

## Legalità europea ed imprese agricole e alimentari nel mercato globale

Ferdinando Albisinni

### 1.- Premessa

Il tema di questo incontro è rilevante e intrigante: “*Politica agricola comune e Tutela degli interessi finanziari dell’Unione*”.

La bella immagine contenuta nella locandina con il programma dei lavori rimanda a suggestioni squisitamente agricole, con l’evocazione di un *paesaggio agrario*, non di uno spazio astrattamente *naturale*, ma di uno *spazio coltivato, modellato dall’intervento dell’agricoltore*.<sup>1</sup>

La nuova disciplina in tema di tutela degli interessi finanziari dell’Unione è dunque anche un’occasione per riflettere su contenuto e perimetrazione della disciplina dell’agricoltura, e in definitiva dello stesso *diritto agrario*, nella misura in cui questo, oltre che diritto della produzione agricola e del territorio agricolo anche sotto profili ambientali, è

anzitutto *diritto dei mercati agroalimentari*, non solo domestici: diritto che per sua natura investe profili finanziari ed economici, come riconosciuto da ultimo anche nell’ambito della declaratoria dei settori scientifico disciplinari.<sup>2</sup>

E’ noto che in sede CUN e MIUR è attualmente in corso una riflessione sul riposizionamento dei settori disciplinari, che per il diritto agrario investe figure soggettive ed ambiti oggettivi, perimetro e definizioni, istituti e paradigmi.

Questo incontro è un’occasione per riflettere su questo processo; ed una prima osservazione mi sembra si possa e si debba proporre, preliminarmente ad ogni altra considerazione.

Da queste ultime novità legislative emerge una conferma, forte, di un dato che può darsi ormai per acquisito: a far tempo dall’introduzione della *Politica Agricola Comune* il diritto agrario non è se non è *diritto europeo*<sup>3</sup>, per tale intendendo un modo peculiare di essere ordinamento, nel quale si intersecano piano nazionale, regionale e comunitario, responsabilità dei privati ed interventi di soggetti dotati di autorità persuasiva e scientifica, oltre che di poteri nel senso classico, riducibili ad unità solo ove letti attraverso il canone di sussidiarietà (e di complessità dei soggetti regolatori), in una duplice declinazione, verticale ed orizzontale, che richiede strumenti di conoscenza ade-

(<sup>1</sup>) Laddove per *paesaggio agrario* si intenda “quella forma che l’uomo, nel corso ed ai fini delle sue attività produttive e agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale” - come mirabilmente posto in rilievo da Emilio Sereni, *La storia del paesaggio agrario*, Laterza, 1961 (tuttora di estrema attualità, e giunto alla 19<sup>a</sup> ed.).

(<sup>2</sup>) Il D.M. MIUR 4 ottobre 2000, così definisce la declaratoria del SSD: “*Jus/03 Diritto agrario*. - Il settore comprende gli studi relativi all’organizzazione ed allo svolgimento dell’attività produttiva agricola nei suoi molteplici aspetti giuridici, quale individuata dalla disciplina del codice civile, dalla legislazione speciale e dalla normativa comunitaria, con attenzione anche ai profili di diritto comparato. Gli studi attengono, altresì, alle problematiche giuridiche relative alla tutela dell’ambiente ed alla commercializzazione dei prodotti agricoli.”; il D.M. MIUR 30 ottobre 2015 n. 855, colloca il Diritto agrario all’interno del Macrosettore “12/E – Diritto Internazionale, dell’unione Europea, Comparato, dell’economia, dei Mercati e della Navigazione”, e del Settore concorsuale “12/E3: Diritto dell’economia, dei Mercati Finanziari e Agroalimentari e della Navigazione”, con questa declaratoria: “Il settore comprende l’attività scientifica e didattico-formativa degli studi relativi alla regolamentazione delle attività economiche, volti ad approfondirne i profili pubblicistici e privatistici secondo un metodo interdisciplinare, tenendo conto della dimensione plurale e multilivello della regolazione. Gli studi attengono alla disciplina delle attività dei privati e dei pubblici poteri a tutti i livelli, che riguardano lo svolgimento e la regolazione delle attività economiche: dall’industria, ai servizi pubblici, ai mercati bancari, finanziari ed assicurativi, alle infrastrutture ed ai mercati agricoli-alimentari. Il settore attiene altresì agli studi relativi all’ordinamento speciale ed autonomo della navigazione marittima, interna ed area, al diritto dei trasporti e al diritto aerospaziale”.

(<sup>3</sup>) V. in tal senso le antipatricie indicazioni di L. Costato, già in *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Cedam, 1989.

guati a questa complessa pluralità di fonti.<sup>4</sup>

La dimensione che ne risulta è quella di un' arena di regolazione, in cui regolatori, imprese, e consumatori si collocano all'interno della complessa relazione della disciplina domestica con il diritto europeo.

La novità di questo secolo (sulla spinta congiunta, *disciplinare* a partire dagli Accordi di Marrakech, e *tecnologica* in ragione delle straordinarie innovazioni nella logistica che hanno abbattuto i costi dei trasporti<sup>5</sup>), è che il diritto agrario dell'oggi è insieme *europeo* e *globale*, nel senso che la dimensione globale delle regole, oltre che del mercato, si va affermando nell'ambito non solo dell'*alimentare* ma anche dell'*agrario* nella sua declinazione insieme territoriale e produttiva, e così dell'intera *filiera agro-alimentare*, superando le tradizionali partizioni territoriali e disciplinari.

Non casualmente il nuovo Regolamento sui controlli ufficiali di alimenti e mangimi del 2017<sup>6</sup>, coevo alla Direttiva (UE) 2017/1371<sup>7</sup> oggetto di

questo incontro, si applica a tutto il ciclo della produzione agricola, non solo a quella con destinazione alimentare, coinvolgendo autorità europee ed extraeuropee in responsabilità condivise<sup>8</sup>; e per altro verso la recente proposta di Direttiva contro le pratiche sleali nella filiera alimentare<sup>9</sup> adotta come propria base giuridica l'art.43.2. del TFUE, cioè la norma del Trattato relativa alla PAC ed all'Organizzazione comune dei mercati agricoli.

Politica agricola e politica alimentare si confermano così, sotto più profili, quali componenti di un'unica complessa filiera. E ben a ragione l'Associazione Italiana di Diritto Alimentare ha dato il proprio patrocinio ai lavori di questo incontro, che direttamente investono tematiche congiunte di *diritto agro-alimentare*.

Da ciò il titolo di questo contributo, articolato attorno a tre poli:

a) legalità europea, governo della legge, *rule of law*<sup>10</sup>;

(<sup>4</sup>) In argomento, per ulteriori indicazioni, si rinvia a F. Albisinni, *Interpretazione conforme al Diritto UE e Diritto Agrario: Verso un Diritto Comune dell'Agricoltura*, in A. Bernardi (a cura di), "L'interpretazione conforme al diritto dell'unione europea - profili e limiti di un vincolo problematico", Napoli, Jovene, 2015, p. 237-274.

(<sup>5</sup>) Comprendendo nell'innovazione, secondo il ben noto modello elaborato da J.A.Schumpeter, *Teorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Berlino, 1946 (trad.it., *Teoria dello sviluppo economico*, Milano, 2002), non solo l'introduzione di nuovi prodotti, di nuove qualità dei prodotti o di nuovi metodi di produzione, ma anche l'apertura di un nuovo mercato, l'accesso a nuove fonti di approvvigionamento, ovvero una diversa organizzazione dell'industria quali l'acquisto di una posizione monopolistica o la rottura di una posizione monopolistica; fenomeni questi tutti largamente presenti nell'evoluzione del sistema agroalimentare ed agroindustriale degli ultimi decenni.

(<sup>6</sup>) Regolamento (UE) 2017/625, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Per alcuni primi commenti sui profili fortemente innovativi di questo regolamento v. i lavori discussi nel corso dell'Incontro organizzato dall'AIDA in Roma il 28 maggio 2018, pubblicati in q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2018, con contributi di F. Albisinni, G. Pisciotta, S. Carmignani, F. Aversano, A. Germanò, A. Lupo.

(<sup>7</sup>) Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, pubbl. sulla GUUE del 28 luglio 2017, che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 6 luglio 2019 (art. 17 della dir.).

