

# Condizionalità e base giuridica del reg. 1782/2003

*Silvia Manservigi*

Università degli Studi di Ferrara

## 1. LA CONDIZIONALITÀ: LE COMPONENTI FONDAMENTALI

Come ha sottolineato la Commissione nella sua relazione al Consiglio sull'applicazione del sistema di condizionalità, ai sensi dell'art. 8 del reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio 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, (COM (2007) 147 final, del 29 marzo 2007, e come è noto, la condizionalità è una componente fondamentale della riforma della politica agricola comune (PAC) del 2003 (la riforma del 2003 con il reg. 1782/2003 infatti amplia il campo di applicazione della condizionalità, che era stata introdotta dal reg. 1259/99, attribuendole un ruolo centrale all'interno della PAC): essa stabilisce un nesso tra pagamento integrale degli aiuti e rispetto di determinate norme concernenti i terreni agricoli, la produzione e l'attività agricola nei campi dell'ambiente, della sanità pubblica, della salute delle piante e degli animali, del benessere degli animali, nonché delle buone condizioni agronomiche e ambientali. Tale nesso si esprime concretamente nella riduzione totale o parziale di taluni pagamenti comunitari a favore degli agricoltori in caso d'inosservanza delle norme in questione. Le riduzioni sono commisurate alla gravità, portata, durata, frequenza e intenzionalità dell'inadempienza. Il sistema sanzionatorio connesso alle violazioni della condizionalità è impostato sui requisiti fissati dal reg. (CE) della Commissione 21 aprile 2004, n. 796/2004<sup>1</sup> (recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio), in specie agli artt. 66 (applicazioni di riduzioni in caso di negligenza) e 67 (applicazioni delle riduzioni ed esclusioni nei casi di infrazioni intenzionali): si è creato, quindi, il cosiddetto sostegno condizionato o *condizionalità* (detta anche *cross compliance*), che subordina la concessione di pagamenti diretti al rispetto di particolari disposizioni normative.

Altro importante aspetto sul quale ha focalizzato l'attenzione la Commissione nella sua relazione è la esigenza di distinguere le questioni sollevate dalla normativa comunitaria da quelle legate all'applicazione di tale normativa a livello nazionale,

<sup>1</sup> In G.U.U.E. L 141 del 30 aprile 2004.

partendo dalla constatazione che uno dei principi alla base della condizionalità è la sussidiarietà. Essa ha messo in rilievo che la normativa comunitaria prescrive che i criteri e i requisiti siano confacenti ai rischi e ai vincoli locali, e che ciò comporta pertanto che essi variano da uno Stato membro all'altro o da una regione all'altra; inoltre la Commissione ha posto in evidenza il suo incoraggiamento per l'applicazione di preesistenti sistemi di gestione nazionali e ciò comporta di conseguenza che anche l'organizzazione dei dispositivi di controllo si differenzia nei diversi Stati membri. Al contempo, tuttavia, la Commissione ha sottolineato la esigenza di garantire un'applicazione uniforme della condizionalità a tutti gli agricoltori dell'UE, e quindi la necessità della presenza di un quadro comune obbligatorio, sia per la definizione degli adempimenti a carico degli agricoltori, sia per il sistema di gestione, controllo e riduzione dei pagamenti. In questo contesto essa ha messo in luce che il raggiungimento del giusto equilibrio tra disciplina comune a livello UE e specifiche situazioni locali è una delle principali questioni che si pongono in questo settore.

La Commissione nella sua relazione ha esaminato i problemi sorti negli Stati membri nell'applicazione del sistema della condizionalità, individuando i miglioramenti da apportarvi. Fra questi ultimi la Commissione ha segnalato l'esigenza di aumentare la tolleranza nei confronti di inadempienze lievi e di introdurre una nuova regola «*de minimis*», in quanto in alcuni casi, le inadempienze rilevate nel corso dei controlli non giustificano una riduzione a titolo della condizionalità (per esempio gli animali da allevamento devono essere identificati in base alla normativa comunitaria sulla salute degli animali, quindi la perdita di un marchio auricolare o di un passaporto dei bovini non comporta automaticamente una sanzione, sempre che gli animali possano essere identificati tramite altri elementi: secondo marchio auricolare o registro delle aziende). A tale riguardo la Commissione ha messo in luce che le autorità nazionali non dovrebbero considerare questi casi come inadempienze passibili di riduzione ai sensi della condizionalità, sottolineando che dal momento che la normativa vigente non prevede espressamente alcun margine discrezionale riguardo al trattamento da riservare a queste infrazioni minori, sarebbe opportuno, in applicazione del principio di proporzionalità, autorizzare gli Stati membri a non penalizzare le infrazioni che non giustificano la riduzione del 3% prevista in caso di negligenza, eventualmente riducibile al livello minimo dell'1%, con possibilità di invio in tali casi all'agricoltore di una lettera di avvertimento nella quale lo si invita a prendere provvedimenti correttivi, pur rilevando che tali casi vanno tenuti comunque sotto osservazione e riconsiderati in caso di recidiva.

