

II. IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

2.II.1. Dal trattato di Roma al trattato di Lisbona; la struttura dell'Unione europea e gli atti normativi dell'UE (cenni). — 2.II.2. La prevalenza del diritto UE sul diritto interno. — 2.II.3. L'attuazione in Italia del diritto comunitario. — 2.II.4. Il regime speciale previsto per l'agricoltura. — 2.II.5. La Politica Agricola Comune (PAC) e il suo ambito di operatività. — 2.II.6. Le finalità della PAC. — 2.II.7. L'organizzazione comune di mercato. — 2.II.8.1. La concorrenza nel settore della produzione e vendita dei prodotti "agricoli" ai sensi del TFUE. — 2.II.8.2. Gli aiuti di Stato nel settore agricolo (cenni). — 2.II.9. Le procedure per l'adozione degli atti "agrari".

2.II.1. Dal trattato di Roma al trattato di Lisbona; la struttura della Unione europea e gli atti normativi dell'UE (cenni).

La Comunità (economica) europea ha avuto origine con il trattato di Roma, entrato in vigore il 1° gennaio 1958, ed era in origine composta di sei Stati membri. A seguito di nuovi ingressi, la Comunità è arrivata nel 2003 avendo 15 Stati membri (tutti facenti parte dell'Europa occidentale) e, a far tempo dal 1° maggio 2004, sono entrati a farne parte ulteriori dieci Stati (Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Lituania, Estonia, Lettonia, Ungheria, Cipro, Malta); il 1° gennaio 2007 si è registrata l'adesione di Bulgaria e Romania, mentre a far tempo dal 1° luglio 2013 è entrata a far parte dell'U.E. la Croazia. L'ammissione, nel volgere di pochi anni, di ben 13 nuovi Stati membri ha inevitabilmente posto il problema della modifica delle strutture decisionali e di "governo" della Comunità. Nel 2019 si avrà, infine, verosimilmente, l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione, a seguito del referendum tenutosi nel 2016 (1).

In ogni caso, la composizione della Comunità, prima del trattato di Lisbona (di cui si dirà tra breve) fa sì che al suo interno vi siano Stati

(1) Nel momento della scrittura della presente edizione sono, infatti, ancora in corso i negoziati sulla individuazione della effettiva data di uscita. Nel prosieguo si farà ancora riferimento all'Unione con 28 Paesi membri.

con caratteristiche profondamente diverse: essa comprendeva territori glaciali — quali il nord della Finlandia e della Svezia — come anche zone calde e siccitose — quali il sud dell'Italia e della Spagna nonché la Grecia — ma la politica agricola comune è stata impostata all'epoca della composizione a sei, anche se alcuni adattamenti hanno tenuto conto dei nuovi Membri e notevoli varianti sono state introdotte a seguito del processo di globalizzazione dei mercati.

Numerosi sono stati i trattati che si sono succeduti nel tempo e che hanno progressivamente modificato gli scopi e la struttura della Comunità: essi vanno da quello firmato a Roma nel 1957 — restato il testo base, anche se più volte modificato da trattati successivi — al c.d. Atto Unico europeo, entrato in vigore nel 1987, al trattato di Maastricht del 1992, entrato in vigore il 1° novembre del 1993, a quello di Amsterdam entrato in vigore il 1° maggio 1999, a quello di Nizza, entrato in vigore nel 2003; il trattato di Amsterdam ha provveduto ad eliminare le norme transitorie contenute nel trattato di Roma e a rinumerare gli articoli residui e quelli via via aggiunti al testo originario; oltre ai trattati di adesione dei nuovi Stati membri.

A seguito del fallimento del tentativo di dotare la Comunità di una propria Costituzione, in data 13 dicembre 2007 è stato sottoscritto a Lisbona un trattato, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, con cui sono state modificate le architravi giuridiche della Comunità, attraverso la venuta meno dell'originario trattato istitutivo della C.E. e la sua sostituzione con due nuovi trattati, ossia il Trattato sull'Unione europea (TUE) ed il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) i quali, ai sensi dell'art. 1, par. 2 di quest'ultimo, e dell'art. 1, par. 1, co. 3°, del primo, hanno il medesimo valore giuridico e devono, dunque, considerarsi giuridicamente pari ordinati sotto il profilo gerarchico.

