

Tecniche di regolazione del mercato agro-industriale e diritto comune

Rosalba Alessi

Mi è particolarmente gradito chiudere i lavori di questo Convegno che, grazie all'iniziativa di Giuseppina Pisciotta, ha consentito una approfondita ed aggiornata riflessione su taluni aspetti significativi dell'attuale quadro normativo di supporto alla PAC dalla prospettiva del contrasto alle pratiche elusive e alle frodi comunitarie.

In apertura, consentitemi di ricordare con un pensiero affettuoso un Collega ed un Amico, ma soprattutto un insigne agrarista recentemente scomparso, Giovanni Galloni. Il diritto agrario contemporaneo deve molto al Suo insegnamento e alla Sua sensibilità di giurista capace di cogliere gli elementi di specialità che, a partire dal secondo dopoguerra e soprattutto nel quadro dell'intervento europeo, andavano corroborando l'autonomia scientifica del diritto agrario, ma senza mai perderne di vista i nessi sistematici con la disciplina generale dei rapporti economici.

Le relazioni ci hanno offerto un quadro completo ed attuale delle linee e dell'impianto normativo e procedurale della odierna PAC. Ma proprio l'ampiezza dei temi e soprattutto gli elementi di analisi che se ne sono qui prospettati mi pare escludano a monte la possibilità di trarre delle 'conclusioni'. In generale, la stessa materia di cui ci occupiamo si palesa per sua natura, come non si è mancato di sottolineare anche in questa occasione, come un continuo work in progress e dunque rende difficile al giurista delineare punti di approdo.

E' un dato noto, ma mai sottolineato abbastanza. Il giurista interno è chiamato a maneggiare regole ed istituti non sempre familiari, e di sicuro ispirati ad un approccio pragmatico, frutto peraltro di un sistema necessariamente multilivello delle fonti normative. E rischia di rimanere a metà del guado

tra lo sforzo esegetico richiesto dalla complessa prassi applicativa e la ricerca dei profili di continuità/discontinuità nel sistema interno che possano supportare quello sforzo e renderne più stabili gli esiti.

Si è ricordata qui la trasversalità dei contenuti normativi di cui ci occupiamo; ma anche lo 'straripare' dell'intervento legislativo (Albisinni) e si è messa a fuoco, nelle premesse e negli esiti, la complessità dell'intervento (Russo): «la disciplina sulla gestione e monitoraggio della Pac, per quanto dettagliata e completa» osserva L. Russo, «può fare poco o non abbastanza se le disposizioni settoriali, ovvero quelle più strettamente attuative dell'intervento dell'UE nel settore agricolo, risultano oltremodo complesse e/o tali da imporre oneri amministrativi o tecnici eccessivi... agli Stati membri e/o ai beneficiari finali». Rilievo che mette a fuoco i limiti per un intervento di autentica deterrence delle frodi o dei comportamenti elusivi, ma al contempo porta ad interrogarsi sulla bontà ed efficacia di regole in perenne restyling.

Ve ne è quanto basta per evocare il perenne disagio del giurista, incline e direi quasi bisognoso di 'sistemazione' che invece qui sembra imbattersi in una sequenza di regole, procedure, meccanismi che esplicitano nel bene e nel male tutta la filosofia della PAC e della costruzione di un mercato unico, da governare. Pragmatismo che vuol dire capacità di risposta immediata a mutamenti socioeconomici e dunque flessibilità, ma anche mutevolezza. E se vogliamo una certa 'rozzezza', mi si perdoni il termine, degli strumenti. prima concepiti e adattati a rispondere all'obiettivo individuato e poi magari successivamente affinati nel tentativo di conquistare una certa stabilità e soprattutto "compatibilità" nel sistema.

