

IL NUOVO DIRITTO AGRARIO COMUNITARIO: DIRITTO AGRARIO O DIRITTO AMBIENTALE? (DEFICIT ALIMENTARE E INFORMAZIONI)

Luigi Costato

(Professore Ordinario de la Universidad de Ferrara)

1. Le “condizionalità” nel reg. 1782/2003. – 2. La precedente giurisprudenza della Corte sulla doppia base giuridica. – 3. Obbligo di coltivare, *set-aside* e perfità del potere di programmare le produzioni. – 4. La recente giurisprudenza sulla doppia base giuridica e le “parziali” finalità ambientali della riforma della PAC del 2003. – 5. *Deficit* alimentare e conoscenze.

1. La rivoluzione compiuta nella PAC dal reg. 1782/2003, ha esplicitato l’acquisizione, da parte del legislatore agrario comunitario, di forti finalità agro ambientali, avendo le nuove regole lo scopo di intervenire a sostegno degli agricoltori “anche quando essi non coltivino (nel caso di *decoupling* completo), purché essi rispettino le cc.dd. condizionalità previste dallo stesso regolamento, che spesso ben poco hanno a che vedere con la coltivazione. Diversamente può dirsi per gli allevatori puri che, comunque, al fine di essere ammessi al pagamento unico, devono, in ogni caso allevare una certa quantità di capi, come prescrive l’art. 49, par. 2, del regolamento.

Le cc.dd. condizionalità, elencate nell’allegato III al regolamento, si riferiscono a misure previste da alcune direttive di natura ambientale (conservazione degli uccelli, antinquinamento delle acque, uso di fanghi di depurazione, conservazione di habitat naturali e seminaturali per flora e fauna, norme relative alla messa in commercio di prodotti fitosanitari) e direttive o regolamenti a finalità sostanzialmente sanitaria (registrazione di animali, marchi auricolari ed etichettatura delle carni bovine, alcune norme contenute nel reg. 178/2002 ed altre concernenti la BSE, misure contro l’afta epizootica o la malattia vescicolare dei suini ovvero la febbre catarrale degli ovini, ed altre, infine relative alla protezione dei vitelli, dei suini e, comunque, degli animali d’allevamento).

Appare evidente che molte di queste previsioni sono applicabili a coloro che svolgono effettivamente attività agricola (norme sull’allevamento, ad esempio), mentre altre si dirigono anche a chi non coltiva, come quelle che si riferiscono allo spargimento di certi fanghi sui terreni.

Più significative, secondo quanto si evince dal regolamento, sono le buone condizioni agronomiche e ambientali prescritte, sempre per poter fruire del pagamento unico, dall’art. 5 del reg. 1782/2003, ed elencate nell’allegato IV allo stesso. Qui troviamo norme agricole in senso proprio quali quelle che prescrivono comporta-

menti antierosione e di protezione del suolo, rotazione delle colture, gestione delle stoppie, uso adeguato delle macchine, densità del bestiame, protezione del pascolo permanente, cura del terreno perché in esso non si diffondano erbe indesiderate; ad esse, tuttavia, si aggiungono norme paesaggistico-ambientali quale il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio.

A ben vedere, comunque, si può notare che è forte la prevalenza degli interessi ambientali, anche se talvolta coerenti con opportunità agricole, sicché queste prescrizioni si devono considerare *in primis* di carattere ambientale.

Ciò non di meno la base giuridica del reg. 1782/2003 è esclusivamente “agraria” (artt. 36 e 37). né il richiamo che il regolamento fa anche all’art. 299, par. 2, modifica quanto sostenuto, visto che con esso si mira ad estendere il regime anche, per quanto occorra, alle isole Azzorre e Madera (considerando 45).

2. Molti anni addietro, nell’annullare una direttiva sui mangimi ⁽¹⁾ la Corte stabilì che la due basi giuridiche adottate dal Consiglio (artt. 43 –ora 37– e 100 –ora 94) non erano state utilizzate correttamente, dato che il solo art. 43 (ora 37) doveva considerarsi sufficiente per adottare norme in materia di produzione e commercio di prodotti compresi nell’allegato II (ora I) del trattato C.E. ⁽²⁾, anche se – come nella direttiva poi annullata – ad essi si aggiungevano, in posizione “accessoria”, anche altri prodotti esclusi dall’allegato.