Riguardo all'applicazione di riduzioni ad importi già di per sé molto bassi, inoltre, la Commissione ha messo in rilievo che essa può risultare ingiustificata e gravosa per l'amministrazione, dovendosi pertanto stabilire una regola *de minimis* che permetta di non applicare, nell'ambito della condizionalità, riduzioni inferiori a una soglia di circa 50 EUR, di conseguenza, gli agricoltori che percepiscono meno di 5.000 EUR sarebbero esonerati dalla riduzione immediata dell'1% (tuttavia, la lettera di avvertimento e la sorveglianza di cui sopra si applicherebbero anche in questi casi).

## 2. L'OBBIETTIVO PRIORITARIO DELLA CONDIZIONALITÀ: LA PROMOZIONE DI UNA AGRICOLTURA SOSTENIBILE

Il primo obiettivo che persegue la condizionalità, come ha messo in luce la Commissione nella sua Relazione al Consiglio, è quello di «promuovere un'agricoltura sostenibile». La individuazione di tale obiettivo sembra pienamente collegarsi con il principio di integrazione enunciato fra i principi generali all'art. 6 del Trattato CE, completamente riformulato dal Trattato di Amsterdam, il quale stabilisce che: «*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*», che assume un ruolo centrale tra i principi generali del Trattato: esso è stato definito il più importante di tutti i principi e comporta che gli atti da adottare nell'ambito dei settori di azione comunitaria diversa da quella ambientale, devono tenere conto non solo dei dati peculiari del settore «non ambientale», ma anche del contemperamento di questi con le esigenze di protezione ambientale, e possono subire modifiche o addirittura impedimenti a causa della considerazione di problemi ambientali (L. Krämer 2000, p. 90). Scopo di tale principio è quello di assicurare che gli aspetti ambientali vengano pienamente presi in considerazione nella elaborazione, sviluppo e attuazione delle altre politiche, in quanto la politica ambientale non può considerarsi isolata dalle altre, dato che queste hanno effetti sull'ambiente (basta pensare ad es. all'agricoltura, all'energia, ai trasporti, ecc.) e ha quindi una portata trasversale (S. Amadeo 2004, p. 873), potendo essere dettate norme di carattere ambientale in ogni altra materia di competenza comunitaria, senza che esse debbano essere necessariamente intrinseche a tali politiche (L. Krämer 2000, p. 90; L. Costato 1988, p. 413).

L'art. 6 Tr. CE effettua una ulteriore puntualizzazione stabilendo che il principio di integrazione deve essere considerato «*nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*»; esso quindi è motivato soprattutto dalla finalità di promuovere lo «sviluppo sostenibile»: il ruolo centrale di tale principio si desume anche dalla sua enunciazione nell'8° capoverso del preambolo del Trattato sull'Unione europea e nella sua inclusione tra gli obiettivi dell'UE (art. 2 TUE) e della CE (art. 2 Tr. CE) (P.A. Pillitu 2001, p. 112). Come è noto esso ha trovato la sua prima definizione ufficiale nel Rapporto Brundtland<sup>2</sup> della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo<sup>3</sup>, nel quale si è riconosciuto il connubio tra esigenze di sviluppo e protezione dell'ambiente e si è pervenuti alla definizione di sviluppo sostenibile quale «sviluppo che soddisfa i bisogni della presente generazione senza compromettere la capacità delle generazioni future di

2 UN doc A/42/427, 4 agosto 1987. World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Rapporto Brundtland, 1987, p. 1. Il testo integrale del rapporto Brundtland è pubblicato in A.A.V.V. *Legal principles for environmental protection and sustainable development*, Dordrecht, 1988.

V. anche per la versione italiana: *Il futuro di tutti noi*, Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite, Bompiani, Milano, 1988.