(<sup>8</sup>) Per ulteriori indicazioni in argomento, v. F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2018, 11.

(<sup>9</sup>) Commissione Europea, Bruxelles, 12 aprile 2018, COM(2018) 173 final, Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare.

(<sup>10</sup>) Con la consapevolezza, peraltro, della polisemia ed intrinseca incertezza della stessa espressione *rule of law*. In argomento v. per tutti F. Viola, *Rule of law. Il governo della legge ieri ed oggi*, Giappichelli, 2011; nella prospettiva dell'analisi economica del diritto v. le osservazioni proposte dall' Economist nel numero del 13 marzo 2008, nel commento *Economics and the rule of law. Order in the jungle*, che si apre con questa dichiarata confessione: «"Am I the only economist guilty of using the term [rule of law] without having a good fix on what it really means?" asks Dani Rodrik of Harvard University. "Well, maybe the first one to confess to it"».

b) impresa agricola;  
c) mercato globale, per tale intendendo non solo lo spazio del commercio, ma la sua regolazione, *“il cappello a due punte della coppia di carabinieri che si vedono passare sulla piazza”* - per riprendere la celeberrima sintesi di Luigi Einaudi<sup>11</sup>.

## 2.- La Direttiva 2017/1371 e la legalità europea

L'attenzione ai temi qui discussi muove dalla consapevolezza che entro poco più di un anno, il 6 luglio 2019, dovranno essere adottate le disposizioni nazionali intese ad adeguare l'ordinamento italiano alle novità introdotte dalla Direttiva (UE) 2017/1371 sul ricorso al diritto penale per *“la lotta alla frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione Europea”*.<sup>12</sup>

La base giuridica in forza della quale è stata adottata la direttiva è l'art. 83.2. TFUE<sup>13</sup>, norma flessibile, rinvio mobile, che consente l'adozione di *“norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni del settore in questione”*, *“Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazio-*

*ne efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione”*.

La disciplina penalistica di fonte europea, in tema di lotta alle frodi che ledono interessi finanziari europei, si propone dunque non per sé sola, ma con una *perimetrazione mobile*, che ne valorizza la natura di *strumento al fine* di garantire l'efficacia delle politiche comuni.

Come è noto, la Politica Agricola Comune, già a partire dalle prime misure adottate a far tempo dagli anni '60 del secolo scorso, è politica che ha fortemente unificato (ed in larga misura centralizzato) le scelte in questo settore, impegnando rilevanti risorse finanziarie europee. Tant'è che il Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità<sup>14</sup>, nel dettare norme sulle sanzioni amministrative applicabili all'illecita utilizzazione di risorse finanziarie comunitarie, osserva nelle premesse che *“le misure e sanzioni comunitarie adottate nel quadro della realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune costituiscono parte integrante dei regimi di aiuto”*.

E' pur vero che i più recenti regolamenti europei, nei primi due decenni del secolo presente, con il

(<sup>11</sup>) L. Einaudi, 1944: *“Tutti coloro che vanno alla fiera, sanno che questa non potrebbe avere luogo se, oltre ai banchi dei venditori, i quali vantano a gran voce la bontà della loro merce, e oltre la folla dei compratori che ammira la bella voce, ma prima vuole prendere in mano le scarpe per vedere se sono di cuoio o di cartone, non ci fosse qualcos'altro: il cappello a due punte della coppia dei carabinieri che si vede passare sulla piazza, la divisa della guardia municipale che fa tacere due che si sono presi a male parole, il palazzo del municipio, col segretario e il sindaco, la pretura e la conciliatura, il notaio che redige i contratti, l'avvocato a cui si ricorre quando si crede di essere a torto imbrogliati in un contratto, il parroco, il quale ricorda i doveri del buon cristiano, doveri che non bisogna dimenticare nemmeno in fiera”*.

(<sup>12</sup>) V. *supra* nota 7.

(<sup>13</sup>) Va detto che l'originaria proposta della Commissione (11.7.2012 COM(2012) 363 final) era stata formulata assumendo come base giuridica l'art. 325.4 del TFUE, vale a dire la norma che in via generale prevede misure dissuasive contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno invece congiuntamente ritenuto che la base giuridica corretta per l'introduzione di definizioni in materia penale e di sanzioni penali fosse quella di cui all'art. 83.2. TFEU, vale a dire la norma contenuta nel Capo 4, relativo alla *“Cooperazione giudiziaria in materia penale”*, mirando la direttiva ad introdurre norme destinate ad operare appunto nella specifica sede giudiziaria penale, e non soltanto ad esempio in sede amministrativa di gestione delle erogazioni finanziarie. V. in argomento le osservazioni critiche, in prospettiva penalistica, di A. Spena, *La protezione penale degli interessi finanziari UE: considerazioni sparse a un anno dalla Direttiva 2017/1371*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2018, il quale sottolinea come la scelta dell'art. 325 come base giuridica sarebbe risultata più efficace al fine di evitare possibili ostacoli e ritardi in sede di attuazione nazionale.

(<sup>14</sup>) Regolamento (Ce, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, tuttora vigente; richiamato nel considerando (2) della dir. 2017/625.



disaccoppiamento e la determinazione dei massimali nazionali<sup>15</sup>, hanno reso manifesto l'emergere di una pur parziale, ma significativa, *rinazionalizzazione delle politiche agricole*.

Ma a tutt'oggi, pur essendo l'agricoltura espressamente indicata fra le materie di competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri ai sensi dell'art. 4.2. TFUE, l'Unione continua ad esercitare in modo assai ampio e penetrante la propria competenza ex art. 2.2. TFUE.

D'altro canto, anche quando l'Unione ha reintrodotto nuovi spazi disciplinari e definitivi per gli Stati – come, ad esempio, avvenuto in misura significativa con la definizione di *attività agricola* quale modificata dal nuovo regolamento sugli aiuti diretti del 2013<sup>16</sup>, lì ove questo ha previsto che “1. Ai fini del presente regolamento si intende per: ... (c) "attività agricola": ... iii) lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione;”<sup>17</sup> – l'Italia non ha compiutamente utilizzato la competenza disciplinare e conformativa ad essa assegnata<sup>18</sup>.

Sicché, nell'oggi, pur dopo le novità introdotte con le riforme del 2003 e del 2013, il settore agricolo europeo resta settore largamente oggetto di misure unificate ed unitarie prima ancora che

armonizzate, e come tale ad esso resta pienamente applicabile il presupposto di cui all'art. 83.2. TFUE, vale a dire l'esigenza di un ravvicinamento delle disposizioni in materia penale al fine di garantire l'attuazione efficace delle politiche dell'Unione; tenuto altresì conto dell'assai rilevante percentuale del bilancio europeo tuttora destinata alla PAC.

In questa prospettiva, l'analisi dell'impatto della nuova Direttiva, pur avendo questa come proprio dichiarato oggetto quello, propriamente penalistico, della “definizione di reati e sanzioni in materia di lotta contro la frode ed altre attività illegali”<sup>19</sup>, non investe esclusivamente specificità e profili penalistici<sup>20</sup>, ma prima ancora pone quesiti relativi alla disciplina sostanziale dei settori nei quali operano le politiche dell'Unione di cui si vuole garantire l'efficace attuazione<sup>21</sup>.

Quanto all'*agricoltura*, ed alla Politica Agricola Comune, proprio la soggezione dei comportamenti di impresa ad una disciplina sanzionatoria penalistica dichiaratamente mobile nei contenuti, nell'ambito applicativo, nel suo stesso perimetro, conferma il *Diritto agrario* come disciplina di confine, difficilmente riducibile entro gli angusti confini del fondo rustico, ma piuttosto per sua stessa natura luogo di incontro, confronto, dialogo, conflitto, fra plessi normativi aventi caratterizzazioni,

(15) In proposito è sufficiente richiamare le riforme della PAC, operate con i ben noti regolamenti del 2003 complessivamente conosciuti con il nome di MTR, e con i regolamenti di fine 2013.

(16) Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune.

(17) Art.4.1.c) del Reg. n. 1307/2013, cit., il cui testo completo in tema di “attività agricola” recita: “1. Ai fini del presente regolamento si intende per: ... (c) "attività agricola": i) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli; ii) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione; o iii) lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione;”.