Più tardi, tuttavia, la Corte ha annullato due regolamenti del Consiglio sulla protezione delle foreste dagli incendi e dall’inquinamento, adottati con la procedura prevista dall’art. 37, poiché essi, pur intervenendo su piante vive (da queste è composta la foresta), i regolamenti avevano una finalità squisitamente ambientale, sicché si sarebbe dovuta seguire la procedura prevista dall’allora art. 130S ⁽³⁾.

Nella prima fattispecie, dunque, la Corte aveva considerato assorbente la materia agraria anche per prodotti “accessoriamente” regolamentati trattandosi di piccole quantità rispetto all’assoluta preponderanza dei prodotti compresi nell’allegato II; nella seconda, invece, ha sostanzialmente rovesciato il criterio di valutazione, mettendo in rilievo lo scopo ambientale di due regolamenti che, comunque, si occupavano di piante vive e della loro produzione, visto che le si voleva comunque proteggere da danni esterni; non vi è dubbio che i regolamenti in questione avessero anche scopi ambientali, ma è altrettanto certo che essi miravano alla conservazione delle foreste, e cioè di piante vive. In queste ultime due sentenze la Corte ha affermato che la PAC può perseguire anche scopi ambientali, e che l’elemento discrimi-

(1) Si tratta della dir. 87/519 del Consiglio del 19 ottobre 1987 in GUCE L 304, p. 38.

(2) V. la sent. in causa 11/88 *Commissione – Consiglio* del 16 novembre 1989, che è stata da me brevemente riassunta e commentata in *Riv. dir. agr.*, 1990, II, p. 309 ss. Similmente la Corte si era espressa anche nella sent. in causa 68/86 e nella sent. in causa 131/86, entrambe *Regno Unito – Consiglio*, del 23 febbraio 1988 in *Raccolta* rispettivamente a p. 855 e p. 905.

(3) Si tratta della sent. in cause riunite C-164 e C-165/96, *Parlamento europeo – Consiglio*, del 25 febbraio 1999, sulle quali v. F. Gencarelli: *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, Padova, 2000, p. 19 ss.

nante sulla scelta della base giuridica è costituito dallo scopo fondamentale dell'atto e dai suoi contenuti.

L'interpretazione teleologica dell'atto è, dunque, la chiave di volta per stabilire la corretta base giuridica di esso; tuttavia occorre osservare che non sempre è possibile avere una chiara nozione della prevalenza di uno scopo di esso su di un altro, come mi pare sia avvenuto, malgrado il diverso avviso della Corte, con i regolamenti sulla protezione delle foreste dagli incendi e dall'inquinamento.

Eppure, proprio con una recente sentenza ⁽⁴⁾, di cui si dirà, la Corte è arrivata ad una conclusione diversa da quella relativa ai detti regolamenti; se non si può assegnare una prevalenza ad uno dei due scopi dell'atto, la corretta base giuridica la si rinviene in due diversi articoli del trattato ⁽⁵⁾.

Pertanto, non appare peregrina l'idea di prendere in migliore considerazione il reg. 1782/2003 per verificare se non fosse stato più corretto l'uso quanto meno di una doppia base giuridica, che vedesse aggiunti agli articoli "agrari" del trattato anche l'art. 175, a causa dell'estrema rilevanza che l'aspetto ambientale assume nel detto regolamento.