3 Si tratta della *World Commission on Environment and Development* (WCED), istituita nel maggio 1984 con risoluzione n. 38/161 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite allo scopo di fornire raccomandazioni per un'agenda globale per il cambiamento.

soddisfare i propri». Esso presenta le caratteristiche di garantire un accesso continuo alle risorse naturali e di evitare danni permanenti all'ambiente, garantendo la qualità della vita (P.A. Pillitu 2001, p. 112).

Il principio dello sviluppo sostenibile era già implicitamente delineato in più punti nella Dichiarazione di Principi di Stoccolma, approvata al termine della prima Conferenza mondiale sull'ambiente umano convocata a Stoccolma dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite dal 5 al 16 giugno 1972, nella quale partendo dalla constatazione affermata nel preambolo, al punto n. 1, che l'ambiente è «*essenziale... al godimento di diritti umani fondamentali – incluso lo stesso diritto alla vita*», si afferma la responsabilità dell'uomo in ordine alla protezione ed al miglioramento dell'ambiente davanti alle generazioni future (principio n. 1, in base al quale «*l'uomo... ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future*» collegato al principio n. 4, secondo il quale «*L'uomo ha particolare responsabilità nella salvaguardia e nella saggia amministrazione del patrimonio costituito dalla flora e dalla fauna selvatiche, e dal loro habitat, che sono oggi gravemente minacciati da un insieme di fattori sfavorevoli. La conservazione della natura, e in particolare della flora e della fauna selvatica, deve pertanto avere un posto importante nella pianificazione per lo sviluppo economico*»), si riconosce l'esigenza della protezione delle risorse naturali della terra, attraverso una loro appropriata pianificazione e gestione, a beneficio delle generazioni presenti e future (principio n. 2, secondo il quale «*Le risorse naturali della terra ivi comprese l'aria, l'acqua, la terra, la flora e la fauna, e particolarmente i campioni rappresentativi degli ecosistemi naturali, devono essere preservati nell'interesse delle generazioni presenti e future, attraverso un'adeguata pianificazione e gestione*»), il mantenimento, e ove possibile il miglioramento, della capacità della terra di produrre risorse rinnovabili vitali (principio n. 3, secondo il quale «*La capacità della terra di produrre risorse rinnovabili essenziali deve essere mantenuta, e, sempre che sia possibile, ristabilita e migliorata*»), l'utilizzazione delle risorse non rinnovabili in modo «*da evitarne l'esaurimento futuro e da assicurare che i benefici del loro sfruttamento siano condivisi da tutta l'umanità*» (principio n. 5).

Il concetto di sviluppo sostenibile, è stato poi codificato nel Principio n. 3 della Dichiarazione di Rio, secondo il quale: «Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future». Esso è espressamente previsto nella sostanziale totalità delle convenzioni internazionali ambientali (F. Munari 2003, p. 423): ad esempio esso è enunciato all'art. 2 della Convenzione sulla diversità biologica, il quale definisce «sostenibile» l'uso delle risorse biologiche secondo modalità e ad un ritmo che non ne comportino una riduzione a lungo termine e che salvaguardino la capacità di soddisfare le esigenze delle generazioni presenti e future (S. Marchisio 1992, p. 584).

Il ruolo di primo piano della tutela dell'ambiente nel contesto del Trattato CE (nella sua formulazione attuale) si desume chiaramente oltre che dall'enunciazione del principio di integrazione, anche dall'art. 2 Tr. CE che enuncia i compiti della Comunità, nella versione modificata dal Tr. di Amsterdam, indicando specificamente tra questi la promozione di «*un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento della qualità di quest'ultimo*». Questi due concetti sono poi riproposti dall'art. 174, rispettivamente, tra i principi e fra gli obiettivi della politica ambientale comunitaria.

### 3. IL PRINCIPIO DI INTEGRAZIONE E LA PAC

Il processo di integrazione degli obiettivi ambientali nella politica agricola ha avuto inizio negli anni '80: da allora la PAC ha subito una serie di adeguamenti che le hanno consentito di contribuire in modo più efficace agli obiettivi della sostenibilità. Già nella sua comunicazione del 1999 (COM (1999) 22 def.) «Orientamenti per un'agricoltura sostenibile» la Commissione aveva sottolineato che «Le considerazioni ambientali hanno assunto un rilievo essenziale nell'ambito della politica agricola comune (PAC). Agricoltura e silvicoltura presuppongono la disponibilità di risorse naturali e, nello sfruttare tali risorse, possono esercitare una pressione sull'ambiente. Il paesaggio diversificato e la relativa biodiversità, modellati nei secoli dall'attività agricola, possono essere danneggiati dal suo abbandono», mettendo in luce «l'importanza dell'agricoltura per l'ambiente e una strategia globale volta all'integrazione delle tematiche ambientali nella PAC».

