CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
VERICA TRSTENJAK
presentate il 3 febbraio 2009 [1]

Indice

I — Introduzione . . . . . I - 6359

II — Contesto normativo . . . . . I - 6359

A — Normativa comunitaria . . . . . I - 6359

B — Normativa nazionale . . . . . I - 6362

III — Fatti e causa principale . . . . . I - 6364

IV — Questioni pregiudiziali . . . . . I - 6365

V — Procedimento dinanzi alla Corte . . . . . I - 6365

VI — Principali argomenti delle parti . . . . . I - 6366

A — Sulla prima questione . . . . . I - 6366

B — Sulla seconda questione . . . . . I - 6367

VII — Valutazione giuridica . . . . . I - 6370

A — Sulla prima questione . . . . . I - 6370

1. Aspetti di tutela ambientale nel regolamento n. 1782/2003 . . . . . I - 6371

a) Il rapporto fra agricoltura e tutela dell'ambiente nel contesto dalla PAC I - 6371

b) Istanze di protezione ambientale nel regolamento n. 1782/2003 . . . . I - 6372

c) I fondamenti normativi del diritto primario . . . . . I - 6374

1 — Lingua originale: il tedesco.

2. Le competenze degli Stati membri nel definire i requisiti minimi . . . . . I - 6374

a) Il regolamento n. 1782/2003 come conferimento di potestà normativa I - 6374

b) L'attuazione concreta del regolamento n. 1782/2003 in Inghilterra . . . I - 6376

i) La nozione di «paesaggio» ai sensi del regolamento n. 1782/2003 . I - 6376

ii) La nozione fisiognomica di paesaggio . . . . . I - 6377

iii) La nozione geografica di paesaggio . . . . . I - 6377

— Caratteristiche topografiche . . . . . I - 6377

— Definizione della nozione geografica di paesaggio . . . . . I - 6378

c) Provvedimenti finalizzati al «mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio» . . . . . I - 6379

d) La manutenzione dei sentieri pubblici come «livello minimo di mantenimento» e per «evitare il deterioramento degli habitat» nell'accezione dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003 . . . . . I - 6379

3. Conclusioni . . . . . I - 6381

B — Sulla seconda questione . . . . . I - 6382

1. Sull'attuazione decentrata del diritto comunitario . . . . . I - 6382

a) Legislazione decentrata e differenziata nel contesto della PAC . . . . . I - 6383

b) Autonomia degli Stati membri nella ripartizione delle proprie competenze interne . . . . . I - 6384

2. Sulla contestazione della violazione del divieto di discriminazione . . . . . I - 6386

a) Il quadro di riferimento determinante ai fini della valutazione di una disparità di trattamento . . . . . I - 6387

i) Applicazione in via analogica dei criteri per determinare la selettività nella disciplina degli aiuti . . . . . I - 6387

ii) Identificazione della fonte di una discriminazione . . . . . I - 6389

b) Conclusioni . . . . . I - 6391

VIII — Conclusione . . . . . I - 6392

I — Introduzione

1. Nel presente rinvio pregiudiziale la High Court of Justice (England & Wales) (Corte di Appello di Inghilterra e Galles; in prosieguo: il «giudice nazionale») investe la Corte di giustizia delle Comunità europee di due questioni pregiudiziali relative all'attuazione del regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782, 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 [2] a livello di Stati membri.

2. La prima questione pregiudiziale concerne l'interpretazione dell'art. 5, n. 1, e dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003, relativamente ai quali il giudice nazionale chiede in particolare se sia consentito ad uno Stato membro includere tra le ivi indicate norme per le buone condizioni agronomiche ed ambientali dei terreni requisiti relativi alla manutenzione dei sentieri di uso pubblico visibili. Con la sua seconda questione pregiudiziale il giudice nazionale intende sapere se il fatto che nelle parti costitutive del territorio di uno Stato membro valgano differenti norme per le buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'art. 5, n. 1, e dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003, poiché il sistema costituzionale di uno Stato membro prevede una delega a diverse amministrazioni decentrate della competenza legislativa sulle diverse parti costitutive del suo territorio, possa integrare un'illegittima discriminazione.

3. La suddetta domanda è stata proposta nel contesto di una controversia fra il sig. Horvath (in prosieguo: il «ricorrente») e il Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (Segretario di Stato per l'ambiente, l'alimentazione e le attività agricole; in prosieguo: il «convenuto»), vertente sulla legittimità di un regolamento di attuazione nazionale che fissa, per il territorio inglese, i requisiti minimi per le buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni agricoli.

II — Contesto normativo

A — *Normativa comunitaria*

4. Il 29 settembre 2003 il Consiglio ha adottato il regolamento n. 1782/2003, entrato in vigore il 28 ottobre 2003.

2 — Regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782, 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 che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 (GU L 270, pag. 1).

5. Detto regolamento è stato adottato al fine di creare una politica di sostegno ai redditi degli agricoltori per mezzo del regime di pagamento unico (in prosieguo: l'«RPU»). L'obiettivo dell'RPU è quello di fornire agli agricoltori un reddito minimo garantito «disaccoppiato» dalla produzione, assegnando agli agricoltori «diritti all'aiuto» che permettano loro di richiedere un pagamento diretto annuale. Il pagamento diretto annuale a titolo dell'RPU, se l'agricoltore ne ha fatto domanda, è soggetto all'osservanza da parte di quest'ultimo di alcuni obblighi definiti di «condizionalità» (art. 3).

6. Gli obblighi di condizionalità consistono nei «criteri di gestione obbligatori» (art. 4), stabiliti nelle norme comunitarie, e nelle «buone condizioni agronomiche e ambientali» (art. 5).

7. L'art. 5, n. 1, del regolamento stabilisce quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono affinché tutte le terre agricole, specialmente le terre non più utilizzate a fini di produzione, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali. Gli Stati membri definiscono a livello nazionale o regionale requisiti minimi per buone condizioni agronomiche e ambientali sulla base dello schema riportato nell'allegato IV, tenendo conto delle caratteristiche peculiari delle superfici interessate, comprese le condizioni del suolo e del clima, i sistemi aziendali esistenti, l'utilizzazione della terra, la rotazione delle colture, le pratiche aziendali e le strutture aziendali, fatte salve le norme che disciplinano le buone pratiche agronomiche applicate nel contesto del regolamento (CE) n. 1257/1999 nonché le misure agroambientali applicate al di sopra del livello di riferimento delle buone pratiche agronomiche».

8. In caso di inosservanza dei requisiti di condizionalità, ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1782/2003 l'ammontare complessivo dei pagamenti diretti da corrispondersi nell'anno civile in cui si è verificata l'inosservanza è ridotto o annullato.

9. L'allegato IV al regolamento così dispone:

«Buone condizioni agronomiche e ambientali di cui all'articolo 5

Obiettivo	Norme
Erosione del suolo: Proteggere il suolo mediante misure idonee	— Copertura minima del suolo — Minima gestione delle terre che rispetti le condizioni locali specifiche — Mantenimento delle terrazze
Sostanza organica del suolo: Mantenere i livelli di sostanza organica del suolo mediante opportune pratiche	— Norme inerenti alla rotazione delle colture ove necessario — Gestione delle stoppie
Struttura del suolo: Mantenere la struttura del suolo mediante misure adeguate	— Uso adeguato delle macchine
Livello minimo di mantenimento: Assicurare un livello minimo di mantenimento ed evitare il deterioramento degli habitat	— Densità di bestiame minime e/o regimi adeguati — Protezione del pascolo permanente — Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio — Evitare la propagazione di vegetazione indesiderata sui terreni agricoli».

B — *Normativa nazionale*

10. Nel 1998 il Parlamento del Regno Unito ha emanato una normativa volta a istituire un sistema di governo decentrato a favore del Galles, dell'Irlanda del Nord e della Scozia. Nelle materie delegate il governo del Regno Unito è ormai competente, in linea di principio, solo per l'Inghilterra.

11. Il regime statutario dei rapporti tra il governo del Regno Unito e le amministrazioni delegate è integrato da un «Devolution Memorandum of Understanding» (Memorandum d'intesa sulla devoluzione; in prosieguo: il «Memorandum»), che definisce i dettagli di tali rapporti nella forma di una dichiarazione di impegno politico. Ai sensi della legge di delega e del Memorandum, le amministrazioni delegate sono responsabili dell'attuazione degli obblighi discendenti dal diritto comunitario che attengono alle materie delegate. La legge di delega riserva ai Ministri del Regno Unito la facoltà di intervenire ove necessario ad assicurare l'osservanza di tali obblighi. Ai sensi della legge di delega, le amministrazioni delegate non possono agire o legiferare con modalità incompatibili con il diritto comunitario. Esse sono direttamente responsabili dinanzi ai giudici nazionali, allo stesso modo del governo del Regno Unito, dei vizi nella trasposizione o nell'applicazione del diritto comunitario.

12. In linea di principio, la Politica agricola comune (in prosieguo: la «PAC»), in generale, e l'attuazione del regolamento del Consiglio, in particolare, sono materie delegate che ricadono, quindi, nella competenza di ogni singola amministrazione delegata. Di conseguenza, per dare attuazione agli obblighi di cui all'art. 5 del regolamento n. 1782/2003, il convenuto (che agisce per la sola Inghilterra) e ciascuna delle amministrazioni delegate hanno adottato regolamenti d'attuazione separati che stabiliscono requisiti minimi per le buone condizioni agronomiche e ambientali tra loro parzialmente divergenti.

13. Per l'Inghilterra il regolamento pertinente è The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004, SI 2004/3196 [(il Regolamento 2004 SI 2004/3196, sul regime di aiuto e di pagamento unico (condizionalità) della Politica agricola comune (in prosieguo: il «regolamento d'attuazione inglese»)], entrato in vigore in Inghilterra il 1º gennaio 2005.

14. Ai nn. 26-29 del regolamento d'attuazione, il convenuto ha inserito i requisiti relativi alla manutenzione dei sentieri di uso pubblico visibili nelle norme per le buone

condizioni agronomiche e ambientali, che sono definiti, fra l'altro, nel seguente modo:

«26. È fatto divieto ad un agricoltore:

a) in assenza di legittima autorizzazione o giustificazione, di alterare la superficie di un sentiero pedonale visibile, di una pista equestre visibile o di qualsiasi altra via pubblica (highway) percorribile visibile che consista di una carreggiata non asfaltata, in modo tale da compromettere il passaggio pubblico; o

b) in assenza di legittima autorizzazione o giustificazione, di ostruire intenzionalmente in qualsiasi modo la libera circolazione su una via pubblica visibile.

27. L'agricoltore deve mantenere in condizioni di sicurezza ogni scaletta, cancello o dispositivo analogo, con esclusione delle strutture cui si applica l'art. 146, punto 5), dell'Highways Act del 1980 (legge sulle vie pubbliche), presenti su un sentiero pedonale o su una pista equestre, provvedendo alle riparazioni necessarie ad impedire ingiustificati ostacoli al passaggio su quel sentiero o su quella pista.

28. 1) Nel caso in cui abbia alterato la superficie di un sentiero pedonale o di una pista equestre visibile (non di confine) nei limiti consentiti dall'art. 134 dell'Highways Act 1980, l'agricoltore ha l'obbligo, entro i termini previsti dall'art. 134, punto 7), di tale legge, eventualmente prorogati ai sensi del punto 8) dello stesso articolo, di:

a) ripristinare la superficie del sentiero o della pista equestre almeno per la sua larghezza minima, sì da permettere un adeguato passaggio; e

b) tracciare i confini del sentiero o della pista equestre almeno per la sua larghezza minima rendendoli visibili a chiunque voglia utilizzarli.

2) La nozione di "larghezza minima" di una via pubblica ha qui il medesimo significato che nell'allegato 12A all'Highways Act 1980.

29. Ai nn. 26, 27 e 28 del presente allegato:

le nozioni di "pista equestre", "carreggiata", "sentiero di confine", "sentiero pedonale" e "carreggiata asfaltata" assumono lo stesso significato loro conferito dall'art. 329, punto 1), dell'Highways Act 1980;

la nozione di "via pubblica" ha lo stesso senso che assume all'art. 328 dell'Highway Acts 1980;

"visibile" significa identificabile come passaggio per una persona dotata di vista normale che lo percorra a piedi o a cavallo».

15. Nessuno dei regolamenti di attuazione adottati dalle amministrazioni delegate contiene disposizioni analoghe a quelle enunciate ai nn. 26-29 del regolamento inglese.