3. Il reg. 1782/2003 –il quale attua quella che viene timidamente chiamata la riforma di medio termine che, invece, costituisce una vera rivoluzione nel sistema dei sostegni erogati agli agricoltori– ha modificato totalmente l'approccio al problema della garanzia di reddito da riconoscere al settore agrario sganciando o in parte o del tutto l'incremento dei ricavi dell'azienda agricola da ciò che produce, potendosi addirittura, in caso di *decoupling* totale, non produrre. Il *decoupling* è, in Italia, sostanzialmente, totale nel caso della coltivazione, mentre in quello dell'allevamento senza terra esso è sempre e solo parziale, al fine di evitare l'erogazione di sostegni a chi solo nel periodo di riferimento allevava, ma ora non svolge più tale attività. In realtà, comunque, il *decoupling* soffre di limitazioni anche nella coltivazione di terreno, perché occorre che l'agricoltore fissi i suoi titoli all'aiuto su terreni ammissibili, il che significa che, in ogni caso, egli deve detenere un fondo, indipendentemente dal fatto che lo coltivi o meno, fermo restando il suo obbligo di rispettare le cc.dd. condizionalità.

Già questo aspetto della riforma la rende potenzialmente, come detto, anfibia, posto che i sostegni sono erogati anche al "non agricoltore", e dunque non hanno

⁽⁴⁾ Sentenza della Corte di Giustizia (Seconda Sezione) 10 gennaio 2006) in causa C178/03, *Commissione delle Comunità europee/Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C.W.A. Timmermans (relatore e presidente), Avvocato generale: sig.ra J. Kokot.

⁽⁵⁾ Come sovente accade, in pari data la Corte ha emanato altra sentenza che conferma l'orientamento giurisprudenziale della prima. Si tratta della sentenza della Seconda sezione (sezione avente la medesima composizione della prima sentenza sul punto) del 10 gennaio 2006 (Ricorso di annullamento – Decisione del Consiglio 2003/106/CE riguardante l'approvazione della Convenzione di Rotterdam – Procedura di previo assenso informato – Prodotti chimici e pesticidi pericolosi oggetto di commercio internazionale – Scelta del fondamento normativo – Artt. 133 CE e 175 CE) in causa C94/03, *Commissione – Consiglio*, non ancora pubblicata in *Raccolta*.

la finalità di realizzare quanto previsto per la PAC dall'art. 33 del trattato ma, piuttosto, di assicurare un reddito ai detentori di terreni ammissibili; se è, infatti, vero che costoro debbono, comunque, mantenere i terreni in condizione da poter essere nuovamente coltivati, essi hanno anche l'onere di assicurare il rispetto di alcune norme squisitamente ambientalistiche ed animalistiche, che non possono dirsi derivabili dalle finalità dell'art. 33 del trattato.

A suo tempo l'introduzione del c.d. *set-aside* obbligatorio propose alla dottrina italiana il problema se al regime, che in realtà obbligatorio non era, potessero aderire anche gli affittuari di fondi rustici, posto che su di essi gravava, da sempre, l'obbligo di coltivare, che palesemente poteva essere eluso con la messa a riposo; si superò il problema, tuttavia, affermando che l'adesione al regime non potesse considerarsi una violazione dell'obbligo di coltivare sulla base del ragionamento che, in quel caso, si trattava di un modo diverso di condurre il terreno, mirato com'era alla ripresa della sua coltivazione; inoltre, il ragionamento era applicabile solo alla messa a riposo di una modesta parte del terreno coltivato, che non implicava la sostanziale scomparsa dell'attività agricola.

La messa a riposo totale del fondo era stata, in precedenza prevista, al fine di contenere la produzione, ma ha avuto un campo di applicazione molto limitato, collegato, comunque, alla necessità di garantire una produzione europea di derrate proporzionata alla domanda interna ed internazionale.

Insomma, entrambe le ipotesi di *set-aside* costituivano una realizzazione della programmazione della produzione, resa necessaria per realizzare le finalità dell'art. 33, e non in opposizione ad esso. Diversamente può dirsi oggi del *decoupling* totale, che "sprogramma" il settore produttivo primario, rimettendo le scelte degli agricoltori ai corsi del mercato mondiale –salvo il modesto riparo costituito dai dazi doganali, in continua flessione e, in molti casi, di fatto pressoché scomparsi– corsi oscillanti e dipendenti da molteplici incognite, alle quali il sistema produttivo agrario non può rispondere tempestivamente, sicché potrà accadere, come si vedrà al termine di questa relazione, che di alcuni prodotti si diventi carenti addirittura a livello mondiale.