Fra le misure comunitarie nelle quali la tutela dell'ambiente viene integrata nella definizione di altre politiche, vi è stato in passato, ad esempio, nell'ambito delle misure di politica agricola strutturale, il reg. (CEE) n. 2078/92 del Consiglio del 30 giugno 1992<sup>4</sup>, relativo ai metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio rurale (abrogato dall'art. 55 del reg. 1257/99, il quale ultimo è stato a sua volta abrogato dall'art. 93 del reg. 1698/2005), emanato «considerando che le esigenze in materia di ambiente sono una componente della politica agricola della Comunità» (1° *considerando*), o fra le misure di politica agricola di mercato, il reg. (CEE) n. 3760/1992 del Consiglio del 20 dicembre 1992<sup>5</sup>, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquacoltura, (abrogato dall'art. 34 del regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 2002, n. 2371/2002<sup>6</sup>, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca) riguardo al quale è significativo il 2° *considerando* secondo il quale: «si deve mirare a uno sfruttamento razionale e responsabile di tutte le risorse acquatiche viventi e dell'acquacoltura, riconoscendo l'interesse del settore della pesca a uno sviluppo durevole e a buone condizioni socio-economiche nonché l'interesse dei consumatori, tenendo conto dei vincoli biologici e del rispetto dell'ecosistema marino».

Con la riforma della PAC del 2003 si è realizzata una ulteriore evoluzione dell'integrazione ambientale nella politica agricola: ne è evidente applicazione il reg. 1782/2003, in specie agli artt. 3, 4 e 5, relativi alla condizionalità, nonché all'art. 88, concernente la concessione di un aiuto comunitario per ettaro per le superfici seminate a colture energetiche, il c.d. «credito di carbonio» destinato alla produzione di colture energetiche in grado di ridurre la produzione di biossido di carbonio, intendendosi per esse «le colture destinate essenzialmente alla produzione dei seguenti prodotti energetici:

4 In G.U.C.E. L 215 del 1992.

5 In G.U.C.E. L 389 del 1992.

6 In G.U.C.E. L 358 del 2002.

- prodotti considerati biocarburanti elencati nell'art. 2, par. 2, della direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 maggio 2003, sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti;
- energia termica ed elettrica ricavata dalla biomassa». Significativo è al riguardo il 41° *considerando* del reg. 1782/2003 secondo il quale: «...È opportuno istituire un aiuto specifico a favore delle colture energetiche atte a ridurre la produzione di biossido di carbonio. ... Il regime dovrebbe essere riveduto dopo un determinato periodo di tempo, alla luce dell'attuazione dell'iniziativa comunitaria sui biocarburanti». In base all'art. 2, par. 2 della dir. 2003/30/CE sono considerati biocarburanti il: a) «bioetanolo»: etanolo ricavato dalla biomassa e/o dalla parte biodegradabile dei rifiuti, destinato ad essere usato come biocarburante; b) «bio-diesel»: estere metilico ricavato da un olio vegetale o animale, di tipo diesel, destinato ad essere usato come biocarburante; c) «biogas»: gas combustibile ricavato dalla biomassa e/o dalla parte biodegradabile dei rifiuti, che può essere trattato in un impianto di purificazione onde ottenere una qualità analoga a quella del gas naturale, al fine di essere usato come biocarburante o gas di legna; d) «biometanolo»: metanolo ricavato dalla biomassa, destinato ad essere usato come biocarburante; e) «biodimetilere»: etere dimetilico ricavato dalla biomassa, destinato ad essere usato come biocarburante; f) «bio-ETBE (etil-tertio-butil-etero)»: ETBE prodotto partendo da bioetanolo. La percentuale in volume di bioETBE calcolata come biocarburante è del 47%; g) «bio-MTBE (metil-terziario-butil-etero)»: carburante prodotto partendo da biometanolo. La percentuale in volume di biocarburante nel bio-MTBE è del 36%; h) «biocarburanti sintetici»: idrocarburi sintetici o miscele di idrocarburi sintetici prodotti a partire dalla biomassa; i) «bioidrogeno»: idrogeno ricavato dalla biomassa e/o dalla frazione biodegradabile dei rifiuti, destinato ad essere usato come biocarburante; j) «olio vegetale puro»: olio prodotto da piante oleaginose mediante pressione, estrazione o processi analoghi, greggio o raffinato ma chimicamente non modificato, qualora compatibile con il tipo di motore usato e con i corrispondenti requisiti in materia di emissioni.