(18) In argomento, per ulteriori indicazioni sulle scelte disciplinari operate dall'Unione e dall'Italia, e sulla mancata utilizzazione da parte del governo italiano dell'originale e rilevante disposizione introdotta dall'art. 4.1.c) del cit. reg. n. 1307/2013, v. F. Albisinni, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in *Riv.ital.dir.pubbl.com.*, 2014, 967.

(19) Così l'art. 1 della dir. 2017/1371, rubricato “Oggetto”.

(20) Pur assai rilevanti; v. in argomento la puntuale analisi di A. Spena, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit.

(21) V. in argomento le relazioni di G. Pisciotta, A. Jannarelli, L. Russo, A. Tommasini, G. Galasso, R. Alessi, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2018.

oggetto e strumenti non necessariamente omogenei, ricondotti ad unità dal riferimento a quella “*natura delle cose*”, che per sé non è riducibile entro schemi predisposti.

Ne emerge una dimensione di *legalità europea*, di *rule of law*, che lungi dall'esaurirsi in un primato dell'aspetto repressivo, ne costruisce le categorie fondanti, a partire da quella centrale identificata come “*frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*”<sup>22</sup>, sulla base delle finalità e definizioni delle discipline sostanziali, nel rispetto delle quali devono essere utilizzate le risorse finanziarie ed i beni dell'Unione.

La Direttiva 2017/1371 pone così all'attenzione degli studiosi e degli operatori le tre aree problematiche già richiamate, che possono essere ulteriormente precisate come:

- a) servente e strumentale;
- b) di attività di impresa e di individuazione dei beni protetti;
- c) di amministrazione diffusa nel mercato globale.

La dimensione *servente o strumentale*, certamente e dichiaratamente sussistente alla stregua della base giuridica dichiarata<sup>23</sup>, è quella volta a indagare sugli esiti della Direttiva nell'ambito di una politica europea, la PAC appunto, che assorbe importanti risorse finanziarie europee, e che pone con evidenza la questione, affrontata dall'art. 3 della Direttiva, relativa alla possibile appropriazione indebita o ritenzione illecita di fondi o beni “*coperti*” dal bilancio dell'Unione, ovvero la distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, laddove ai sensi dell'art. 2 della Direttiva: “a) per «interessi finanziari dell'Unione» si intendono *tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù*: i) del bilancio dell'Unione; ii) dei bilanci di istituzioni, organi e organismi

dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questo direttamente o indirettamente gestiti e controllati”.

È dunque una funzione *strumentale*, tesa ad assicurare effettività, efficacia, alle politiche di spesa dell'Unione, ma proprio perché *servente*, pone un problema di configurazione degli strumenti e della loro relazione con il tessuto disciplinare esistente.

### 3.- Attività di impresa e codificazione unificante

La Direttiva 2017/1371 espressamente sottolinea l'intento di unificazione e riordino sistematico.<sup>24</sup>

L'elemento di progressiva unificazione sistemica delle fattispecie di *frode* e delle *sanzioni* in tema di *lesione degli interessi finanziari dell'Unione* è certamente uno degli elementi identitari e connotanti di questo rilevante intervento legislativo, ed assume contenuto e significato esemplari, oltre che in riferimento al proprio specifico e dichiarato oggetto, perché si colloca all'interno dell'ampio processo di sistemazione e innovazione disciplinare, vivace, diffuso, penetrante, che ormai da alcuni anni caratterizza l'attività del legislatore europeo.

Emerge qui una singolare *aporìa*: per un verso questa Unione Europea appare sempre più lacerata da logiche nazionali, sovraniste, divisive, che sembrano aver smarrito l'originale ispirazione di Comunità; per altro verso sempre più l'Unione si muove all'interno di un programma forte e serrato di unificazione attraverso regole comuni, che, pur senza dichiararlo e senza le formule solenni della Costituzione per l'Europa o di nuovi trattati, esprime un'evidente pratica comune, ed induce a riconsiderare gli stessi paradigmi tradizionali di disegno della sovranità nazionale.

<sup>(22)</sup> Art.3.2. dir. 2017/1371.

<sup>(23)</sup> Non casualmente il considerando (35) della Direttiva sottolinea il rispetto del principio di *sussidiarietà* quale enunciato dall'art. 5 TUE, ponendo in rilievo che “La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo”.

<sup>(24)</sup> V. considerando (3), (4), (10), (11) della Direttiva, quanto alla necessità di proseguire nel ravvicinamento delle disposizioni di diritto penale degli Stati membri in materia, e di introdurre definizioni comuni sia quanto alle fattispecie ed ai soggetti, sia quanto agli elementi costitutivi dei reati in esame.

La Direttiva sulla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione, dunque, non sta per sé sola, ma si colloca all'interno di un attivismo legislativo, continuo, quasi straripante, ancor più rimarchevole se confrontato alle incertezze, difficoltà, e continue vischiosità del legislatore nazionale.

Dalle fonti europee sgorgano corpose discipline, che colmano i bacini nazionali.

È sufficiente qui ricordare, solo per cenni e per restare nell'ambito delle questioni oggetto di questo incontro:

- il Regolamento sull'etichettatura del 2011<sup>25</sup>, con tutto quanto ne è seguito sul piano delle discipline nazionali, di attuazione e sanzionatorie;<sup>26</sup>
- il Regolamento sui prodotti di qualità del 2012<sup>27</sup>, con l'innovativa disciplina dei c.d. "controlli ex officio", incidente su istituzioni e procedimenti nazionali;
- le riforme del dicembre 2013, con le rinnovate definizioni di attività agricola e di agricoltore attivo, con l'ulteriore riordino della OCM unica e la riscrittura dei sistemi di controllo;<sup>28</sup>

- il Regolamento sul trattamento dei dati del 2016<sup>29</sup>;

- il nuovo Regolamento sui controlli ufficiali del 2017, con quanto esso comporterà anche sul piano delle autorità nazionali ed extranazionali e dei relativi procedimenti;<sup>30</sup>

- da ultimo, nel dicembre 2017 il Regolamento omnibus<sup>31</sup>, con un intervento così penetrante sulle regole di concorrenza, da indurre la Commissione Europea a manifestare pubblicamente il proprio dissenso;

- ed ancora, per ricordare solo due delle iniziative in corso in ambito agro-alimentare, la proposta di nuovo Regolamento sulla "Trasparenza e sostenibilità della Risk Assessment nella catena agroalimentare"<sup>32</sup>, e la proposta di Direttiva sulle "Unfair Trading Practices" nella *agri-food chain*<sup>33</sup>.

Il rilevante intervento legislativo unionale ha certamente effetti sul *merito* della regolazione, lì ove la *centralizzazione regolatoria*, pur se articolata per "settori"<sup>34</sup>, incide in misura significativa su istituti e definizioni risalenti degli ordinamenti domestici: basti pensare ad esempio, con riferimento

(<sup>25</sup>) Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

(<sup>26</sup>) Per un commento sui provvedimenti italiani in tema di etichettatura successivi al Reg. n. 1169/2011, v. L. Costato-F. Albisinni-V. Rubino-S. Rizzioli-M. Minelli, *L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d. legisl. n. 145 del 2017)*, in *Studium Juris*, 2018, n. 6-7-8.

(<sup>27</sup>) Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

(<sup>28</sup>) Sono i ben noti regolamenti del dicembre 2013, congiuntamente pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 17 dicembre 2013, che hanno in più punti innovato sulla disciplina all'epoca vigente, e così: il Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); il Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune; Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune; Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

(<sup>29</sup>) Regolamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

(<sup>30</sup>) V. *supra* note 6 e 8.

(<sup>31</sup>) Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017.

(<sup>32</sup>) Commissione Europea, Bruxelles, 11 aprile 2018, COM(2018) 179 final, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare.

(<sup>33</sup>) V. *supra* nota 9.

(<sup>34</sup>) In argomento, v. le suggestive considerazioni, pur tra loro non omogenee, proposte in occasione dell'incontro organizzato presso l'Università di Roma 3 nell'aprile 2005, «Dalla codificazione "di sistema" alla decodificazione, al riordino ed alla codificazione "di settore"», con relazioni di N. Irti, M. A. Sandulli, S. Mazzamuto, P. Castronovo, G. Morbidelli, M. Lipari, S. Amorosino.

alla direttiva qui in esame, alla definizione di “*funzionario pubblico*”.<sup>35</sup>

Nel medesimo tempo l'intervento unionale, prima ancora di investire i singoli profili disciplinari, definisce il calendario e le stesse priorità della legislazione nazionale, proponendosi come *codificazione unificante*<sup>36</sup>.