A seguito del trattato di Lisbona è dunque scomparsa la Comunità europea per fare posto alla sola Unione europea.

Al fine di agevolare la comprensione della stessa nozione di agricoltura nel TFUE, appare indispensabile fare alcuni cenni a proposito della struttura della U.E. e del suo sistema di competenze.

A seguito di Lisbona, sono state ridefinite, tra l'altro, le competenze dell'Unione (2); per quanto più interessa in questa sede, l'art. 3 TFUE indica, tra le materie di competenza esclusiva dell'U.E., al punto

(2) Per un primo inquadramento, v. ADAM-TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, II ed., Torino, Giappichelli, 2010, 25 ss.; DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, V ed., Milano, Giuffrè, 2009, 52 ss.

b), « la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno », oltre che « la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca » (3); si noti, peraltro, che nel settore « mercato interno » l'U.E. ha, invece, una competenza concorrente con quella degli Stati membri. Peraltro, secondo quanto stabilito dall'art. 2, par. 2, TFUE, « quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare nuovamente la propria » (4).

Mette conto rilevare che tra le materia di competenza concorrente figurano, oltre al mercato interno cui si è ora fatto cenno, l'agricoltura e la pesca (ad eccezione della conservazione delle risorse biologiche del mare, di competenza esclusiva dell'Unione), l'ambiente, la protezione dei consumatori, l'energia.

In estrema sintesi, può rilevarsi come il TUE contenga disposizioni essenzialmente di carattere politico, mentre il TFUE si occupa degli aspetti più prettamente tecnici per il funzionamento dell'Unione, come la individuazione delle politiche e delle azioni spettanti all'U.E., la disciplina delle sue istituzioni e degli atti normativi.

Come già disponeva il trattato C.E., anche il TFUE (che in gran parte riprende, pur adeguandole alla nuova struttura istituzionale, le norme già esistenti nel TCE) contiene norme che mirano a realizzare un **mercato unico**, contenendo precetti direttamente applicabili, ma anche

(3) In caso di competenza esclusiva dell'UE, solo quest'ultima è autorizzata ad intervenire con atti giuridici, potendo gli Stati membri adottare atti giuridicamente vincolanti « solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione » (così l'art. 2, par. 1, TFUE), a nulla rilevando un eventuale vuoto normativo imputabile ad un mancato intervento dell'UE. Le altre materie di competenza esclusiva dell'Unione sono, ex art. 3 TFUE: l'unione doganale, la politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, la politica commerciale comune e, in determinati casi, la conclusione di accordi internazionali.

(4) Il TFUE delinea, inoltre, una terza forma di competenza, qualificabile come competenza di « sostegno, coordinamento o completamento » dell'azione degli Stati membri, di cui agli artt. 2, par. 5, e 6 TFUE, senza che ciò comporti una sostituzione dell'UE alle competenze statali nei relativi settori: in arg. v. ADAM-TIZZANO, *op. cit.*, 43 s.; DRAETTA, *op. cit.*, 59 s.

disposizioni di tipo programmatico, che necessitano di ulteriori attività normative per trovare concreta realizzazione; come si vedrà, le norme sull'agricoltura sono rimaste sostanzialmente immutate e, fra le materie comprese nel mercato unico, all'agricoltura ancora oggi sono dedicate numerose norme di diritto dell'U.E., pur se in quantità inferiore rispetto a quelle prodotte nel periodo di massimo interventismo della C.E. nel settore.

