2000 il Commissario Europeo all'Agricoltura, Franz Fischler, in risposta alla richiesta di chiarimenti di un'organizzazione di agricoltori italiani quanto ai beneficiari delle misure destinate all'agriturismo, ha sostenuto che tutte le misure di cui all'art. 33 devono essere considerate come misure rivolte a settore diverso da quello agricolo e così soggette alle norme in tema di Aiuti di Stato per il settore non agricolo, finendo per negare in radice l'intero modello della pluriattività e della multifunzionalità;
- restano incertezze rilevanti quanto al decisivo requisito della redditività:

ex art. 5 reg. 1257 l'aiuto è concesso alle aziende «che dimostrano redditività», ma il reg. 1750 all'art. 2, stabilendo il criterio che «Le condizioni di cui all'art. 5 (...) devono essere soddisfatte al momento in cui viene presa la decisione individuale di concedere il sostegno», sembra voler limitare il sostegno alle sole imprese già efficienti, che intendono migliorare la loro efficienza, e non alle imprese allo stato non efficienti che vogliono diventare efficienti; salvo il caso dei giovani agricoltori, beneficiari di una disciplina differenziata.

Possiamo concludere in punto che – con i regolamenti di fine secolo – pur con talune contraddizioni per quanto attiene alle attività di forestazione, è emersa nella disciplina comunitaria dell'agricoltura una pluralità di possibili soggetti di attività: dagli imprenditori agricoli, agli agricoltori ai fini non commerciali, ad altri imprenditori, non agricoli ma pur sempre legati al mondo rurale e alla dimensione locale (gli attori rurali).

Se la destrutturazione, la pluralità dei modelli e delle figure soggettive, la valorizzazione del momento consensuale, possono dirsi dati acquisiti (pur con quanto di incerto è necessariamente presente in ogni fase di passaggio), quanto alla *ruralità*, i nuovi regolamenti danno rilievo anche formale nel lessico giuridico comunitario allo «sviluppo rurale» e alle «attività rurali», ma non forniscono definizioni o esatti criteri identificativi. Del resto, è questione risalente e tutt'ora controversa quella della possibile individuazione di una definizione di agricoltura nel Trattato. Allo stato, dunque, la definizione più coesa e articolata continua a rinvenirsi in un documento non giuridico, ma politico, la già ricordata Comunicazione della Commissione del 1988 su *Il futuro del mondo rurale*, che rinviava a «tutto un tessuto economico e sociale comprendente un insieme di attività alquanto diverse (...) agricoltura, artigianato, piccole e medie industrie, commercio, servizi».

Da ciò evidenti difficoltà e possibili rilevanti disomogeneità, quando dal piano delle dichiarazioni di principi si trascorre nella quotidianità applicativa. Con tanto maggiore evidenza, ove si consideri che l'insieme delle misure della nuova politica di sviluppo rurale, per un verso ha fortemente semplificato l'impianto normativo, abrogando regolamenti e numerose minute disposizioni e sollecitando il pieno dispiegarsi dei principi di sussidiarietà e partenariato, ma per altro verso non può fare a meno di un quadro di minute regole applicative, pur di diversa origine e natura.

Il vuoto finisce con l'essere occupato da regole introdotte dalla Commissione (la quale si trova a disporre di un potere tanto più rilevante, quanto maggiore è l'assenza di credibili proposte elaborate in sede nazionale), e insieme dalle Regioni che, nella perdurante carenza di effettivi strumenti

di politica nazionale agricola e agroalimentare, si muovono alla ricerca di propri modelli.

L'I.A.T.P., scomparso dalla legislazione comunitaria, ma non da quella nazionale, rimane largamente presente negli strumenti di regolazione regionale e anche nelle successive normative di fonte statale (v. i decreti legislativi di orientamento del maggio 2001, la legge delega del 2003, e il decreto legislativo del 2004); multifunzionalità e pluriattività, pur formalmente affermate, restano in buona misura assenti dalla disciplina applicativa e sembrano esprimere al più un progetto ma non una dimensione normativa dell'oggi.

Ne risulta ancor più necessaria la difficile integrazione fra regole di produzione (apparentemente assegnate in larga misura alle Regioni) e regole di mercato (assegnate in larga misura alla Comunità, e in misura residuale agli Stati, con modesti spazi per le Regioni).

Soprattutto emerge l'esigenza di sviluppare nuovi strumenti di valutazione e di indagine, idonei a misurarsi con complessi di regole regionali, nelle quali disciplina dell'agire e governo dell'economia perdono anche sul piano formale la separatezza tradizionalmente affermata e pongono soggetti d'impresa e di governo innanzi alla difficile scommessa di un disegno, che ambisce a risolvere garanzia ed efficacia in una molteplice (non sempre coerente) diversità.

## 7. IL NUOVO SECOLO: IL REGOLAMENTO 1698/2005

Il diritto di fonte comunitaria ha dunque contribuito nell'arco di trenta anni, dall'inizio degli anni '70 sino alla fine secolo XX, a esplicitare una dimensione plurale dell'*agricoltura*, ma nel contempo ha concorso a valorizzare nell'attività agricola elementi di attività produttiva e di impresa.

In questo secolo, il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale del 2005 ha continuato il percorso lungo queste linee, introducendo peraltro significativi elementi di novità rispetto al regolamento del 1999.

Va anzitutto sottolineata l'attenzione dedicata alla dimensione istituzionale, e di programmazione concertata con tutti i soggetti potenzialmente coinvolti dalle scelte.

Il regolamento n. 1257 del 1999 si apriva direttamente con l'indicazione delle misure sostenibili nel merito, e dedicava soltanto negli ultimi articoli alcune disposizioni ai profili programmatori, rinviando al regolamento n. 1260/1999.

Il regolamento n. 1698 del 2005 dedica sia il Titolo I che il Titolo II al quadro istituzionale e all'impostazione strategica. Da qui l'attenzione ai

plurimi soggetti della programmazione, individuati sulla base dei criteri di *complementarietà* e *partenariato*. Da qui anche la previsione originale della predisposizione a opera di ciascuno Stato membro di *un piano strategico nazionale* nel quale raccordare i programmi di sviluppo rurale<sup>36</sup>.

Nel rispetto del principio del *partenariato*, l'art. 6 chiama poi gli Stati membri (e quindi, nel caso dell'Italia, sia il Governo nazionale che le singole Regioni) a coinvolgere, nel piano strategico nazionale e nei programmi regionali di sviluppo rurale, oltre a «gli enti pubblici territoriali e altre autorità pubbliche competenti», «le parti economiche e sociali e qualsiasi altro organismo rappresentativo della società civile», «le organizzazioni non governative, anche quelle ambientali e gli organismi per la promozione della parità tra uomini e donne»; e dispone: «Il partenariato interviene nell'elaborazione e nella sorveglianza dei piani strategici nazionali, nonché nella preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale. Gli Stati membri coinvolgono tutti i partner appropriati nelle varie fasi della programmazione, compatibilmente con le scadenze fissate per ciascuna fase»<sup>37</sup>.

L'assetto formale, oltre che quello materiale, della disciplina anche nazionale del governo dell'agricoltura, viene conformato in misura significativa da queste scelte europee, ove si consideri che ai sensi del testo riformato dell'art. 117 cost.: «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*».

Stato e Regioni, pertanto, non potranno ignorare le prescrizioni del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, quanto al procedimento, alle competenze e ai soggetti, anche privati ed espressione delle comunità locali, cui spetta esplicita legittimazione sia nella preparazione, che nella attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale.

Il regolamento del 2005 segna così un ulteriore significativo passo lungo un percorso, secondo il quale la PAC, per anni considerata come terreno privilegiato di elaborazione e applicazione di modelli economici, scarsamente attenti alla coerenza giuridica dei singoli interventi, assegna crescente rilievo alla componente giuridica delle regole adottate e insieme sottolinea l'attenzione ai profili istituzionali e procedurali, oltre che di merito.

L'attribuzione ai singoli Stati membri di una latitudine di interventi, anche trasversali tra i diversi settori produttivi, richiede l'adozione di *regole comuni*

<sup>36</sup> Art. 11 reg. (CE) n. 1698/2005, cit.

<sup>37</sup> Art. 6 reg. (CE) n. 1698/2005, cit. Cfr. la più ristretta previsione contenuta nell'art. 8 del reg. (CE) n. 1260/1999.

europee, giuridiche prima che economiche, capaci di garantire sul piano del diritto l'unità istituzionale, che sul piano dell'economia sta cedendo il passo alle dimensioni locali di governo.

Quanto al merito delle scelte, le regole comuni europee introdotte dal nuovo regolamento assegnano originale rilievo a due nuovi versanti di intervento: la qualità alimentare e l'attività forestale.

La qualità alimentare è esplicitamente assunta nell'ambito di tutte le misure di miglioramento della competitività, radicando anche sul piano delle misure di sostegno e della disciplina giuridica, quella considerazione unitaria del *sistema agroalimentare*, ormai da anni acquisita dagli studi economici.

Il sostegno alle misure forestali non è più inteso separatamente e a margine delle altre misure, come avveniva ad esempio con gli artt. 29-32 del reg. (CE) n. 1257/1999, ma è inserito a pieno titolo, sia con riferimento agli investimenti produttivi che a quelli con fini ambientali, affiancando all'agricoltore un nuovo soggetto, il *detentore di aree forestali*, al quale si riconosce piena legittimazione.

La novità è ancor più rilevante ove si consideri che con una decisione di pochi anni fa, la Corte di Giustizia, accogliendo il ricorso della Commissione e del Parlamento europeo, aveva concluso che, non essendo il legno un prodotto agricolo, il sostegno dell'attività forestale non poteva farsi rientrare nella politica agricola, ma doveva ricondursi a quella ambientale; sicché le relative misure andavano adottate con il procedimento e le maggioranze previste dall'art. 251 del Trattato, e non con quelle di cui all'art. 37<sup>38</sup>.

La riforma del 2005 del regolamento sullo sviluppo rurale, assegnando dichiarato ed esplicito rilievo all'attività forestale come attività rientrante a pieno titolo e non solo in via sostitutiva nell'ambito della politica agricola europea, ed evidenziandone i contenuti produttivi, oltre che ambientali, rafforza la dimensione territoriale dell'intervento, ma nel contempo avvicina la perimetrazione europea dell'attività agricola complessivamente intesa a quella che l'ordinamento italiano conosce già dal codice civile del 1942, e che considera unitariamente le attività produttive di coltivazione e di allevamento con quelle, anch'esse produttive, proprie della silvilcoltura.

Quanto alla distinzione fra *agricoltura* e *ruralità*, scompare nella terminologia del regolamento del 2005 quella categoria di *attività rurali*, che era stata introdotta dall'art. 33 del regolamento n. 1257 del 1999 e che aveva suscitato interesse, ma anche motivate perplessità, in ragione della sua indeterminatezza oltre che novità<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Corte di giustizia, sentenza 25 febbraio 1999, in cause riunite C-162/97 e 165/97.

<sup>39</sup> Per riferimenti sul punto sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Giuffrè, Milano, 2000.

Il tema della *ruralità*, tuttavia, non scompare dai contenuti del regolamento del 2005, che sistematizzano le indicazioni del precedente regolamento in un nuovo disegno, articolato in tre Assi principali (oltre al quarto Asse, dedicato ai progetti Leader).

Per meglio apprezzare le novità di sistema introdotte dal nuovo regolamento, giova rammentare il testo dell'art. 33 del regolamento n. 1257/1999, secondo il quale:

#### Articolo 33

Viene accordato un sostegno a misure, legate alle attività agricole e alla loro riconversione nonché ad attività rurali, che non rientrano nell'ambito di applicazione di altre misure di cui al presente titolo.

Tali misure riguardano:

- le opere di miglioramento fondiario,
- la ricomposizione fondiaria,
- l'avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole,
- la commercializzazione di prodotti agricoli di qualità,
- i servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale,
- il rinnovamento e il miglioramento dei villaggi e la protezione e la tutela del patrimonio rurale,
- la diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito,
- la gestione delle risorse idriche in agricoltura,
- lo sviluppo e il miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura,
- l'incentivazione di attività turistiche e artigianali,
- la tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali,
- la ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e l'introduzione di adeguati strumenti di prevenzione,
- l'ingegneria finanziaria.

Già da una prima lettura, appare evidente la non omogeneità degli oggetti, collocati dal regolamento del 1999 in un indistinto contenitore di attività, legate in alcuni casi ad attività agricole propriamente intese, in altri casi alla loro riconversione a fini non agricoli, e in altri casi ancora ad «attività rurali», neppure esattamente definite.

Risulta altresì evidente il rischio di confusione, e di conseguente incerta destinazione di risorse, fra attività direttamente legate alla filiera produttiva agricola e a soggetti imprenditori agricoli, e attività che rispondono a esigenze territoriali e di qualità della vita, anch'esse certamente meritevoli di sostegno, ma oggettivamente diverse da quelle legate alle strutture produttive e tali da rinviare a soggetti non qualificabili come agricoltori.