Tra le disposizioni nazionali di attuazione della dir. 2003/30/CE, oltre al d.lgs. 30 maggio 2005, n. 128 (Attuazione della direttiva 2003/30/CE relativa alla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti), il quale all'art. 4 dispone che «4. Modalità di promozione dei biocarburanti e degli altri carburanti rinnovabili. 1. Le modalità di prima promozione dei biocarburanti e degli altri carburanti rinnovabili nei trasporti sono quelle fissate, fino all'anno 2007, dall'articolo 1, commi 520 e 521, della legge 30 dicembre 2004, n. 311. 2. Ulteriori modalità di promozione dei biocarburanti e degli altri carburanti rinnovabili nei trasporti saranno previste mediante apposite norme», vi è anche l'art. 369 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)<sup>7</sup> il quale dispone: Nella *legge 23 dicembre 2005, n. 266*, all'articolo 1, il comma 423 è sostituito dal seguente: «Ferme restando le disposizioni

<sup>7</sup> In Gazz. Uff. 27 dicembre 2006, n. 299, S.O.

tributarie in materia di accisa, la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo effettuate dagli imprenditori agricoli, costituiscono attività connesse ai sensi dell'articolo 2135, terzo comma, del codice civile e si considerano produttive di reddito agrario».

Come è noto, la riduzione di biossido di carbonio rientra tra gli impegni internazionali assunti con il Protocollo di Kyoto, approvato dalla Conferenza delle Parti (COP) della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici nella sua terza sessione plenaria tenutasi appunto a Kyoto dall'1 al 10 dicembre 1997 ed aperto alla firma il 16 marzo 1998, che si prefiggeva di studiare la concreta applicazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata nel 1992, tesa a fronteggiare i problemi causati dalle emissioni dei gas ad effetto serra. Esso costituisce lo strumento attuativo della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ed è il primo accordo multilaterale che stabilisce obiettivi giuridicamente vincolanti (per i Paesi che lo hanno ratificato e fra questi vi è sia l'Unione Europea che l'Italia) di riduzione delle emissioni combinate dei sei gas serra (previste dall'allegato A del Protocollo) per i paesi industrializzati e quelli a economia in transizione (i paesi dell'Est europeo) (inclusi nell'allegato I) (M. Migiara 2004, p. 134). L'obiettivo da raggiungere a livello mondiale entro il quadriennio 2008-2012 è stato fissato dall'art. 3, par. 1 del Protocollo di Kyoto, nella misura del 5% di riduzione, riferendosi ai dati del 1990 per i gas da combustione: biossido di carbonio (CO<sup>2</sup>), metano (CH<sub>4</sub>), protossido di azoto (N<sub>2</sub>O), ed al 1995 per quelli di origine chimica: idrofluorocarburi (HFC<sub>s</sub>), perfluorocarburi (PFC<sub>s</sub>), esafluoro di zolfo (SF<sub>6</sub>), dall'art. 3, par. 8, del Protocollo (si tratta comunque di gas non inclusi nel Protocollo di Montreal, come in più punti specifica il protocollo di Kyoto, ad es. all'art. 2, par. 1, lett. a). Tre sono le principali fonti di emissioni di gas ad effetto serra causate dall'agricoltura: emissioni di N<sub>2</sub>O (ossido di azoto) dal suolo, ascrivibili principalmente all'utilizzo di concimi azotati; emissioni di CH<sub>4</sub> (metano) dovute alla fermentazione enterica – il 41% di tutte le emissioni di CH<sub>4</sub> nell'UE proviene dal settore agricolo; emissioni di CH<sub>4</sub> e di N<sub>2</sub>O dovute al trattamento del letame. Questa percentuale del 5% rappresenta la riduzione complessiva che deve essere realizzata a livello mondiale e quindi costituisce la media di riduzione; tale percentuale del 5% non è uguale per tutti i paesi (essi hanno percentuali diverse da raggiungere conformemente all'allegato B del protocollo (G. Deboni 2005, p. 75); per l'Unione europea la percentuale è stata fissata all'8% e poi la ripartizione fra i vari Stati membri è stata decisa con il *Burden Sharing Agreement* del 17 giugno 1998) e costituisce l'applicazione del principio delle responsabilità comuni ma differenziate degli Stati, che trova specifica affermazione nel Principio n. 7 della Dichiarazione di Rio in base al quale vi sono obblighi comuni ma differenziati in capo agli Stati e anche se tutti i paesi hanno un dovere di protezione e di rispetto dell'ecosistema, tale dovere grava in misura maggiore in capo ai paesi industrializzati e in misura minore su quelli in via di sviluppo, in ragione del diverso contributo che hanno dato in passato e danno attualmente, al degrado ambientale globale (S. Marchisio 1992, p. 597; S. Marchisio 2005, p. 14). Su di esso si fonda la