Le disposizioni di tipo programmatico richiedono la presenza di organi (dal trattato chiamati Istituzioni) che ricordano, quanto ai loro poteri, quelli corrispondenti presenti negli ordinamenti degli Stati membri:

— il **Parlamento europeo**, eletto direttamente dai cittadini dell'U.E. e composto in modo da tenere conto, da un lato, della necessità che ogni Stato membro abbia una rappresentanza e, dall'altro, dell'importanza numerica della popolazione di ciascun Membro; esso, a seguito del trattato di Lisbona, ha visto ampliare sensibilmente le proprie attribuzioni, dal momento che di regola tutti gli atti normativi sono ora adottati con la c.d. procedura legislativa ordinaria, che vede il Parlamento europeo in veste di co-legislatore unitamente al Consiglio e alla Commissione (che è sempre titolare del potere di proposta); al contrario, in precedenza tale competenza normativa era limitata ad alcune materie, mentre nella generalità dei casi il ruolo del Parlamento si limitava ad una funzione meramente consultiva;

— il **Consiglio europeo**, composto dai Capi di Stato e di governo dei paesi membri, dal suo Presidente e dal presidente della Commissione, dotato essenzialmente di poteri politici e programmatici, non esercitando funzioni legislative; tale organo si è sviluppato nella prassi, ed era privo di una disciplina specifica prima del trattato di Lisbona, che ha provveduto ad inserire alcune disposizioni nel TFUE (artt. 235 ss.) e nel TUE (art. 15);

— il **Consiglio**, composto da un ministro per ogni Stato membro, cui è essenzialmente attribuito il potere normativo, condiviso però, ora, nella generalità delle materie — inclusa quella agricola — con il Parlamento europeo; residuano, peraltro, alcune procedure speciali, che attribuiscono il potere normativo al solo Consiglio; a seconda dei casi, esso delibera di norma a maggioranza qualificata (5), ma talora a maggioranza semplice, e in talune ipotesi all'unanimità;

(5) Ai sensi dell'art. 16 TUE, a decorrere dal 1° novembre 2014 per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di 15,

— la **Commissione**, composta attualmente di 28 membri (uno per ogni Stato membro), ha un mandato di cinque anni; a decorrere dal 1° novembre 2014 i membri della Commissione avrebbero dovuto essere pari ai 2/3 del numero degli Stati membri, ma il Consiglio Europeo, a ciò legittimato dal TUE, all'unanimità ha disposto che i commissari continueranno ad essere uno per ciascuno Stato membro. La Commissione ha un presidente — che orienta la politica della Commissione — il quale è eletto dal Parlamento europeo su designazione del Consiglio europeo; egli, unitamente al Consiglio, sceglie gli altri Commissari (proposti dagli Stati membri), i quali devono ottenere — insieme al presidente — collettivamente l'approvazione del Parlamento; a seguito dell'approvazione, la Commissione è nominata dal Consiglio europeo. La Commissione può essere « sfiduciata » dal Parlamento con una « mozione di censura » che la fa dimettere.

La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione, vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni, dispone di un proprio potere normativo e lo esercita anche su delega del legislatore europeo in esecuzione di atti adottati dal legislatore stesso. Ha il potere di proposta legislativa ed esercita le proprie funzioni in piena indipendenza:

- la **Corte dei conti**, che assicura il controllo dei conti della U.E.;
- la **Banca centrale europea**, che conduce la politica monetaria dell'Unione;
- la **Corte di giustizia dell'U.E.**, di cui si dirà più avanti.

Gli atti che possono essere adottati dall'Unione sono tipizzati nell'art. 288 TFUE; esistono altri atti adottabili o adottati dalle Istituzioni dell'Unione, ma la loro portata non è confrontabile, in relazione agli effetti esterni, a quella degli atti tipici: questi sono i regolamenti, le direttive e le decisioni; altri atti previsti dall'art. 288, ma non vincolanti, sono le raccomandazioni e i pareri.

Il **regolamento** è un atto vincolante diretto a Stati membri e cittadini dell'Unione, si applica direttamente ed è efficace dalla data della sua entrata in vigore, successiva alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE (6)). Esso fa sorgere diritti e

rappresentanti di Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

(6) Ai sensi del reg. UE n. 216/2013 del 7 marzo 2013 la pubblicazione in formato elettronico della GUUE produce i medesimi effetti giuridici della pubblicazione a mezzo stampa.

Doveri in capo non solo agli Stati membri, ma anche ai cittadini e a terzi operanti nel territorio dell'Unione, e ogni interessato può farlo valere in giudizio e nei confronti della pubblica amministrazione e dei terzi.