Il vero obbligo che i detentori di terreni ammissibili devono rispettare, in caso di *decoupling* totale, per percepire il pagamento dell'aiuto unico consiste nel rispetto delle prescrizioni contenute negli allegati 4 e 5 del reg. 1782/2003, e cioè nelle cc.dd. condizionalità ambientali ed animalistiche e nella conservazione della natura agraria del terreno.

Ciò detto, ed è constatazione non revocabile in dubbio, si può concludere affermando che il reg. 1782/2003 ha finalità sicuramente ambientalistiche ed animalistiche, e solo marginalmente agrarie, nel senso per altro dell'obbligo che esso impone di mantenere la possibile destinazione all'agricoltura del fondo detenuto ma solo eventualmente coltivato; analogo ragionamento, anche se attenuato, può farsi per gli Stati che abbiano profittato della possibilità di istituire un *decoupling* parziale.

Sotto questo profilo, al regolamento in questione non può non riconoscersi, unitamente alla finalità agricola, quella ambientale.

4. Argomento a favore di quanto sostenuto si rinviene nella recente sentenza della Corte di giustizia del gennaio 2006 già citata nella quale i giudici di Lussemburgo, attraverso un lungo ragionamento, perfezionano –almeno per alcuni aspetti– la precedente giurisprudenza della Corte in ordine alla duplice o multipla base giuridica di atti comunitari: infatti, la sentenza prende le mosse dalla constatazione che “è certamente vero, come la Corte ha affermato, sostanzialmente, ai punti 1721 della sentenza *Biossido di titanio* ⁽⁶⁾, che il ricorso ad un duplice fondamento normativo è escluso quando le procedure previste relativamente all’uno e all’altro fondamento normativo siano incompatibili e/o quando il cumulo di fondamenti normativi sia tale da pregiudicare i diritti del Parlamento”; prosegue, per altro, la Corte affermando che “nella specie, tuttavia, dal ricorso al combinato disposto degli artt. 133 CE e 175, n.1, CE, non discende alcuna delle dette conseguenze”. Lo stesso può dirsi, mi pare, con certezza della doppia base giuridica che si sarebbe dovuta prendere in considerazione nell’adozione del reg. 1782/2003. La sentenza, pur considerandolo un evento eccezionale, valuta ragionevole che nel caso trattato si debbano adottare due basi giuridiche, e considera le ragioni di questa opportunità in modo tale che lo stesso ragionamento potrebbe applicarsi al regolamento che ci interessa.

Affermano, infatti, i giudici di Lussemburgo che “ove sia provato (...) che l’atto persegue contemporaneamente più obiettivi tra loro inscindibili, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all’altro, tale atto dovrà basarsi sui diversi fondamenti normativi di pertinenza” ⁽⁷⁾.

Nella seconda sentenza sull’argomento la Corte, inoltre, non ha considerato di pregio l’affermazione della Commissione⁽⁸⁾ così sintetizzata dai giudici di Lussemburgo: “D’altro canto, dallo stesso tenore letterale del Trattato e, segnatamente, degli artt. 6 CE e 152, n.1, primo comma, CE emergerebbe anche che le esigenze di tutela dell’ambiente, da una parte, e di tutela della salute umana, dall’altra, devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche e le azioni della Comunità previste all’art. 3 CE. Un accordo internazionale, pertanto, ben potrebbe essere approvato sul fondamento di un articolo quale l’art. 133 CE, ancorché persegua, in via principale o accessoria, obiettivi attinenti all’ambiente. Nella specie, il ricorso a tale ultima disposizione sarebbe incontestabile, tanto più che la Convenzione riguarderebbe essenzialmente la disciplina del commercio internazionale dei prodotti chimici pericolosi, e non la disciplina nazionale della loro produzione o della loro immissione in commercio, che costituirebbero aspetti accessori rispetto all’importazione e all’esportazione dei detti prodotti”. Infatti, l’argomento è stato respinto e la Corte ha mantenuta ferma la sua convinzione, manifestata nelle due sentenze di pari data, che sia il regolamento che la decisione di accettazione della Convenzione, debbano avere due basi giuridiche, che non pregiudicano gli interessi del Parlamento

⁽⁶⁾ Si tratta della sentenza 11 giugno 1991, in causa C00/89, *Commissione/ Consiglio*, detta «*Biossido di titanio*», in *Raccolta*, p. I, 2867,

⁽⁷⁾ Nella sentenza della Corte (Seconda Sezione) 10 gennaio 2006, in causa C94/03, *Commissione delle Comunità europee/Consiglio dell’Unione europea*, citata.