Ci troviamo sempre a parlare e riflettere su nuove stagioni della PAC. E queste due giornate, a partire dal quadro riassuntivo che efficacemente ci ha illustrato nella introduzione la Pisciotta e via via attraverso tutte le relazioni, ci hanno consentito di conoscere più da vicino queste novità con le loro luci ed ombre. Non v'è certo spazio per parole conclusive. Ma alcune considerazioni pos-

sono essere fatte, sotto la sollecitazione dei tanti spunti offerti dalle relazioni.

La prima. Come ho già ricordato si è tornato a segnalare la complessità dell'intervento e in particolare dell'impianto. E a monte lo straripare dell'intervento legislativo e l'impatto forte dei relativi regimi di intervento e di controllo sull'apparato burocratico. Questa complessità, si è detto, è foriera di impasse sul versante dei controlli, lascia margini a comportamenti elusivi.

Ora, non è una novità che l'intervento della Comunità prima e dell'Unione ora, specie sul versante della politica di mercato, abbia da sempre avuto una impronta prescrittivo/analitica. Questa scelta di fondo richiede, direi inevitabilmente, un apparato altrettanto segmentato, e naturalmente complesso, di controlli propedeutici ad altrettanto variegate sanzioni.

Ci si potrà chiedere allora se, una volta superata la fase della costruzione del mercato unico, non sia tempo di sperimentare aperture verso una filosofia più liberista. E se la via, forse ancor timida, del decentramento che si prospetta nel dibattito attuale a livello europeo non sia l'anticamera o meglio lo strumento di queste aperture. Ma qui occorrerebbe mettere mano ad una riflessione che non impegni il giurista se non in seconda battuta.

Ciò che si può però osservare sono i segnali, qui rimarcati, di flessibilizzazione, con un maggiore coinvolgimento degli Stati membri. Un dato interessante, che da subito impegna i giuristi, poiché al legislatore interno – che si auspica sia ricettivo – occorre offrire una elaborazione idonea a delineare, ecco il punto, le coordinate sistematiche entro cui muoversi. Anche entro le pieghe di una cattiva formulazione della norma interna si sviluppano i comportamenti elusivi, come ci hanno ricordato i contributi alla riflessione venuti dal dibattito di oggi.

Seconda considerazione, che ne segue. Di fronte a un quadro complesso, in costante aggiornamento e in principio indifferente alla coerenza in punto di sistema giuridico (non foss'altro per l'impatto con differenti sistemi giuridici), il giurista domestico deve rassegnarsi, e dunque accettare

il ruolo di mero descrittore di regole, pur come osservatore critico, o non deve piuttosto provare a ricucire i nessi e delineare le coordinate e i principi entro cui leggere le regole, a cominciare dal provare a restituire coerenza al moltiplicarsi delle fonti?

È questa operazione inutile o mera esercitazione accademica? Non direi proprio. Serve come faro per il legislatore, come supporto ad un apparato burocratico cui si chiede di essere particolarmente reattivo (il che paga, come ci ha ricordato la relazione sull'operato dell'ICQRF); serve all'operatore che meglio potrà muoversi nel labirinto di prescrizioni e coglierne la ratio, serve ai giudici chiamati anche a maneggiare un quadro incerto di tutele giurisdizionali. E abbiamo toccato con mano come questo lavoro soccorra quando si provi o a completare un dettato normativo che rimane generico - il riferimento alla forza maggiore nella clausola limitativa della responsabilità solo in parte specificata da un elenco di casi particolari ora ex art. 2 Regolamento n. 1306/2013 come ci hanno chiarito Eleonora Sirsi e il dott. Matteoli - o a completare il quadro rimediabile sul versante civilistico in caso di pratiche elusive per via contrattuale (Tommasini).

E allora un primo passo necessario e utile in questa direzione, almeno a mio avviso, è quello di intercettare, pur in un quadro complesso e forse troppo dettagliato e in un trend di costante rivisitazione (non sempre in senso migliorativo), punti di rottura o punti di contatto tra contesto normativo di fonte unitaria e sistema domestico. Torna lo sforzo di sistemazione o almeno ricomposizione di un quadro coerente; sulla cui praticabilità registriamo uno scetticismo diffuso, ma sulla cui ineludibilità dovrebbero forse non esservi dubbi.