La **direttiva** è destinata a uno o più Stati membri e stabilisce le finalità che vuole perseguire, lasciando liberi gli Stati di adottare gli strumenti per la realizzazione degli scopi da essa indicati; tuttavia le direttive vincolano strettamente gli Stati alle finalità che esse indicano, sicché se l'attività dello Stato non è tempestiva o corretta si ha violazione del trattato e, in caso che un cittadino abbia da questo comportamento statale subito un danno, a determinate condizioni, il sorgere dell'obbligo per lo Stato inadempiente al risarcimento del danno. Qualora una direttiva sia tanto precisa nei suoi contenuti da poter essere riconosciuto in essa il contenuto che la norma interna dovrebbe avere, ci troviamo di fronte a quella che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha qualificato come *direttiva dettagliata*, la cui applicazione immediata può essere invocata dal singolo nei confronti dello Stato; in ogni caso, tuttavia, la direttiva non fa sorgere diritti che possano essere vantati nei confronti di cittadini (efficacia orizzontale), ma solo diritti che possono essere fatti valere nei confronti dello Stato inadempiente (effetto verticale).

La **decisione** è atto a contenuto precettivo, ma diretto a soggetti specificamente individuati che possono essere Stati o cittadini; la sua portata è limitata ai destinatari, ma può avere effetti diretti anche su altri soggetti, sicché anche a questi ultimi, oltre che ai destinatari, è dato di agire direttamente per il suo annullamento da parte della Corte di giustizia.

La **Corte di giustizia dell'U.E.**, che comprende la Corte di Giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati, è l'Istituzione che assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.

La Corte di giustizia è composta di 28 giudici (uno per ogni Stato membro) ed è assistita da avvocati generali (i quali tutelano l'interesse della giustizia presentando, per le cause che richiedono il loro intervento, le loro conclusioni motivate), mentre il Tribunale è composto da almeno un giudice per ogni Stato membri. I giudici e gli avvocati generali sono scelti fra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e di competenza nel campo giuridico, e sono nominati di comune accordo dagli Stati membri per sei anni, rinnovabili.

La Corte — e il Tribunale nei limiti che si diranno — è competente a giudicare, ricordando solo le materie principali:

a) delle *violazioni del trattato* da parte di uno Stato membro, su azione promossa dalla Commissione o da uno Stato membro (art. 258 ss. TFUE);

b) sulla *legittimità degli atti destinati a produrre effetti giuridici* nei confronti di terzi, adottati dalle Istituzioni comunitarie o dalla Banca centrale europea (BCE) e che non siano raccomandazioni o pareri (per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazioni dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, sviamento di potere), su ricorsi avanzati da uno Stato membro, dal Parlamento, dal Consiglio o dalla Commissione (anche da Corte dei conti, BCE e Comitato delle regioni, per salvaguardare le loro prerogative) e, con forti limitazioni, da persone fisiche o giuridiche contro le decisioni prese nei loro confronti che, comunque, le riguardino direttamente e individualmente (art. 263 TFUE);

c) sulla *mancata adozione di atti in violazione del trattato* (art. 265 TFUE).

d) sulla pronuncia, *in via pregiudiziale, sull'interpretazione dei trattati e sull'interpretazione e validità degli atti compiuti dalle Istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione* (art. 267 TFUE). Le questioni pregiudiziali sono sollevate dai giudici nazionali quando, nel corso di un giudizio, ritengono necessario conoscere l'interpretazione dei trattati o di un atto dell'Unione o sospettino della invalidità di un atto; sono obbligati a proporre le questioni i giudici avverso le cui sentenze non sia previsto appello, mentre gli altri possono, ma non debbono.

Nelle controversie *sub b) e c)* (oltre che in quelle indicate nell'art. 256) il Tribunale esercita la sua attività in 1° grado, così che le sue sentenze, al contrario di quelle della Corte di giustizia, che sono inoppugnabili, possono essere impugnate dinnanzi alla Corte "per i soli motivi di diritto e alle condizioni stabilite dallo statuto" della Corte stessa.

