

### IL DIRITTO AGRARIO COMUNITARIO

**Sommario:** 1. Il diritto comunitario. - 2. La politica agricola comunitaria (PAC). - 3. La riforma della PAC. - 4. Il finanziamento della PAC. - 5. Riforma del sostegno allo sviluppo delle aree rurali. - 6. L'Organizzazione Mondiale del Commercio. - 7. La circolazione delle merci nel Trattato CE. - 8. La tutela dei prodotti.

#### 1. IL DIRITTO COMUNITARIO

La fonte del diritto agrario comunitario ha più livelli: regionale, nazionale ma principalmente comunitario.

La nozione di agricoltura e di prodotto agricolo contenuta all'interno del Trattato di Roma (titolo secondo del Trattato) determina il campo d'azione della comunità europea riguardo all'agricoltura ed al suo particolare regime.

Il fatto che in ogni stato sia riconosciuta una disciplina ad hoc (statuto speciale dell'imprenditore agricolo) ha spinto l'UE a riconoscere tale caratteristica anche a livello comunitario. In tal modo si considera il mercato agricolo diverso da quello degli altri prodotti e da ciò nasce l'esigenza di una disciplina a se stante.

L'agricoltura è sottoposta ad una disciplina diversa sia per quanto riguarda la concorrenza sia relativamente agli aiuti alle imprese da parte degli stati nei confronti degli altri comparti produttivi. Ciò deriva dal fatto che il settore dell'agricoltura non viene lasciato alla disciplina dei singoli Stati ed alle regole di mercato, bensì si ha una deroga alle regole della concorrenza e al regime antitrust.

Il mercato comune, allo scopo di raggiungere una crescita economica, è intervenuto con una politica di ammodernamenti di strutture che, anche grazie ad una serie d'interventi di carattere economico, permette di creare i presupposti per un mercato concorrenziale competitivo.

A tal fine risultava necessaria una politica dirigista di livello comunitario, che con regolamenti e direttive, intervenisse negli stati per modificare le strutture produttive. Tale intervento è stato promosso dalla Politica Agricola Comune (PAC).

Il diritto comunitario occupa, nella gerarchia delle fonti, una posizione di *supremazia* sul diritto interno.

La preminenza del diritto comunitario, ascrivibile ad un ordinamento giuridico sovranazionale tra i paesi membri della Comunità, si evidenzia nel caso di *conflitto* tra questo e il diritto interno (sia esso antecedente o posteriore). In questo caso, non si verifica un'abrogazione, ma semplicemente una *disapplicazione* della legge nazionale, nel senso che questa non verrà in rilievo per la definizione del caso concreto innanzi al giudice nazionale.

L'adeguamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario richiede interventi normativi, sia per consentire ai regolamenti di essere posti in essere nelle condizioni di realizzare le loro finalità, sia per trasfondere nell'ordinamento quanto stabilito nelle direttive e nelle decisioni, quando rivolte allo Stato. È stata adottata a tale scopo la c.d. La Pergola (n. 86 del 9 marzo 1989), che è stata ripetutamente modificata e infine sostituita dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11, sull'attuazione in Italia del diritto comunitario; quest'ultima ha mantenuto, quale modalità di attuazione del diritto comunitario, lo strumento della legge comunitaria, con cui provvedere annualmente all'adeguamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario. La legge comunitaria può essa stessa contenere norme modificative od abrogative di norme interne in contrasto con quelle comunitarie od oggetto di procedura di infrazione; può contenere delega al Governo per l'emanazione degli atti necessari per l'adeguamento, indicando i principi ed i criteri direttivi della delega ovvero può autorizzare il Governo ad attuare in via regolamentare o amministrativa il diritto comunitario, dove ciò è possibile.



### **Quali sono le fonti del diritto comunitario?**

Il diritto comunitario si compone di *norme primarie* (i Trattati istitutivi delle Comunità europee del 1951 e del 1957, nonché gli atti successivi che ne hanno operato una modifica o li hanno completati: tra i principali l'Atto Unico europeo del 28 febbraio 1986, il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, il Trattato di Amsterdam del 10 ottobre 1997 ed il Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001) e *norme derivate*, ossia quelle elaborate in base alle istruzioni comunitarie (Parlamento europeo, Consiglio, Commissione):

- i *regolamenti*, atti a *contenuto generale e obbligatorio*, destinati ad essere applicati *direttamente* all'interno degli Stati membri;
- le *direttive*, norme che hanno come destinatari gli *Stati*, ponendo loro degli *obiettivi*, ma lasciano liberi questi ultimi quanto alla scelta degli *strumenti* per perseguirli.
- le *decisioni*, atti che hanno una portata individuale, vale a dire che sono indirizzate ai singoli Stati membri e sono obbligatorie in tutti i loro elementi.