Sicché, deve prendersi atto che la legislazione europea opera – e con particolare rilievo nella disciplina della filiera agro-alimentare – oltre che sul piano delle *fonti* e dei *contenuti*, sulle *scelte di priorità e di impianto*<sup>37</sup>.

La costruzione tradizionale del rispetto dei “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” ex art. 117 cost. comma 1, ed anche quella delle ripartizioni in aree di competenza, non appaiono più idonee a tratteggiare compiutamente un quadro di governo delle attività di impresa.

Come sottolineato da un lucido saggio già alcuni anni fa<sup>38</sup>, regole e principi di fonte europea costituiscono nell'oggi essenziale parametro dell'azione amministrativa, penetrando all'interno di quelli che erano tradizionalmente ritenuti presidi di sovranità.

La stessa giurisprudenza amministrativa ha confermato ancora di recente, con l'autorevolezza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, la

diretta operatività delle regole europee anche nell'ambito dell'esercizio della funzione giurisdizionale, con l'attribuzione ai Giudici di poteri e competenze non solo dichiarativi, ma di sostanziale *governance* e bilanciamento di interessi, in una prospettiva che assume di rinvenire diretta legittimazione proprio nelle regole europee di sistema.<sup>39</sup>

Per converso, anche le aree riservate alla competenza esclusiva dell'Unione, o quelle di competenza concorrente ove l'Unione esercita poteri prevalenti ex art. 2.2. TFUE, ed in cui la normativa è introdotta con regolamenti e non con direttive, sempre più prevedono un intervento integrativo del legislatore nazionale, secondo quella che ormai da alcuni anni è esperienza comune in sede di attuazione della PAC.

Il tema si pone non soltanto nell'area delle sanzioni, riservate alla competenza nazionale<sup>40</sup>, ma anche nell'area stessa della definizione ed individuazione dei beneficiari delle misure introdotte da regolamenti UE. Basti pensare in proposito alle definizioni di “*attività agricola*”, “*agricoltore in attività*”, “*pratiche agricole benefiche per il clima e per l'ambiente*”, di cui all'ultimo regolamento in tema di aiuto unico del 2013<sup>41</sup>, che lascia ampio spazio alle scelte disciplinari nazionali, cui rinvia espressamente<sup>42</sup>.

<sup>(35)</sup> V. *infra* par. 4.

<sup>(36)</sup> Per ulteriori indicazioni in argomento v. F. Albisinni, *Codice agricolo e codificazioni di settore*, in *Riv.dir.agr.*, 2005, I, 419; Id., *Il Regolamento 2017/625*, cit.

<sup>(37)</sup> Come efficacemente osservato, con riferimento specifico alle innovazioni istituzionali, oltre che di merito della regolazione, introdotte in tema di governo della sicurezza alimentare dal Regolamento (CE) n. 178/2002, da S. Cassese, *Per un'Autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, 2002, p.16.

<sup>(38)</sup> M. P. Chiti, *Le peculiarità dell'azione amministrativa per anticomunitarietà*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 2008, 477.

<sup>(39)</sup> Il riferimento è alla nota decisione in tema di *perspective overruling* del Consiglio di Stato, Ad. Plen., sentenza 22 dicembre 2017, n. 13, in *Foro it.*, 2018, III, 145; per ulteriori indicazioni sulla decisione v. F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625*, cit.

<sup>(40)</sup> Si v. in proposito i recenti decreti legislativi in tema di violazione della normativa sull'etichettatura, sulle dichiarazioni nutrizionali, sulla produzione ed etichettatura dei prodotti BIO, tutti adottati in esito all'emanazione di regolamenti europei: D.Lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, recante la “Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011”; D.Lgs. 7 febbraio 2017, n. 27, “Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari”; D.Lgs., 23 febbraio 2018, n. 20, “Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica”.

<sup>(41)</sup> V. gli artt. 4, 9, 10, 43, del Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio, 17 dicembre 2013, n. 1307/2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori.

<sup>(42)</sup> Spazi peraltro ben poco utilizzati dal nostro Paese, che pur essendo il Paese delle *100 agricolture*, si è sostanzialmente fermato ad una banalizzante uniformità di approccio in sede di adozione degli atti esecutivi della riforma della PAC del 2013; v. *supra* nota 18.



Il diritto europeo – come si è anticipato<sup>43</sup> – si conferma così modo peculiare di essere ordinamento, ove si intersecano più piani di regolazione, operanti attraverso una complessa pluralità di fonti.

Con la Direttiva (UE) 2017/1371 il pendolo appare nuovamente rivolto in direzione della *centralizzazione regolatoria*, nella misura in cui questa direttiva introduce specifiche prescrizioni che gli Stati membri sono chiamati ad adottare, in riferimento – fra l'altro – alle definizioni di frode, riciclaggio, utilizzo di documenti falsi, inesatti o incompleti, istigazione e favoreggiamento, alla misura ed al contenuto delle sanzioni, e finanche ai termini di prescrizione ed alle aggravanti<sup>44</sup>.

L'attività di impresa, e quella dell'impresa agricola ed agroalimentare per quanto qui di specifico interesse, si svolge (e sempre più dovrà svolgersi) all'interno di un quadro di regole uniformi, anche sanzionatorie, le cui linee ed i cui contenuti sono determinati dal congiunto operare di una pluralità di fonti europee e domestiche, all'interno di un dichiarato disegno di unificazione sistemica.

#### 4.- Le nuove definizioni

In questo disegno disciplinare assumono rilievo esemplare le definizioni introdotte dalla Direttiva, e fra queste l'introduzione di una nozione funzionale di “*funzionario pubblico*”<sup>45</sup>, con un perimetro che largamente supera, sul piano soggettivo la tradizionale distinzione fra *pubblico* e *privato*, e

sul piano geografico e territoriale gli stessi confini dell'Unione Europea, e di una nozione di *beni protetti*, che esprime una rinnovata sensibilità ed attenzione a profili di sistema, ma che con ciò stesso apre spazi di incertezza.

Quanto ai profili soggettivi, è sufficiente considerare che “4. *Ai fini della presente Direttiva, s'intende per «funzionario pubblico»: (a) un funzionario dell'Unione o un funzionario nazionale, compresi i funzionari nazionali di un paese terzo ... [e] (b) qualunque altra persona a cui siano state assegnate o che eserciti funzioni di pubblico servizio che implicino la gestione degli interessi finanziari dell'Unione, o decisioni che li riguardano, negli Stati membri o in paesi terzi*”<sup>46</sup>.

Si tratta di definizione che costituisce elemento decisivo per la qualificazione soggettiva anche in ambiti di diritto interno, con rilevanti conseguenze in tema di competenze e responsabilità penali.

In essa sono compresi, ad esempio, dipendenti e collaboratori degli enti di certificazione, soggetti privati (società di capitali) che esercitano funzioni pubbliche, ovvero dipendenti e collaboratori dei Consorzi di tutela delle DOP e IGP, anch'essi soggetti privati (consorzi volontari tra imprese) che svolgono funzioni lato sensu pubblicistiche.<sup>47</sup>

Come è noto, con riferimento specifico ai *mercati agroalimentari*, il tema dell'affidamento a soggetti privati di compiti di rilievo pubblicistico (quali i controlli, le certificazioni, l'attribuzione di specifiche qualità ed idoneità), ha assunto rilievo peculiare, nella misura in cui in questi mercati le *certezze pubbliche*, intese nel senso di certezze e sicurezze provenienti da un soggetto pubblico, vengono affiancate ed in misura crescente sostituite

<sup>(43)</sup> V. *supra* par. 1 e richiami *ivi*.

<sup>(44)</sup> V. le disposizioni del titolo II e del titolo III della Direttiva (UE) 2017/1371.

<sup>(45)</sup> Art. 4.4. della direttiva.

<sup>(46)</sup> Art. 4.4. lett. b) della direttiva.

