

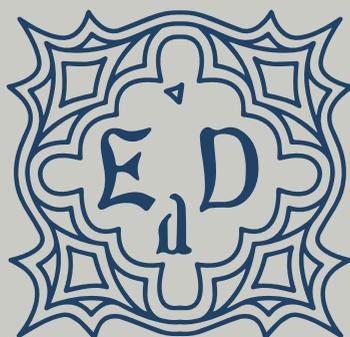
ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO

Estratto da I TEMATICI, III-2022

FUNZIONI AMMINISTRATIVE, diretto da B.G. Mattarella e M. Ramajoli

Roberto Cavallo Perin

AGRICOLTURA



AGRICOLTURA

SOMMARIO: 1. Le ragioni istitutive e il modello comune europeo per l'attività agricola (e la pesca). — 2. Il sistema delle fonti del diritto in agricoltura. — 3. I prodotti agricoli tra definizioni ed elencazione del Trattato. — 4. La Politica agricola comune (PAC) e l'attuazione dei principi del Trattato. — 5. L'organizzazione comune dei mercati agricoli: prezzi, sovvenzioni, ammassi, *import-export*. — 6. Gli strumenti finanziari europei e gli enti d'erogazione. — 7. I principi costituzionali dell'Italia in agricoltura. — 8. Funzioni amministrative e organizzazione pubblica in agricoltura. — 9. La digitalizzazione e le politiche pubbliche in agricoltura.

1. *Le ragioni istitutive e il modello comune europeo per l'attività agricola (e la pesca).* — L'agricoltura come settore economico *primario* è l'attività organizzata con cui l'uomo, per assicurarsi la produzione di cibo ha definito il suo rapporto stanziale con la terra, ha conformato l'ambiente a sé circostante, definendo la sua identità (1). La necessità nel secondo dopoguerra di rendere capaci gli Stati membri di una sufficiente produzione ha portato a disciplinare come elemento costitutivo dell'Unione una Politica agricola comune (PAC), che oggi è confermata tra le più rilevanti voci di bilancio dell'Unione europea (2).

(1) E. PRESUTTI, *L'amministrazione pubblica dell'Agricoltura*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura di V.E. ORLANDO, V, Milano, Società editrice libraria, 1930, 5 ss.; A. ROMANO, *Considerazioni sui casi e le forme di intervento dello Stato nell'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1960, 465 ss.; S. CASSESE, *Le due vite dell'agricoltura italiana: separazione e integrazione nell'organizzazione agricola pubblica*, in *La Politica agraria in Italia* a cura di C. CATENA, Roma, Editori Riuniti, 1979, 135 ss.; A. FIORITTO, *Agricoltura (amministrazione della)*, in *D. disc. pubbl.*, I, 1987, 108 ss.; F. ADORNATO, *Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004, 5.

(2) V. *infra*, nt. 10, nonché F.G. SNYDER, *Diritto agrario*

Il Trattato di Roma (25 marzo 1957) istituisce la PAC (3) unitamente al Mercato comune europeo, sia con un esplicito riferimento tra i “Principi” (art. 3 Trattato CEE), sia dedicando ad essa l’intero titolo II (art. 38-47), posto subito dopo quello sulla libera circolazione delle merci (titolo I, art. 9-37), ma con precedenza sulla libera circolazione *delle persone, dei servizi e dei capitali* (titolo III, art. 48-73). Una collocazione che è oggi ancora più significativa per la sistematica del Trattato, che mantiene la sua importanza istituzionale e giuridica, soprattutto al tempo in cui — completata la seconda rivoluzione (industriale) e la terza (dei servizi) — si è avviata la quarta della “società della conoscenza”, che tocca tutti i settori produttivi, in cui *innovazione e sostenibilità (green)* sono sempre più presentati congiuntamente, al punto di rappresentare quasi un’endiadi (4).

della Comunità Europea, trad. it. a cura di A. JANNARELLI, Milano, Giuffrè, 1988, 10 ss. (ed. originale: London, 1985); B.H. SLICHER VAN BATH, *Storia agraria dell’Europa occidentale (500-1850)*, Utrecht, 1962, ed. it., Torino, Einaudi, 1972, 137; M. TAMPONI, *Il diritto agrario fra codice e mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, n. 4, 717.

(3) Nel Trattato di Roma una decina di articoli (38-47), oggi un poco meno (38-44 TFUE): L. COSTATO e L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, 80 s. Avanzata l’idea di una “Alta autorità agricola sovranazionale europea” (Ministro dell’agricoltura olandese, Sicco Mansholt, novembre 1950) con poteri sul commercio agricolo anche con un “prezzo commerciale europeo” maggiore di quello mondiale, si è proposta la Comunità europea dell’agricoltura (CEA) con organi simili alla CECA (Ministro dell’agricoltura francese Pflimlin, marzo 1951). L’Assemblea del Consiglio d’Europa approva a maggioranza (1° dicembre 1951; progetto francese René Charpentier) una “Alta autorità agricola” che riprende quella olandese. La Gran Bretagna propone un Comitato intergovernativo consultivo; la Francia organizza (Parigi 1952) per i Ministri dell’agricoltura una Conferenza europea con due sessioni (estate del 1953 e 1954); l’Olanda è per una CE dell’agricoltura; la Gran Bretagna invece è per un’intesa governativa nel quadro dell’OEEC; la Francia è per un’organizzazione senza unione immediata; i tentativi d’istituire un “pool verde” sono affossati, anche per il fallimento della Comunità europea di difesa (CED: mancata approvazione francese 31 agosto 1954), che trascina con sé la Comunità politica europea (CPE). Su iniziativa dell’Italia i Ministri degli esteri dei sei Paesi della CECA elaborano (Messina 1°-3 giugno 1955, senza la Gran Bretagna con posizioni più distanti) il Rapporto Spaak, ove la collaborazione per carbone, acciaio ed energia atomica, va estesa all’intera economia, con priorità per l’agricoltura nel quadro del progetto di una “Europa verde” (1955).

(4) A. SCARAMUZZINO, *Il Pagamento d’inverdimento nella nuova riforma PAC 2014-2020*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 280 ss.; R. HENKE e F. VANNI, *Il greening della Pac*, in *La PAC 2014-2020. Le decisioni dell’UE e le scelte nazionali* a cura di F. DE FILIPPIS, Roma, Tellus, 2014, 63 ss.; C. conti europea, *Relazione speciale n. 21/2017, L’inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*; S. MANSERVISI, *I riflessi del diritto ambien-*

L’importanza costituzionale della disciplina europea dell’agricoltura consiste essenzialmente nel definire un modello giuridico che nei principi è alternativo alla definizione di un mercato comune retto dalle regole di concorrenza, poiché in esso è posta al centro l’analisi dei fabbisogni e la programmazione come modalità di definire l’auto-sufficienza alimentare europea. Un modello di programmazione e di sviluppo economico che riappare con forza nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR 2021) nelle sei missioni in esso previste (5).

Se per il mercato comune europeo ciò che appare inderogabile sono le regole sulla concorrenza e l’affermazione della libera circolazione di merci, di capitali, di persone, all’opposto la politica agricola comune si è sin da subito caratterizzata per atti di programmazione, per la fissazione di prezzi minimi, per l’ammasso e in taluni casi per il contingentamento tra i vari Paesi delle quantità di merci che possono essere prodotte da ciascuno (ad esempio, quote latte) (6).

Trattasi di una differenziazione fra ambiti produttivi che non trova eguali nei Trattati UE, poiché è ben noto che in qualsiasi settore produttivo diverso dall’agricoltura (industria, artigianato, ser-

ziale sulla PAC prima e dopo il Trattato di Lisbona, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale* a cura di L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO e S. MANSERVISI, Napoli, Jovene, 2011, 245 ss.; F. CAPELLI e E.M. GIGLIOLI, *L’agricoltura biologica dagli anni venti del secolo scorso ai giorni nostri*, in *Alimenta*, 2018, 129 ss.; A. MATTHEWS, *Greening the cap: the way forward*, in *QA. Rivista dell’Associazione Rossi-Doria*, 2012, n. 4, 37 ss.; E. CRISTIANI, *The Relationship Between Agricultural Law and Environmental Law in Italy*, in *Law and Agroecology: A Transdisciplinary Dialogue* a cura di M. MONTEDURO, P. BUONGIORNO, S. DI BENEDETTO e A. ISONI, Berlin-Heidelberg, Springer, 2015, 228 ss.

(5) Cfr. M. CLARICH, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 2021, n. 8-9, 1025; E. CHITTI, *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, n. 19. Piano nazionale per la ripresa e resilienza (PNRR), 2021, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>. L’agricoltura è nella Missione n. 2, « Rivoluzione verde transizione ecologica », ove economia circolare e agricoltura sostenibile, sono il tramite per lo sviluppo di una filiera agroalimentare. Il PNRR riprende alcuni aspetti già introdotti dal *Green Deal europeo*, l’insieme delle politiche dell’Unione europea per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 (Comunicazione della Commissione europea *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final dell’11 dicembre 2019).

(6) J. BAQUERO CRUZ, *Between Competition and Free Movement. The Economic Constitutional Law of the European Community*, Oxford, Hart, 2002, 5; L. DANIELE, *Circolazione delle merci nel diritto comunitario*, in *D. disc. priv. sez. comm.*, III, 1989, 101 ss.

vizi bancari o assicurativi, al pari delle attività commerciali) tutti i soggetti — pubblici o privati — sono sottoposti al Trattato e in particolare alle regole sulla concorrenza (art. 32, 101, 102, 106, 107 TFUE), anche quando sono chiamati a svolgere attività di interesse economico generale, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata (art. 106 comma 2 TFUE) (7).

All'opposto le regole di concorrenza sono applicabili alla *produzione, alla trasformazione e al commercio* dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio (art. 38 § 1 comma 2; art. 42 comma 1 TFUE), definita secondo la procedura legislativa ordinaria (art. 43 comma 2) ed in ragione degli obiettivi indicati dal Trattato (8): *a*) d'incremento di produttività, progresso tecnico, sviluppo razionale e migliore impiego dei fattori di produzione, specialmente della mano d'opera; *b*) di un tenore di vita equo per la popolazione agricola, con miglioramento del reddito individuale; *c*) di stabilizzazione dei mercati; *d*) di sicurezza degli approvvigionamenti; *e*) di prezzi ragionevoli ai consumatori (art. 39 TFUE) (9).

Trattasi di definizioni di principio che appaiono speculari: nell'agricoltura il conseguimento degli obiettivi del Trattato è definito dalle politiche e dagli strumenti d'intervento pubblico individuati dalla PAC, salvo che ragionevoli misure di concorrenza siano individuate dal Parlamento e dal Consiglio (art. 42 TFUE); negli altri settori d'impresa valgono in via generale quest'ultime anche ove si tratti di attività di interesse econo-

mico generale, salvo — si è detto — che risulti indispensabile derogare alle regole di concorrenza per consentire di conseguire la missione affidata (art. 106 § 2 TFUE).

La rilevanza del settore agricolo nell'Unione europea non pare avere eguali: incide da solo per oltre il 30 per cento dell'intero bilancio dell'Unione europea (10); ha ricevuto negli anni una produzione normativa che è stata notevole sia per quantità, sia per il carattere minuzioso e molto tecnico che normalmente la riguarda, sia infine per la natura giuridica della medesima che è una di normazione concorrente (art. 4 comma 2 TFUE) che legittima l'intervento degli Stati membri solo ove l'Unione non abbia o non voglia esercitare la propria competenza normativa (art. 3 TFUE) (11).

Il discrimine tra agricoltura e altri settori produttivi è dato dal Trattato anche con la diretta definizione dei *prodotti agricoli* come cibo di terra o di mare per il genere umano, che ricomprende quelli « del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione » con essi (art. 38 § 1 comma 2 TFUE) (12).

Si è detto che per i prodotti agricoli il funzionamento e lo sviluppo del mercato interno va attuato con l'instaurazione di una Politica agricola comune (PAC, art. 38 § 4 TFUE), cioè lo strumento individuato dal Trattato per conseguire gli obiettivi dallo stesso previsti per l'agricoltura, unitamente ad alcune specifiche misure che hanno costituito il fondamento per l'instaurazione in agricoltura delle Organizzazioni comuni dei mercati (OCM), dapprima con i regolamenti dedicati a

(7) C. giust. UE, sez. V, 3 marzo 2021, cause riunite C-434/19 e C-435/19; C. giust. UE, sez. IX, 4 aprile 2020, causa C-587/18; C. giust. UE, grande sez., 24 novembre 2020, causa C-445/19; C. giust. UE, sez. X, 3 aprile 2020, causa C-5/19; C. giust. UE, sez. IV, 15 aprile 2019, causa C-706/17; C. giust. UE, sez. IV, 3 ottobre 2019, cause riunite C-473/17 e C-546/17; C. giust. UE, sez. IV, 19 dicembre 2019, causa C-465/18; C. giust. UE, sez. IV, 7 novembre 2018, causa C-171/17; C. giust. UE, sez. IV, 20 dicembre 2017, cause riunite da C-66/16 P a C-69/16 P; C. giust. UE, grande sez., 20 aprile 2010, causa C-265/08; C. giust. CE 23 marzo 2006, causa C-237/04; C. giust. CE 24 luglio 2003, causa C-208/00.

(8) C. giust. UE, grande sez., 14 novembre 2017, causa C-671/15; C. giust. UE, sez. II, 24 giugno 2015, causa C-293/13 P. Dubbi di conformità al Trattato — che configura come eccezione la disciplina sulla concorrenza — sorgono con riferimento al reg. UE del Parlamento e del Consiglio 17 dicembre 2012, n. 1308/2013, che rovescia il rapporto regola eccezione configurando come normale l'applicazione delle regole sulla concorrenza.

(9) D. CHALMERS, G. DAVIS e G. MONTI, *European Union Law*², Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 94 ss.

(10) Il dato è riferito al bilancio dell'Unione per il 2021, il quale prevede lo stanziamento di 55,71 miliardi di euro per la PAC, su un totale di 168,5 miliardi di euro. Si veda A. MASSOT, *Il finanziamento della PAC*, Parlamento europeo, 2021.

(11) M. MATTALIA, *I principi di amministrazione pubblica in agricoltura tra libertà di circolazione, innovazione sociale e regolazione*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2019, 19 ss.; COSTATO e RUSSO, *Corso di diritto agrario*, cit., 80 ss., 131 ss.

(12) P. CRAIG e G. DE BÚRCA, *EU Law, Text, Cases and Materials*², Oxford, Oxford University Press, 1998, cap. 1; C. RUSSO, R.E. GOODHUE e R.J. SEXTON, *Agricultural support policies in imperfectly competitive markets: why market power matters in policy design*, in *American Journal of Agricultural Economics*, 2011, 1328 ss.; A. SÁNCHEZ GRAELLS, *Public procurement and the EU competition rules*², Oxford-Portland (Oregon), Hart, 2015, 87 ss., 99 ss.; L. LORVELLEC, *L'applicazione del diritto della concorrenza al settore agricolo. Aspetti di diritto francese e comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, n. 3, 287 ss.; I. LIANOS, *Some reflections on the questions of the goals of EU Competition Law*, in *Handbook of European competition law* a cura di I. LIANOS e D. GERARDIN, Cheltenham, Edward Elgar, 2013, 1-84.

ciascun settore che sono stati poi riuniti in uno solo (v. *infra*, § 5).

Sempre per disposizione dei Trattati, la PAC può inoltre coordinare l'attività degli Stati membri sulla ricerca in agricoltura, sulla divulgazione dell'agronomia, sulla formazione professionale, nonché definire azioni comuni per il consumo di determinati prodotti agricoli (art. 41 TFUE).

Con norma sopravvenuta del Trattato di Lisbona (in vigore dal 1° dicembre 2009) la pesca è stata giuridicamente accomunata all'agricoltura nelle medesime norme di principio del Trattato (art. 38-44 TFUE), che danno così espresso fondamento ad una « politica comune dell'agricoltura e della pesca » (art. 38 § 1 comma 1): chiarendo che il mercato interno comprende entrambe (art. 38 § 1 comma 2), stabilendo inoltre che « agricolo » e PAC sono riferiti all'agricoltura come alla pesca, con conseguente applicazione alla seconda delle norme inizialmente previste per la prima.