Personalmente, nei miei studi in materia di contratto, ho cercato di guardare alle discipline di fonte europea, anche per provare a trarne sviluppi di riflessione, come intervento sempre meno speciale e settoriale, e sempre più idoneo a determinare quello che ho chiamato effetto di *contaminazione* nei diritti interni. In breve, e perdonatemi sia l'autocitazione sia una certa necessaria sommarietà, le regole di fonte europea vivono nel

diritto interno e lo permeano ma al contempo da questo sono inevitabilmente condizionate, nel momento dell'approccio del legislatore alle regole da recepire o comunque attuare, ma altresì quando interprete, giudice, avvocato, vi si accostano in fase applicativa. Effetto di contaminazione dunque a doppio senso, che restituisce nell'ordinamento interno "permeato" dal diritto europeo un quadro sicuramente nuovo e probabilmente incerto, ma meno irriducibile di quanto si tenda a credere ad alcune linee di coerenza.

Provo a sviluppare gli spunti che ho colto in questa direzione anche dalla nostra discussione.

Antonio Jannarelli ci ha offerto una efficacissima carrellata di regole, questioni, e soluzioni, ora normative ora più spesso giurisprudenziali, attraverso cui un certo 'disimpegno' o forse disinteresse delle fonti unitarie rispetto al profilo formale del titolo in base al quale l'agricoltore ha la disponibilità del fondo (per la cui coltivazione chiede ed ottiene aiuti), a beneficio di un qualche principio di effettività, ha dovuto ricevere alcuni correttivi o paletti in nome di esigenze di certezza del diritto. Il risultato è comunque un sensibile ridimensionamento delle nostre categorie in punto di attribuzione e prova dei diritti e poteri sui beni. E le conseguenze non mi sembrano secondarie stando a quanto ci ha raccontato Alessandra Tommasini. Ma in una cornice, ancora una volta in movimento, entro cui regole tradizionali o riadattate di "formalismo", seppure in punto di prova, tornano inevitabilmente a fare capolino.

D'altra parte, il diritto europeo con una mano sembra assecondare una sorta di evanescenza o allentamento dei presupposti formali delle fattispecie attributive di diritti; ma dall'altro asseconda quello che ormai da anni chiamiamo neoformalismo. Formalismo di ritorno o come suol dirsi neoformalismo che non si regge solo su un utilizzo più frequente ed intenso del vincolo di forma nella sua accezione classica, come prescrizione di forma del contratto, magari a pena di nullità, ma si manifesta anche attraverso quelle che denominiamo prescrizioni di forma-contenuto, attraverso cui – in nome del principio di trasparenza – la legge impone la forma scritta al contempo

indicando gli elementi del contratto che nel documento contrattuale devono essere necessariamente indicati.

Illuminante, proprio per chiarire la tecnica di intervento di cui discutiamo, la disciplina delle "relazioni contrattuali" dettata nell'art. 168 dal Regolamento (UE) n. 1308/2013, recante "organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli", dove si rimanda (e si suggerisce) agli Stati membri di prevedere la forma scritta per i contratti tra produttori e distributori, indicando a tal fine analiticamente gli elementi (prezzo, quantità e qualità dei prodotti, durata del contratto, scadenze e procedure di pagamento, modalità per la raccolta e la consegna dei prodotti, norme applicabili in caso di forza maggiore) che il contratto dovrà indicare, salvo specificare (al co. 6), che «*Tutti gli elementi dei contratti per la consegna di prodotti agricoli conclusi da produttori, trasformatori o distributori*», compresi quelli di cui è prevista l'espressa indicazione nel contratto, «*sono liberamente negoziati tra le parti*». Non dunque un vincolo di contenuto che limiti i margini di autonomia privata nella libera contrattazione tra le parti, bensì un vincolo di chiarezza, completezza, trasparenza supportato dalla forma richiesta. E ciò perché «l'uso di contratti scritti formalizzati ... può anche contribuire» – come sottolinea il Considerando 138 del medesimo Regolamento a proposito della regola ad hoc dettata per il settore del latte – «a rafforzare la responsabilità degli operatori in altri settori e accrescere la loro consapevolezza della necessità di tenere meglio conto dei segnali di mercato, di migliorare la trasmissione dei prezzi e di adeguare l'offerta alla domanda nonché di contribuire a evitare determinate pratiche commerciali sleali».

