

RIVISTA  
DI  
DIRITTO AGRARIO  
AGRICOLTURA - ALIMENTAZIONE - AMBIENTE

FONDATA DA  
GIANGASTONE BOLLA

PROSEGUITA DA  
ANTONIO CARROZZA

DIRETTA DA

ETTORE CASADEI  
della Università di Bologna

LUIGI COSTATO  
della Università di Ferrara

FRANCESCO GALGANO  
della Università di Bologna

GIOVANNI GALLONI  
della Università di Roma

PAOLO GROSSI  
della Università di Firenze

ANTONIO JANNARELLI  
della Università di Bari

MARCO GOLDONI  
della Università di Pisa  
CONDIRETTORE RESPONSABILE



CASA EDITRICE DOTT. A. GIUFFRÈ - MILANO

## OPAC SBN - Istituto centrale per il catalogo unico

Scheda: 1/8

Livello bibliografico	Periodico
Tipo documento	Testo a stampa
Titolo	<b>Rivista di diritto agrario : organo dell'Osservatorio italiano di diritto agrario</b>
Numerazione	A. 1, n. 1/2 (gen.-apr. 1922)-
Pubblicazione	Firenze : [s.n.], 1922-
Descrizione fisica	v. ; 24 cm
Note generali	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Trimestrale</li> <li>· Il compl. del tit., il formato, il luogo e l'editore variano</li> <li>· Allegato nel 2006 CD-ROM con indici 1962/2004.</li> </ul>
Numeri	<ul style="list-style-type: none"> <li>· [ISSN] <b>0391-8696</b></li> <li>· [ACNP] P 00059719</li> </ul>
Comprende	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <a href="#">Confini che dividono, divisioni che legano: della coesistenza tra colture in Europa e negli Stati Uniti / Luca Leone.</a></li> <li>· <a href="#">A proposito del singolare fallimento di una Associazione di produttori agricoli costituita in forma di società cooperativa per azioni: un caso esemplare di giustizia doppiamente beffata / Antonio Jannarelli.</a></li> <li>· <a href="#">L'accesso all'acqua nel mercato mondiale delle terre coltivate su larga scala / Francesca Spagnuolo.</a></li> <li>· <a href="#">Gli accordi commerciali mega-regionali e l'elaborazione del diritto agroalimentare / Mariagrazia Alabrese.</a></li> <li>· <a href="#">Aggregazione e innovazione nello sviluppo rurale / Ilaria Trapè.</a></li> <li>· <a href="#">Agricoltura e concorrenza o concorrenza e agricoltura? : gli artt. 169, 170, e 171 del reg. n. 1308/2013 e il progetto guidelines presentato dalla Commissione / Antonio Jannarelli.</a></li> <li>· <a href="#">Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione Europea / Luigi Costato.</a></li> <li>· <a href="#">Alimenti e salute: la prospettiva del diritto agro-alimentare / Ferdinando Albisinni.</a></li> <li>· <a href="#">Alla ricerca di una distinzione tra rifiuto, sottoprodotto e biomassa ovvero i limiti di una questione mal posta / Mariagrazia Alabrese.</a></li> <li>· <a href="#">L'art. 45 della legge n. 203 del 1982 e la prestazione di assistenza dichiarata in contratto / Giangiorgio Casarotto.</a></li> <li>· <a href="#">L'associazionismo dei produttori agricoli e la pianificazione della produzione lattiera nei regg. nn. 558 e 559/2016 della Commissione europea / Antonio Jannarelli.</a></li> <li>· <a href="#">Attività agricola e disciplina urbanistica: cronache della giurisprudenza amministrativa / Antonio Jannarelli.</a></li> <li>· <a href="#">Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europea per la protezione dei lavoratori immigrati / Daniela Schiuma.</a></li> <li>· <a href="#">Collettività e governo dei beni comuni. Il caso di Mondeggi / Chiara Angiolini.</a></li> <li>· <a href="#">Conflitto o concorso fra prelezioni / Giuseppina Pisciotta.</a></li> <li>· <a href="#">Consuetudini giuridiche agrarie / Fulvio Maroi</a></li> <li>· <a href="#">I contratti della filiera agroalimentare nel quadro della nuova Politica agricola comune / Luigi Russo.</a></li> <li>· <a href="#">Il contratto di affitto di fondo rustico di cui sia parte una pubblica amministrazione e la configurabilità di una sua rinnovazione tacita: una mera questione di forma? / Silvia Bolognini.</a></li> <li>· <a href="#">Il contributo di Romualdo Trifone alla sistemazione teorica del diritto forestale in Italia / Paolo Grossi.</a></li> <li>· <a href="#">La Corte Costituzionale e la sclassificazione dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017 n. 103 / Antonio Jannarelli.</a></li> <li>· <a href="#">Dall'alimentazione alla sicurezza alimentare. Il cammino della materia nell'ordinamento interno ed i possibili sviluppi connessi all'approvazione del d.d.l. di riforma costituzionale A.C. 2613 / Elena Vivaldi.</a></li> <li>· <a href="#">Il decreto legislativo di trasferimento alle regioni delle competenze statali in materia di agricoltura e foreste / Pietro Mennucci</a></li> <li>· <a href="#">Denominazione d'origine quale ingrediente di un prodotto alimentare: regole di informazione e regole del territorio / Laura Costantino.</a></li> <li>· <a href="#">Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello Sviluppo sostenibile / Alessandra Di Lauro.</a></li> <li>· <a href="#">Derecho agrario y desarrollo / Jesus Ramon Acosta-Cazaubon!</a></li> <li>· <a href="#">Diritto alimentare e diritto al cibo: dal 1. Piano Mansholt alla Riforma del 2013 / Luigi Costato.</a></li> <li>· <a href="#">Diritto di prelazione e garanzia per evizione / Silvia Bolognini.</a></li> <li>· <a href="#">Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agro-energie? / Silvia Bolognini.</a></li> <li>· <a href="#">Esercizio del riscatto agrario e risarcimento dei danni / Alessandra Tommasini.</a></li> <li>· <a href="#">Esercizio della prelazione e carenza dei requisiti / Luigi Russo.</a></li> </ul>

## SOMMARIO DEL FASCICOLO SPECIALE

<i>Presentazione</i> .....	<i>pag.</i> 397
----------------------------	--------------------

### **LEGGE 20 FEBBRAIO 2006, N. 96 «DISCIPLINA DELL'AGRITURISMO»**

Art. 1. <i>Finalità</i> (LUIGI COSTATO) .....	399
Art. 2. <i>Definizione di attività agrituristiche</i> (I CARLO ALBERTO GRAZIANI; II FERDINANDO ALBISINNI) .....	407
Art. 3. <i>Locali per attività agrituristiche</i> (I PAOLO URBANI; II EMILIANO PORRI) ..	472
Art. 4. <i>Criteri e limiti dell'attività agriturstica</i> (LORENZA PAOLONI) .....	487
Art. 5. <i>Norme igienico-sanitarie</i> (SILVIA BOLOGNINI) .....	499
Art. 6. <i>Disciplina amministrativa</i> (EMILIANO PORRI) .....	527
Art. 7. <i>Abilitazione e disciplina fiscale</i> (I CATERINA TOSELLO; II GIUSEPPE FERARRA) .....	551
Art. 8. <i>Periodi di apertura e tariffe</i> (SIMONE MATTEOLI) .....	583
Art. 9. <i>Riserva di denominazione. Classificazione</i> (SEBASTIANO RIZZIOLI) .....	590
Art. 10. <i>Trasformazione e vendita dei prodotti</i> (FERDINANDO ALBISINNI) .....	600
Art. 11. <i>Programmazione e sviluppo dell'agriturismo</i> (MATTEO BENOZZO) .....	612
Art. 12. <i>Attività assimilate</i> (MATILDE GIROLAMI) .....	628
Art. 13. <i>Osservatorio nazionale dell'agriturismo</i> (ILARIA TRAPÈ) .....	650
Artt. 14. <i>Norme transitorie e finali — 15. Disposizioni particolari per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano</i> (PAMELA LATTANZI) .....	676
Art. 16. <i>Copertura finanziaria</i> (PAMELA LATTANZI) .....	722

Art. 14  
(Norme transitorie e finali)

1. *La legge 5 dicembre 1985, n. 730, è abrogata.*
2. *Le regioni uniformano ai principi fondamentali contenuti nella presente legge le proprie normative in materia di agriturismo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa.*
3. *Le regioni, per le aziende agricole già autorizzate all'esercizio dell'attività agrituristica, emanano norme di adeguatamente alle disposizioni di cui alla presente legge.*

Art. 15  
(Disposizioni particolari per le regioni a statuto speciale e  
per le province autonome di Trento e di Bolzano)

1. *Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, che provvedono alle finalità di cui alla presente legge in conformità allo statuto di autonomia e alle relative norme di attuazione.*

## **Commento agli artt. 14 e 15 di Pamela Lattanzi**

SOMMARIO: 1. Il ruolo delle Regioni nell'evoluzione della normativa sull'agriturismo. — 2. L'attuazione della legge n. 730 del 1985 da parte delle Regioni. — 3. La normativa regionale sull'agriturismo a confronto con la legge n. 730 del 1985 e la legge n. 96 del 2006. — 4. Profili di incostituzionalità dell'art. 14 legge n. 96 del 2006. — 4.1. La ricostruzione delle materie. — 4.2. Il riparto delle competenze. — 4.3. I Principi fondamentali e la normativa statale di dettaglio. — 5. Le autonomie speciali e le finalità della legge n. 96 del 2006. — 6. Le autonomie speciali nella riforma del Titolo V. Conclusioni. — 7. L'abrogazione della legge n. 730 del 1985.

1. Il fenomeno dell'accoglienza e dell'ospitalità da parte del mondo agricolo ha la sua prima «legittimazione e sistemazione» ad iniziativa del legislatore regionale, seguito, dopo alcuni anni, dal legislatore statale con la nota legge n. 730 del 1985 (1). I primi passi verso la regolamentazione

---

(1) La legislazione statale fino agli anni '70 non vede provvedimenti che si occupano *ex professo* dell'agriturismo anche se è possibile individuare alcuni provvedimenti legislativi riconducibili a questa esperienza: la legge n. 991 del 1952 prevede che gli istituti esercenti il credito agrario possono concedere «a coltivatori diretti, nonché a piccoli e medi proprietari, a piccoli e medi allevatori, ad artigiani singoli o associati, operanti nei territori montanti» mutui — oltre che per l'impianto e lo sviluppo di aziende agricole — anche per «migliorie di carat-

dell'agriturismo sono stati mossi dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dalla Regione a statuto speciale Val d'Aosta, presumibilmente in conseguenza, da un lato, della loro maggiore competenza ed operatività e dei maggiori poteri rispetto alle Regioni a statuto ordinario, e, dall'altro, della vicinanza con i contigui Paesi d'oltralpe che già vantavano una esperienza nel settore.

Le leggi in questione emanate nei primi anni '70 si occupavano, nel caso delle Province del Trentino e dell'Alto Adige, principalmente di regolamentare misure incentivanti per l'esercizio dell'agriturismo e, nel caso della Val d'Aosta, di agevolazioni per il recupero di villaggi rurali con finalità ricettive (2).

Una prima vera disciplina dell'agriturismo prende l'avvio poco più tardi ad opera della Provincia di Trento che detta le prime disposizioni per una compiuta regolamentazione amministrativa del fenomeno agrituristico (3). Mentre la prima normativa provinciale si occupava dell'istituzione di un elenco al quale potevano essere iscritti i conduttori di aziende agricole a titolo principale che praticavano o intendevano praticare l'agriturismo singolarmente o in associazione e stabiliva che l'iscrizione in tale elenco dava luogo alla possibilità di essere destinatari di incentivi pubblici per la sistemazione di alloggi da destinare all'uso turistico e di locali da destinare alla vendita al dettaglio o per il consumo di prodotti agricoli prevalentemente lavorati in proprio; con la successiva legge provinciale, invece, non solo si fornisce una definizione di agriturismo (4) ma l'aver

---

tere igienico delle abitazioni private, ai fini dello sviluppo del turismo, esclusi gli alberghi»; la legge n. 11 del 1971, «Nuove norme per lo sviluppo della montagna», e, in modo più esplicito la legge n. 352 del 1976, «Attuazione della direttiva comunitaria sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate» che all'art. 10 prevede che i piani di sviluppo aziendale e le relative «provvidenze possono riguardare investimenti anche di carattere turistico o artigianale realizzati nell'ambito dell'azienda agricola». Per un commento sulla legislazione antecedente alla legge-quadro del 1985 vedi ALBISINNI, *Regioni e agriturismo*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, p. 169.

(2) Si tratta dei seguenti provvedimenti: legge prov. Trento n. 11 del 1973, legge prov. Bolzano n. 42 del 1973 e legge reg. Valle d'Aosta n. 37 del 1973.

(3) Nel 1977 viene adottata dalla Provincia di Trento la legge n. 9 che mostra come rispetto ai precedenti provvedimenti normativi «l'operatore agrituristico per il fatto stesso di svolgere la sua attività in un regime di autorizzazione (il più semplice possibile a fronte di norme e principi non eludibili) diviene destinatario di una pianificazione in termini di prezzi massimi, e quindi di possibili utenti di servizi, a prescindere dalla circostanza che quel certo operatore abbia o meno fruito di contributi economici». ALBISINNI, *op. cit.*, p. 173.

(4) L'art. 1 legge n. 9 del 1977 considera tale l'attività di: «a) dare alloggio per soggiorno turistico; b) vendere al dettaglio i prodotti della propria azienda agricola ed i prodotti prevalentemente lavorati in proprio ivi compresi quelli a contenuto alcolico e superalcolico; c) somministrare pasti alle persone ospitate ed ai frequentatori dei locali tipici realizzati in base all'art. 4 della legge prov. 20 marzo 1973 n. 11».

individuato l'iscrizione nell'elenco quale condizione imprescindibile per l'esercizio dell'attività agrituristica fa sì che «dal mero incoraggiamento di un fenomeno economico che affondava le sue radici nelle consuetudini locali, si passa ad una vera e propria disciplina amministrativa che subordina l'esercizio dell'attività al positivo esito di un procedimento autorizzatorio» (5).

Sulla scia delle leggi adottate dalle Province di Trento e Bolzano, altre Regioni, a partire dalla seconda metà degli anni '70, legiferano anch'esse in tema di agriturismo così che all'entrata in vigore della legge statale n. 730 del 1985 il panorama giuridico è caratterizzato da un'articolata esperienza regionale (6).

2. Nel ventennio successivo all'entrata in vigore della legge n. 730 del 1985 tutte le Regioni, sia a statuto ordinario che a statuto speciale, hanno disciplinato lo svolgimento delle attività agrituristiche nel proprio territorio. Nello specifico, la maggior parte delle Regioni vi ha provveduto più volte in questo lasso di tempo, aggiornando e modificando la normativa inizialmente adottata in considerazione dell'evoluzione del fenomeno e delle peculiarità da questo assunte nella propria realtà territoriale.

Emerge dalla normativa regionale una differenziazione tra la prima generazione di legislazione successiva alla legge n. 730 del 1985, risalente alla seconda metà degli anni '80, ed una seconda generazione, a partire dagli anni '90 ad oggi (7). Mentre le prime leggi regionali risultano principalmente modellate sulla legge statale, tanto che si è parlato di «leggi-

---

(5) FRANCIARIO-PAOLONI, *L'impresa agrituristica*, Napoli, 1989, p. 5.

(6) L'emanazione delle leggi regionali fu in un primo momento realizzata seguendo il modello dell'«agriturismo facile» proprio del Trentino e della Val d'Aosta non tenendo in considerazione le differenti condizioni delle altre Regioni. Successivamente, invece, la legislazione regionale sembra prendere coscienza delle peculiarità del proprio territorio attraverso l'individuazione di «strumenti legislativi diversi ed originali». Prima dell'emanazione della legge n. 730 del 1985 alcune Regioni hanno adottato provvedimenti riguardanti specificamente l'agriturismo, come: legge reg. Campania n. 53 del 1975, legge reg. Lombardia n. 16 del 1976, legge reg. Liguria n. 26 del 1979, legge reg. Molise n. 3 del 1980, legge reg. Marche n. 15 del 1980. Altre, invece, si sono riferite all'agriturismo in leggi a carattere più generale, come: legge reg. Calabria n. 15 del 1973, legge reg. Veneto n. 21 del 1975, legge reg. Basilicata n. 19 del 1975, legge reg. Emilia Romagna n. 33 del 1975, legge reg. Piemonte n. 51 del 1979, legge reg. Abruzzo n. 57 del 1979.

La produzione normativa continua nei primi anni '80 con la legge reg. Abruzzo n. 18 del 1984, la legge reg. Campania n. 41 del 1984, la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 1983, la legge reg. Puglia n. 34 del 1985 e la legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 1983. Su questa normativa v. ancora ALBISINNI, *op. cit.*, p. 174.

