

Il Convegno di Palermo del 15-16 giugno 2018 Politica agricola comune e tutela degli interessi finanziari dell'Unione

L'editoriale che apre il fascicolo torna sul tema, discusso già nel primo numero della *Rivista* pubblicato nel lontano 2007, dei contenuti e del perimetro del *Diritto alimentare* e della sua collocazione sistematica, sottolineando che “*gli studiosi del settore primario sono legittimati, anzi obbligati, a studiare il diritto alimentare*”, sicché “*oggi non deve mancare, all'agrarista, la voglia di studiare il diritto alimentare*”.

Tale condivisa conclusione trova immediata conferma nell'esperienza di questi anni di studio della disciplina del settore alimentare, di fonte legislativa, amministrativa e giurisdizionale, nazionale, europea e globale; esperienza che sempre più segnala, sul piano dei principi e insieme delle regole di quotidiana applicazione, l'intrinseca e necessaria unità disciplinare dell'intera *Agri-Food Chain*.

Se la caratteristica che connota il diritto alimentare europeo dell'oggi, almeno a far tempo delle direttive degli anni '90 del secolo scorso, e poi con dichiarata consapevolezza in esito all'adozione del Regolamento di sistema n. 178/2002, è quella di essere un *Diritto di filiera*, e non soltanto un *Diritto di prodotti* (diversamente da quanto accadeva in precedenza in ragione di risalenti disposizioni nazionali), ne segue che l'agrarista non può fermare l'oggetto del proprio studio all'interno dei confini del fondo rustico, e nello stesso tempo lo studioso dei mercati alimentari, occupandosi di *food security* e di *food safety*, deve necessariamente volgere la propria attenzione anche alla fase primaria.

In questa prospettiva l'Associazione Italiana di Diritto Alimentare, dopo aver organizzato un incontro a Roma nel maggio 2018, nel quale si è analizzato il nuovo Regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali che, muovendo dalla sicurezza dei prodotti alimentari, ha finito con l'investire sicurezza ed integrità dell'intero *ciclo biologico*

(relazioni ed interventi sono stati pubblicati nel n. 1-2018 di questa *Rivista*), ha in prosieguo promosso unitamente all'Università di Palermo il Convegno del 15-16 giugno 2018 sulla nuova Direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

In tale occasione particolare attenzione è stata assegnata al possibile impatto di tale nuova disciplina penalistica sulla PAC, e su istituti, procedimenti, modelli e protagonisti della politica agricola.

La dichiarata attenzione da parte dell'AIDA e di questa *Rivista* ai possibili esiti delle nuove disposizioni, quanto alla gestione e concreta realizzazione della PAC, si colloca all'interno della richiamata prospettiva, che guarda in modo unitario ed integrato al *Diritto agrario* come diritto dell'intera *Agri-Food Chain*, nella consapevolezza che le regole dell'agire (e quelle dotate di efficacia penale con ancora maggiore forza e pervasività) riguardano la filiera nel suo insieme. Sicché l'agire dell'impresa del settore alimentare necessariamente dovrà collocarsi all'interno di tali regole, adeguando in relazione ad esse prassi e comportamenti.

Lungi dal costituire un'invasione di campo rispetto agli oggetti di interesse e di studio propri del diritto agrario inteso in senso tradizionale, l'attenzione della *Rivista di diritto alimentare* ai possibili esiti sulla PAC della recente riforma europea in tema di tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione sta dunque a segnalare, in modo esplicito, l'essenziale unità sistematica di un'area disciplinare e di studio che integra, senza compartimentazioni, attività agricola, produzioni alimentari, mercati agro-alimentari, ed ambiente – come del resto si legge nella declaratoria del SSD IUS/03 – e che colloca tale area in una dimensione necessariamente “*globale*”, al cui interno gli

ordinamenti domestici entrano in contatto con le istituzioni della globalizzazione e fanno propri istituti e modelli attraverso originali meccanismi di inclusione e di adeguamento.

In questo spirito ed in questa prospettiva, il fascicolo della Rivista è interamente dedicato al **Convegno di Palermo del 15-16 giugno 2018** su “*Politica Agricola Comune e tutela degli interessi finanziari dell’Unione*”, e contiene le relazioni presentate in tale occasione.