La presenza di regole come queste nell'ambito degli interventi che delineano la nuova fase della PAC va solo registrata e considerata in vista di chiarirne i profili applicativi nel settore di riferimento ovvero va recepita come conferma della pervasività di talune tecniche di regolazione ormai a pieno titolo entrate nell'ordinamento interno e bisognose di sistemazione?

La tendenza ad un "formalismo di ritorno", in cui il

vincolo di forma è in vario modo piegato a strumento di controllo della conformità del contratto a schemi predeterminati dal legislatore, si origina e si consolida come sappiamo nell'ambito della disciplina dei contratti di consumo, ma, come conferma proprio il suo utilizzo nel contesto delle politiche agricole (e nelle relazioni tra professionisti della filiera agroalimentare) si palesa tecnica generale di conformazione dei contratti, servente a obiettivi di regolazione del mercato. Il tema è quello, noto, dell'uso della disciplina del contratto come momento di regolazione del mercato. Per questa via l'intervento di politica agricola vede attenuare la sua acclarata specificità e settorialità e la relativa disciplina si riannoda a questioni centrali che dovrebbero impegnare il legislatore interno.

La presenza di regole che si appoggiano a questo uso del formalismo in funzione non di conformazione dei contenuti ma di controllo dei contenuti del contratto e della trasparenza di questo porta con sé non pochi problemi in punto di rimedi. E allora, oltre che registrare la presenza qui di regole ormai familiari allo studio del diritto europeo dei contratti, occorrerà attingere al bagaglio di riflessione che si è sviluppato in dottrina e in giurisprudenza sul regime di questo formalismo. Avere mancato questo appuntamento, forse proprio ancora una volta in nome di un approccio segmentato al quadro normativo - che pretende di continuare a guardare la disciplina dei contratti della filiera agroalimentare come propria di un peculiare e distinto ambito di relazioni economiche e di una disciplina settoriale - è sicuramente all'origine del cortocircuito normativo originatosi dalla regola europea nel nostro ordinamento. L'art. 62 del d.l. 1/62, modificato con d.l. 24 marzo 2012, n.29 e convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n.27, dando a mio avviso compiuta attuazione all'indicazione contenuta nella fonte europea e assecondandone la ratio, prevedeva al I comma «*I contratti che hanno ad oggetto la cessione dei prodotti agricoli e alimentari, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore finale, sono stipulati obbligatoriamente in forma scritta e indicano a pena di nullità la durata,*

le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, le modalità di consegna e di pagamento. I contratti devono essere informati a principi di trasparenza, certezza, proporzionalità e reciproca corresponsività delle prestazioni con riferimento ai beni forniti. La nullità dei contratti può essere rilevata d'ufficio dal giudice».