16. Il giudice del rinvio riassume come segue gli effetti delle disposizioni pertinenti dell'Highways Act 1980:

«L'alterazione della superficie di un sentiero pedonale, di una pista equestre o di qualsiasi altra via pubblica che consista di o comprenda una carreggiata non asfaltata configura una violazione a norma dell'art. 131A. L'art. 134 consente di arare i sentieri pedonali e le piste equestri non di confine, ma sanziona il mancato ripristino nei termini accordati. Il fatto di ostacolare la circolazione lungo una via pubblica configura una violazione a norma dell'art. 137. In virtù dell'art. 146, punto 1), il proprietario del terreno ha il dovere di effettuare la manutenzione di ogni scaletta, cancello o dispositivo analogo. Pertanto, gli artt. 26-28 rispecchiano ampiamente le suddette disposizioni dell'Highways Act 1980, ma soltanto con riguardo al passaggio su sentieri di uso pubblico visibili (…)».

III — Fatti e causa principale

17. Il ricorrente è un agricoltore, socio amministratore di un'impresa agricola familiare nella Contea di Suffolk, in Inghilterra. Egli è titolare di diritti all'aiuto secondo l'RPU. I suoi terreni sono attraversati da sentieri di uso pubblico che rientrano nell'ambito di applicazione delle pertinenti disposizioni inglesi.

18. Il ricorrente ha adito il giudice nazionale chiedendo un sindacato giurisdizionale relativamente ai nn. 26-29 del regolamento di attuazione inglese. Egli fa valere che il recepimento di requisiti relativi alla manutenzione di sentieri di uso pubblico visibili sarebbe in contrasto con il diritto comunitario. Da un lato, i sentieri di uso pubblico non sarebbero terreni agricoli e, dall'altro, il regolamento d'attuazione inglese sarebbe contrario al principio di uguaglianza discendente dal diritto comunitario, dal momento che nessuno dei regolamenti di attuazione delle altre amministrazioni delegate nel Regno Unito conterrebbe disposizioni analoghe.

19. Il giudice nazionale ha pertanto deciso di chiedere alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 234 CE, un'interpretazione del regolamento n. 1782/2003. Il convenuto ha presentato ricorso avverso la suddetta ordinanza, che è stato respinto dalla Court of Appeal.

IV — Questioni pregiudiziali

20. La Court of Appeal, con ordinanza 11 luglio 2007, ha trasmesso le seguenti questioni pregiudiziali proposte dalla High Court alla Corte di giustizia:

«Laddove uno Stato membro abbia istituito un sistema di governo decentrato, in base al quale alle autorità statali centrali è riservata la competenza ad agire sull'intero territorio dello Stato membro allo scopo di assicurare l'osservanza degli obblighi ad esso imposti dal diritto comunitario e nel contesto del regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782, 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 che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001:

1) Se uno Stato membro possa includere tra le proprie norme per le buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'art. 5, n. 1, e dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003 requisiti di manutenzione dei sentieri di uso pubblico visibili.

2) Se, nel sistema costituzionale di uno Stato membro che deleghi a più amministrazioni decentrate la competenza legislativa sulle diverse parti costitutive del suo territorio, il fatto che per tali parti costitutive valgano differenti norme per le buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'art. 5, n. 1, e dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003 possa integrare un'illegittima discriminazione».

V — Procedimento dinanzi alla Corte

21. L'ordinanza di rinvio è stata depositata nella cancelleria della Corte il 14 settembre 2007.

22. Il ricorrente nel procedimento principale, i governi del Regno Unito e della Repubblica federale di Germania e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte entro il termine di cui all'art. 23 dello Statuto della Corte.

23. All'udienza del 26 novembre 2008 hanno presentato osservazioni i rappresentanti del ricorrente nel procedimento principale, dei governi del Regno Unito, della Repubblica federale di Germania, dell'Irlanda e della Commissione.

VI — Principali argomenti delle parti

A — *Sulla prima questione*

24. Il *ricorrente* nella causa principale è dell'avviso che la manutenzione dei sentieri di uso pubblico visibili prescritta dal regolamento d'attuazione inglese non appartenga ai requisiti minimi di buone condizioni agronomiche ed ambientali che uno Stato membro è tenuto a definire ai sensi dell'art. 5, n. 1, e dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003. Questi comprenderebbero piuttosto il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, le strutture ambientali e l'evitare il deterioramento degli habitat. Il ricorrente sostiene inoltre che l'art. 43 del regolamento n. 1782/2003 escluderebbe espressamente i sentieri situati sui campi agricoli, laddove questi ultimi siano utilizzati come superficie foraggera, e da ciò desume che i diritti di passaggio non passono rientrare nel campo d'applicazione del regolamento, in quanto riferiti ai sentieri. A ciò si aggiunge che il regolamento n. 1782/2003 stabilisce un regime normativo comune nella Comunità che non consentirebbe agli Stati membri di ignorare o di estendere a talune regioni del proprio territorio i requisiti minimi.

25. Anche ove le disposizioni inglesi controverse dovessero essere considerate come norme di tutela ambientale, esse non costituirebbero requisiti minimi di buone condizioni agronomiche e ambientali. Dal momento che il fondamento normativo del regolamento n. 1782/2003 è rappresentato dalle norme del Trattato in materia di agricoltura, l'elemento della tutela ambientale nei suddetti requisiti minimi non potrebbe essere considerato come una disposizione autonoma contenente meri criteri ambientali. Ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 1782/2003, solo gli organi comunitari sarebbero competenti a stabilire requisiti fondamentali in campo ambientale.

26. Secondo il *governo del Regno Unito* la prima questione dovrebbe essere risolta in senso affermativo. A questo proposito, esso rinvia ai lavori preparatori del regolamento n. 1782/2003 ed in particolare all'espresso recepimento di considerazioni di tutela dell'ambiente nelle disposizioni dello stesso, in primo luogo all'art. 5.

27. Il governo del Regno Unito sostiene che il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio di cui all'allegato IV comprenderebbe la manutenzione dei sentieri di uso pubblico visibili. Sarebbe opportuno adottare un'interpretazione ampia della suddetta nozione, in quanto il concetto di «paesaggio» nella normativa comunitaria in materia di ambiente comprenderebbe segnatamente elementi antropici, ma anche elementi aventi valore storico, culturale o archeologico, riconoscendo così la circostanza che il paesaggio costituisce una parte integrante dell'ambiente. Un'interpretazione restrittiva della nozione di elementi caratteristici del paesaggio che escludesse i diritti di passaggio per sentieri pedonali e piste equestri arrecherebbe un pregiudizio agli obiettivi di tutela ambientale di cui all'art. 5 del regolamento n. 1782/2003. Ai sensi dell'allegato IV, inoltre, le suddette «norme» sarebbero collegate all'«obiettivo» di «assicurare un livello minimo di mantenimento» e di «evitare il deterioramento degli habitat».

28. Secondo la *Commissione,* la prima questione avrebbe ad oggetto il margine attuativo discrezionale che l'art. 5, n. 1, e l'allegato IV al regolamento n. 1782/2003 accorda agli Stati membri. A suo avviso, gli Stati membri disporrebbero di un considerevole margine nel definire i requisiti minimi per le buone condizioni agronomiche ed ambientali dei terreni, per cui a seconda degli Stati membri ed addirittura delle regioni vi potrebbero essere differenze considerevoli relativamente ai singoli requisiti minimi. Inoltre, numerose nozioni contenute nell'allegato IV, come l'«uso adeguato delle macchine» o gli «elementi caratteristici del paesaggio», sarebbero talmente generiche da conferire agli Stati membri un'ampia libertà interpretativa.

29. La Commissione afferma che la causa principale verte soprattutto sul concetto di «elementi caratteristici del paesaggio», per cui uno Stato membro potrebbe senz'altro sostenere che la manutenzione dei sentieri di uso pubblico visibili sia idonea a preservare gli habitat dal deterioramento, cosa che costituirebbe anche un «obiettivo» dell'allegato IV. Del pari, uno Stato membro potrebbe considerare i sentieri come «elementi caratteristici del paesaggio». A suo avviso, le parole «e ambientali», che seguono il termine «agronomiche» di cui all'art. 5, n. 1, del regolamento n. 1782/2003, consentono agli Stati membri di determinare i requisiti minimi per finalità di mera tutela ambientale. Non sussisterebbe alcuna contraddizione fra il fondamento normativo del regolamento n. 1782/2003 e l'inserimento di finalità di tutela ambientale nelle disposizioni di quest'ultimo, dal momento che l'art. 6 CE prescriverebbe proprio di prendere in considerazione interessi di tutela ambientale nel definire ed attuare altre politiche comunitarie, compresa la politica agricola.

B — *Sulla seconda questione*

30. Il *ricorrente* sostiene che vi sarebbe una disparità di trattamento in presenza di situazioni analoghe in seno al Regno Unito,

strutturato come uno Stato unitario. La suddetta circostanza aumenterebbe la pressione cui sarebbero esposti gli agricoltori inglesi intenzionati ad ottenere la totalità dei diritti d'aiuto, analogamente ai colleghi provenienti da altre parti del territorio. Una siffatta disparità di trattamento non sarebbe obiettivamente giustificata e costituirebbe pertanto una violazione del principio generale di non discriminazione che tutti gli Stati membri sarebbero tenuti a rispettare, soprattutto nel trasporre il diritto comunitario, indipendentemente dal proprio sistema costituzionale nazionale o dalla ripartizione interna delle competenze in campo legislativo. Una siffatta disparità di trattamento, inoltre, sarebbe contraria alle disposizioni del Trattato in tema di agricoltura.

31. Il ricorrente ritiene che, anche se l'art. 5, n. 1, del regolamento n. 1782/2003 prevedesse che uno Stato membro possa definire a livello nazionale o regionale i requisiti minimi, ciò non comporterebbe che il legislatore comunitario riconosca alle amministrazioni regionali all'interno degli Stati membri una competenza per definire i requisiti minimi. L'espressione «a livello regionale», inoltre, si riferirebbe a zone la cui unità sarebbe giustificata da elementi prescritti dalla norma del regolamento e non dovrebbe essere intesa, ad esempio, in senso politico. Nonostante ciò, anche ove l'art. 5, n. 1, lasciasse uno Stato membro libero di decidere a quale livello debbano essere definiti i requisiti minimi, quest'ultimo sarebbe tenuto ad evitare qualsiasi violazione dei principi comunitari di uguaglianza e di non discriminazione sul proprio territorio nazionale.

32. Il *governo del Regno Unito* suggerisce di risolvere la seconda questione pregiudiziale in senso negativo. La giurisprudenza della Corte indicherebbe che gli Stati membri hanno facoltà di assolvere gli obblighi ad essi incombenti in base al diritto comunitario adottando misure a livello centrale, regionale o locale. Di conseguenza, un'attuazione dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 1782/2003 nel Regno Unito a livello regionale sarebbe conforme al diritto comunitario. La Corte, riconoscendo nella propria giurisprudenza il diritto degli Stati a decidere una trasposizione a livello regionale, sarebbe partita dall'assunto che una modalità differenziata di attuazione attraverso le amministrazioni regionali non costituisce una discriminazione contraria al diritto comunitario. Una discriminazione secondo il diritto comunitario potrebbe verificarsi solo se il medesimo legislatore trattasse in modo differente fattispecie identiche. La suddetta conclusione sarebbe logica, in quanto la diversità di attuazione nelle singole regioni non sarebbe, in linea di principio, maggiormente discriminatrice rispetto alla diversità di attuazione nei singoli Stati membri. Inoltre, il fatto che l'art. 5, n. 1, del regolamento n. 1782/2003 menzioni la definizione di requisiti minimi a «livello nazionale o regionale» indicherebbe che uno Stato membro sarebbe libero di assolvere i propri obblighi a livello regionale o locale, non dipendendo ovviamente questa possibilità da una menzione esplicita.

33. Il governo del Regno Unito sostiene infine che un siffatto approccio sarebbe compatibile con il principio di sussidiarietà nonché con il principio posto a suo fondamento, secondo cui devono essere adottate decisioni il più vicino possibile ai cittadini.

34. Il *governo tedesco*, le cui osservazioni si riferiscono esclusivamente alla seconda questione, è anch'esso dell'avviso che quest'ultima debba essere risolta negativamente. Esso è del parere che requisiti minimi diversi in parti del territorio, stabiliti da diverse amministrazioni decentrate, non costituiscano una violazione del divieto generale di discriminazione stabilito dal diritto comunitario, in quanto non sussisterebbe ab origine alcuna disparità di trattamento. Il diritto comunitario riconoscerebbe le strutture interne dettate dal diritto costituzionale e la ripartizione delle competenze per l'attuazione del diritto comunitario, in particolare la competenza delle collettività regionali. In tale contesto, ai fini della valutazione di una disparità di trattamento, il corretto quadro di riferimento non sarebbe rappresentato dallo Stato membro nel suo complesso, bensì piuttosto dalla collettività regionale competente che attui il diritto comunitario in forza di un proprio potere decisionale.