Giuseppina Pisciotta apre i lavori, ripercorrendo le tappe essenziali della PAC in questo secolo e ponendo in rilievo criticità e problemi collegati all’utilizzo delle risorse finanziarie poste a disposizione dall’Unione europea. L’esame delle scelte italiane in tema di attuazione delle riforme europee induce a concludere – secondo quanto osserva l’A. – che si tratta di scelte in larga misura “fatte all’insegna del mantenimento dello *status quo*, con elementi di eccessiva complicazione burocratica della gestione della Pac”; sicché occorre “una svolta innovativa” “da parte del legislatore nazionale”. In questo senso la recente direttiva sulla lotta alle frodi con gli strumenti del diritto penale può costituire occasione per un ripensamento ed una riscrittura delle regole nazionali.

Ferdinando Albisinni analizza con le lenti dell’agrarista la Direttiva (UE) 2017/1371, sottolineando gli aspetti di forte innovatività, quanto ai *contenuti*, al *perimetro*, alle *definizioni*, e pone in rilievo che la direttiva “si colloca all’intero dell’ampio processo di sistemazione e innovazione disciplinare, vivace, diffuso, penetrante, che ormai da alcuni anni caratterizza l’attività del legislatore europeo”. L’A. esamina – in riferimento ai possibili esiti per le imprese agricole ed alimentari che operano nel mercato – la nuova definizione di “funzionario pubblico” e l’originale individuazione dei “beni protetti”. Ne risulta un possibile ambito applicativo, che va ben oltre la distrazione di risorse finanziari erogate dall’Europa, e che in materia agricola e alimentare può investire *beni immateriali* “coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù: i) del bilancio dell’Unione; ii) dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell’Unione”, e così

ad esempio la registrazione o l’utilizzazione di DOP o IGP anche in assenza di distrazione di fondi. Ulteriore profilo posto in rilievo è quello di una crescente *globalizzazione dell’amministrazione* che, muovendo lungo il percorso già aperto dal Regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali dei prodotti alimentari, va ben oltre i confini degli Stati e della stessa Unione europea. Alessandro Spina svolge un’ampia analisi in prospettiva squisitamente penalistica della Direttiva, muovendo dal complesso e risalente percorso che ha condotto nel 2017 all’approvazione di questo testo, ampiamente modificato nella sua versione finale rispetto alle iniziali proposte della Commissione. L’A. sottolinea le criticità collegate alla scelta della base giuridica, che il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno preferito individuare nell’art. 83 TFUE, rispetto all’originaria proposta della Commissione che faceva riferimento all’art. 325 TFUE; laddove l’art. 325 TFUE avrebbe consentito di superare ben più agevolmente eventuali ritardi od ostacoli in sede di attuazione nazionale della Direttiva. Quanto al merito delle disposizioni così introdotte, l’A. pone in rilievo come sotto molti profili il testo finale adottato sia frutto di scelte di compromesso, che ne riducono l’efficacia. Particolare interesse per il lettore italiano presentano le considerazioni svolte nel paragrafo intitolato “*Lost in translation*”, ove l’A. sottolinea come i gravi fraintendimenti lessicali operati nella versione in lingua italiana della direttiva possano tradursi in sede nazionale in esiti paradossali, tenuto conto che “il nostro legislatore non sempre è avveduto” limitandosi spesso “ad un vero e proprio copia&incolla”. L’esperienza dei rilevanti errori di traduzione presenti nelle versioni ufficiali in lingua italiana di direttive e regolamenti europei è ben nota agli studiosi del diritto agrario e alimentare (basti pensare a *traceability*, tradotta nei testi ufficiali talvolta come *rintracciabilità* e talvolta come *tracciabilità* secondo l’estro del traduttore di turno, con significati tra loro assai diversi; oppure, per ricordare esperienze risalenti ai primi anni delle politiche di sviluppo rurale, *tourism rural* tradotto come *agriturismo*). Certo, constatare la medesima approssi-

mazione nella traduzione ufficiale di un testo, la cui applicazione può direttamente incidere sulla libertà personale o sul patrimonio, lascia particolarmente preoccupati.