L'effetto di sistema della novazione del Trattato di Lisbona ha favorito un'attenuazione relativa delle « caratteristiche specifiche di questo settore » della pesca (art. 38 § 1 comma 2), consolidando un risultato cui si era già giunti in precedenza in via interpretativa (13) e in considerazione degli enunciati di cui all'all. I, che sin dall'origine contemplavano i prodotti della pesca.

La stessa lettera del Trattato tradisce l'aggiunta successiva: « Il mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli » (art. 38 § 1 comma 1 TFUE), intendendosi quest'ultimo enunciato riferibile al commercio sia dei prodotti agricoli sia dei prodotti della pesca: art. 38 § 2, secondo periodo, TFUE; reg. UE del Parlamento europeo e del Consiglio 11 dicembre 2013, n. 1380/2013, relativo alla politica comune della pesca (14).

2. Il sistema delle fonti del diritto in agricoltura. — Le fonti del diritto in materia agricola contemplano norme europee di principio contenute nei Trattati (art. 39, 40 e 41 TFUE) e norme derivate dagli stessi, tra quest'ultime la gran parte sono regolamenti UE (15) che hanno avuto

(13) L. COSTATO, *I tre decreti di « orientamento » in campo agricolo, forestale e della pesca*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, 216 ss.; A. CARROZZA, *La partenza falsa delle leggi agrarie*, ivi, 1992, 530; L. COSTATO, *Norme concernenti l'attività di acquacoltura. Commento alla l. 14 gennaio 1992, n. 102*, in *N. leggi civ.*, 1992, 1274; A. FIORITTO, *Acquacoltura*, in questa *Enciclopedia*, Aggiornamento, I, 1997, 108.

(14) G. SGARBANTI, *Mercato agricolo*, in *D. disc. priv.*, sez. comm., IX, 1993, 436 ss.

(15) Le direttive sono in gran parte atti non legislativi di

ad oggetto in prevalenza il mercato dei prodotti agricoli, o in misura minore le strutture produttive.

L'Unione europea si vede assegnata una competenza esclusiva solo per la conservazione delle risorse biologiche del mare (art. 3 TFUE), mentre in via generale l'agricoltura e la pesca sono una competenza concorrente dell'Unione (art. 4 TFUE) che può adottare atti giuridicamente vincolanti (art. 2 § 2 TFUE).

La competenza concorrente legittima l'Unione a intervenire per armonizzare gli ordinamenti degli Stati membri, assumendo la base giuridica (16) — o il fondamento normativo — più appropriato, dunque scegliendo fra regolamenti o direttive, tra atti giuridicamente vincolanti o non vincolanti, con una differente procedura di adozione degli atti medesimi, che implica un diverso coinvolgimento delle istituzioni dell'Unione.

La competenza concorrente in materia agricola si afferma anche ove gli obiettivi fissati dai Trattati intersechino altre finalità, in ragione di una « espansione » dei poteri dell'Unione giustificata da quello che è stato definito come un passaggio o « salto » da altre materie verso quella agricola (17), riconosciuto in considerazione della *ratio* prevalente nell'emanazione dell'atto normativo, di effetti normativi che altrimenti sarebbero caduti su materie che non rientrano nella competenza dell'Unione, o che vi rientrerebbero per un titolo con minori poteri di coesione, come nelle materie di competenza integrativa o di completamento, in cui

attuazione o esecuzione (art. 290 e 291 TFUE). Sono adottate dal Consiglio (art. 43 § 3 TFUE): direttiva del Consiglio 20 luglio 1998, n. 98/56/CE, relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali; direttiva del Consiglio 14 dicembre 1998, n. 98/96/CE, relativa alla commercializzazione delle sementi di barbabietole, delle sementi di piante foraggere, delle sementi di cereali, dei tuberi-seme di patata, delle sementi di piante oleaginose e da fibra e delle sementi di ortaggi e al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole. La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 14 marzo 2012, n. 2012/5/UE, che modifica la direttiva n. 2000/75/CE per quanto riguarda la vaccinazione contro la febbre catarrale degli ovini, aveva carattere legislativo (art. 43 § 2 TFUE), ma non è più in vigore.

(16) C. giust. CE 4 aprile 2000, causa C-269/97, relativa alla scelta di fondare un regolamento dell'Unione che istituiva un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine sulla base giuridica propria degli atti in materia agricola, nonostante il perseguimento dell'obiettivo di tutela della salute umana.

(17) F. BRANCA, *Le fonti del diritto sull'amministrazione pubblica dell'Unione Europea tra competenza, sussidiarietà e armonizzazione*, in *Dir. amm.*, 2021, n. 3, 681.

l'Unione è priva di ogni potere d'armonizzazione (art. 6 TFUE) (18).

La disciplina del bene economico terra — inteso sia come attività produttiva (servitù, prelievi, contratti agrari), sia come organizzazioni che se ne occupano (imprenditori agricoli, braccianti, mezzadri) — è ripartita tra la competenza esclusiva dello Stato (art. 117 comma 2 lett. *s* cost.) e quella concorrente dell'Unione europea (art. 4 § 2 lett. *d* TFUE), con prevalere di quest'ultima in ragione del principio di preferenza della fonte dell'Unione (19).

La capacità normativa dello Stato italiano in materia agricola — nei limiti della capacità normativa concorrente dell'Unione — si afferma dunque nella misura in cui l'Unione non abbia esercitato la propria o abbia deciso di cessarne l'esercizio. Ove si tratti di competenza esclusiva dell'Unione, o qualora l'Unione abbia esercitato la sua competenza concorrente, lo Stato membro è legittimato a emanare norme d'attuazione delle fonti dell'Unione (20), nei limiti in cui la fonte europea abbia espressamente legittimato le norme degli Stati come sua fonte esecutiva, o qualora norme di attuazione risultino necessarie per l'effettività della disposizione europea (21).

Nella Repubblica italiana il potere normativo dello Stato membro in agricoltura — sia esso legislativo o regolamentare — spetta *formalmente* in esclusiva alle Regioni (22) (art. 117 commi 4 e 6 cost.) e alle Province autonome di Trento e Bolzano, salvo quanto s'affermi a tutela dell'interesse nazionale (C. cost. n. 303 del 2003) (23) o che si

ritenga possa rientrare in altre materie di competenza esclusiva dello Stato. Così è riservata allo Stato la disciplina di tutti i rapporti giuridici di lavoro (e di previdenza) in agricoltura, al pari di ogni altro contratto, atto o fatto rilevante per la proprietà e per l'impresa agricola (cosiddetto diritto agrario) (24), o di rilevanza penale o tributaria (art. 117 comma 2 lett. *e e l* cost.), a tutela della concorrenza (25), dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117 comma 2 lett. *e e s* cost.). Tra gli oggetti di disciplina statale sull'impresa agricola rientrano in particolare le norme sulle intese di filiera, la disciplina dei contratti agrari e dei mercati finanziari (26), la promozione dei processi di tracciabilità dei prodotti, il finanziamento della ricerca in agricoltura, l'istituzione del "Tavolo agroalimentare" presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, cui partecipa una delegazione del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (27).

Le norme italiane possono avere forma e natura giuridica legislativa oppure regolamentare (art. 117 commi 4 e 6 cost.), essere emanate in esercizio di un'autonomia propria, oppure come norme d'attuazione di quelle dell'Unione o dello Stato a seconda dell'interpretazione estensiva o restrittiva delle materie che riconducono alle diverse competenze di Unione europea, Stato e Regioni ed enti territoriali minori. Trattasi di una produzione normativa che per le Regioni ordinarie si è espressa a partire dagli anni '70 del secolo scorso, con la progressiva conferma o abrogazione della disciplina statale preesistente.

Anche quando è di competenza esclusiva, la disciplina regionale si afferma nei limiti posti in parte prima della Costituzione dalle riserve di legge — assolute, relative o rinforzate — a tutela dei diritti e doveri dei cittadini, sicché "vincoli ed obblighi" alle imprese agricole possono essere attivati dalle Regioni entro i limiti ai diritti già posti dal legislatore statale (28), o dell'Unione europea

(18) C. giust. UE, sez. V, 6 novembre 2014, causa C-108/13, sui prodotti fitosanitari e con tutela della salute e dell'ambiente. Particolare in ciò è stata la tutela della salute umana, agevolata anche dalla qualificazione della salute pubblica tra gli obiettivi trasversali dell'Unione *ex art. 9 TFUE*: C. giust. UE, sez. I, 27 giugno 2019, causa C-445/18, punti 29-31.

(19) In sede europea si parla di *pre-emption* (art. 2 § 2 TFUE, secondo periodo), su cui: BRANCA, *Le fonti del diritto sull'amministrare pubblico dell'Unione Europea*, cit., 658 ss. ed ivi riferimenti.

(20) C. giust. CE 31 gennaio 1978, causa 94/77; C. giust. UE, sez. III, 21 dicembre 2011, causa C-316/10; v. BRANCA, *op. cit.*, 682 ss.

(21) C. giust. UE, sez. V, 12 aprile 2018, causa C-541/16; C. giust. CE, sez. II, 24 giugno 2004, causa C-278/02; C. giust. CE 31 gennaio 1978, causa 94/77; per motivi d'organizzazione degli uffici interni allo Stato membro: C. giust. CE 6 giugno 1972, causa 94/71, ove l'imposizione dello Stato membro di adempimenti ulteriori non deve pregiudicare i diritti acquisiti in virtù delle disposizioni dell'Unione.

(22) Cfr. la disciplina della « produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione »; l'organizzazione anche tecnica dello sviluppo agricolo e forestale.

(23) Sin dalla capostipite: C. cost. n. 303 del 2003, cit.;

su agricoltura C. cost. 7 ottobre 2021, n. 189; C. cost. 27 marzo 2018, n. 61; C. cost. 16 luglio 2015, n. 171; C. cost. 5 aprile 2013, n. 62; C. cost. 7 marzo 2006, n. 116.

(24) L. 3 maggio 1982, n. 203, « Norme sui contratti agrari ».

(25) L. 7 marzo 2003, n. 38, « Disposizioni in materia di agricoltura »; d. lg. 27 maggio 2005, n. 102.

(26) D. lg. 29 marzo 2004, n. 102.

(27) L. 30 luglio 1998, n. 281, art. 4, composta di tre rappresentanti designati dal Consiglio medesimo, convocata con cadenza almeno trimestrale, che è organo di concertazione coinvolto nelle intese di filiera (d. lg. 18 maggio 2001, n. 228 e successive modificazioni e integrazioni).

(28) Per il ritaglio delle cosiddette materie trasversali v.: C. cost. 17 novembre 2020, n. 240; C. cost. 15 aprile 2019,

con i Trattati (art. 39 e 40 TFUE), o con la legislazione dagli stessi derivata in regolamenti o direttive europee (29).

Unitamente ai principi di sussidiarietà (30) e proporzionalità (31), la qualificazione della mate-

n. 86; C. cost. 25 ottobre 2017, n. 229; C. cost. 20 luglio 2016, n. 189; C. cost. 1° aprile 2014, n. 64; C. cost. 31 ottobre 2012, n. 244; C. cost. 19 dicembre 2012, n. 299; C. cost. 8 giugno 2011, n. 178; C. cost. 18 gennaio 2008, n. 11.

(29) Comunicazione della Commissione europea *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, COM (2017) 713 final del 29 novembre 2017; Libro bianco sul futuro dell'Europa *Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, COM (2017) 2025 final del 1° marzo 2017; Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, COM (2017) 358 final del 28 giugno 2017; reg. UE del Parlamento europeo e del Consiglio 17 dicembre 2013, n. 1305/2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. CE n. 1689/2005; reg. UE del Parlamento europeo e del Consiglio 17 dicembre 2013, n. 1306/2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i reg. CE n. 352/78 e CE n. 165/94, n. 2799/98, n. 814/2000, n. 1290/2005 e n. 485/2008; reg. UE del Parlamento europeo e del Consiglio 17 dicembre 2013, n. 1307/2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti nel quadro della politica agricola comune e che abroga i reg. CE n. 637/2008 e n. 73/2009; reg. UE del Parlamento europeo e del Consiglio 17 dicembre 2013, n. 1308/2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i reg. CEE n. 922/72 e n. 234/79, e CE n. 1037/2001 e n. 1234/2007.

(30) O. PORCHIA, *Le competenze dell'Unione, il Protocollo sul principio di sussidiarietà e il potenziamento del ruolo delle assemblee legislative*, Universitat de Barcelona - Institut de dret públic, Working Paper n. 2/2011, 2 ss.; J. ZILLER, *La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, n. 2, 285 ss.; F. PIZZETTI e G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona* a cura di F. BASSANINI e G. TIBERI, Bologna, Il Mulino, 2010, 143 ss.; A. D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Dir. Un. eur.*, 2005, n. 1, 59; G. DAVIES, *Subsidiarity: the wrong idea, in the wrong place, at the wrong time*, in *Common Market Law Review*, 43, 2006, n. 1, 72-75; A. TOTH, "The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty", ivi, 29, 1992, n. 6, 1080; D. EDWARDS, *Fearing Federalism's Failure: Subsidiarity in the European Union*, in *Am. Journ. comp. Law*, 44, 1996, 44, n. 4, 547; T. SCHILLING, *A new dimension of Subsidiarity: Subsidiarity as a rule and Principle*, in *Yearbook of European Law*, 14, 1994, n. 1, 218; C. giust. CE, sez. VI, 24 gennaio 2004, causa C-271/01; C. giust. UE, sez. V, 19 settembre 2013, causa C-373/11.

(31) Commissione europea, *Relazione annuale 2016 in materia di sussidiarietà e proporzionalità*, COM (2017) 600 del 30 giugno 2017, 6; C. PINELLI, *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in *Dir. Un. eur.*, 1999, 725; G. DE BURCA, *The principle of Proportionality and its application in EC Law*, in *Yearbook of European Law*, 13, 1993, n. 1, 105-150; J. STEENBERGEN, *Proportionality in competition law and policy*, in *Legal issues of economic integration*, 35, 2008, 259-268; J. SNELL, *True proportionality and free movement of goods and services*, in *European Business Law Review*, 2000, n. 1, 50; C. giust. UE,

ria agricola come competenza concorrente delle istituzioni dell'UE ha infatti sinora legittimato il complesso delle norme sull'Organizzazione comune di mercato (OCM; v. *infra*, § 5) e quelle non meno rilevanti sugli aiuti agli agricoltori. Trattasi di norme del Trattato che individuano poteri e compiti dell'Unione nel settore agricolo (art. 38-44 TFUE) che sono state intese in prevalenza come programmatiche, cioè non immediatamente applicabili nell'ordinamento (interno) degli Stati nazionali, in particolare norme cui non sono soggetti direttamente i giudici nazionali (art. 101 cost.) (32), forse per l'erronea qualificazione delle stesse come norme speciali che necessitano di politiche d'attuazione (PAC).

Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'affermazione di una specialità delle norme sull'agricoltura era fondata sulla previsione di una specifica procedura di adozione degli atti d'attuazione della politica agricola comune: votazione a maggioranza qualificata del Consiglio, su proposta della Commissione, sentito il parere obbligatorio, non vincolante, del Parlamento europeo (art. 37 Trattato CE).

La vigente procedura di adozione degli atti normativi in materia di produzione e commercio agricolo è quella legislativa ordinaria (art. 43 § 2 TFUE), con favore per un accresciuto ruolo del Parlamento europeo. Solo per la fissazione di prezzi, di prelievi, di aiuti e delle limitazioni quantitative, per la fissazione e la ripartizione delle possibilità di pesca, è prevista la competenza del Consiglio — senza alcun parere del Parlamento —

sez. VII, 14 giugno 2017, causa C-422/16; C. giust. CE, sez. VI, 16 dicembre 1999, causa C-101/98; C. giust. UE, sez. II, 17 marzo 2011, causa C-221/09; C. giust. UE, sez. V, 17 ottobre 2013, causa C-101/12; C. giust. CE, sez. I, 14 maggio 2009, causa C-34/08; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini del diritto dell'Unione europea)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2019, n. 6, 907; F. TRIMARCHI BANFI, *Ragionevolezza e bilanciamento nell'attuazione dei principi costituzionali. Il principio di concorrenza nei giudizi in via principale*, in *Dir. amm.*, 2015, n. 4, 631 ss. Si tratta dei tre elementi che caratterizzano il vaglio sul rispetto del principio di proporzionalità: idoneità-adequatezza, necessità e proporzionalità in senso stretto. Sul giudizio di proporzionalità relativamente ad atti dell'Unione: C. giust. UE, sez. VII, 14 giugno 2017, causa C-422/16; C. giust. CE, sez. VI, 12 dicembre 1999, causa C-101/98; C. giust. UE, sez. II, 17 marzo 2011, causa C-221/09.