⁽⁸⁾ Riportata al punto 26 della sentenza 10 gennaio 2006, in causa C94/03, *cit.*

europeo, poiché la base giuridica ambientale prevede la procedura di codecisione che salvaguarda la posizione dell'Istituzione elettiva della C.E.

Sembra, dunque, che analogo ragionamento possa essere fatto per la identificazione della corretta base giuridica del reg. 1782/2003, a meno che non si ritenga che in esso –ma la cosa mi pare insostenibile– prevalgano le finalità agricole quali indicate dall'art. 33 del trattato C.E.

Da questa prima constatazione sarebbe agevole trarne un'altra, grazie alla quale si potrebbe considerare in modo più ampio ed esaustivo l'aspetto ambientale della riforma di medio termine: se la base giuridica del reg. 1782/2003 fosse stata esplicitamente tale da comprendere anche le norme ambientali del trattato, si sarebbe potuto prevedere che anche la destinazione di terreni, non solo alla produzione di bioenergie ma anche all'installazione di celle solari, potrebbe consentire all'agricoltore di beneficiare del pagamento unico, con forti vantaggi sul piano non solo ambientale ma anche energetico. In definitiva, se una delle finalità essenziali del regolamento è quella ambientale, non si vede perché alla messa a riposo con il rispetto delle cc.dd. condizionalità non possa corrispondere la destinazione del terreno all'installazione di celle solari che, comunque, ben si presterebbero a dare una destinazione alternativa e non inquinante specie ai terreni del sud Europa che, per le caratteristiche del clima non favorevoli alla coltivazione da un lato, per la forte esposizione ai raggi solari dall'altro, solo difficilmente possono essere utilizzati per una attività agricola profittevole mentre ben si prestano all'uso energetico su accennato.

Ovviamente questa possibilità dovrebbe essere ammissibile, almeno in certa misura –e qui le regole dell'allegato IV al regolamento dovrebbero essere formulate in modo compatibile con la finalità energetica– e pertanto l'uso delle celle solari potrebbe essere condizionato ad alcune caratteristiche del territorio, compresi gli aspetti paesaggistici.

A ben vedere, tuttavia, se si è ritenuta sufficiente base giuridica del reg. 1782/2003 quella agricola, forse essa resterebbe bastante anche per giustificare l'uso dei terreni per produzioni di energia pulita senza che questo pregiudichi il diritto del loro "conduttore" a partecipare al regime di pagamento unico.

5. Tornando ai cenni fatti di possibili carenze di prodotti agricoli e alimentari dovuti alla liberalizzazione dei commerci attuata con la firma del trattato di Marra-kech, non si può, tuttavia, negare che il fenomeno della globalizzazione dei mercati ha rappresentato un nuovo passo in avanti della civiltà umana. Abbattere progressivamente le barriere e consentire la libertà effettiva di traffici fra le varie parti del mondo è sicuramente un segno di migliore convivenza tra i popoli.

La soluzione liberista ha investito, come si è visto, anche il settore primario, benché per esso sia stato ammesso un sistema graduale di demolizione delle vecchie barriere e, transitoriamente, qualche forma diretta di sostegno alla produzione, come è accaduto per il sistema di pagamenti ad ettaro coltivati a certi prodotti concesso alla C.E.

La politica agricola comunitaria è stata, lo si può ben dire, per decenni un successo clamoroso che ha consentito agli Stati membri, considerati nel loro complesso –con esclusione dei nuovi ammessi– di divenire una grande potenza agricola, fatto questo che, unito alla grande reputazione di molti prodotti tradizionali del vecchio continente, ha consentito alla C.E. di diventare un grandissimo esportatore di alimenti e di materie prime alimentari, il che vuol dire di prodotti agricoli tal quali o trasformati.