Convenzione quadro sui cambiamenti climatici: esso è infatti è richiamato all'art. 3, par. 1, della Conv. sui camb. clim. il quale stabilisce che «*Le parti devono proteggere il sistema climatico, a beneficio della presente e delle future generazioni, su una base di equità e in rapporto alle loro comuni ma differenziate responsabilità e alle rispettive capacità*»; inoltre sempre all'art. 3, si precisa che «*Pertanto i paesi sviluppati che sono parti alla convenzione, devono prendere l'iniziativa nella lotta contro i cambiamenti climatici e i relativi effetti negativi*» e nel par. 2 dell'art. 3 è previsto che: «*Le esigenze specifiche e le circostanze speciali dei paesi in via di sviluppo che sono parti alla convenzione, in particolare modo di quelli che sono facilmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti di clima, e di quelle parti, soprattutto dei paesi in via di sviluppo, che dovrebbero sostenere un onere sproporzionato o abnorme ai sensi della convenzione, devono essere prese in completa considerazione*» (P. Manzini 1995, p. 451).

Inoltre l'art. 2 del Protocollo di Kyoto dispone che nell'adempimento degli impegni di limitazione quantificata e di riduzione delle emissioni previsti all'articolo 3, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, ogni Parte inclusa nell'Allegato I, deve applicare e/o elaborare politiche e misure, in conformità con la sua situazione nazionale, quali:

iii) la promozione di forme sostenibili di agricoltura, alla luce delle considerazioni relative ai cambiamenti climatici;

iv) la ricerca, promozione, sviluppo e maggiore utilizzazione di forme energetiche rinnovabili, di tecnologie per la cattura e l'isolamento del biossido di carbonio e di tecnologie avanzate ed innovative compatibili con l'ambiente.

#### 4. LA BASE GIURIDICA DEL REG. 1782/2003

La dottrina (L. Costato 2006, p. 504) esaminando le finalità del reg. 1782/2003 ha messo in evidenza la forte prevalenza degli interessi ambientali di tale regolamento, anche se talvolta coerenti con opportunità agricole, sottolineando che esso ha finalità sicuramente ambientalistiche e solo eventualmente agrarie, nel senso dell'obbligo che esso impone di mantenere la possibile destinazione all'agricoltura del fondo, ma solo eventualmente coltivato.

Pertanto a fronte della constatazione che la base giuridica del reg. 1782/2003 è esclusivamente agraria (art. 36 e 37) si è sottolineato (L. Costato 2006, p. 504) che anche nell'adozione del reg. n. 1782/2003 sarebbe stato più corretto e ragionevole l'uso quanto meno di una doppia base giuridica, che vedesse aggiunti agli articoli «agrari» del Trattato anche l'art. 175, a causa dell'estrema rilevanza che l'aspetto ambientale assume nel reg. 1782/2003, come si è visto, essendo insostenibile ritenere che siano prevalenti le finalità agricole a quelle indicate dall'art. 33 Tr. CE.