(32) Sulla diretta applicabilità delle norme del Trattato in materia agricola: C. giust. CE 21 marzo 1972, causa 81/71; conclusioni dell'Avvocato generale A. Trabucchi del 20 giugno 1973 nella causa 2/73; B. NASCIBENE, *Commento a C. giust. CE 12 luglio 1973, causa 2/73*, in *Foro it.*, 1974, IV, 11/12-21/22.

e su proposta della Commissione (art. 43 § 3 TFUE).

È corretto affermare che le norme europee, a prescindere dalle norme emanate dagli Stati membri, possono costituire fondamento diretto di obblighi e diritti di individui e enti, o poteri delle amministrazioni pubbliche nazionali o europee, per l'immediata efficacia di norme dei Trattati e di altre norme derivate con tale effetto (33). È noto che oltre al diritto al risarcimento dei danni causati dallo Stato membro per le restrizioni alle importazioni (34), non pochi sono i casi in cui l'ordinamento dell'Unione europea ha convalidato la tutela del *legittimo affidamento* degli operatori economici in buona fede (35), di posizioni di diritto *soggettivo di credito* (36), di *libertà d'impresa* seppure con limiti e oneri (37). Non mancano casi in cui all'opposto si è affermato un potere pieno della pubblica amministrazione, con negazione di ogni diritto di individui, di associazioni, o di imprese (38), con sanzioni d'illegittimità degli atti

(33) C. giust. CE 6 giugno 1972, causa 94/71; C. giust. CE 31 gennaio 1978, causa 94/77. Nel recepire gli atti dell'Unione gli Stati membri possono prevedere ulteriori misure o adempimenti, a condizione che ciò non pregiudichi i diritti acquisiti in forza degli atti europei medesimi.

(34) In conformità alle norme di diritto interno sulla responsabilità della pubblica amministrazione, così come reinterpretate alla luce dei principi dell'Unione europea: C. giust. CE 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90; C. giust. CE 6 giugno 1972, causa 94/71; C. giust. CE 31 gennaio 1978, causa 94/77.

(35) Non consente alla pubblica amministrazione di pretendere il pagamento di somme all'epoca non pretese in forza di una consolidata prassi amministrativa, quanto meno per il periodo anteriore alla sentenza che sancisce un obbligo di pagamento: C. giust. UE, sez. VII, 27 giugno 2019, causa C-348/18; C. giust. CE 21 settembre 1983, cause riunite da 205/83 a 215/83;

(36) Così quelli per il pagamento del prezzo per il conferimento del prodotto all'organismo d'intervento, per le restituzioni all'esportazione: C. giust. CE, sez. V, 9 gennaio 2003, causa C-178/00; C. giust. CE, sez. V, 28 ottobre 1999, causa C-253/97; C. giust. CE, sez. IV, del 16 dicembre 2004, C-24/03; C. giust. CE, sez. V, 19 novembre 1998; C. giust. CE, sez. V, 1° ottobre 1998, causa C-238/96; per la produzione di prodotti destinati a certi utilizzi, per i pagamenti ad aziende e per il rilascio di titoli di importazione e di esportazione C. giust. CE 17 dicembre 1970, causa 34/70.

(37) Nei limiti del prefissato prezzo d'intervento e del (superiore) prezzo del prodotto assoggettato a dazio, non potendo gli Stati membri intervenire unilateralmente nel processo di formazione dei prezzi già determinati dall'OCM: C. giust. CE 18 ottobre 1979, causa 5/79; C. giust. CE 23 gennaio 1975, causa 31/74; C. giust. CE 26 febbraio 1976, causa 65/75; C. giust. CE 26 febbraio 1976, cause riunite da 88/75 a 90/75; C. giust. CE 29 giugno 1978, causa 154/77; C. giust. CE 12 luglio 1979, causa 223/78, purché non mettano in pericolo gli obiettivi od il funzionamento dell'OCM.

(38) Sulla messa in vendita del prodotto ammassato, anche qualora i prezzi dei prodotti in questione siano molto

che comportino restrizioni al principio di libera circolazione, anche come misura equivalente (39), ferma restando l'osservanza del principio generale che le misure d'intervento pubblico siano proporzionate (40) al conseguimento degli obiettivi del Trattato (41).

Vi è libertà di forma degli atti europei e le istituzioni dell'Unione possono dunque adottare regolamenti, direttive, o decisioni, a seconda della misura e delle valutazioni relative all'efficacia di un determinato atto sul diritto interno degli Stati membri (art. 296 TFUE; Protocollo n. 2 TFUE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità).

Per ciascun obiettivo in agricoltura, il Trattato indica la procedura di adozione dell'atto normativo volto a perseguirlo, con indicazione della base giuridica o fondamento normativo, che, si è detto, implica un diverso coinvolgimento delle istituzioni

elevati, mancando nell'ordinamento UE un obbligo di vendita dei prodotti conferiti agli organismi di intervento: C. giust. UE, sez. IV, 13 dicembre 2012, causa C-67011; C. giust. UE, sez. IV, 22 dicembre 2010, causa C-131/10; C. giust. CE, sez. VI, 21 ottobre 1999, causa C-44/97.

(39) C. giust. CE 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville; C. giust. CE 20 febbraio 1979, causa 120/78, Cassis de Dijon; conclusioni dell'avvocato generale M. Bobek del 14 dicembre 2017 nella causa C-382/16; C. giust. UE, sez. IV, 15 luglio 2021, C-190/20 (caso risolto sulla base dell'argomento della misura discriminatoria); C. giust. UE, sez. III, 21 gennaio 2010, C-311/08; C. giust. CE 15 maggio 1997, causa C-250/95; C. giust. CE 30 novembre 1995, causa C-55/94.

(40) C. giust. UE, sez. VII, 14 giugno 2017, causa C-422/16; C. giust. UE, sez. V, 17 ottobre 2013, causa C-101/12; C. giust. UE, sez. III, 21 dicembre 2011, causa C-316/10; C. giust. CE, sez. VI, 16 dicembre 1999, causa C-101/98; C. giust. UE, sez. II, 17 marzo 2011, causa C-221/09. Commissione europea, *Relazione annuale 2016*, COM (2017) 600, cit., 6; PINELLI, *Gerarchia delle fonti comunitarie*, cit.; DE BÚRCA, *The principle of Proportionality and its application in EC Law*, cit., 105-150; STEENBERGEN, *Proportionality in competition law and policy*, cit.; SNELL, *True proportionality and free movement of goods and services*, cit.; GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., 907; TRIMARCHI BANFI, *Ragionevolezza e bilanciamento nell'attuazione dei principi costituzionali*, cit., 631 ss. Si tratta dei tre elementi che caratterizzano il vaglio sul rispetto del principio di proporzionalità: idoneità-adequazione, necessità e proporzionalità in senso stretto. Sul giudizio di proporzionalità relativamente ad atti dell'Unione: C. giust. UE, sez. VII, 14 giugno 2017, causa C-422/16; C. giust. CE, sez. VI, 12 dicembre 1999, causa C-101/98; C. giust. UE, sez. II, 17 marzo 2011, causa C-221/09.

(41) Per la validità di un sistema di identificazione e registrazione degli animali della specie ovina e caprina: C. giust. UE, sez. V, 17 ottobre 2013, causa C-101/12; sulla validità di un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero C. giust. CE, sez. II, 11 giugno 2009, causa C-33/08; sulla validità del regolamento del Consiglio che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari: C. giust. CE, sez. I, 14 maggio 2009, causa C-34/08.

europee; nel dubbio si ha riguardo all'obiettivo principale dell'atto, con applicazione della base giuridica idonea al perseguimento dell'obiettivo "prevalente" (42).

Al Consiglio è riservata l'adozione di *atti non legislativi*, in autonomia rispetto al Parlamento e su proposta della Commissione, cui si ricorre di solito per porre misure di carattere prevalentemente tecnico (43). Atti esecutivi e delegati — non legislativi — sono adottati dalla Commissione nell'ambito della PAC per integrare o modificare elementi non essenziali dell'atto normativo, per porre condizioni uniformi di esecuzione di atti giuridicamente vincolanti dell'Unione (art. 291 TFUE), oppure con delegazione che delimita gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere (art. 290 TFUE).

La diversa natura delle norme e degli interventi di programmazione in agricoltura, con una forte connotazione "d'intervento pubblico" (art. 41 TFUE), danno ragione in via generale della norma del Trattato che libera in principio l'agricoltura e la pesca dalle regole della concorrenza, salvo diversa definizione speciale (art. 42 TFUE). Una diversa natura della disciplina PAC — a forte connotazione pubblica — di cui si ha conferma nella forza espansiva che la stessa esercita verso i connessi settori della ricerca e della formazione in agricoltura (44), favorendo con ciò lo sviluppo di determinati consumi correlati alla produzione *green*, ecosostenibile, o *recycle economy* (45).

(42) Per l'annullamento di atti adottati dal solo Consiglio su atti che il Trattato riserva alla procedura di legislazione ordinaria: C. giust. UE, grande sez., 1° dicembre 2015, cause riunite C-124/13 e C-125/13; C. giust. UE, grande sez., 26 novembre 2014, cause riunite C-103/12 e C-165/12; per ipotesi opposta v. C. giust. UE, sez. V, 7 settembre 2016, causa C-113/14.

(43) Ai sensi dell'art. 43 § 3 TFUE, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le misure relative alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, nonché alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca.

(44) L. FERRARIS, *La protezione dell'ambiente nella Pac che verrà. Commento alla Comunicazione della Commissione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2016, n. 2, 175-190; A. JANNARELLI, *L'eccezionismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, n. 1, 61-92; I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giorn. dir. lav.*, 2018, n. 2, 259-287; C. conti, sez. controllo Enti, 22 febbraio 1995, n. 8; Cons. St., sez. VI, 3 febbraio 1990, n. 212, sull'equiparazione, dal punto di vista retributivo, dei direttori di istituti di ricerca e sperimentazione agraria ai docenti universitari; C. cost. 21 dicembre 1985, n. 356.

(45) A. MATTHEWS, *Greening the Common Agricultural Policy Post-2013*, in *The Common agricultural policy after*

Regole di concorrenza (46) che dunque possono essere chiamate a disciplinare specifici interventi normativi del Consiglio e del Parlamento in agricoltura (produzione e commercio), osservando la procedura legislativa ordinaria (art. 43 § 2 TFUE), con la conseguenza che possono ritenersi invalide quelle norme derivate (reg. UE del Parlamento e del Consiglio 17 dicembre 2013, n. 1308/2013) che pretendano d'invertire la scelta di principio operata dal Trattato, mutandone la natura giuridica: da regola sulla concorrenza con un carattere d'eccezione a regola generale di concorrenza in agricoltura.

3. *I prodotti agricoli tra definizioni ed elencazione del Trattato.* — Per prodotti agricoli (47) «si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti» (art. 38 § 1 comma 1 TFUE), con specificazione nell'elencazione contenuta all'all. I del Trattato medesimo, il cui contenuto risulta molto vasto ed eterogeneo, dunque soggetto ad interpretazioni che non si esclude — come vedremo — che assumano nel tempo un carattere integrativo (48).

2013 (*forum*), in *Intereconomics. Review of European economic policy*, 2012, n. 6, 326-331; G. MIRIBUNG, *Agriculture, Sustainability and Climate Change. A Study on the Possible Role of Agricultural Cooperatives Recognised as Producer Organizations*, in *The Italian Law Journal*, 2020, n. 1, 179-248; M. TARGHINI, *Il relativismo esegetico sulla questione del fotovoltaico in agricoltura: così è (se vi pare)*, in *Dir. prat. tribut.*, 2020, n. 2, 494-516; C. LAURI, *Strumenti di regolazione nell'economia circolare tra mercato e valore non proprietario - Regulation in the circular economy between market and non-proprietary value*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2017, n. 2, 49-78; A. TOMMASINI, *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, n. 1, 33-69; G. PALLADINO GIUSEPPE, *Standard ambientali ed eco-condizionalità in agricoltura: un'analisi comparata dei criteri di gestione obbligatori*, in *Rivista di economia agraria*, 2005, n. 2, 223-242; A. POSTIGLIONE, *La green economy dopo Rio+20*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2013, 511 ss.; A. TOMMASINI, *Proprietà privata, sicurezza agroalimentare e tutela ambientale (a proposito della gestione dei siti contaminati)*, in *Riv. dir. al.*, 2015, 64 ss.; C. giust. UE, sez. III, 17 novembre 2011, causa C-496/09; C. giust. CE 15 giugno 1993, causa C-225/91; C. giust. UE, grande sez., 26 febbraio 2019, causa C-497/17; C. giust. UE, sez. IX, 15 maggio 2014, causa C-135/13; C. giust. UE, sez. VIII, 25 ottobre 2012, causa C-592/11.

(46) MATTALIA, *I principi di amministrazione pubblica in agricoltura*, cit., 151 ss.

(47) COSTATO e RUSSO, *Corso di diritto agrario*, cit., 131 ss.

(48) La modifica della parte terza del TFUE relativa alle politiche ed azioni interne avviene nella procedura semplificata con decisione del Consiglio europeo (art. 48 Trattato UE). L'allegato è stato modificato con reg. CEE del Consiglio

L'elencazione è stata considerata tassativa (49) in considerazione della qualificazione come norma speciale di tutta la disciplina del Trattato sull'agricoltura, dunque in deroga alle regole generali sulla concorrenza valide per ogni settore produttivo, con la conseguenza che alla diversa conclusione di una elencazione esemplificativa si può pervenire ove si ritenga che la stessa costituisca un corpo unitario di principi e di norme dedicate all'agricoltura e alla pesca, che si contrappone in simmetria a quelle sull'industria, sui servizi e sul commercio dei relativi prodotti (art. 32 TFUE; art. 101-107 TFUE).

Le disposizioni dedicate all'agricoltura e alla pesca (art. 39-44 TFUE) si applicano espressamente ai prodotti elencati nell'all. I, senza più richiamare letteralmente la precedente norma di Trattato che definisce i prodotti agricoli (art. 38 TFUE), ma ciò non consente di affermare una *interpretatio abrogans* della definizione data dal testo del Trattato ad opera del suo all. I, poiché l'elencazione, proprio per il suo carattere vasto ed eterogeneo, va intesa a largo spettro interpretativo, assunta come generale la definizione di prodotto agricolo contenuta nel corpo principale del Trattato (art. 38 § 1 comma 1 TFUE).

La differente formulazione che introduce la disciplina in materia è piuttosto d'interesse sotto un altro profilo. Il « funzionamento e lo sviluppo del mercato interno per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune » (art. 38 § 4 TFUE). Da ciò la considerazione di una differente natura giuridica delle norme poste dall'Unione sin dal suo TFUE: norme di principio, *self-executing* (50), quel-

18 dicembre 1959, n. 7 *bis*, che ha inserito « zuccheri, sciroppi e melassi aromatizzati o coloriti (compreso lo zucchero vanigliato, alla vaniglia o alla vanigliina), esclusi i succhi di frutta addizionati di zucchero in qualsiasi proporzione ».

(49) A favore di una elencazione tassativa G. SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario*, I, Padova, Cedam, 1988, 312; in senso contrario: R. ALESSI, *Impresa agricola*, in *Il diritto privato dell'Unione europea* a cura di A. TIZZANO, II (*Trattato di diritto privato* diretto da M. BESSONE, XXVI, t. II), Torino, Giappichelli 2000, 1003 ss.