Tra le fonti del diritto comunitario si annoverano anche le *sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, istituzione che, oltre a svolgere *funzioni giurisdizionali*, può incidere in maniera sostanziale sull'interpretazione della normativa comunitaria attraverso l'istituto del rinvio pregiudiziale (art. 234 Trattato CE).

<b>I principali Trattati della costruzione europea</b>	
<b>Firma ed entrata in vigore</b>	<b>Contenuti essenziali</b>
<b>Trattato di Roma (TCE)</b> — firmato a Roma dai 6 paesi fondatori il 25 marzo 1957 — entrato in vigore il 1° gennaio 1958	— Istituzione della Comunità economica europea, con l'obiettivo del mercato comune e introduzione di alcune politiche comuni (agricola, commerciale, dei trasporti, della concorrenza)
<b>Atto Unico Europeo (AUE)</b> — firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 da 9 paesi membri e all'Aia il 28 febbraio 1986 dagli altri 3 paesi membri — entrato in vigore il 1° luglio 1987	— Completamento del mercato unico o mercato interno entro il 31 dicembre 1992 — Introduzione delle politiche comunitarie della coesione economica e sociale, della ricerca e sviluppo tecnologico, dell'ambiente
<b>Trattato sull'Unione Europea (TUE)</b> — firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 dai 12 paesi membri — entrato in vigore il 1° novembre 1993	— Istituzione dell'Unione europea (Ue), inclusiva delle Comunità europee e delle due politiche inter-governative in materia estera e di sicurezza comune (PESC) e di giustizia e affari interni (GAI) — Realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM) entro il 1° gennaio 1999 — Introduzione delle politiche comunitarie della competitività industriale, delle grandi reti trans-europee, della cooperazione allo sviluppo
<b>Trattato di Amsterdam (TA)</b> — firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997 dai 15 paesi membri — Entrato in vigore il 1° maggio 1999	— Introduzione della politica dell'occupazione — Creazione delle funzioni di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, esercitate dal Segretario generale del Consiglio (primo titolare lo spagnolo Javier Solana a seguito del Consiglio Europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999)
<b>Trattato di Nizza (TN)</b> — firmato a Nizza il 26 febbraio 2001 dai 15 paesi membri — entrato in vigore il 1° febbraio 2003	— Riforme istituzionali (composizione Commissione, riponderazione voti in Consiglio e composizione del Parlamento; estensione voto a maggioranza qualificata; semplificazione cooperazioni rinforzate) funzionali alla "riunificazione" dell'Europa
<b>Trattato di Lisbona (TL)</b> — firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 dai 27 paesi membri — entrata in vigore prevista il 1° gennaio 2009 (*)	— Riforma del TUE e del TCE ridenominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (principali innovazioni: riassetto istituzionale; rafforzata presenza del cittadino europeo; possibilità di revisioni anche semplificate; diritto di recesso)

(\*) In alternativa, l'entrata in vigore potrà avvenire il primo giorno del mese successivo al deposito dell'ultimo strumento di ratifica.

## 2. LA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA (PAC)

La politica agricola è stata la prima politica comune ad entrare in vigore. Infatti, già il Trattato di Roma del 1957 elaborò le linee fondamentali della Politica Agricola Comune (PAC), che tutt'oggi regola tale settore in Europa.

Nel corso degli anni è stata investita un'ingente quantità di denaro, tanto da ritenere che la realizzazione degli obiettivi di tale politica fosse prioritaria ad ogni obiettivo economico o politico dell'Unione. La PAC, dunque, è diventata una politica interventista e protezionista, con una consistente dotazione finanziaria ed un imponente corpo normativo e giurisprudenziale.

Gli orientamenti della PAC furono decisi alla Conferenza di Stresa del Luglio 1958, ma solo in seguito a numerose proposte e negoziazioni il Consiglio europeo, il 14 giugno 1962, approvò un regolamento, chiamato delle «Organizzazioni comuni di mercato». Lo stesso anno i Ministri dell'agricoltura approvarono le prime misure di coordinamento delle politiche agricole strutturali nazionali.

Gli atti normativi della PAC hanno, generalmente, la forma di Regolamenti, che vengono adottati a maggioranza qualificata dal consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione e previo parere consultivo del Parlamento (che ha acquisito, con il Trattato di Amsterdam, il potere di codecisione con la Commissione circa le politiche in questo ambito).

I paesi fondatori della CE hanno, nel tempo, ottenuto l'inserimento, nel trattato istitutivo della Comunità di un intero titolo dedicato all'agricoltura, considerata uno dei settori fondamentali.