(7) In tal senso anche ALBISINNI, *Attività agrituristica e provenienza aziendale dei prodotti*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, p. 199.

fotocopia», la normativa regionale della seconda generazione appare più distante dal tracciato della legge n. 730 del 1985 fino a superarne le statuizioni, giungendo addirittura ad una posizione di netto contrasto su alcuni profili, come quello della connessione dove si contrappongono anche con il dettato dell'art. 2135 del codice civile.

Se la legislazione regionale di attuazione ha recepito pienamente le finalità indicate dall'art. 1 della legge n. 730, la situazione è differente per quanto riguarda la questione del rapporto di connessione e complementarietà come previsto dall'art. 2. Sotto questo profilo, come già anticipato, la normativa regionale è cambiata nel tempo: in un primo momento è stata caratterizzata dalla mancata traduzione pratica del rapporto di connessione e complementarietà dell'agriturismo rispetto alle attività agricole. Pressoché unanimemente le Regioni riportavano pedissequamente la generica formula dell'art. 2, ad eccezione della Provincia autonoma di Trento e delle Regioni Toscana e Basilicata. La Provincia di Trento presentava una nozione di connessione e complementarietà legata alla valutazione dell'idoneità della struttura dell'azienda agricola allo svolgimento anche dell'attività agrituristica, in relazione alla sua estensione, alle sue dotazioni strutturali, alla natura e alla varietà delle coltivazioni e degli allevamenti praticati, agli spazi disponibili negli edifici in essa ricompresi ed al loro arredamento, al numero degli addetti e al grado del loro impegno agricolo (8).

La Regione Toscana, invece, oltre ad adottare una definizione della principalità della attività agricole, forniva anche una precisa connotazione del rapporto di connessione-complementarietà, nel senso che l'una e l'altro si intendevano realizzati allorquando il valore delle entrate dell'attività agrituristica fosse inferiore a quelle della produzione lorda vendibile agricola ed il tempo-lavoro impiegato nell'attività agricola restasse superiore a quello impiegato nell'attività agrituristica, il tutto con l'ulteriore vincolo che l'attività agrituristica non comportasse una diminuzione del reddito derivante da quella agricola e del monte complessivo di giornate-lavoro impiegate. Il soddisfacimento delle suddette condizioni veniva dimostrato attraverso la redazione di un piano agricolo aziendale (9).

La Regione Basilicata demandava all'assessore al Dipartimento Agricoltura e Foreste il compito di indicare entro il 31 gennaio di ogni anno direttive circa la determinazione dei criteri e dei limiti di svolgimento delle

---

(8) Si tratta della legge prov. n. 9 del 1986.

(9) Si tratta della legge reg. n. 36 del 1987.

attività agrituristiche in funzione delle tipologie aziendali, delle caratteristiche dei fondi e della natura delle aree interessate (10).

Le normative regionali della seconda generazione, invece, nella stragrande maggioranza dei casi si occupano di esplicitare il rapporto di connessione-complementarietà. Il prevalente criterio adottato è quello relativo al tempo lavoro: il tempo occupato dal lavoro per lo svolgimento dell'attività agrituristica deve essere inferiore al tempo occupato dal lavoro per l'esercizio delle attività principali di coltivazione, allevamento e silvicoltura (11).

Si discostano da questo criterio alcune Regioni come la Basilicata che definisce connesse a quelle principali le attività agrituristiche quando non sottraggono risorse all'esercizio dell'attività agricola principale ed assicurano la piena utilizzazione delle risorse aziendali, finalizzata anche ad una più efficace commercializzazione dei prodotti. Ciò si traduce, secondo quanto stabilito dal regolamento di esecuzione, nella idoneità allo svolgimento dell'azienda agricola, in relazione all'estensione, alle dotazioni strutturali, agli spazi disponibili, alla dimensione degli edifici, al numero degli addetti, alla natura e alla varietà delle attività agricole o di pesca praticate e nella inferiorità del tempo-lavoro dedicato alle attività di agriturismo rispetto a quello necessario per la conduzione dell'attività agricola o di pesca. Tale connessione va dimostrata mediante la presentazione del piano aziendale (12).

La Regione Toscana mantiene anche nell'ultima normativa vigente una specialità nella definizione del rapporto di connessione-complementarietà (13). A differenza della prima normativa regionale le successive definiscono separatamente il concetto di connessione, complementarietà e principalità. Esse specificano che la connessione si realizza quando vi sia l'idoneità dell'azienda agricola allo svolgimento anche dell'attività agrituristica in relazione alla sua estensione, alle sue dotazioni strutturali, alla natura e alla varietà delle attività agricole praticate, agli spazi disponibili, agli edifici in essa ricompresi e al numero degli addetti. La complementarietà, invece, si considera realizzata congiuntamente alla principalità dell'at-

---

(10) Si tratta della legge reg. n. 14 del 1986.

(11) In questo senso si pronunciano le Regioni Abruzzo (legge reg. n. 32 del 1994), Emilia Romagna (legge reg. n. 26 del 1994), Lazio (legge reg. n. 36 del 1997), Liguria (legge reg. n. 17 del 1996), Marche (legge reg. n. 3 del 2002), Molise (legge reg. n. 13 del 2001), Piemonte (legge reg. n. 38 del 1995), Umbria (legge reg. n. 28 del 1997) ed inoltre la Regione a statuto speciale Sardegna (legge reg. n. 18 del 1998) e Val D'Aosta (legge reg. n. 27 del 1995) e la Provincia autonoma di Trento (legge prov. n. 10 del 2001).

(12) Vedi legge reg. n. 17 del 2005 e regolamento di attuazione d.r. n. 1753 del 2005.

(13) La normativa è attualmente costituita dalla legge reg. n. 30 del 2003 che abroga la precedente legge reg. n. 76 del 1994.

tività agricola che a sua volta sussiste quando sussistano almeno una delle seguenti condizioni: a) il tempo impiegato per lo svolgimento dell'attività agrituristica sia inferiore al tempo utilizzato nell'attività agricola; b) il valore della produzione lorda vendibile agricola annua, compresi gli aiuti di mercato e di integrazione al reddito, è maggiore rispetto alle entrate dell'attività agrituristica, al netto dell'eventuale intermediazione dell'agenzia; c) le spese d'investimento e le spese correnti da effettuarsi annualmente per l'attività agricola in azienda, al netto degli aiuti, per interventi e attività sono superiori a una quota minima fissata in rapporto alla ricettività autorizzata ed inferiori a una quota massima fissata in rapporto alla entità ed alle caratteristiche produttive dell'impresa. Il rispetto della connessione, della complementarietà e della principalità va dimostrato dalla relazione sull'attività agrituristica predisposta dall'imprenditore agricolo.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, dopo aver ripreso la formula dell'art. 2 legge n. 730 del 1985, specifica che la principalità debba intendersi realizzata allorquando nell'attività agrituristica vengono utilizzati spazi aziendali e prodotti derivanti prevalentemente dall'attività dell'azienda agricola ed il tempo-lavoro impiegato nell'attività agricola è superiore a quello impiegato nell'attività agrituristica (14).

Non si occupano *ex professo* della principalità e della connessione-complementarietà le Regioni Calabria (legge reg. n. 27 del 1988) (15), Campania (legge reg. n. 41 del 1984), Lombardia (legge reg. n. 3 del 1992), Puglia (legge reg. n. 34 del 1985), Sicilia (legge reg. n. 25 del 1994), Veneto (legge reg. n. 9 del 1997) e la Provincia autonoma di Bolzano (legge prov. n. 57 del 1988).

Elemento di novità rispetto alla disciplina statale è introdotto dalla Basilicata e dalle Marche che prevedono una presunzione di connessione tra attività agrituristica e attività principale. Per la prima Regione deve intendersi per «piccolo agriturismo» o «piccolo ittiturismo» le attività di ridotte dimensioni, fino ad un massimo di sei stanze o sei piazzole per campeggiatori, nelle quali la connessione con l'attività agricola o di pesca si presume anche in assenza di piano aziendale, in presenza di una superficie aziendale pari ad almeno 2 ettari e caratterizzata da ordinamento colturale funzionale all'attività di somministrazione di pasti e bevande e di una sufficiente dotazione di attrezzature da pesca per l'ittiturismo. Nelle attività di «piccolo agriturismo e ittiturismo» è consentita la somministrazione di

---

(14) Legge reg. n. 25 del 1996.

(15) La legge reg. n. 27 del 1988 è stata abrogata a partire dal 2000.

pasti alle sole persone alloggiare nell'azienda ed esse possono essere svolte anche solo su prenotazione.

Per la Regione Marche, il rapporto di connessione e complementarietà è presunto nel caso di aziende che diano ospitalità completa a non più di otto persone o somministrino sedici pasti giornalieri oppure accolgano campers, roulotte e tende per un massimo di quattro piazzole, nel qual caso l'azienda deve avere una superficie minima di almeno due ettari. Deroche possono essere consentite solo nel caso di aziende orticole, floricole o vivaistiche, frutticole o vitivinicole (16).

La tripartizione della attività agrituristiche (ospitalità, somministrazione di pasti e bevande, organizzazione di attività ricreative o culturali) dettata dalla legge n. 730 del 1985 è pressoché accolta da tutte le Regioni, con alcune differenze tra la prima e la seconda generazione di leggi regionali. Le ultime leggi regionali puntualizzano le attività, in particolare quelle ricreative e culturali, prevedendo in misura maggiore rispetto alle precedenti ulteriori attività non elencate dall'art. 2, come l'ittiturismo (17), l'ippoturismo e la vendita dei prodotti. Il carattere stagionale dell'attività agriturbistica è specificato solo da alcune normative regionali (18).

Per quanto riguarda l'ippoturismo anche alcune leggi regionali adottate negli anni '80, come le leggi regionali della Basilicata, dell'Umbria e della Sardegna, prevedevano l'allevamento di cavalli finalizzato al turismo equestre, attività che ha assunto contorni più definiti ed importanza maggiore nelle leggi successive di queste Regioni, ad eccezione della Sardegna che nella più recente legge ha ommesso il riferimento all'allevamento di cavalli. Il turismo equestre, o meglio, l'ippoturismo, così come viene generalmente indicato nelle leggi regionali, è però richiamato anche da altre Regioni come l'Abruzzo, l'Emilia Romagna, il Molise, la Toscana, il Veneto e la Provincia autonoma di Trento.

Altra attività prevista inizialmente solo da alcune Regioni e non espressamente prevista dalla legge n. 730 del 1985, e che ora trova una previsione in più leggi regionali, è l'attività di vendita dei prodotti. Inizialmente la vendita dei prodotti alimentari ed artigianali dell'azienda sia lavorati in proprio od anche ottenuti per mezzo di lavorazioni esterne, sempre utiliz-

---

(16) La penultima legge reg. Toscana n. 76 del 1994 prevedeva anch'essa la presunzione di connessione ma la successiva legge del 2003 ha eliminato tale riferimento, lasciando però deroghe alla normativa sull'igiene a favore delle strutture aziendali di dimensione ridotta.

(17) Previsto espressamente dalle Regioni Basilicata e Friuli-Venezia Giulia.

(18) Regioni Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Umbria, Sicilia, Provincia autonoma di Bolzano.

zando le risorse aziendali, era esclusivamente prevista dalle Regioni Veneto, Sardegna, Basilicata, Umbria e dalle Province di Trento e di Bolzano, con delle particolarità distintive (19). Oggi l'attività di vendita è richiamata nella maggioranza delle leggi regionali (ai sei casi sopra indicati si sono aggiunte l'Abruzzo, l'Emilia Romagna, il Molise, il Friuli-Venezia Giulia e la Sicilia), all'interno delle quali sussistono delle differenziazioni in ragione dei destinatari e dei tipi di prodotti posti in vendita.

La disciplina della somministrazione dei pasti e bevande è rimasta varia e differenziata anche a seguito dei successivi interventi regionali. La legge n. 730 del 1985 in merito si limita a indicare la somministrazione di pasti prevalentemente costituiti da prodotti propri, cioè prodotti e lavorati nell'azienda agricola nonché quelli ricavati da materie prime dell'azienda agricola anche attraverso lavorazioni esterne. Le leggi regionali, invece:

— solo in alcuni casi mantengono questo obbligo di prevalenza (Abruzzo, Molise, Piemonte, Puglia, Veneto, Umbria e Val d'Aosta) (20);

— in altri casi richiedono almeno il raggiungimento almeno della quota del 50% (Lazio, Provincia autonoma di Bolzano);

— oppure prevedono che la soglia della prevalenza debba essere determinata considerando sia i prodotti propri che i prodotti tipici (Emilia Romagna, Marche, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Provincia autonoma di Trento) (21);

— o prevedono il raggiungimento di una soglia minima costituita da prodotti tipici (Lazio, Molise, Umbria, Veneto, Val d'Aosta e Provincia autonoma di Bolzano);

— considerano prodotti propri quelli corrispondenti al dettato dell'art. 2 in alcuni casi ed in altri casi anche quelli che provengono da cooperative o consorzi di aziende agricole di cui l'azienda fa parte (Piemonte, Liguria) o di aziende collegate, anche in zone di Province contermini, tramite accordi di fornitura o forme societarie, oltre che consortili o associative (Basilicata, Marche, Molise, Toscana, Umbria, Veneto, Provincia di Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Val d'Aosta).

Come osservato, «prevedere che i pasti devono essere ottenuti prevalentemente da materie prime aziendali colloca l'attività all'interno di quelle

---

(19) Si rinvia in merito a PAOLONI, *Analisi comparata delle leggi regionali sull'agriturismo*, in *Nuovo dir. agr.*, 1988, p. 445 ss.

(20) In particolare le Regioni Abruzzo, Molise e Veneto richiedono una percentuale maggiore rispetto alla prevalenza pari al 60%.

(21) La Provincia di Trento puntualizza che la percentuale di prodotti propri non deve essere inferiore al 30% e che l'80% dei prodotti somministrati deve, comunque, essere costituito da prodotti tipici.

qualificabili agricole per connessione, già alla stregua di criteri generali e risalenti, ed anche a prescindere in ipotesi dal disposto della legge-quadro, mentre consentire che i pasti siano composti prevalentemente da prodotti non aziendali, pur se tipici o della zona, o addirittura da prodotti regionali genericamente indicati, certamente si pone al di fuori dei parametri della connessione come tradizionalmente intesa e determina una rilevante differenza anche sul piano della concorrenza fra le imprese» (22).

La somministrazione dei pasti dovrà svolgersi nel rispetto della normativa sull'igiene così pure l'alloggio secondo quanto stabilito dall'art. 5, in merito le Regioni hanno adottato prevalentemente formule generiche e sommarie, spesso rinviando alla normativa nazionale di settore.

Per quanto concerne la determinazione del significato di prevalenza la legge n. 730 del 1985 sul punto è generica, non indicando alcun modo per quantificarla. La questione non ha valore secondario, anzi essa si rivela fondamentale per determinare la natura agrituristica dell'attività di somministrazione. Nel silenzio della legge statale si possono prospettare diverse soluzioni nel senso che il termine prevalenza potrebbe essere riferito al singolo pasto o al complesso dei pasti unitariamente considerati su base annua, ancora ci si potrebbe domandare se si debba fare riferimento alla quantità, alla qualità o al valore.

Solo alcune Regioni si sono preoccupate di specificare come debba essere calcolata la prevalenza. Le Regioni Emilia Romagna, Molise, Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e di Bolzano precisano che la prevalenza debba essere considerata in relazione al valore annuo della materia prima. Mentre la Regione Veneto pur facendo riferimento al valore non specifica se questo debba essere annuo, così come la Liguria che fa riferimento alla preferenza in termini di valore riferito al mercato locale. La Regione Umbria riferendosi alla prevalenza dice che i pasti e le bevande somministrate debbono essere costituiti per almeno 2/3, *anche in termini di prezzo applicato al fruitore*, da prodotti aziendali o regionali (23).

L'art. 4 della legge n. 730 del 1985 delega alle Regioni la determinazione dei limiti per lo svolgimento dell'attività agrituristica in funzione dell'azienda e del fondo interessati. In attuazione della presente disposizione le Regioni si sono adoperate per indicare i limiti della capacità ricettiva delle aziende agrituristiche in ordine al numero degli ospiti, delle camere, dei posti letto, delle piazzole, dei pasti e così via. Il quadro che ne

---

(22) ALBISINNI, *op. ult. cit.*, p. 200.

(23) Sulla questione del calcolo della prevalenza vedi ALBISINNI, *op. ult. cit.*

risulta è veramente eterogeneo, frutto delle differenti sensibilità regionali in ordine alle caratteristiche del proprio territorio e delle imprese agricole locali.

Per quanto concerne gli aspetti urbanistici la legge n. 730, all'art. 3, detta due principi generali: il primo, riguardante l'utilizzo dei locali per l'attività agrituristica e il secondo, gli interventi nel settore urbanistico che le Regioni possono realizzare.

Sotto il primo profilo, la normativa regionale è nella maggioranza rispettosa della disciplina dettata dall'art. 3 della legge n. 730 per quanto riguarda l'utilizzazione dei locali per attività agrituristiche. Tale disposizione prevede tre tipologie di locali utilizzabili: i locali siti nell'abitazione dell'imprenditore ubicata sul fondo, gli edifici o parte di essi esistenti sul fondo e non più necessari alla conduzione dello stesso e gli edifici destinati a propria abitazione dall'imprenditore agricolo siti nei centri abitati dello stesso comune o in un comune limitrofo così come individuato dal programma agrituristico regionale, nel caso di fondo privo di fabbricati.