(50) Si parla di norme *self-executing* per indicare quegli atti di diritto dell'UE che non necessitano di recepimento nell'ordinamento dello Stato membro tramite emanazione di norme di diritto interno. Se per quanto attiene ai regolamenti UE la diretta applicabilità degli stessi è stata accolta già a partire dalla sentenza « Granital » (C. cost. 5 giugno 1984, n. 170), solo in seguito venne riconosciuto il carattere di diretta applicabilità delle direttive, nella parte in cui le disposizioni in esse contenute risultino sufficientemente chiare e dettagliate e la direttiva non lasci margine di discrezionalità allo Stato membro nella sua attuazione. La diretta applicabilità opera decorso il termine per il recepimento

le direttamente riferite ai « prodotti agricoli », *id est* all'agricoltura e alla pesca nel senso sopra indicato dalla norma (art. 38 § 2 TFUE), cui si affianca all'all. I una elencazione esemplificativa di quali prodotti di terra e di mare siano sicuramente agricoli, dando con ciò certezza del diritto condivisa dagli Stati membri con una sua norma generale e astratta.

Nell'all. I compaiono non solo i cereali, le verdure, la frutta e gli altri prodotti della terra, senza distinzione sull'origine o sulle modalità di coltivazione (nei campi o nelle serre), ma anche carni, formaggi, vini e simili che nella tradizione europea sono considerati prodotti agricoli con prima trasformazione del bene di terra o di mare ad opera della stessa azienda agricola che l'ha prodotto, sino a ricomprendere tra gli agricoli, per le stesse ragioni, i tabacchi, la canapa, il lino e il sughero che, pur non essendo prodotti alimentari, sono ottenuti coltivando il terreno e lavorandone il prodotto.

L'elenco indica i prodotti della pesca, sia perché alimento fungibile con le carni in ragione del luogo di stabilimento e delle tradizioni alimentari, sia perché trattasi di prodotto di natura "raccolto" dall'uomo e in tutto o in parte oggetto di processi industriali di trasformazione o per la commercializzazione. Così pesci, molluschi e crostacei, trasformati in alimenti a diversi livelli con l'aggiunta di farine, crusche, zucchero, inulina, pectina, malto, amidi, bevande alcoliche, margarina, stearina, ecc.

Si è detto che non vi è corrispondenza tra i prodotti elencati nell'all. I e la definizione di « prodotto agricolo » contenuta nel testo principale del Trattato (art. 38 § 2 TFUE), poiché l'elenco include anche i prodotti di *seconda o successiva trasformazione*, che non sono presi in considerazione dalla precedente definizione, che include — oltre i beni della natura — i soli prodotti di "prima" trasformazione come il cotone, la seta ed il legno. Quest'ultimi mancano nell'allegato elenco e ciò dimostra la vera relazione normativa tra definizione ed elenco. Per i beni di natura (di terra o di mare)

della direttiva medesima (C. cost. 2 febbraio 1990, n. 64; C. cost. 18 aprile 1991, n. 168). A ciò si affianca il riconoscimento del diritto della persona la cui posizione soggettiva sia intaccata dal mancato recepimento della direttiva europea di agire nei confronti dello Stato per il risarcimento del danno (C. giust. CE 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90). Nel recepire gli atti dell'Unione gli Stati membri possono prevedere ulteriori misure o adempimenti, a condizione che ciò non pregiudichi i diritti acquisiti in forza degli atti europei medesimi (C. giust. CE 6 giugno 1972, causa 94/71; C. giust. CE 31 gennaio 1978, causa 94/77).

l'elencazione non può che assumere un carattere esemplificativo e perciò ricognitivo *rebus sic stantibus*, perché dal punto di vista giuridico l'evoluzione delle specie di natura non è predeterminabile, sicché risulta per essi fondante la definizione del Trattato (art. 38 § 2 TFUE).

Il Trattato sceglie con preferenza i prodotti non l'attività produttiva, sicché la ragione di un mercato unico porta a considerare prevalente l'interesse a riunire sotto le regole del settore agricolo i prodotti del terreno, dell'allevamento e il pesce, pescato o allevato, senza contribuire alla sua trasformazione, nonché quei beni trasformati che — di prima o ulteriore trasformazione — siano fortemente influenzati nel loro prezzo dalla materia prima agricola naturale, di terra o di mare.

La ragione della protezione è espressamente enunciata dal Trattato: proteggere il tenore di vita degli agricoltori, per un'autosufficienza alimentare della popolazione europea (art. 39 TFUE) come strumento di difesa e coesione, anzitutto con l'instaurazione del mercato unico "interno" (*post Lisbona*) sui prodotti agricoli (art. 38 § 2 TFUE) che è disciplinato da norme principio poste direttamente dal Trattato, nonché da atti normativi e amministrativi d'attuazione della PAC) con la conseguenza che quest'ultima non si risolve nell'istituzione disposta dal Trattato di un mercato unico in agricoltura (51).

4. *La Politica agricola comune (PAC) e l'attuazione dei principi del Trattato.* — Si è detto che nel settore agricolo la disciplina e le decisioni amministrative di politica economica spettano alla competenza europea concorrente, che trova i suoi confini sostanziali definiti dal Trattato (art. 38-44 TFUE), con legittimazione dell'intervento dell'Unione e poi degli Stati membri, nella misura in cui la prima non intervenga in tutto o in parte (*v. supra*, § 2).

Ciò è vero per gli obiettivi definiti dal Trattato (art. 39 TFUE) e gli strumenti d'intervento pubblico — come gli aiuti, l'ammasso e le garanzie di prezzo (*v. infra*, § 5) — che caratterizzano la PAC rispetto ad ogni altra politica europea e nazionale (cfr. art. 40 TFUE). Sempre meno invece ciò può essere affermato per l'amministrazione d'attuazione della PAC, poiché la concreta politica europea di sviluppo rurale si delinea infatti sempre più come legittimazione delle decisioni che direttamente gli

Stati membri adottano sulle misure di sostegno contemplate dal diritto dell'UE (52).

Oltre ad assicurare un equo tenore di vita degli agricoltori, il Trattato individua direttamente come "obiettivi PAC" la difesa dei consumatori con prezzi ragionevoli, la sicurezza degli approvvigionamenti, la stabilizzazione dei mercati, l'incremento della produttività agricola, affinché si abbia il progresso tecnico e razionale della produzione agricola, con un migliore impiego dei fattori della produzione « in particolare della manodopera » (art. 39 § 1 TFUE) (53).

Il « carattere particolare dell'attività agricola », conseguenza diretta della sua « struttura sociale », definisce la modalità di elaborazione della PAC, che deve tenere conto delle « disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole », delle diversità degli Stati membri e negli Stati membri ove « l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia », operando gradualmente « gli opportuni adattamenti » (art. 39 § 2 TFUE) (54).

Gli obiettivi possono non essere perseguiti tutti allo stesso modo e simultaneamente, dovendo le istituzioni garantirne il contemperamento necessario a superare le contraddizioni che emergono fra obiettivi che in sé sono considerati rilevanti, con preminenza data talora all'una o all'altra finalità, secondo politiche che in materia agricola rivelano un alto grado di discrezionalità, che spiega gli spazi lasciati agli *influencer* e non pochi i successi ottenuti dal *lobbying* agricolo (55).

Le Istituzioni europee, nell'attuazione della PAC, godono infatti di ampia discrezionalità attribuita dal Trattato (56) di conseguire gli obiettivi in esso definiti, adottando gli strumenti a tal fine previsti, essendo consapevoli che di principio trattasi di un'area produttiva libera dalle regole di

(52) MATTALIA, *op. cit.*, 181 ss.; A. TANTARI, *Il ruolo dei pagamenti diretti della PAC nel sostegno e nella concentrazione dei redditi delle aziende agricole italiane*, Tesi di dottorato, 14 maggio 2012, Università degli studi della Tuscia di Viterbo, Dipartimento di Scienze e tecnologie per l'agricoltura, le foreste, la natura e l'energia).

(53) A. MASSOT, *Gli strumenti della PAC e le loro riforme*, Parlamento europeo, 2021; F. NÈGRE, *L'accordo sull'agricoltura dell'OMC*, Parlamento europeo, 2021; A. GERMANO, M.P. RAGIONIERI e E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, Giappichelli, 2019, 227.

(54) COSTATO e RUSSO, *Corso di diritto agrario*, cit., 85.

(55) C. giust. CE 12 luglio 2001, causa C-189/01.

(56) C. giust. UE, sez. VII, 14 giugno 2017, causa C-422/16; C. giust. CE, sez. VI, 16 dicembre 1999, causa C-101/98; C. giust. UE, sez. II, 17 marzo 2011, causa C-221/09; C. giust. UE, sez. V, 2 febbraio 2012, causa C-545/09; C. giust. CE 12 luglio 2001, causa C-189/01.

(51) MATTALIA, *I principi di amministrazione pubblica in agricoltura*, cit., 68 ss.

concorrenza (art. 42 TFUE), salvo che il Parlamento ed il Consiglio deliberino diversamente. Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità è volto ad accertare che il provvedimento sia conforme al principio di proporzionalità, non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere (57).

Particolare attenzione è stata riservata alle disparità strutturali tra regioni dell'Unione che in un cinquantennio di applicazione della PAC non si è riusciti a ridurre in modo significativo, per effetto di una politica di prezzi elevati in agricoltura che ha favorito il mantenimento di aziende inefficienti, soprattutto nei prodotti di massa (cereali, latte, barbabietole da zucchero, carni) (58). Non incisivo è stato l'intervento dell'Unione sulle disparità naturali, di cui la PAC non sembra avere tenuto adeguatamente conto in un territorio dell'Unione in cui non è facile un'azione di governo, estendendosi dalle zone artiche di Finlandia e Svezia a quelle siccitose e calde di Grecia, Spagna e Italia del sud, dove le zone agricole forti sono da tempo rappresentate dalle terre con abbondanti piogge, come la Francia centro settentrionale, la Germania, la Danimarca, il Benelux, la Polonia, l'Irlanda e un tempo dal Regno Unito.

Trattasi di regioni europee accomunate alla moderna tecnologia di coltivazione, che consentono produzioni unitarie molto elevate di prodotti continentali (cereali, latte, barbabietole da zucchero, carni) e, con lo sviluppo dell'uso di serre, anche di prodotti orticoli e di fiori. Al contrario le zone "svantaggiate e di montagna" — pur segnate da un regime specifico volto a compensarne gli svantaggi — comprendono sì le zone siccitose d'Europa, ma anche i territori del nord Europa, con un effetto di sistema che non compensa i vantaggi dei territori agricoli più ricchi.

Altre politiche possono interferire o valorizzare il settore agricolo per la loro stretta connessione: come la tutela dell'*ambiente* (art. 11 TFUE), la protezione dei *consumatori* (art. 12 TFUE), il

benessere degli *animali* (l'art. 13 TFUE), il rispetto delle norme e consuetudini degli Stati membri sui *riti religiosi*, le *tradizioni* e il *patrimonio culturale* delle varie regioni europee, che sono obiettivi trasversali di cui deve tenere conto la PAC, con particolare attenzione ad alcune tra esse in ragione delle diverse aree regionali.

La PAC negli ultimi vent'anni ha gradualmente limitato le politiche interventiste di controllo sui prezzi e di contenimento dell'offerta (ad esempio, quote latte) (59) verso politiche allineate alla Strategia europea 2020 (60), di favore ad una maggiore competitività nel sistema agricolo (61), fermo restando una significativa politica di sostegno al reddito, di remunerazione dei beni pubblici (62), di potenziamento della condizionalità rafforzata (63) e ambientale nello sviluppo rurale (64), assecondando un indirizzo raccolto nelle proposte della Commissione europea (con l'accordo dei ministri dell'Agricoltura dell'UE) (65) sulla PAC 2021-2027 per una PAC europea più equa, più

(59) BAQUERO CRUZ, *Between competition and free movement*, cit., 5; DANIELE, *Circolazione delle merci nel diritto comunitario*, cit.

(60) Comunicazione della Commissione europea *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 definitivo del 3 marzo 2010.

(61) MATTALIA, *I principi di amministrazione pubblica in agricoltura*, cit.; AA.VV., *La PAC 2014-2020. Le decisioni dell'UE e le scelte nazionali* a cura di DE FILIPPIS, cit.; S. SCANAVINO, *La riforma della Politica agricola comune verso il 2020*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2013, n. 1-2, 297-310.

(62) Quelli non remunerati dal mercato e che sono in prevalenza ambientali (v. *supra*, § 3).

(63) L. RUSSO, *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, in *Riv. dir. al.*, 2012, n. 1, 1-17; Id., *La condizionalità da condizione a fine*, Relazione alla giornata di studio su « Dove va la politica Agricola Comune. Disaccoppiamento e nuovo Sviluppo Rurale », in *Riv. dir. agr.*, 2007, n. 2, 231-245.

(64) MATTHEWS, *Greening the Common Agricultural Policy Post-2013*, cit., 326-331; S. MASINI, "Primi" appunti sullo sviluppo rurale e G. BRUNORI, *La politica di sviluppo rurale di fronte alla sfida della transazione agricola*, in *Il nuovo diritto dell'Unione europea: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla Pac* (Atti dei Seminari di Firenze, 12 settembre 2013, 28 maggio 2014 e 13 giugno 2014), Milano, Giuffrè, 2014, rispettivamente 221 e 243.

(65) Nel giugno 2021 i Ministri dell'agricoltura dell'UE hanno accettato l'accordo provvisorio, raggiunto con il Parlamento europeo, sulla riforma della politica agricola comune. È stato adottato un regolamento transitorio — il reg. UE del Parlamento europeo e del Consiglio 23 dicembre 2020, n. 2020/2220 — che proroga al 31 dicembre 2022 la preesistente disciplina regolamentare della PAC. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/>.

(57) Giurisprudenza citata nella nota precedente.

(58) COSTATO e RUSSO, *Corso di diritto agrario*, cit., 87; JANNARELLI, *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare*, cit., 61-92; PRESUTTI, *L'amministrazione pubblica dell'Agricoltura*, cit.; L. COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, Cedam, 1994, 437 ss.; S. CASSESE, *Le regioni nel governo dell'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, 411; E. D'ANIELLO, C. DESIDERI e D. SERRANI, *Governo dell'agricoltura e ruolo delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1978; D. SERRANI, *L'amministrazione pubblica dell'agricoltura: organi e strutture*, in *Manuale di Diritto agrario italiano* a cura di N. IRTI, Torino, Utet, 1978; F. ADORNATO e S. CASSESE, *Situazione e prospettive degli enti regionali di sviluppo agricolo*, in *La questione agraria*, 1981, n. 2, 105; G. GALLIZIOLI, *I fondi strutturali delle Comunità europee*, Padova, Cedam, 1992.

verde e sostenibile (66), come risposta alle sollecitazioni delle nuove sfide economiche e tecnologiche (v. *infra*, § 9) (67).

Nelle proposte di PAC 2021-2027 gli obiettivi dei Trattati (art. 39 TFUE) sono riletti con una crescente attenzione al clima e all'ambiente (*Green Deal europeo*) (68), disegnando strumenti funzionali al raggiungimento di *nove obiettivi chiave*: a) garantire un reddito equo agli agricoltori; b) aumentare la competitività; c) migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore e nella filiera agroalimentare; d) contrastare i cambiamenti climatici; e) tutelare l'ambiente; f) salvaguardare il paesaggio e la biodiversità; g) sostenere il ricambio generazionale; h) sviluppare aree rurali dinamiche; i) proteggere la qualità dell'alimentazione e della salute.

Trattasi di obiettivi della nuova PAC in cui sono largamente prevalenti quelli a carattere sociale, di contenimento dei fallimenti del mercato, più in genere di limiti di sistema e istituzionali che sono affermati come inderogabili, forgiando in agricoltura quella programmazione, quel tenere conto del contesto di vita umana, animale, vegetale e di clima che ha una produzione, in genere assumere una mentalità istituzionale (responsabile dell'insieme delle scelte) che appare ormai, non più come una eccezione o alternativa, ma la tendenza divenuta di ordine generale per tutti i settori produttivi.

La nuova PAC certo ribadisce i requisiti di condizionalità rafforzata per i beneficiari dei pagamenti diretti e per gli interventi di sviluppo rurale (v. *supra*, § 3), con nuove pratiche obbligatorie che ora sono parte del *greening*, come la rotazione delle colture nei seminativi o la diversificazione delle colture e il mantenimento di alberi

e siepi (69), ma prima fra tutte, l'introduzione del requisito della condizionalità sociale per i pagamenti diretti, per il rispetto delle norme che regolano le condizioni lavoro (tra cui sicurezza e salute) su base volontaria per un biennio e con obbligo dal 2025.