2.II.2. La prevalenza del diritto dell'UE sul diritto interno.

Ai fini della comprensione del diritto agrario vigente nel nostro paese non è sufficiente affrontare, pur brevemente, la struttura e gli atti dell'Unione europea; occorre anche considerare l'efficacia del diritto europeo negli Stati membri, e dunque in Italia. A tal fine si deve, pertanto, apprendere come il diritto comunitario si sia da tempo

consolidato e abbia raggiunto il riconoscimento della sua prevalenza sul diritto interno.

La Corte di giustizia ha da tempo affermato che le norme comunitarie “*fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri*” (7) e che, indipendentemente dalle norme emanate dagli Stati membri, il diritto comunitario “*allo stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti*” (8) che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare, non essendo ammissibile un provvedimento unilaterale ulteriore degli Stati, il quale non potrà essere opponibile all'ordine comune (9), sicché il diritto statale non potrà in nessun caso e modo pregiudicare l'applicazione del diritto comunitario (10).

La formulazione del TCE, e in particolare l'art. 10, che imponeva la collaborazione tra Stati e Comunità (similmente deve dirsi ora per l'art. 4, co. 3°, TUE (11)), giustificavano queste conclusioni, inevitabili d'altra parte, poiché in caso contrario la legislazione derivata comunitaria (regolamenti, ma anche direttive, oltre che le decisioni) avrebbe potuto essere vanificata da comportamenti unilaterali degli Stati membri, così come potrebbero esserlo gli stessi trattati.

Il riconoscimento di questa prevalenza del diritto comunitario non è stato altrettanto deciso e rapido ad opera della nostra Corte costituzionale, che con una prima sentenza (12) affrontò il problema risol-

(7) Si veda, ad es., la sent. in causa 106/77 del 9 marzo 1978, *Simmenthal*, in *Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia*, p. 629.

(8) Così la sent. in causa 26/62 del 5 febbraio 1963, *Van Gent en Loos*, in *Raccolta*, p. 5.

(9) Così la sent. in causa 6/64 del 15 luglio 1964, *Costa-ENEL*, in *Raccolta*, p. 1129.

(10) Così la sent. in causa 48/71 del 13 luglio 1972, *Commissione-Rep. Italiana, Lucchini*, la Corte ha statuito la prevalenza del diritto europeo anche nei riguardi di sentenze passate in giudicato emesse da giudici nazionali, quando esse risultino contrarie al diritto UE.

(11) Secondo cui “in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione”.

(12) Si tratta della sentenza *Costa-ENEL* del 7 marzo 1964, n. 14.

vendolo in modo del tutto insoddisfacente, negando la possibilità di un conflitto fra norme del trattato e norme ordinarie interne, poiché in ogni caso si sarebbe dovuto affrontare il possibile contrasto utilizzando il principio della successione delle leggi nel tempo, sicché eventuali problemi avrebbero dovuto essere risolti dando prevalenza alla norma successiva.

Solo con grande lentezza, e con successive approssimazioni, la Corte seppe sollevarsi dal ginepraio in cui si era collocata con questa sentenza. Non è questa la sede per ripercorrere questo processo; basti ricordare che, dopo un graduale e lento avvicinamento a quella che fu la soluzione definitiva (13), la Corte seppe concludere il suo faticoso cammino con la sentenza **Granital** (14) nella quale affermò che “quando, poi, vi sia un’irriducibile incompatibilità fra la norma interna e quella comunitaria, è quest’ultima, in ogni caso, a prevalere” e che le norme della Comunità, le quali soddisfino i requisiti dell’immediata applicabilità, devono, “al medesimo titolo, entrare e permanere in vigore nel territorio italiano, senza che la sfera della loro efficacia possa essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato. Non importa, al riguardo, se questa legge sia anteriore o successiva. Il regolamento fissa, comunque, la disciplina della specie”.