35. Il governo tedesco rileva inoltre che un'eventuale disparità di trattamento sarebbe giustificata oggettivamente da una ripartizione dei poteri fra amministrazione centrale e amministrazioni decentrate in uno Stato membro, prevista dal diritto nazionale, in particolare dal diritto costituzionale.

36. La *Commissione* evidenzia che, ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 1782/2003, gli Stati membri definiscono requisiti minimi a livello nazionale o regionale. Nulla indurrebbe a ritenere che il legislatore comunitario abbia considerato necessario un approccio unitario in tutti gli Stati membri. Anche qualora sia sostenibile che la regionalizzazione dei requisiti minimi è consentita ai fini delle buone condizioni agronomiche ed ambientali dei terreni solo in quanto compatibile con i diversi obiettivi delle regioni, sarebbe molto più plausibile che il legislatore comunitario abbia semplicemente voluto lasciare a ciascuno Stato membro la scelta del livello idoneo di regolamentazione in seno al proprio ordinamento politico per adottare le norme necessarie.

37. Relativamente alla questione della discriminazione, la Commissione è dell'avviso che una disparità di trattamento possa determinare una siffatta discriminazione secondo il diritto comunitario solo laddove sia attribuibile ad una singola fonte. Sotto tale profilo, si dovrebbe respingere la tesi del ricorrente nella causa principale, secondo cui il Regno Unito sarebbe pertanto autore di una discriminazione in quanto, da un lato, sarebbe responsabile dell'adempimento dei propri obblighi discendenti dal diritto comunitario e, dall'altro, avrebbe optato per una modalità di attuazione delle norme in questione che sarebbe causa di discriminazione. La Commissione sostiene che nessuna disposizione del Trattato porrebbe in questione la struttura decentrata di taluni Stati membri. Sarebbe invece vero che ciascuno Stato membro ha il diritto di determinare il livello politico al quale sono disciplinate determinate materie, compresi gli obblighi discendenti dal diritto comunitario, a condizione che la finalità della disciplina comunitaria in questione venga garantita. La circostanza che i Ministri del Regno Unito abbiano conservato una competenza residuale di intervento in settori delegati non sarebbe in alcun modo rilevante per la fattispecie.

38. All'udienza il *governo irlandese* ha sostanzialmente sostenuto la posizione del governo del Regno Unito e della Commissione. In merito alla seconda questione, ha affermato che agli Stati membri è in linea di principio attribuita la facoltà di decidere autonomamente e conformemente alle proprie disposizioni costituzionali circa le modalità di trasposizione del diritto comunitario nell'ambito nazionale. Il presupposto di ciò, tuttavia, è che le misure adottate siano collocabili all'interno del margine discrezionale concesso in sede di trasposizione e che i precetti del diritto comunitario siano realizzati. Differenze nella concreta trasposizione, pertanto, sarebbero ammesse in base al diritto comunitario e non rappresenterebbero alcuna discriminazione dei soggetti di diritto.

39. Il governo irlandese esprime inoltre la propria preoccupazione relativamente al fatto che un'interpretazione contraria da parte della Corte possa nuocere alla cooperazione transfrontaliera fra l'Irlanda e il Regno Unito in materie di competenza delle autorità dell'Irlanda del Nord, come ad esempio nel settore dell'agricoltura e della tutela dell'ambiente.

VII — Valutazione giuridica

A — *Sulla prima questione*

40. Con la sua prima questione, il giudice nazionale intende in sostanza sapere se l'obbligo degli agricoltori di effettuare la manutenzione dei sentieri di uso pubblico visibili, prescritto nel regolamento di attuazione inglese, rientri nel regolamento n. 1782/2003. Perché sia così occorre che tale attività sia ascrivibile ai requisiti minimi di buone condizioni agronomiche ed ambientali ai sensi dell'art. 5, n. 1.

41. Nella presente causa un altro punto cruciale controverso che a mio avviso deve essere affrontato in prima battuta concerne la questione se il regolamento n. 1782/2003 conferisca alle autorità nazionali anche il potere di adottare misure di tutela ambientale. Mentre il governo del Regno Unito e la Commissione riconoscono la suddetta competenza, il ricorrente nella causa principale [3] la contesta in linea di principio.

42. La soluzione dei suddetti quesiti presuppone un'interpretazione del regolamento n. 1782/2003 nel senso che, per meglio comprenderne la finalità normativa, quest'ultimo deve essere considerato prima di tutto nel suo contesto globale quale misura legislativa per l'attuazione della politica agricola comune (PAC). Pertanto, occorre tratteggiare innanzi tutto le vicende storico-politiche che hanno fatto da sfondo alla sua nascita. Successivamente è d'uopo esaminare le pertinenti disposizioni del regolamento, nonché i suoi fondamenti normativi di diritto primario.

3 — V. punto 49 della memoria del ricorrente.

1. Aspetti di tutela ambientale nel regolamento n. 1782/2003

a) Il rapporto fra agricoltura e tutela dell'ambiente nel contesto dalla PAC

43. Per molto tempo l'agricoltura ha svolto un ruolo di antesignano nel processo di integrazione europea. La PAC è stata uno dei primi settori in cui gli Stati membri hanno rinunciato ad una parte della propria sovranità nazionale e hanno vincolato la parte di gran lunga più considerevole del bilancio comunitario a beneficio della Comunità mediante spese. Questo ruolo di precursore trova spiegazione nella situazione particolare negli anni del dopoguerra e nel significato della stessa per l'approvvigionamento della popolazione: la PAC è stata sviluppata originariamente per soddisfare le esigenze di garantire l'approvvigionamento di prodotti alimentari, stabilizzare i mercati e assicurare un adeguato standard di vita alla popolazione rurale [4].

44. Mentre negli anni Sessanta la PAC, a motivo del vantaggio ricavato in termini di integrazione, fungeva ancora da motore dell'integrazione, essa ha finito talvolta col diventare, a causa di diversi sviluppi negativi, un onere per la Comunità. Così, il progresso tecnico, la modalità intensiva di produzione nonché il conseguimento di eccedenze, a ciò collegato, hanno comportato un crescente deterioramento dell'ambiente. A fronte di questi nuovi pregiudizi per l'ambiente, gli sforzi della Comunità sono stati indirizzati a modificare l'orientamento e a riformare la PAC per conseguire, fra l'altro, un equilibrio fra produzione e tutela dell'ambiente [5].

45. Di particolare rilevanza per lo sviluppo di una disciplina sull'ambiente agricolo della Comunità è stata l'«Agenda 2000» [6], adottata in occasione del Consiglio europeo di Berlino del 26 marzo 1999, la quale ha definito un nuovo modello economico europeo per l'agricoltura in cui le istanze ambientali erano destinate a svolgere un ruolo maggiore. Merita inoltre di essere menzionata la revisione intermedia della politica agricola comune presentata il 10 luglio 2002 dalla Commissione [7], concordata dai capi di Stato e di governo in relazione all'«Agenda 2000», in

4 — Schwartz, W., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag* (a cura di Heinz Mayer), art. 32, punto 6, pag. 17, spiega che l'inserimento del settore agricolo nel Mercato comune è stato inizialmente accesamente contrastato per motivi militari e politici. In questo contesto, la decisione degli Stati fondatori della CEE di comunitarizzare anche il settore agricolo non potrà mai essere apprezzata abbastanza. Dopo le esperienze traumatiche dei due conflitti mondiali e gli anni di carestia, questo inserimento ha rappresentato nel tempo una misura di consolidamento della pace del medesimo calibro della riunione delle industrie estrattive e siderurgiche nazionali nella Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Priebe, R./ Mögele, R., «Agrarrecht», in: M. Dauses (a cura di), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, volume 1, parte G, punto 2, pag. 3, rilevano che la situazione attuale della politica agricola europea può essere compresa solo nel contesto della situazione iniziale esistente al tempo della fondazione della Comunità. Alla fine degli anni Cinquanta l'agricoltura in Europa sarebbe stata largamente caratterizzata dall'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento e da una relativa arretratezza quanto a sviluppo e reddito rispetto ad altri settori economici.

5 — Secondo Heuser, I., «Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik», *Jahrbuch des Agrarrechts* (a cura di C. Calliess e a.), Colonia, 2006, pag. 187, l'agricoltura continua attualmente ad essere caratterizzata dal fatto che il progresso tecnico, le modalità intensive di produzione e la conseguente produzione di eccedenze sono state accompagnate da un onere crescente per le risorse ambientali.

6 — V. le conclusioni del Consiglio europeo svoltosi il 26 marzo 1999 a Berlino, relativamente al contenuto della riforma della PAC. In esse si afferma: «Il contenuto di tale riforma consentirà all'agricoltura di essere multifunzionale, sostenibile, competitiva e diffusa su tutto il territorio europeo, comprese le regioni con problemi specifici, di salvaguardare il paesaggio, di preservare l'ambiente naturale e di fornire un contributo fondamentale alla vita rurale, nonché di venire incontro alle preoccupazioni e alle esigenze dei consumatori per quanto riguarda la qualità e la sicurezza dei prodotti alimentari, la *protezione dell'ambiente* e la salvaguardia del benessere degli animali».

7 — Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo 10 luglio 2002, COM(2002) 394 def., pag. 22.

cui la Commissione suggeriva di vincolare a livello aziendale globale i pagamenti unici per azienda, indipendenti dalla produzione, all'osservanza di norme di «condizionalità» in materia di tutela ambientale, di sicurezza e qualità alimentare nonché di salute animale.

46. Un'impostazione corrispondente era già stata introdotta con il regolamento orizzontale (CE) n. 1259/1999 [8], il cui art. 3 prescrive agli Stati membri l'obbligo di adottare misure in materia ambientale [9]. Nel suddetto regolamento i pagamenti diretti venivano unificati e vincolati a requisiti ambientali. Esso — come anche il regolamento n. 1782/2003, adottato successivamente ed oggetto della presente domanda di pronuncia pregiudiziale — riguardava già aspetti della tutela dei suoli. Tuttavia, sebbene ai sensi del regolamento n. 1259/1999 agli Stati membri venisse ancora accordato un margine discrezionale relativamente all'utilizzo di requisiti di tutela, in forza del regolamento n. 1782/2003 tutti i percettori di pagamenti diretti sono ora soggetti al suddetto provvedimento [10].

8 — Regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1259, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune (GU L 160, pag. 113).

9 — L'art. 3 del regolamento n. 1259/1999, che reca il titolo «Requisiti in materia di protezione ambientale», prevede, al n. 1, quanto segue: «Per quanto riguarda le attività agricole di cui al presente regolamento, gli Stati membri adottano le misure che essi ritengono appropriate in materia ambientale tenuto conto della situazione specifica dei terreni agricoli utilizzati o della produzione interessata, nonché dei possibili effetti sull'ambiente. Tali misure possono comprendere: - l'erogazione di aiuti in cambio di impegni agroambientali, - la fissazione di requisiti ambientali obbligatori di carattere generale, - la fissazione di requisiti ambientali specifici la cui soddisfazione è condizione per poter beneficiare dei pagamenti diretti». Schwartz, W., ibidem (nota 4), art. 34, punto 13, pag. 31, concepisce la suddetta disposizione come un'autorizzazione conferita agli Stati membri ad adottare misure ambientali opportune. Adam, V., *La réforme de la politique agricole commune de l'Union*, volume I, Parigi, 2001, pag. 266, pone in rilievo il significato della condizionalità politica ambientalista con l'inserimento della clausola sopra riportata. L'Autrice lo definisce un notevole progresso nella politica ambientale in seno alla PAC.

10 — V. Bianchi, D., *La Politica Agricola Comune (PAC)*, Guezzano, 2007, pag. 46, che fa riferimento all'ampliamento della condizionalità ambientale a partire dalla riforma del 1999.

b) Istanze di protezione ambientale nel regolamento n. 1782/2003

47. Dal regolamento n. 1782/2003 risulta che si è consapevolmente inteso conferire un peso maggiore alle istanze ambientali rispetto alla proposta originaria della Commissione [11]. Così, l'obbligo degli Stati membri di provvedere, ai sensi dell'art. 5, n. 1, affinché tutte le terre agricole siano mantenute «in buone condizioni ambientali» è stato introdotto solo successivamente nel corso dell'iter legislativo. Lo stesso dicasi per l'obbligo di un imprenditore agricolo beneficiario di pagamenti diretti, formulato sostanzialmente in termini analoghi all'art. 3 del regolamento n. 1782/2003, il quale è tenuto ad attuare in loco i precetti previsti dagli Stati membri.