Alcune Regioni, invece, si discostano dal dettato normativo, prevedendo la possibilità dell'utilizzo di locali siti in centri abitati, ma prescindendo dalla necessaria assenza di edifici sul fondo (24). La Provincia autonoma di Trento prevede l'utilizzo esclusivo di fabbricati esistenti sul fondo.

Sotto il secondo profilo l'art. 3 introduce un divieto assoluto di costruire nuovi edifici da adibire ad attività agrituristiche e conseguentemente riconosce ed incentiva solo l'utilizzazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente al fine di conservare e ripristinare l'armonia urbanistica nelle zone agricole, sottolineando con ciò lo stretto rapporto che sussiste tra attività agricola, agriturismo ed ambiente e che si traduce in un rapporto non conflittuale ma di naturale positiva congiunta finalizzazione (25). L'attuazione della incentivazione al recupero è più complessa perché gli interventi di recupero e restauro si armonizzano con la disciplina urbanistica delle zone agricole delle singole Regioni dando vita con ciò ad interventi differenziati da Regione e Regione.

Secondo la legge n. 730 lo svolgimento dell'attività agrituristica è subordinato al soddisfacimento di alcune pratiche amministrative: iscrizione nell'elenco regionale e rilascio dell'autorizzazione comunale.

---

(24) Regioni Abruzzo, Lombardia, Marche e Puglia. Il Friuli-Venezia Giulia consente l'utilizzo di edifici rurali siti in zone residenziali e utilizzati direttamente purché da almeno tre anni prima della presentazione della domanda.

(25) In tal senso, SCOGNAMIGLIO, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della legge 5 dicembre 1985, n. 730, disciplina dell'agriturismo*, in *L'amministrazione italiana*, 1989, p. 56.

La previsione dell'elenco regionale dei soggetti abilitati all'esercizio delle attività agrituristiche riprende quanto precedentemente disposto dalla maggior parte della normativa preesistente alla legge-quadro e che è stata tenuta in considerazione nella formulazione della regolamentazione di questo aspetto. Le finalità di questo elenco sono molteplici: funzione di controllo diretto e di tutela della fede pubblica, di controllo e programmazione dell'offerta agrituristica sul territorio regionale.

L'iscrizione, consentita a tutti gli imprenditori agricoli, è *condicio sine qua non* per il rilascio dell'autorizzazione comunale.

L'istituzione di un elenco nel quale siano indicati tutti i soggetti abilitati all'esercizio dell'attività agrituristica è avvenuta ad opera di pressoché tutte le Regioni già a partire dalla legislazione successiva all'entrata in vigore della legge ed è stata mantenuta in tutta l'attuale normativa regionale. Le Regioni che inizialmente si erano sottratte a tale previsione (Piemonte e Liguria) si sono poi adeguate con la normativa regionale successiva. L'elenco istituito non sempre ha carattere regionale poiché alcune Regioni hanno preferito un carattere territorialmente circoscritto sostituendo all'elenco regionale elenchi provinciali aventi le medesime funzioni dei primi (26).

L'elenco in questione è in alcuni casi tenuto da specifiche Commissioni, di composizione variabile da Regione a Regione, operanti presso la Provincia o la Regione, a seconda del tipo di elenco, che si occupano anche dell'accolgimento ed esame della domanda di iscrizione (27). Alcuni Regioni prevedono ugualmente l'istituzione di specifiche Commissioni per l'agriturismo che però non hanno a che fare con l'elenco ma svolgono principalmente compiti di consultazione o propositivi (28).

Ad eccezione di alcune realtà regionali è stata seguita anche l'indicazione della legge-quadro di concedere l'autorizzazione solo a seguito dell'iscrizione nell'elenco. Si sono sottratte a questa prescrizione la Regione Puglia, che non prevede il rilascio di alcuna autorizzazione ma solo l'iscrizione nell'elenco regionale; la Regione Sardegna, che prevede prima il rilascio dell'autorizzazione e poi l'iscrizione nell'elenco e la Regione Sicilia che

---

(26) Regioni Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia.

(27) Regioni Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia, Umbria, Veneto e Provincia autonoma di Bolzano. La Regione Friuli-Venezia Giulia istituisce la Commissione solo per il rilascio dell'autorizzazione.

(28) Regioni Abruzzo, Basilicata, Molise e Campania. La Regione Liguria prevede oltre ad una Commissione provinciale anche una Commissione regionale che ha compiti esclusivamente consultivi.

invece prevede una procedura più articolata costituita dall'ottenimento del nullaosta e poi dell'autorizzazione.

Il procedimento per ottenere l'autorizzazione rilasciata dal Comune è disciplinato dalle singole Regioni le quali prevedono i documenti da presentare, la procedura per l'esame ed il rilascio dell'autorizzazione nonché dispongono anche delle norme relative alla revoca e alla sospensione della stessa.

Per quanto riguarda i requisiti per l'iscrizione e l'autorizzazione sussistono alcune differenze tra le normative regionali poiché alcune leggi subordinano il tutto all'aver seguito un corso di formazione (Veneto, Val d'Aosta, Emilia Romagna) (29). L'aspetto della formazione professionale è, comunque, tenuto in considerazione dalla stragrande maggioranza delle Regioni che all'uopo prevedono una serie di iniziative regionali.

Consegue all'iscrizione una serie di obblighi di carattere amministrativo che la maggioranza delle leggi regionali disciplinano e che consistono principalmente, oltre che nella comunicazione delle tariffe come disposto dalla stessa legge n. 730 all'art. 9, anche se non ne viene rispettata la tempistica, in alcuni precisi obblighi come ad esempio l'esposizione al pubblico dell'autorizzazione comunale e delle tariffe, il rispetto dei limiti e delle modalità dell'autorizzazione, l'esposizione dell'elenco dei prodotti utilizzati, la tenuta del registro degli alloggiati.

La normativa regionale più recente prevede in misura prevalente il riconoscimento di una riserva di denominazione, inizialmente contemplata solo dalla Regione Toscana e dalla Provincia autonoma di Trento. Tale riserva consiste, nella maggioranza dei casi, nell'esclusivo riconoscimento, a coloro che sono iscritti nell'elenco ed autorizzati, del diritto di utilizzare la denominazione agriturismo (30).

Le ultime disposizioni delle leggi regionali sono dedicate essenzialmente alla programmazione regionale per la promozione dell'agriturismo e alla previsione di contributi o incentivi: il quadro che ne risulta è piuttosto eterogeneo avendo le Regioni adottato soluzioni specifiche ed obiettivi e finalità diverse, ma sostanzialmente conformi alle linee della legge n. 730 del 1985, anche se in alcuni casi non si è provveduto ad una precisa individuazione delle «zone di prevalente interesse agrituristico» ed in altri

---

(29) La Regione Val d'Aosta prevede una serie specifica di requisiti indicati all'art. 5 della legge regionale.

(30) Regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Umbria, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Val d'Aosta. La Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Trento prevedono l'istituzione di un marchio.

casi queste sono state identificate genericamente con le zone montane o svantaggiate.

3. L'operazione di comparazione tra la normativa regionale attualmente in vigore adottata in attuazione della legge-quadro n. 730 del 1985 mostra un intervento regionale che per alcuni aspetti si allontana dalla normativa statale, mentre, per altri, ne riprende fedelmente le disposizioni. Nel primo caso è evidente la discrasia che si crea allorquando le Regioni valutano la prevalenza dei prodotti nella somministrazione, tenendo in considerazione anche prodotti non propriamente aziendali in quanto provenienti da altri imprenditori agricoli, ancorché non associati, della medesima Regione. Pur lasciando alle Regioni il potere di determinare «criteri e limiti» per lo svolgimento dell'attività agrituristica, la legge n. 730 del 1985 richiede comunque il rispetto dei principi fondamentali da essa stabiliti che per quanto riguarda la connessione devono rispondere al criterio della prevalenza, conformemente a quanto stabilito dall'art. 2135 cod. civ. Sul piano attuativo poi, ad esempio, i programmi regionali agrituristici in gran numero sono rimasti inattuati.

Sostanzialmente conforme ai principi sanciti dalla legge-quadro è la regolamentazione regionale degli aspetti urbanistici ed amministrativi relativi alla autorizzazione e alla creazione dell'elenco regionale.

Il legislatore statale con la legge n. 96 del 2006, nell'intento di rinnovare la disciplina dell'agriturismo, sembra prendere atto dell'eterogeneo quadro normativo regionale esistente, del quale intende superare le più evidenti differenze che allontanano le discipline regionali non solo dalla preesistente normativa statale, ma anche l'une dalle altre. L'intento di uniformazione è dichiarato perseguito riconoscendo il fondamentale ruolo delle Regioni nell'agriturismo alle quali il legislatore vuole assegnare «finalmente un ruolo strategico ed impegnativo» nell'ottica dell'esperienza passata, spesso «caratterizzata da improvvisazioni e disomogeneità» e fornire un quadro condiviso di riferimento legislativo onde consentire loro di «esaltare e qualificare al meglio le peculiarità agricole e ambientali di ciascun territorio» (31).

La fissazione delle nuove regole da parte della legge n. 96 del 2006 se, da un lato, riprende quanto già disciplinato da gran parte delle Regioni, anche in maniera autonoma rispetto alla precedente legge-quadro, dall'altro

---

(31) V. Relazione al disegno di legge della Commissione Agricoltura reperibile su [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it), p. 5.

lato, venendosi a confrontare con meccanismi regionali preesistenti, inevitabilmente si pone in conflitto con quanto disciplinato diversamente.

Sotto il primo profilo, è facile notare come in molti aspetti la legge n. 96 abbia ripreso molte novità introdotte dalla normativa regionale, quali: la valutazione della connessione in base al criterio del tempo-lavoro, la valutazione della prevalenza nella somministrazione dei pasti e delle bevande in base alla prevalenza dei prodotti aziendali e tipici, il riconoscimento della qualità di attività agrituristiche per la vendita, l'ippoturismo, l'ittiturismo, l'introduzione della denominazione «agriturismo». Sotto il secondo profilo, emerge, da un lato, il fatto che queste novità recepite non appartengano in maniera complessiva alla normativa regionale nella sua totalità e, dall'altro lato, che all'originaria disciplina sono state apportate significative modificazioni assolutamente innovative e quindi introdotti dei nuovi principi fondamentali, come nel caso del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristiche. L'introduzione di nuovi principi fondamentali, aventi carattere di novità assoluta o relativa, fa sì che le Regioni dovranno porre mano all'attuale normativa regionale aggiornandola nel termine previsto di sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 96 e adottare disposizioni di adeguamento per le imprese agrituristiche già operative. Il mancato adempimento di questo obbligo comporterà l'abrogazione della normativa regionale non adeguata a norma dell'art. 10 legge n. 62 del 1953, ma sul punto torneremo in seguito.

4. L'articolo in commento, unitamente ad altre disposizioni della presente legge, è oggetto di contestazione, per la sua presunta incostituzionalità a seguito della violazione della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni che esso porrebbe in essere, da parte della Regione Toscana, alla quale, in seguito, si è affiancata la Regione Lazio con un autonomo ricorso (32).

La legge n. 96 del 2006 è intervenuta in un mutato contesto costituzionale rispetto a quello in cui è stata emanata la legge n. 730 del 1985 ed è proprio da questo nuovo contesto che traggono origine le avanzate questioni di illegittimità.

La riforma del 2001 ha, come noto, apportato una profonda modifica del nostro ordinamento anche in conseguenza della nuova ripartizione del-

---

(32) Le Regioni Toscana e Lazio nel mese di maggio 2006 hanno presentato ricorso per legittimità costituzionale, ritenendo illegittimi i seguenti articoli: la Regione Toscana, art. 4 commi 2, 3 e 4 lett. a), b), c), e), f); art. 5 commi 4, 5 e 6; art. 6 commi 2 e 3; art. 9 comma 2; art. 12; art. 14, comma 2; la Regione Lazio, artt. 5, 7, 11, 12 e 13.

le competenze legislative. La legge cost. n. 3 del 2001, attraverso una tecnica tipicamente federale, ha operato un capovolgimento nell'attribuzione delle competenze così come delineato dall'art. 117 Cost., riconoscendo al legislatore centrale le competenze enumerate ed ai legislatori periferici la competenza generale. Il nuovo art. 117 ha, infatti, attribuito: allo Stato la competenza esclusiva nelle materie elencate dal 2° comma; allo Stato e alle Regioni la competenza concorrente nelle materie enumerate dal 3° comma ed alle Regioni la competenza residuale per tutto il resto.

Nella nuova versione, come nella versione precedente, manca un richiamo espresso all'agriturismo. Questa assenza può indurre di primo acchito a considerare che esso ricada nella previsione del 4° comma dell'art. 117 Cost. e che, pertanto, debba configurarsi una competenza residuale regionale (33). Il che chiude immediatamente la questione e rivela pienamente la incostituzionalità della legge in commento, non tollerando la competenza residuale alcuna ingerenza statale (34).

Ad analoga considerazione può giungersi muovendo da altra prospettiva, ovvero dalla definizione del fenomeno agrituristico. L'agriturismo è tradizionalmente considerato un fenomeno di sintesi tra due distinte attività: quella agricola e quella turistica (35). In considerazione di ciò, sotto la

---

(33) Per un primo tentativo di individuare le materie residuali v. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, p. 352; GERMANÒ, *La materia agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, Atti dell'incontro di Studio Firenze 13 aprile 2002, a cura di Germanò, Milano, 2003, p. 231.

(34) La potestà residuale regionale, al pari di quella statale, è sottoposta al rispetto dei limiti previsti dall'art. 117, 1° comma: rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. La nuova formulazione dell'art. 117, «radicalmente innovativa», aveva indotto gli interpreti a ritenere che «la potestà legislativa regionale non è sottoposta a nessun altro limite, a parte quelli espressamente indicati, nei quali si esprime e attraverso i quali viene soddisfatto, esaustivamente, il valore dell'unità dell'ordinamento (consacrato nell'art. 5 Cost.). La conseguenza è che alla potestà legislativa regionale non si potrà imporre, in nessun'altra forma e con nessun altro strumento, il rispetto delle esigenze unitarie. In particolare, non potranno essere fatti valere nei suoi confronti limiti come quello delle norme fondamentali delle leggi statali di riforma economico-sociale e quello dei principi generali dell'ordinamento giuridico, i quali, appunto, nel sistema precedente erano posti a presidio delle esigenze unitarie» né i limiti di merito, in particolare l'interesse nazionale, né quelli derivanti dalla potestà di indirizzo e coordinamento. Così CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in *Foro it.*, 2001, c. 2002. A distanza di alcuni anni dalla riforma, lo stesso Autore conferma che «nei confronti della potestà legislativa "residuale", valgono soltanto i limiti di cui al 1° comma dell'art. 117 Cost.» ma riconosce, alla luce della giurisprudenza costituzionale, che valgono anche quelli «indirettamente derivanti dall'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva in "materie" suscettibili, per la loro configurazione, di interferire con quelle in esame (e cioè quelle di cui al 4° comma dello stesso art. 117 Cost.)». ID., *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in *Foro it.*, 2004, c. 62.

(35) Pur sussistendo diverse definizioni di agriturismo è comunque emergente l'idea

vigenza del vecchio titolo V, la disciplina dell'agriturismo, quale fenomeno a cavallo tra due materie espressamente annoverate tra quelle di competenza concorrente — l'agricoltura e il turismo —, consentiva un intervento del tipo della legge-quadro n. 730 del 1985, un intervento cioè volto ad introdurre solo i principi fondamentali con la possibilità per le Regioni di integrarli con norme di dettaglio (36). Ed in particolare, quanto meno sotto il profilo dell'esercizio delle funzioni amministrative, l'agriturismo era ricondotto nell'ambito materiale dell'agricoltura come emerge dai decreti d.lgs. n. 143 del 1997 e d.lgs. n. 59 del 1997 (37).

Spostando la medesima riflessione dal vecchio al nuovo titolo V della Costituzione, la prospettiva cambia.

Nel mutato quadro di riferimento sia la materia agricoltura che la materia turismo sono, infatti, scomparse dal 2° comma dell'art. 117 ed entrambe sono da ascrivere alla competenza residuale regionale come la stessa giurisprudenza costituzionale ha affermato in molteplici circostanze (38).

---

per cui esso consista «nella pluralità di servizi turistici che l'imprenditore agricolo è in grado di offrire all'ospite senza determinare la cessazione dell'attività agricola, ma anzi mettendone a frutto le potenzialità plurifunzionali», FRANCARIO-PAOLONI, *L'impresa agrituristica*, cit., p. 3.