La soluzione che la Corte costituzionale ha dato deve, comunque, essere inquadrata in una ottica diversa da quella propria della Corte di giustizia, anche se porta ai medesimi risultati pratici: per la Corte di giustizia, che ha abbracciato la **teoria monista**, diritto comunitario (ora, dell’U.E.) e diritto interno formano un unico ordinamento, nel quale sono di grado superiore le norme derivanti dalla U.E.; per la Corte italiana, invece, che abbraccia la teoria della **molteplicità degli ordinamenti**, gli ordinamenti comunitario e interno sono distinti e separati, anche se tra loro coordinati.

L’**art. 11 della Costituzione** consente, tuttavia, la ratifica dei trattati comunitari con legge ordinaria poiché:

- tali accordi mirano al mantenimento della pace e della giustizia fra le Nazioni e
- prevede che l’Italia promuova e favorisca “le organizzazioni

(13) Realizzato con le sentenze 27 dicembre 1965, n. 98, *Acciaierie S. Michele*; 27 dicembre 1973, n. 183, *Frontini*; 30 ottobre 1975, n. 232, *ICIC*; 22 luglio 1976, n. 182, *Aosta, Bolzano, Trento e Sardegna*; 29 dicembre 1977, n. 163, *UNIL-IT*.

(14) Si tratta della sentenza 8 giugno 1984, n. 170, *Granital*.

internazionali rivolte a tale scopo" e consenta all'uopo "in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie".

Ovviamente il linguaggio del costituente va interpretato nel senso che piuttosto che di limitazioni di sovranità si deve trattare **di limitazione all'esercizio di poteri sovrani**, non essendo immaginabile una formale rinuncia alla titolarità di una parte dei poteri sovrani senza che questi vengano del tutto meno. Ciò che merita di essere notato nella sentenza Granital è il fatto che con essa la Corte ha finito per riconoscere alle leggi di ratifica e di esecuzione dei trattati comunitari la natura di legge rinforzata, nel senso della sua prevalenza sulle norme ordinarie, che cedono di fronte al diritto comunitario appunto per la maggior forza della legge di ratifica.

Proseguendo nel suo orientamento "filocomunitario" la Corte costituzionale ha poi affermata la prevalenza delle statuizioni della Corte di giustizia risultanti dalle sue sentenze interpretative ai sensi dell'art. 234 TCE (15) (ora art. 267 TFUE); questa affermazione, considerando che la Corte comunitaria era arrivata a sostenere la prevalenza del diritto della C.E. sul diritto costituzionale degli Stati membri (16), sembra vada preferibilmente letta in senso restrittivo, ravvisando in essa solo un riconoscimento del ruolo di garanzia che la Corte di giustizia ha al fine dell'uniforme interpretazione degli atti dell'U.E. (17).

2.II.3. L'attuazione in Italia del diritto comunitario.

L'adeguamento dell'ordinamento italiano al diritto dell'UE richiede, comunque, anche indipendentemente dall'obbligo di abrogare le norme contrarie ai trattati o al diritto derivato, interventi normativi sia per consentire ai regolamenti di essere posti nelle condizioni di realizzare le loro finalità, sia per trasfondere nell'ordinamento quanto stabilito nelle direttive e in certe decisioni, quando rivolte allo Stato.

Dopo un lungo periodo durante il quale si sono avuti ritardi patologici, soprattutto nell'adeguare l'ordinamento alle direttive entro

(15) È la sentenza 23 aprile 1985, n. 113, *Beca*.

(16) Si veda la sentenza in causa 11/70 del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, in *Raccolta*, p. 1125.

(17) Non sempre convincente appare altra giurisprudenza della Corte costituzionale nel periodo successivo alla sentenza Granital. Sull'argomento si v. L. COSTATO, *Trattato breve*, cit., p. 64 ss.

il termine da esse contemplato, si è adottata la c.d. legge La Pergola (n. 86 del 9 marzo 1989, che seguì un primo tentativo di organizzare il rispetto degli obblighi derivanti dal trattato contenuto nella l. n. 153 del 16 aprile 1987), che disciplinò la particolare procedura prevista per l'adattamento dell'ordinamento nazionale a quello delle Comunità.