48. Questo elemento aggiuntivo rispetto all'obbligo di mantenere le terre agricole «in buone condizioni agronomiche» ha conseguenze di ampia portata ai fini dell'interpretazione del regolamento n. 1782/2003, in quando consente di dedurre che, nell'ottica del legislatore comunitario, entrambe le finalità devono essere considerate di pari importanza.

11 — Proposta di regolamento del Consiglio 21 gennaio 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce regimi di sostegno a favore dei produttori di talune colture, COM (2003) 23 def.

49. A tale proposito, occorre evidenziare il fatto che l'art. 2, lett. c), del regolamento n. 1782/2003 contiene una definizione normativa della nozione di «attività agricola» che comprende espressamente, accanto ad attività classiche, «il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'articolo 5».

50. Giova inoltre osservare che l'obbligo di mantenimento in buone condizioni ambientali si applica senza eccezioni a «tutte le terre agricole, specialmente le terre non più utilizzate a fini di produzione». La suddetta normativa trova il proprio fondamento nel terzo 'considerando' del regolamento n. 1782/2003, da cui si evince che la finalità legislativa dello stesso consiste nel prevenire l'abbandono delle terre agricole. La suddetta normativa, pertanto, mira a preservare l'utilizzabilità potenziale di una terra per fini agricoli nel futuro. Con ciò si comprende che il legislatore comunitario era consapevole dello stretto legame esistente fra protezione dell'ambiente ed agricoltura.

51. Significativa per la succitata riforma della PAC, che conferisce alla protezione dell'ambiente un'importanza cruciale [12], è inoltre la condizionalità politica esplicitata nel regolamento n. 1782/2003 nel senso di un aggancio degli aiuti diretti al rispetto di norme vincolanti, che comprendono requisiti fondamentali in materia di tutela dell'ambiente. Nel secondo 'considerando' vi è un riferimento esplicito in proposito. Lo stesso dicasi per la necessità, evidenziata nel ventiquattresimo 'considerando', di subordinare il pagamento unico per azienda al rispetto dei requisiti di condizionalità, segnatamente in campo ambientale.

52. Che il regolamento n. 1782/2003 persegua in parte anche finalità meramente ambientali e conferisca agli Stati membri il potere di adottare le misure corrispondenti è dimostrato, infine, dal requisito di cui all'allegato IV di «evitare il deterioramento degli habitat» e di provvedere al «mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio», aventi natura di politica ambientale piuttosto che agricola.

53. Da quanto esposto sinora appare chiaro che la PAC si è evoluta divenendo una politica comunitaria nel cui orizzonte vi è la tutela dell'ambiente. Il regolamento n. 1782/2003 riflette questa politica nella misura in cui, pur fissando le priorità su aspetti agricoli, persegue anche obiettivi ambientali [13]. Conseguentemente, gli Stati membri sono autorizzati anche ad agire nell'interesse della protezione dell'ambiente ai sensi dell'art. 5, n. 1, e dell'allegato IV.

12 — V. paragrafi 43-46 delle presenti conclusioni.

13 — Dubois, L./Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, 3ª ed., pag. 315 e seg., illustrano le novità apportate dalla nuova politica agricola comune. Fra queste sono annoverabili la protezione dei consumatori, dell'agricoltura e dell'ambiente, nonché la stabilità dei prezzi. Gli Autori fanno anche riferimento al rafforzato uso della condizionalità in materia di ambiente mediante l'adozione del regolamento n. 1782/2003.

c) I fondamenti normativi del diritto primario

54. Il suddetto risultato è anche conciliabile con i precetti del diritto primario. Il Consiglio ha adottato il regolamento n. 1782/2003 sulla base del Trattato, in particolare degli artt. 36 CE, 37 CE e 299, n. 2, CE, e dunque sulla base delle disposizioni relative alla politica agricola.

55. Ciò, tuttavia, non esclude un'inclusione di contenuti di politica ambientale, tanto più che l'art. 6 CE, formulato come clausola di raccordo dal Trattato di Amsterdam, stabilisce che le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente debbano essere integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e azioni comunitarie. La suddetta disposizione corrisponde al principio secondo cui tutte le misure comunitarie devono tenere conto delle esigenze della salvaguardia dell'ambiente. Essa presuppone che un provvedimento comunitario non possa rientrare nell'azione della Comunità in materia di ambiente per il solo fatto di tenere conto di dette esigenze [14].

56. Con lo strumento dell'art. 6 CE si intende innanzi tutto assicurare il conseguimento delle finalità di cui agli artt. 2 CE, 3 CE e 174, n. 1, CE [15]. Non è pertanto escluso che, in determinate situazioni, in base alla suddetta norma del Trattato, la salvaguardia dell'ambiente possa prevalere rispetto alle altre finalità della PAC [16].

2. Le competenze degli Stati membri nel definire i requisiti minimi

a) Il regolamento n. 1782/2003 come conferimento di potestà normativa

57. Nel campo della PAC, il legislatore comunitario raramente si è avvalso dei propri poteri legislativi in modo talmente esaustivo da privare completamente gli Stati membri di una siffatta facoltà. Il Trattato, comunque, non impone che il legislatore comunitario disciplini in modo tassativo le

14 — V. sentenza 29 marzo 1990, causa C-62/88, Grecia/Consiglio (Racc. pag. I-1527, punto 20). Indipendentemente da ciò, nel caso del regolamento n. 1782/2003 la priorità dell'azione comunitaria riguarda indubbiamente il settore dell'agricoltura.

15 — L'art. 6 CE si riferisce alle politiche e alle azioni comunitarie di cui all'art. 3. L'art. 3 CE elenca le azioni della Comunità intese ad attuare gli obiettivi del Trattato, menzionati all'art. 2 CE, ossia, segnatamente, anche uno sviluppo sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di protezione dell'ambiente e un miglioramento della qualità dell'ambiente. In tal modo si chiarisce che la clausola di raccordo si riferisce all'azione comunitaria nel suo complesso. A tale riguardo, riveste una speciale rilevanza ai fini ambientali la politica comune nel settore dell'agricoltura [art. 3, lett. e)], la politica comune nel settore dei trasporti [art. 3, lett. f)], l'incentivazione della creazione e dello sviluppo di reti transeuropee [art. 3, lett. o)] e le misure in materia di energia e turismo [art. 3, lett. u)] [in questo senso anche Jahns-Böhm, J., *EU-Kommentar* (a cura di J. Schwarze), art. 6 EGV, punto 10, pag. 277].

16 — Secondo Heuser, I., ibidem (nota 5), pag. 201, la salvaguardia dei suoli in forza della clausola di raccordo di matrice ambientale di cui all'art. 6 CE in talune situazioni può prevalere anche rispetto alle altre finalità della politica agricola comune.

materie di politica agricola: esso può, nel caso di determinate discipline o di singole materie, demandare ciò in linea di principio anche a discipline nazionali [17], tanto più che agli Stati membri spetta un ruolo centrale nella trasposizione legislativa e amministrativa del diritto comunitario.

58. Ciò si è verificato nel caso di specie. Il regolamento n. 1782/2003, infatti, è strutturato come un atto che conferisce poteri normativi [18], contenente espressamente l'obbligo per Stati membri di adottare provvedimenti attuativi. Ai sensi dell'art. 5, n. 1, infatti, questi definiscono «requisiti minimi» conformemente allo «schema» riportato nell'allegato IV, che a sua volta si compone di una serie di «obiettivi» e di «norme». Entrambe le categorie comprendono sia finalità sia criteri che devono essere tenuti in considerazione nell'attuare i precetti. Il regolamento n. 1782/2003 si limita dunque a prescrivere un quadro normativo generale [19], conferendo agli Stati membri, come correttamente osservato dal governo del Regno Unito e dalla Commissione, un notevole margine di discrezionalità quanto all'organizzazione [20]. Ad essi incombe pertanto l'obbligo di attuare concretamente ed in autonomia il prescritto quadro normativo nell'ambito del proprio sistema giuridico.

59. A ciò si aggiunge un ampio margine interpretativo che deriva dall'utilizzo di fattispecie aventi forma di clausole generali e di nozioni che necessitano di interpretazione, come ad esempio relativamente all'«idoneità» delle rispettive misure degli Stati membri o dei macchinari da utilizzare. Sotto questo profilo si deve aderire alla tesi del governo del Regno Unito e della Commissione.

17 — Così Priebe, R., «Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik», *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002, pag. 1350. V. anche Adam, V., ibidem (nota 9), pag. 178, la quale evidenzia che taluni regolamenti nel settore della PAC contengono una delega normativa agli Stati membri. Ciò non mette in questione né la competenza esclusiva della Comunità né l'applicabilità diretta di un regolamento. L'Autrice spiega che molti regolamenti conferiscono agli Stati membri un ampio margine discrezionale, cosa che non consente comunque di concludere per una rinazionalizzazione della PAC. La suddetta valutazione è condivisa anche da Priebe, R./Mögele, R., ibidem (nota 4), punto 19. Thiele, G., *Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG*, Berlino, 1997, pag. 76, distingue fra regolamenti che non lasciano agli Stati membri alcun margine di discrezionalità quanto alla gestione del contenuto, e pertanto possono essere applicati direttamente, e regolamenti che conferiscono espressamente agli Stati membri il potere di disciplinare il contenuto o che non stabiliscono normative tassative, per cui agli Stati membri rimane ancora, per questo motivo, un margine di discrezionalità organizzativa.

18 — Fra questi sono annoverabili i regolamenti che devono essere integrati mediante misure di attuazione del legislatore comunitario o nazionale sulla base di una delega o di un obbligo esplicito o implicito [v. Schroeder, W., in: *EUV/EGV Kommentar* (a cura di R. Streinz), art. 249 EGV, punto 61; Ruffert, M., in: *EUV/EGV Kommentar* (a cura di C. Calliess/M. Ruffert), art. 249, punto 43, pag. 2133]. La Corte ha stabilito che al legislatore comunitario non è precluso, in un regolamento, conferire ad uno Stato membro il potere di emanare provvedimenti di attuazione (v. sentenze 11 novembre 1992, causa C-251/91, Teulie, Racc. pag. I-5599, punto 13, e 27 settembre 1979, causa 230/78, Eridania Zuccherifici, Racc. pag. 2749, punto 34).

19 — Così anche Borghi, P., «Il regolamento n. 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)», *Rivista di diritto agrario*, 2005, pag. 100, secondo il quale l'allegato IV metterebbe a disposizione soltanto uno schema (composto da obiettivi e da strumenti che devono essere utilizzati per realizzare i primi) cui gli Stati membri sarebbero tenuti ad attenersi nel definire i requisiti minimi di buone condizioni agronomiche e ambientali. Analogamente anche Bianchi, D., ibidem (nota 10), pag. 228, secondo cui il legislatore comunitario ha semplicemente creato un quadro normativo generale. Nel fare ciò avrebbe inteso concedere agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità quanto all'organizzazione e affidare loro al contempo una grande responsabilità.

20 — Priebe, R., ibidem (nota 17), pag. 1360, spiega che il diritto agrario comunitario è attuato in grandissima parte dagli Stati membri. In questo contesto evidenzia che nella legislazione comunitaria in materia di agricoltura sono stati introdotti margini discrezionali quanto alla configurazione e alla differenziazione a favore degli Stati membri. Questi organi discrezionali assumono la forma di clausole generali, nell'ambito della legislazione.

b) L'attuazione concreta del regolamento n. 1782/2003 in Inghilterra

60. Ciò, tuttavia, non esenta gli Stati membri dall'obbligo di adottare misure di attuazione che siano in armonia con il diritto comunitario. Il regolamento n. 1782/2003 costituisce il parametro giuridico rispetto al quale devono essere valutati i provvedimenti nazionali di attuazione [21].

61. Relativamente alla questione centrale, se l'obbligo degli agricoltori di provvedere alla manutenzione dei sentieri di uso pubblico visibili sia ascrivibile ai requisiti minimi per buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'art. 5, n. 1, secondo il governo del Regno Unito una siffatta attività sarebbe associabile al requisito di cui all'allegato IV del «mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio». Ciò è tuttavia contestato dal ricorrente nella causa principale.

i) La nozione di «paesaggio» ai sensi del regolamento n. 1782/2003

62. Sorge dunque la questione di cosa debba intendersi con la nozione di «elementi caratteristici del paesaggio». Dal momento che lo stesso regolamento n. 1782/2003 non contiene alcuna definizione normativa della suddetta nozione, essa è soggetta alla competenza interpretativa della Corte. A tale proposito, si deve tenere conto dell'uso linguistico naturale e del contesto in cui la nozione viene solitamente utilizzata.

63. Al termine «paesaggio» contenuto nella suddetta nozione nella versione linguistica inglese («landscape features») [22] sembra essere attribuita, oltre alla valenza per l'arte, una valenza meramente fisiognomica e geografica [23]. Sono dell'avviso che nella fattispecie rilevi un'analisi delle ultime due categorie.