Il regolamento sullo sviluppo rurale del 2005 ha abbandonato – come si è detto – la generica categoria delle *attività rurali*, distribuendo i diversi oggetti di intervento, già previsti dall'art. 33 del regolamento del 1999, secondo i seguenti Assi, sistematicamente orientati:

- nell'Asse 1, «Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale», sono fra l'altro collocate, oltre agli investimenti in strutture aziendali o in formazione, le misure per la ricomposizione e il miglioramento fondiari, l'approvvigionamento energetico e la gestione idrica<sup>40</sup>, l'avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole nonché di servizi di consulenza forestale<sup>41</sup>, la cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare, nonché nel settore forestale, e sostegno per attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare<sup>42</sup>, il ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e l'introduzione di adeguate misure di prevenzione<sup>43</sup>; vale a dire, misure che tutte direttamente investono l'impresa agricola e l'imprenditore agricolo;
- nell'Asse 2, «Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale», sono collocate le misure indirizzate a finalità ambientali, ivi inclusi i pagamenti agroambientali e silvoambientali<sup>44</sup>; si tratta anche in questo caso di misure indirizzate agli imprenditori agricoltori o ai detentori di aree forestali, che come tali si collocano tutte all'interno del settore agricolo quale definito, sul piano del nostro diritto interno, ai sensi dell'art. 2135 cod.civ.;
- nell'Asse 3, infine, «Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale», sono collocate le misure per la diversificazione in attività non agricole, riservate però ai soli membri della famiglia agricola<sup>45</sup> (e la novità è rilevante sul piano soggettivo, rispetto all'assenza di esplicite limitazioni nel regolamento del 1999), per l'incentivazione di attività turistiche, limitatamente a infrastrutture su piccola scala e ai servizi di commercializzazione di iniziative locali<sup>46</sup> (anche qui la novità è significativa, non potendo più rientrare in tale voce di spesa iniziative ricettive rilevanti di non imprenditori agricoli – come invece si era ritenuto in periodo di

<sup>40</sup> Artt. 20 e 30 reg. ult. cit.

<sup>41</sup> Artt. 20 e 24 reg. ult. cit.

<sup>42</sup> Artt. 20, 28, 29 e 32 reg. ult. cit.

<sup>43</sup> Artt. 20, lett. b), vi) reg. ult. cit.

<sup>44</sup> Art. 36 reg. ult. cit.

<sup>45</sup> Art. 53 reg. ult. cit.

<sup>46</sup> Art. 55 reg. ult. cit.

vigenza del regolamento del 1999), e per la tutela e riqualificazione del patrimonio rurale<sup>47</sup>.

Il riordino delle misure lungo i tre Assi soprarichiamati ha una valenza non soltanto classificatoria (pur apprezzabile, nella misura in cui concorre a fare chiarezza sui profili disciplinari e applicativi), ma anche sistematica, e consente di attribuire un contenuto omogeneo alle attività investite dalle misure raccolte all'interno del terzo Asse, che ben possono essere propriamente definite «attività rurali».

Quelle comprese nel terzo Asse, infatti, costituiscono un complesso di misure, che dal punto di vista soggettivo non riguardano direttamente l'imprenditore agricolo, e dal punto di vista oggettivo non investono direttamente l'impresa agricola o forestale, ma nel loro insieme costituiscono un comparto omogeneo e integrato e si rivolgono a quella dimensione locale, che nel diritto comunitario è da tempo definita come «spazio rurale», secondo la bella immagine che la Commissione europea aveva proposto nella comunicazione già ricordata del 1988, secondo cui: «Le nozioni di spazio o di mondo rurale vanno ben oltre una semplice delimitazione geografica e si riferiscono a *tutto un tessuto economico e sociale* comprendente un insieme di attività alquanto diverse (...) agricoltura, artigianato, piccole e medie industrie, commercio, servizi»<sup>48</sup>; immagine che però è rimasta a lungo priva di una coerente e inequivoca formulazione giuridica.

Assistiamo così a un singolare paradosso:

- il regolamento sullo sviluppo rurale del 1999, che aveva introdotto la formula di «attività rurali», non aveva però assegnato a tale formula un contenuto preciso, determinando i possibili esiti di confusione sistematica e di dispersione di risorse, che si sono già ricordati;
- per converso, il regolamento del 2005, mentre abbandona sul piano terminologico l'espressione «attività rurali», tuttavia ne fornisce una perimetrazione omogenea, comprendendo al suo interno quelle iniziative, che non sono rivolte direttamente alle imprese agricole o forestali, ma a membri della famiglia agricola o anche ad altri soggetti, e che sono tutte connotate da elementi di localizzazione territoriale nella zona interessata e da una dimensione quantitativa ridotta, che per le imprese non agricole si rivolge solo alle microimprese<sup>49</sup> e per le dotazioni infrastrutturali investe soltanto quelle su piccola scala<sup>50</sup>, secondo un modello che privilegia pro-

<sup>47</sup> Artt. 52 e 57 reg. ult. cit.

<sup>48</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento ed al Consiglio, COM (88) 501 def. Del 29 luglio 1988.

<sup>49</sup> Art. 54 reg. ult. cit.

<sup>50</sup> Art. 56 reg. ult. cit.



fili di integrazione relazionale, lasciando ad altri strumenti comunitari (il FESR e il FES) i grandi investimenti strutturali.

Il riordino sistematico così operato, collocando in partizioni distinte e omogenee le misure destinate alle imprese agricole e forestali a fini produttivi (il primo Asse), quelle destinate alle medesime imprese a fini ambientali (il secondo Asse), e quelle destinate all'area della *ruralità* (il terzo Asse), consente di fare chiarezza sulle scelte di governo dell'agricoltura, e di sottoporre a uno scrutinio trasparente l'allocazione di risorse operata nei singoli PSR.

Ne risulta una relazione fra sviluppo rurale e Politica agricola comune, che nel diritto europeo dell'agricoltura valorizza la diversità e l'autonomia, ma richiede insieme «complementarietà, coerenza e conformità»<sup>51</sup>, e impone a tutti i protagonisti (e anzitutto ai regolatori nazionali e regionali) scelte e responsabilità non rinviabili.

#### 8. LA RINAZIONALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA

##### E LA CODIFICAZIONE CENTRALIZZATRICE DEL DIRITTO

Nella disciplina europea dell'agricoltura, e così all'interno del percorso sin qui sommariamente ricordato, che va dalla politica delle strutture a quella dello sviluppo rurale, è possibile individuare linee sistematiche e ordinatrici, al di là della moltitudine di regolamenti<sup>52</sup>.

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

- per un verso la tendenza a una *legislazione* di principi e di sistema, che si esprime in corpi normativi unitari (generalmente introdotti con regolamenti del Consiglio), che ha visto nel 1999 l'adozione del regolamento n. 1257, con l'introduzione di una disciplina dello sviluppo rurale generale ed estesa all'intero territorio comunitario<sup>53</sup> e 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'introduzione del regime unico di pagamento<sup>54</sup> e l'unificazione di plurime discipline verticali sin qui fortemente differenziate in quello che può essere inteso come il *co-*

<sup>51</sup> Secondo l'espressa previsione dell'art. 5 del reg. (CE) n. 1698/2005, cit.

<sup>52</sup> A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, in F.G. Snyder, *Diritto agrario della comunità europea*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 169; ID., *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, II ed., Cacucci, Bari, 2003.

<sup>53</sup> Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999.

<sup>54</sup> Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003.

dice europeo dei regimi di sostegno diretto all'agricoltura<sup>55</sup>; di talché anche in prosieguo, nel 2004, la riforma delle OCM dei settori dell'olio di oliva, del tabacco, del cotone e del luppolo<sup>56</sup>, si è tradotta in disposizioni destinate non a stare per sé sole, ma a inserirsi nel corpo normativo del regolamento n. 1782/2003; e da ultimo con il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale del 2005, che si connota con ancora maggiore chiarezza come *un regolamento di istituzioni e di regole* prima che di scelte di merito;

- per altro verso, e su un piano anche formalmente distinto, l'assegnazione del livello dell'*amministrazione* agli atti di gestione della quotidianità (anch'essi in forma di regolamento, ma della Commissione), per loro stessa natura emendati e integrati di continuo.

La pluralità di missioni o funzioni assegnate in sede comunitaria all'agricoltura europea, a far tempo dagli anni '80 e poi con maggiore enfasi negli anni '90, ha finito infatti con l'imporre un modello di governo dell'agricoltura, che necessariamente si misura con una dimensione locale e negoziale delle scelte.

La necessità di valorizzazione dei momenti di autonomia nelle decisioni di allocazione delle risorse in coerenza con le peculiarità dei territori (qui intesi nel duplice senso, geografico e di comunità locale), è stata rafforzata in prosieguo dalla radicale Riforma di Metà Periodo, operata con il regolamento n. 1782 del 2003.

La nuova definizione di *attività agricola*, introdotta da questo regolamento, non solo ha sancito, anche sul piano della lettera della legge, la piena equiparazione delle attività di manutenzione ambientale alle tradizionali attività produttive, ma soprattutto ha riattribuito all'imprenditore agricolo l'autonomia delle scelte, lì ove ha qualificato come *attività agricola* – 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 anche attività di *non produzione*, in una logica che accentua i profili di *autonomia* e che prescinde dal prodotto, investe il profilo oggettivo dell'attività agricola, ma è nel contempo indice esemplare del più generale abbandono di politiche minutamente prescrittive, segnato dal passaggio da una conformazione tipologica a una declinazione funzionale della struttura di impresa.

Viene riassegnata all'imprenditore agricolo, oltre alla scelta fra le diverse possibili colture, anche una facoltà che gli era stata a lungo sottratta: quella di ritenere più conveniente, in determinate annate e per determinate superfici, la

<sup>55</sup> F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Agnesotti ed., Viterbo, 2005.

<sup>56</sup> Regolamento (CE) n. 864/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004.

non coltivazione, quale scelta agronomicamente ed economicamente razionale in ragione degli eventi naturali e di mercato.

Sicché, l'ampliamento di ciò che si intende per attività agricola completa il processo avviato dal primo regolamento sullo sviluppo rurale, per la valorizzazione di una *libertà di impresa*, declinata nel duplice senso delle scelte di oggetto e delle scelte di organizzazione.

L'enfasi disciplinare, anche in questo regolamento che pur si colloca all'interno dei regimi di sostegno al reddito, si sposta dal prodotto al *territorio agricolo*, sia esso utilizzato per la produzione ovvero apprezzato per se stesso, in ragione delle utilità che comunque si ritraggono dal suo *uso razionale*, tale essendo *il mantenimento in buone condizioni agronomiche ed ambientali*.

L'oggetto dell'attività agricola, così determinato, concorre a muovere l'attenzione del legislatore comunitario sui livelli di governo del territorio agricolo.

Il regolamento sullo sviluppo rurale del 2005 si collega dunque sistematicamente al regolamento sull'aiuto unico del 2003 e segna un ulteriore significativo passo, lungo il percorso per il quale la PAC, a lungo considerata terreno privilegiato di elaborazione e applicazione di modelli soltanto economici, scarsamente attenti alla coerenza giuridica e istituzionale degli interventi, va oggi assegnando crescente rilievo alla componente giuridica delle regole adottate, articolandole in un quadro di *principi*, e insieme sottolineando l'attenzione ai profili istituzionali e procedurali, oltre che di merito.

Ne risulta una relazione fra sviluppo rurale e Politica agricola comune, che nel diritto europeo dell'agricoltura valorizza la diversità e l'autonomia, ma richiede insieme «complementarietà, coerenza e conformità»<sup>57</sup>, e impone a tutti i protagonisti (e anzitutto ai regolatori nazionali e regionali) scelte e responsabilità non rinviabili.

## 9. LE PROPOSTE PER IL 2013: BENI PUBBLICI

### E AGRICOLTORI ATTIVI: RITORNO AL PASSATO O FINE DELLA PAC?

Il 1 dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i precedenti trattati sono stati sostituiti dal Trattato sull'Unione Europea (TUE) e dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Ai cambiamenti terminologici e comunicativi, già nella intestazione dei Trattati, si sono accompagnate novità di rilievo sul piano istituzionale e disciplinare, probabilmente maggiori di quanto poteva apparire dai primi

<sup>57</sup> Secondo l'espressa previsione dell'art. 5 del reg. (CE) n. 1698/2005, cit.

commenti, che in questi anni hanno sottolineato il modesto profilo che caratterizzerebbe il Trattato di Lisbona per comparazione alla più ambiziosa Costituzione per l'Europa.

Con specifico riferimento alla politica agricola comune, peraltro, salvo che per l'adozione della procedura legislativa ordinaria, in luogo di quella speciale precedentemente prevista (adozione il cui carattere innovativo è stato da più parti sottolineato), per l'esplicita riconduzione dell'agricoltura e della pesca fra i settori per i quali l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri<sup>58</sup> (sicché gli Stati membri possono "possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore" qualora l'Unione non abbia esercitato la propria competenza<sup>59</sup>; anche se di fatto la pervasiva e risalente normativa di fonte europea sembra lasciare ben poco spazio all'intervento nazionale, al di là del ricorso alla formula della competenza concorrente), e per la revisione della comitologia agricola (che continua a giocare un ruolo decisivo, e per certi versi accresciuto, nel concreto governo della politica agricola)<sup>60</sup>, le novità disciplinari di merito nei più recenti trattati appaiono a una prima lettura effettivamente assai limitate<sup>61</sup>.

Sicché un'indagine sul quadro istituzionale e di regolazione dell'agricoltura europea dell'oggi può operarsi soltanto attraverso un'analisi comparativa con il diritto derivato in materia agricola, introdotto quasi a ridosso del Trattato di Lisbona e (sembra di poter dire) anche in previsione della sua ratifica.

Sul piano degli enunciati generali, finalità e principi appaiono immutati rispetto al risalente testo del Trattato di Roma del 1957 (TCE), ove si confrontino gli artt. 32, 33, 34, 35, del TCE (testo vigente al 30 novembre 2009) e gli artt. 38, 39, 40, 41, del TFUE.

La scelta di mantenere immodificate le norme che attengono a finalità e

<sup>58</sup> V. art. 2, par. 2 lett. d) del TFUE. La disposizione peraltro esclude dall'ambito della concorrenza concorrente e attribuisce alla competenza esclusiva dell'Unione la conservazione delle risorse biologiche del mare, evidentemente in ragione del ritenuto carattere indivisibile delle risorse marine, che per loro stessa natura non tollererebbero cesure disciplinari lungo confini politici. Al contrario viene assegnato alla competenza concorrente il generale settore dell'ambiente (v. TFUE, art. 3, par. 1, lett. d), e art. 4, par. 2, lett. e), così rimarcando la dimensione anche locale della declinazione delle discipline di protezione ambientale.