Molto ci sarebbe da commentare e lamentare sulla formulazione della norma, ad esempio nella parte in cui richiama il principio di proporzionalità e reciproca corresponsività delle prestazioni, maneggiando in modo abbastanza maldestro la categoria della corresponsività, forse in vista di evocare, ma assai timidamente, l'idea di uno scambio "giusto". Ma ciò che in questa sede ed ai nostri fini merita risalto è la scelta inequivocabile - e, si ripete, in linea con l'obiettivo della regola europea del resto ben esplicitata nei Considerando del Regolamento 1308/2013 - di supportare la prescrizione di forma-contenuto a fini di trasparenza con un rimedio forte, cioè la nullità del contratto. Conosciamo gli sviluppi della vicenda e innanzitutto le reazioni del mondo dell'agroindustria a tale scelta. E sappiamo quale sia stata la risposta del legislatore: il d.l. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con la legge 7 dicembre 2012, n.221, con l'art.36 bis (inserito in extremis in sede di conversione), si limita ad una operazione di ortopedia, a seguito della quale le parole "a pena di nullità" nel primo periodo della norma sono soppresse ed è altresì soppresso l'ultimo periodo della norma. Niente nullità, dunque, ma anche - qui sta il punto - niente rimedio alla violazione delle prescrizioni di forma-contenuto. La scelta di rispondere appieno al consueto rinvio delle norme europee al legislatore interno, che responsabilizza quest'ultimo nella ricerca di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive alla violazione delle relative prescrizioni, ha avuto vita assai breve.

Nulla di nuovo, per la verità; le numerose norme che contengono prescrizioni analoghe, nel più familiare settore dei contratti di consumo, sono rimaste parimenti "imperfette", nel senso che il legislatore ha disinvoltamente evitato di dirci quali siano le conseguenze e dunque le tutele per il contraente che non ha predisposto il contratto ma

vi ha aderito, in caso di contratto non pienamente trasparente e mancante della indicazione di alcuni degli elementi previsti. La dottrina civilistica come sappiamo si interroga e si divide sul punto. La discrezionalità lasciata dal diritto dell'Unione al legislatore interno si traduce in un vuoto normativo. E spetta al giurista denunciare tale pericolosa latitanza del legislatore interno, ricercare e corroborare sul piano sistematico le possibili soluzioni e sollecitarne l'adozione.

Il *gap* di elaborazione che si registra a questo riguardo e le lacune che connotano il diritto interno non sono *altra* cosa rispetto al tema di cui ci siamo occupati. La tendenziale primazia del dato fattuale - in termini di concreto esercizio dell'attività- che ben asseconda l'approccio pragmatico della PAC e *bypassa* differenti nozioni e modelli adottati dai singoli Stati membri - per un verso costringe a successivi correttivi che fanno rimpiangere l'abbandono del metodo definitorio (come è emerso anche dalle considerazioni svolte da Gianni Galasso a proposito della figura dell'agricoltore attivo) per altro verso paga un prezzo troppo alto in termini di (in)efficienza dei controlli, nel nostro caso i controlli antifrode. E i correttivi o meglio gli antidoti non andrebbero lasciati *tout court* alle circolari, all'incremento di procedure di controllo affidate all'apparato burocratico, in un trend che pericolosamente ricorda le grida manzoniane; e dovrebbero invece giovare di robusti innesti di sistemazione o messa a punto innanzitutto in sede teorica, che reclamino quei rimedi efficaci invocati in sede europea.

La riflessione di questi giorni ci ha confermato come il regime dei controlli antifrode viva in un contesto composito di regole europee e regole interne, che richiedono un robusto supporto di rimedi domestici, ortodossi o tradizionali o opportunamente rivisitati e aggiornati in conformità alle direttrici europee, ma che alle categorie civilistiche non possono fare a meno di attingere.

Il meccanismo della condizionalità - per passare ad *altra* tecnica di intervento della quale si è molto parlato in questa occasione - «incorpora nella PAC alcune norme fondamentali in materia di ambiente, cambiamenti climatici, buone condizio-