21 — Come la Corte ha osservato nella sentenza Eridania Zuccherifici, cit. supra alla nota 18 (punto 34), l'applicabilità diretta dell'atto che autorizza lo Stato membro ad adottare i provvedimenti nazionali di cui trattasi avrà l'effetto di consentire al giudice nazionale di controllare la conformità di tali provvedimenti al contenuto del regolamento comunitario.

22 — Analogamente anche nella versione linguistica tedesca («Landschaftselemente»), italiana («elementi caratteristici del paesaggio»), olandese («landschapselementen»), portoghese («características das paisagens») e svedese («landskapselement»).

23 — Così chiaramente differenziate nel *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, 9ª ed., 1971-1984, volume 14, pag. 598.

ii) La nozione fisiognomica di paesaggio

64. La nozione fisiognomica di paesaggio denomina nient'altro che «una porzione di superficie terrestre visibile da un determinato luogo o da una determinata direzione» [24]. I sentieri di uso pubblico visibili, che possono essere colti con uno sguardo da un luogo, dovrebbero essere compresi nella suddetta definizione di nozione di paesaggio.

iii) La nozione geografica di paesaggio

— Caratteristiche topografiche

65. La nozione di «elementi caratteristici del paesaggio» di cui all'allegato IV al regolamento n. 1782/2003 mostra tuttavia talune differenze semantiche nelle singole versioni linguistiche. Così, ad esempio, nella versione linguistica francese si parla di *«particularités topographiques»* [25], termine che si riferisce alla nozione geografica di paesaggio, tanto più che la topografia è un concetto geografico.

66. Con stretto riferimento all'etimologia greca del termine «topografia» [26], l'odierna nozione scientifica indica da un lato una «conoscenza del luogo», «descrizione della posizione», «rilevamento del terreno», dall'altro è però utilizzata anche per designare la configurazione o la struttura di un luogo. La nozione di «topografia», pertanto, non si riferisce esclusivamente alla tecnica di rappresentazione su una carta di una determinata configurazione di un luogo o della struttura della superficie terrestre, bensì anche alle specifiche caratteristiche da riprodurre. Queste caratteristiche specifiche o elementi topografici possono provenire sia dalla natura sia dagli elementi antropici [27]. Fra le caratteristiche specifiche plasmate dalla mano umana sono annoverabili, accanto alle diverse costruzioni ed infrastrutture, anche le strade [28].

67. In base alle considerazioni che precedono, non vi sono difficoltà nel qualificare i sentieri di uso pubblico visibili come caratteristiche topografiche.

24 — Secondo una definizione dello *Shorter Oxford English Dictionary*, 5ª ed., 2002, volume 1, pag. 1536, nella nozione di «paesaggio» («landscape») in inglese, si deve intendere «an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery». Essa coincide con la definizione della medesima nozione in francese («paysage») che, secondo *Le Nouveau Petit Robert*, 2007, pag. 1836, è una «étendue de terre qui s'offre à la vue».

25 — Analogamente nella versione linguistica spagnola («particularidades topográficas»).

26 — La nozione di «topografia» è di origine greca ed è una combinazione dei termini greci «τόπος» (topos), luogo, e «γραφειν» (graphein), scrivere. «Topographein», quindi, vuol dire letteralmente «descrivere un luogo».

27 — V. la voce relativa alla nozione di «topografia» in *The New Encyclopaedia Britannica,* 15ª ed., 1975-, volume 11, pag. 848, e in *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, 1987, pag. 1244.

28 — Così la voce sulla nozione di mappa topografica («topographic map») in *The New Encyclopaedia Britannica* (nota 27), volume 11, pag. 848, secondo cui su di essa sono riprodotte le caratteristiche specifiche naturali nonché quelle antropiche. A quest'ultima categoria appartengono le città e i paesi, le strade, le linee ferroviarie, i canali, gli argini, i ponti, le gallerie, i parchi ed altri elementi.

— Definizione della nozione geografica di paesaggio

68. Nonostante ciò, la nozione geografica di paesaggio comprende anche caratteristiche topografiche. Secondo una definizione, quest'ultima comprende «una determinata porzione della superficie terrestre che sia dotata, in base al suo aspetto esterno e attraverso l'interazione dei geofattori determinanti in questo caso (compresa l'attività antropica) di un'impronta caratteristica e si distingua, a causa di essa, dall'ambiente circostante» [29]. Secondo un'ulteriore definizione, con «paesaggio» in senso geografico si designa «una porzione di un paese o di una regione con le sue precipue caratteristiche topografiche, così come formata o modificata da processi o agenti (solitamente naturali)» [30].

69. Secondo le suddette definizioni, i sentieri di uso pubblico visibili possono costituire «elementi caratteristici del paesaggio» ai sensi dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003. La prima delle suddette definizioni, che designano la nozione geografica di paesaggio, indica infatti espressamente che una porzione di superficie terrestre può essere forgiata anche dall'attività antropica, come nel caso della predisposizione di sentieri. La seconda definizione di paesaggio sembra quanto meno non escludere integralmente tali effetti antropici, sebbene presupponga che il terreno delimitabile sia forgiato principalmente da fattori naturali.

70. La soluzione interpretativa secondo cui i sentieri di uso pubblico visibili sono compresi nella nozione di «paesaggio» è ulteriormente corroborata dal fatto che gli interventi dell'uomo sulla natura non devono affatto essere considerati sempre e soltanto come dannosi, bensì sono riconosciuti senz'altro anche come un prezioso fattore di progettazione dell'ambiente, ad esempio nel contesto della costruzione e dell'organizzazione del paesaggio. Conseguentemente, oggi si opera una distinzione fra «paesaggio naturale originario» e «paesaggio culturale», frutto dell'influenza antropica [31].

71. Di conseguenza, secondo la concezione contemporanea, si sottolinea che l'assetto dei paesaggi può essere caratterizzato da elementi naturali come «alberi, arbusti, cespugli, siepi, fiori, prati, corsi d'acqua e rocce», ma anche da elementi artificiali come «ponti, terrazze, piazze, lastricati, padiglioni e fontane» [32]. Tutto ciò avalla la tesi secondo cui anche elementi scaturenti dalla mano dell'uomo, come ad esempio sentieri e viottoli predisposti, devono essere considerati come facenti parte del paesaggio nell'accezione geografica del termine sopra descritta.

29 — V. *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (nota 23), volume 14, pag. 598.

30 — Nello *Shorter Oxford Dictionary* (nota 24), volume 1, pag. 1536, la nozione inglese di «territorio» quale nozione geografica è definita nel seguente modo: «a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents».

31 — V. *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (nota 23), volume 14, pag. 598.

32 — V., in proposito, solo l'esauriente nota sulla nozione di «*landscape architecture*» in *The New Encyclopaedia Britannica* (nota 27), volume 7, pag. 139 e seg.

72. Si deve conseguentemente dichiarare che anche i sentieri di uso pubblico visibili devono essere considerati come «elementi caratteristici del paesaggio» nell'accezione dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003.

c) Provvedimenti finalizzati al «mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio»

73. Imponendo agli imprenditori agricoli l'obbligo di effettuare la manutenzione dei sentieri di uso pubblico visibili, lo Stato membro adempie all'obbligo impostogli dal diritto comunitario ai sensi dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003 di evitare il deterioramento degli elementi del paesaggio o di provvedere al mantenimento degli stessi.

74. Il regolamento di attuazione inglese, infatti, mira a garantire l'esistenza di tali sentieri di uso pubblico. Esso contiene disposizioni che dovrebbero sollecitare un imprenditore agricolo a salvaguardare i sentieri pubblici. Da un lato, queste vietano, dietro minaccia di una sanzione, di alterare la superficie di un sentiero pedonale visibile, di una pista equestre visibile o di altre vie pubbliche simili. Dall'altro, tali disposizioni lo obbligano, in caso di infrazione, a ripristinare il sentiero o la pista equestre danneggiati affinché sia garantito l'esercizio di un diritto di passaggio in modo sufficientemente libero da vincoli.

75. I provvedimenti previsti nel regolamento di attuazione inglese, pertanto, sono del tutto idonei a garantire il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio.

d) La manutenzione dei sentieri pubblici come «livello minimo di mantenimento» e per «evitare il deterioramento degli habitat» nell'accezione dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003

76. Una siffatta misura dovrebbe essere al contempo ascritta all'«obiettivo» del «mantenimento» nell'accezione dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003. Ciò comprende sia «assicurare un livello minimo di mantenimento» che «evitare il deterioramento degli habitat».

77. Ove si adotti una nozione vasta di paesaggio, come suggerisco di fare, che comprenda anche i sentieri pubblici fra gli elementi del paesaggio, nulla osta a considerare le misure volte a preservarli, quali quelle previste nel regolamento di attuazione inglese, come «livello minimo di mantenimento» ai sensi della suddetta disposizione.

78. Indipendentemente da ciò, sono dell'avviso che non sussista alcun dubbio circa il fatto che i sentieri di uso pubblico rivestano un ruolo non marginale per il mantenimento degli habitat umani in zone rurali, tanto più

che già nel diritto romano era riconosciuta l'importanza dei diritti di passaggio per lo sviluppo economico degli esseri umani [33]. I diritti di passaggio consentono innanzi tutto agli agricoltori di accedere ai terreni agricoli da essi amministrati.

79. I sentieri pubblici, poi, come si evince anche dall'ordinanza di rinvio [34], incentivano la mobilità degli abitanti delle aree rurali e dei visitatori provenienti da altre parti del paese. Proprio in regioni paesaggisticamente piacevoli i viottoli e i sentieri possono migliorare le possibilità di accesso del pubblico alla natura e offrire così la possibilità di effettuare escursioni giornaliere o di maggiore durata, cosa che a sua volta va a vantaggio del riposo della popolazione rurale e cittadina [35]. La funzione rilassante dell'ambiente, rafforzata dalla presenza di sentieri di uso pubblico, racchiude in sé benefici economici per la popolazione rurale, la cui esistenza dipende non di rado dal turismo, in quanto determina un significativo valore aggiunto.

80. I sentieri di uso pubblico giovano al contempo alla tutela dell'ambiente in quanto marcano per i visitatori sentieri sicuri per la flora e per la fauna mantenendo così entro certi limiti i danni arrecati all'ambiente dall'uomo. Nel far ciò aiutano a preservare gli habitat di animali e piante. Allo stesso tempo si garantisce che gli escursionisti e coloro che praticano il trekking si mantengano su sentieri contrassegnati in modo

33 — Secondo Monier, R., *Manuel élémentaire de droit romain*, 6ª ed., Parigi, pag. 432, le servitù prediali, cui appartengono anche i diritti di passaggio, avevano lo scopo di giovare ad un utilizzo economico ottimale di un fondo. Nel diritto romano si operava una distinzione all'interno delle servitù prediali fra servitù prediali rustiche (servitutes praediorum rusticorum) e servitù prediali urbane (servitutes praediorum urbanorum). Ai fini della suddetta distinzione non rilevava l'ubicazione dei fondi in questione, bensì lo scopo della servitù. Fra le servitù prediali rustiche vi era il diritto di passaggio a piedi su un fondo (iter), il diritto a percorrerlo con un carro (via), il diritto a condurvi il bestiame (actus) e il diritto di farvi passare l'acqua (acquae ductus). Sembra che le suddette quattro servitù fossero le più antiche conosciute dal diritto romano. Il diritto di passaggio a piedi (iter) autorizzava anche il passaggio a cavallo. Nel diritto di via erano contenuti anche il diritto di passaggio a piedi, con un carro o la conduzione delle mandrie. La servitù di acquae ductus poteva comprendere anche il prelievo di acqua da una fonte. Tollerare che il bestiame si abbeverasse, che l'acqua fosse attinta, il pascolo del bestiame e la ricerca di minerali appartenevano agli altri tipi di servitù (v. Mayer-Maly, T., *Römisches Recht*, 2ª ed., 1999, pag. 97 e seg.).

34 — La domanda di pronuncia pregiudiziale riporta determinati brani della valutazione di impatto della normativa (Regulatory Impact Assessment; in prosieguo: la «RIA»), in cui si fa riferimento all'impatto economico, ambientale e generale per la campagna, nonché all'impatto regionale del regolamento di attuazione inglese.