<sup>59</sup> Art. 2, par. 2 TFUE.

<sup>60</sup> Cfr. L. COSTATO, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in «Riv.dir.alim.» on line, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), 2010, I, p. 3.

<sup>61</sup> Per alcune prime analisi su talune questioni poste dal Trattato di Lisbona in riferimento alla PAC, v. D. BIANCHI, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, in «Riv.dir.agr.», 2009, I, p. 592; L. COSTATO, *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament, 2008; CL. BLUMANN, *La PAC et le Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament, 2008.

principi della politica agricola comune appare in qualche misura sorprendente, ove si considerino le radicali innovazioni sin qui richiamate, che nell'arco di alcuni decenni hanno profondamente ridisegnato le finalità assegnate alla PAC e gli stessi principi fondanti che la caratterizzano<sup>62</sup>.

Il silenzio, su quanto di nuovo è emerso nel corso dell'evoluzione della politica agricola comune in ragione delle mutate domande e sensibilità della società europea, appare ancor più singolare, ove si considerino le significative modifiche e integrazioni apportate nel corso degli anni all'art. 2 del TCE per tener conto dell'ampliarsi delle finalità e degli oggetti assegnati all'azione della Comunità Europea, e ove si comparino l'art. 2 del TCE e l'art. 3 del TUE successivo a Lisbona.

Gli articoli del TFUE dedicati alla politica agricola comune si caratterizzano, peraltro, non soltanto per quanto in essi è assente, ma anche per quanto continua a esservi presente, in particolare per rapporto alle politiche di mercato.

Continuiamo così a leggere nell'art. 39 del TFUE, con formule che riproducono alla lettera quelle dell'art. 33 del TCE, che le finalità della politica agricola comune sono:

- a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
- b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;
- c) stabilizzare i mercati;
- d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Cfr. D. BIANCHI, *La PAC "camaleontica"*, cit., a p. 618, il quale ipotizza un possibile adeguamento delle finalità assegnate alla PAC nel TFUE attraverso la procedura semplificata prevista dall'art. 48, par. 6, del TUE, c.d. "clausola passerella"; ma omette di considerare le nette ed esplicite posizioni assunte dalla Corte costituzionale tedesca in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona da parte del Parlamento tedesco, con la sentenza 30 giugno 2009, il cui comunicato stampa ufficiale in trad. ital. di R. Caponi è pubbl. in «Foro it.», 2010, iv, c. 164, lì ove il Bundesverfassungsgericht ha sottolineato: «Il Grundgesetz non autorizza gli organi nazionali tedeschi a delegare i diritti di sovranità in modo tale che il loro esercizio possa giustificare la determinazione autonoma di ulteriori competenze e vieta il trasferimento del potere di determinazione delle competenze (*Kompetenz-Kompetenz*). (...) Quindi, il rappresentante del governo tedesco nel consiglio europeo può approvare una modifica del trattato attuata con la "clausola passerella" generale soltanto se Bundestag e Bundesrat abbiano emanato, entro un termine che dovrà essere ancora stabilito in considerazione dello scopo perseguito dall'art. 48, 7° comma, par. 3, del trattato Ue-Lisbona, una legge ai sensi dell'art. 23, 1° comma, seconda frase GG».

<sup>63</sup> Così l'art. 39, par. 1, del TFUE.

Eppure le scelte soprarichiamate, che hanno caratterizzato la PAC, a partire dalla metà degli anni '80 del secolo scorso, e con accelerazione crescente nell'ultimo decennio, sembrano collocarsi in una prospettiva, che privilegia finalità ben diverse da quelle oggi ribadite dall'art. 39 del TFUE.

Politiche ormai consolidate, quali quelle in tema di estensivizzazione, set-aside, sostegno ai metodi di produzione integrata, hanno teso, non a incrementare, ma piuttosto a contenere la *produttività* per unità di superficie.

Più di recente – come già ricordato – l'abbandono dei pagamenti accoppiati in favore di quelli disaccoppiati, con l'adozione del Regime Unico di Pagamento<sup>64</sup> ispirato al criterio del *disaccoppiamento*, per sua natura, siccome disancorato da obiettivi produttivi, non appare in quanto tale finalizzato a incrementi della produttività o di «impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera», potendo al contrario favorire scelte imprenditoriali tese a minimizzare i costi trascurando la produzione, atteso che semplici attività di mantenimento consentono egualmente di percepire gli aiuti, pur in presenza di una riduzione massiccia della manodopera impiegata.

Lo stesso obiettivo dei «prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori» appare, nelle attuali politiche europee, trascurato in favore della dichiarata ricerca del prezzo più basso possibile, perseguito attraverso una scelta di non intervento sui mercati, intesa a favorire la competizione sul versante dell'offerta. Per inciso in argomento va detto – sul piano della concreta esperienza di questi primi anni di applicazione del regime di aiuto disaccoppiato – che al mancato intervento europeo sui prezzi si è accompagnata, dopo una prima fase di crescita dei prezzi collegata a dinamiche internazionali, una forte riduzione dei prezzi pagati all'origine ai produttori agricoli e nel contempo una coeva forte crescita dei prezzi al consumo, con una crescente (e perdurante) divaricazione fra prezzi all'origine e prezzi al consumo, e con un risultato che allo stato non sembra aver mantenuto quanto promesso ai consumatori in termini di possibile riduzione dei prezzi al consumo in esito all'adozione di politiche maggiormente aperte al mercato<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> A far tempo dal Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001.

<sup>65</sup> Tant'è che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha aperto un'istruttoria nei confronti dell'industria alimentare del settore della pasta, ipotizzando l'esistenza di accordi discorsivi della concorrenza, e con provvedimento n. 19562 del 25 febbraio 2009 ha irrogato gravose sanzioni a ben 26 produttori e 2 organizzazioni del settore. Sull'intera vicenda è attualmente pendente il giudizio promosso dalle imprese sanzionate innanzi ai giudici amministrativi.

Le concrete scelte che hanno caratterizzato la PAC nell'ultimo ventennio non sembrano dunque aver trovato alcuna eco nelle solenni formulazioni, che nel TFUE assegnano alla politica agricola finalità apparentemente immutate rispetto agli anni '50 e '60 del secolo passato, anni caratterizzati da un quadro sociale, economico, produttivo e ambientale ben diverso da quello che caratterizza l'Europa del XXI secolo.

È pur vero che, anche nel Trattato che nel 2004 aveva previsto una Costituzione per l'Europa<sup>66</sup> (trattato mai entrato in vigore, ma le cui indicazioni – come è noto – sono state in più punti riprese dal Trattato di Lisbona), gli articoli dedicati alla politica agricola comune riproducevano pressoché testualmente gli articoli del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, e che le risalenti formule che identificano le finalità della PAC sarebbero così ampie e generiche da costituire secondo alcuni commentatori «finalità *passer-partout*»<sup>67</sup>, potendo assumere i più vari e (perfino) contraddittori contenuti.

E la stessa Corte di giustizia ha in più occasioni concluso che, per legittimare gli interventi europei in tema di PAC, non sarebbe necessario perseguire l'insieme degli scopi indicati dal Trattato, essendo sufficiente il perseguimento anche di una soltanto fra le finalità contenute nell'art. 33 del TCE, oggi riaffermate nell'art. 39 del TFUE<sup>68</sup>.

In effetti, la coesistenza di una pluralità di finalità, in taluni casi potenzialmente contraddittorie, poteva consentire, ancora negli anni '90 del secolo scorso, di individuare di volta in volta una sufficiente base a giustificazione delle diverse scelte della PAC, perché tutte continuavano a collocarsi in un quadro che privilegiava il c.d. «primo pilastro» della PAC e assicurava comunque sostegno al reddito degli agricoltori ai sensi dell'art. 33, lett. b) del TCE.

Ma nel momento attuale, anche il generale obiettivo del sostegno al reddito appare lungi dall'essere soddisfatto, come è confermato dalla crescente opposizione alle scelte europee da parte delle organizzazioni degli agricoltori in tutta Europa, dall'Olanda alla Francia, all'Italia e a tutti gli altri Stati membri con significativa componente agricola, in ragione del perdurante calo dei prezzi all'origine, a livelli non sufficienti a coprire i costi di produzione.

<sup>66</sup> «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa», sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004, in GUCE, 16 dicembre 2004, C-310.

<sup>67</sup> Così D. BIANCHI, *La Politica Agricola Comune*, Pisa, ed. it., 2007, p. 54; v. le decisioni della Corte di giustizia ivi citate, a pp. 55-56.

<sup>68</sup> Come è stato osservato: «Non vi è dubbio che gli scopi elencati sono tra loro contraddittori, e pertanto la Corte di giustizia ha ripetutamente affermato che il diritto derivato può perseguire, di volta in volta, anche uno solo di questi scopi» – così L. COSTATO, *Agricoltura*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, dir. da M.P. CHITI e G. GRECO, Giuffrè, Milano, 1997, Parte speciale, tomo I, 1, a p. 8; e v. la giurisprudenza ivi citata.

D'altro canto, non va trascurato che l'individuazione dell'oggetto e delle finalità della politica agricola nel Trattato istitutivo della Comunità (e oggi nel TFUE) non costituisce mero enunciato privo di valenza applicativa. La giurisprudenza comunitaria ha più volte sottoposto a sindacato gli atti del legislatore comunitario in materia, e pur riconoscendo un'ampia discrezionalità, non ha esitato ad annullare atti legislativi di portata generale, ove giudicati contrastanti con l'oggetto<sup>69</sup> o con le finalità della politica agricola, quali risultanti dal Trattato istitutivo o dagli atti di adesione<sup>70</sup>.

Sicché, se le scelte di politica agricola adottate a far tempo dalla MTR risultano nei fatti orientate a finalità diverse da *tutte* quelle dichiarate nelle lettere da *a*) a *e*) dell'art. 39 del TFUE, essendo piuttosto determinate in ragione di una condizione di soggezione rispetto ad *altre* politiche (i.e. le politiche di bilancio<sup>71</sup>, e le politiche mercantili internazionali dettate in funzione di interessi essenzialmente diversi da quelli agricoli), alle quali è riconosciuta una

<sup>69</sup> Si veda, in tal senso, la nota decisione resa dalla Corte di giustizia il 25 febbraio 1997, in cause riunite C-164/97 e C-165/97. I ricorsi erano stati proposti dal Parlamento europeo, il quale aveva censurato alcuni regolamenti in materia di protezione delle foreste adottati dal Consiglio sulla base dell'art. 43 del Trattato, assumendo che la base giuridica di tali regolamenti, riguardando prodotti (quelli forestali) non compresi nell'Allegato II del Trattato, andava piuttosto individuata nelle norme relative alla protezione dell'ambiente, con conseguente applicabilità della diversa procedura di adozione prevista da tali norme. La Corte ha accolto il ricorso e annullato i regolamenti, sulla base del seguente principio di diritto: «Non si può considerare che l'allegato II del Trattato, il quale elenca i prodotti assoggettati agli artt. 39-46, relativi all'agricoltura, si applichi in generale agli alberi e ai prodotti dell'attività forestale, anche se taluni di questi prodotti, considerati isolatamente, possono rientrare nella sfera di applicazione di detti articoli. Ne consegue che i regolamenti nn. 307/97 e 308/97 non costituiscono una normativa riguardante la produzione e il commercio dei prodotti agricoli, per la quale l'art. 43 del Trattato avrebbe costituito la base giuridica adeguata a condizione che una siffatta normativa contribuisse alla realizzazione di uno o più obiettivi della politica agricola comune. Quindi, adottando i regolamenti impugnati in base all'art. 43, mentre l'art. 130 S costituiva in proposito la base giuridica appropriata, il Consiglio ha commesso una violazione delle forme sostanziali ed ha leso le prerogative del Parlamento, di talché i regolamenti impugnati devono essere annullati».

<sup>70</sup> Si veda la sentenza del 7 settembre 2006, resa nella causa C-310/04, *Regno di Spagna c/ Consiglio dell'Unione Europea*, con cui la Corte di giustizia, decidendo su un ricorso proposto dalla Spagna avverso il Regolamento CE del Consiglio n. 864/2004, che aveva esteso il regime unico di pagamento al cotone, ha ribadito la propria «giurisprudenza costante» sull'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in materia di politica agricola comune (giurisprudenza alla cui stregua «*si tratta non di sapere se il provvedimento adottato dal legislatore fosse il solo o il migliore possibile, ma se esso fosse manifestamente inidoneo*» – così il punto 99 della decisione), e tuttavia ha accolto il ricorso per violazione del principio di *proporzionalità*, non avendo il Consiglio dimostrato di avere preso in considerazione tutti gli elementi rilevanti, al fine di dimostrare la coerenza delle misure adottate con gli obiettivi fissati dal Trattato di adesione della Grecia e della Spagna in tema di sostegno alla coltura del cotone.

<sup>71</sup> Cfr. A. SORRENTINO, *I possibili riflessi del Trattato di Lisbona su le scelte di bilancio e lo sviluppo delle politiche comunitarie*, relazione presentata il 3 dicembre 2009 a Roma, in [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it).



posizione di prevalenza nel disegno europeo, resta da chiedersi se non sarebbe stato doveroso sul piano della trasparenza istituzionale prenderne atto e modificare anche nel testo del TFUE le finalità assegnate alla PAC.

Per converso – preso atto che con la negoziazione e la formale ratifica del Trattato di Lisbona gli Stati membri hanno, fra l'altro, solennemente riconfermato la perdurante validità e vigenza delle finalità assegnate alla politica agricola comune da oltre un cinquantennio – occorre interrogarsi sulla legittimità di una politica agricola europea, che nel tempo presente sembra trascurare l'esigenza di soddisfare almeno alcune delle finalità che nel Trattato giustificano l'esercizio delle competenze in materia da parte della Comunità, e oggi da parte dell'Unione.