Le recenti vicende che stanno caratterizzano il mercato dei cereali hanno suscitato considerazioni negative anche in relazione al nuovo ordine mondiale creato dalla W.T.O., caratterizzato da una forte liberalizzazione che ha eliminato o ridotto al minimo sostanzialmente non solo le barriere doganali ma anche i poteri statali (e, per noi, comunitari) quanto alla politica agricola ad essi riservata, stante l'impossibilità di sostenere le produzioni attraverso sostegni mirati, tutti da collocare nella c.d. "scatola gialla", e di conseguenza da eliminare, come ha fatto, in forma non necessariamente totale, la Comunità europea, la quale ha lasciato agli Stati membri la scelta fra *decoupling* totale o parziale; l'Italia ha scelto il primo.

Considerando da vicino il mercato dei prodotti agricoli, si deve notare che esso è caratterizzato, relativamente ai produttori –specie quando si tratta dei milioni di piccoli produttori che caratterizzano l'Europa continentale– dal fatto che essi sono scarsamente informati di quanto accade circa le produzioni dell'anno futuro e, in larga misura, spesso anche di quelle dell'anno in corso.

Tutto ciò determina, di conseguenza, un elemento di disfunzione nel mercato e un danno per i consumatori, oltre che per gli agricoltori stessi; così come si considera necessario creare un sistema di corretta informazione nei rapporti fra venditori, specie se professionali, ed acquirenti, se non professionali, attraverso le forme che sono state adottate prima in via giurisprudenziale nei paesi di *common law*, poi nella Comunità con le direttive sulle vendite fuori dagli spazi commerciali, su quelle a distanza, sui viaggi tutto compreso, ecc., così occorre superare questa disinformazione del mondo del settore primario, e per ragioni che coinvolgono contemporaneamente gli interessi dei produttori e dei consumatori.

L'asimmetria informativa fra queste due parti, infatti, qui non si manifesta, poiché entrambe non conoscono i programmi di coltivazione in realizzazione nelle altre parti del mondo, e neppure quelle degli agricoltori comunitari, sicché ad un raccolto scarso a livello mondiale fa seguito una penuria –mancando le scorte– che fa gridare alla "speculazione", la quale, quando esiste, altro non fa che utilizzare informazioni che gli interessati non posseggono, anche perché non in grado di conoscerle.

In effetti se si vuole avere un libero mercato –ammesso che esso si attagli all'agricoltura– occorre che le informazioni sugli investimenti di superfici a ciascuna coltivazione e sulle condizioni climatiche che progressivamente si vanno verificando siano note diffusamente; e perché ciò sia possibile si deve finalmente dare corpo anche alle organizzazioni di produttori, di dimensioni tali da poter avere contatto permanente con le fonti delle suddette informazioni, così come occorre che le asso-

ciazioni dei consumatori, anziché lamentarsi, talvolta apoditticamente, per gli aumenti, possano sapere le ragioni obiettive degli stessi per informare correttamente coloro sui quali, alla fine, si scaricano i costi dei cattivi raccolti, le cui conseguenze potrebbero essere prevenute, tra l'altro, conoscendo la situazione mondiale delle scorte –che comunque Stati e Comunità, nel nostro caso, dovrebbero, avere– prima delle semine orientando quelle che ancora si devono fare.

Naturalmente non sempre il mercato può, grazie a questa circolazione di notizie, essere privo di sorprese, soprattutto per i prodotti agricoli freschi, che circolano scarsamente per il mondo e provocano, quindi, forti movimenti di prezzi su base locale non sempre prevedibili tempestivamente né ovviabili; tuttavia una migliore informazione e trasparenza sulle semine, sugli andamenti climatici e sui raccolti oltre ad una migliore organizzazione del sistema produttivo agricolo e delle organizzazioni dei consumatori potrebbero contenere al massimo problemi che il libero mercato può causare, con punte di prezzo in una direzione e nell'altra, anche fortissime.