35 — V. Ditt, K., «Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990», *Natur- und Umweltschutz nach 1945 — Konzepte, Konflikte, Kompetenzen* (a cura di Franz-Josef Brüggemeier e Jens Ivo Engels), 2005, pag. 39, il quale evidenzia che la legislazione dell'Inghilterra e del Galles a tutela della natura nel corso degli anni Quaranta del secolo scorso già operava una distinzione fra una severa protezione della natura per scopi economici e una tutela della natura e del paesaggio per motivi estetico-turistici. Ai fini della tutela estetico-turistica della natura e del paesaggio, il Parlamento ha adottato, il 18 marzo 1949, il National Parks and Access to the Countryside Act. La legge prevedeva, fra l'altro, che i County Councils rendessero disponibile alla popolazione in cerca di riposo la terra libera, non utilizzata per fini agricoli, attraverso accordi con i proprietari, che garantissero i vecchi diritti di passaggio e ne costituissero di nuovi. Accanto all'istituzione di parchi naturali, la normativa mirava alla realizzazione delle cosiddette Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB). A causa del crescente interesse per l'utilizzo della natura e del paesaggio nel periodo postbellico, il governo ha infine adottato, il 3 agosto 1968, il Countryside Act. Questo ha consentito ai County Councils di realizzare Country Parks per la popolazione in cerca di riposo, a fronte di un ampio rimborso delle spese da parte dello Stato. Il Countryside and Rights of Way Act 2000, attualmente in vigore, disciplina l'accesso del pubblico alle zone rurali, mentre la legge, secondo i 'considerando', persegue anche finalità ambientali, quali il «mantenimento della bellezza naturale di una regione», il «mantenimento della natura» e la «protezione della fauna».

particolare, non attraversino abusivamente i campi limitrofi, eventualmente utilizzati per scopi agricoli, e non provochino danni alle coltivazioni ivi presenti.

81. Sotto questo profilo, esiste un legittimo interesse pubblico a che i sentieri di uso pubblico siano oggetto di regolare manutenzione e vengano preservati da distruzioni. Dal momento che l'obbligo di manutenzione dei sentieri di uso pubblico visibili ha questo scopo, esso è anche qualificabile come una misura avente lo scopo di «evitare il deterioramento degli habitat» nell'accezione dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003.

3. Conclusioni

82. In sintesi si può affermare che l'art. 5, n. 1, e l'allegato IV al regolamento n. 1782/2003 conferiscono agli Stati membri un ampio margine discrezionale nel definire i requisiti minimi di buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni [36].

83. Fra i requisiti minimi nell'accezione della suddetta disposizione vi sono anche quelli aventi uno scopo prevalentemente ambientalistico. La manutenzione dei sentieri di uso pubblico visibili è annoverabile nella suddetta categoria di requisiti minimi, tanto più che dall'allegato IV risulta che il mantenimento, ossia la mancata eliminazione, degli elementi caratteristici del paesaggio rientra fra le norme predefinite. Come già indicato, i sentieri di uso pubblico rappresentano elementi caratteristici del paesaggio nell'accezione della suddetta disposizione [37].

84. D'altra parte, un obbligo normativo come quello previsto dal regolamento di attuazione inglese garantisce un livello minimo di mantenimento ai sensi dell'allegato IV, in quanto assicura allo stesso tempo un livello minimo di mantenimento ed evita il deterioramento degli habitat [38].

85. La manutenzione dei sentieri di uso pubblico, in quanto requisito minimo stabilito a livello regionale ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 1782/2003, corrisponde pertanto al quadro indicato all'allegato IV. Non esistono dunque elementi per affermare che la suddetta misura sia di per sé sproporzionata rispetto allo scopo perseguito di mantenere tutti i terreni agricoli in buone condizioni agronomiche e ambientali. L'applicazione di «criteri proporzionati, obiettivi e graduali», prescritta nel secondo 'considerando' del regolamento n. 1782/2003, riguarda la decisione che lo Stato membro deve adottare nel caso singolo relativamente alla revoca degli aiuti diretti, sulla cui legittimità il giudice nazionale competente sarà chiamato eventualmente a decidere. Si ricordi infine che, in

36 — V. paragrafo 57 delle presenti conclusioni.

37 — V. paragrafo 72 delle presenti conclusioni.

38 — V. paragrafi 77 e 81 delle presenti conclusioni.

base al secondo 'considerando' del suddetto regolamento, una siffatta revoca non dovrebbe inficiare le sanzioni previste da altre disposizioni di diritto nazionale o comunitario.

86. Sotto questo profilo, il regolamento di attuazione inglese si colloca all'interno del quadro normativo stabilito dal regolamento n. 1782/2003.

87. Per questo motivo la prima questione pregiudiziale deve essere risolta nel senso che uno Stato membro può comprendere tra le proprie norme per le buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'art. 5, n. 1, e dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003 requisiti di manutenzione dei sentieri di uso pubblico visibili.

B — *Sulla seconda questione*

88. Con la seconda questione il giudice nazionale intende sostanzialmente sapere se, nel sistema costituzionale di uno Stato membro che deleghi a più amministrazioni decentrate la competenza legislativa sulle diverse parti costitutive del suo territorio, il divieto generale di discriminazione disposto dal diritto comunitario osti ad un'attuazione del diritto comunitario differenziata a seconda delle regioni di tale Stato, che preveda per tali parti costitutive differenti norme per le buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'art. 5, n. 1, e dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003.

1. Sull'attuazione decentrata del diritto comunitario

89. Prima di esaminare la violazione del divieto generale di discriminazione ai sensi del diritto comunitario, fatta valere dal ricorrente nella causa principale, ritengo imperativo sottolineare che il diritto comunitario non osta ad una attuazione decentrata a livello di Stati membri e a livello regionale. Ciò si spiega, da un lato, con le necessità della PAC di un'attuazione decentrata e differenziata, ma anche con l'autonomia costituzionale degli Stati membri nella ripartizione delle proprie competenze nazionali, riconosciuta nella giurisprudenza della Corte.

a) Legislazione decentrata e differenziata nel contesto della PAC

90. Fra gli orientamenti della riforma della PAC introdotta con l'«Agenda 2000» rientra il decentramento delle competenze dal livello comunitario a quello locale e una flessibilità della programmazione basata su un'ampia gamma di azioni possibili fra cui si selezioneranno quelle più rispondenti alle esigenze specifiche dei vari paesi [39]. In altre parole, il decentramento e la differenziazione rappresentano gli elementi portanti dell'odierna PAC [40].

91. Il regolamento n. 1782/2003 attua il suddetto disegno politico autorizzando espressamente gli Stati membri, a norma dell'art. 5, n. 1, a definire requisiti minimi «a livello nazionale o regionale». Ciò permette di concludere che il legislatore comunitario non abbia ritenuto necessario un approccio normativo uniforme all'interno di ciascuno Stato membro, bensì abbia piuttosto voluto lasciare a ciascuno Stato membro la scelta del livello normativo adeguato all'interno del proprio ordinamento politico.

92. L'organizzazione decentrata del diritto agrario tiene conto della circostanza che le differenziazioni regionali sono assolutamente necessarie. Così, l'art. 33, n. 2, lett. a), CE prescrive che, nell'elaborare la PAC e i metodi speciali che questa può implicare, si debbano considerare le disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole. La discrezionalità in termini di configurazione che il regolamento n. 1782/2003 conferisce agli organi decisionali nazionali e regionali in sede di attuazione contribuisce inoltre ad una differenziazione corrispondente ai bisogni di ciascuna regione [41].

39 — V. l'opuscolo informativo della Commissione «Agenda 2000 — Rafforzare e ampliare l'Unione europea», pag. 7 (reperibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/agenda2000/index_it.htm). Inoltre, nella motivazione di «Agenda 2000» si legge: «L'agricoltura dei quindici Stati membri dell'Unione è estremamente differenziata quanto a risorse naturali, metodi di gestione, livelli di competitività e di reddito, come pure nelle sue tradizioni. In ciò consistono indubbiamente la sua ricchezza, originalità e pregio. Tuttavia, perché tale diversità sia messa a frutto, occorre trarne le debite conseguenze in sede di concezione e gestione della PAC. Questa viene ancora gestita secondo modalità definite per una comunità a sei, inadatte ad un'Unione a quindici che si accinge ad accogliere altri membri. Un simile funzionamento genera complessità, burocrazia, incomprensione da parte degli agricoltori. Occorre dunque mettere a punto un nuovo modello, più *decentrato*, che consenta agli Stati membri di risolvere da sé una parte dei loro problemi, alla luce delle peculiarità locali o settoriali», COM(1998) 158 def., pag. 3.

40 — Così anche Priebe, R., ibidem (nota 17), pag. 1351, e Adam, V., ibidem (nota 9), pag. 239.

41 — Boch, C., «Devolution and Community law», *A true European*, 2005, pag. 54, osserva che gli organi decisionali decentrati si trovano ad affrontare sempre più frequentemente materie in cui il legislatore comunitario stabilisce gli obiettivi politici fondamentali. Ciò riguarderebbe anche situazioni in cui a tali organi viene concessa un'ampia discrezionalità in termini di configurazione. Ciononostante, la suddetta discrezionalità in termini di configurazione permetterebbe loro di tenere conto delle diversità regionali o locali.

93. Ulteriori considerazioni, come ad esempio la maggiore prossimità oggettiva e la vicinanza ai cittadini degli organi decisionali nazionali, regionali e persino locali [42], la semplificazione normativa nonché l'alleggerimento dell'onere amministrativo potrebbero pesare a favore di un'organizzazione decentrata della normativa in tema di agricoltura, laddove gli obiettivi comunitari nel contesto della PAC siano sempre rispettati.

94. Non da ultimo, un'organizzazione decentrata del diritto agrario tiene conto del maggior peso delle regioni all'interno dell'Unione europea, che trova espressione, ad esempio, nel riconoscimento ufficiale del principio di sussidiarietà attraverso il Trattato di Maastricht, nella creazione del Comitato delle regioni, nella responsabilità delle regioni per l'attuazione del diritto comunitario e nella possibilità di una rappresentanza in seno al Consiglio ai sensi dell'art. 203 CE. Essa tiene inoltre conto dei tentativi di decentramento attualmente in corso negli Stati membri, come ad esempio nel caso del Regno Unito, che sotto il profilo politico perseguono una logica molto simile [43], cosa che permette di concludere per una convergenza nello sviluppo a livello comunitario nonché a livello degli Stati membri [44].

b) Autonomia degli Stati membri nella ripartizione delle proprie competenze interne

95. L'attuazione decentrata del diritto comunitario, infine, è in armonia con la giurispru-

42 — Ciò corrisponde quanto meno al concetto di sussidiarietà, senza che così sia riconosciuta un'applicabilità dell'art. 5, secondo comma, CE, tanto più che il principio di sussidiarietà in forza della suddetta disposizione non trova applicazione nel caso di una competenza esclusiva della Comunità. In dottrina è controverso se nel settore dell'agricoltura vi sia una competenza esclusiva della Comunità [v. a questo proposito Schwartz, W., ibidem (nota 4), art. 37, punto 7, pag. 38]. Anche laddove si presuppongano competenze concorrenti fra la Comunità e gli Stati membri (v. sentenza 17 maggio 1990, causa C-158/89, Weingut Dietz-Matti, Racc. pag. I-2013), la densità normativa esistente nel settore dell'agricoltura, in continuo aumento, e la circostanza che quasi tutte le normative generali in questo campo assumono forma di regolamento, non ha lasciato ai singoli Stati membri alcun margine di manovra. D'altro canto il concetto di sussidiarietà, come sostengono correttamente Lenaerts, K./Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, 2ª ed., Londra 2005, punto 5-029, pag. 102, quale principio politico, è più risalente della disposizione di cui all'art. 5, secondo comma, CE e, già prima di essere sancito nel Trattato, ha influenzato diversi settori politici comunitari, fra cui anche la PAC.

43 — V. Leyland, P., «La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli», *Unione europea e autonomie regionali — Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, 2003, pag. 91 e segg., il quale spiega che la nuova ripartizione di competenze fra le regioni nel Regno Unito, denominata «devolution», mira sostanzialmente ad una modernizzazione dell'apparato amministrativo statale che faccia avvicinare il cittadino al luogo in cui si prendono le decisioni importanti. Questo sviluppo, inoltre, intenderebbe garantire che siano prese in considerazione le particolarità di ciascuna regione.

44 — Torre, A., «Uno Stato a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito», *Unione europea e autonomie regionali — Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, 2003, pag. 144 e segg., parla di una convergenza fra la «devolution» nel Regno Unito e il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea che promuove l'autonomia delle grandi collettività regionali. Birkinshaw, P., «Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK constitution», *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano, 2003, pag. 67, evidenzia la circostanza che la «devolution» nel Regno Unito è stata realizzata in un momento in cui le regioni hanno acquisito maggiore importanza in seno all'Unione europea.

denza costante della Corte [45], secondo cui ogni Stato membro è libero di ripartire le competenze, comprese quelle legislative, sul piano interno secondo le modalità ritenute opportune e di dare attuazione agli atti di diritto comunitario sprovvisti di efficacia diretta mediante provvedimenti adottati dalle autorità regionali o locali, purché detta ripartizione di competenze consenta una corretta attuazione degli atti di diritto comunitario di cui trattasi. La questione relativa a quale autorità all'interno degli Stati membri debba attuare, ad esempio, una direttiva non è disciplinata dal diritto comunitario, bensì dalle rispettive disposizioni interne sulla competenza [46].