Luigi Russo indaga sui profili applicativi della nuova disciplina sanzionatoria in riferimento al perseguimento degli obiettivi della PAC “in una prospettiva ex ante”, al fine di “verificare come essa si interfacci con la disciplina sostanziale (o settoriale) recante la concreta attuazione delle misure attuate all’interno della PAC”. Ne risultano possibili sovrapposizioni con la disciplina relativa ai controlli amministrativi di cui al Regolamento (UE) n. 1306/2013, e criticità legate anche alla carenza di un quadro normativo stabile in materia di PAC. In questa prospettiva l’A. esamina alcune fattispecie, in riferimento alle quali la concreta declinazione della normativa sostanziale potrà porre maggiori difficoltà anche sotto il profilo sanzionatorio, quali la figura dell’agricoltore attivo, il *greening*, la tutela del suolo e più in generale le previsioni di esternalità ambientali, nonché la normativa da ultimo introdotta dal regolamento c.d. *omnibus*. E conclude che la complessità disciplinare della PAC comporta possibili errori, oltre che possibili comportamenti fraudolenti, in riferimento ai quali risulta essenziale la tutela degli interessi finanziari dell’Unione.

Antonio Jannarelli propone un’ampia lettura della disciplina, generale e speciale, di fonte legislativa ed amministrativa, in tema di prova della legittima disponibilità del fondo rustico ai fini dell’accesso ai benefici previsti dalla normativa europea per lo svolgimento di attività agricola. L’esame della giurisprudenza, europea e domestica, arricchito dall’analisi dei provvedimenti adottati dall’AGEA offre un compiuto esame della *law in action* operante nel settore, e consente di disporre di una griglia di lettura essenziale ai fini dell’applicazione della disciplina sanzionatoria di fonte europea, in ambito sia amministrativo che penalistico.

Alessandra Tommasini esamina, in prospettiva ricostruttiva e sistematica, la disciplina europea volta a contrastare il ricorso a pratiche elusive intese a percepire nell’ambito della PAC contributi o benefici finanziari in assenza dei relativi presup-

posti. L’indagine muove dalla disposizione contenuta nell’art. 60 del Regolamento (UE) n. 1306/2013, sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della politica agricola comune, con particolare attenzione ai contenuti da assegnare all’ipotesi, espressamente prevista dalla normativa europea, della sussistenza di una “condizione creata artificialmente” e finalizzata a percepire benefici di cui in realtà mancano i presupposti. L’analisi di taluni casi decisi in sede giurisdizionale consente all’A. di individuare alcuni degli elementi distintivi della fattispecie di elusione, anche per comparazione all’abuso del diritto, nonché alla *frode alla legge*, ed al *contratto in frode ai terzi*. In questa prospettiva risulta cruciale individuare i possibili rimedi idonei a contrastare le pratiche elusive. L’A. a tale riguardo esamina criticamente la possibilità di avvalersi della normativa civilistica in tema di nullità degli atti, e conclude sottolineando l’esigenza di valorizzare gli strumenti preventivi di controllo.

Giovanni Galasso propone alcune considerazioni sulla figura dell’*agricoltore in attività*, quale definito dall’art. 9 del Regolamento (UE) n. 1307/2013 e dalla disciplina nazionale, come presupposto per l’accesso al beneficio dei pagamenti diretti in agricoltura. L’A. sottolinea come, dalla lettura congiunta della normativa europea e di quella nazionale, risulti l’irrisolta ambiguità della figura, laddove, piuttosto che puntare sui profili soggettivi ed in ragione di questi individuare l’allocazione delle risorse, si sarebbe potuto muovere dalle finalità perseguite (distinguendo fra quelle produttive e quelle di tutela ambientale) ed in funzione di queste individuare i possibili beneficiari.

Rosalba Alessi conclude i lavori del Convegno sulla base dei diversi contributi presentati, sottolineando come la disciplina della lotta alle frodi che colpiscono gli interessi finanziari dell’Europa non possa prescindere dal consapevole e compiuto intervento della disciplina domestica, e dal decisivo contributo delle categorie civilistiche.