Sulla base di queste considerazioni si è messo in luce (L. Costato 2003, p. 504) che, ai fini di una corretta identificazione della base giuridica del reg. 1782/2003, avrebbe dovuto essere applicato lo stesso ragionamento seguito dalla Corte di giustizia delle CE in una recente giurisprudenza (sentenza 10 gennaio 2006, in causa C-178/03, *Commissione c. Parlamento europeo e Consiglio UE*, e nella sentenza 10 gennaio 2006, in

causa C-94/03, *Commissione c. Consiglio UE*), la quale perfeziona il precedente orientamento in ordine alla duplice o multipla base giuridica di atti comunitari (secondo il quale l'elemento discriminante sulla scelta della base giuridica è costituito dallo scopo fondamentale dell'atto e dai suoi contenuti; in specie la Corte afferma al punto 41 «A tal riguardo occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, la scelta del fondamento normativo di un atto comunitario deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v. sentenze 26 marzo 1987, causa 45/86, *Commissione/Consiglio*, *Racc.* pag. 1493, punto 11; 11 giugno 1991, causa C-300/89, *Commissione/Consiglio*, detta «*Biossido di titanio*», *Racc.* pag. I-2867, punto 10; 3 dicembre 1996, causa C-268/94, *Portogallo/Consiglio*, *Racc.* pag. I-6177, punto 22, e 13 settembre 2005, causa C-176/03, *Commissione/Consiglio*, *Racc.* pag. I-7879, punto 45)». La Corte su questa base prosegue quindi al punto 42 stabilendo che: «Se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su un solo fondamento normativo, ossia quello richiesto dalla finalità o componente principale o preponderante (v. sentenze 30 gennaio 2001, causa C-36/98, *Spagna/Consiglio*, *Racc.* pag. I-779, punto 59; 11 settembre 2003, causa C-211/01, *Commissione/Consiglio*, *Racc.* pag. I-8913, punto 39, e 29 aprile 2004, causa C-338/01, *Commissione/Consiglio*, *Racc.* pag. I-4829, punto 55)».

Pertanto secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 17 marzo 1993, in causa C-155/91, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, p. I-939; sentenza 11 giugno 1991, in causa 300/89, *Biossido di titanio*, in *Racc.*, p. I-2867, punti 16 e ss.), quando il provvedimento investe più settori, ad es. la politica dell'ambiente e quella agricola o il mercato comune, occorre verificare se entrambi i profili sono essenziali ovvero se l'uno è il principale (il «centro di gravità») e l'altro accessorio, al fine di stabilire se debbano utilizzarsi due basi giuridiche ovvero una sola; ed è chiaro che nell'ipotesi di più basi possibili, ma incompatibili, sono gli elementi principali e non quelli solo accessori a determinare la base giuridica (G. Tesauro 2008, p. 155). Anche al punto 40 della sentenza 10 gennaio 2006, in causa C-178/03, la Corte ha messo in luce che «Si deve osservare, in limine, che la ricorrente e i convenuti non contestano la coesistenza, nel regolamento impugnato, di elementi di natura commerciale e ambientale. Tuttavia, essi non concordano sul centro di gravità del detto regolamento. Mentre, infatti, secondo la Commissione, se è pur vero che il regolamento impugnato produce effetti positivi sulla salute delle persone e sull'ambiente, il suo obiettivo principale è quello di disciplinare il commercio di prodotti chimici pericolosi, il Parlamento ed il Consiglio, al pari di tutte le parti intervenienti, sostengono invece che quest'ultimo aspetto presenta un carattere accessorio, dato che la finalità principale del regolamento impugnato consiste nel porre norme e procedure tali da garantire un livello elevato di tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente».

In tale recente giurisprudenza (sentenza 10 gennaio 2006, in causa C-178/03, *Commissione c. Parlamento europeo e Consiglio UE*, e nella sentenza 10 gennaio 2006, in causa C-94/03, *Commissione c. Consiglio UE*), la Corte è arrivata però ad una conclusione diversa da quanto affermato in precedenza in alcune occasioni, nelle quali aveva rite-

nuto assorbente la materia agraria anche per prodotti «accessoriamente» regolamentati (v. sentenza 16 novembre 1989, in causa 11/88, *Commissione/Consiglio*; sentenza 16 novembre 1989, in causa 131/87, *Commissione/Olanda c. Consiglio*) ritenendo quindi che le due basi giuridiche non erano state fondatamente utilizzate, o in altra occasione, in cui aveva invece rovesciato tale criterio ritenendo preponderante lo scopo ambientale (sentenza 25 febbraio 1999, in cause riunite C-164/97 e C-165/97, *Parlamento europeo/Consiglio*) nell'annullare due regolamenti ritenendo che essi avessero una finalità prettamente ambientale, dovendosi quindi utilizzare la sola base giuridica ambientale (l'allora art. 130S, oggi 175), nonostante essi si occupavano di piante vive e della loro produzione e miravano alla conservazione di foreste, cioè di piante vive.