96. Il rovescio di questa neutralità dell'ordinamento comunitario rispetto all'assetto organizzativo degli Stati membri consiste a sua volta nel fatto che nella medesima misura in cui uno Stato membro è libero di ripartire le proprie competenze interne secondo quanto ritenuto opportuno e secondo quanto prescritto dal proprio ordinamento costituzionale, ad esso è precluso invocare procedure interne per eludere i propri obblighi discendenti dal diritto comunitario [47].

97. Sebbene il Trattato preveda espressamente un sistema di trasposizione o attuazione decentrata del diritto comunitario, all'art. 249, terzo comma, CE, solo per la forma della direttiva, il suddetto sistema vale del pari anche in caso di trasposizione o attuazione di altri atti comunitari, come ad esempio un regolamento che necessiti di essere concretizzato mediante atti normativi dello Stato membro [48]. Il regolamento n. 1782/2003, come già osservato [49], deve essere inquadrato in questa categoria di atti comunitari.

45 — Sentenze 12 giugno 2003, causa C-97/01, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-5797, punto 37); 13 settembre 2001, causa C-417/99, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-6015, punto 37); 10 novembre 1992, causa C-156/91, Hansa Fleisch (Racc. pag. I-5567, punto 23); 28 febbraio 1991, causa C-131/88, Commissione/Germania (Racc. pag. I-825, punto 71); 14 gennaio 1988, cause riunite da 227/85 a 230/85, Commissione/Belgio (Racc. pag. 1, punto 9); 25 maggio 1982, causa 97/81, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 1819, punto 12) e 96/81 (Racc. pag. 1791, punto 12). V. inoltre le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston presentate il 28 giugno 2007 nella causa C-212/06, Gouvernement de la Communauté française e Gouvernement wallon Racc. pag. I-1683, paragrafo 101), nonché le conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer presentate il 10 dicembre 2002 nella causa C-103/01, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5369, paragrafo 27).

46 — In questo senso Ruffert, M., ibidem (nota 18), art. 249, punto 63, pag. 2140.

47 — Sotto questo profilo, l'ordinamento comunitario palesa la propria origine nel diritto internazionale, riconosciuta anche dalla Corte (v. sentenze 5 febbraio 1963, causa 26/62, Van Gend en Loos, Racc. pag. 1963, punto 25, e 15 luglio 1964, causa 6/64, Costa/ENEL, Racc. pag. 1964, punto 1269). Il diritto internazionale disciplina esclusivamente i rapporti reciproci fra gli Stati, senza intervenire negli affari interni degli stessi. A questo riguardo, e con riserva del principio di sovranità degli Stati, è indifferente rispetto ad aspetti riguardanti il diritto di organizzazione dello Stato. Ciò è quindi conforme ad un principio di diritto internazionale consuetudinario, codificato all'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che una parte non possa invocare le disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione di un trattato internazionale. Come Boch, C., ibidem (nota 41), pag. 54, ha spiegato giustamente, i trattati EU/CE costituiscono, da un punto di vista formale, accordi internazionali vincolanti per gli Stati membri. La circostanza che questi siano parti contraenti implica per l'Unione che il rispettivo ordinamento costituzionale interno di uno Stato membro non deve rilevare. Gli affari interni non rivestono alcuna importanza per l'Unione, che deve rimanere sostanzialmente «cieca» rispetto alla ripartizione interna delle competenze.

48 — V. sentenze 17 dicembre 1970, causa 30/70, Scheer (Racc. pag. 1197, punto 10), e 20 ottobre 1981, causa 137/80, Commissione/Belgio (Racc. pag. 2393, punti 3-9). In questo senso anche Lenaerts, K./Van Nuffel, P., ibidem (nota 42), punto 14-047, pag. 607.

49 — V. paragrafo 58 delle presenti conclusioni.

98. Non è dunque contrario al diritto comunitario che il sistema costituzionale nazionale di uno Stato membro preveda che diverse amministrazioni decentrate dispongano di poteri normativi per diverse parti costitutive del territorio di tale Stato e che tali amministrazioni, in forza dei poteri normativi ad esse attribuite, definiscano autonomamente i requisiti per le buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'art. 5, n. 1, e dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003.

2. Sulla contestazione della violazione del divieto di discriminazione

99. Il divieto di discriminazione discendente dal diritto comunitario di cui all'art. 34, n. 2, CE, invocato palesemente [50] dal ricorrente nella causa principale, rappresenta un'espressione specifica del principio generale di uguaglianza appartenente ai principi fondamentali del diritto comunitario, secondo cui situazioni analoghe non devono essere trattate in maniera diversa e situazioni diverse non devono essere trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato [51].

100. Secondo la giurisprudenza della Corte, gli Stati membri sono tenuti al rispetto del principio stabilito all'art. 34, n. 2, CE nel trasporre una normativa di diritto comunitario ed in particolare anche quando la suddetta normativa consente loro la facoltà di scelta fra diverse modalità di applicazione o soluzioni [52]. Il divieto di discriminazione, in quanto norma giuridica oggettiva, non vale pertanto solo per il legislatore comunitario,

50 — Nella sua memoria il ricorrente nella causa principale, pur invocando solamente i principi generali di non discriminazione e di uguaglianza, fa tuttavia riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia di cui all'art. 34, n. 2, CE. Alla fattispecie, tuttavia, è applicabile esclusivamente l'art. 34, n. 2, CE, che contiene uno specifico divieto di discriminazione valido non solo per l'organizzazione comune dei mercati agricoli, bensì anche per la PAC nel suo complesso [in questo senso anche Schwartz, W., ibidem (nota 4), art. 34, punto 30, pag. 34].

51 — V. sentenze 23 ottobre 2007, causa C-273/04, Polonia/Consiglio (Racc. pag. I-8925, punto 86); 22 giugno 2006, causa C-182/03, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-5479 punto 170); 30 marzo 2006, cause riunite C-87/03 e C-100/03, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-2915, punto 48); 6 marzo 2003, causa C-14/01, Niemann (Racc. pag. I-2279, punto 49); 13 aprile 2000, causa C-292/97, Karlsson e a. (Racc. pag. I-2737, punto 39); 10 marzo 1998, causa C-122/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-973, punto 62); 17 aprile 1997, causa C-15/95, EARL de Kerlast (Racc. pag. I-1961, punto 35); 17 ottobre 1995, causa C-44/94, Fishermen's Organisations e a. (Racc. pag. I-3115, punto 46); 10 gennaio 1992, causa C-177/90, Kühn (Racc. pag. I-35, punto 18); 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563, punto 25); 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, Klensch (Racc. pag. 3477, punto 9); 27 marzo 1980, cause riunite 66/79, 127/79 e 128/79, Salumi e a. (Racc. pag. 1237, punto 14); 19 ottobre 1977, cause riunite 117/76 e 16/77, Ruckdeschel e Ströh (Racc. pag. 1753, punto 7); 19 ottobre 1977, cause riunite 124/76 e 20/77, Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson e Providence agricole de la Champagne (Racc. pag. 1795, punto 16); 25 ottobre 1978, causa 125/77, Koninklijke Scholten-Honig e De Bijenkorf (Racc. pag. 1991, punto 26), e 25 ottobre 1978, cause riunite 103/77 e 145/77, Royal Scholten-Honig e Tunnel Refineries (Racc. pag. 2037, punto 26), nonché le conclusioni da me presentate il 4 settembre 2008 nella causa C-338/06, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-10139, paragrafo 57).

52 — Sentenze Klensch, cit. supra alla nota 51 (punto 10), e 14 luglio 1994, causa C-351/92, Graff (Racc. pag. I-3361, punti 17 e 18).

cui si rivolge principalmente, bensì anche per gli Stati membri, laddove questi si attivino, ad esempio, in forza di un'autorizzazione o in esecuzione di un regolamento comunitario [53].

101. Il divieto di discriminazione sancito dal diritto comunitario in tanto è applicabile in quanto sussista, sotto un profilo giuridico, una disparità di trattamento, ponendosi qui la questione del quadro di riferimento determinante. Al suddetto quadro di riferimento appartiene segnatamente la cerchia di soggetti che possono essere ricompresi nel raffronto [54].

a) Il quadro di riferimento determinante ai fini della valutazione di una disparità di trattamento

i) Applicazione in via analogica dei criteri per determinare la selettività nella disciplina degli aiuti

102. Come osserva correttamente il governo tedesco, il quadro di riferimento per valutare una disparità di trattamento nel caso concreto non deve essere necessariamente determinato entro i confini del territorio statale di uno Stato membro, bensì può essere circoscritto ad una parte di esso.

103. La Corte ha già stabilito questo principio per il settore della disciplina degli aiuti, segnatamente nella sentenza pronunciata nella causa Portogallo/Commissione [55], in cui si trattava di verificare se riduzioni delle aliquote di imposta a livello regionale dovessero essere considerate aiuti di Stato che «favoriscono talune imprese o talune produzioni» ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, ossia se avessero carattere selettivo.

104. Come la Corte ha ivi spiegato, in merito alla valutazione del requisito della selettività, che è un elemento costitutivo della nozione di aiuto di Stato, l'art. 87, n. 1, CE richiede di stabilire se, nell'ambito di un dato regime giuridico, un provvedimento statale sia tale da favorire «talune imprese o talune produzioni» rispetto ad altre imprese che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal detto regime [56]. Secondo la Corte, una simile verifica è altrettanto necessaria con riguardo ad un provvedimento adottato non dal legislatore nazionale, ma da un ente infrastatale, in quanto una misura adottata da una collettività territoriale e non dal potere centrale può

53 — In questo senso Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar* (a cura di von der Groeben/Schwarze), volume 1, 6ª ed., art. 34 CE, punto 59.

54 — Sentenze 6 dicembre 2007, causa C-300/06, Voß (Racc. pag. I-10573, punto 40), e 13 gennaio 2004, causa C-256/01, Allonby (Racc. pag. I-873, punti 61 e 73).

55 — Sentenza 6 settembre 2006, causa C-88/03, Portogallo/Commissione (Racc. pag. I-7115, punto 57).

56 — Sentenze Portogallo/Commissione, cit. supra alla nota 55 (punto 54); 3 marzo 2005, causa C-172/03, Heiser (Racc. pag. I-1627, punto 40); 29 aprile 2004, causa C-308/01, GIL Insurance e a. (Racc. pag. I-4777, punto 68), e 8 novembre 2001, causa C-143/99, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (Racc. pag. I-8365, punto 41).

costituire un aiuto qualora ricorrano i presupposti di cui all'art. 87, n. 1, CE [57].

105. A questo proposito la Corte di giustizia ha posto rilievo sul fatto se un'entità infrastatale sia dotata di uno statuto di diritto e di fatto che la renda sufficientemente autonoma rispetto al governo centrale di uno Stato membro cosicché, grazie alle misure adottate, sia la detta entità, e non il governo centrale, a rivestire un ruolo fondamentale nella definizione dell'ambiente politico ed economico in cui operano le imprese [58]. In tali circostanze, il territorio nel quale esercita la sua competenza l'entità infrastatale che ha adottato il provvedimento, e non il territorio nazionale nella sua totalità, rappresenta il contesto rilevante per accertare se un provvedimento adottato da tale entità favorisca determinate imprese rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal provvedimento o dal regime giuridico interessato [59].

106. Mi sembra ragionevole trasporre una siffatta impostazione alla fattispecie, in quanto i criteri utilizzati dalla Corte sono di ausilio nel valutare la sussistenza di una situazione che, malgrado la terminologia settoriale — nel caso della disciplina degli aiuti, la cosiddetta selettività — non rappresenta null'altro che una disparità di trattamento degli operatori economici.

107. Ove si applichi in via analogica il suddetto approccio alla fattispecie, si dovrebbe limitare il contesto di riferimento determinante ai fini della valutazione del carattere discriminatorio del regime in discussione alla parte del territorio di uno Stato membro i cui organi amministrativi sono dotati di poteri normativi autonomi in forza delle norme costituzionali in vigore.

108. Nel caso concreto, il contesto di riferimento deve essere determinato in Inghilterra, in quanto parte del territorio del Regno Unito, tanto più che il governo di quest'ultimo, come osservato all'inizio [60], in base alle norme sul decentramento e del «Memorandum of Understanding», nelle questioni delegate opera generalmente solo per l'Inghilterra. In conformità alle normative interne, esso è competente a determinare i requisiti minimi per le buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni in attuazione dell'art. 5 del regolamento n. 1782/2003. A questo riguardo, esso esercita al contempo in

57 — Sentenze Portogallo/Commissione, cit. supra alla nota 55 (punto 55), e 14 ottobre 1987, causa 248/84, Germania/Commissione (Racc. pag. 4013, punto 17).