ni agronomiche e ambientali del terreno, salute pubblica, salute animale, salute delle piante e benessere degli animali» come sottolinea il Considerando 54 del Regolamento 1306/2013. Meccanismo che subordina il pagamento del sostegno previsto dalla PAC al beneficiario al rispetto di norme di gestione dei terreni e che rimanda agli Stati membri di «imporre sanzioni sotto forma di riduzione o di esclusione di tutto o parte del sostegno ricevuto» (Considerando 53). La tecnica rievoca, nella ratio, l'intervento di programmazione degli anni '70 che condusse a elaborare la categoria del mutuo di scopo, un contratto di mutuo la cui causa si arricchiva delle finalità di stampo pubblicistico, con conseguenze sul piano della verifica in termini di esatto adempimento e di applicazione del rimedio risolutivo. Qui il meccanismo si articola in modo diverso e forse più complesso rispetto al modello del mutuo di scopo, che pure non è del tutto distante come ci ha ricordato Eleonora Sirsi nella sua relazione sulla responsabilità del beneficiario; si delinea una attività agricola conformata ed in qualche modo eterodiretta, quale *prerequisito* per beneficiare del sostegno pubblico e mantenerlo.

I criteri di condizionalità rimandano a prescrizioni specifiche e analitiche contenute nei diversi atti normativi richiamati. E tuttavia l'obiettivo stesso di questa conformazione - tecnica davvero nuova e carica di implicazioni da leggere alla stregua del nostro art. 41 Cost. piuttosto che solo dei principi del Trattato o ancor meno della CEDU (e in specie il protocollo addizionale 1) della Carta di Nizza - forse si gioverebbe di tecniche di *affiancamento* in funzione di controllo piuttosto che consuete verifiche *ex post*. Sarebbe forse il caso di ripensare all'utilità di una rinnovata stagione dei piani aziendali, idonei a consentire una verifica in itinere del rispetto delle "condizioni" pretese per l'accesso agli aiuti? E ancora, come non si è mancato di osservare, alla "sanzione" della revoca deve o può accompagnarsi, nel diritto interno e in funzione rafforzativa delle prescrizioni, il ricorso al regime generale di responsabilità e dunque la espressa previsione del rimedio risarcitorio, dimostratosi alquanto versatile anche per finalità di

indirizzo e conformazione dell'attività di impresa, ad esempio in tema di tutela dell'ambiente ma anche di rispetto della concorrenza?

Un panorama, quello in controluce delle attuali tecniche di governo del comparto e dello sviluppo agricolo, nel quale – assecondando una tendenza ormai costante e da tempo oggetto di attenzione da parte della nostra dottrina – regole e rimedi civilistici palesano viepiù un ruolo significativo facendo della disciplina del contratto uno strumento a pieno titolo di regolazione del mercato. Governo e regolazione del mercato nel quale tecniche di stampo prettamente pubblicistico cedono il passo o comunque invocano il supporto delle regole privatistiche di disciplina dei rapporti economici privati. Da qui il ritorno al formalismo degli atti negoziali, l'irrinunciabilità di tecniche definitive entro cui delineare con certezza i contorni degli "attori" delle relazioni economiche private cui il legislatore si rivolge; da qui anche il compito del giurista di ricercare, e ovviamente ove necessario adattare, tecniche di stampo squisitamente privatistico che completino i vincoli di natura pubblicistica come nel caso del regime di condizionalità.

Occorre insomma continuare a pensare a questo segmento del nostro diritto, cioè al diritto agroindustriale, non solo e non tanto come luogo di emersione e costante espressione di quella delega di potestà legislativa consentita dall'art.11 Cost. – che taluno con molta approssimazione vorrebbe di questi tempi demonizzare quale attentato alla sovranità dello Stato – ma come fucina di sperimentazione di un diritto dell'economia che al diritto comune ha ancora bisogno di attingere ma al contempo a questo fornisce preziosa linfa innovatrice.