In questo contesto, stiamo assistendo in questi ultimi mesi alla circolazione delle prime bozze di proposte della Commissione Europea per i nuovi regolamenti, che a partire dal 2013 dovranno governare la PAC per un rilevante numero di anni.

I testi in circolazione sono ancora troppo provvisori per poter formulare analisi compiute, ma alcuni elementi appaiono meritevoli di attenzione già a una prima lettura.

Per un verso l'insistenza sui *beni pubblici*, o *public goods*, quali nuovo fondamento sistematico, dichiarato a giustificazione della scelta di sostegno all'attività agricola. *Beni pubblici* che in larga misura paiono risolversi in astratte dichiarazioni di finalità ambientali, assertivamente prescindenti dall'intimo legale che nell'attività agricola ha storicamente connotato il rapporto fra produzione razionale e sostenibilità, quasi che fosse possibile immobilizzare in un'asettica conservazione un ambiente vivente, quello agricolo, che si è costruito e si è mantenuto attraverso una continua e paziente opera di evoluzione produttiva. Sicché l'insistere sulle finalità ambientali, quasi che queste fossero le uniche a poter giustificare il sostegno all'agricoltura (trascurando le risalenti finalità esplicitamente riaffermate anche nel TFUE – come sopra ricordato) rischia nei fatti di porre i presupposti non per un sostegno all'agricoltura, ma per un progressivo abbandono delle attività produttive, almeno in quelle aree di agricoltura difficile che coprono larga parte della superficie del nostro Paese.

Per altro verso, l'anticipazione della formula di *agricoltori attivi*, come unici potenziali destinatari degli aiuti del primo pilastro, pur nell'assoluta incertezza della formula (carente di qualunque specificazione al momento di redazione di queste note), sembra contraddire decenni di attenzione comunitaria verso la *multifunzionalità* e la *pluriattività* in agricoltura, per riportare verso

una logica di esclusione e di rigida specializzazione che era già propria della direttiva del 1972 e che era stata retutamente superata nel corso degli anni '80 e '90 del secolo scorso; logica che potrà forse risultare adeguata ad alcune agricolture nord-europee o extra-europee, ma che ben poco appare corrispondente alla realtà aziendale italiana.

I prossimi mesi, con la pubblicazione delle definitive proposte della Commissione, e soprattutto con la discussione che si aprirà nel Parlamento europeo, consentiranno di individuare meglio le effettive linee evolutive di questo processo.

Allo stato, nell'incertezza che connota ogni analisi dell'oggi, piace concludere queste note con due richiami:

- ad una decisione della Corte di giustizia (ben nota, ma a mio avviso sin qui sottovalutata nei suoi esiti), che ha parzialmente annullato il regolamento n. 864/2004<sup>72</sup>, nella parte in cui ha esteso al settore del cotone il sistema di aiuto disaccoppiati, mantenendo accoppiato un aiuto soltanto nella misura del 35% degli aiuti precedenti;
- alle parole di un attento e autorevole studioso di vicende istituzionali.

Con la sentenza del 7 settembre 2006<sup>73</sup>, la Corte di giustizia ha respinto 4 dei 5 motivi di ricorso proposti dalla Spagna avverso il regolamento del 2004, respingendo in particolare i motivi che lamentavano una violazione del Trattato di adesione della Grecia nella parte in cui questo prevede un regime di «aiuto alla produzione del cotone» (previsione successivamente estesa alla Spagna in occasione dell'adesione di questa).

La Corte ha ribadito la propria «giurisprudenza costante» sull'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in materia di politica agricola comune. Sicché: «si tratta non di sapere se il provvedimento adottato dal legislatore fosse il solo o il migliore possibile, ma se esso fosse manifestamente inidoneo».

La Corte ha tuttavia accolto l'ultimo motivo di ricorso, ritenendo violato il principio di *proporzionalità*, sulla base della seguente motivazione:

<sup>72</sup> Regolamento (CE) n. 864/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004, che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, tenendo conto dell'adesione all'Unione europea della Repubblica ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lettonia, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della Slovenia e della Slovacchia.

<sup>73</sup> Corte di giustizia, 7 settembre 2006, causa C- 310/04, Regno di Spagna c. Consiglio dell'Unione Europea sostenuto da Commissione delle Comunità europee.

«È pacifico che l'adozione del regolamento n. 864/2004 non è stata preceduta da uno studio della Commissione che valutasse i probabili effetti socio-economici della riforma proposta nel settore del cotone, mentre simili studi erano stati effettuati nel contesto della riforma dei regimi di aiuto in taluni altri settori, come quello del tabacco.

È necessario constatare che il Consiglio, da cui promana il regolamento n. 864/2004, non ha dimostrato dinanzi alla Corte che il nuovo regime di aiuto al cotone istituito da tale regolamento è stato adottato mediante un esercizio effettivo del suo potere discrezionale, che implicava la presa in considerazione di tutti gli elementi e le circostanze pertinenti della fattispecie, fra cui l'insieme dei costi salariali legati alla coltura del cotone e le potenzialità delle imprese di sgranatura, dei quali era necessario tener conto per la valutazione della redditività della detta coltura.

Ne deriva che i dati illustrati dalle istituzioni comunitarie non permettono alla Corte di accertare se il legislatore comunitario abbia potuto, senza eccedere i limiti dell'ampio potere discrezionale di cui dispone in materia, pervenire alla conclusione che la fissazione dell'importo dell'aiuto specifico al cotone al 35% del totale degli aiuti esistenti nel regime di aiuto anteriore è sufficiente a garantire l'obiettivo esposto al quinto 'considerando' del regolamento n. 864/2004, cioè assicurare la redditività e, dunque, il proseguimento di tale coltura, obiettivo che riflette quello prescritto al paragrafo 2 del protocollo n. 4.

*Pertanto occorre concludere che il principio di proporzionalità è stato violato»<sup>74</sup>.*

Sicché il capitolo 10 bis del titolo IV del regolamento n. 1782/2003 è stato annullato, sia pure assegnando un periodo di dilazione per l'adozione del nuovo regolamento sino alla fine dell'annata agraria in corso.

Ove si consideri la già richiamata difficoltà di riferire le ultime proposte di riforma della PAC alle finalità indicate nel TFUE, sembra doversi convenire che molto resta da fare, per collocare finalità dichiarate, e obiettivi perseguiti, in relazione di *coerenza* e di rispetto del principio di *proporzionalità*.

La conclusione della Corte di giustizia conforta così le conclusioni di chi ha di recente osservato, in riferimento alla disciplina ambientale – ma considerazioni analoghe possono proporsi per la disciplina dell'agricoltura:

Il richiamo al diritto Ue è stato per decenni una motivazione di per sé sufficiente a troncare ogni alternativa. L'Europa rappresentava l'innovazione istituzionale e l'area

<sup>74</sup> Così in motivazione la sentenza della Corte di giustizia, 7 settembre 2006, ult. cit.; corsivo aggiunto.

delle libertà economiche, pur temperate dai principi dell'economia sociale di mercato di origine tedesca. Da qualche tempo non è più così: l'attrazione dell'Europa ha lasciato il campo a una valutazione disincantata delle varie politiche e misure Ue; *le iniziative delle istituzioni europee hanno perso il marchio dell'infallibilità, proprio come i poteri pubblici nazionali. Non è un cammino a ritroso, ma il paradosso del successo del processo d'integrazione, per cui all'affermarsi dell'Unione europea corrisponde una sua piena e concreta accountability nei confronti della società europea. Da qui un giusto approccio "laico" all'Europa*<sup>75</sup>.

Ho la sensazione che *accountability* e *approccio laico* siano le chiavi di lettura che dovranno caratterizzare le prossime riforme europee del diritto dell'agricoltura.

#### RIASSUNTO

La vicenda evolutiva delle regole dell'agricoltura, e la riscoperta di una componente territoriale trova corrispondenza (e in larga misura ispirazione) nel percorso della disciplina europea.

In particolare, l'incontro tra diritto dell'agricoltura e diritto dello spazio rurale risulta con evidenza dalle tappe riformatrici della PAC, approdata nell'arco di un trentennio dalla politica delle strutture allo sviluppo rurale, a segnare, anche sul piano comunicativo e semantico, il canone ordinatore e unificante di una pluralità di interventi, già presenti nello strumentario comunitario, ma innovativamente connotati, nei contenuti precettivi, negli ambiti e negli esiti applicativi.

Le ultime riforme europee, però, a partire dal regolamento n. 1782/29003, con la scelta del disaccoppiamento e l'introduzione del Regime Unico di Pagamento rischia però di pregiudicare le possibilità di sviluppo della produzione agricola e appare sotto alcuni profili in contrasto con le finalità assegnate alla Politica Agricola Comune già dall'originario Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea e riaffermate solennemente dal Trattato di Lisbona all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Il lavoro, dopo aver esaminato l'evoluzione storica della disciplina, e in attesa della presentazione delle proposte di riforma della PAC che dovranno essere discusse e adottate nel 2012, conclude sottolineando la necessità di un approccio "laico" alla disciplina di fonte europea e alle proposte che saranno presentate dalla Commissione Europea.

#### ABSTRACT

*From agricultural activity to Rural development, toward 2013: Back to the past or the end of the CAP? European regulation of Common Agricultural Policy, starting from the '70s, was characterized by a growing attention to multifunctionality. The Rural development policy, with regulation No 1257/1999, underlined this new approach.*

<sup>75</sup> M. CHITI, *Codice dell'ambiente ed equivoci europei*, in «Il Sole-24 Ore», 26 settembre 2006, n. 264.

But recently, new regulations, starting with Regulation No 1782/2003 on Single Payment System and with the adoption of the decoupling approach, may induce farmers to discontinue production. Such result appears to be against the goals with European Treaties have always assigned to CAP; goals which have been reaffirmed unchanged even by the Lisbon Treaty.

The paper analyzes the examines the historical evolution of CAP regulations and sketches some hypotheses with reference to the recent proposals of reform of present European discipline, underlying the need to adopt a critical approach toward those proposals.



LUIGI RUSSO\*

## Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?

### I. PREMESSA

Non c'è dubbio che, parafrasando un celebre detto, la PAC non è più quella di una volta. Già da qualche tempo, infatti, il legislatore dell'Unione ha apportato significative innovazioni alle modalità di intervento sull'agricoltura e sui mercati agricoli.

E infatti, le misure di aiuto al mercato, dopo gli anni ruggenti dei sostegni ai prezzi e delle barriere all'importazione, si sono ridotte a ben poca cosa, risolvendosi in una più o meno robusta rete di sicurezza per i produttori agricoli, allo scopo di scongiurare drastici cali dei prezzi delle materie prime. Al loro posto si sono introdotti – con estensione sempre maggiore – aiuti disaccoppiati: erogati, cioè, sostanzialmente a prescindere dalle produzioni in atto, pur se con qualche residuo sostegno accoppiato (destinato, peraltro, a scomparire, a eccezione del settore dell'allevamento di animali, per il quale ancora oggi gli aiuti non prescindono completamente dal risultato dell'attività produttiva).

Anche il sostegno di carattere strutturale ha cambiato fisionomia, avendo in buona parte perso il carattere esclusivo di ausilio (più o meno sostanzioso) agli investimenti finalizzati all'incremento della produzione o della produttività aziendale, e, dunque, a una più efficiente gestione dell'impresa agricola, o di strumento finalizzato a incentivare il ricambio generazionale in agricoltura, per ampliarsi in una serie di misure destinate non solo a chi possa dirsi produttore di prodotti agricoli, ma, più in generale – seppure con interventi graduati quanto a intensità dell'aiuto – a tutti coloro che si trovano a operare, ma anche solo a vivere, nell'ambiente rurale<sup>1</sup>.

\* *Università degli Studi di Ferrara*

<sup>1</sup> Secondo i parametri OCSE, il territorio dell'UE da considerarsi rurale assomma a ben il 91% dell'intero territorio dell'Unione, ed è abitato dal 56% della popolazione europea: cfr. «Agrisole», 24-30 ottobre 2008, p. 8.

Questa progressiva modifica dell'impostazione della politica agricola dell'UE è stata, inoltre, realizzata contestualmente a una notevole semplificazione normativa, al punto che le strutture portanti dell'intervento dell'Unione si sostanziano ora in pochi regolamenti: il regolamento sull'OCM unica (reg. CE n. 1234/2007), che racchiude tutte le misure di mercato residue (ma non solo) destinate ai settori dell'OCM in precedenza assoggettati a specifiche discipline di carattere verticale; il regolamento orizzontale sugli aiuti diretti (reg. CE n. 73/2009, che sostituisce il reg. n. 1782/03); il regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (reg. CE n. 1698/2005), oltre a quelli sulla c.d. politica di qualità, i quali si sostanziano nei regolamenti sulle denominazioni di origine qualificata e sulle specialità tradizionali garantite (regg. CE n. 509 e 510/2006) nonché sull'agricoltura biologica (reg. CE n. 834/07).

Vero è, peraltro, che gli interventi sull'agricoltura non si limitano ai regolamenti sopra indicati, e ai relativi provvedimenti attuativi e applicativi, posto che il settore agricolo risulta interessato in misura non secondaria anche dalla disciplina concernente il diritto alimentare dell'Unione europea (si pensi ai principi tracciati dal reg. CE n. 178/2002, e agli obblighi gravanti sulle imprese agricole quali imprese alimentari<sup>2</sup>, o a quelli posti dalla disciplina del c.d. pacchetto igiene<sup>3</sup>), e da quella relativa agli aiuti di Stato, per la quale viene, oltre tutto, fornita una definizione *ad hoc* di agricoltura<sup>4</sup>.