### Qual è la disciplina che regola la PAC?

Le norme del Trattato CE nel settore dell'agricoltura sono costituite dagli artt. 32-38. In particolare:

- l'art. 32, par. 1 del Trattato CE, ai sensi del quale si qualificano *prodotti agricoli* «i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti». Lo stesso articolo, al terzo paragrafo, precisa che in un allegato al Trattato sono specificati i prodotti oggetto della politica agricola. Nell'allegato I figurano prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, anche se non si tratta di un'elencazione esaustiva;
- l'art. 33 del trattato CE che fissa, in linea generale gli *obiettivi* della politica agricola comunitaria:
  - a) incrementare la produttività dell'agricoltura;
  - b) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola;
  - c) stabilizzare i mercati;

- d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

Inoltre, successive riforme hanno introdotto nuovi obiettivi, quali:

- la coesione economica e sociale;
  - la protezione dell'ambiente;
  - la difesa della salute pubblica;
  - la protezione dei consumatori.
- .....

### 3. LA RIFORMA DELLA PAC

Dal 1992 la politica agricola comune (PAC) è stata oggetto di un processo di riforma radicale il cui obiettivo è stato quello di promuovere il passaggio da una politica di sostegno dei prezzi e della produzione a una politica più ampia di sostegno al reddito agricolo.

La decisione raggiunta dal Consiglio di Lussemburgo, il 26 giugno 2003, in merito alla riforma 2003 della PAC, ha costituito l'ultima fase di tale processo con l'introduzione del sistema di pagamento unico per azienda.

Il Consiglio di Lussemburgo, nell'autunno 2003, invitò la Commissione a presentare, una comunicazione sulla riforma delle Organizzazioni Comuni dei Mercati dell'olio d'oliva, del tabacco e del cotone, basata sui principi della riforma della PAC di giugno.

In tale sede fu stabilito che gli obiettivi fondamentali della riforma della PAC dovessero essere conseguiti:

- delineando una prospettiva programmatica a lungo termine per questi settori, nel rispetto della loro dotazione di bilancio attuale, del massimale della rubrica delle attuali prospettive finanziarie e del nuovo quadro per la spesa agricola, approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles nell'ottobre 2002;
- promuovendo gli obiettivi e l'approccio della riforma della PAC del giugno 2003, ossia rafforzare la competitività, promuovere l'orientamento al mercato, tutelare l'ambiente, stabilizzare i redditi e tenere in maggiore considerazione la situazione dei produttori nelle regioni svantaggiate;
- dando priorità al reddito dei produttori anziché al sostegno della produzione, facendo confluire una parte cospicua dei pagamenti diretti legati alla produzione nel sistema di pagamento unico per azienda;
- subordinando questi pagamenti, come tutti i pagamenti diretti della PAC, al rispetto delle norme europee in materia di ambiente e di sicurezza alimentare, attraverso la condizionalità ecologica a regole che garanti-

scano buone condizioni agronomiche ed ecologiche, oltre che a meccanismi di modulazione e di disciplina finanziaria.

I principi fondamentali della riforma della PAC sono avvicinare i prezzi europei ai prezzi mondiali e passare ad un sistema di sostegno al produttore anziché alla produzione.

#### 4. IL FINANZIAMENTO DELLA PAC

Per far fronte al finanziamento della PAC è stato istituito il **Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia** (abbreviato FEAOG, detto anche *Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricola - FEOGA*) che consiste in un fondo strutturale dell'Unione Europea, istituito dal reg. 25/1962 e modificato dal reg. CEE 728/70. Esso si compone di due sezioni distinte, chiamate *Garanzia* ed *Orientamento*; la prima finanzia le spese dell'Organizzazione Comune del Mercato agricolo, misure di sviluppo rurale, legate al sostegno dei mercati, ed altre misure rurali, finanzia diverse spese veterinarie, oltre a tutti i finanziamenti relativi all'informazione riguardo la Politica Agricola Comune. La sezione *Orientamento*, invece, interviene a sostegno di altre misure di aiuto allo sviluppo rurale.

Nel 2005 è stato adottato il reg. 1290/2005, relativo al finanziamento della Politica Agricola Comune, in base al quale è stata prevista la soppressione del FEAOG e la creazione di due nuovi fondi: il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). Il sistema di funzionamento è analogo per entrambi i fondi che, però, conservano caratteristiche specifiche.

Il regolamento 1290/2005 precisa le condizioni che permettono alla Commissione di assumere le proprie responsabilità in materia di esecuzione del bilancio generale e chiarisce gli obblighi di cooperazione che incombono agli Stati membri.

Inoltre, tale normativa prevede l'istituzione di organismi di certificazione, entità giuridiche di diritto pubblico o privato, designate dagli Stati membri ed incaricate alla certificazione dei sistemi di gestione, di sorveglianza e di controllo, istituiti dagli organismi pagatori riconosciuti, nonché alla certificazione dei sistemi dei conti annuali di questi ultimi.