Piani strategici unici per la PAC debbono essere elaborati dagli Stati membri ed approvati dalla Commissione UE, con indicazione per ogni obiettivo degli interventi programmati, dei modi per raggiungere gli obiettivi e delle risorse finanziarie.

5. *L'organizzazione comune dei mercati agricoli: prezzi, sovvenzioni, ammassi, import-export.* — Per conseguire gli obiettivi del Trattato nel settore agricolo si è istituita l'Organizzazione comune dei mercati agricoli (OCM) che è stata intesa — a dispetto della denominazione — più come disciplina o ordinamento differenziato dei mercati agricoli, che non come struttura organizzativa dedicata ai medesimi (art. 40 TFUE) (70). Il Trattato per la verità consente di implementare anche un coordinamento strutturale delle organizzazioni nazionali di mercato (art. 40 § 1 TFUE), ma la soluzione preferita è stata l'emanazione di regole comuni vincolanti per gli Stati membri (71).

L'OCM — uno dei sette regolamenti UE della PAC (v. *supra*, § 4) — è così divenuto lo strumento di « regolazione del mercato di un prodotto o di un gruppo di prodotti determinati » (72) che è stato dapprima realizzato emanando sostanzialmente un regolamento per ogni settore agricolo — cerealicolo, lattiero caseario, della carne bovina, dello zucchero, ecc. (ora non più vigenti) (73) —

(69) S. MASINI, *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, n. 1, 140; A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova Pac: problemi e prospettive*, ivi, 23.

(70) MATTALIA, *I principi di amministrazione pubblica in agricoltura*, cit., 89 ss.

(71) S. BOLOGNINI, *Nota sul regolamento unico sull'organizzazione comune dei mercati agricoli- Scambi sui paesi terzi*, in *N. leggi civ.*, 2009, n. 1, 148; N. FERRUCCI e G. STRAMBI, *Nota sul regolamento unico sull'organizzazione dei mercati agricoli-Organizzazioni di produttori, organizzazioni interprofessionali e organizzazioni di operai*, ivi, 133; A. JANNARELLI, *Nota sul regolamento unico sull'organizzazione dei mercati agricoli-Organizzazioni di produttori-norme sulla concorrenza e norme applicabili all'impresa*, ivi, 181.

(72) C. giust. UE, sez. II, 23 dicembre 2015, causa C-333/14; in generale sulle OCM: C. giust. CE, sez. VI, 10 gennaio 2002, causa C-101/99; C. giust. UE, sez. II, 19 dicembre 2013, causa C-500/11; C. giust. CE, sez. VI, 21 gennaio 1992, causa C-319/90; C. giust. CE, sez. VI, 27 giugno 1990, causa C-118/89.

(73) Oggi il reg. UE n. 1308/2013 disciplina l'OCM unica dei prodotti agricoli, che ha sostituito il previgente reg. CE n. 1234/2007 sull'OCM unica; il reg. CE del Consiglio 24 luglio

(66) AA.VV., *Dove sta andando la Pac: Le proposte legislative della Commissione per la Pac 2021-2027* a cura di F. DE FILIPPIS e G. LELLI, Roma, Coldiretti, 2018; MASSOT, *Gli strumenti della PAC e le loro riforme*, cit.; NÈGRE, *L'accordo sull'agricoltura dell'OCM*, cit.; AA.VV., *La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi (Convegno del 19 e 20 dicembre 2019 - Verona)*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, n. 1, 3.

(67) L. COSTATO, *La politica agricola dell'Unione europea dopo il Covid-19*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, n. 3, 673; P. BRANDUINI, L. SCAZZOSI e C. PRATESI, *Paesaggi rurali, Politica Agricola Comunitaria e pandemia. Opportunità da cogliere, in Ri - Vista. Ricerche per la progettazione del paesaggio*, 2021, n. 1, 258.

(68) Comunicazione della Commissione, COM (2019) 640 final, cit.; C. DE VINCENTI, *L'European Green Deal e il suo impatto sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, in *Europa e sfide globali. La svolta del Green Deal e del digitale a cura di L. PAGANETTO*, Roma, Eurilink University Press, 2020, 137 ss.

oltre ad un regolamento di carattere generale — chiamato “di base” — che stabiliva le norme comuni. Per i diversi settori l’OCM evidenzia un’elencazione posta dal legislatore derivato europeo da ritenersi non tassativa: ortofrutticoli, cereali, zucchero, carne bovina, lattiero-caseari, ecc.

L’OCM unica comprende ora — in un solo regolamento — tutte le misure d’attuazione che sono necessarie al raggiungimento degli obiettivi definiti dal Trattato (art. 39 TFUE), utilizzando gli strumenti diretti o indiretti d’intervento pubblico nell’economia, senza discriminazione alcuna fra produttori o consumatori (art. 40 § 2 comma 2 TFUE) (74). Sono considerati *strumenti diretti d’intervento pubblico* in agricoltura: i prezzi garantiti (75), le restituzioni all’esportazione (76), gli ammassi pubblici (77), le quote di prodotti agricoli (78). Sono considerati *strumenti indiretti* d’intervento pubblico in agricoltura le intese e i contratti di filiera (79), la disciplina sulle organizza-

zioni dei produttori e sulle organizzazioni inter-professionali (80), quella sulla trasparenza, non ultimo quella sull’offerta dei prodotti con denominazioni di origine (reg. UE n. 1308/2013) (81).

A ciò si aggiunge la regolamentazione dei prezzi e delle sovvenzioni, sia alla produzione sia alla distribuzione, i sistemi per la costruzione di scorte e per il riporto, nonché i meccanismi comuni di stabilizzazione all’importazione o all’esportazione (art. 40 § 1 TFUE).

Il divieto di intese (art. 101 TFUE) non si applica alla produzione o al commercio di prodotti agricoli per gli accordi, le decisioni e le pratiche necessari a conseguire gli obiettivi della PAC (art. 39 TFUE), oppure per gli accordi, le decisioni e le pratiche intervenute fra agricoltori e loro associazioni (anche di dette associazioni, o organizzazioni di produttori riconosciute o di loro associazioni) sulla produzione o la vendita di prodotti agricoli, o sull’utilizzazione di impianti comuni (per lo stoccaggio, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli), sempreché non sia compromesso il perseguimento degli obiettivi PAC.

Favoriscono l’integrazione di filiera e la valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari — tenuto conto degli interessi dei consumatori — le intese di filiera tra gli organismi maggiormente rappresentativi a livello nazionale nei settori della produzione, trasformazione, commercio e distribuzione, che siano presenti o rappresentati nel Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL, art. 99 cost.) (82).

Possono essere obbligatori o facoltativi per Stati membri (83) sia i pagamenti supplementari, sia il sostegno al reddito degli agricoltori, con un sistema di pagamenti di base sganciato dalla produzione (84). Si tratta in ogni caso di pagamenti

2006, n. 1184/2006, relativo all’applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio di taluni prodotti agricoli, in buona parte sostituito dal reg. UE n. 1308/2013, si applica solo in via residuale ai prodotti non interessati dall’OCM (caffè, patate non da fecola, carni equine, aceti di alcole, sughero).

(74) Sul divieto di discriminazione: C. giust. CE, sez. VI, 29 giugno 1995, causa C-56/94, punto 27; C. giust. CE, sez. V, 13 dicembre 1989, cause riunite C-181/88, C-182/88 e C-218/88, punto 18; C. giust. CE, sez. V, 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, punto 51; C. giust. CE, sez. IV, 13 dicembre 1984, causa 106/83, punto 28.

(75) C. giust. UE, II sez., 23 dicembre 2015, causa C-333/14; C. giust. CE 9 settembre 2003, causa C-137/00; C. giust. CE 27 novembre 1997, causa C-27/96; una politica comune dei prezzi deve essere basata su criteri comuni e su metodi di calcolo uniformi” (art. 40 § 2 comma 3 TFUE).

(76) C. giust. UE, sez. IV, 30 gennaio 2019, causa C-587/17 P; C. giust. UE, sez. V, 7 agosto 2018, causa C-115/17; C. giust. UE, sez. III, 19 ottobre 2017, causa C-383/16; C. giust. UE, sez. I, 20 settembre 2017, causa C-183/16 P; C. giust. UE, sez. V, 11 dicembre 2014, causa C-128/13; C. giust. CE, sez. III, 28 giugno 2007, causa C-1/06; C. giust. CE, sez. V, 19 novembre 1998, causa C-235/97.

(77) C. giust. UE 1° ottobre 2009, causa C-505/07; C. giust. CE, sez. V, 30 novembre 2000, causa C-436/98. In relazione al FEAOG: C. giust. CE, sez. V, 9 gennaio 2003, causa C-178/00; C. giust. CE, sez. VI, 18 aprile 2002, causa C-332/00; C. giust. CE, sez. V, 13 settembre 2001, causa C-375/99; C. giust. CE 13 settembre 2001, causa C-375/99.

(78) C. giust. UE, sez. VI, 4 febbraio 2021, causa C-640/19; C. giust. UE, sez. IX, 27 febbraio 2020, causa C-79/19; C. giust. UE, sez. II, 11 settembre 2019, causa C-46/18; C. giust. UE, grande sez., 14 ottobre 2014, cause riunite C-12/13 P e C-13/13 P; C. giust. UE, grande sez., 14 ottobre 2014, causa C-611/12 P; C. giust. UE, sez. I, 15 novembre 2012, causa C-131/11; C. giust. CE, sez. I, 14 maggio 2009, causa C-34/08.

(79) Da ultimo C. giust. UE, sez. II, 13 novembre 2019, causa C-2/18.

(80) C. giust. UE, grande sez., 14 novembre 2017, causa C-671/15; C. giust. UE, sez. II, 19 dicembre 2013, causa C-500/11; C. giust. CE, sez. V, 22 settembre 1988, causa 212/87. D. lg. n. 102 del 2005; d.m. 3 febbraio 2016, n. 387.

(81) C. giust. UE, sez. V, 9 settembre 2021, causa C-783/19; C. giust. UE, sez. VI, 4 febbraio 2021, causa C-640/19; C. giust. UE, sez. V, 17 dicembre 2020, causa C-490/19; C. giust. UE, sez. IV, 29 gennaio 2020, causa C-785/18; C. giust. UE, sez. IX, 17 ottobre 2019, causa C-569/18; C. giust. UE, sez. V, 4 dicembre 2019, causa C-432/18; C. giust. UE, sez. IV, 2 maggio 2019, causa C-614/17; C. giust. CE, grande sez., 25 ottobre 2005, cause riunite C-465/02 e C-466/02.

(82) D. lg. n. 102 del 2005.

(83) C. giust. UE, sez. V, 19 settembre 2013, causa C-373/11; C. giust. CE, sez. V, 22 ottobre 2009, causa C-449/08; C. giust. CE, sez. I, 11 settembre 2003, causa C-331/01.

(84) Reg. UE n. 1307/2013; C. giust. UE, sez. VII, 14 ottobre 2021, causa C-373/20; C. giust. UE, sez. VI, 10

condizionati al soddisfacimento di determinati requisiti o all'adozione di determinati comportamenti: il pagamento redistributivo (85); il pagamento per pratiche benefiche per il clima e per l'ambiente (86); il cosiddetto *greening* o inverdimento e il pagamento per le zone soggette a vincoli naturali (87).

Trattasi di strumenti conformativi del mercato agricolo: dai prezzi di sostegno garantiti in forma diversa agli agricoltori (spesso chiamati prezzi d'intervento), ai sistemi anche complessi di protezione della produzione europea nei confronti di quella estera (prelievi) e di sostegno alle esportazioni (restituzioni), un tempo incentrata sui dazi mobili detti prelievi, che rendevano convenienti le importazioni solo quando il livello dei prezzi europei raggiungeva un *prezzo indicativo* prefissato come obiettivo.

Già alla conclusione della fase transitoria (1° luglio 1968) la Comunità aveva posto in essere l'OCM in quasi tutti i settori produttivi, dando vita ad un mercato agricolo che è stato detto ad un tempo protetto e artificiale (88). Dopo l'accordo di Marrakech del 1994 le misure protezionistiche alle frontiere sono state trasformate in *dazi doganali fissi* (si parla di tariffe), con l'obiettivo di una riduzione progressiva degli stessi del 36 per cento (o 24 per cento per i Paesi in via di sviluppo) entro il 2000. La PAC 2014-2020 prevedeva che le restituzioni e i prelievi fossero mantenuti come misure eccezionali su alcuni prodotti (89).

La presenza di compratori istituzionali (organismi d'intervento) ha garantito un prezzo agricolo minimo, con l'acquisto dell'invenduto che ha consentito ai produttori di non stipulare a prezzi inferiori (mercato protetto). La soluzione ha favorito le grandi produzioni tipiche del nord dell'Eu-

ropa di cereali, barbabietole da zucchero, lattiero-caseari, carni bovine, mentre si è ritenuto che ciò abbia tutelate meno le produzioni orticole e frutticole (90).

I prezzi così imposti all'interno del territorio dell'Unione europea (mercato artificiale), si sono sempre più allontanati da quelli del mercato mondiale che — a seguito del contenzioso instaurato dagli Stati Uniti d'America e dell'Accordo agricolo del Trattato di Marrakech (91) — ha progressivamente arginato determinate forme di sostegno dei prezzi, anche come effetto naturale dell'obbligatoria riduzione delle protezioni daziarie e dei sostegni all'esportazione. Si è affermata una vera e propria *preferenza comunitaria* (92) che legittima le protezioni avverso il mercato esterno (prelievi, dazi doganali) ed un singolare *principio di corresponsabilità* (rectius: *di solidarietà*) *dei produttori agricoli* a far fronte alle eccedenze e alle difficoltà finanziarie della UE (93).

L'OCM unica impone dunque una collaborazione fra Unione e Stati membri, fissa prezzi garantiti, restituzioni all'esportazione, ammassi pubblici, quote (strumenti diretti) e contratti di filiera, organizzazioni dei produttori, organizzazioni interprofessionali, trasparenza, la regolazione dell'offerta dei prodotti con denominazioni di origine (strumenti indiretti).

(90) COSTATO e RUSSO, *Corso di diritto agrario*, cit.; AA.VV., *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona* a cura di COSTATO, BORGHI, RUSSO e MANSERVISI, cit.; MATTALIA, *I principi di amministrazione pubblica in agricoltura*, cit., 89 ss.

(91) COSTATO, *Le influenze del Trattato di Marrakech*, cit., 462; G. ANANIA, *Alcune considerazioni sui problemi connessi all'uso dei modelli quantitativi nei processi decisionali relativi alle politiche agricole*, in *La riforma delle politiche agricole dell'UE ed il negoziato WTO. Il contributo di alcune ricerche quantitative alla valutazione dei loro effetti sull'agricoltura italiana* a cura di G. ANANIA, Milano, Franco Angeli, 2005, 15 ss.; M. SCOPPOLA, *Il commercio internazionale dei prodotti agroalimentari: la posizione e le prospettive dell'Italia in un'Europa allargata*, in *La liberalizzazione degli scambi dei prodotti agricoli tra conflitti e accordi. Il ruolo dell'Italia* a cura di E. DEFRANCESCO, Milano, Franco Angeli, 2004, 141 ss.

(92) Art. 44 TFUE, abrogato, ma in via interpretativa per l'*acquis communautaire*: C. giust. CE 13 marzo 1968, causa 5/67. In UE ci si riferisce con *preferenza* anche alla *supremacy* o primato del diritto dell'UE. La preferenza del diritto dell'Unione si ha dal caso «Costa v. Enel»; si veda inoltre la dichiarazione n. 17 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa del 2007 che ha portato all'adozione dei Trattati. In genere cfr.: O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo*, Bologna, Zanichelli, 2008, 64 ss.; Id., *Le competenze dell'Unione, il Protocollo sul principio di sussidiarietà*, cit., 3 ss.; GERMANO, RAGIONIERI e ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare*, cit.

(93) C. giust. CE 21 febbraio 1979, causa 138/78.

marzo 2021, causa C-365/19; C. giust. UE, sez. VI, 17 dicembre 2020, causa C-216/19; C. giust. UE, sez. I, 6 novembre 2014, causa C-335/13; C. giust. UE, sez. IV, 14 marzo 2013, causa C-545/11.

(85) Reg. UE n. 1307/2013, art. 41-42.

(86) Reg. UE n. 1307/2013, art. 43 ss.