(36) A tal proposito si riconosceva che l'agriturismo è «fenomeno a cavallo di materie di competenza regionale ex art. 117 Cost.: turismo ed industria alberghiera da un lato, agricoltura dall'altro; più esattamente l'agriturismo consiste in una serie di attività turistiche che, qualora siano esercitate secondo determinate modalità vengono attratte all'interno del settore agricolo. Comunque questo fenomeno rientra *in toto* nella competenza regionale e conseguentemente la legge si presenta nella veste di legge-cornice». GRAZIANI, *Introduzione al commento alla l. n. 730 del 1985*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1986, p. 741.

(37) Cfr. GERMANÒ, *Ricognizione dei testi normativi statali relativi ad «oggetti» attinenti alla materia agricoltura e foreste di spettanza delle Regioni*, in *Le regioni*, 1999, p. 877 ss.

(38) Dinanzi alla mancata menzione ci si è chiesti se il silenzio dell'articolo 117 stesse a significare che la materia agricoltura dovesse intendersi «disintegrata» in altre materie nominate nel nuovo articolo oppure se, invece, essa fosse passata, secondo il criterio residuale, alla competenza esclusiva delle Regioni. La consistenza storico-dogmatica della materia agricoltura ha indotto gli interpreti a considerare plausibile questa seconda soluzione. Al legislatore costituzionale del 2001 si presentava, infatti, una materia agricoltura ben delineata non solo dalle leggi nazionali che dell'agricoltura facevano menzione come disciplina o come complesso di norme ma anche da tutta la normativa comunitaria sulla politica agricola comune che costituisce parte integrante dell'ordinamento giuridico italiano. Fatto di cui non può non essere stato tenuto conto nel riparto delle competenze tra competenza esclusiva dello Stato, ripartita o residuale. Cfr. JANNARELLI, *L'agricoltura tra materia e funzione: contributo all'analisi del nuovo art. 117 Cost.*, in *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, cit., p. 67 ss.; D'ATENA, *La riforma del Titolo V: profili generali e assetto delle competenze in agricoltura*, in *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, cit., p. 5 ss.; GERMANÒ, *La «materia» agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117*, cit., p. 209 ss. La giurisprudenza costituzionale post-riforma ha accolto questa impostazione, v. sentenza n. 12 del 2004.

Per il turismo vedi sentenze n. 197 del 2003; n. 459 del 2005 e n. 90 del 2006. La prima delle citate pronunce è vicina alla questione in oggetto, facendo riferimento all'impugnazione

Continuando a considerare l'agriturismo quale fenomeno di confine tra agricoltura e turismo, si giunge alla medesima conclusione di poc'anzi: l'esclusione di ogni intervento statale disciplinante l'agriturismo. Ed in questo senso muovono i ricorsi delle Regioni Toscana e Lazio.

L'assenza di ogni riferimento nell'attuale testo dell'art. 117 all'agriturismo, però, deve indurre ad un'ulteriore verifica: se esso possa essere ricondotto alle materie enumerate nel primo o nel secondo comma. Anzi, alla luce degli indirizzi di metodologia ermeneutica dettati dalla Corte costituzionale, questa riflessione deve essere la prima da cui deve prendere le mosse l'interprete. Difatti, come sottolineato già dalla sentenza n. 282 del 2002 (39), nell'individuazione del legislatore competente occorre muovere «non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve esclusive o parziali, di competenza statale» (40). L'individuazione della competenza residuale, infatti, spesso avviene nella giurisprudenza costituzionale attraverso la progressiva eliminazione degli interessi ascrivibili allo Stato (41).

---

da parte di alcune Regioni della legge-quadro sul turismo n. 135 del 2001. In tale circostanza la Corte, pur riconoscendo l'illegittimità di una tale legge, adottata prima della riforma del 2001, sia in relazione al precedente assetto costituzionale del riparto delle competenze che di quello successivo, dichiara inammissibili i ricorsi per la sopravvenuta carenza di interesse sulla base del fatto che «a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale (cfr. sentenza n. 510 del 2002), fatto salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione». Per un commento a questa sentenza vedi SABBIONI, *La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi dei parametri sia prevedente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1284 ss.

(39) Su questa pronuncia v. il commento di TUCCIARELLI, *La sentenza n. 282 del 2002 della Corte Costituzionale: prime interpretazioni delle disposizioni costituzionali sull'esercizio del potere legislativo delle Regioni*, in *www.forumcostituzionale.it*; BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1445 ss.; D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2027 ss.

(40) Tale affermazione in quanto «collocata all'inizio di una sentenza che inaugura la giurisprudenza sui limiti alla legislazione regionale nel nuovo confuso assetto costituzionale, acquista un valore programmatico che non può essere sottovalutato o trattato come un semplice *obiter dictum*». Così BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative*, *Le Regioni*, 2002, p. 1450, il quale, inoltre, ravvede in questa clausola una specie di inversione dell'onere della prova che rispecchierebbe sul piano del giudizio quello che sul piano delle competenze è l'inversione del criterio di enumerazione.

(41) Cioè attraverso l'uso di quella tecnica che in dottrina è stata definita «tecnica del carciofo», cfr. BIN, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, Atti del convegno Siena, 25-26 novembre 2005, Milano, 2006, p. 13, che richiama a tal proposito quali esempi le sentenze n. 77 del 2005 e n. 336 del 2005.

Questa operazione di capovolgimento della prospettiva complica notevolmente l'individuazione del legislatore competente per l'agriturismo, mostrando tutta la difficoltà della individuazione delle competenze e della «gestione» delle stesse dopo la riforma del Titolo V. Le novità introdotte dalla riforma del Titolo V, infatti, non si sostanziano esclusivamente nel rovesciamento del meccanismo delle attribuzioni delle competenze e quindi in un nuovo separatismo duale caratterizzato da competenze rigorosamente distinte poiché il quadro che ne risulta, a distanza di cinque anni, è molto più complicato, avendo dato luogo, questo separatismo duale, ad una serie di problemi interpretativi, dottrinali e giurisprudenziali, di notevole importanza tali da coinvolgere la stessa valenza e lo stesso significato della riforma. L'agriturismo, come vedremo in appresso, si pone al crocevia di tali problemi interpretativi ai quali è necessario accennare.

4.1. Prima di procedere a scorrere l'elenco delle materie riportate nell'art. 117, secondo la prospettiva di indagine suggerita dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi, per verificare il contenuto delle materie elencate in modo da valutare se esse comprendano o meno l'agriturismo occorre precisare il significato assunto dal concetto di materia e considerare l'operazione di «ricostruzione delle materie» svolta dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

Dal punto di vista dottrinale il concetto stesso di materia è ancora oggetto di due distinte interpretazioni che prendono le mosse dal dibattito esistente sotto il vecchio Titolo V che aveva delineato contrapposte fazioni sostenitrici di due criteri definitori antagonisti: il criterio storico-normativo e il criterio storico-evolutivo (42). Secondo il primo dei criteri sopra menzionati che propone una logica per così dire «interpretativa», occorre tenere in considerazione il significato delle materie dalla normazione vigente all'epoca dell'intervento riformatore del legislatore costituzionale. Ciò se da un lato fa sì che i concetti così costruiti vengano sottratti all'evoluzione da cui gli stessi siano eventualmente interessati nella normativa da cui sono attinti, e quindi posti al riparo da sopravvenienze normative in quanto «cristallizzati», dall'altro lato, consente la loro esposizione alle sopravvenienze effettuali, così che in considerazione della naturale capacità espansiva delle disposizioni normative si tenga conto dei mutamenti della realtà economico-sociale (43). Nei casi in cui il legislatore abbia usato formule senza

---

(42) Cfr. in merito GERMANÒ, *op. ult. cit.*, p. 224 ss.

(43) «A questa capacità di adattamento si deve — ad esempio — se una disposizione di cui all'indomani della sua adozione si metteva addirittura in discussione la portata prescrittiva — la disposizione sulla tutela del paesaggio — sia diventata il caposaldo degli interventi

storia, non potendo l'interprete utilizzare questa soluzione, l'interprete deve fare riferimento «al senso fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, nonché al «sistema» normativo in cui le voci stesse sono inserite (e, quindi, alla restante disciplina costituzionale)» (44). Secondo la diversa logica «attuativa» propria del criterio storico-evolutivo, le definizioni vanno individuate dalla legislazione ordinaria tenendo conto della sua evoluzione, capace di determinare anche l'evoluzione delle stesse definizioni giuridiche costituzionali (45).

L'intervento giurisprudenziale in argomento successivo alla riforma, ricco e significativo, pone in essere una ricostruzione «tessera per tessera, sulla scorta dei casi concreti, del mosaico di ciascuna materia» (46). Questa opera di ricostruzione delle materie non è del tutto nuova, essendo avveza la giurisprudenza costituzionale *ante* riforma a simili operazioni; tuttavia, dopo la legge n. 3 del 2001 essa ha assunto un peso maggiore, perché le materie lasciate alla potestà regionale assumono consistenza in conseguenza della lettura che la Corte dà alle «etichette» delle materie enumerate nell'art. 117.

In questa opera di chiarimento dei significati delle espressioni linguistiche e giuridiche utilizzate nel nuovo testo costituzionale una serie di interventi mira a una sostanziale correzione di forti spinte dello Stato e delle Regioni a espandere i rispettivi ambiti legislativi che si asseriscono «esclusivi» e che trovano il loro fondamento nel secondo e nel quarto comma dell'art. 117 (47). Inoltre, emerge come vengano adottati diversi metodi

---

normativi in materia di ambiente». D'ATENA, *Interferenze ed intrecci tra materie e competenze legislative: il caso dell'agricoltura*, in Atti del convegno Siena, 25-26 novembre 2005, in corso di pubblicazione, p. 88.

(44) D'ATENA, *La riforma del Titolo V: profili generali e assetto delle competenze in agricoltura*, cit., p. 15.

(45) GERMANÒ, *op. ult. cit.*, ritiene che il profondo contrasto tra le due impostazioni sarebbe superato per via della riforma del 2001, in quanto il legislatore ha tenuto necessariamente in considerazione, nell'elencare le materie dell'art. 117, il linguaggio ed il significato che il legislatore ordinario pre-riforma attribuiva ad esse. «In altre parole, il collegamento con il reale e l'eventuale evoluzione del significato costituzionale delle materie si sono automaticamente verificati nel momento in cui il legislatore ha messo mano alla riforma dell'art. 117, non potendo, in quel momento, non prendere atto di tutto l'ordinamento allora pregresso, come risulta anche dagli apporti dottrinali e giurisprudenziali e dalla loro capacità di colmare ermeneuticamente la distanza tra la realtà e le norme».

(46) Così CAVALERI, *op. ult. cit.*, p. 63.

(47) Dalle pronunce giurisprudenziali emerge una tendenza a limitare l'interpretazione eccessiva o impropria operata dallo Stato di alcune materie. Ai comunque numerosi riconoscimenti di materie di competenza esclusiva statale (v. sentenze n. 497 del 2002; n. 6 del 2004; n. 313 del 2003; n. 94 del 2003; n. 359 del 2003) si accompagna la considerazione della illegittima espansione del potere legislativo statale al di là dei suoi confini, operato con una

interpretativi per la ricostruzione delle materie di competenza regionale e quelle di competenza statale. La competenza regionale parrebbe dover essere individuata per le sue caratteristiche oggettive (48), mentre quella statale in base ad una ricostruzione teleologica (49). L'adozione del metodo teleologico ha fatto sì che nell'ambito delle materie di competenza esclusiva statale ne sono state individuate alcune definite come materie-non materie (50), ovvero materie che indicano un obiettivo, uno scopo, che sono costruite finalisticamente, non in relazione all'ambito di incidenza, ma bensì in funzione del fine da perseguire. Come, ad esempio, la determinazione dei livelli essenziali (51), la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (52), la tutela della concorrenza (53), il coordinamento della finanza pubblica (54), la tutela dei beni culturali (55), lo sviluppo della cultura (56), l'ordinamento penale (57). Materie che hanno carattere «trasversale», in quanto caratterizzate dalla loro idoneità ad investire una pluralità di materie, ad intrecciarsi con altri interessi e competenze anche affidati alle potestà legislative regionali, capaci, cioè, di muoversi obliquamente nell'ordinamento toccando ambiti molto diversi tra loro. Funzione delle materie trasversali è quella di garantire la tutela delle istanze unitarie essenziali in quanto sono un meccanismo di mobilità del rigido riparto di competenza, così come delineato dalla riforma, e dunque rappresentano «quell'elemento unificante

---

sorta di capacità attrattiva sulle altre materie (v. sentenze n. 282 del 2002; n. 438 del 2002; n. 1 del 2004), e la necessità che la competenza statale debba essere espressamente dichiarata dall'art. 117, ciò anche con riferimento ad interventi legislativi nuovi (v. sentenza n. 88 del 2003).

In molte pronunce la Corte ha riconosciuto altresì la competenza residuale regionale (sentenze nn. 1, 12, 16, 49, 228, 282, 287 del 2004) ma è anche intervenuta per ridurre improprie pretese di rivendicare competenze legislative esclusivamente proprie, senza un'adeguata considerazione dell'ampiezza delle materie di cui al 2° comma o al 3° comma del medesimo articolo o addirittura in seguito ad arditi tentativi di enucleare nuove materie mediante vari artifici linguistici (v. sentenze nn. 303 e 377 del 2003).

Cfr. BIN, *op. ult. cit.*, p. 15; CAVALERI, *op. ult. cit.*, p. 63 ss.; DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1255 ss.; LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, p. 355 ss.; FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1251 ss.

(48) Cfr. sentenza n. 1 del 2004.

(49) Cfr. LUCIANI, *op. cit.*, p. 370 ss.

(50) Così definite da D'ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 22.

(51) V. ad esempio sentenze n. 282 del 2002, n. 88 del 2003.

(52) V. ad esempio sentenze nn. 407 e 536 del 2002, nn. 222, 226, 307, 311 e 378 del 2003.

(53) V. ad esempio sentenze nn. 14, 272, 320 e 345 del 2004.

(54) V. ad esempio sentenza n. 414 del 2004.

(55) V. ad esempio sentenza n. 232 del 2005.

(56) V. ad esempio sentenza n. 307 del 2004.

(57) V. ad esempio sentenza n. 185 del 2004.

che, nonostante l'avvenuta separazione delle competenze, sembra comunque essere ineliminabile nel nostro sistema, anche in virtù di quanto affermato dall'art. 5 Cost. » (58). Il pericolo che ne consegue è la capacità espansiva della materia trasversale tale da comprimere le materie regionali con il rischio di esautorarle del tutto (59). Dinanzi a questa tendenza espansiva, in nome delle istanze unitarie, l'intervento della Corte si traduce in una funzione di garanzia, volta, per un verso, a stabilire fino a dove si estendono queste competenze esplicitamente attribuite allo Stato e, per altro verso, a salvaguardare le attribuzioni regionali (60).

Tenendo conto di questa complessa operazione di ricostruzione delle materie operata dalla giurisprudenza della Corte e delle interpretazioni suggerite dalla dottrina, e avendo riguardo alla disciplina dell'agriturismo, dal confronto con le materie elencate non può non riconoscersi come l'agriturismo non possa essere ricondotto *in toto* a nessuna delle materie elencate. Non può però non riconoscersi anche un'altra circostanza, cioè che esso presenti molteplici profili che interferiscono con molte materie elencate sia nel 2° che nel 3° comma dell'art. 117, senza però esserne assorbito completamente poiché esso, comunque, è innegabilmente legato alla materia agricoltura e turismo, come la « storia » legislativa dimostra. Rilievo, questo, che in alcune pronunce ha avuto un ruolo importante in quanto la Corte ha fatto riferimento alla vecchia delega di funzioni amministrative a dimostrazione di un « interesse regionale » da tempo riconosciuto dallo Stato su una propria materia (sentenze n. 431 del 2005, n. 13 del 2004 e n. 34 del 2005) (61).

Di questa complessa situazione lo stesso legislatore ha mostrato consapevolezza al momento della redazione del disegno di legge sull'agriturismo. Dinanzi alla valutazione di un intervento statale concernente l'agritu-

---

(58) Così ARCONZIO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale dopo la Riforma del Titolo V*, in *L'incerto federalismo, le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 187.

(59) « Ad esempio, la concorrenza assumendo un carattere trasversale fa sì che nei settori economici costituenti materie anche di potestà esclusiva delle Regioni (come potrebbe essere l'agricoltura, il commercio, l'industria, il turismo ed il c.d. terziario), la legislazione regionale non potrebbe incidere sui diritti soggettivi, ma semmai solo su certe modalità di esercizio e comunque mai in modo da alterare, al di fuori del criterio di ragionevolezza il contenuto del diritto spettante ad ogni imprenditore ai sensi dell'art. 41 Cost. ». Così GERMANÒ, *op. ult. cit.*, p. 249. Vedi anche ARCONZIO, *op. cit.*, p. 192 ss.

(60) Sulle soluzioni adottate dalla Corte per stabilire fin dove possa intervenire la potestà statale ad incidere sulle competenze regionali vedi ARCONZIO, *op. cit.*, p. 196 ss.; MAGRO, *Il riparto di competenze legislative fra Stato e regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

(61) Cfr. BIN, *op. ult. cit.*, p. 15.

rismo proprio in considerazione delle modifiche apportate al titolo V della Costituzione si è così affermato: «d'altro canto anche una presunta competenza esclusiva regionale richiede la definizione delle inevitabili interferenze con altri settori contigui sia di competenza esclusiva statale: come la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e di competenza concorrente: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni — per quanto concerne i finanziamenti comunitari nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale — la regolamentazione delle professioni — per quanto riguarda la classificazione dei diversi operatori».