L'intervento nel settore agricolo e agroalimentare si presenta, dunque, alquanto variegato, e tale da non potersi in ogni caso esaurire nei classici due pilastri su cui generalmente viene fatta poggiare la PAC, dal momento che le misure speciali per il settore riguardano anche altri importanti ambiti normativi. Tanto che non appare neppure possibile assolutizzare il significato di cosa debba intendersi per agricoltura nel diritto dell'Unione stante, appunto, l'esistenza di una pluralità di definizioni di ciò che deve intendersi per «agricoltura», il cui contenuto è mutevole a seconda del campo d'azione considerato: si pensi, infatti, alle diverse nozioni di attività agricola operanti nei settori degli aiuti di

<sup>2</sup> Su cui v. il relativo commentario, a cura di L. COSTATO, *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in «Le nuove leggi civ. comm.», 2003, p. 114 ss.

<sup>3</sup> Quanto ai rapporti tra la disciplina in tema di igiene alimentare e l'attività produttiva primaria, cfr. L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, III ed., Padova, 2008, p. 299 ss.

<sup>4</sup> Su cui sia consentito, per tutti, il rinvio a L. RUSSO, *Il diritto degli aiuti di Stato nel settore agricolo nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nella disciplina attuativa della PAC e nei regolamenti di esenzione: la difficile quadratura del cerchio*, in «Riv. dir. com. e degli scambi internazionali», 2011, p. 207 ss., e ivi riferimenti dottrinali.



stato; degli aiuti diretti disaccoppiati; dell'impresa alimentare; degli interventi strutturali, in cui viene considerata ammissibile alle misure di sostegno anche l'attività di forestazione pur non essendo, com'è noto, il legno inserito tra i prodotti agricoli dell'allegato I al TFUE<sup>5</sup>.

Orbene, pur con le precisazioni ora svolte, deve rilevarsi come non possa revocarsi in dubbio che la più recente normativa agraria dell'UE risulti improntata anche al perseguimento di obiettivi ulteriori rispetto a quelli tradizionali della PAC, e sanciti dall'art. 39 TFUE (già art. 32 TCE), che indica espressamente, tra gli scopi della PAC, l'incremento della produttività dell'agricoltura, la stabilizzazione dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti e il miglioramento del reddito della popolazione agricola.

Basti pensare che il solo passaggio da un regime di aiuti accoppiati alla produzione, come il sostegno ai prezzi, ad aiuti disaccoppiati, per la cui percezione è sufficiente il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali, ha comportato l'eliminazione della componente di incentivo all'incremento tanto della produttività quanto della produzione, posto che l'entità dell'aiuto è ora indipendente dal risultato effettivo dell'attività agricola, la quale può consistere – conformemente a quanto disposto dall'art. 2, lett. c), reg. n. 73/09 – anche in un'attività di mera conservazione «attiva» del terreno, con la sola eccezione dei diritti speciali di cui all'art. 44, reg. CE n. 73/09. In questo modo, come già è stato opportunamente posto in luce, l'Unione ha, tra l'altro, perso la propria capacità programmatica in ambito agricolo, non potendo più utilizzare la leva degli aiuti accoppiati per orientare le produzioni, così che ora queste ultime sono conseguenza di valutazioni di mercato e, dunque, prettamente commerciali; le conseguenze dell'applicazione delle sole leggi del mercato, tuttavia, non sempre risultano in sintonia con gli obiettivi strategici dell'Unione e con quanto previsto dall'art. 39 TFUE in tema di stabilizzazione dei mercati e di sicurezza degli approvvigionamenti<sup>6</sup>.

Se, peraltro, l'attuale conformazione dell'intervento nel 1° pilastro dimostra poca – se non alcuna – attenzione all'aspetto programmatico della produzione e a quello delle quantità prodotte, anche il 2° pilastro ha da tempo,

<sup>5</sup> Sulla possibilità di un intervento della PAC anche in comparti relativi a prodotti agricoli non inseriti nell'elenco dell'allegato I al trattato, v. già G. SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario*, I, *Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988, p. 344 e, più in generale, p. 305 ss.; v. anche Id., *Commento all'art. 32 TCE*, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, a cura di Pocar, Padova, 2001.

<sup>6</sup> Sul tema della *food security*, si v., S. BOLOGNINI, *Food security, food safety e agroenergie*, in «Riv. dir. agr.», 2010, I, p. 308 ss.

come accennato, individuato settori di intervento diversi e ulteriori dalla sola agricoltura-produzione<sup>7</sup>.

Con il reg. CE n. 1698/2005 gli aiuti agli investimenti nelle strutture agrarie rappresentano, infatti, solo alcune delle numerose misure di sostegno ammissibili; segnatamente, esse costituiscono una delle misure rientranti nell'asse 1, il quale, a sua volta, è uno dei quattro assi disciplinati dal regolamento «strutturale».

Peraltro, la recente introduzione, tra gli obiettivi del 2° pilastro, di quelle che nel gergo comunitario vengono definite le «nuove sfide» dell'Unione europea, ha contestualmente imposto l'aumento delle percentuali della modulazione obbligatoria dal 7% al 10% nel periodo 2009-2012 da valere sugli importi superiori a 5.000 euro, ovvero un più consistente drenaggio delle risorse originariamente assegnate al finanziamento degli aiuti diretti per consentire l'incremento delle risorse disponibili per il cofinanziamento delle misure volte al perseguimento di obiettivi «ambientali», quali i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la biodiversità. In questo modo l'ammontare degli aiuti diretti è destinato a una ulteriore, progressiva riduzione, oltre a subire quella già prevista conseguente all'allargamento dell'Unione europea, degli anni 2004 e 2007, ai nuovi dodici Stati membri.

## 2. LA PAC E LA SUA ACCRESCIUTA VALENZA «TERRITORIALE»

Per venire al titolo della relazione, va rilevato come, in effetti, i nuovi regolamenti, se mostrano un crescente disinteresse verso obiettivi storici della PAC, quale l'attenzione alla produzione agricola e alla produttività in agricoltura, sembrano operare una decisa scelta di campo in favore di (relativamente) nuovi e diversi obiettivi per la PAC, quali l'attenzione a una maggior tutela dell'ambiente e del territorio, messo a dura prova dalla politica quantitativa conseguente all'erogazione pluridecennale di aiuti accoppiati, con il crescente utilizzo di prodotti chimici, l'uso spesso indiscriminato delle risorse idriche, e, più in generale, quale effetto di una coltivazione finalizzata all'ottenimento

<sup>7</sup> Sempre che, alla luce delle ultime novità normative, possa continuare a distinguersi tra misure del 1° e del 2° pilastro; cfr. F. DE FILIPPIS-R. HENCKE, *La Pac verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Working paper del Gruppo 2013, n. 13, ottobre 2009, Roma, p. 15, i quali rilevano come si stia sempre più disarticolando la tradizionale distinzione tra i due pilastri, rimarcando al proposito la presenza di istituti quale la modulazione, nonché le misure previste dall'art. 68, reg. 73/09 (su cui v. *infra*, nel testo), a cavallo tra 1° e 2° pilastro, e la presenza di interventi di carattere strutturale nel regolamento sull'OCM unica, previsti per alcuni settori.

di risultati sempre più elevati in termini quantitativi e con scarsa attenzione ai profili più strettamente agronomici e qualitativi.

E ciò non solo nel tradizionale settore delle strutture agricole, laddove già da tempo operano misure in favore dell'adozione di impegni agroambientali, o di incentivi alla forestazione<sup>8</sup>, ecc., ma anche nel ridisegnato 1° pilastro<sup>9</sup>.

Non può, infine, dimenticarsi la valenza territoriale propria della normativa sulla qualità dei prodotti agroalimentari, e segnatamente della disciplina in tema di agricoltura biologica e di denominazioni di origine qualificata, settori che presuppongono metodi produttivi tradizionali e non intensivi, in funzione anche della tutela dei profili territoriali in cui la produzione si svolge.

E invero, molteplici sono le interrelazioni tra agricoltura e territorio contenute nel regolamento CE n. 73/2009: a partire dalla definizione di «attività agricola», intesa non solo come produzione, allevamento o coltivazione di prodotti agricoli, ma anche come mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali *ex art. 6* del regolamento stesso. Quest'ultimo, infatti, prevede che gli Stati membri individuino una serie di requisiti minimi affinché anche i terreni non coltivati siano mantenuti in buone condizioni secondo lo schema fornito dall'allegato III al regolamento. A loro volta tali requisiti minimi costituiscono uno dei due cardini su cui si fonda il meccanismo della condizionalità, che subordina l'integrale erogazione degli aiuti diretti pena l'applicazione di riduzioni o, addirittura, l'azzeramento dell'aiuto per uno o più anni, tanto al mantenimento dei terreni in buone condizioni ambientali e agronomiche, mediante il rispetto delle relative norme, quanto al rispetto dei 18 atti normativi elencati nell'allegato II al regolamento, costituenti l'insieme di quelli che vengono definiti i «criteri di gestione obbligatori», posti a tutela dell'ambiente, della sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, e del benessere degli animali. Al punto che in dottrina vi è chi ha ritenuto che l'elemento ambientalistico dell'odierna PAC debba rinvenirsi «non solo e non tanto nei regolamenti strutturali quanto, invece, ancora una volta, nel pagamento unico e nelle c.d. condizionalità»<sup>10</sup>. Giocoforza, dunque,

<sup>8</sup> Che comunque, solo apparentemente potrebbero porre qualche dubbio quanto alla legittimità della base giuridica adottata, dal momento che se, com'è noto, l'allegato I al TCE e, ora, al TFUE, non include tra i prodotti agricoli il legno, va posto in evidenza che, in forza dell'art. 38 TFUE, il mercato interno comprende non soltanto il commercio dei prodotti agricoli ma anche l'agricoltura, e che per prodotti agricoli si intendono tutti i prodotti del suolo.

<sup>9</sup> Cfr. F. ADORNATO, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, in «Riv. dir. agr.», 2010, I, p. 266, ove si osserva che anche negli aiuti del c.d. 1° pilastro sta progressivamente aumentando la rilevanza «territoriale».

<sup>10</sup> Così L. COSTATO, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in «Riv. dir. agr.», 2008, I, p. 457.

viene sostanzialmente imposto agli agricoltori che vogliono usufruire appieno delle misure di aiuto un comportamento in linea di principio virtuoso<sup>11</sup> sotto il profilo della tutela del territorio e dell'ambiente, non venendo di contro in considerazione gli aspetti inerenti il momento della produzione: lasciati, questi ultimi, sostanzialmente alle logiche di mercato.

Non può tralasciarsi, in questa pur sintetica rassegna della valenza ambientale dell'intervento dell'UE nel primo pilastro della PAC, quanto previsto dal «nuovo» art. 68 del reg. CE n. 73/09, secondo cui gli Stati membri possono concedere un sostegno mirato al perseguimento di determinati obiettivi<sup>12</sup>, tra cui, ai nostri fini, meritano di essere ricordati quelli di cui: alla lettera a) punto (i), in favore di tipologie di agricoltura importanti per la tutela o il miglioramento dell'ambiente; ancora alla lettera a), punto (v), in favore delle attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi, previa approvazione della Commissione e nel rispetto dei requisiti *ex* art. 39, par. 3, reg. n. 1698/05, e all'esclusivo scopo di coprire i costi supplementari effettivamente sostenuti e la perdita di reddito subita per conseguire l'obiettivo<sup>13</sup>; alla lettera c), per cautelarsi dal rischio che, in zone soggette a programmi di ristrutturazione e/o sviluppo, le terre siano abbandonate, attraverso l'aumento del valore unitario e/o del numero di diritti all'aiuto dell'agricoltore interessato<sup>14</sup>.

Peraltro, la rilevanza delle disposizioni del reg. n. 73/09 è tanto maggiore quanto più estesa è la platea dei suoi destinatari: è noto, infatti, che progressivamente il sistema degli aiuti disaccoppiati è stato adottato anche in settori originariamente esclusi, come quello della produzione di ortofrutticoli<sup>15</sup>, di barbabietola da zucchero<sup>16</sup>, ovvero del tabacco, luppolo, cotone, olio di oliva<sup>17</sup>, tanto che, in dottrina – sia pur con riferimento al previgente regolamento (ma, a maggior ragione, dovrebbe dirsi relativamente a quello in vigore) – si è parlato di una sorta di codice europeo dei regimi di sostegno diretto all'agricoltura, dal momento che nel regolamento sono disciplinati

<sup>11</sup> Anche se i vincoli di condizionalità non paiono, almeno allo stato, particolarmente rigidi così che l'adeguamento alle norme o agli atti in cui essa si sostanzia non appare comportare sacrifici o impegni eccessivamente gravosi.

<sup>12</sup> Utilizzando all'uopo fino al 10% del massimale nazionale di cui all'art. 40: così l'art. 69, par. 1, del regolamento. Per l'aiuto di cui *infra*, nel testo, di cui alla lett. a) (i), il sostegno è limitato al 3,5% del massimale nazionale.

<sup>13</sup> *Ex* art. 68, par. 4, lett. A), i sostegni indicati nel testo possono essere erogati mediante pagamenti annuali supplementari.

<sup>14</sup> Cfr. l'art. 68, par. 4, lett. C).

<sup>15</sup> Cfr. il reg. CE n. 1182/2007 del Consiglio del 26 settembre 2007, in GUUE L 273.

<sup>16</sup> Cfr. il reg. CE 319/2006 del Consiglio del 20 febbraio 2006, in GUUE L 58.

<sup>17</sup> Questi ultimi già con il reg. CE n. 864/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004, in GUUE L 161.

non solo gli aiuti disaccoppiati, ma anche le residue misure di sostegno accoppiato<sup>18</sup>.

Quanto al reg. CE n. 1698/05, sul sostegno allo sviluppo rurale, l'attenzione per l'ambiente è ancora maggiore, e ancor più acuito dopo le modifiche apportate dal reg. CE n. 74/09, con cui si sono introdotti nuovi obiettivi, aventi quasi tutti una marcata valenza «territoriale».