(87) Reg. UE n. 1307/2013, art. 48 ss.

(88) L. COSTATO, *Le influenze del Trattato di Marrakech sulla Politica Agricola Comune*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, 462; MATTALIA, *I principi di amministrazione pubblica in agricoltura*, cit., 89 ss.; AA.VV., *Single Common Market Organisation* a cura di R. MÖGELE e F. ERLBACHER, Munich, Beck-Hart, 2011; L. RUSSO, *La riforma della Pac del 2013 e le relazioni contrattuali tra gli operatori del mercato*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2013, n. 1-2, 157 ss.; C. DAUGBIER e A. SWINBANK, *Ideas, Institutions, and Trade: The WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization*, Oxford, Oxford University Press, 2009, spec. cap. VII «Setting the Limits: CAP Reform and WTO Farm Trade Rules».

(89) Reg. UE n. 1308/2013.

6. *Gli strumenti finanziari europei e gli enti d'erogazione.* — Sul piano finanziario già il Trattato di Roma aveva individuato la necessità di introdurre nell'ordinamento comunitario strumenti di finanziamento del settore agricolo, sicché venne istituito il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG - 1962), che assicurava interventi strutturali e misure di sviluppo rurale (sez. «Orientamento»), nonché politiche dei prezzi e misure di mercato (sez. «Garanzia»).

Il finanziamento delle politiche agricole europee è ora sostituito dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) (94) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (95): reg. UE n. 1306/2013, art. 5).

Agli albori del lavoro dell'OCM, lo Stato italiano aveva istituito alcuni organismi d'intervento tra i quali la Federconsorzi, le cui funzioni nella maggior parte vennero successivamente attribuite all'Azienda di Stato per gli interventi nel settore agricolo (AIMA).

Si tratta di organismi pagatori e organismi di coordinamento istituiti a livello Statale. Tali enti — oltre ad occuparsi dell'erogazione dei pagamenti — curano l'interazione con la Commissione e con i relativi fondi europei. Ciascuno Stato membro riconosce gli organismi pagatori incaricati dell'erogazione degli aiuti ai beneficiari. Tali organismi devono garantire la qualità della contabilizzazione dei pagamenti effettuati. Ove gli organismi di pagamento siano più d'uno, è necessario che sia riconosciuto un organismo di coordinamento il cui compito consiste nella raccolta di informazioni da trasmettere alla Commissione, nell'adozione e coordinamento di misure intese ad ovviare alle lacune informative, nella promozione di una uniforme applicazione della disciplina sui finanziamenti.

L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) è ente non economico di diritto pub-

blico (96) con funzioni di coordinamento, d'erogazione e di monitoraggio delle erogazioni degli organismi pagatori delle Regioni (97). La sua istituzione sopprime l'AIMA, che ebbe un forte ruolo nell'erogazione di aiuti alle imprese agricole.

L'AGEA raccoglie le informazioni relative ai pagamenti e le comunica alla Commissione, risponde degli interventi sul mercato, coordina l'azione degli organismi pagatori, rendiconta all'UE i pagamenti effettuati da enti statali. Essa interagisce con i Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA). Questi ultimi — in forma di società di capitali — sono istituiti dalle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative, da associazioni professionali, da enti di patronato e assistenza professionale e hanno lo scopo di fornire assistenza agli agricoltori. L'AGEA in convenzione può assegnare ai CAA il compito di tenere le scritture contabili per gli utenti, assisterli nell'elaborazione delle domande di ammissione ai pagamenti, o nell'interazione con il SIAN.

Il Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) (98) ha unificato i servizi del comparto agricolo, agroalimentare e forestale, facilitando le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività agricole del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e dall'AGEA, con svolgimento dei compiti relativi alla gestione degli adempimenti previsti dalla PAC, in particolare con riguardo ai regimi di intervento nei diversi settori produttivi. Si tratta di un sistema informativo a disposizione di Stato, Regioni e altre pubbliche amministrazioni che operino nel comparto agroalimentare. Vi possono accedere anche soggetti privati: nel caso di soggetti attivi nel comparto agricolo, l'interazione con il SIAN può avvenire mediante l'assistenza fornita dai Centri autorizzati di assistenza agricola.

Il Trattato prevede la possibilità di istituire tasse compensative per i prodotti di uno Stato membro destinati all'esportazione o all'importazione in altri Stati membri, ove l'organizzazione nazionale del mercato agricolo abbia effetti distortivi sulla concorrenza del mercato comune europeo (art. 44 TFUE, già art. 38 Trattato CE).

I legami con le politiche di ricerca delineano sì è detto un modello di politica economica *sostenibile, verde e circolare*, con un rilevante sostegno finanziario europeo (FEAGA e FEASR) rivolto espres-

(94) Le spese del FEAGA consistono nelle misure dirette a regolare o sostenere i mercati agricoli; nei pagamenti diretti agli agricoltori previsti dalla PAC; nel contributo finanziario dell'Unione alle azioni di informazione e promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno dell'Unione e nei Paesi terzi, realizzate dagli Stati membri in base a programmi selezionati dalla Commissione (sempre che non si tratti di programmi finanziati mediante il FEASR, secondo le disposizioni del reg. UE n. 1306/2013); nel contributo finanziario dell'Unione al programma "Frutta e verdura nelle scuole" di cui all'art. 23 reg. UE n. 1308/2013 e nelle misure connesse a malattie degli animali e alla perdita di fiducia dei consumatori di cui all'art. 155 di tale regolamento.

(95) Vi rientrano le spese per il clima e l'ambiente, per il sostegno alle azioni locali, compresa la digitalizzazione dei piccoli comuni.

(96) D. lg. 27 maggio 1999, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni (in particolare d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni nella l. 7 agosto 2012, n. 135).

(97) Reg. UE n. 1306/2013, art. 7.

(98) Cfr. l. 4 giugno 1984, n. 194, art. 15.

samente alla promozione di un settore agricolo *intelligente, resiliente e ammodernato*, di favore per i *processi di digitalizzazione*. Fondi agricoli che integrano i finanziamenti del programma *Horizon Europe* (circa 10 miliardi di euro) di sostegno alla ricerca e all'innovazione nel settore dei prodotti alimentari e dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della bioeconomia. Il 55 per cento delle risorse aggiuntive previste per i *Programmi di sviluppo rurale* sono destinati ad un'agricoltura di precisione e intelligente, all'innovazione e digitalizzazione (reg. UE del Parlamento europeo e del Consiglio 23 dicembre 2020, n. 2020/2220, norme transitorie 2021 e 2022 relative al sostegno FEASR e FEAGA).

7. *I principi costituzionali dell'Italia in agricoltura.* — La Costituzione della Repubblica italiana — unica fra le costituzioni moderne europee (99) — disciplina l'agricoltura con norme principio che hanno inteso rappresentare una svolta dei relativi assetti sociali (100). Per favorire la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione dell'unità produttiva, possono essere introdotti con legge vincoli ed obblighi (101) alla proprietà terriera utili a stabilire equi rapporti sociali ed un razionale sfruttamento del suolo (102) (art. 44 cost.; art. 840 c.c.),

(99) Anche la Legge fondamentale tedesca (art. 15 GG) fa riferimento al suolo e alle ricchezze naturali prevedendo la socializzazione tramite legge che ne determina il modo e l'indennizzo (art. 14 GG). F. ANGELINI, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, Torino, Utet, 2006, *sub art.* 44, 903. Per una ricostruzione storica della proprietà e proprietà terriera nelle Costituzioni europee, G. GALLONI, *Il diritto agrario nelle costituzioni europee*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, 86 ss.

(100) G. BOLLA, *L'articolo 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica*, in *Riv. dir. agr.*, 1949, 1 ss. C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44 della Costituzione*, *ivi*, 157 ss., ora in *Id.*, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954; A. CARROZZA, *Diritto agrario e Costituzione*, in *Riv. dir. agr.*, 1985, n. 1, 13 ss.; S. PUGLIATTI, *Lineamenti della proprietà agricola*, *ivi*, 1953, 1 ss.; F. SANTORO PASSARELLI, *Proprietà e lavoro in agricoltura*, *ivi*, 281 ss.

(101) M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1970, 106.

(102) E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto privato* diretto da P. RESCIGNO, XV, t. 2, Torino, Utet, 1986, 675; C.A. GRAZIANI, *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in *N. dir. agr.*, 1985, 314; U. COLI, *La proprietà e l'iniziativa economica*, in *Commentario sistematico alla Costituzione* diretto da P. CALAMANDREI e A. LEVI, Firenze, Barbera, 1950, 383; S. RODOTÀ, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, *Rapporti economici*, II (Art. 41-44), Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1982, *sub art.* 44, 211; A. LERNER, *Problemi generali della proprietà*, in *Proprietà privata e funzione sociale*, Seminario dal Prof. Francesco Santoro Passarelli, Padova, Cedam, 1976, 9.

legittimando inoltre l'esproprio dei beni di cui si è abbandonata la coltivazione (art. 838 c.c.) (103). Norme costituzionali di principio ma *self-executing* impongono inoltre di destinare almeno parte del risparmio popolare a favore della « proprietà diretta coltivatrice » (art. 47 cost.) (104), con possibile illegittimità costituzionale delle norme di disciplina del credito e dei contratti di mutuo bancari che non provvedano in tal senso.

La proprietà terriera è collocata sin dall'origine tra le norme dedicate ai rapporti economici, ma la forza espansiva della norma verso altri valori costituzionali si è ormai consolidata in definizioni della legislazione statale ed europea a favore di una *circular economy*, di una *sostenibilità* delle produzioni e in genere con una grande attenzione all'andamento del clima (105). Trattasi di evoluzioni normative note e già da tempo sperimentate con favore per un ambiente salubre, a tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, in particolare paesistico, per un disciplinato assetto del territorio, urbano e rurale, che ritornano su alcune idee dell'Assemblea costituente (on.li Noce, Fanfani) con proposte successive di parziale riformulazione (« razionale utilizzazione del territorio ») (106).

Non è certo difficile sottolineare il peculiare carattere giuridico del rapporto con la terra, in ragione del preminente carattere sociale della « questione agraria », che ben oltre la proprietà (art.

(103) E. FERRERO, *La proprietà terriera*, Torino, Giappichelli, 1979, 45 ss.

(104) B. ROSSI, *Inchiesta sulla proprietà fondiaria e la nuova Costituzione*, in *Riv. dir. agr.*, 1948, 145.

(105) Comunicazione della Commissione europea, COM (2019) 640 final, cit.; Comunicazione della Commissione europea *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, COM (2020) 380 final del 20 maggio 2020; Comunicazione della Commissione europea *Un'ondata di ristrutturazione per l'Europa: investire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita*, COM (2020) 662 final del 14 ottobre 2020; Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) n. 2018/1999 (Legge europea sul clima)*, COM (2020) 80 final del 4 marzo 2020; reg. UE del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2021, n. 2021/783, che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima. In Italia: *Piano nazionale di ripresa e resilienza. Nextgeneration Italia*, 2021, disponibile in <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf> (consultato il 7 ottobre 2021); Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite *Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, adottata a New York il 25 settembre 2015.

(106) SANTORO PASSARELLI, *Proprietà e lavoro in agricoltura*, cit., 281, che riprende G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto e proprietà*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, 246 ss.

42 cost.; art. 832 c.c.) (107), è lavoro, è impresa (art. 4 e 41 cost.), è ambiente, è patrimonio paesistico e culturale (art. 9 e 32 cost.), è — non ultimo — scienza e tecnica (art. 9 e 33 cost.) (108).

Connessione di valori di rilievo costituzionale che completano nel nuovo millennio la definizione della “questione agraria” in Italia, che ha accompagnato la storia italiana già prima dell’unità nazionale, su quel peculiare territorio dell’Unione europea che sin dall’origine è stato sia il più alpino — con i suoi “quattromila” d’Europa — sia l’unico ad essere così largamente peninsulare.

Le norme costituzionali di principio dedicate all’agricoltura contengono sia il passato inquadramento proprietario dell’agricoltura, con i relativi rapporti sociali, sia ciò che oggi appare prevalente, che nella costituzione è protetta come *ratio* normativa di « conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali » (art. 44 comma 1 cost.). Più che una norma programmatica si tratta di un vincolo costituzionale che è ora rafforzato dalla disciplina dell’Unione europea per una economia *circular, sustainable, green* che è immediatamente efficace e che segna d’invalidità norme e contratti che risultino per *ratio* o causa giuridica incompatibili con tali valori istituzionali.

Per legge, si è detto, possono essere introdotti vincoli ed obblighi alla proprietà terriera privata, tra cui limiti alla sua estensione secondo le Regioni e le zone agrarie, disporre la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostruzione delle unità produttive, non ultimo la destinazione del risparmio popolare con aiuti alla piccola e media proprietà (art. 44 comma 1 cost.). Trattasi di norme d’attuazione ulteriori che non negano per ciò solo il carattere *self-executing* delle norme che sono costitutive della Repubblica italiana e dell’Unione europea.

Disegno costituzionale che — si è detto (*supra*, § 2) — è in prevalenza oggetto d’attuazione di atti che rientrerebbero *formalmente* nella competenza regionale esclusiva (art. 117 comma 4 cost.; sino al

(107) C. MORTATI, *Indirizzi costituzionali nella disciplina della proprietà fondiaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1944-1947, 3 ss.; *Id.*, *La Costituzione e la proprietà terriera*, *ivi*, 1952, 478 ss.; C. FRASSOLDATI, *Note sui piccoli imprenditori agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1944-1947, 121 ss.

(108) Sin dalle sentenze capofila: C. cost. 20 dicembre 2002, n. 536; C. cost. 26 luglio 2002, n. 407; su ambiente: C. cost. 22 luglio 2021, n. 164; C. cost. 6 giugno 2020, n. 134; C. cost. 30 marzo 2018, n. 66; C. cost. 16 settembre 2016, n. 210; C. cost. 12 dicembre 2012, n. 278; C. cost. 18 giugno 2008, n. 214; C. cost. 27 giugno 2008, n. 232; C. cost. 14 novembre 2007, n. 378.

2001 concorrente: ex art. 117 comma 2 cost.) (109) di politiche che sono in prevalenza dell’Unione europea (110). Competenza legislativa regionale nei limiti di quell’interpretazione restrittiva che si è ormai consolidata (v. *supra*, § 2), che resta di favore per una definizione nazionale e regionale delle politiche di bonifica e di tutela del territorio, che si è ormai affermata di livello regionale solo per lo sviluppo delle zone montane (art. 44 comma 2 cost.) (111).

Norme principio costituzionali immediatamente efficaci che definiscono un quadro unitario e ben caratterizzato dai valori costituzionali, così come debbono essere riletti alla luce dei più recenti orientamenti sul clima e sulla sostenibilità delle attività umane, la cui disciplina è ripartita tra legislazione regionale, statale o dell’Unione europea (v. *supra*, § 2).

8. Funzioni amministrative e organizzazione pubblica in agricoltura. — Le funzioni amministrative in agricoltura non rivendicate dai Trattati alle Istituzioni dell’Unione europea per l’attuazione della PAC (112), sono attribuite dalla Costituzione italiana agli enti territoriali e all’amministrazione statale secondo il principio di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione (art. 118 comma 1 cost.), che in agricoltura significa essenzialmente una distribuzione di competenze tra Regioni e Ministeri, comprensivi dei relativi enti strumentali, con una competenza residuale alle Regioni, per ogni funzione non espressamente assegnata allo Stato (art. 33 d. lg. 30 luglio 1999, n. 300), salva delega delle Regioni ad altri enti locali, fra cui le comunità montane (art. 4 l. 15 marzo 1997, n. 59) (113) su cui torneremo fra poco.

Si è detto che la relazione tra istituzioni europee e uffici regionali ha reso quest’ultimi sempre

(109) A. GERMANÒ, *La “materia” agricoltura nel sistema definito dall’art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1 117 ss.

(110) P. CARROZZA, *Agricoltura tra Europa, Stati e Regioni. Quale futuro per una “non -materia”?*, in *Agricoltura e Costituzione. Una costituzione per l’agricoltura*, in onore di Marco Goldoni, a cura di E. CRISTIANI, A. DI LAURO e E. SIRSI, Pisa, Pisa University Press, 2018, 26 ss.

(111) A. AMORTH, *La Costituzione Italiana. Commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 1948, 83.