Tra gli altri interessi sono ancora da richiamare altre materie trasversali, come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile, lo sviluppo della cultura ed esclusive statali, come il sistema tributario; nonché, nell'ambito di quelle concorrenti, la tutela della salute, l'alimentazione, la valorizzazione e promozione dei beni culturali e ambientali. Si ripresenta, insomma, a livello particolare quello che si verifica a livello più generale per la materia agricoltura la quale è, nei fatti, «destinata ad incrociarsi con altri livelli di competenze che interferiscono con l'agricoltura stessa» (62). Queste interferenze trovano espresso riconoscimento nelle finalità enunciate all'articolo 1 della presente legge, che, infatti, appare come una chiara dichiarazione di intenti volta a legittimare l'intervento statale in un ambito pur sempre riconducibile alla competenza residuale regionale (63).

La riconducibilità di diversi profili del fenomeno agrituristico a molteplici materie, trasversali, esclusive e concorrenti, sposta l'attenzione verso un altro profilo complementare a quello della ricostruzione delle materie, ovvero, quello delle modalità del riparto delle competenze.

4.2 Il legislatore statale ha risolto tale complessa questione adottando una legge-quadro, contenente i soli principi fondamentali, con ciò assorbendo sia la «eventuale» competenza residuale regionale sia la competenza esclusiva e trasversale statale.

In riferimento alle materie trasversali coinvolte nella vicenda dell'agriturismo occorre dire che una simile modalità di operato, cioè l'adozione di principi fondamentali in luogo di norme di dettaglio, costituisce la regola.

Il riconoscimento della trasversalità di alcune materie di competenza esclusiva statale dà luogo ad un movimento circolare espansivo e restrittivo

---

(62) ADORNATO, *Prefazione a S. MASINI, Agricoltura e Regioni*, Roma, 2002, p. XVI. Diffusamente sulla interferenza delle altre materie con la materia agricoltura v. GERMANO, *op. ult. cit.*

(63) Sull'art. 1 vedi commento di COSTATO, in questa *Rivista*.

al tempo stesso: espansivo della competenza statale esclusiva e restrittivo della competenza regionale, secondo quanto sopra descritto, ma anche contemporaneamente espansivo della competenza regionale, poiché le Regioni possono intervenire in materie — come l'ambiente — di competenza esclusiva statale e restrittivo della competenza esclusiva statale che deve retrocedere di fronte agli interessi regionali (64).

Questo avvicinarsi della potestà esclusiva dello Stato e della competenza residuale delle Regioni conduce all'«appiattimento dei diversi livelli di potestà legislativa» verso una nuova competenza concorrente (65). In tal modo la fissazione dei principi fondamentali da parte delle leggi dello Stato vale non solo per le materie concorrenti ma anche per le materie esclusive statali trasversali, il che giustifica un intervento statale per i profili attinenti alle materie trasversali nella sfera residuale delle Regioni per quanto concerne l'agricoltura e il turismo.

Inoltre, un intervento statale in materia di agriturismo potrebbe trovare conforto in un'altra tipologia di ripartizione delle competenze emersa nella recente giurisprudenza della Corte.

In una fondamentale pronuncia (sentenza n. 303 del 2003) (66), confermata da successive decisioni (n. 307 del 2003; n. 376 del 2003; n. 6 del

(64) È stato autorevolmente sottolineato, infatti, come da questa interpretazione della Corte costituzionale sia nato un duplice fenomeno: 1) da un lato, la «liquefazione» delle materie di competenza statale permette alle stesse di penetrare agevolmente nelle competenze regionali ogni qual volta si possano accampare esigenze riferibili all'interesse nazionale che sembrerebbe essere sotteso alla trasversalità delle materie; 2) dall'altro lato, la liquefazione delle materie consente alla Regioni di intervenire in materie anche di competenza esclusiva statale, essendo la tutela dei beni culturali, la ricerca scientifica, l'ambiente valori costituzionali essi impegnano non solo lo Stato ma anche le Regioni a perseguirli, nel rispetto dei principi fissati dalla legge: BIN, *op. ult. cit.*

(65) «Se dunque tra legge statale e legge regionale ci può essere concorrenza anche fuori delle materie appositamente definite "concorrenti", ciò significa che bisogna individuare un criterio che la regoli e la Corte richiama anche in questo contesto la distinzione tra principio e dettaglio». BIN, *op. ult. cit.*

(66) La sentenza n. 303 del 2003 è stata accolta dalla dottrina come una pronuncia di sistema (LUCIANI, *op. cit.*, p. 369), di importanza storica (D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali «cedevoli» ponendo in crisi il sistema. Un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)) avente un taglio davvero enciclopedico (ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2872 ss.).

Numerosissimi sono gli scritti su questa pronuncia, tra i molti vedi ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni (nota a Corte cost. n. 303/2003)*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2782 ss.; BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a Corte cost. n. 303/2003)*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578; D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2776 ss.; GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2805 ss.;

2004), la Corte ha stabilito che la competenza legislativa di uno Stato non va ricostruita esclusivamente in base all'art. 117 Cost., ma si deve inoltre tenere conto dell'art. 118 Cost., il quale vincola al rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sia l'allocazione delle funzioni amministrative, sia anche quella delle competenze legislative. In deroga a quanto stabilito dall'art. 117, la Corte ritiene che in qualche caso sia necessaria una flessibilità del riparto delle competenze, in particolare «in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse» poiché il disegno delle materie posto dall'art. 117 «rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità ed indivisibilità della Repubblica» (67).

Ciò è tuttavia possibile solo nel caso in cui vi siano determinate condizioni: la valutazione concreta degli interessi pubblici deve essere proporzionata, non deve essere affetta da irragionevolezza e deve essere oggetto di accordo con la Regione interessata (68). Circostanze queste — a detta della Regione Lazio — affatto ravvisabili nel caso di specie (69).

L'ipotesi di «ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse» è, oramai, una circostanza davvero frequente nella legislazione nazionale (70). Sempre più spesso sono riconosciute nella giu-

---

RUGGERI, *Il parallelismo «redivivo» e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e però solo in parte soddisfacente) pronunzia (nota a Corte cost. 303/2003)*, in *www.forumcostituzionale.it*.

(67) Sentenza n. 303 del 2003, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

(68) La successiva sentenza n. 6 del 2004 ha precisato quanto dettato dalla precedente sentenza n. 303, affermando che lo spostamento verso l'alto delle competenze normative è possibile anche nelle materie residuali in forza di una legge che «a) detti una disciplina pertinente, e comunque idonea alla regolazione delle funzioni da trasferire; b) sia limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine; c) sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso lo strumento di leale collaborazione o comunque debba prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative in capo agli organi centrali». V. BARBIERI, *op. cit.*, p. 249.

(69) Vedi punto 4 del ricorso. La Regione Toscana contesta, inoltre, che nelle norme impugnate non sussistano gli estremi per giustificare un intervento statale a norma dell'art. 118, non essendovi ragioni di carattere unitario che impongono l'intervento statale.

(70) Cfr. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 1253: «L'adozione del criterio materiale per distinguere in una molteplicità di settori gli ambiti di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 (e quindi a contrario anche nel quarto) nonché in tutte le altre numerose disposizioni costituzionali che riconoscono altre competenze legislative a Stato o Regioni, moltiplica enormemente i problemi interpretativi ove non sia ricercata e conseguita una intesa sostanziale sui relativi numerosissimi confini: basti pensare che (facendo in via esemplificativa riferimento alle sole materie riservate al legislatore statale) il secondo comma dell'art. 117 enumera diciassette materie e gruppi di materie oggetto di legislazione esclusiva statale, mentre il terzo comma dell'art. 117 riserva al legislatore nazionale la determinazione dei principi fondamentali in altre venti materie o gruppi di materie. E tutto

risprudenza situazioni di concorso di molteplici competenze — siano esse esclusive, concorrenti, residuali — e la Corte costituzionale, infatti, in diverse circostanze ha affermato che l'oggetto della legge impugnata per incostituzionalità — nella maggioranza dei casi legge statale — coinvolge «una pluralità di materie ed interessi» (sent. n. 354 del 2004, n. 151 del 2005), di «plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate» (sent. n. 51 del 2005), «si colloca all'incrocio di varie competenze legislative» (sent. n. 219 del 2005) o dà luogo ad una «concorrenza di competenze» (sent. n. 50 del 2005) (71).

Dinanzi a tale intreccio di competenze sono state adottate differenti soluzioni.

In alcune circostanze la soluzione è stata raggiunta separando i diversi aspetti regolati dalla legge impugnata a seconda della loro riconducibilità all'una o all'altra materia di competenza statale o regionale (72).

Laddove era, invece, possibile individuare una materia preponderante rispetto alle altre coinvolte, la Corte ha risolto la questione adottando il criterio della prevalenza (73), mentre in ulteriori circostanze, ha posto l'attenzione sulla necessità di una collaborazione tra le potestà legislative, chiamando in gioco il principio della leale collaborazione. Questo principio, che trova oggi una espressa menzione nella Carta Costituzionale all'art. 120, nonché altri richiami in diverse disposizioni che suppongono varie forme di integrazione e coordinamento (es. art. 116, 2° comma, art. 117, 1°, 3°, 5° e 8° comma, art. 119) (74), è altresì considerato essere presupposto dall'attuale riparto delle competenze legislative poiché la collaborazione se già in passato «aveva trovato il proprio campo di applicazione privilegiato

---

ciò in relazione ad una realtà normativa caratterizzata da leggi che ben raramente dispongono nell'ambito di uno o più settori determinati, ma che invece contengono disposizioni che riguardano altre materie; inoltre nel titolo V le materie elencate sono tra loro disomogenee».

(71) Cfr. BIN, *op. ult. cit.*, p. 15.

(72) Come nella sentenza n. 116 del 2006. In questa pronuncia, avente ad oggetto la legge n. 5 del 2005 sulla coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica, la Corte, vagliando le singole disposizioni impuginate dalla Regione ricorrente, ha riconosciuto la legittimità di alcune sul presupposto per cui esse sono da ricondursi alla competenza esclusiva statale in materia di ambiente e alla competenza concorrente in materia di tutela della salute ed invece la illegittimità di altre in quanto riconducibili alla materia agricoltura di competenza residuale regionale.

(73) Cfr. sentenza n. 370 del 2003, n. 228 del 2004, n. 50 del 2005.

(74) V. GRATTEI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 441; VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la Riforma del Titolo V*, *ibidem*, p. 295 s.; CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in *L'incerto federalismo*, cit., p. 80.

rispetto alle c.d. "zone grigie" e ai casi di interferenza di attribuzioni, a maggior ragione tali esigenze emergono dal quadro costituzionale attuale, caratterizzato dalla difficoltà di tracciare una netta linea di demarcazione tra le materie assegnate alla competenza legislativa di Stato e Regioni, e che paiono, al contrario, fortemente intrecciate (se non addirittura sovrapposte) fra loro» (75).

Il principio di collaborazione può tradursi in diverse forme, semplici o complesse: esso può consistere in pareri, informazioni oppure in intese «forti» o «deboli», da raggiungere talora in sede di conferenza Stato-Regioni, talora con singole Regioni o gruppi di Regioni (76).

A questo proposito la Regione Lazio evidenzia come il principio di leale collaborazione sia stato completamente disatteso, esempio ne è il fatto che «la deliberazione legislativa è stata adottata, in via definitiva dalla commissione agricoltura della Camera dei deputati, riunita in sede deliberante in data 8 febbraio 2006, senza che si sia espressa, sul progetto di legge, la commissione parlamentare per le questioni regionali, nonostante espresse previsioni regolamentari della Camera e del Senato in tal senso (...)» (77).

Le considerazioni da ultimo sviluppate rivelano tutta la complessità della questione della legittimità di un intervento statale concernente l'agriturismo, dimostrando l'ennesimo conflitto tra Regioni e Stato a proposito di un ambito che attrae sia gli interessi delle une che dell'altro. Si fronteggiano, infatti, gli interessi regionali, legati all'agriturismo da oltre un trentennio di legislazione regionale di settore e corroborati dal riconoscimento costituzionale della competenza residuale in materia di agricoltura (nonché di turismo), e gli interessi statali, animati dalla loro caratteristica trasversalità a ricercare in ambiti di competenza residuale regionale profili riconducibili alla propria potestà in modo da far apparire legittima, o quanto

---

(75) CONCARO, *op. cit.*, p. 81.

(76) CAVALERI, *op. ult. cit.*, p. 63; CONCARO, *op. cit.*, p. 81 ss.; AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quad. reg.*, 2004, p. 703 ss.; BARONE, *Intese e leale cooperazione tra Stato, Regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 335 ss.

(77) Il ricorso prosegue in tal modo «L'art. 40, comma 9, del regolamento del Senato (che disciplina i pareri obbligatori) prevede che i progetti di legge contenenti disposizioni sulle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione, o di competenza delle regioni a statuto speciale, o che riguardino l'attività legislativa ed amministrativa delle regioni, siano trasmessi, oltre che a quelle di merito, anche a questa Commissione; analoga previsione è contenuta nell'art. 102, comma 3, del regolamento della Camera». La gravità di questa omissione sarebbe inoltre evidenziata dall'art. 11 della legge n. 3 del 2001 che prevede l'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni.

meno giustificata, una disciplina comune ed uniforme su tutto il territorio nazionale, con il rischio di esautorare del tutto le competenze regionali in agricoltura, sempre più spesso provate da simili interventi normativi, come accaduto con la legge sull'apicoltura (n. 313 del 2004). Ed a proposito di questa legge, è stato autorevolmente affermato, che la tecnica del legislatore statale di individuare competenze proprie, principalmente trasversali, palesata nella dichiarazione delle finalità dell'intervento statale (v. art. 1 della legge n. 313 del 2004 e n. 96 del 2006), «può sembrare un vero e proprio artificio. Quest'utilizzo di competenze statali "trasversali", con effetti restrittivi delle competenze regionali, sembra essere lo strumento scelto dal Parlamento per superare possibili obiezioni ad "invasioni" di territori di competenza altrui, dato che in questo caso le finalità dichiarate dalla legge sono tali per cui esse, o altre consimili e trasversali potrebbero, a ben vedere, essere preposti alla quasi totalità degli interventi normativi non solo in agricoltura, ma anche in quasi ogni altra materia, sì da svuotare del tutto le competenze regionali» (78). Non può, inoltre, dimenticarsi quanto affermato nella sentenza n. 116 del 2006, nella quale dopo il riconoscimento della competenza regionale per la produzione agricola anche in presenza di colture transgeniche si riconosce che «ciò non toglie che questa disciplina, pur essenzialmente riferita alla materia agricoltura di competenza delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 (sentenze n. 282 e n. 12 del 2004), debba o possa essere accompagnata dal parallelo esercizio della legislazione statale in ambiti di esclusiva competenza dello Stato (come, ad esempio, per quanto attiene alla disciplina dei profili della responsabilità dei produttori agricoli) o in ambiti di determinazione dei principi fondamentali, ove vengano in gioco materie legislative di tipo concorrente».

È proprio a motivo di questa ormai assodata «osmosi tra i diversi livelli di competenza nella materia agricola», naturalmente presente o artificialmente creata, che le ragioni di nuovi percorsi relazionali tra le istituzioni, ispirati alla collaborazione e negoziazione, prendono vigore e appaiono indispensabili in situazioni complesse come quella qui discussa (79).

4.3. La riconducibilità di alcuni profili del fenomeno agrituristico a diverse materie di competenza non residuale induce ad affrontare un'ultima questione: ipotizzando la legittimità dell'intervento statale per gli aspetti

---

(78) COSTATO, *La disciplina dell'apicoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, I, p. 116 s.

(79) v. ADORNATO, *Intervento*, in *Atti del convegno Siena*, 25-26 novembre 2005, cit.

riconducibili alla competenza concorrente si pone l'ulteriore problema della legittimità di quegli articoli espressione di questa competenza in relazione al rapporto tra principi fondamentali e norme di dettaglio.

A questo proposito le due Regioni ricorrenti contestano allo Stato di aver adottato negli eventuali aspetti riconducibili alla competenza concorrente una normativa di dettaglio con ciò ledendo la potestà regionale poiché la competenza concorrente consente sì l'intervento dello Stato ma solo limitatamente ai principi fondamentali, che consistono nei «soli nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono per i principi enunciati o da esse desumibili» (80), e non anche per la previsione di regole puntuali.

La Regione Toscana ha poi chiesto il riconoscimento dell'illegittimità dello stesso articolo 14, oltre che in considerazione della invadenza della legge nella competenza regionale residuale del fatto che «in ogni caso (...), le impugnate disposizioni contengono norme puntuali di dettaglio ed autoapplicative non qualificabili come principi» (81).