<sup>(47)</sup> Giova in proposito ricordare che, nel nostro Paese, già la Legge 12 dicembre 2016, n. 238, rubricata “Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino”, all'art. 41 che regola i Consorzi di tutela, attribuisce la qualifica di *agenti di pubblica sicurezza* agli agenti vigilatori dei Consorzi che svolgono funzioni di *vigilanza nella fase del commercio*, con quanto ne segue in ordine a competenze e responsabilità di tali soggetti, anche in riferimento agli obblighi di rapporto e di denuncia.



tuite – per un ampio perimetro di prodotti, non soltanto DOP e IGP<sup>48</sup> – da *certezze, private* per la fonte e per i soggetti da cui provengono, ma pur sempre *pubbliche* per i *bisogni* cui rispondono<sup>49</sup> e per le funzioni che svolgono nell'ordinato svolgimento delle relazioni economiche<sup>50</sup>.

In un'area di regolazione particolarmente sensibile e reattiva, quale quella dell'agro-alimentare,<sup>51</sup> la gerarchia delle fonti nei decenni di fine ed inizio secolo ha dovuto fare i conti con un "processo di *destatalizzazione del diritto*"<sup>52</sup>, che ha visto l'ingresso di nuovi soggetti, non collocabili nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, ma variamente accreditati di una competenza affermata sul versante della tecnicità<sup>53</sup> ed individuati quali "soggetti privati svolgenti pubbliche funzioni"<sup>54</sup>.

La definizione di "*funzionario pubblico*" introdotta dalla Direttiva 2017/1371, pur dettata a fini penalistici in ragione del dichiarato oggetto della direttiva, e della sua dichiarata specificità, segna sul piano generale del sistema delle *responsabilità* e delle *certezze* una ricomposizione, che dalla "*destatalizzazione del diritto*" riporta i soggetti chiamati a svolgere funzioni di interesse pubblico nell'ambito di responsabilità squisitamente pubbliche, legate ai principi di certezza e di affidamento, a prescindere dalla natura soggettiva.

La funzione sostanziale svolta, e dunque la natura delle cose di risalente agraristica memoria, prevale così sulla forma assunta dal soggetto operante.

E' pur vero che la formula utilizzata negli artt.3 e

(48) Si veda, a titolo esemplificativo, la disciplina europea per i prodotti biologici (Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, da ultimo abrogato con effetto dal 1 gennaio 2021 dal Regolamento (UE) 2018/848 del n. 30 maggio 2018), la disciplina nazionale per i prodotti da agricoltura integrata (introdotta ai sensi dell'art. 2 della Legge 3 febbraio 2011, n.4), i numerosi sistemi di qualità regionali; i nuovi sistemi di qualità unionale e nazionale introdotti dal nuovo Regolamento (UE) n. 1151/2012, cit.; in argomento per ulteriori indicazioni v. F. Capelli, *Prodotti agroalimentari di qualità: controlli e responsabilità*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 4-2011, p. 28; F. Albisinni, *Strumentario*, cit., cap. XI.

(49) Tant'è che in questi anni il contenzioso relativo alle decisioni adottate in tema di certificazione dagli organismi privati di certificazione dei prodotti alimentari si è in larga misura svolto innanzi ai giudici amministrativi, a conferma della natura sostanzialmente pubblica delle decisioni di certificazione (o, reciprocamente, di diniego di certificazione) adottate da questi organismi rispetto ai produttori da essi controllati.

(50) Funzioni che collocano l'autoregolazione nell'ambito di più sottoinsiemi, in ragione della relazione, di separazione ovvero di integrazione, presupposizione o richiamo rispetto all'intervento di regolazione pubblica, come ha ben sottolineato N. Rangone, *Declinazioni e implicazioni dell'autoregolazione: alla ricerca della giusta misura tra autonomia privata e pubblico potere*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 4-2011, p. 39.

(51) Se è vero - come bene ha osservato D. Gadbin, *La qualité de la production du produit de base en droit communautaire agricole*, in *Le produit agro-alimentaire et son cadre juridique communautaire*, Rennes, 1996, a p.172 - che "le consommateur entretient évidemment un rapport plus intime avec sa nourriture qu'avec les produits non alimentaires" [cors. agg.].

(52) Cfr. A. Moscarini, *Le fonti dei privati*, in *Giur.Costit.*, 2010, 1895; con specifico riferimento ai profili legati all'accreditamento, v. Id., *L'accreditamento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le "Fonti" di produzione privata*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2012, p. 23. Quanto all'emergere di nuovi modelli, v. le suggestive riflessioni di A. Pizzorusso in P. Passaglia, *Il sistema delle fonti del diritto: intervista ad Alessandro Pizzorusso a proposito della nuova edizione del suo commento per lo Scialoja-Branca-Galgano*, in *Foro.it.*, 2011, V, 156.

(53) Cfr. A. Zei, *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Milano, 2008. Con riferimento ai più recenti sviluppi in tema di definizione ed implementazione di standard di fonte privata, v. di recente le originali analisi di P. Verbruggen - T. Havinga (eds.), *Hybridization of Food Governance*, 2017, Edward Elgar Publishing.

(54) In tal senso si veda, con specifico riferimento all'affidamento di compiti di certificazione e controllo ai Consorzi di tutela dei vini di qualità, l'ordinanza pronunciata già oltre dieci anni fa dal TAR Lazio, Sez. II-ter, 26 aprile 2004, n. 2247, che ha respinto le doglianze di un produttore avverso l'affidamento al Consorzio di tutela del Frascati di tali compiti, con la seguente esemplare motivazione: "I Consorzi di tutela svolgono funzioni lato senso pubblicistiche". Si veda altresì A. Fioritto, *Certezze pubbliche prodotte dai privati: il caso delle denominazioni protette dei vini*, in *Giornale di dir.amm.*, 9/2011, p. 974, quanto agli organismi privati di certificazione nel settore agroalimentare, in riferimento ad altra vicenda giudiziale decisa nel 2011 dal TAR Lazio, che ha riconosciuto la terzietà di una società operante come organismo di certificazione nel settore vitivinicolo, respingendo la censura di conflitto di interesse sollevata in riferimento alla presenza nel capitale di tale società della Federazione nazionale dei consorzi di tutela di vini a denominazione di origine.

4 della Direttiva, nell'introdurre le definizioni, e fra queste quella di "funzionario pubblico", precisa che tali definizioni devono intendersi operanti "ai fini della presente direttiva".

Ma si tratta di definizioni che, pur formalmente dettate in riferimento ad un singolo provvedimento legislativo, tendono in realtà a costituirsi come *corpus* unitario ed omogeneo, di applicazione generalizzata, secondo prassi ricorrenti e comuni in sede europea, largamente presenti nei regolamenti in materia agricola ed alimentare.

Così, per citare solo due esempi, di ambito rispettivamente agricolo ed alimentare:

- l'art. 2 del Regolamento (CE) n. 1782/2003<sup>55</sup> (ed attualmente l'art. 4 del Regolamento (UE) n. 1307/2013<sup>56</sup>); e

- gli artt. 2 e 3 del Regolamento (CE) n. 178/2002;

nell'introdurre definizioni rilevanti e innovative, sembrano apparentemente delimitarne l'ambito applicativo, utilizzando la formula «*Ai fini del presente regolamento*», abituale nella normativa comunitaria, anche in ragione dei meccanismi di attribuzione alla Comunità di competenze legislative specificamente determinate.

In realtà, la dichiarata tendenza espansiva di questi provvedimenti attribuisce a tale formula un significato che è solo di apparente delimitazione di campo, stante l'assai estesa area di applicazione delle definizioni in discorso.

Analogamente avviene con l'utilizzo di tale formula nei primi articoli della Direttiva 2017/1371.

Così operando, questi atti di *Centralizzazione regolatoria* finiscono con l'introdurre *istituti giuridici comuni* nella disciplina europea, che penetrano in modo significativo, e ben più incisivo che in passato, in aree sin qui saldamente presidiate dalla disciplina di diritto interno.