(112) Si ricorda l’intervento pubblico all’acquisto di prodotti agricoli, l’erogazione dei pagamenti diretti e degli aiuti, in particolare l’autorizzazione al pagamento con determinazione dell’importo, l’esecuzione dei pagamenti con il coordinamento dell’attività degli organismi pagatori, la contabilizzazione dei pagamenti al fine della predisposizione di un consuntivo indirizzato alla Commissione, la vigilanza e coordinamento degli organismi pagatori.

(113) COSTATO e RUSSO, *Corso di diritto agrario*, cit., 51 ss.

più dipendenti dalle prime, aggregandoli a un'amministrazione europea decentrata di perseguimento della politica europea. La questione è di grande interesse per i modelli istituzionali d'integrazione, poiché l'agricoltura rappresenta meglio d'altri il tipo di "amministrazione per norme e per finanziamenti" in cui le politiche sono decise centralmente (UE) ma amministrate valendosi degli uffici di enti minori (Regioni), in cui è chiara la modalità dell'amministrazione a rete. Il centro amministrativo non istituisce propri uffici decentrati per l'amministrazione delle funzioni ma utilizza la rete degli uffici degli enti degli Stati membri, accettando un rapporto "interorganico" di sola direzione e coordinamento e rinunciando ad ogni relazione di tipo gerarchico.

La Commissione europea è servita dalla Direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale che esercita le funzioni amministrative, contribuisce a definire la destinazione dei fondi strutturali destinati alla PAC, stipula con gli Stati membri accordi di partenariato per la gestione degli stessi, elabora le proposte per gli atti normativi adottati dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione (art. 43 TFUE), monitora l'andamento della politica agricola, elaborando studi di impatto, programmi d'intervento, o soluzioni innovative, esercita il controllo sui risultati. Misure straordinarie sono promosse da tale Direzione in caso di crisi del mercato agroalimentare, di perdita di fiducia dei consumatori o di rischio per la salute umana (reg. UE n. 1308/2013, art. 219 ss.), disponendo aiuti all'ammasso privato, programmi di supporto con diversa priorità nell'assegnazione dei fondi o nelle regole di concorrenza (reg. UE n. 1308/2013, art. 222).

Spetta invece alla Direzione generale sulla Concorrenza — Unità H.6 *Agriculture and fisheries* — la vigilanza sugli aiuti di Stato, con esame permanente degli stessi (art. 108 § 1 TFUE), il vaglio dei progetti comunicati dagli Stati membri per l'istituzione di nuovi aiuti o la loro modifica (art. 108 § 3 TFUE).

In Italia gli uffici dell'amministrazione governativa si suddividono tra vari Ministeri, tra cui le maggiori competenze restano assegnate al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) (114), che è l'esito di una articolata suc-

cessione tra enti (115) con differenti denominazioni (116) — organizzato centralmente e con uffici ministeriali decentrati su base provinciale, che sono transitati alle Regioni con la legislazione degli anni '70 (117) e con l'attribuzione alle medesime delle funzioni di conservazione e sviluppo del territorio rurale in materia di agricoltura e foreste, di acquacoltura e agriturismo a seguito del referendum del 1993, ma verso le quali il Ministero ha mantenuto un controllo penetrante soprattutto sulle erogazioni finanziarie.

Al Ministero spetta dal suo punto di vista — come è ovvio in una amministrazione a rete di carattere sovranazionale e regionale — il coordinamento delle linee di politica agricola tra amministrazione statale, delle Regioni e istituzioni della UE (Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, detta "Conferenza Stato-Regioni"). Ha inoltre la responsabilità sulla fruizione del Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura (FEOGA) e sviluppa le politiche sulla agricoltura e foreste, sulla caccia e pesca, sulla produzione e prima trasformazione, nonché commercializzazione dei prodotti *agricoli* e della pesca (118). L'Ispettorato centrale repressione frodi esercita la vigilanza sulla qualità dei prodotti agricoli e relativi servizi, sulla preparazione e sul commercio dei prodotti agroalimentari e ad uso agrario, sulla qualità delle merci di importazione e svolge azioni di contrasto alla concorrenza sleale (119).

Il Ministero è articolato in tre Dipartimenti: l'uno dedicato alle politiche europee e internazionali e di sviluppo rurale; l'altro alle politiche competitive, qualità agroalimentare, pesca e dell'ippica; infine un Ispettorato a tutela della qualità e

(115) PRESUTTI, *L'amministrazione pubblica dell'Agricoltura*, cit., 5 ss.; FIORITTO, *Agricoltura (amministrazione della)*, cit.; R. PALLOTTA, *Il Ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 711; B. CAROTTI, *L'organizzazione dei ministeri dopo il nuovo titolo V della Costituzione*, ivi, 2006, 374.

(116) Dapprima *Ministero agricolo* (1861) poi *dell'agricoltura* (r.d. 22 giugno 1916, n. 755), poi *dell'agricoltura e delle foreste* (r.d. 12 settembre 1929, n. 1661), *delle risorse agricole alimentari, forestali* (l. 4 dicembre 1993, n. 491), *per il coordinamento delle politiche agricole alimentari, forestali* (d. lg. 4 giugno 1997, n. 143), poi *delle politiche agricole e forestali* (d. lg. n. 300 del 1999).

(117) D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

(118) D.P.C. 5 dicembre 2019, n. 179, «Regolamento di riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali»; il d.m. 4 dicembre 2020, n. 936130 individua gli uffici dirigenziali non generali (art. 1).

(119) D. lg. n. 300 del 1999, art. 33 «Attribuzioni».

(114) Con il d.l. 21 settembre 2019, n. 14, convertito con modificazioni nella l. 18 novembre 2019, n. 132, al Ministero per i beni e le attività culturali sono state trasferite le funzioni esercitate dal Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo in materia di turismo, oggi trasferite al Ministero del turismo.

Agricoltura

per la repressione frodi dei prodotti agroalimentari.

Il Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale (con tre direzioni generali: politiche internazionali e dell'Unione europea; dello sviluppo rurale; dell'economia montana e delle foreste) cura le politiche di mercato nel settore agricolo e agroalimentare, i rapporti con l'Unione europea nella fase di formazione e di attuazione della normativa europea, promuove la tutela degli interessi forestali. Il Dipartimento cura le relazioni internazionali, compresi i lavori dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'agricoltura e le risorse alimentari (FAO), anche in accordo con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (120).

Il Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca e dell'ippica cura il settore della pesca, le politiche di filiera, gli investimenti e incentivi nazionali e per l'economia circolare, la tutela e valorizzazione della qualità dei prodotti e, salvo le competenze che condivide con il Ministero dello sviluppo economico e del Ministero della salute, ha funzioni in materia di etichettatura. Salvo le competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali cura il mercato del lavoro in agricoltura, compresa l'immigrazione e il contrasto al caporalato. Cura le relazioni istituzionali con le Regioni e gli enti territoriali, la comunicazione e l'informazione in materia di qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari e le campagne in ambito nazionale ed europeo. Salvo le competenze del Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale assicura il Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), supporta la Camera ar-

(120) Cura lo sviluppo del mondo rurale, delle imprese del sistema agricolo ed agroalimentare; gli investimenti irri- guai di rilevanza nazionale; le politiche strutturali e di sviluppo rurale dell'Unione europea e nazionali; la tutela dei patrimoni genetici e regolazione delle sementi; la valorizzazione della biodiversità vegetale e animale ai fini del miglioramento della produzione agricola e forestale; l'attività venatoria; promozione e valorizzazione delle pratiche tradizionali e dei siti rurali; l'economia montana di sviluppo rurale; la programmazione nazionale dell'agriturismo; la gestione del Fondo solidarietà nazionale sui redditi delle imprese agricole e zootecniche colpite da calamità naturali (eventi climatici, fitopatie, epizootie e attacchi parassitari); il servizio fitosanitario centrale; la rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede europea e internazionale e raccordo con le politiche forestali regionali; la certificazione in materia di commercio internazionale e di detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione.

bitrale nazionale, fiere, enti e società vigilati dal Ministero, cura l'educazione alimentare non sanitaria, vigila sull'ippica e le relative scommesse.

Il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari previene e reprime le infrazioni nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione; vigila sulle produzioni di qualità registrata; sui programmi di controllo di contrasto dell'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari di Stati membri o Paesi terzi e di frodi con esiti di concorrenza sleale.

Il Ministero si avvale di enti nazionali, oltre all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), per importanza vi è il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), l'Istituto di servizi per mercato agricolo alimentare (ISMEA), l'Ente nazionale risi, il Servizio autonomo interventi nel settore agricolo (SAISA), afferente all'Agenzia delle accise, dogane e monopoli, che nella sua veste di organismo pagatore provvede alle restituzioni all'esportazione e agli aiuti connesso con le operazioni doganali.

Gli Stati membri possono istituire più organismi pagatori, con funzioni di autorizzazione (calcolo del quantitativo), erogazione e contabilizzazione dei pagamenti agricoli: così l'Ente nazionale risi e il menzionato SAISA. Agli enti statali si affiancano gli organismi pagatori regionali, oggi istituiti in sette Regioni (121) e per le Province autonome di Trento e Bolzano. AGEA ha compiti di coordinamento, garantisce la coerenza nella gestione dei Fondi europei e le comunicazioni tra la Commissione e gli organismi pagatori riconosciuti (reg. UE n. 1306/2013).

L'Istituto nazionale di economia agraria (INEA, r.d. 10 maggio 1928, n. 1418) è ente pubblico di ricerca sotto la sorveglianza del Ministero, con funzioni di ricerca economica in agricoltura, partecipa alla Rete di informazione contabile agricola (RICA), che al fine della programmazione europea degli aiuti in agricoltura svolge alimenta un database di informazioni contabili sulle imprese agroalimentari nei Paesi europei, che le Regioni italiane alimentano per disporre di uno strumento unico di coordinamento e consultazione delle ricerche in materia agricola.

(121) AGREA (Agenzia regione Emilia-Romagna); ARPEA (Agenzia regione Piemonte); AVEPA (Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura); ARCEA (Agenzia regione Calabria); ARTEA (Agenzia regione Toscana); ARGEA (Agenzia regione Sardegna); OPR Lombardia (Organismo pagatore regione Lombardia).

Ferme restando le competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) (122) assicura il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione, in particolare approva il Piano per la transizione ecologica (PTE), lo monitora e lo aggiorna in funzione degli obiettivi e delle priorità indicate in sede europea; svolge per l'agricoltura funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico sull'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR); provvede, con cadenza almeno triennale, all'aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (123).

Con il trasferimento delle funzioni amministrative, le Regioni hanno assunto in generale ogni competenza amministrativa locale e dispongono della gran parte dei fondi destinati dell'Unione e dal bilancio dello Stato alla materia agricola — ferma restando avanti all'Unione la responsabilità dello Stato membro — nel suo insieme — per l'utilizzo dei fondi ed il rispetto della normativa europea (124). Sono funzioni amministrative regionali la gestione degli aiuti, la progettazione e il coordinamento dei servizi allo sviluppo agricolo, il coordinamento dei progetti europei, il supporto alla programmazione delle politiche di filiera e dei tavoli di concertazione interprofessionali, con l'attuazione dei relativi interventi, gestione dei sistemi informativi per gli interventi in agricoltura, gestione delle infrastrutture nel territorio rurale, coordinamento degli enti locali delegati e interlocuzione con i Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA).

Le zone montane sono per scelta costituzionale riunite all'agricoltura nello stesso corpo di norma principio, con vincolo dei provvedimenti in favore

(122) Presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, è composto dai Ministri della transizione ecologica, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del lavoro e delle politiche sociali — e per ciò che è di maggiore interesse — delle politiche agricole, alimentari e forestali. Il CITE è coadiuvato da un Comitato tecnico di supporto, composto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante per ciascuno dei citati Ministeri, il cui compito è quello di istruire le questioni all'ordine del giorno del Comitato interministeriale.

(123) D. lg. 3 aprile 2006, n. 152, art. 57-bis, e d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (« Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure »), convertito con modificazioni nella l. 29 luglio 2021, n. 108, art. 2.

(124) C. giust. CE 13 dicembre 1991, causa C-33/90.

delle medesime (art. 44 comma 2 cost.; l. 25 luglio 1952, n. 991), cui s'aggiunge la pesca — per vincolo europeo (v. *supra*, § 1) — che reca con sé le zone marine. Spetta alle “comunità montane” (l. 3 dicembre 1971, n. 1102), ora enti locali (art. 2 comma 1, 27, 28 t.u. enti loc.), elaborare un piano pluriennale di sviluppo su tutti i settori produttivi, tra cui l'agricoltura; comunità montane il cui territorio è definito come « bene di preminente interesse nazionale », riqualificando come « risorse ambientali » le zone un tempo prese in considerazione come aree svantaggiate e bisognose di tutela, che ora divengono oggetto di valorizzazione. Le comunità montane possono essere istituite da leggi regionali (125) fra comuni montani e parzialmente montani e sono definiti come enti locali (art. 2 t.u. enti loc.) di valorizzazione del territorio di montagna.

9. *La digitalizzazione e le politiche pubbliche in agricoltura.* — Il digitale (cosiddetta quarta rivoluzione) (126) ha investito ogni settore dell'attività umana — dall'industria, alla sanità, all'amministrazione della *res publica* (127) — senza esentare il settore agro-alimentare, ove l'attenzione per le innovazioni tecnologiche ha assunto una particolare rilevanza nazionale e europea, influenzandone il corpo normativo.

Una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione (art. 6 § 1 lett. b della proposta di regolamento UE sul sostegno ai piani strategici nell'ambito della PAC) (128), e all'innovazione, sono tutti obiettivi convergenti della nuova PAC (art. 5 § 2 della proposta) e dell'Agenda digitale europea (129), che vuole rimodernare il

(125) Alcune Regioni le hanno soppresse (Piemonte) o ridotte nel numero (Liguria).

(126) L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, Raffaello Cortina, 2017.

(127) Si veda: *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* a cura di R. CAVALLO PERIN e D.U. GALETTA, Torino, Giappichelli, 2020; *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale* a cura di R. CAVALLO PERIN, *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, 2021, ed ivi riferimenti.

(128) Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*, COM (2018) 392 final del 1° giugno 2018.

(129) Comunicazione della Commissione europea *Un'agenda digitale europea*, COM (2010) 245 definitivo del 19 maggio 2010.

settore agricolo nelle tecniche, nella modalità di sviluppo e di gestione del lavoro, puntando su colture e produzioni *smart*.

L'*agricoltura 4.0* è l'evoluzione dell'*agricoltura di precisione*, che comprende diverse pratiche agricole caratterizzate da interventi mirati ed efficienti che partono dall'analisi dei dati — come le caratteristiche fisiche e biochimiche del suolo — e da un uso delle tecnologie avanzate (*blockchain*, *big data*, intelligenza artificiale) (130).

Degne di nota sono le tecnologie a registro distribuito, tra cui eminente è la *blockchain* (131). Si tratta di un registro o libro mastro digitale sul quale sono registrati blocchi di transazioni (132) con informazioni base (133), dove come è noto la firma crittografica ne garantisce l'immodificabilità, la certezza della provenienza e il *time-stamp* (un codice univoco di identificazione della transazione). Grazie alla sua peculiare struttura la *blockchain* favorisce una tracciabilità dei prodotti lungo la filiera alimentare fino al consumatore, con una conservazione digitale sicura dei dati relativi alla produzione agro-alimentare e tecnologicamente capace di consultazioni agevoli e massive. La concatenazione di dati immodificabili (134)

consente altresì di confrontare e individuare con precisione gli elementi caratterizzanti di una determinata filiera, comprendendone l'andamento, consentendo azioni e scelte d'efficienza e sostenibilità nel medio periodo.

È noto che ciò è possibile grazie ai *Big data*, che sono un'organizzazione dei dati molto estesa per volume, velocità e varietà, che richiedono tecnologie e metodi analitici per l'estrazione della conoscenza (135). La *scienza dei dati* e l'*intelligenza artificiale* consentono di analizzare e mettere in relazione una consistente mole di dati eterogenei, allo scopo di individuare legami tra fenomeni diversi (analisi descrittiva) e di prevedere *probabilisticamente* i comportamenti umani futuri in ragione dei comportamenti pregressi (analisi predittiva), formulando anche proposte di decisioni (136). Il loro utilizzo sistematico consente di ottenere nuove letture della realtà su cui agire (137), individuando all'interno dei dati connessioni altrimenti non percepibili ad *occhio nudo* (138), fornendo informazioni capaci di dare una maggiore efficienza alla produzione e ai consumi, condizionandola ad una maggiore sostenibilità ambientale e sociale.