La questione può essere affrontata, inoltre, da un'altra prospettiva quella della riconducibilità delle disposizione criticate nell'ambito della normativa di dettaglio cedevole. La problematica non è nuova per la disciplina dell'agriturismo. L'essersi discostate da quanto stabilito dalla legge n. 730 da parte di molte Regioni, anche in merito a questioni di grande rilievo, quali quelle qualificanti la stessa attività agrituristica, come la mancata adozione del criterio di prevalenza, non ha prodotto alcuna reazione da parte del Governo. Il Governo, infatti, in tutti questi anni di silenzio avrebbe potuto impugnare le leggi regionali poiché lesive dei principi fondamentali stabiliti dalla legge n. 730, ma di fatto è rimasto inerte. Tale inerzia potrebbe essere giustificata allorché si ravveda nelle disposizioni statali attuate difformemente, anziché principi fondamentali, norme cedevoli, in quanto tali, destinate ad essere sostituite dalla normativa regionale successiva.

---

(80) V. sentenza n. 482 del 1995. L'art. 1 della legge n. 131 del 2003, c.d. legge La Loggia, contenente disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, delega il Governo per rinvenire mediante decreti legislativi nella legislazione vigente i principi fondamentali. Si ritiene, in dottrina, che tale operazione avrà come risultato quello di delimitare il contenuto delle materie come accaduto in passato con i decreti di trasferimento delle funzioni amministrative. BIN, *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale, commento all'articolo 1, commi 2-6, l. 131/2003*, in *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di Falcon, Bologna, 2003, p. 21 ss. Vedi inoltre DI PAOLO, *Esame dei vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni nella Legge 5 giugno 2003, n. 131*, in *Regioni e Comunità locali*, 2005, p. 13 ss.

(81) Lettera *b*) del ricorso.

Prima della riforma del titolo V, la possibilità per lo Stato di dettare anche una normativa di dettaglio nelle materie di competenza concorrente era stata riconosciuta come legittima dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla nota sentenza n. 214 del 1985 nella quale si affermava la necessità di un tale operato in quanto altrimenti «si perverrebbe all'assurdo risultato che la preesistente legislazione regionale, in difetto del necessario adeguamento a quella statale successiva, valicherebbe in realtà quest'ultima, i cui (nuovi) principi resterebbero senza effettiva applicazione, sicché risulterebbe compromessa l'intera regolamentazione della materia alla quale si riferiscono» (82).

Oggi, dopo la riforma del titolo V, la dottrina prevalente (83) e sostanzialmente l'indirizzo prevalente della giurisprudenza costituzionale, tendono ad escludere che la legge statale possa adottare norme di dettaglio immediatamente operative anche se dotate di carattere cedevole nei confronti di sopravvenienti discipline regionali, dovendosi riconoscere nel 3° comma dell'art. 117, secondo cui «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», una riserva di competenza che non può essere derogata senza incidere sul regime di validità della legge statale (84).

Questa posizione deve però confrontarsi con il problema dell'effettivo

(82) In realtà la giurisprudenza costituzionale in alcuni casi aveva legittimato anche normative statali di dettaglio non cedevoli. V. in merito PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano, 2001.

(83) V. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1226 e s.; FALCON, cit., p. 1254 ss.; OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali, in Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di GROPPI-OLIVETTI, Torino, 2003, p. 855 ss.; VANDELLI, *Mi vengono idee che non condivido su disposizioni statali di dettaglio e legislazione concorrente*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 652

(84) Cfr. sentenze Corte cost. n. 282 del 2002, nn. 12 e 14 del 2004.

A tal proposito si è però affermato che la Corte costituzionale pur confermando sostanzialmente tale impostazione, in significative pronunce in cui essa si è richiamata allo schema «principio/dettaglio» per valutare la legittimità dell'intervento statale concorrente in realtà più che a questo principio, che formalmente ha confermato, sembra essere stata ispirata da «altre e meno generalizzate argomentazioni» che hanno finito con il far salvo l'intervento statale invasivo della competenza regionale, con ciò dimostrando di tollerare il precedente metodo di legislazione statale «invadente», ancorché temporaneo, onde sopperire alla eventuale inerzia del legislatore regionale. Tra queste argomentazioni, oltre al principio della sussidiarietà «ascensionale» elaborato nella già richiamata pronuncia n. 303 del 2003, è da annoverarsi anche il riconoscimento come principi fondamentali di «norme in realtà molto dettagliate e autoapplicative, e tuttavia teleologicamente connesse agli scopi legittimamente fissati dal legislatore statale», giustificabili non per la loro cedevolezza bensì in quanto strumentali ai principi. Così GUZZAROTTI, *La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1112 s.

rispetto dei principi fondamentali nel caso di una loro parziale o totale mancanza di attuazione. L'assetto costituzionale, difatti, non prevede strumenti specifici per superare l'inerzia del legislatore regionale, anche se in dottrina si è avanzata l'ipotesi di poter fare riferimento al potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2°, Cost. generalizzandone la portata fino a comprendervi, altresì, la sostituzione dell'attività legislativa (85). Non manca, peraltro, chi ha assunto un atteggiamento di non totale chiusura nei confronti della normativa statale cedevole (86). Inoltre, il principio della illegittimità delle norme statali di dettaglio sembra aver trovato un contemperamento dalla riabilitazione operata dalla sentenza n. 303 del 2003 della disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo che è considerata necessaria per scongiurare l'ineffettività della normativa statale a seguito dell'inerzia regionale (87).

Ciò precisato, tornando all'agriturismo sono possibili alcune considerazioni in ordine alla natura che verrà attribuita alle disposizioni della legge n. 96 impugnate e alle conseguenze che derivano da tale qualificazione.

Se la Corte seguirà l'indirizzo prevalente, riconoscendo le norme incriminate come norme di dettaglio non cedevoli si avrà il riconoscimento della loro illegittimità.

---

(85) La questione è dibattuta in dottrina, in senso favorevole cfr. tra molti, GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario di governo*, in *La Repubblica delle autonomie*, a cura di Groppi-Olivetti, Torino, 2000, p. 186; G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 816 s.; FONTANA, *Alla ricerca di un nuovo statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge cost. n. 3/2001*, a cura di Modugno-Carnevale, Milano, 2003, p. 95 ss. In senso contrario alla previsione di un potere sostitutivo anche della funzione legislativa, oltre quella amministrativa, cfr. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo, commento all'articolo 8*, in *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., p. 157 ss.; BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in *L'incerto federalismo*, cit., p. 99 ss.; CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, p. 139 e s.; TOSI, *La legge costituzione n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1233 ss.

(86) ANTONINI, *Sono ancora legittime le norme statali cedevoli? Intorno ad una lacuna «trascurata» del nuovo Titolo V*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.

(87) «La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività». Sentenza n. 303 del 2003. V. anche LUCIANI, *op. cit.*, p. 367. ZANON, *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in *L'incerto federalismo*, cit. p. 15, parla a proposito di tale pronuncia di *tertium genus* in quanto essa è «non legata alla vecchia idea della cedevolezza (le norme di dettaglio qui sono dichiarate incostituzionali!), ma neanche legata all'ipotetica idea dell'impossibilità, per lo Stato, di prevedere norme di dettaglio suppletive in materie concorrenti».

Gli articoli, invece, verrebbero salvati nel caso in cui, sulla scia della sentenza n. 303 vengano riconosciuti e ammessi in quanto norme di dettaglio cedevoli, oppure nel caso in cui non vengano considerati disposizioni di dettaglio ma principi, o, ancora, se, come accaduto in alcune pronunce, la Corte rinvenga in queste disposizioni delle norme statali necessariamente strumentali ai principi, cioè teleologicamente connesse ai principi fondamentali e quindi necessarie e legittime (88).

Le conseguenze in ordine a questi diversi riconoscimenti sono di un certo rilievo.

Se gli articoli censurati verranno ritenuti legittimi in quanto disposizioni di dettaglio cedevoli allora la Corte dovrà limitarsi a verificare se e fino a che punto la legge regionale è in grado di soddisfare il principio veicolato da una disciplina statale autoapplicativa (89).

Nel caso in cui vengano dichiarati legittimi perché non disposizioni di dettaglio ma veri e propri principi fondamentali, qualora le leggi regionali preesistenti alla legge n. 96 non vengano adeguate ai nuovi principi di questa legge dovranno essere considerate abrogate a norma dell'art. 10 legge n. 62 del 1953 (90). In assenza di un nuovo intervento regionale, ci sarà il rischio di un eventuale vuoto normativo. Anche nell'ipotesi del riconoscimento della illegittimità degli articoli censurati, e più in generale della legge n. 96 per violazione del riparto delle competenze, sembra aprirsi un vuoto normativo poiché l'orientamento prevalente della dottrina costituzionalistica esclude la reviviscenza di una norma abrogata (legge n. 730 del 1985) quando la successiva sia stata colpita da censura di incostituzionalità. In questo caso, se verrà riconosciuta l'illegittimità dell'intera legge conseguente al riconoscimento della competenza residuale regionale in materia di agriturismo, *nulla quaestio* poiché continuano a trovare applicazione per ogni Regione le rispettive normative regionali. Nel caso in cui la pronuncia dichiarerà l'illegittimità degli articoli in quanto norme di dettaglio, occorrerà un nuovo intervento dello Stato, fin tanto troverà applicazione la normativa regionale.

---

(88) Sentenze n. 303 del 2003, nn. 4 e 36 del 2004. Vedi *supra* nota 84.

(89) GUAZZAROTTI, *op. cit.*, p. 1115.

(90) Nel caso del Trentino-Alto Adige l'incompatibilità tra fonte statale e fonti locali previgenti può essere fatta valere non da parte del giudice comune con l'abrogazione bensì tramite dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale, trovando applicazione in questa circostanza l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. V. PAOLETTI, *Illegittimità sopravvenuta ed abrogazione delle leggi regionali. Il caso del Trentino Alto Adige*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 4012 ss.

5. Il penultimo articolo della legge n. 96 riprende una norma presente ormai in maniera pressoché costante nella legislazione che coinvolge le competenze regionali, volta a tenere conto delle forme e delle condizioni particolari di autonomia di cui godono le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Sotto questo profilo la legge n. 96 richiama quanto già affermato nella precedente legge sull'agriturismo la quale, a sua volta, disponeva all'art. 15 che «le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano la materia oggetto della presente legge ai sensi delle rispettive norme statutarie e delle norme di attuazione».

La più recente formulazione però si propone in una versione più specifica rispetto alla usuale formula utilizzata in questi casi, nonché da quella usata nella precedente legge-quadro, poiché non si limita a lasciare l'intera materia nella disponibilità del legislatore speciale, ma precisa che a questi spetta di provvedere alle finalità della presente legge.

Il primo pensiero dinanzi a tale specificazione è all'art. 1 della medesima legge che si occupa di indicare le finalità dell'intervento normativo disciplinante l'agriturismo. Questa disposizione riprende aggiornando ed integrando quanto precedentemente affermato nella legge n. 730 del 1985, già fatto proprio dalle normative regionali e provinciali in questione.

Passando in rassegna queste normative si può osservare come da una formulazione che ricalca pressoché testualmente l'art. 1 della legge n. 730, presente nelle leggi provinciali di Trento n. 10 del 2001 e di Bolzano n. 57 del 1988 e nella legge reg. della Val d'Aosta n. 27 del 1995, si passa ad una formulazione più articolata, delle leggi regionali Sicilia (n. 25 del 1994) e Friuli Venezia Giulia (legge reg. n. 25 del 1996), che si avvicina notevolmente alla attuale versione dell'art. 1 della legge n. 96 del 2006.

La Regione Sardegna, invece, anche nella più recente normativa regionale conferma, attraverso l'uso di una formula che appare, in confronto a quelle adottate dalle altre autonomie speciali, sintetica e generale per la descrizione delle finalità (91), il suo atteggiamento restio ad accogliere tale profilo tanto che, già all'epoca della prima generazione di legislazione regionale in materia di agriturismo, essa era stata l'unica Regione a non far proprie le finalità della legge n. 730 del 1985, avendo proceduto direttamente alla disciplina del fenomeno agrituristico senza soffermarsi sull'enunciazione delle finalità perseguite tramite l'intervento stesso.

---

(91) La legge reg. n. 18 del 1998, infatti si limita a far riferimento al «fine di salvaguardare e valorizzare il patrimonio socio-economico, culturale e ambientale del proprio territorio e di promuovere lo sviluppo rurale».

Nonostante queste differenze, è agevole evidenziare come in generale le suddette leggi regionali e provinciali facciano proprie le finalità della legge n. 730 del 1985, con ciò mostrando non solo una uniformità di indirizzo ma anche come il trascorrere del tempo abbia fatto sì che tali finalità, inizialmente estranee alle autonomie speciali, siano poi state da loro accolte. Infatti, non può dimenticarsi come nella prima normativa sull'agriturismo emanata da questi enti territoriali autonomi, che ha costituito il primo nucleo della normativa in materia di agriturismo da cui ha preso le mosse lo stesso legislatore nazionale, mancavano proprio le finalità elencate dall'art. 1 della legge n. 730 del 1985. Ciò trovava giustificazione nel fatto che le realtà di tali Regioni e Province non presentavano «fenomeni di degrado produttivo o culturale o di abbandono delle campagne» riscontrabili «in altre Regioni investite da un forte sviluppo industriale e da una notevole mobilità delle popolazioni rurali verso i centri urbani» (92). Nel contesto in cui l'agriturismo aveva trovato la prima diffusione esso non era la soluzione per il perseguimento di altri obiettivi economici diversi dalla integrazione del reddito degli agricoltori. Sono state le legislazioni delle Regioni di diritto comune ad introdurre ulteriori finalità alla disciplina dell'attività agrituristica, quali quelle ambientali, culturali, sociali, etc. (93). Ed in relazione a questa iniziale difformità di posizioni delle Regioni a statuto speciale trovava spiegazione la loro avversione all'approvazione della legge-quadro: «l'avversione, in sostanza, ad una troppo minuziosa regolamentazione, ad un eccessivo controllo pubblico delle attività private, all'inserimento delle attività stesse in un contesto più generale dello sviluppo regionale di cui le forze politiche a governo di queste Regioni non sentono l'esigenza» (94).

Tale avversione ad interventi statali considerati «invasivi» si è tradotta nell'impugnazione, da parte di alcune autonomie speciali, della prima legge-quadro sul turismo (legge n. 217 del 1983). Questo provvedimento, sebbene prevedesse una norma analoga al vecchio art. 15 e, cioè, facente

---

(92) URBANI, *Commento all'art. 1 l. n. 730 del 1985*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1986, pp. 745 e 746.

(93) Come «il miglioramento delle condizioni economiche e sociali nelle zone montane», introdotto dalla legge reg. Liguria n. 26 del 1979, l'«esaltare e salvaguardare le tradizioni di cultura e folklore del mondo rurale», introdotto dalla legge reg. Marche n. 15 del 1980 o la finalità di «agevolare la permanenza dei produttori agricoli nelle zone rurali» o «di promuovere e sostenere iniziative tendenti a valorizzare ed incentivare nelle zone interne e comunque nelle zone non immediatamente adiacenti ai centri caratterizzati da intenso sviluppo turistico.» previste dalla legge reg. Campania n. 41 del 1984. Cfr. URBANI, *op. cit.*, p. 746.

(94) URBANI, *op. cit.*, p. 746.

salve le competenze delle autonomie speciali, prevedeva anche un'estensione ad esse di diverse disposizioni e di modelli organizzativi. Ciò indusse le Province autonome di Trento e Bolzano e le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna ad avanzare una questione di legittimità costituzionale nei confronti di alcune norme della legge-quadro che, però, non fu accolta dalla Corte costituzionale poiché riconobbe allo Stato il diritto di dettare, anche in relazione alla potestà normativa delle autonomie speciali, dei principi fondamentali di portata generale (95).

In realtà, la necessità di individuare principi di portata generale valevoli per le autonomie speciali era avanzata dalla dottrina anche nei confronti della legge n. 730 del 1985, pur non essendo presente in essa un'estensione alle autonomie speciali delle disposizioni analoga a quella operata dalla legge n. 217 del 1983 sul turismo. Si sosteneva, infatti, che la genericità dell'espressione dell'art. 15 non potesse «essere intesa nel senso di escludere la presenza nella legge in commento di “principi fondamentali” di portata generale». Ciò si riteneva fosse particolarmente necessario «quanto alla individuazione dei soggetti, alla loro qualificazione come imprenditori agricoli, al rapporto che deve esistere fra iniziative agrituristiche ed attività agricole tradizionali» (96).

Questa riflessione trovava conforto nell'allora vigente sistema costituzionale per il quale le competenze primarie delle autonomie speciali, tra cui rientravano espressamente la materia agricoltura e turismo (97), dovevano essere esercitate anche «uniformandosi» ai «principi dell'ordinamento della Repubblica» e a «quelli ricavabili dalle normative inerenti alle grandi riforme economico-sociali». Trovava, inoltre, sostegno nel fatto che la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali aveva perso, a mano a mano, il suo primato ad opera sia del legislatore nazionale che della Corte costituzionale, i quali posero in essere un'attività livellatrice continua fino ad un sostanziale appiattimento della competenza primaria che ha finito con l'essere omologata alla competenza delle Regioni ordinarie (98). Questi

---

(95) Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 195 del 1986.