58 — Sentenza Portogallo/Commissione, cit. supra alla nota 55 (punto 62). Occorre verificare dunque se vi sia effettivamente un decentramento. Eisenmann, C., *Centralisation et décentralisation — Esquisse d'une théorie générale*, Parigi, 1948, pag. 86 e seg., opera a sua volta una distinzione fra un decentramento puro o realizzato e un decentramento incompleto o relativo. Si ha la prima variante qualora un determinato atto di imperio venga eseguito esclusivamente da organi decentrati. La seconda variante presuppone un coinvolgimento degli organi centrali e decentrati, spettando a questi ultimi una posizione preminente.

59 — Sentenza Portogallo/Commissione, cit. supra alla nota 55 (punto 66).

60 — V. paragrafi 10-13 delle presenti conclusioni. Loughlin, J., «The European Dimension of UK Devolution», *La Costituzione britannica/The British Constitution*, 2005, volume 1, pag. 483, non affronta i poteri di attuazione del governo del Regno Unito, bensì il ruolo del legislatore regionale. Al riguardo sottolinea che, con l'eccezione dell'Inghilterra, tutte le altre componenti territoriali del Regno Unito (Scozia, Galles ed Irlanda del Nord) dispongono di propri organi politici. L'Inghilterra non dispone pertanto di un proprio Parlamento o di un proprio Consiglio. Il Parlamento britannico, invece, funge allo stesso tempo da Parlamento del Regno Unito e dell'Inghilterra.

campo agricolo simultaneamente i poteri di un governo regionale, paragonabili a quelli degli altri governi regionali in altre parti del territorio del Regno Unito.

ii) Identificazione della fonte di una discriminazione

109. In casi specifici di discriminazione, al fine di determinare il contesto di riferimento determinante, la Corte adotta sostanzialmente un approccio fondato sulle medesime considerazioni, dando rilevanza alla fonte della discriminazione. In base ad esso, una discriminazione viene meno ove le differenze rilevate, da cui scaturisce una disuguaglianza, non siano riconducibili ad una medesima fonte. Ad avviso della Corte, in un siffatto caso manca infatti un soggetto che sia responsabile della disuguaglianza e che possa eventualmente ristabilire la parità di trattamento [61].

110. Il suddetto approccio è stato utilizzato principalmente in situazioni in cui gli individui invocavano il principio della parità di retribuzione fra uomini e donne sancito dall'art. 141 CE. Così la Corte, nella sentenza Allonby [62], ha negato una violazione del divieto di discriminazione in un caso in cui una docente rivendicava dal proprio datore di lavoro — un'agenzia che forniva servizi per un College — la medesima retribuzione dei dipendenti di sesso maschile del College. La Corte ha motivato la propria decisione sostenendo che l'agenzia, in quanto impresa intermediaria, non costituiva un soggetto unico con l'effettivo committente, il College. Le indennità corrisposte per le prestazioni erogate, pertanto, non provenivano dalla stessa fonte finanziaria [63]. Dal momento che le differenze di retribuzione non erano riconducibili alla stessa fonte, non era possibile invocare l'art. 141 CE.

111. A mio avviso il suddetto approccio è parimenti applicabile anche al caso di trasposizione o di attuazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri, di cui trattasi nella presente causa, in quanto poggia sulla nozione fondamentale secondo cui mere situazioni di disuguaglianza non possono da sole costituire l'oggetto di una censura relativa ad una violazione del divieto di non discriminazione. Piuttosto, la discriminazione presuppone concettualmente che la disuguaglianza

61 — Sentenze Allonby, cit. supra alla nota 54 (punto 46), e 17 settembre 2002, causa C-320/00, Lawrence e a. (Racc. pag. I-7325, punto 18).

62 — Sentenza Allonby, cit. supra alla nota 54 (punto 46).

63 — Secondo Evtimov, E., «Anmerkung zum Urteil Allonby», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, fascicolo/2004, pag. 214, questo è il motivo fondamentale per cui in quel caso è stata esclusa una discriminazione.

sia ascrivibile ad un medesimo soggetto attivo [64]. Da ciò consegue necessariamente che, sostanzialmente, può costituire fonte di una discriminazione solo la pubblica autorità [65] che adotti all'interno del territorio sottoposto alla propria giurisdizione misure di trasposizione o di attuazione con efficacia per i soggetti ivi sottoposti alla normativa. Eventuali disparità di trattamento fra destinatari di un determinato regime di uno Stato membro sono riconducibili solo a questa pubblica autorità e possono essere eliminate solo da essa.

112. Per questo motivo, differenze delle diverse norme nazionali non costituiscono discriminazioni perché non sono riconducibili al comportamento della medesima autorità pubblica [66]. Queste sono invece libere, nei settori di propria competenza, di stabilire la normativa, così che la sola diversità di regolamentazione di una questione in due diversi Stati membri non può costituire una violazione del principio di non discriminazione.

113. Ciò è da tempo riconosciuto nella giurisprudenza della Corte [67]. Peraltro, la Corte ha chiarito per la prima volta nella sentenza Van Dam en Zonen e a. [68] che non si può considerare come contraria al principio della parità di trattamento l'applicazione di una legislazione nazionale solo adducendo che altri Stati membri applicano disposizioni meno rigorose.

114. Ciò è senz'altro illuminante, in quanto un'interpretazione contraria comporterebbe un pregiudizio alla discrezionalità legislativa degli Stati membri difficilmente giustificabile.

115. Lo stesso principio deve valere nel sistema costituzionale di uno Stato membro che deleghi a più amministrazioni la compe-

64 — In questo senso Plötscher, S., *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlino 2003, pag. 48, secondo cui una discriminazione presuppone che la disuguaglianza sia ascrivibile ad un soggetto attivo. Mere circostanze di disuguaglianza non possono costituire di per sé l'oggetto di una censura per violazione del divieto di discriminazione. Fintanto che non si accerti che situazioni disuguali esistenti all'interno di un insieme di entità raffrontabili (persone, merci ecc.), ad esempio diverse posizioni competitive, sono riconducibili al comportamento di un soggetto giuridico, non si potrebbe neanche parlare di discriminazione. La discriminazione presupporrebbe pertanto che la diversità sia imputabile ad un soggetto. Zerr, H., *Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Heidelberg, 1961, pag. 4, è dell'avviso che per parlare di disparità di trattamento sia necessario che vi siano almeno due manifestazioni di comportamento della medesima persona.

65 — Von Bogdandy, A., in: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, Monaco di Baviera, 2008, volume I, art. 12, punto 9, nota che una discriminazione secondo l'idea dominante sarebbe possibile solo ove entrambe le situazioni da raffrontare fossero disciplinate dalle medesime autorità pubbliche. In base a ciò, una violazione del divieto di discriminazione verrebbe meno nel caso di disparità di trattamento derivante dal concorso di normative di diverse autorità pubbliche, soprattutto dell'Unione e di uno Stato membro. L'interpretazione opposta comporterebbe un pregiudizio alla discrezionalità legislativa degli Stati membri molto difficilmente giustificabile.

66 — Così anche Epiney, A., in: *EUV/EGV Kommentar* (a cura di C. Calliess/M. Ruffert), art. 12, punto 9, pag. 480, e Holoubek, M., *EU-Kommentar*, ibidem (nota 15), art. 12, punto 43, pag. 342 e seg.

67 — V. sentenze 13 febbraio 1969, causa 14/68, Walt Wilhelm (Racc. pag. 1, punto 13); 28 giugno 1978, causa 1/78, Kenny (Racc. pag. 1489, punto 18); 30 novembre 1978, causa 31/78, Bussone (Racc. pag. 2429, punti 38 e seg.); 7 aprile 1979, causa 136/78, Auer (Racc. pag. 437, punti 23-26); 3 luglio 1979, cause riunite da 185/78 a 204/78, Van Dam en Zonen e a. (Racc. pag. 2345, punto 10); 14 luglio 1981, causa 155/80, Oebel (Racc. pag. 1993, punto 9); 25 gennaio 1983, causa 126/82, Smit (Racc. pag. 73, punto 27); 7 maggio 1992, cause riunite C-251/90 e C-252/90, Wood e Cowie (Racc. pag. I-2873, punto 19); 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097, punto 8); 14 febbraio 1995, causa C-279/93, Schumacker (Racc. pag. I-225, punto 21), e 1° febbraio 1996, causa C-177/94, Perfili (Racc. pag. I-161, punto 17).

68 — Sentenza Van Dam en Zonen e a., cit. supra alla nota 67 (punto 10). La suddetta giurisprudenza è stata sviluppata nelle sentenze Oebel (punto 9), Smit (punto 27), Wood e Cowie (punto 19) e Perfili (punto 17), tutte citate alla nota 67.

tenza legislativa sulle diverse parti costitutive del suo territorio [69], tanto più che il diritto comunitario, come già visto, non solo non osta ad una trasposizione o attuazione decentrata a livello regionale o locale [70], bensì, nel caso del regolamento n. 1782/2003, addirittura la incentiva al fine di un'attuazione differenziata della PAC [71]. In un siffatto caso, pertanto, solo l'autorità pubblica può essere la fonte di una disparità di trattamento nella rispettiva parte di territorio.

b) Conclusioni

116. Sotto questo profilo, anche il suddetto approccio porta alla conclusione che nella fattispecie il quadro determinante di riferimento debba essere limitato all'Inghilterra, in quanto parte del territorio del Regno Unito. Ciò implica, relativamente ad un caso come il presente, che nelle singole parti del territorio del Regno Unito possano prevalere invero situazioni di disuguaglianza non riconducibili tuttavia ad una disparità di trattamento attribuibile ad un'autorità pubblica comune, venendo così a mancare un presupposto decisivo per l'applicazione del divieto di discriminazione ai sensi dell'art. 34, n. 2, CE.

117. Conseguentemente, il destinatario di un provvedimento di attuazione adottato da un'autorità pubblica regionale non può invocare, in circostanze come quelle della causa principale, una violazione del divieto di discriminazione di cui all'art. 34, n. 2, CE, perché presumibilmente singole parti del territorio applicano disposizioni meno severe.

118. Alla luce delle considerazioni che precedono, pervengo alla conclusione che, nel sistema costituzionale di uno Stato membro che deleghi a più amministrazioni decentrate la competenza legislativa sulle diverse parti costitutive del suo territorio, il fatto che per tali parti costitutive valgano differenti norme per le buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'art. 5, n. 1, e dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003 non integra un'illegittima discriminazione.

69 — V. il voto dissenziente del giudice Matscher nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, causa Dudgeon/Regno Unito, 22 ottobre 1981 (ricorso individuale n. 7525/76), in cui questi ha spiegato che la varietà di normative interne tipica di uno Stato federale non può mai rappresentare di per sé una discriminazione. Non sarebbe neanche necessario giustificare tale varietà. Sostenere un'opinione diversa vorrebbe dire negare totalmente l'essenza del federalismo.

70 — V. paragrafo 98 delle presenti conclusioni. Boch, C., ibidem (nota 41), pag. 57, perviene alle medesime conclusioni. L'autrice è dell'avviso che quando il diritto comunitario conferisce agli Stati membri una discrezionalità in termini di configurazione e il diritto costituzionale del suddetto Stato prevede una trasposizione o attuazione attraverso organi decentrati, nulla osta a che i suddetti organi possano esercitare la propria discrezionalità indipendentemente l'uno dall'altro. Nel contesto della «*devolution*» nel Regno Unito, l'autrice ritiene che le regioni di questo Stato membro siano senz'altro autorizzate ad adempiere gli obblighi discendenti dal diritto comunitario con modalità diverse, cosa che già si è verificata nel contesto della PAC.

71 — V. paragrafi 90 e 93 delle presenti conclusioni.

VIII — Conclusione

119. Viste le precedenti considerazioni, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali proposte dalla High Court of Justice (England & Wales) nel seguente modo:

1) Uno Stato membro può comprendere nelle proprie norme per le buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'art. 5, n. 1, e dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003 requisiti di manutenzione dei sentieri di uso pubblico visibili.

2) Nel sistema costituzionale di uno Stato membro che deleghi a più amministrazioni decentrate la competenza legislativa sulle diverse parti costitutive del suo territorio, il fatto che per tali parti costitutive valgano differenti norme per le buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'art. 5, n. 1, e dell'allegato IV al regolamento n. 1782/2003 non integra un'illegittima discriminazione.