Si pensi, infatti, innanzitutto al campo d'azione della politica di sostegno allo sviluppo rurale, la quale comprende, come detto, anche l'attività di forestazione, alla luce del forte impatto ambientale che essa possiede (pur se – come già rilevato – il legno non è incluso nell'allegato I al TFUE) conformemente, peraltro, tanto alla previsione di cui all'odierno art. 38 TFUE (e contenuta anche nel testo previgente alle modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona, peraltro), secondo cui il mercato interno comprende non solo il commercio dei prodotti agricoli ma anche, e prima ancora, l'agricoltura, quanto alla definizione dei prodotti agricoli fornita dal medesimo articolo, in forza della quale sono tali i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, oltre a quelli di prima trasformazione. L'attenzione ai profili ambientali risulta, inoltre, evidente dalla delineazione degli obiettivi dell'intervento in tema di sviluppo rurale, come esplicitati nell'art. 4 del reg. n. 1698/05, in cui, accanto al tradizionale scopo (indicato alla lettera a) dell'aumento della competitività del settore agricolo e forestale, attraverso il sostegno alla ristrutturazione, allo sviluppo e alla innovazione, compaiono (*sub b*) la valorizzazione dell'ambiente e dello spazio naturale mediante il sostegno alla gestione del territorio e, (*sub c*), il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, nonché il promuovimento della diversificazione delle attività economiche. In corrispondenza a questi tre obiettivi sono formulati i tre principali assi di intervento, precisandosi che per asse si intende, appunto, «un insieme coerente di misure direttamente preordinate alla realizzazione» degli obiettivi di cui all'art. 4<sup>19</sup>.

Coerentemente alle premesse, le misure afferenti all'asse II (di cui agli articoli da 36 a 51), dedicato al «miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale», comprendono, tra l'altro, le misure volte a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli, quali i pagamenti agroambientali, quelli connessi a Natura 2000, le indennità a favore degli agricoltori nelle zone montane, e le misure volte a promuovere l'utilizzo sostenibile delle superfici forestali, tra cui i pagamenti silvoambientali e l'imboschimento dei terreni agricoli; l'asse III

<sup>18</sup> V., al riguardo, F. ALBISINNI, *Il regime di aiuto unico*, in *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, a cura di Albisinni e Sciaudone, Napoli, 2008, p. 69.

<sup>19</sup> Così la lett. c) dell'art. 2 del regolamento, rubricato «Definizioni».

(di cui agli articoli da 52 a 60) è, invece, dedicato alla «qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale».

La politica dell'Unione in materia agricola non si esaurisce, peraltro, negli interventi di cui ai due pilastri in precedenza ricordati, ricoprendo un ruolo non secondario le discipline in materia di agricoltura biologica e di denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari; come accennato in precedenza, anche queste normative – rivolte anch'esse ai produttori agricoli – assumono una significativa rilevanza sotto il profilo ambientale, in considerazione, quanto alla prima, delle limitazioni che essa pone all'utilizzo di prodotti chimici di sintesi nell'attività produttiva agricola e, quanto alla seconda, in relazione ai vincoli posti alle produzioni di origine qualificata anche a tutela del territorio di provenienza.

### 3. (SEGUE): LA COMPATIBILITÀ (O INCOMPATIBILITÀ)

DELLA NUOVA PAC CON LE FINALITÀ ASSEGNATE ALLA PAC DALL'ART. 39 TFUE

Le innovazioni normative che hanno interessato la PAC non sono rimaste inosservate alla dottrina agraristica, la quale, infatti, ha già posto in evidenza alcuni profili di loro criticità con specifico riguardo alla compatibilità dei sempre più frequenti obiettivi ambientali della politica agricola con le norme dei trattati. Ci si è domandati, in particolare, se il nuovo corso della PAC, volto talora a sacrificare obiettivi specifici della politica agricola comune codificati nell'art. 39 TFUE in funzione della accresciuta considerazione per aspetti non contemplati tra tali obiettivi, possa considerarsi consentito dal TFUE. Se è vero che i profili di tutela territoriale, e più latamente, ambientale, trovano espresso riscontro nel trattato, nella sua versione pre e post Lisbona, si è posto in evidenza come in alcuni casi il legislatore dell'Unione comprima grandemente il perseguimento delle finalità di cui all'art. 39 TFUE<sup>20</sup>, forse anche oltre quel pur ampio margine di discrezionalità che tradizionalmente la Corte di Giustizia ha da sempre attribuito alle Istituzioni comunitarie (e, ora, dell'Unione) nell'attuazione della PAC<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Cfr., in argomento, F. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo Lisbona*, in «Riv. dir. agr.», 2010, I, pp. 210 ss.

<sup>21</sup> Particolarmente critico verso una PAC avente poca attenzione agli obiettivi dell'art. 39 TFUE è L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del trattato*, in «Riv. dir. agr.», 2005, I, p. 478 ss.; ID., *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, cit., p. 453; ID., *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in «Dir. giur. agr. alim. amb.», 2007, p. 577 ss.; ID., *Riforma della PAC e rifornimento dei mercati mondiali di prodotti agricoli alimentari*, ivi, 2011, p. 87 ss.; in arg. v. anche D. BIANCHI, *La Pac «camaleontica» alla luce del Trattato di Lisbona*, in «Riv. dir. agr.», 2009, I, p. 592 ss. Sull'ampio margine di

Pur se il baricentro dell'intervento dell'UE si è progressivamente allontanato dagli obiettivi delineati nell'art. 39, in favore di una logica di maggior tutela ambientale, sulla scorta di quello che appare un consolidato orientamento della Corte di Giustizia in punto di discrezionalità nell'attuazione della PAC, sembra, tuttavia, difficile immaginare una censura del più recente diritto derivato a seguito di un accertamento del venir meno del perseguimento degli obiettivi assegnati alla PAC dal trattato; e ciò dal momento che, come accennato, la tutela dell'ambiente assume espressamente la veste di obiettivo trasversale a tutte le azioni e politiche dell'Unione, come stabilito ora dall'art. 11 TFUE<sup>22</sup> (e, in precedenza, dall'art. 6 TCE), e dall'art. 3, par. 3, TUE, in maniera corrispondente a quanto disponeva, in precedenza, l'art. 2 TCE, secondo cui lo sviluppo sostenibile deve fondarsi, tra l'altro, su «un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

La tutela ambientale deve dunque considerarsi quale obiettivo immanente a tutte le politiche dell'Unione, ivi compresa quella agricola, così che non pare possa dubitarsi della legittimità della pur marcata attenzione del legislatore dell'Unione nei confronti di tale finalità, anche se il perseguimento di essa può andare a detrimento del raggiungimento degli obiettivi tradizionalmente propri della PAC, come stabiliti, ora, dall'art. 39 TFUE.

Diverso, evidentemente, è il piano circa l'opportunità del nuovo corso del legislatore dell'Unione, e circa la sua efficienza sotto il profilo sociale ed economico rispetto alla «vecchia» politica agricola. D'altro canto, la maggiore valorizzazione delle istanze di tutela ambientale in seno alla disciplina e all'attuazione delle misure della PAC non appare scevra da valutazioni, per così dire, di *marketing* legislativo, essendo utilizzata dalle Istituzioni dell'Unione anche per giustificare socialmente e presso l'opinione pubblica l'intervento finanziario nel settore primario, e superare così la riottosità di larghe fasce della popolazione e di alcuni Stati membri nei riguardi della spesa pubblica nel settore dell'agricoltura.

Tuttavia, tornando ai profili più squisitamente giuridici, la riflessione sulla conformità ai principi torna assai utile qualora risulti possibile accertare che, a seguito dell'applicazione delle disposizioni del diritto dell'Unione, non

---

discrezionalità nel perseguimento delle finalità dell'art. 39 TFUE, sia consentito il rinvio a L. Russo, *Commento all'art. 39 TCE*, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, a cura di Pocar, Padova, 2001.

<sup>22</sup> Secondo cui «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

solo risultino non adeguatamente considerati gli obiettivi storici – e codificati – della PAC ma, paradossalmente, a fronte di tale allontanamento dall'art. 39 TFUE non vi sia neppure, come contraltare, il perseguimento di finalità ambientali. In altri termini, nonostante gli ampi margini di discrezionalità attribuiti alle Istituzioni dell'Unione dalla Corte di Giustizia, un problema di legittimità delle norme di diritto derivato potrebbe sorgere qualora sia possibile accertare in concreto l'insussistenza di vasi comunicanti tra gli articoli 39 e 11 TFUE, e si riscontri, dunque, che una scarsa (o nulla) attenzione agli obiettivi indicati dal primo non sia affatto compensata dal perseguimento delle finalità ambientali statuite dal secondo.

La fattispecie ipotizzata, peraltro, non sembra rappresentare un caso di scuola, ben potendosi immaginare che una normativa come la attuale, la quale tendenzialmente apre al mercato l'attività e la produzione agricola possa, tuttavia, comportare seri rischi di abbandono per tutti quei territori in cui svolgere attività agricola risulti scarsamente remunerativo, vuoi per i maggiori costi, vuoi per le minori rese, se e in quanto tale *gap* non risulti adeguatamente rimosso attraverso una politica incentivante. Abbandono di zone rurali che è in antitesi con il dichiarato obiettivo della tutela dell'ambiente, posto che esso comporta il rischio di abbandono non solo della relativa popolazione, ma anche dell'attività agricola a presidio dell'integrità del territorio.

Nel momento in cui la politica agricola decide di abbandonare la strada degli aiuti accoppiati, e favorire, tra l'altro, un'agricoltura meno intensiva anche per finalità ambientali, occorre prestare particolare attenzione a che tale misura non possa divenire un *boomerang* proprio per la stessa declamata tutela dell'ambiente: ogni qual volta, appunto, la perdita degli aiuti accoppiati non sia compensata da misure di sostegno tali da indurre la popolazione delle zone più disagiate e difficili – e, dunque, con una minore vocazione all'attività agricola – a continuare l'attività produttiva.

A tale difficile opera di bilanciamento di interessi diversi sono dedicate le considerazioni del paragrafo successivo.

#### 4. IL DIFFICILE EQUILIBRIO TRA AGRICOLTURA PRODUZIONE E AGRICOLTURA PROTEZIONE: IL RUOLO DEL SOSTEGNO PUBBLICO

A prescindere dalla pur doverosa verifica della compatibilità della «nuova» PAC con gli obiettivi del trattato, è necessario – come suggerito dal titolo della relazione assegnatami – operare anche un altro genere di valutazione, e accertare se e in che misura una politica agricola che tende ad attenuare le at-



tenzioni del legislatore sull'aspetto produttivo per privilegiare i profili di tutela del territorio sia sempre e per ciò solo congruente rispetto alle finalità ambientali perseguite. Occorre, cioè, domandarsi se effettivamente sussista sempre un rapporto inversamente proporzionale tra produzione agricola e tutela del territorio, tale per cui una maggiore produzione o una maggiore produttività comporti inevitabilmente una minore tutela del territorio e dell'ambiente in cui l'attività produttiva si svolge, e viceversa.

Se, in prima battuta, in considerazione delle esternalità negative collegate con la produzione primaria, parrebbe doversi convenire con questo assunto, a un esame appena più approfondito molti degli iniziali convincimenti sono destinati a scemare sensibilmente.

E invero, non vi è dubbio che l'agricoltura costituisce un importante fattore di «inquinamento ambientale», rilasciando nel terreno, nelle acque e nell'aria i residui delle sostanze chimiche utilizzate in abbondanza, e utilizzate, in particolare, in misura tanto maggiore quanto più l'ordinamento assume un atteggiamento premiante in relazione alle quantità prodotte; nel caso degli allevamenti, occorre inoltre tener conto anche dei residui dell'attività stessa, che necessitano di una adeguata attività di smaltimento, anche a tutela dell'ambiente e del territorio. È sicuro, dunque, che l'agricoltura, soprattutto laddove orientata alla massimizzazione della produttività e delle produzioni, si configuri come un fattore cardine di inquinamento, e ciò pur considerando le stringenti normative comunitarie in tema di rifiuti e di utilizzo di fitofarmaci.

Così che una produzione agricola meno intensiva e meno invasiva comporta inevitabilmente una serie di benefici per l'ambiente circostante.

Non altrettanto può dirsi, però, nel caso in cui le misure adottate siano tali da poter implicare l'assenza di attività produttiva o da rendere comunque non economico lo svolgimento di attività agricola: in tali ipotesi, a fronte dei benefici immediati per l'ambiente, dal momento che una minore o addirittura una assenza di produzione agricola comporterebbero rispettivamente una minor presenza o l'esclusione di residui di qualsivoglia natura e, conseguentemente, un ambiente maggiormente protetto, si manifesterebbero al tempo stesso delle criticità per il territorio, posto che una produzione non economica o una non produzione rischiano, se non adeguatamente incentivate, di comportare, nel volgere di un breve lasso di tempo, un esodo della popolazione agricola e, conseguentemente, la mancata cura e manutenzione del territorio, ovvero una situazione di degrado per quest'ultimo<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Così già L. COSTATO, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, cit., p. 458.

In questo senso, la disciplina dell'Unione in tema di produzioni c.d. di qualità appare convergere verso il perseguimento di entrambi i menzionati obiettivi, individuandosi in tali ipotesi tanto l'incentivo a una minor produzione quanto una particolare attenzione alle istanze «territoriali», attraverso i maggiori margini che le produzioni a denominazione di origine qualificata o quelle biologiche consentono (o, meglio, dovrebbero consentire<sup>24</sup>) di ritrarre rispetto alla produzione «convenzionale»<sup>25</sup>.