(96) ALBISINNI, *Commento art. 15 l. n. 730 del 1985*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1986, p. 780. Nello stesso senso SCOGNAMIGLIO, *op. cit.*, p. 50.

(97) In tutti gli Statuti speciali le materie agricoltura e turismo sono enumerate tra le materie di competenza primaria.

(98) Cfr. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1119; PITRUZZELLA, *Regioni speciali e Province autonome, commento all'art. 11*, in *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., p. 214; CASSETTI, *La potestà legislativa regionale tra autonomie speciali in trasformazione, competenze esclusive e nuove forme di specialità*, p. 81 ss., in *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento*

elementi si tradussero, come visto, nell'adozione di «leggi-fotocopia» della legge-quadro n. 730 del 1985 anche da parte delle autonomie speciali. Ed anche la legislazione successiva, quella della seconda generazione, ha mantenuto un carattere di aderenza alla legge n. 730 o comunque non assolutamente lontano dalle normative delle Regioni di diritto comune.

La necessità di una uniformità nella regolamentazione del fenomeno agrituristico emerge chiaramente anche dall'art. 15 della legge n. 96, il quale, come evidenziato, non si limita a far salve le competenze delle autonomie speciali, ma, comunque, richiede da parte loro il perseguimento delle medesime finalità condivise dalle altre Regioni a statuto ordinario, nelle quali, abbiamo detto, il legislatore statale esprime, utilizzando un metodo teleologico, gli obiettivi del proprio intervento, che rivelano interessi di rilievo nazionale riconducibili a materie trasversali. In maniera presso che analoga il legislatore si è espresso a proposito della legge sull'apicoltura (legge n. 313 del 2004). All'art. 1, infatti, dopo l'enunciazione delle finalità della legge, si prevede che «le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità della presente legge nell'ambito delle specifiche competenze ad esse spettanti ai sensi dello Statuto e delle relative norme di attuazione». A questo proposito è stato autorevolmente affermato, che nonostante la legge riconosca le competenze specifiche in materia alle autonomie di Trento e Bolzano, «tuttavia anche il 2° comma sembra mantenere salda la pretesa competenza dello Stato, dato che nei confronti delle Province la legge prevede che esse debbano rispettare le sue finalità». Insomma, il provvedere alle finalità della legge appare anche in questo caso «un vero e proprio artificio» per affermare anche nei confronti delle autonomie speciali la potestà legislativa statale o quanto meno, per tracciare i limiti del percorso legislativo delle Regioni e Province autonome che dovrà essere svolto nel rispetto degli interessi riconducibili al livello nazionale (99).

È chiaro che vincolare le autonomie speciali al solo perseguimento delle finalità indicate dall'art. 15, lasciando loro la libertà di mezzi, non assicura il pieno il rispetto delle esigenze di uniformità e di coerenza, preteso, invece, dalle Regioni di diritto comune attraverso il dettato di precisi principi fondamentali. Il discorso potrebbe assumere un altro rilievo, intendendo diversamente il termine finalità e supponendo che con esso il legislatore abbia voluto fare riferimento non tanto, o non solo, alle finalità

---

*regionale*, a cura di Ferrara-Salerno, Milano, 2003, con particolare riferimento alla esperienza della Regione siciliana.

(99) COSTATO, *op. ult. cit.*

disposte all'art. 1 ma alle finalità, agli obiettivi e scopi, ovvero «ai principi» sottesi alle singole disposizioni della legge (100), con ciò pretendendo un livello di uniformazione sicuramente più efficace ma indubbiamente ancor più invasivo delle competenze delle autonomie speciali.

Tuttavia sia l'una che l'altra lettura ci inducono a valutare la compatibilità di un simile vincolo con l'attuale assetto delle competenze delle autonomie speciali; ci inducono, insomma, a interrogarci sulla legittimità di un tale intervento che, pur dichiarando la più ampia autonomia in materia, contemporaneamente la restringe, «mantenendo salda quella pretesa competenza dello Stato», tradottasi nei confronti delle Regioni ordinarie in una legge-quadro, ciò anche in considerazione del fatto che il vincolo alle finalità della legge statale da parte delle autonomie speciali non trova fondamento espressamente dichiarato nel nuovo assetto costituzionale.

6. La Riforma del Titolo V ha coinvolto non solo le Regioni di diritto comune, secondo quanto precedentemente osservato, ma essa presenta rilevanti risvolti anche per le autonomie speciali, dando vita a problematiche di interessante rilievo che concernono lo stesso significato della specialità ed anche l'aspetto, che più da vicino ci riguarda, del riparto delle competenze e dei limiti dell'esercizio delle stesse.

Se già le autonomie speciali ancor prima della riforma del titolo V vivevano da tempo una fase di crisi — conseguenza, tra l'altro, del sopra accennato appiattimento della loro più ampia autonomia legislativa omologata a quella delle Regioni ordinarie, nonché del mancato riconoscimento di competenze invece riconosciute alle altre Regioni e del ritardo con cui innovazioni istituzionali già operanti nelle altre Regioni sono state estese alle autonomie speciali (101) — tanto che si è assistito ad una vera e propria rincorsa da parte di queste nei confronti delle Regioni ordinarie (102) tale da far apparire la specialità «appannata» e da far dubitare anche della sua perdurante necessità, la situazione non sembra essere migliorata con il nuovo assetto costituzionale, quanto meno per la complessità e la mancanza di chiarezza dei termini che esso utilizza nella «ridefinizione» della specialità di tali autonomie.

Il nuovo legislatore costituzionale ha confermato la scelta di riconoscere, in ragione di peculiari ragioni etnico-storico-geografiche (103), forme e

---

(100) Cfr. BOLOGNINI, *Commento all'art. 15 l. n. 96 del 2006*, in *Nuove leggi civili commentate*, in corso di pubblicazione.

(101) Cfr. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 214.

(102) Si esprime così RUGGERI, *Le Regioni speciali*, in *Foro it.*, 2001, c. 203.

(103) La nascita delle autonomie speciali è legata a ragioni di carattere politico, geo-

condizioni particolari di autonomia ad alcune Regioni, con ciò riaffermando il principio di specialità, che per parte della dottrina costituisce un carattere fondamentale del nostro assetto costituzionale tanto che la revisione del Titolo V della Costituzione sarebbe avvenuta «a rime obbligate», non potendosi comunque procedere ad una soppressione, almeno sul piano formale-costituzionale, delle Regioni a statuto speciale (104). L'art. 116, al primo comma, nella nuova versione conferma tale impostazione, sancendo che «il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino Alto Adige/Sudtirolo e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti adottati con legge costituzionale» (105). Esso però all'ultimo comma introduce un elemento di rottura rispetto al passato laddove prevede l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» a favore «di altre Regioni» rispetto a quelle ad autonomia speciale (106). In tal modo si consente una diffusione della differenziazione tra le Regioni (107), nonché l'introduzione di un sistema di regionalismo «a tre binari» che, inevitabilmente, accentua la «difficoltà di ricostruire un senso suo proprio, istituzionale, della specifi-

---

grafico ed etnico-linguistico, ragioni che parte della dottrina considera superate almeno per quanto riguarda le Regioni Sicilia e Sardegna. Si rinvia in merito a SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1119 ss.

(104) Cfr. MOSCHELLA, *L'incerta prospettiva delle Regioni speciali*, in *Il «nuovo» ordinamento regionale, competenze e diritti*, a cura di Gambino, Milano, 2003, p. 276; PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 51; LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, a cura di Ortino-Pernthaler, Bolzano-Trento, 1997, p. 65 ss.

(105) Dalle pur limitate variazioni apportate al 1° comma dell'articolo in questione — ribaltamento della struttura sintattica della disposizione, indicazione bilingue delle Regioni Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, specifico collegamento delle «forme e condizioni particolari di autonomia» ai rispettivi statuti speciali — si ritiene possano trarsi alcune considerazioni di ordine generale, quali il fatto che dal ribaltamento della struttura il nuovo testo dell'art. 116 «si porrebbe in più stretto collegamento sia con il generalissimo principio del «riconoscimento» delle autonomie locali da parte dell'intera Repubblica (v. art. 5 Cost.), sia con il nuovo principio in base al quale la stessa Repubblica «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» (v. il nuovo art. 114, comma 1°, Cost.)» rivelando con ciò la conferma della sensibilità costituzionale nei confronti delle specialità regionali. Così SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, cit., p. 18 ss.

(106) A tal proposito si è parlato di un'estensione del fondamento pattizio della specialità delle storiche autonomie speciali, sussistente tra queste e lo Stato, all'insieme dell'ordinamento regionale italiano. SILVESTRI, *op. cit.*, p. 1121.

(107) Cfr. RUGGERI, *op. cit.*, p. 205 ss., il quale propende per una «specialità diffusa», che non sia limitata alle sole autonomie speciali, nei confronti delle quali ha una posizione critica, ma sia conforme ad un progetto più generale al quale l'art. 116 ultimo comma sembra timidamente accennare in maniera comunque ritenuta «insufficiente».

cità» (108) e «sottrae alle Regioni a statuto speciale l'esclusiva disponibilità di forme e condizioni autonomistiche distinte da quelle che la Costituzione consente in via generale alle Regioni» (109).

Ma gli effetti più dirompenti nei confronti delle autonomie speciali conseguono alla previsione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che riflette sulla disciplina di tali autonomie le novità introdotte per le Regioni ordinarie dalla riscrittura del Titolo V.

L'articolo in questione prevede che «sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della stessa legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». L'articolo, con una formulazione poco chiara (110), di non agevole applicazione — come la giurisprudenza della Corte costituzionale evidenzia — e che non ha trovato una precisazione chiarificatoria nemmeno nell'art. 11 della legge n. 131 del 2003 volto a disciplinarne l'attuazione (111), introduce una «clausola di maggiore autonomia» volta a con-

---

(108) RUGGERI, *Intervento*, in *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, a cura di Ferrara, Milano, 2001, p. 99. Cfr. inoltre LABRIOLA, *op. cit.*, p. 65 ss., PITRUZZELLA, *Relazione*, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di Berti-De Martin, Milano, 2001, p. 135 ss.

(109) Così SALERNO, *op. cit.*, p. 4. Questo autore afferma che tale nuova previsione costituzionale introduce sì una maggiore differenziazione tra le Regioni ma ha carattere innovativo e limitato poiché «le nuove forme e condizioni autonomistiche che dovranno essere negoziate tra lo Stato e queste Regioni (occorre, infatti, una previa intesa tra lo Stato e la Regione interessata), presenteranno caratteri affatto coincidenti con quelli tipici delle autonomie speciali; tra l'altro, diverso è l'atto normativo (non una legge costituzionale, ma una legge ordinaria seppure atipica e con un procedimento aggravato dall'iniziativa regionale, dal parere degli enti locali, e da *quorum* della maggioranza assoluta dei componenti delle Camere) che consentirà l'attribuzione delle nuove autonomie differenziate, e diverso è il catalogo delle competenze che si potranno trasferire (per la precisione, si tratta soltanto delle competenze relative alle materie che la Costituzione assegna alla potestà legislativa concorrente delle Regioni di diritto comune, ed a talune di quelle riservate alla potestà esclusiva dello Stato)».

(110) Per BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di BETTINELLI-RIGANO, Torino, 2004, p. 217, ne evidenzia non solo la mancanza di chiarezza poiché «allorché si riferisce all'estensione alle Regioni a statuto speciale delle "disposizioni" della legge cost. n. 3 del 2001 nelle «parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie», non chiarisce quale sia l'unità minima cui tale estensione deve essere riferita» e di coordinamento con l'art. 116, 1° comma, in quanto «l'estensione della disposizione della legge cost. n. 3 del 2001 «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» sottintende un criterio quantitativo, quando invece l'art. 11, comma 1, Cost., avendo riguardo a «forme e condizioni particolari di autonomia», si riferisce ad un criterio fondato sull'esplicazione delle modalità di esercizio».

(111) L'art. 11 comma 1° si limita a rinviare alle previsioni degli statuti speciali e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, da ciò deriva una duplice conseguenza: «in primo luogo, riconosce che il significato della specialità dovrà essere ricavato da queste previsioni.

sentire in via interpretativa e transitoria (112) l'acquisizione dei maggiori spazi di autonomia ora riconosciuti alle Regioni ordinarie rispetto a quelle speciali, onde prevenire una situazione di minore autonomia di queste ultime (113). Molte sono le conseguenze dell'applicazione di questo criterio interpretativo: sul piano dei controlli, esso comporta «l'eliminazione del controllo preventivo sulle leggi regionali, e del connesso carattere preventivo del sindacato di legittimità promosso dal Governo» (114); sul piano funzionale, esso determina l'«attribuzione di ulteriori competenze (legislative e conseguentemente amministrative)» alle Regioni speciali ma anche lo «scorrimento di talune materie da una competenza legislativa regionale o

---

In secondo luogo, puntualizza che esse prevalgono sulle contrarie previsioni eventualmente contenute nella legge La Loggia», PITRUZZELLA, *Regioni speciali e Province autonome, commento all'art. 11, in Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di Falcon, Bologna, 2003, p. 214.

Evidenzia profili di irragionevolezza dell'art. 11 RUGGERI, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra «riserva di specialità» e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 2004, p. 784 ss., in quanto «la formula volta a tener simultaneamente e congiuntamente fermi tanto gli statuti speciali quanto l'art. 10, rischi di entrare in conflitto, a seconda dei casi, ora con gli uni ed ora con l'altro e, perciò, a conti fatti, con (...) se stessa, mostrandosi pertanto, per l'uno o per l'altro verso, irragionevole. Se, infatti, essa è vista nella unitarietà ed interna inscindibilità dei frammenti di cui si compone, si rivela poco comprensibile (e, dunque, invalida), segnatamente per la parte in cui vorrebbe comunque applicate le norme statutarie, pur laddove esse non possono esserlo alla luce dell'art. 10. Il vero è che è proprio quest'ultimo disposto a voler estesa (beninteso, solo in quanto più favorevole) la disciplina costituzionale comune anche ai territori in cui vige la specialità; di modo che sarebbe bastato il (pur ridondante...) richiamo al solo art. suddetto per aver fatta salva anche la disciplina statutaria, nei limiti appunto dall'art. medesimo consentiti». Inoltre, l'intera legge entrerebbe in insanabile contraddizione con se stessa in quanto, per un verso, all'art. 11 esclude di potersi immettere nella sfera chiusa ed impermeabile della specialità e, per altro verso, contiene non pochi riferimenti espressi proprio alle Regioni speciali.

Sull'applicazione della legge n. 131 alle autonomie speciali si rinvia a RUGGERI, *op. ult. cit.*

(112) Si tratta, infatti di una «disciplina tampone» (BARBIERI, *op. cit.*, p. 217) in quanto è valida sino all'adeguamento degli statuti speciali.

(113) L'articolo 10 legge cost. n. 3 del 2001 evidenzierrebbe a detta di RUGGERI, *Le regioni speciali*, cit., p. 204, il fatto che la rincorsa delle Regioni speciali ancora non sia terminata, visto che, a queste vengono estese le maggiori autonomie già concesse alle Regioni ordinarie.

Il meccanismo attraverso cui opererebbe tale clausola di maggiore autonomia sarebbe un «processo di abrogazione tacita ed indeterminata di norme di rango costituzionale» secondo SILVESTRI, *op. cit.*, p. 1125, mentre, secondo SALERNO, *op. cit.*, p. 11, «la clausola in oggetto non produce l'abrogazione vera e propria delle previgenti disposizioni statutarie, ma la perdita immediata (o, meglio, a decorrere dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001) dell'efficacia derogativa loro riconosciuta dall'art. 116 Cost., seppure, come già detto, nei soli confronti delle nuove disposizioni dettate con la legge cost. n. 3 del 2001 che risultino attributive di forme maggiori di autonomia regionale (o provinciale) (...) In definitiva, si tratta di una parziale deroga-sospensione del regime derogatorio previsto dall'art. 116 Cost. ».

(114) Cfr. BARTOLE-BIN-FALCON-TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, p. 167.

provinciale già riconosciuta negli statuti speciali ad un'altra risultante dalle nuove disposizioni costituzionali ed espressiva di un maggiore grado di autonomia» (115). Questo risultato consegue ad una valutazione complessa, tenuto conto del silenzio della norma sulle modalità di svolgimento del giudizio relazionale tra le disposizioni statutarie e l'art. 117 Cost. (116), che verte sia su una «dimensione orizzontale della competenza», cioè sul confronto tra i campi materiali affidati alle due diverse tipologie di Regioni ordinarie e sia su una «dimensione verticale della competenza», richiedendo un'operazione di bilanciamento dei limiti che valgono per le Regioni ordinarie e quelli, invece, propri delle autonomie speciali (limiti c.d. verticali o speciali).