Sul piano territoriale e geografico, poi, la definizione di "funzionario pubblico", con l'inclusione in tale definizione dei "funzionari nazionali di un paese terzo"<sup>57</sup> e di "qualunque altra persona cui siano state assegnate o che eserciti funzioni di pubblico servizio che implicino la gestione degli interessi finanziari dell'Unione, o decisioni che li riguardano, negli Stati membri, o in paesi terzi"<sup>58</sup>, conferma il superamento dei confini dell'Unione Europea<sup>59</sup> – superamento già operato dal Regolamento 2017/625 sui controlli<sup>60</sup> – e rimanda al tema della *globalizzazione*<sup>61</sup>.

5.- *L'individuazione dei beni protetti*

Quanto ai beni *protetti* dalla Direttiva, spazi di rilevante novità, pur nella sinteticità delle definizioni, si aprono con l'introduzione della definizione di "interessi finanziari dell'Unione", lì ove questi vengono definiti includendovi: "Tutte le entrate, le spese e *i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù: i) del bilancio dell'Unione; ii) dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione ...*".<sup>62</sup>

## 5.- L'individuazione dei beni protetti

Se per entrate e spese l'individuazione dovrebbe risultare agevole, il riferimento ai "beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti" sembra aprire spazi di incertezza particolarmente rilevanti proprio in riferimento al settore agricolo ed alimentare.

<sup>(55)</sup> Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori. E' il noto regolamento che ha introdotto il sistema dell'aiuto unico disaccoppiato.

<sup>(56)</sup> Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune.

<sup>(57)</sup> Art.4. a) della dir. 2017/1371.

<sup>(58)</sup> Art.4. b) della dir. 2017/1371.

<sup>(59)</sup> Si confronti la ben più ristretta definizione di funzionario pubblico, limitata ai soli funzionari e comunitari, prevista dall'art. 1 dell'Atto del Consiglio del 27 settembre 1996, che stabilisce un protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, in GU C313 del 23.10.1996, citato nel considerando (2) della dir. 2017/1371.

<sup>(60)</sup> Cit. *supra* nota 6; in argomento, per ulteriori indicazioni, v. F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625*, cit.

<sup>(61)</sup> V. *infra* par. 6.

<sup>(62)</sup> Art. 2.1., lett. a) della dir. 2017/1371.

Il considerando della Direttiva non forniscono chiarimenti specifici in argomento, se non con il riferimento al riciclaggio di denaro, ma l'ampia formula "*beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti*" – il cui significato di bene patrimoniale è confermato dalla versione in lingua inglese della Direttiva 2017/1371, lì ove questa recita "*assets covered by, acquired through, or due to*" – fa pensare ad un'ampia perimetrazione, che può coprire ogni sorta di bene patrimoniale, sia esso materiale o immateriale, in ragione dei suoi contenuti economici.

Si tratta di formula nuova ed originale, non presente nei precedenti atti europei finalizzati alla protezione degli interessi finanziari della Comunità, riferiti esclusivamente alla "lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari delle Comunità europee"<sup>63</sup> e alle "sanzioni amministrative riguardanti irregolarità ... che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite"<sup>64</sup>.

In riferimento alla PAC, è sufficiente citare i finanziamenti erogati nell'ambito dei PSR per l'acquisto di macchinari, attrezzature, od aziende nel caso di giovani imprenditori, per comprendere come gli spazi di possibile intervento si dilatino, comprendendo beni materiali quali macchinari ed attrezzature, ma anche complessi di beni organizzati, quali le aziende<sup>65</sup>, al cui interno si collocano beni immateriali, ivi inclusi diritti di proprietà intellettuale o situazioni soggettive attive, ad esempio rispetto ai *diritti all'aiuto* ed alle autorizzazioni all'impianto di colture vitivinicole; laddove proprio nell'area dell'*agrarità* – come ha sottolineato con grande efficacia un autorevole studioso di storia

del diritto – "La cosa ha qui perduto la neutralità del frammento muto del cosmo, non è più una sorta di vaso vuoto, ma è al contrario, carica di contenuti economici (è la *res frugifera* di cui parlano fittamente i gius-agraristi)"<sup>66</sup>.

Più in generale è proprio in riferimento alla complessità della *filiere agro-alimentare* che sembrano aprirsi ulteriori occasioni di applicazione della nuova disciplina penalistica disegnata dalla Direttiva.

Appare esemplare in tal senso il caso delle DOP e IGP, e ciò sotto due distinti profili:

i) il primo, di più agevole configurazione, della percezione di aiuti finanziari di fonte europea finalizzati ad esempio a promuovere la commercializzazione di prodotti DOP e IGP, laddove risulti in prosieguo che le somme ricevute sono state effettivamente spese per attività di promozione, ma i prodotti concretamente promossi sul mercato non rispondevano alle prescrizioni dei relativi disciplinari; sicché i produttori avevano beneficiato di aiuti finanziari in riferimento a *beni diversi* da quelli "*coperti*" dalla normativa unionale di riferimento, e dunque avevano distratto tali fondi dalla destinazione ad essi assegnata;

ii) il secondo, più complesso e di più difficile configurazione, e che tuttavia potrebbe essere individuato da una giurisprudenza penale che in sede di configurazione delle fattispecie di reato operi una lettura sistematicamente orientata del dato testuale contenuto nella direttiva, nell'ipotesi in cui, pur in assenza della percezione di aiuti finanziari, si operi una "*distrazione di beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi*"<sup>67</sup>. E così laddove ad esempio, con riferimento alla registrazione di una nuova DOP o

<sup>(63)</sup> Così il primo considerando dell' Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, in GU C316 del 27.11.1995, pag. 48; richiamato nel considerando (2) della dir. 2017/625.

<sup>(64)</sup> Così l'art. 1 del Regolamento (Ce, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, cit. supra; richiamato nel considerando (2) della dir. 2017/1371.

<sup>(65)</sup> Sull'azienda agricola, e sulla sua natura, quale complesso di beni organizzati per l'esercizio dell'impresa, che come tale comprende non solo "cose" ma beni immateriali, v. le ampie analisi di A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, già nella 1<sup>a</sup> ed. del 1995, Giappichelli, spec. i capp. V, VI, VII, VIII, IX.

<sup>(66)</sup> P. Grossi, *I beni: itinerari fra 'moderno' e 'post-moderno'*, in *Riv.trim.dir.proc.civ.*, 2012, 1059, a p. 1070.

<sup>(67)</sup> V. le diverse ipotesi di cui all'art.3 della dir. 2017/1371.



IGP, risulti in prosieguo che il gruppo richiedente o il disciplinare proposto non rispettavano quanto tassativamente prescritto dal vigente Regolamento (UE) in materia<sup>68</sup>. Sicché gli utilizzatori della denominazione, beneficiando della registrazione della DOP o IGP in assenza dei requisiti di legge, hanno distratto a fini diversi da quelli normativamente previsti un bene “coperto o acquisito in virtù del bilancio dell’Unione” (e su tale qualificazione del bene non sembrano poter sussistere dubbi, stante la natura delle DOP e IGP come *beni immateriali creati dal diritto dell’Unione*, e dunque “in virtù del bilancio dell’Unione”<sup>69</sup>)

Nell’ambito di tale seconda ipotesi si potrebbe inoltre declinare una fattispecie di “*appropriazione indebita*” a carico del funzionario dell’Unione o dello Stato membro incaricato di valutare la domanda di riconoscimento di una nuova DOP o IGP, il quale concluda favorevolmente l’istruttoria per il riconoscimento, pur in assenza dei requisiti tassativamente richiesti dalla normativa europea. La direttiva definisce “«*appropriazione indebita*» l’azione del funzionario pubblico, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di fondi o beni, tesa a impegnare o erogare fondi o ad appropriarsi di beni o utilizzarli per uno scopo in ogni modo diverso da quello per essi previsto, che leda gli interessi finanziari dell’Unione.”<sup>70</sup>

In questo caso, l’azione del funzionario dell’Unione o dello Stato membro, il quale operi a favore della registrazione di una DOP o IGP in assenza dei tassativi requisiti, e dunque operi a

favore dell’utilizzazione del bene immateriale DOP o IGP in assenza dei presupposti fissati dal legislatore europeo, consentirebbe l’appropriazione, o comunque l’utilizzazione del bene per uno scopo diverso da quello previsto, e con ciò la lesione degli interessi finanziari dell’Unione, essendo state le risorse dell’Unione impiegate in modo difforme da quanto prescritto.

Le incertezze, del resto, non riguardano soltanto i beni in quanto tali, ma la stessa utilizzazione dei fondi.