Occorre, pertanto, trovare una corretta linea di equilibrio delle direttrici della politica economica nel settore primario, dovendosi bilanciare e tenere presenti allo stesso tempo sia le istanze di carattere produttivo, sia le esigenze di carattere ambientale, ed essere consapevoli che uno spostamento del baricentro della PAC in favore delle une piuttosto che delle altre può comportare non solo un sacrificio dei rispettivi valori a esse sottesi, quali – rispettivamente – la *security* in ambito alimentare e la valorizzazione del territorio e dell'ambiente, ma addirittura rischiare di non perseguire né l'uno né l'altro.

In altri termini, l'apertura al mercato della produzione agricola e l'abbandono del sistema degli aiuti accoppiati necessita senz'altro dell'introduzione di sostegni al reddito degli agricoltori, pena, come detto, il rischio di abbandono di molte zone in cui è sostanzialmente impossibile svolgere attività agricola priva di protezione. Per tale motivo, tuttavia, pare doveroso prevedere misure di sostegno al reddito differenziate in funzione del territorio in cui il singolo agricoltore svolge la propria attività, non potendosi non tener conto delle disparità naturali che interessano la popolazione agricola, a pena dell'inefficacia del sostegno e dell'incapacità della relativa disciplina nel perseguire gli obiettivi che la stessa si è preposta di raggiungere.

Il problema, a dire il vero, non sembra essere sfuggito al legislatore agrario dell'Unione, laddove stabilisce l'erogazione di sostegni al reddito che, seppur sganciati dalla produzione, richiedono pur sempre la disponibilità di

<sup>24</sup> È noto, infatti, che la gran parte delle denominazioni di origine qualificata risultano, sostanzialmente, prive di una particolare e maggiore redditività rispetto ai corrispondenti prodotti «generici», vuoi per la presenza di disciplinari non particolarmente individualizzanti e caratterizzanti le peculiarità dei prodotti, vuoi per una insufficiente politica di rigore adottata dai relativi Consorzi di tutela.

<sup>25</sup> Con riguardo alle denominazioni di origine qualificata, di cui al regolamento (CE) n. 510/2006 del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, è lo stesso necessario legame tra il prodotto agro-alimentare e il territorio in cui avviene la produzione e/o la trasformazione a rappresentare una garanzia di attenzione e di valorizzazione del territorio stesso, dal momento che è proprio quest'ultimo a qualificare il prodotto e a consentirgli una forte caratterizzazione nel mercato. E similmente è da dirsi per la disciplina dell'agricoltura biologica, la quale è per definizione particolarmente garante delle esigenze del territorio e dell'ambiente in cui si svolge l'attività agricola.

una superficie di terreno ammissibile e presuppongono il mantenimento in buone condizioni agronomiche di quest'ultimo. Non a caso, inoltre, il reg. n. 73/2009 (ma, già in precedenza, in modo analogo disponeva il reg. n. 1782/03) nel prevedere quale requisito della condizionalità, appunto, il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali, ha cura di specificare che il rispetto di tali norme comportamentali assume una valenza particolare proprio nel caso di terreni non coltivati<sup>26</sup>.

Tale espressa previsione normativa rende evidente che il legislatore dell'Unione si è rappresentato l'ipotesi, tutt'altro che irrealistica, dell'agricoltore che, usufruendo delle misure di sostegno, decida di cessare l'attività produttiva, soprattutto laddove quest'ultima risulti economicamente poco remunerativa se lasciata alle sole logiche del mercato, posto che, come detto, la produzione agricola non è più un presupposto per il godimento degli aiuti disaccoppiati. Nel bilanciamento di interessi diversi, dunque, il diritto dell'Unione consente l'indubitabile contenimento delle produzioni agricole a fronte, tuttavia, di un uso «attivo» dei terreni in disponibilità degli agricoltori che vengono in gioco nel conteggio degli aiuti. Nella prospettiva normativa, dunque, il potenziale sacrificio delle ragioni della *security* avviene a beneficio delle ragioni del mercato, ma senza la compromissione delle istanze di tutela ambientale, venendo queste assicurate dagli obblighi in tema di condizionalità che incombono su tutti i percettori degli aiuti disaccoppiati.

Tuttavia, anche ammesso che una minore attenzione alle esigenze di approvvigionamento di prodotti agroalimentari possa considerarsi ammissibile alla luce dei trattati, perché la costruzione normativa consenta una effettiva tutela ambientale delle aree maggiormente svantaggiate è necessaria la concorrente presenza di due elementi: i) che gli obblighi in tema di condizionalità risultino effettivamente idonei allo scopo, e che, in ogni caso, ii) l'ammontare degli aiuti diretti risulti comunque tale da indurre il beneficiario a richiederne il pagamento (assoggettandosi, così, agli impegni della condizionalità). I problemi menzionati non si pongono, ovvero risultano sensibilmente affievoliti, nelle zone rurali vocate all'attività agricola, dal momento che gli agricoltori che svolgono la loro attività in tali aree continuerebbero comunque la loro attività produttiva, anche se certamente l'aiuto pubblico rappresenta in ogni caso uno stimolo alla prosecuzione dell'attività.

Ciò detto, risulta dunque fondamentale, affinché la PAC non costituisca,

<sup>26</sup> Cfr. l'art. 6, reg. CE n. 73/09, secondo cui «Gli Stati membri provvedono affinché tutte le terre agricole, *specialmente le terre che non sono più utilizzate a fini di produzione*, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali».

paradossalmente, un fattore di contrasto alle esigenze di tutela dell'ambiente, prevedere, a fronte della concessione di aiuti sganciati dalle produzioni ottenute, stringenti obblighi a carico dei beneficiari affinché il *decoupling* non possa tramutarsi in un abbandono più o meno marcato del territorio rurale da parte degli agricoltori. E, sul punto, venendo a esaminare la disciplina vigente, non può non evidenziarsi come essa imponga una serie di vincoli e di comportamenti dal contenuto assai debole, risolvendosi essi, nella sostanza, negli obblighi di condizionalità previsti negli articoli da 4 a 6 del reg. n. 73/2009, quanto agli aiuti diretti, e negli artt. 50 *bis* e 51 del reg. n. 1698/2005, quanto alle misure di sostegno allo sviluppo rurale<sup>27</sup>.

La non particolare incisività della condizionalità, così come allo stato disciplinata, emerge non appena si consideri che gli «atti» costituenti i criteri di gestione obbligatori sono appena 18 (di cui ben 14 direttive, le quali necessitano di un intervento attuativo da parte degli Stati membri, con tutti i collegati problemi derivanti dalla loro eventuale mancata o inesatta attuazione<sup>28</sup>), e che, con riguardo a essi, ciò che viene in rilievo è solo qualche loro specifica disposizione. Com'è noto, inoltre, tali criteri, altro non essendo che disposizioni normative già vigenti, erano già *ex se* applicabili e vincolanti, così che essi non costituiscono nuovi vincoli per gli agricoltori, già tenuti al loro rispetto; a ciò si aggiunga che non tutti i criteri di gestione sono indistintamente applicabili a tutti i beneficiari di aiuti comunitari, basti pensare alle norme di carattere ambientale, applicabili solo agli agricoltori che operino in terreni sensibili, o a quelle che riguardano specifici settori produttivi (ad es., il settore carneo). La determinazione delle norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni, invece, è sostanzialmente lasciata agli Stati membri, dal momento che l'allegato III al reg. n. 73/09 ha una portata prettamente descrittiva e classificatoria e, al tempo stesso, limitativa dei poteri degli Stati, essendosi stabilito che gli Stati membri non possono definire requisiti minimi che non siano previsti nello schema di cui all'allegato III; con specifico riguardo all'Italia, non pare che le norme sinora individuate dallo Stato e dalle regioni risultino particolarmente significative<sup>29</sup>, dal momento che molto spesso

<sup>27</sup> Cfr. il Regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale.

<sup>28</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a quanto già rilevato in L. Russo, *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, in «I Georgofili. Quaderni», 2005, XI, *Coltivazioni destinate alla fauna selvatica. Opportunità per la nuova PAC?*, Firenze, 2007, p. 25.

<sup>29</sup> Anche su tale aspetto, sia consentito rinviare a quanto già rilevato in L. Russo, *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, cit., p. 26 s.

esse si sostanziano in oneri comportamentali richiedibili a ogni agricoltore di media diligenza e competenza professionale<sup>30</sup>.

Oltre a un quadro normativo chiaro ed esaustivo, la concreta applicazione della condizionalità necessita di controlli effettivi, ovvero di controlli eseguiti direttamente *in loco*, e non limitati all'esame della documentazione presentata dall'agricoltore; con riguardo ai controlli, la normativa comunitaria prevede, tuttavia, che essi debbano concernere almeno l'1%<sup>31</sup> delle domande, a differenza di quanto stabilito per i controlli effettivi da esercitarsi con riguardo alle condizioni di ammissibilità delle domande, per i quali si prevede la più elevata percentuale di almeno il 5% delle domande<sup>32</sup>.

Inoltre, si è già avuto modo di osservare<sup>33</sup> che la condizionalità delineata

<sup>30</sup> Cfr., al riguardo, L. COSTATO, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in «Riv. dir. agr.», 2008, I, p. 457, il quale giustamente rileva che «parlare troppo e con troppo entusiasmo della riforma della Pac nella sua accezione ambientalistica, appare contraddittorio ove tali condizionalità siano scarsamente rispettate». Deve, inverso, ritenersi un po' ottimistica la visione della Commissione laddove, nella propria Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo, Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza, COM (2008) 616 def. del 6 ottobre 2008, 10, rileva che «il primo pilastro della politica agricola comune, con il sostegno che offre agli agricoltori, ha ugualmente un impatto territoriale significativo in quanto mantiene attività e redditi nelle zone rurali e promuove una sana gestione delle terre». V. anche F. DE FILIPPIS-R. HENKE, *La Pac verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Working paper del Gruppo 2013, n. 13, ottobre 2009, p. 11, secondo cui la condizionalità non sembra sufficiente per giustificare, nel lungo termine l'intervento pubblico dell'UE nel settore dei pagamenti diretti.

<sup>31</sup> Percentuale prevista tanto per i controlli sugli aiuti diretti (*ex art.* 50, reg. CE della Commissione n. 1122/2009 del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità la modulazione e il sistema integrato di gestione di controllo nell'ambito dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori di cui al medesimo regolamento e modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità nell'ambito del regime di sostegno per il settore vitivinicolo; in precedenza similmente disponeva l'art. 44, reg. n. 796/04), quanto su quelli in materia di sviluppo rurale (*ex art.* 20, regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale). In «Agrisole» 26.1-1.2.2007, p. 6, si trova un riepilogo dei controlli in tema di condizionalità operati in Italia nel corso del 2005: complessivamente risultano essere stati effettuati ca. 15.000 controlli sui criteri di gestione obbligatori, e rilevate 152 infrazioni, pari a ca. l'1%, da considerarsi tuttavia come valore medio, dal momento che con riferimento ad alcuni criteri di gestione (in tema di nitrati e registrazione degli animali) si sono riscontrate percentuali di infrazioni più elevate (pari rispettivamente a 3,4% e 2,8%); quanto alle norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni, i controlli eseguiti nel 2005 sono stati ca. 40.000, e rilevate 584 infrazioni (pari all'1,4%).

<sup>32</sup> Anche in tal caso la percentuale dei controlli è la medesima nei settori degli aiuti diretti e di quelli sullo sviluppo rurale, rispettivamente *ex art.* 30, reg. n. 1122/09 e art. 12, reg. n. 65/11.

<sup>33</sup> Sia consentito il rinvio a L. RUSSO, *La condizionalità da condizione a fine*, in «Riv. dir. agr.».

nel reg. n. 1698/05 presenta vari elementi di differenziazione rispetto a quella di cui al reg. n. 1782/03, posto che nel campo dello sviluppo rurale essa non assume una portata generale, risultando limitata solamente ad alcune misure; i ricordati articoli sul punto si ritrovano, infatti, non nelle disposizioni generali del regolamento, ma all'interno delle misure dell'Asse 2, dedicato, come detto, al «Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale».

Nel settore dei pagamenti diretti, al contrario, la condizionalità opera quale istituto di carattere generale, riguardando tutti i sostegni erogati a tale titolo dalla Comunità, indipendentemente dalle modalità di loro determinazione<sup>34</sup>.

A ben vedere, peraltro, stante la diversa conformazione delle norme in esame (disciplina dei pagamenti diretti, da un lato, e disciplina sullo sviluppo rurale, dall'altro) era, già sotto un profilo strettamente tecnico-giuridico, sostanzialmente impossibile attribuire alla condizionalità una valenza generale, dal momento che essa presuppone che i destinatari dei suoi adempimenti siano comunque agricoltori, seppur nell'ampia accezione data dal reg. n. 73/09 e, in precedenza, dal reg. n. 1782/03; al contrario, vi sono numerose misure di sviluppo rurale (si pensi, ad es., a quelle dell'asse 3 del reg. n. 1698/05, relative alla «Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale») che non sono rivolte specificamente agli agricoltori, così che non avrebbe avuto significato disporre una indifferenziata applicabilità della condizionalità per ottenere il diritto al pieno percepimento di tutti i sostegni comunitari in tema di sviluppo rurale<sup>35</sup>. La non caratterizzazione della condizionalità quale istituto generale delle misure del 2° pilastro trova, dunque, una giustificazione tecnica, prima ancora che politica; va, peraltro, rilevato che la condizionalità risulta applicabile a un insieme di misure inferiori a quella cui essa sarebbe stata tecnicamente ammissibile (basti pensare che la condizionalità si applica solo ad alcune, e non a tutte, le misure di cui all'Asse 2).

A seguito del reg. CE n. 74/09, emanato a seguito della c.d. verifica dello stato di salute della PAC, si è implementata la disciplina in tema di condizionalità nel reg. n. 1698/05, in precedenza particolarmente scarna, attraverso l'introduzione dell'art. 50 *bis*, e l'ampliamento del contenuto dell'art. 51; l'art. 50 *bis*, in particolare, rinvia integralmente, per definire la condizionalità,

---

2007, I, p. 2312 ss.; ID., *La «condizionalità» nella riforma degli aiuti diretti comunitari e nel settore dello sviluppo rurale*, in *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, cit., p. 117 ss.; cfr. anche ID., *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, cit., pp. 19-37.