ABSTRACT

Il contributo intende offrire taluni spunti di riflessione sugli strumenti attuali di intervento della PAC nell'ambito della politica di tutela degli interessi finanziari dell'Unione e del contrasto alle frodi, in vista di cogliere e mettere in evidenza

alcuni profili di criticità che ne pregiudicano l'efficacia. Di fronte a un quadro complesso, in costante aggiornamento e in principio indifferente alla coerenza in punto di sistema giuridico, spetta alla dottrina non limitarsi a un'opera pur complessa di esegesi in vista della soluzione dei tanti problemi applicativi, ma provare a delineare le coordinate e i principi entro cui leggere le regole, a cominciare dal provare a restituire coerenza al moltiplicarsi delle fonti. Il regime dei controlli anti-frode, osserva l'A. vive in un contesto composito di regole europee e regole interne, nel quale l'intervento nel comparto agroindustriale appare sempre meno caratterizzato da tecniche "speciali" e settoriali, confermando tendenze generali del diritto europeo e, in particolare, l'utilizzo della disciplina delle relazioni economiche private del contratto quale strumento di regolazione del mercato. L'analisi si concentra su due tecniche di intervento in particolare. La prima è la scelta del formalismo in funzione di trasparenza compiuta in sede di disciplina delle "relazioni contrattuali" 168 dal Reg. (UE) 17-12-2013, n. 1308 dove (art.168) si rimanda (e si suggerisce) agli Stati membri di prevedere la forma scritta per i contratti tra produttori e distributori, indicando a tal fine analiticamente gli elementi che il contratto dovrà indicare, pur se trattasi di elementi la cui determinazione è lasciata all'autonomia privata. La seconda è quella che caratterizza il meccanismo della condizionalità, di cui al Regolamento 1306/2013, che subordina il pagamento del sostegno previsto dalla PAC ai beneficiari al rispetto di norme di gestione dei terreni (che attengono alla protezione dell'ambiente, al rispetto delle, buone condizioni agronomiche e ambientali del terreno, della salute pubblica, della salute animale e delle piante e del benessere degli animali e che rimanda agli Stati membri di «imporre sanzioni sotto forma di riduzione o di esclusione di tutto o parte del sostegno ricevuto» (Considerando 53), In entrambi i casi, osserva l'A., la PAC si affida a regole che riguardano la disciplina dell'attività economica e del contratto e dunque la ricerca di rimedi civilistici – invalidità del contratto privo degli elementi prescritti, obblighi risarcitori dei beneficiari.

che violano il regime di condizionalità – potrebbe corroborare l'efficacia dell'intervento.

Tecniche di stampo prettamente pubblicitario, negli interventi di regolazione del mercato, concludono l'A. cedono il passo o comunque invocano il supporto di regole e rimedi di stampo privatistico e al contempo impongono di superare un approccio eccessivamente "specialistico" della legislazione in esame.

The paper deals with the latest measures adopted by the European Union in order to protect the financial interests of the Union's budget and to prevent any irregularities or non-compliance with obligations committed by beneficiaries of payments: particular reference is made to Reg. 1306/2013 and Reg. 1308/2013.

The A. points out that EU legislation - could be described as a 'work in progress': due to the pragmatic approach, European policy, and in the case CAP, is built on measures that very often need to be revised after had been adopted, in order to gain consistency and to become more efficient. Moreover, the fore mentioned measures require to be supported by an integrated administration and control system that Member States should

set up and operate.

The paper focuses on measures involving both public and private law. Such as the cross-compliance system based on the principle that the full payment to beneficiaries of some supports under the Cap should be linked to compliance with rules concerning land management , agricultural production and agricultural activity; and the duty to use, in the agri-food chain contracts, formalised written contracts which must include principal elements provided by the Law, in order to enhance transparency.

According to a trend well known to the commentators, the European policy manages private law and particularly legal provisions concerning economic relationships and contracts, as a way to rule the market. Public law and private law measures should operate together. The A. points out how this techniques should no more be seen as specific measures belonging to the particular scope of the agricultural policy; but they rather need to be in the framework of general principles of civil law, particularly when the search for effective measures to act as a deterrence is implied, and remedies under civil law, together with administrative measures and penalties, seem to be more suitable.