La Direttiva fa esplicito riferimento al caso della “*distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi*”<sup>71</sup>.

La giurisprudenza comunitaria, con una ben nota decisione del 2003 del Tribunale di prima istanza<sup>72</sup>, ha avuto occasione di occuparsi del caso della revoca da parte della Commissione europea di un finanziamento erogato con fondi europei per la realizzazione di impianti destinati alla produzione di succhi di frutta e di semilavorati di frutta.

In sede di successiva verifica sull’utilizzazione di tali finanziamenti, era stato accertato che le linee produttive erano state effettivamente realizzate ma che nel corso degli anni successivi all’erogazione, in ragione di modificate richieste del mercato e di nuovi indirizzi produttivi dell’impresa (ed anche in ragione di complesse vicende societarie seguite alla liquidazione di Federconsorzi, che originariamente controllava la società beneficiaria dei contributi), le tre linee produttive erano state: la prima realizzata con caratteristiche proprie della produzione di marmellate anziché di succhi

<sup>(68)</sup> Attualmente la materia è regolata dal Regolamento (UE) 21 novembre 2012, n. 1151/2012, del Parlamento Europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

<sup>(69)</sup> Secondo la richiamata definizione contenuta nell’ Art. 2.1., lett. a) della dir. 2017/1371.

<sup>(70)</sup> Art.4.3. comma 2, della dir. 2017/1371.

<sup>(71)</sup> Art. 3.2. lett. a) iii) della dir. 2017/1371.

<sup>(72)</sup> Sentenza 11 dicembre 2003, T-305/00, *Conserva Italia soc. coop. a r.l. c/ Commissione delle Comunità Europee*. La sentenza fa parte di un gruppo di tre decisioni, tutte pronunciate in pari data 11 dicembre 2003, fra le medesime parti. Gli altri giudizi recano il n. di ruolo T-186/00 e T-306/00, e sono anch’essi relativi alla revoca di contributi comunitari concessi per la realizzazione di linee di lavorazione della frutta, ma attengono a questioni relative alla fraudolenta alterazione di fatture e documenti contabili, diverse da quella qui discussa, relativa alla modifica di destinazione dell’investimento, pur regolarmente effettuato. Su questo complesso contenzioso, anche per ampi richiami alla vicenda ed ai commenti all’epoca pubblicati, v. A. Germanò – E. Rook Basile, *Diritto agrario*, in “Trattato di diritto privato dell’Unione Europea”, dir. da G. Ajani e G. A. Benacchio, Giappichelli, 2006, pp. 120 e 132.



di frutta, la seconda lasciata inattiva a far tempo da circa due anni dopo la realizzazione, e la terza destinata alla lavorazione del pomodoro.

Il Tribunale ha respinto il ricorso avverso il provvedimento di revoca dei contributi, non solo in riferimento agli impianti relativi alla lavorazione del pomodoro (laddove un'espressa previsione all'epoca vigente espressamente escludeva da contributi comunitari gli impianti destinati alla lavorazione del pomodoro, in ragione di un'eccessiva capacità produttiva di tali prodotti in sede europea)<sup>73</sup>, ma anche in riferimento agli impianti finanziati per la realizzazione di succhi di frutta ed in realtà destinati alla produzione di marmellate di frutta, pur rientrando quest'ultima fra le attività suscettibili di finanziamento<sup>74</sup>, nonché agli impianti pur realizzati ed effettivamente destinati alla produzione di succhi di frutta ma dopo circa due anni lasciati inattivi essendo stata tale attività destinata ad altra sede produttiva della società.<sup>75</sup> Tenuto conto dell'orientamento assai rigoroso espresso da questa giurisprudenza, e considerato che l'applicazione nazionale della Direttiva qui

in esame sarà chiamata a declinare la concreta individuazione di responsabilità penali per le quali sono previste pesanti pene detentive<sup>76</sup>, appare sin d'ora doveroso chiedersi – nel rispetto delle garanzie apprestate dall'art. 14 delle disp. prel. cod. civ. – se la destinazione dei beni acquisiti con fondi europei a fini diversi da quelli previsti nel provvedimento di erogazione, ma rientranti nell'attività agricola e comunque nelle attività di trasformazione e commercializzazione oggetto delle misure della PAC, configurerà la distrazione prevista dalla Direttiva, ovvero sarà considerata ammissibile all'interno di una ricostruzione complessiva ed unitaria di un'attività agricola in ogni caso esercitata.

La compiuta e coerente attuazione della Direttiva richiederà dunque al legislatore nazionale particolare sensibilità ed attenzione.

I contenuti della sottostante disciplina sostanziale delle attività cui sono destinati risorse finanziarie e beni patrimoniali, e la concreta curvatura delle misure di attuazione che dovranno essere adottate dal legislatore nazionale, si confermano sotto

(<sup>73</sup>) V. i punti 93 e successivi della sentenza T-305/00, cit., nei quali si rileva che l'utilizzazione della linea produttiva per il pomodoro e non per i succhi di frutta, era da ritenersi comunque illecita, quand'anche si fosse tradotta in "un uso «eccezionale» e non «essenziale» della linea in questione ... poiché tale uso è stato destinato all'unico prodotto del settore ortofrutticolo la cui trasformazione è esclusa dal finanziamento comunitario, avrebbe comunque costituito una violazione delle condizioni cui la beneficiaria era soggetta in forza della Comunicazione del 1983."

(<sup>74</sup>) V. il punto 78 della sentenza T-305/00, cit., ove si rileva: "Peraltro, in base all'impegno assunto nella lettera di domanda del contributo presentata dalla beneficiaria, la ricorrente è tenuta, in primo luogo, a non «distogliere dal previsto impiego il macchinario e le altre cose installate nel complesso in questione per un periodo di almeno cinque anni dalla data degli accertamenti di collaudo», e, in secondo luogo, a sottoporre alla Commissione le modifiche apportate al progetto approvato in vista della loro preventiva autorizzazione, conformemente alla decisione di concessione."

(<sup>75</sup>) V. i punti 80 e 84 della sentenza T-305/00, cit., ove si rileva: "Innanzitutto, occorre segnalare che un imprenditore è certamente libero di organizzare la politica industriale della propria azienda e l'impiego dei propri impianti nonché, in particolare, di decidere di cessare una produzione quando il mercato o le esigenze aziendali lo impongono. Tuttavia, quando un imprenditore chiede un contributo comunitario per un'azione specifica, esso assume, conformemente alle disposizioni del citato regolamento n. 355/77, in particolare al suo art. 10, lett. c), l'obbligo di adempiere correttamente all'azione finanziata e di ottenere i risultati preventivati. Orbene, un periodo superiore a due anni di inattività della principale linea finanziata dal progetto impedisce, in via di principio, al progetto di produrre l'effetto economico durevole perseguito e il conseguimento dei risultati previsti secondo il regolamento n. 355/77. Pertanto, la Commissione ha ragionevolmente ritenuto che una sospensione del genere costituisca una violazione dell'art. 10, lett. c), del regolamento n. 355/77." ... "Infine, l'obbligo di non distogliere i macchinari dall'impiego, assunto dalla beneficiaria, mira a vietare qualsiasi impiego o utilizzo estraneo degli elementi finanziati per un periodo di cinque anni. Quindi, tale presupposto dev'essere interpretato come diretto ad assicurare che il progetto approvato e la realizzazione dell'azione finanziata non siano privati del loro contenuto mediante un uso dei macchinari diverso da quello originariamente stabilito. Nella fattispecie, l'inattività della linea 125 a partire dal mese di agosto 1992 costituisce un uso scorretto dei macchinari, che ha interrotto il termine di cinque anni, e, di conseguenza, una violazione dell'obbligo di non distogliere gli stessi dall'impiego".

(<sup>76</sup>) V. l'art. 7 della dir. 2017/1371.

questo profilo cruciali, con la conseguente necessità, a livello nazionale in sede di attuazione della direttiva, di individuare modelli definitivi e decisori adeguati alla complessità delle strutture produttive e dei mercati sui quali si dovrà intervenire.