Nella sentenza in causa C-178/03 del 10 gennaio 2006 (e nella sentenza 10 gennaio 2006, in causa C-94/03, *Commissione c. Consiglio UE*), la Corte ha quindi affermato, discostandosi dalle seppur isolate posizioni precedenti (v. sentenza 16 novembre 1989, in causa C-11/88, *Commissione/Consiglio*; sentenza 25 febbraio 1999, in cause riunite C-164/97 e C-165/97, *Parlamento europeo/Consiglio*) che se non si può dare prevalenza ad uno dei due scopi dell'atto, la corretta base giuridica la si rinviene in due diversi articoli del Trattato. In specie la Corte ha statuito al punto 57, che «è certamente vero, come la Corte ha affermato, sostanzialmente ai punti 17-21 della sentenza Biossido di titanio, che il ricorso ad un duplice fondamento normativo è escluso quando le procedure previste relativamente all'uno e all'altro fondamento normativo siano incompatibili e/o quando il cumulo di fondamenti normativi sia tale da pregiudicare i diritti del Parlamento» e che «nella specie, tuttavia, dal ricorso al combinato disposto degli artt. 133 CE e 175 CE non discende alcuna delle dette conseguenze». E tale orientamento, anche alla luce di queste motivazioni sottolineate dalla Corte, sembra essere di certo preferibile rispetto alle isolate e, anche contraddittorie, posizioni precedenti della Corte che avevano condotto la dottrina (L. Costato 1990, 309) a sottolineare con riferimento alla sentenza 16 novembre 1989, in causa C-11/88, *Commissione/Consiglio* che potrebbe apparire discutibile che «si assorba nell'agrario ciò che tale non è» o che «si neghi rilevanza al fatto che le regole impugnate si occupino di prodotti "non agricoli" ai sensi dell'Allegato II, considerando l'intera materia assorbita nell'agrario», così come potrebbe apparire discutibile con riferimento alla sentenza 25 febbraio 1999, in cause riunite C-164/97 e C-165/97, *Parlamento europeo /Consiglio*) ritenere applicabile la sola procedura ambientale di cui all'art. 130S (ora 175), quando i regolamenti annullati avevano anche, ma non esclusivamente, scopi ambientali (L. Costato 2006, 503).

## BIBLIOGRAFIA

- Amadeo S. (2004). *Commento all'art.174 Tr.CE*, in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, a cura di A.Tizzano, Milano, pp. 871-880.
- Costato L. (1988). *Alcune considerazioni sul diritto comunitario tra agricoltura e ambiente anche a proposito dell'Atto unico europeo e dei regolamenti 1760 e 2242/87*, in *Raccolta di scritti in memoria di Angelo Lener*, Milano, pp. 407-424.

- Costato L. (1990). *Rassegna di giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia agricola*, in *Riv. dir. agr.*, II, pp. 303-318.
- Costato L. (2006). *La base giuridica del reg. 1782/2003 alla luce di una recente giurisprudenza della Corte*, Commento a Corte di giustizia CE, Sez. II, 10 gennaio 2006, in causa C - 178/03, in *Dir. e giur. agr. alim. e amb.*, pp. 502-504.
- Deboni G. (2005). *Il CDM e la sua applicabilità in Brasile. Protocollo di Kyoto e direttiva europea*, in *Riv. giur. amb.*, pp. 71-100.
- Manzini P. (1995). *I principi di diritto internazionale dell'ambiente nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, pp. 447-454.
- Marchisio S. (1992). *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. intern.*, pp. 581-621.
- Marchisio S. (2005). *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. Cordini, P. Fois e S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, pp. 1-49.
- Migiarrà M. (2004). *Politiche nazionali ed europee per la riduzione del livello di emissione dei gas ad effetto serra e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal protocollo di Kyoto*, in *Riv. giur. amb.*, pp. 131-162.
- Munari F. (2003). *La tutela internazionale dell'ambiente*, in S. Bariatti et al., *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di S.M. Carbone, R. Luzzatto e A. Santa Maria, 2<sup>a</sup> ed., Torino, pp. 406-438.
- Krämer L. (2002). *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, trad. it., Milano.
- Pillitu P.A. (2001). *Commento all'art. 6 Tr. CE*, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, diretto da F. Pocar, Padova, p. 112.
- Tesauro G. (2008). *Diritto comunitario*, 5a ed. Padova.