S'offre così anche all'amministrazione agricola europea e degli Stati membri una rafforzata capacità d'analisi della realtà, con maggiore precisione nel conoscere, nell'*intelligere* e nell'assumere decisioni, anticipando o contrastando tendenze rilevanti, oppure proponendo nuovi modelli per le politiche pubbliche. L'utilizzo di dati e algoritmi è già di grande rilievo nell'agricoltura in generale e

(130) M. MANDRIOLI, *Nove miliardi a tavola. Droni, big data e genomica per l'agricoltura 4.0*, Bologna, Zanichelli, 2020; A. PEREGO e altri, *Il glossario dell'agricoltura 4.0*, Osservatorio Smart-Agrifood, Politecnico di Milano, 2018; B. BASSO e J. ANTLE, *Digital agriculture to design sustainable agricultural systems*, in *Nature Sustainability*, 2020, n. 3, 254; B. OZDOGAN, A. GACAR e H. AKTAS, *Digital agriculture practices in the context of agriculture 4.0*, in *Journal of Economics, Finance and Accounting*, 4, 2017, n. 2, 186.

(131) *Blockchain for digital government* a cura di D. ALLESIE, M. SOBOLEWSKI, L. VACCARI e F. PIGNATELLI, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019; EU Blockchain Observatory and Forum, *Blockchain for Government and Public Services*, Thematic Report, 7 dicembre 2018; *Blockchain Now And Tomorrow: Assessing Multi-dimensional Impacts of Distributed Ledger Technologies* a cura di S. NASCIMENTO e A. PÓLVORA, EUR 29813 EN, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019; F. SARZANA DI S. IPPOLITO e M. NICOTRA, *Diritto della blockchain, intelligenza artificiale e IoT*, Milano, Wolters Kluwer, 2018; Scientific Foresight Unit (STOA), *How blockchain technology could change our lives*, PE 581.948, febbraio 2017, disponibile al link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS_IDA\(2017\)581948_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS_IDA(2017)581948_EN.pdf).

(132) Tramite l'uso di un doppio sistema di crittografia. Per "transazione" s'intende qualsiasi trasferimento di risorse tra nodi, il cui oggetto sia suscettibile di rappresentazione digitale. L'identificazione del mittente, del destinatario, le caratteristiche della transazione, l'informazione principale che si intende trasmettere tra nodi.

(133) *Blockchain Now And Tomorrow* a cura di NASCIMENTO e PÓLVORA, cit.

(134) L'immodificabilità dei dati costituisce un'affermazione di carattere non assoluto, variando il grado di sicurezza

della blockchain a seconda della sua natura e struttura, ad es. se *permissioned* o *permissionless*; sul punto: SARZANA DI S. IPPOLITO e NICOTRA, *Diritto della blockchain*, cit.; Agenzia per l'Italia digitale (AGID), *Linee Guida del Modello di Interoperabilità per la Pubblica Amministrazione (bozza)*, 13 febbraio 2020; CEN - CENELEC Focus Group on Blockchain and Distributed Ledger Technologies (FG - BDLT), *Recommendations for Successful Adoption in Europe of Emerging Technical Standards on Distributed Ledger / Blockchain Technologies*, White Paper n. 1, 2018.

(135) SARZANA DI S. IPPOLITO e NICOTRA, *Diritto della blockchain*, cit.

(136) OECD, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, OECD/LEGAL/0449; SARZANA DI S. IPPOLITO e NICOTRA, *Diritto della blockchain*, cit.; Gruppo Esperti MISE sull'intelligenza artificiale, *Proposte per una strategia italiana per l'Intelligenza Artificiale*, 10 maggio 2019.

(137) Esperti MISE sull'intelligenza artificiale, *Proposte*, cit.; R. CAVALLO PERIN, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2020, 306.

(138) CAVALLO PERIN, *op. cit.*, 324; G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2018; M. FALCONE, *Le potenzialità conoscitive dei dati amministrativi nell'era della "rivoluzione dei dati": il caso delle politiche di eradicazione dell'epatite C*, in *Ist. fed.*, 2017, n. 2, 421 ss.

per l'ambiente, sia nell'amministrazione pubblica, sia per gli operatori economici, offrendo elementi conoscitivi idonei a ridefinire la legislazione, la programmazione della produzione e dei consumi, tenuto conto, o addirittura in ragione, delle diverse realtà territoriali con salvaguardia delle tradizioni culturali e della biodiversità.

Il perseguimento dell'obiettivo della *smart agriculture* (139) è basato sulla promozione e valorizzazione dell'impiego delle tecnologie digitali, non solo nell'attività agricola in senso proprio (monitoraggio e controllo di colture e animali, sistemi di guida automatica, droni, sensori e fotocamere multispettrali, ecc.), ma anche nella rilevazione e mappatura "a monte" — per amministrazioni e operatori economici — dei fenomeni ad alta intensità territoriale, nonché sulle caratteristiche e sull'uso dei suoli, non ultimo i rapporti tra filiera produttiva e distributiva, con i relativi *feed back* che il consumo può dare alla produzione.

S'impone ai premi PAC dal 2003 che gli organismi pagatori nazionali abbiano sistemi integrati di gestione e *database*, con modalità di identificazione georeferenziate delle particelle agricole per le quali si chiede il beneficio (140).

La geolocalizzazione territoriale ha consentito di sviluppare sistemi di dati geografici che costituiscono l'istruttoria delle decisioni pubbliche aventi ad oggetto la disciplina e l'uso del territorio, l'attribuzione delle diverse destinazioni d'uso dei suoli, sino alla formazione degli strumenti di pianificazione paesistica e urbanistica. La direttiva europea istitutiva dell'INSPIRE (141) ha stabilito che ogni Stato membro dell'UE implementi la sua infrastruttura nazionale come "nodo" dell'infrastruttura europea, al fine di favorire lo sviluppo e la diffusione di standard geografici in grado di rendere compatibili i metadati dei singoli Stati membri con un particolare *Geographic Information System* (GIS) (142).

(139) Commissione europea, COM (2017) 713 final, cit., 14.

(140) Già il reg. CE del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

(141) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 14 marzo 2007, n. 2007/2/CE, di istituzione dell'Infrastruttura per l'informazione territoriale in Europa (INSPIRE, *Infrastructure for Spatial Information in Europe*). Per le specifiche in agricoltura, INSPIRE, D2.8.III.9 INSPIRE Data Specification on Agricultural and Aquaculture Facilities - *Technical Guidelines*, 2013.

(142) Un particolare linguaggio informatico e componenti *hardware* e *software* definiscono sistemi complessi per l'acquisizione, il processo, l'analisi e la restituzione in for-

Il recepimento italiano di tale direttiva (143) ha configurato i GIS come sistemi di *database* territoriali, mediante i quali si attua l'attività di pianificazione territoriale e urbanistica in conformità alla disciplina dettata dal codice dell'amministrazione digitale (d. lg. 7 marzo 2005, n. 82) (144). La medesima disciplina d'attuazione prevede l'istituzione del Geoportale nazionale e regionale, in cui è contenuto il dato cartografico, reso disponibile a coloro che hanno diritto di accesso (145) a tutte le pubbliche amministrazioni e agli operatori nazionali ed europei fornendo a tutti analisi dati, anche predittive, sulla gestione del territorio (146).

In agricoltura e ambiente la georeferenziazione e la geomatica è di grande utilità: consente di creare mappe digitali, l'individuazione dei carat-

mato grafico e alfanumerico dei dati relativi ad un determinato territorio.

(143) D. lg. 27 gennaio 2010, n. 32, di attuazione della direttiva n. 2007/2/CE, poi ulteriormente specificato dal d.m. 10 novembre 2011 (« Regole tecniche per la definizione delle specifiche di contenuto dei database geotopografici, elaborato dal Ministero della P.A. »).

(144) L'art. 1 comma 2 d.m. 10 novembre 2011 contribuisce a fornire un elenco di definizioni, le quali si rifanno a quanto previsto dallo stesso codice dell'amministrazione digitale. Alla lett. e si afferma che ai sensi dell'art. 59 comma 3 c. amm. digit. viene istituito il Repertorio nazionale dei dati territoriali (RNDR) presso DigitPA (già Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione - CNIPA) e, alla lett. g, si prevede l'istituzione del Geoportale nazionale, un sito internet, o equivalente, che fornisce accesso a livello nazionale ai servizi di cui all'art. 7 d. lg. n. 32 del 2010. A titolo esemplificativo, l. rg. Piem. 1° dicembre 2017, n. 21 (« Infrastruttura regionale per l'informazione geografica »); art. 3 comma 3 l. rg. Piem. 5 dicembre 1977, n. 56 (« Tutela ed uso del suolo »).

(145) Il Geoportale nazionale, disponibile *online* e in *open access*, è sviluppato da Minambiente nel 2014, con informazioni organizzate, "suddivise per categorie in modo sommario ed interattivo ma non esaustivo"; si avvisa che le informazioni contenute nel Geoportale sono destinate esclusivamente ad utenti che « potranno vagliare in base a scienza ed esperienza la pertinenza, l'aggiornamento e l'attendibilità dei contenuti ». In ogni caso, il Geoportale nazionale costituisce una banca di dati ex art. 1 l. 22 aprile 1941, n. 633 (legge sul diritto d'autore), modificata dal d. lg. 6 maggio 1999, n. 169, di attuazione della direttiva n. 96/9/CE relativa alla tutela giuridica delle banche di dati.

(146) Di interesse sono gli strumenti di "Telerilevamento" delle Regioni disponibili *online*. In Piemonte, ad esempio, è sviluppato in collaborazione con l'Università degli studi di Torino (DISAFA) e il Consorzio per il sistema informativo (CSI) Piemonte, per l'utilizzo dei dati satellitari provenienti da diverse costellazioni di satelliti per l'Osservazione della Terra (EO satellites), tra cui anche quelli della costellazione Sentinel 2, che costituiscono un patrimonio informativo utile per indagini alla media scala (1:50000-1:25000). Dati resi pubblici nell'ambito del programma "Copernicus" della Commissione europea (2014), consentono la rilevazione delle immagini stagionali e mensili ed è possibile stabilire l'andamento delle colture o il rapporto fra suolo consumato e inutilizzato.

teri dei territori e della morfologia dei suoli: sia per comprenderne l'evoluzione, sia per contenerne il consumo (147). Una base dei dati imponente che è utile alla programmazione integrata delle politiche pubbliche e ad un controllo effettivo delle attività di utilizzo del suolo in agricoltura (148).

Roberto Cavallo Perin

FONTI. — Art. 44 e 47 cost.; art. da 38 a 44, 101, 102, 106, 107 TFUE; all. I al TFUE; reg. UE del Parlamento europeo e del Consiglio 17 dicembre 2013, n. 1306/2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune; reg. UE del Parlamento europeo e del Consiglio 17 dicembre 2013, n. 1308/2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

LETTERATURA. — Per indicazioni bibliografiche essenziali v.: AA.VV., *Manuale di diritto agrario italiano* a cura di N. IRTI, Torino, Utet, 1978; AA.VV., *40 anni di diritto agrario comunitario, nel quarantesimo anniversario del Trattato di Roma* (Atti del Convegno di Martina-Franca, 12-13 giugno 1998) a cura di G. ANGIULLI, Milano, Giuffrè, 1999; AA.VV., *La liberalizzazione degli scambi dei prodotti agricoli tra conflitti e accordi. Il ruolo dell'Italia* a cura di E. DEFRESCESCO, Milano, Franco Angeli, 2004; AA.VV., *La riforma delle politiche agricole dell'UE ed il negoziato WTO. Il contributo di alcune ricerche quantitative alla valutazione dei loro effetti sull'agricoltura italiana* a cura di G. ANANIA, Milano, Franco Angeli, 2005; AA.VV., *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale* a cura di L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO e S. MANSERVISI, Napoli, Jovene, 2011; AA.VV., *La PAC 2014-2020. Le decisioni dell'UE e le scelte nazionali* a cura di F. DE FILIPPIS, Roma, Tellus, 2014; AA.VV., *Law and Agroecology: A Transdisciplinary Dialogue* a cura di M. MONTEDURO, P. BUONGIORNO, S. DI BENEDETTO e A. ISONI, Berlin-Heidelberg, Springer, 2015; AA.VV., *Agricultural law. Current issues from*

a Global perspective a cura di M. ALABRESE, A. SABA, M. BRUNORI e S. ROLANDI, Cham, Springer, 2017; L. COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, Cedam, 1994; L. COSTATO e L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019; P. DE CATERINI, *Politica agricola (Politiche comunitarie)*, in *Enc. giur.*, Aggiornamento, 2010; E. D'ANNIELLO, C. DESIDERI e D. SERRANI, *Governo dell'agricoltura e ruolo delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1978; R. FANFANI, *Lo sviluppo della politica agricola comune*, Roma, La Nuova Italia scientifica, 1990; A. FIORITTO, *Agricoltura (amministrazione della)*, in *D. disc. pubbl.*, I, 1987, 108 ss.; A. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI e E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, Giappichelli, 2019; A. JANNARELLI, *L'eccezionalità agricola e la catena alimentare nel futuro della PAC*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, n. 1, 61-92; ID., *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*², Bari, Cacucci, 2018; A. MASSOT, *Gli strumenti della Pac e le loro riforme*, Note tematiche sull'Unione europea, Parlamento europeo, 2021; M. MATTALIA, *I principi di amministrazione pubblica in agricoltura tra libertà di circolazione, innovazione sociale e regolazione*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2019; F. NÈGRE, *L'accordo sull'agricoltura dell'OCM*, Parlamento europeo, 2021; E. PRESUTTI, *L'amministrazione pubblica dell'agricoltura*, in *Primo trattato di diritto amministrativo italiano* a cura di V.E. ORLANDO, V, Milano, Società editrice libraria, 1930; A. ROMANO, *Considerazioni sui casi e le forme di intervento dello Stato nell'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1960, 465 ss.; L. RUSSO, *Riforma della PAC e allargamento dell'Unione Europea*, Roma, Aracne, 2005; V. SACCOMANDI, *Politica agricola comune (PAC) e integrazione europea*, Bologna, Edagricole, 1978; G. SGARBANTI, *Mercato agricolo*, in *D. disc. priv., sez. comm.*, IX, 1993, 432 ss.; F.G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, trad. it. a cura di A. JANNARELLI, Milano, Giuffrè, 1988 (ed. originale: London, 1985).

(147) La nozione risale ad una prima proposta di direttiva europea, *Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE*, COM (2006) 232 del 22 settembre 2006, ma che non è il primo atto di indirizzo europeo sul tema della tutela del suolo. Il riferimento è alla *Carta Europea del suolo*, Consiglio d'Europa, 1972, e, in seguito, alle strategie quali *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, Comunicazione della Commissione europea, COM (2001) 264 del 15 maggio 2001; Comunicazione della Commissione, COM (2019) 640 final, cit., e relativi documenti di attuazione.

(148) G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 24, 51, per il quale l'immanenza dello *ius aedificandi* nel diritto di proprietà ha favorito sino al 1980 l'edificazione progressiva, portando nell'ultimo decennio alla diminuzione del 12 per cento della superficie agricola utilizzata e alla riduzione del 14 per cento delle aziende agricole. Ciò ha portato alla tutela delle fasce pre-urbane e all'integrazione dell'agricoltura con la città, definendo il territorio rurale "bene multifunzionale": M. ROSSATI, *La rigenerazione urbana alla Lombarda*, in *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche* a cura di M. PASSALACQUA, A. FIORITTO e S. RUSCI, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, 153 ss.

COMITATO SCIENTIFICO

STEFANIA BARIATTI - MARTA CARTABIA - CLAUDIO CONSOLO - GIOVANNI D'AMICO

RICCARDO DEL PUNTA - FABRIZIO DI MARZIO - MASSIMO DONINI

BERNARDO GIORGIO MATTARELLA - LAURA MOSCATI - FRANCESCO RICCOBONO

pubblicazione fuori commercio

Isbn 9788828831938