In base alla legge La Pergola ogni anno, entro il 31 gennaio, doveva essere predisposto (a cura del Ministro senza portafoglio delle Politiche comunitarie o, ove mancasse, dal Presidente del Consiglio dei Ministri) un disegno di legge che prevedesse tutte le norme necessarie per adeguare l'ordinamento alle norme comunitarie dell'anno; naturalmente questo meccanismo, che ha funzionato, pur con non pochi ritardi, non esimeva lo Stato dall'adottare norme specifiche nel caso di atti comunitari che non consentissero l'attesa fino al 1° marzo, data entro la quale dovrebbe essere approvata la legge comunitaria.

La legge La Pergola è stata ripetutamente modificata e poi 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 poteva essa stessa contenere norme modificative od abrogative di norme interne in contrasto con quelle comunitarie od oggetto di procedura di infrazione; poteva contenere delega al governo per l'emanazione degli atti normativi 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, laddove ciò sia possibile (ad es., non si tratti di materie coperte da riserva di legge). La legge teneva, opportunamente, conto del nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e regioni previsto dall'art. 117 Cost., così che nelle materie di loro competenza esclusiva le regioni potevano dare diretta attuazione alle direttive comunitarie senza attendere atti statali di recepimento, mentre in quelle di competenza concorrente la legge comunitaria doveva indicare i principi cui le regioni (o le province autonome) dovevano attenersi nella propria attività di recepimento. Rimaneva, peraltro, la previsione del potere sostitutivo statale in caso di inerzia delle regioni, al fine di evitare una responsabilità dello Stato nei confronti della Comunità. Trattandosi di intervento meramente sostitutivo, esso era destinato a cadere allorquando la o le regioni (o province autonome) inadempienti avessero provveduto a dare attuazione alla normativa comunitaria.

La legge n. 11 del 2005 si segnalava, rispetto alla previgente legge La Pergola, anche per intervenire con maggiore incisività non solo sul piano "discendente", ovvero in sede di attuazione del diritto comunitario, ma anche su quello "ascendente", prevedendo un'attiva partecipazione del Parlamento nazionale (nonché delle regioni e province autonome) nella fase di elaborazione e formazione del diritto comunitario, onde impedire che lo Stato italiano, come spesso è accaduto, si trovasse di fronte a disposizioni comunitarie già confezionate.

A sua volta, la legge 11 del 2005 è stata abrogata e sostituita dalla **legge 24 dicembre 2012, n. 234** (in GU n. 3 del 4 gennaio 2013): la nuova legge ha, tra l'altro, ampliato i poteri del Parlamento, delle Regioni e province autonome, degli enti locali e delle stesse parti sociali nella c.d. fase ascendente, e disciplina, quali strumenti per consentire l'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello europeo, la legge di delegazione europea, contenente la delega al Governo per il recepimento delle direttive e di altri atti dell'UE nonché l'autorizzazione all'attuazione in via regolamentare di talune direttive, e la legge europea, recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE e, così, ad es., le abrogazioni o le modificazioni di norme interne che si rendano necessarie (v. gli artt. 29 s.); la legge ribadisce, altresì, il potere delle Regioni di dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza legislativa, fatto salvo il potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia, e stabilisce che le Regioni stesse sono competenti anche per la determinazione delle sanzioni amministrative destinate ad essere applicate nelle materie di loro competenza; infine, la legge contiene una serie di disposizioni sul recupero di aiuti di Stato che siano stati ritenuti illegittimi.

2.II.4. Il regime speciale previsto per l'agricoltura.

Per quanto attiene all'agricoltura, si deve ricordare che durante il negoziato che doveva dare origine alla Comunità economica europea, si discusse a lungo sull'opportunità di escludere i prodotti agricoli dal mercato comune che si voleva creare con il trattato — considerando che le politiche agricole degli Stati negoziatori erano assai diverse tra loro, anche se caratterizzate, sia pure in vario modo, da un non trascurabile protezionismo — ma alla fine prevalse l'idea che non si potevano escludere da un sistema, così rilevante anche sotto il profilo

politico, l'agricoltura e i suoi prodotti, e si dedicarono alcuni articoli (dal 38 al 47 (18) e, oggi, artt. da 38 a 44 TFUE) a questo argomento.