## 6.- Amministrazione diffusa e globalizzazione

Il terzo polo di attenzione investito dalla nuova direttiva è quello di una *globalizzazione dell'amministrazione*, che per sua natura va oltre gli Stati. L'affermazione può apparire paradossale, ove riferita ad una Direttiva che si occupa di materia penale, cioè di ambito tipicamente riservato all'esclusiva statale, rispetto alla quale la Direttiva si limiterebbe - ad una prima lettura - ad assegnare taluni compiti agli Stati, fissando alcune linee guida.

Le disposizioni della Direttiva che comprendono nell'ampia definizione di "funzionario pubblico" anche i "funzionari nazionali di un paese terzo"<sup>77</sup>, rendono tuttavia esplicita la dimensione del mercato globale in cui la Direttiva si colloca.

Sotto questo profilo, la Direttiva in più punti interagisce con il Regolamento 2017/625 sui controlli ufficiali.

E' pur vero che si tratta di provvedimenti aventi natura giuridica ed oggetto apparentemente diversi, laddove il Regolamento 2017/625 è un regolamento in tema di "controlli di conformità" che pur muovendo da finalità di tutela ben più ampie che in passato (sicché unifica in un unico testo sicurezza alimentare, integrità e salubrità, tutela dell'ambiente e delle specie animali e vegetali pur non destinate all'alimentazione, controllo e tutela delle DOP e IGP), appare ad una prima lettura estraneo ai temi della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, al cui interno si colloca la Direttiva qui in esame.

Sul piano formale e definitorio, i due ambiti appli-

cativi si propongono quindi come nettamente distinti, siccome aventi ad oggetto rispettivamente:

a) il Regolamento 2017/625: la mancata conformità agli standards di sicurezza previsti dai controlli ufficiali;

b) la Direttiva 2017/1371: le frodi che incidono su spese e bilanci dell'Unione, e su beni acquisiti o coperti sulla base del bilancio dell'Unione.

In realtà, le aree di possibile sovrapposizione sono numerose:

a) anzitutto, ed è l'ipotesi più banale, basti pensare alla percezione di aiuti per la produzione biologica e per programmi di sviluppo rurale, laddove non siano rispettati i canoni del biologico, o le regole di erogazione degli investimenti di sviluppo rurale;

b) ma più in generale si pensi a tutta l'ampia area del *greening*<sup>78</sup>, e dei contributi, la cui erogazione è subordinata al rispetto delle buone pratiche agricole, e dunque in qualche misura riporta agli ampi e diffusi controlli sull'intero *ciclo della vita*<sup>79</sup>, introdotti dal Regolamento 2017/625, anche al di là di ciò che è destinato alla filiera agro-alimentare.

Il *razionale sfruttamento del suolo* ex art. 36 Cost. e la *cura del ciclo biologico* di cui al testo novellato dell'art. 2135 cod. civ. non sono dunque oggetti estranei alla nuova disciplina penalistica di fonte europea.

Considerato che l'attività agricola in Europa è in larga misura attività che beneficia del sostegno finanziario dell'Unione, senza il quale ben difficilmente potrebbe affrontare le sfide del mercato globale, la Direttiva 2017/1371, lungi dall'esaurire il proprio effetto nel solo ambito penalistico e sanzionatorio, si propone per una lettura integrata dei settori economici sui quali va ad impattare, e fra questi quello agricolo e alimentare con rilievo non secondario.

D'altro canto, l'art. 15 della Direttiva prevede nell'ambito della cooperazione fra Stati membri lo

<sup>(77)</sup> Art. 4.4. lett. a) della direttiva.

<sup>(78)</sup> In argomento v. L. Russo, cit. in q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n. 3-2018.

<sup>(79)</sup> In argomento per ulteriori indicazioni, v. F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625*, cit.

scambio di informazioni. Ove si consideri che il Regolamento 2017/625 sui controlli già prevede lo scambio di informazioni anche con autorità esterne ai confini dell'Unione, e che la vita dell'impresa agricola è oggi in Europa scrutinata con minuzia nel fascicolo aziendale elettronico e nella domanda unica PAC, laddove l'impresa alimentare è tenuta all'adozione di precise *regole di organizzazione* che impongono la tenuta di un'analitica documentazione sulle scelte operate e sull'attività svolta<sup>80</sup>, sembra di dover concludere che l'attuazione della direttiva accentuerà la sempre maggiore conformazione amministrativa della vita quotidiana dell'impresa agricola ed alimentare.

La ricerca di soluzioni originali, intese a garantire *accountability* nel mercato globale, si declina dunque nell'introduzione di nuovi istituti, oltre che di nuove regole nel merito, e nell'individuazione di originali modelli di controllo e di responsabilità, determinati in ragione della dimensione globale del mercato.

Non stupisce la scelta di non partecipare all'adozione ed all'attuazione della Direttiva da parte del Regno Unito, ormai in uscita dall'Unione e comunque da sempre ostile a misure di controllo sui flussi finanziari all'interno del suo mercato, ma sarà interessante verificare gli esiti dell'analoga scelta della Danimarca<sup>81</sup>, paese del Nord Europa, caratterizzato da importanti produzioni agricole ed alimentari e con un'accreditata reputazione di rispetto della legalità.

Nel nostro Paese soltanto l'esperienza dei prossimi anni consentirà di verificare se questa ancor più penetrante ed analitica disciplina nell'utilizzazione di fondi, risorse e beni, gioverà ad un'effettiva maggiore trasparenza e legalità, o se finirà per tradursi soltanto in un ulteriore onere burocratico per le imprese agricole ed alimentari.

## ABSTRACT

*La nuova Direttiva (UE) 2017/1371 è intervenuta in tema di lotta alle frodi che ledono gli interventi finanziari dell'Unione, prescrivendo agli Stati membri di adottare disposizioni che qualifichino tali comportamenti come reati punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, che prevedano la reclusione, con durata anch'essa posta dalla Direttiva.*

*Il lavoro esamina alcuni aspetti del possibile impatto di tale Direttiva sulla gestione della Politica Agricola Comune, che in larga misura impegna risorse finanziarie europee.*

*La direttiva in realtà non sta per sé sola, ma si colloca all'interno di un attivismo legislativo europeo, che negli ultimi anni ha visto ripetuti e significativi interventi regolatori, con effetti rilevanti sui mercati agroalimentari.*

*In questa prospettiva la direttiva utilizza una nozione funzionale di funzionario pubblico, superando la tradizionale distinzione fra pubblico e privato, ed investe un ambito territoriale ben più ampio del solo territorio dell'Unione.*

*Quanto poi ai beni tutelati, la Direttiva non si limita a fare riferimento alla sola "distrazione di fondi dell'Unione", ma investe; "beni coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù del bilancio dell'Unione".*

*Ne segue un possibile oggetto ben più ampio di quello riferito ai soli fenomeni finanziari, con delicati compiti posti al legislatore nazionale di attuazione, per l'integrazione con la disciplina nazionale delle attività di filiera delle imprese agricole e alimentari.*

*The new Directive (EU) 2017/1371 introduced new rules on the fight by means of criminal law*

<sup>(80)</sup> Quanto alle *regole di organizzazione* dell'impresa agro-alimentare, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 3<sup>a</sup> ed., 2017, Utet, cap. 3.

<sup>(81)</sup> Considerando (38) della direttiva.

*against fraud to the Union's financial interests, imposing to Member States to take the necessary measures to ensure that frauds affecting the Union's financial interests constitute a criminal offence, and to ensure that such criminal offences are punishable by effective, proportionate and dissuasive criminal sanctions, including imprisonment.*

*The paper discusses some possible effects of this Directive on Common Agricultural Policy, which largely relies on Union's financial support.*

*The Directive in fact cannot be fully appreciated by itself alone but must be considered within the more general process of EU legislative reforms, which has seen many significant innovations, having relevant effect on agri-food markets regulation.*

*Within this perspective, the Directive introduces a functional definition of "public official", giving up the traditional distinction between public and private, and concerns an area much larger than the EU territory.*

*With reference to the protected goods, the Directive is not limited to consider the misapplication of EU funds, but considers "assets covered by, acquired through, or due to: (i) the Union budget; (ii) the budgets of the Union institutions, bodies, offices and agencies".*

*The result is a scope of application much larger than that referred only to financial frauds, with awkward tasks assigned to national legislators, under duty to adopt measures coherent with national rules applicable to agri-food business at any stage.*