<sup>34</sup> Le norme in materia di condizionalità si ritrovano, infatti, all'interno del Titolo II del reg. n. 73/09, contenente le disposizioni generali per i pagamenti diretti.

<sup>35</sup> Analoghe considerazioni possono svolgersi per qualche misura dell'asse 1, dedicato al «Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale».

agli artt. 5 e 6 del reg. n. 73/09 e agli allegati II e III del medesimo regolamento, rendendo, in tal modo, omogeneo il contenuto della condizionalità in entrambi i pilastri della PAC<sup>36</sup>.

Se, dunque, gli impegni della condizionalità potrebbero risultare di per sé non particolarmente significativi al fine della tutela del territorio, occorre prendere atto dei correttivi adottati a seguito del c.d. *health check*, in entrambi i pilastri della PAC: relativamente al primo, l'art. 28, par. 2, reg. n. 73/09 attribuisce agli Stati membri il potere di non concedere pagamenti agli agricoltori la cui attività produttiva costituisca solo una parte irrilevante delle loro attività economiche globali, o la cui attività principale non è l'esercizio dell'attività agricola. In questo modo il legislatore ha cercato di far fronte alle perplessità sollevate dalla Corte dei Conti dell'UE, la quale ha osservato criticamente che tra i beneficiari dei pagamenti diretti vi erano anche soggetti che svolgevano attività del tutto distinte da quella agricola. Il passo indietro operato dal legislatore dell'Unione assume, tuttavia, una portata più di principio che effettiva, dal momento che la disposizione si limita a facoltizzare gli Stati membri a erogare i pagamenti diretti ai soli agricoltori «attivi»; per quanto in sé, dunque, non particolarmente rilevante, la modifica potrebbe tuttavia essere il segnale di una correzione di rotta destinata a concretizzarsi con maggiore efficacia nella PAC del *post* 2013.

Con riguardo al 2° pilastro, invece, la verifica dello stato di salute ha portato all'individuazione e all'inserimento, tra le misure ammissibili all'aiuto, di nuove e ulteriori priorità<sup>37</sup> da perseguire con i piani di sviluppo rurale, aventi una marcata valenza territoriale, come i cambiamenti climatici, la gestione delle risorse idriche, la biodiversità, le energie rinnovabili, stabilendo all'uopo, per ottenere le risorse finanziarie necessarie al cofinanziamento, l'aumento della percentuale della modulazione obbligatoria e, così un maggiore travaso di risorse dal 1° al 2° pilastro.

Come si diceva in precedenza, l'esistenza di effettivi vincoli in tema di condizionalità rappresenta solamente uno dei due elementi necessari affinché la PAC possa svolgere un ruolo non secondario di tutela dell'ambiente: occorre

<sup>36</sup> Occorre, tuttavia, evidenziare che i criteri di gestione di cui all'allegato II, reg. n. 73/09, sono individuati con particolare riferimento agli aiuti diretti, sulla scorta delle caratteristiche dei settori produttivi interessati da tali pagamenti, non essendo state inserite nell'allegato quelle norme destinate ad applicarsi a settori esclusi da regimi di pagamenti diretti comunitari. Il che, dunque, evidenzia la incongruenza dell'individuazione dei criteri di gestione obbligatori rilevanti ai fini della condizionalità nel settore degli aiuti allo sviluppo rurale attraverso un semplice rinvio ai criteri di gestione prescelti per l'applicazione della condizionalità nel settore degli aiuti diretti.

<sup>37</sup> Cfr. l'art. 16 *bis*, reg. n. 1698/05.

altresì, infatti, che l'ammontare degli aiuti diretti sia comunque tale da indurre la popolazione agricola delle aree meno vocate all'attività produttiva agricola a rimanere a presidio del territorio, dal momento che anche il solo mantenimento dei terreni in buone condizioni richiede un impegno al percettore dell'aiuto, tanto maggiore quanto più intensi sono i relativi obblighi, e che, se il livello dell'aiuto non fosse sufficiente, ne conseguirebbe l'inevitabile scelta dell'agricoltore di cessare di essere tale anche secondo la peculiare definizione offerta dal reg. n. 73/09 e dismettere, dunque, qualsivoglia attività, pur se di sola manutenzione, rinunciando al beneficio di aiuti che si rivelino in concreto inidonei a trattenere la popolazione agricola in un ambiente svantaggiato.

La normativa in tema di aiuti diretti, tuttavia, non prevede trattamenti differenziati a seconda dell'ubicazione dei beneficiari, limitandosi a utilizzare criteri – come quello storico o quello della c.d. regionalizzazione – comunque non soddisfacenti al riguardo: e invero, il criterio fondato sul dato storico risulta penalizzante per quei produttori che nel periodo di riferimento hanno avuto rese non particolarmente significative (caso tipico dell'agricoltura nelle zone svantaggiate), dal momento che l'ammontare degli aiuti disaccoppiati viene parametrato a quanto percepito dal produttore sulla base di aiuti calcolati, invece, in maniera accoppiata, così che verosimilmente gli importi dei titoli all'aiuto saranno per tali produttori di livello medio-basso. Anche il meccanismo della regionalizzazione – in assenza di una specifica individuazione delle regioni più svantaggiate – non appare adeguato, dal momento che esso non valorizza le peculiarità e tende, al contrario, a un generalizzato appiattimento degli importi degli aiuti per tutti i beneficiari appartenenti a una determinata regione, a prescindere dalle specificità locali.

Detto dell'esistente, è possibile volgere lo sguardo a quella che sarà la PAC nel prossimo futuro: è recente la Comunicazione della Commissione<sup>38</sup> recante gli orientamenti di tale Istituzione circa le ormai prossime proposte di regolamento che verranno a ridisegnare l'intervento dell'UE nel settore agricolo. Dall'esame del documento<sup>39</sup> ne risulta ribadita la volontà della Commissione di continuare a perseguire obiettivi di carattere territoriale, e ciò tanto nel 1° quanto nel 2° pilastro: «la PAC dovrebbe poggiare in futuro su un primo pilastro “più verde” e più equamente ripartito e su un secondo pilastro maggiormente incentrato sulla competitività e l'innovazione, il cambiamento

<sup>38</sup> *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM (2010) 672 def. del 18 novembre 2010.

<sup>39</sup> Per un primo commento del documento della Commissione, cfr. L. COSTATO, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, in *Agricoltura, istituzioni, mercati*, 2011, p. 13 ss.



climatico e l'ambiente» (pag. 3). Al tempo stesso la Commissione dimostra di avere consapevolezza del fatto che il sostegno pubblico continuerà a essere imprescindibile, pur se in un contesto maggiormente orientato al mercato, rilevando che l'abolizione degli aiuti finirebbe per «concentrare ulteriormente la produzione in alcune zone caratterizzate da condizioni particolarmente favorevoli e da pratiche agricole più intensive, esponendo le zone meno competitive al rischio di marginalizzazione e di abbandono della terra» (pag. 4), e che resta in ogni caso fondamentale l'aspetto produttivo, alla luce anche delle prospettive di medio e lungo periodo, secondo cui la domanda mondiale di prodotti agricoli è destinata ad aumentare sensibilmente<sup>40</sup>.

In realtà, come si è cercato di porre in evidenza, a tale temuto scenario si può pervenire non solo a seguito di una eliminazione del sostegno pubblico, ma anche con una non efficiente sua allocazione. Relativamente alla quale emergono, come si dirà tra breve, indicazioni non particolarmente positive dal documento in esame; il quale, oltre tutto, solleva più di una perplessità nella sua integrale formulazione e non solo sul punto specifico, pur tenendo presente che esso sembra essere formulato in termini particolarmente – e volutamente<sup>41</sup> – generici, limitandosi a evidenziare la necessità che l'agricoltura del prossimo futuro debba continuare a essere fattore di produzione in tutto il territorio dell'UE, e che, al contempo, l'attività produttiva avvenga con il minore impatto possibile sull'uso delle risorse naturali, come l'aria, l'acqua, i suoli e la biodiversità. Come si è cercato di evidenziare in precedenza, tale pur auspicabile risultato può essere perseguito solo attraverso un sapiente uso e bilanciamento della leva pubblica, tale da fungere da equilibratore tra le istanze produttivistiche da un lato, e quelle di salvaguardia dell'ambiente, dall'altro. Al contrario, nel citato documento la Commissione sembra manifestare un chiaro orientamento per l'abbandono del meccanismo storico per la determinazione del valore degli aiuti, in favore di una loro completa regionalizzazione all'interno di ogni Stato membro<sup>42</sup>: la quale, come detto, se da un lato pone

<sup>40</sup> Mette conto segnalare che, secondo alcuni, sarebbe del tutto improprio parlare allo stato attuale di insicurezza alimentare a livello europeo, non essendo ravvisabili, neppure in un prossimo futuro, indici di difficoltà negli approvvigionamenti di derrate alimentari: cfr. V. ZAHRT, *Food security and the EU's common agricultural policy: facts against fears*, Ecipe working paper n. 1/2011, in [www.ecipe.org](http://www.ecipe.org).

<sup>41</sup> Tra i primi commentatori vi è chi ha posto in evidenza l'aspetto "tattico" di un documento volutamente generico e aperto a diverse soluzioni, dal momento che l'iter per la delineazione della nuova PAC è ancora in pieno divenire e che due, oggi, sono i principali attori della fase legislativa, così che la Commissione non avrebbe voluto scoprire le proprie carte prima di aver ben compreso gli orientamenti del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>42</sup> Resta, dunque, da individuare il criterio di assegnazione dei massimali nazionali, non essendo

termine alle sensibili differenziazioni negli importi degli aiuti le quali possono essere avvertite sempre più come ingiustificate mano a mano che ci si allontana progressivamente dal periodo di riferimento<sup>43</sup>, dall'altro rappresenta una misura che – in assenza di adeguati correttivi – osta alla necessità di calibrare le misure di aiuto in funzione delle specificità del caso concreto e, dunque, anche dell'ubicazione del singolo percettore. Solo in via del tutto ipotetica e «potenziale», nel documento in esame viene previsto, quanto al settore dei pagamenti diretti, un sostegno aggiuntivo al reddito (oltre a un pagamento disaccoppiato di base) per quegli agricoltori che operino in zone caratterizzate da specifici vincoli naturali e, sempre per determinate aree geografiche e per determinate colture di rilevante importanza per motivi economici o sociali, un aiuto accoppiato facoltativo entro limiti chiaramente definiti.

In conclusione, la mano pubblica nel settore agricolo rimane ancora oggi un imprescindibile strumento nelle mani delle Istituzioni dell'Unione, allo scopo di far sì che possa continuare a esistere una forte agricoltura europea, tale da assicurare se non l'intero fabbisogno alimentare quanto meno una consistente rete di sicurezza sotto il profilo della *security* alimentare, e che essa possa svolgersi secondo modalità particolarmente rispettose del territorio e dell'ambiente circostante.

Non solo un intervento troppo debole, ma anche una non corretta distribuzione delle misure di sostegno possono minare il fragile equilibrio tra l'agricoltura – produzione e l'agricoltura – protezione, e far venire meno il contributo che la produzione di prodotti agricoli e agroalimentari può fornire per il perseguimento delle finalità poc'anzi evidenziate.

## RIASSUNTO

Il lavoro si propone di esaminare la disciplina dell'UE in tema di politica agricola, allo scopo di verificare se e in che misura la stessa possa dirsi pienamente conforme agli obiettivi della PAC così come delineati nell'art. 39 TFUE, dal momento che i più recenti sviluppi della normativa spostano sempre di più il baricentro della normativa verso tema-

pensabile un attribuzione del medesimo aiuto su scala europea, senza, cioè, distinzioni tra Stati membri, essendo manifeste le distorsioni che siffatto meccanismo comporterebbe, alla luce delle diversità esistenti tra i vari Stati membri; conforme, sul punto, V. ZÄHRNT, *A guide to Cap reform politics: issues, positions and dynamics*, 7, Ecipe working paper n. 3/2011, [www.ecipe.org](http://www.ecipe.org).

<sup>43</sup> Occorre, altresì, rilevare come le differenziazioni degli importi degli aiuti da uno Stato all'altro, ancorché essi abbiano natura disaccoppiata, pongano indirettamente evidenti problemi di distorsione della concorrenza: v. V. ZÄHRNT, *A guide to Cap reform politics: issues, positions and dynamics*, cit., 5.

tiche di carattere ambientale, talora tralasciando i profili di security alimentare che pur risultano individuati nel trattato. Peraltro, gli obiettivi della tutela del territorio e dell'ambiente non possono prescindere dalla presenza di un'attività produttiva agricola, la quale comporta una cura e manutenzione del terreno impedendo, al contempo, l'abbandono delle zone rurali maggiormente svantaggiate; così che le scelte politiche in materia assumono importanza decisiva, al fine di individuare il corretto bilanciamento degli interessi in gioco.

#### ABSTRACT

The paper intends to examine the EU discipline about the agricultural policy, in order to verify if and how it may be fully according with the objectives of the CAP as outlined in art. 39 TFEU, since the most recent regulatory developments ever more moving the center of legislation towards environmental issues, sometimes leaving out food security profiles, that are identified in the treaty. Moreover, the objectives of protection of territory and environment are inseparable from the presence of agricultural production activity, which, at the same time, entails a care and a maintenance of soil to prevent, at the same time, the abandonment of the most disadvantaged rural areas. So, the political decisions assume decisive importance in order to find the proper balance of interests at stake.

Finito di stampare in Firenze  
presso la tipografia editrice Polistampa  
nel settembre 2012