L'art. 4 TFUE elenca, tra le materie di **competenza concorrente, l'agricoltura e la pesca**, ad eccezione della conservazione delle risorse biologiche del mare, in quanto materia di competenza esclusiva dell'Unione; il trattato di Lisbona ha, inoltre, introdotto un nuovo primo comma all'art. 38 TFUE, ovvero al primo degli articoli facenti parte del Titolo III dedicato ad agricoltura e pesca, in forza del quale si dispone che "**L'unione definisce ed attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca**". È così evidente che in materia sussista una vera e propria politica dell'U.E., conformemente a quanto stabilito dal TCE prima di Lisbona, la quale, con il tempo, ha assunto il nome di P.A.C. (politica agricola comune).

Occorre, a questo punto, notare che, secondo quanto stabilito dall'art. 2, par. 2, TFUE, « quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare nuovamente la propria ». Dev'essere dunque chiaro che il concetto di competenza concorrente nel diritto U.E. è profondamente diverso da quello esistente nell'ordinamento nazionale, di cui si è detto a proposito delle competenze legislative regionali *ex art. 117 Cost.* Per il diritto U.E., infatti, la competenza concorrente non postula un concorso di norme (di principio e di dettaglio) ma una competenza solo residuale degli Stati membri, i quali possono intervenire con proprie norme giuridiche solamente se e in quanto l'U.E. abbia deciso di non adottare proprie norme.

In tema di competenze U.E. occorre altresì considerare l'odierno art. 5 TUE, il quale ribadisce principi già contenuti nel precedente art. 5 TCE:

— il **principio di attribuzione**, in forza del quale l'UE "*agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri*" (art. 5, par. 2, TUE);

(18) Si consideri che a seguito del trattato di Amsterdam alcuni degli originali articoli dedicati all'agricoltura sono stati abrogati (artt. 44, 45 e 47) perché di natura transitoria, e in modesta misura ne ha modificato i restanti.

— il **principio di sussidiarietà**, secondo il quale l'Unione, nelle materie che non sono di sua competenza esclusiva, interviene "soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione" (art. 5, par. 3). Tale principio, in certa misura già prima utilizzato dalle Istituzioni comunitarie, era stato inserito dal trattato di Maastricht per la richiesta di alcuni Stati di non consentire un progressivo allargamento dell'attività comunitaria, che portava la C.E. ad "occupare" in forma tendenzialmente esclusiva competenze che tali non erano, a volte attraverso un uso, non propriamente rispondente al dettato della norma, dell'art. 308 TCE (ora art. 352 TFUE) sulle c.d. competenze implicite che, peraltro, richiede il voto unanime del Consiglio, previa approvazione del Parlamento, e dunque non può portare a risultati se tutti i Ministri non sono d'accordo;

— il **principio di proporzionalità**, ai sensi del quale "il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati" (art. 5, par. 4, TUE)

Sembra, tuttavia, che in materia agraria le competenze dell'U.E. (di natura, come visto, concorrenti) non subiranno, come non le hanno subite fino ad ora, compressioni a seguito dell'introduzione nel trattato del principio di sussidiarietà, essendo le norme sull'organizzazione comune di mercato (OCM) e sugli aiuti diretti agli agricoltori necessariamente di dimensione europea; quanto alla politica di sostegno allo sviluppo rurale, essa risulta in misura sempre maggiore formare un semplice quadro autorizzativo delle decisioni degli Stati membri in ordine all'attuazione delle misure di sostegno contemplate dal diritto dell'UE.

Le norme del TFUE che individuano poteri e compiti dell'Unione nel settore agrario (artt. da 38 a 44), per loro natura e funzioni, non sono tutte dotate di requisiti tali da renderle immediatamente applicabili, cioè invocabili dal cittadino anche di fronte al giudice nazionale, poiché hanno, per lo più, natura programmatica; esse, inoltre, sono caratterizzate da specialità ed eccezionalità rispetto alle regole generali del trattato stesso (19).

(19) Parla di specificità e autonomia del diritto agrario comunitario anche F. GENCARELLI (con la collaborazione di A. Bandini), *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, Padova, 2000, p. 2.