Prima di tentare la ricostruzione del nuovo quadro delle competenze e dei limiti si ricorda che per le Regioni a statuto speciale la regola dell'enumerazione delle competenze è inversa rispetto a quella attualmente dettata dall'art. 117. Gli Statuti speciali, infatti, prevedono una competenza primaria regionale o provinciale enumerata, una competenza concorrente o di integrazione-attuazione enumerata ed una competenza residuale statale.

Mentre l'art. 117, 1° comma, subordina l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni di diritto comune al rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazio-

(115) SALERNO, *op. cit.*, p. 10.

(116) Sulle modalità di condurre tale confronto relazionale sono state avanzate diverse soluzioni, che comunque sembrano propendere per una interpretazione unitaria del sistema: onde evitare che una lettura troppo letterale dell'art. 10 conduca ad una ricostruzione delle materie per ritagli, applicando ora il Titolo V, ora le norme statutarie a seconda del *favor autonomiae* si ritiene necessario considerare le forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione e non nell'ottica dell'alternativa tra i due sistemi (Titolo V e statuti speciali) contrapposti (D'ADDEZIO-ORLANDO, *Multifunzionalità dell'agricoltura e razionalizzazione fondiaria e aziendale (nelle aree montane): la potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale alla luce del nuovo quadro costituzionale*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2005, p. 355; BARBIERI, *op. cit.*, p. 222; AMBROSI, *La competenza legislativa delle Regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, p. 827; inoltre sentenza Corte costituzionale n. 103 del 2003). Altri sostengono che l'indagine di tipo relazionale che impone l'art. 10, pur partendo da casi singoli non possa essere svolta in maniera corretta e compiuta senza tenere conto anche del contesto sistematico in cui è inserita ciascuna disposizione, «non a caso la norma parla di applicazione di disposizioni "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie", facendo con questo ritenere che il giudizio comparativo non possa prescindere da considerazioni che pur partendo da singole previsioni arrivino a valutare complessivamente le dimensioni di autonomia dell'ente regionale» (MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle regioni*, in *Giu. cost.*, 2002, p. 4433). Nei casi dubbi, inoltre, occorrerebbe tenere in considerazione il criterio interpretativo per cui sono da conservare le competenze e le attribuzioni così come delineate dagli Statuti speciali, in quanto «le forme e condizioni particolari di autonomia» delle Regioni speciali si ritrovano in via di principio negli Statuti, secondo quanto affermato nell'art. 116 Cost., non contraddetto dall'art. 10 legge n. 3 del 2001 (AMBROSI, *op. cit.*, p. 827).

nali, la competenza primaria va esercitata, secondo gli Statuti speciali, in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni (117). Conseguentemente la dottrina si interroga sulla attuale vigenza di questi limiti verticali, in conseguenza della novella dell'art. 117 Cost. e dell'operare della clausola di maggiore autonomia. Una parte ritiene che i suddetti limiti siano stati superati o, quanto meno, assorbiti o depotenziati dai limiti previsti dall'art. 117, 1° comma, per la potestà statale e regionale (118). Altra parte, invece, ne conferma l'attualità o quanto meno ne sostiene una rilettura alla luce del mutato quadro costituzionale (119). Conferma l'esistenza di tali limiti statutari la Corte costituzionale, significativa sul punto è la sentenza n. 536 del 2002 nonché le successive sentenze n. 48 del 2003 e n. 274 del 2003 (120).

Ciò premesso, tornando alla ricostruzione delle competenze e muovendo dagli indirizzi dottrinali e dalle pronunce giurisprudenziali che si sono occupate della questione, la clausola di vantaggio contenuta nell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, innanzitutto, fa sì che trovi applicazione

---

(117) V. art. 4 Statuto Friuli-Venezia Giulia, artt. 14-15 Statuto Sicilia, art. 3 Statuto Sardegna, artt. 4 e 8 Statuto Trentino Alto Adige, art. 2 Statuto Valle d'Aosta.

(118) Cfr. *ex multis* MORRONE, *op. cit.*, p. 4435; CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2003, p. 140 ss; MOSCHELLA, *op. cit.*, p. 289; AMBROSI, *op. cit.*, p. 829.

(119) Cfr. *ex plurimis* BARTOLE-BIN-FALCON-TOSI, *op. cit.*, p. 168; SALERNO, *op. cit.*, p. 36 ss.; PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 217; AMBROSI, *op. cit.*, p. 829. In posizione intermedia si colloca SILVESTRI, *op. cit.*, p. 1122 ss., per il quale infatti i limiti verticali sarebbero stati sostituiti da una sorta di limite di sistema configurabili in base ai valori fondamentali della Repubblica.

(120) La sentenza n. 536 prevede che «La previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale (art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la Regione speciale possa disciplinare la materia (o parte di materia) riservata allo Stato senza dover osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali».

La dottrina, tuttavia, ha fornito una diversa ricostruzione della sentenza n. 536, proponendone una lettura in senso restrittivo e quindi ritenendo che essa «non dice che sono rimasti *tout court* i limiti desumibili dagli Statuti Speciali ma afferma che il limite delle norme fondamentali delle leggi di grande riforma economica e sociale rimane nella misura in cui lo Stato trova un titolo di legittimazione nelle disposizioni di cui ai commi 2 o 3 dell'art. 117 Cost. dalle quali solo il limite in questione può scaturire» (BARBIERI, *op. cit.*, p. 221). Pertanto, «la pronuncia della Corte sembra destinata non tanto a ribadire — *tout court* — la permanenza dei limiti preesistenti alla riforma costituzionale, quanto a ribadire l'esigenza di un nucleo minimo di salvaguardia statale» (DE MURO, *Regioni ordinarie e Regioni speciali*, in *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., p. 52).

per le autonomie speciali il criterio della residualità stabilito dall'art. 117, comma 4°, di modo che, se una materia non risulta presente nell'elenco delle materie indicate dallo Statuto, la competenza su tale materia viene riconosciuta ad esse, purché non si tratti di materie riservate allo Stato dall'art. 117, comma 2° (121). Se, però tale materia non elencata risulta enumerata tra le materie di competenza concorrente (art. 117, comma 3°) allora la competenza dell'autonomia speciale sarà anch'essa di natura concorrente (122).

Altra ipotesi in cui la determinazione della competenza avviene sulla base della sola valutazione della dimensione orizzontale della competenza, senza necessità di procedere al confronto tra i limiti, è costituita dalla circostanza in cui la materia appaia sia nell'elenco statutario delle materie di competenza primaria o concorrente o di integrazione-attuazione che nell'elenco delle materie di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, 2° comma. In questo caso l'autonomia speciale conserva la titolarità della materia, non applicandosi la legge cost. n. 3 del 2001 se non per le parti in cui sono previste forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite (123).

È necessario, invece, fare riferimento al confronto tra i limiti, e quindi alla dimensione verticale della competenza, per risolvere altre questioni che riguardano materie elencate negli statuti.

Nel caso di una materia di competenza statutaria concorrente o di integrazione-attuazione non presente nell'elencazione dell'art. 117, 2° e 3° comma, deve considerarsi prevalere la competenza residuale regionale, essendo di certo più ampia rispetto alla prima che, comunque, deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale (124).

Nel caso di una materia appartenente alla competenza primaria e contemporaneamente presente nell'elenco del 3° comma art. 117, deve riconoscersi prevalente la competenza primaria, in quanto, per definizione, più ampia rispetto a quella concorrente.

Le successive ipotesi che possono presentarsi — materia di competenza statutaria concorrente o di integrazione-attuazione ascritta a sua volta

---

(121) Cfr. sentenza Corte cost. n. 8 del 2004; BARTOLE-BIN-FALCON-TOSI, *op. cit.*, p. 167; AMBROSI, *op. cit.*, p. 830.

(122) Cfr. sentenza Corte cost. n. 312 del 2003; AMBROSI, *op. cit.*, p. 830.

(123) Cfr. sentenza Corte cost. n. 48 del 2003; BARTOLE-BIN-FALCON-TOSI, *op. cit.*, p. 167; RUGGERI, *Forma e sostanza dell'«adeguamento» degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003, p. 383.

(124) Ciò è desumibile indirettamente dalla sentenza n. 533 del 2002.

nell'elenco dell'art. 117, 3° comma, e materia di competenza primaria non richiamata espressamente dall'art. 117, 2° e 3° comma — richiedono, invece, un più diretto confronto tra i limiti verticali della potestà legislativa delle autonomie speciali e quelli vigenti per le Regioni di diritto comune. Ovviamente, tale confronto non avrebbe senso di essere svolto qualora debba ritenersi i limiti verticali del tutto superati ed assorbiti da quelli previsti dell'art. 117, poiché le due potestà legislative regionali finirebbero con il coincidere. Presupponendo il contrario, secondo quanto espresso costantemente dalla Corte costituzionale, e quindi movendo dalla vigenza dei limiti speciali, nel caso di una materia di competenza statutaria concorrente o di integrazione-attuazione ascritta a sua volta nell'elenco dell'art. 117, 3° comma, è da ritenere prevalente la competenza concorrente *ex* art. 117, 3° comma, sussistendo meno limiti rispetto alla prima tipologia di competenza statutaria (125).

Nel caso, infine, di una materia appartenente alla competenza primaria e non richiamata espressamente dall'art. 117 e quindi ascrivibile alla competenza residuale delle Regioni di diritto comune è da ritenersi che vi sia uno scorrimento verso quest'ultimo tipo di competenza (126). Occorre precisare che in questo caso per la potestà legislativa delle autonomie speciali cesserebbero di valere i limiti dei principi dell'ordinamento e quello del rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali ma varrebbero, al contempo, le interferenze statali esercitabili per mezzo delle materie trasversali (127).

Secondo le considerazioni svolte nel paragrafo 4.2. in merito alla configurazione della competenza legislativa in materia di agriturismo, si è riconosciuto che esso, pur essendo riconducibile alla materia agricoltura e turismo, finisce con il coinvolgere una pluralità di interessi e di materie, chiaramente espressi nelle finalità dell'art. 1. Osservando gli Statuti speciali, emerge come le materie richiamate siano in gran parte presenti negli elenchi statutarî ad eccezione di quelle che costituiscono materie esclusive statali, aventi natura trasversale, quali la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile, lo sviluppo della cultura, nominate dall'art. 117, 2° comma. In considerazione di quanto sopra esposto, le materie di competenza primaria non elencate nell'art. 117 dovrebbero essere

---

(125) Cfr. sentenza Corte cost. n. 533 del 2002; AMBROSI, *op. cit.*, p. 835; BARTOLE-BIN-FALCON-TOSI, *op. cit.*, p. 168; RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 383.

(126) Cfr. sentenza n. 274 del 2003; RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà «residuale» a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48/2003)*, in *www.giuricost.org*.

(127) BARTOLE-BIN-FALCON-TOSI, *op. cit.*, p. 168; SILVESTRI, *op. cit.*, p. 1129.

state promosse alla competenza residuale, quelle ripartite alla competenza concorrente e così via, soggiacendo sì, ai soli limiti posti dall'art. 117, comma 1°, ma esponendosi anche alle interferenze poste in essere dalla materie trasversali.

Il quadro, insomma, non si discosta molto da quello precedentemente delineato per le Regioni a statuto ordinario, per le quali ha generato l'adozione di una legge-cornice. Invece, il legislatore statale non si è comportato allo stesso modo nei confronti delle autonomie speciali pur in presenza di un'analogha situazione, quanto meno sul piano della compresenza di molteplici interessi e di una concorrenza di competenze.

Così non è stato. Il legislatore nazionale ha adottato una formula differente, apparentemente meno incisiva, preferendo esprimersi in termini di «finalità» anziché di principi (128). Il che ci fa pensare che abbia pensato su tale scelta, oltre il riconoscimento del principio di specialità di tali autonomie, il fatto storico che l'agricoltura, così come il turismo, e quindi l'agriturismo, siano state da sempre considerate materie di competenza primaria delle autonomie speciali (129). Nonostante, ciò, il legislatore ha sentito la necessità di interferire con questa maggiore autonomia, vincolando le autonomie speciali al perseguimento di quelle finalità riconducibili in gran parte ad istanze di rilievo nazionale, dando atto e facendo prendere atto alle Regioni speciali e alle Province autonome degli interessi presenti comunque ascrivibili alle competenze statali che ben possono incidere sulla legislazione di queste autonomie come limiti dei principi dell'ordinamento e delle grandi riforme o come materie trasversali. Infatti, sia che si opti o meno per l'ipotesi della sussistenza dei vecchi limiti verticali o dei nuovi limiti *ex art. 117* ovvero si affermi o meno la potestà primaria delle autonomie speciali in materia di agriturismo o lo scorrimento verso la potestà residuale, le autonomie speciali qualora provvedano ad adeguare la disciplina dell'agriturismo alle nuove finalità della legge n. 96 dovranno tener conto, nel primo caso, del limite dei principi dell'ordinamento e soprattutto del

---

(128) BOLOGNINI, *op. cit.*, evidenzia che in considerazione della complessa situazione che caratterizza le autonomie speciali e della conseguente incertezza sui confini della potestà legislativa regionale il legislatore abbia preferito esprimersi in termini di finalità anziché di principi, ricorrendo al criterio teleologico e consentendo in tal modo alle autonomie speciali di legiferare più liberamente ed evitando anche il rischio di vedere impugnata la norma per presunta violazione dell'art. 117 Cost.

(129) Conferma ne è il d.lgs n. 70 del 2004 recante l'attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna concernente il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura, che espressamente riconosce l'agriturismo appartenere alla materia agricoltura.

limite delle grandi riforme desumibili dalla legislazione comunque vigente e potenzialmente riferibili alla materia, mentre nel secondo caso, dovranno essere rispettati i limiti derivanti dalle materie trasversali. Ed è presumibile che i limiti verticali finiranno con l'essere desunti, se non altro per ragioni pratiche, dalla legislazione statale di disciplina delle materie trasversali o concorrenti, con ciò determinando l'offuscamento delle differenze tra le due potestà legislative (130), e in tal modo verrebbero recuperati i profili «centralistici» della legge n. 96 del 2006, sempre che superi indenne il pendente giudizio di legittimità costituzionale.

7. Ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni preliminari l'abrogazione di una o più disposizioni di legge può avvenire in tre diversi modi: «per dichiarazione espressa», «per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti» e ad opera di «una nuova legge che regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore». Di questi tre metodi la legge n. 96 ha adottato all'art. 14 il primo, sancendo, infatti, l'abrogazione della precedente legge-quadro disciplinante l'agriturismo. Questa dichiarazione, tuttavia, non esaurisce la questione dell'abrogazione conseguente all'entrata in vigore della legge in commento poiché nel corso del tempo sono state adottate nella legislazione statale altre disposizioni relative all'agriturismo, sulla cui sorte la legge n. 96 omette di pronunciarsi. Vengono in questione ad esempio l'art. 3 del d.lgs. 228 del 2001 (131), nonché l'art. 16 legge n. 157 del 1992, l'art. 50, comma 3-*bis* della legge n. 488 del 1999, l'art. 23, comma 3, della legge n. 122 del 2001, relativi alla qualificazione di «nuove» attività agrituristiche, nonché la normativa sull'ittiturismo o sulla pesca-turismo, ed ancora l'art. 9 d.l. n. 557 del 1993, in materia fiscale. Quale è il destino di queste norme?

La scelta della abrogazione per dichiarazione espressa non impedisce l'operatività degli altri modi abrogativi che, anche in mancanza di un testuale richiamo, trovano ugualmente applicazione. Il permanere o meno dell'efficacia di queste disposizioni dipenderà dunque dalla valutazione della incompatibilità con la nuova legge o dall'essere la materia oggetto della disposizione disciplinata *ex novo* (132). La nuova disciplina dell'agri-

(130) AMBROSI, *op. cit.*, p. 834 s.

(131) Su questo articolo vedi i commenti di FRANCIARIO-PAOLONI, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, p. 256 ss.; ALBISINNI, in *Nuove leggi civili commentate*, 2001, p. 741 ss.

(132) Termini di riferimento per questa operazione di valutazione sono rappresentati innanzitutto dal criterio cronologico, per cui la nuova legge abroga, di regola, quella precedente che sia con essa incompatibile; dal criterio di specialità, per cui «*lex posterior non de-*

turismo, insomma, finisce con il dar luogo ad un effetto abrogativo a catena. Il giudizio che si può esprimere sulla scelta operata dalla legge n. 96 in argomento non è di certo positivo, poiché, comunque, nonostante la espressa dichiarazione dell'abrogazione della legge n. 750, essa è comunque incompleta e finisce in tal modo con l'attribuire all'interprete un ruolo fondamentale nella determinazione dell'effetto abrogativo, con il rischio di dar luogo ad incertezze applicative ed anche a soluzioni opinabili e ponendosi in contrasto con il proprio obiettivo principale, che è quello di riordinare l'intera materia fornendo un testo unico di più facile ed esauriente applicazione (133). Insomma una puntuale indicazione delle norme abrogate sarebbe stata senz'altro preferibile.

---

*rogat priori speciali»* e dal criterio dell'irretroattività, per cui la legge n. 96 trova applicazione dal momento della sua entrata in vigore.

(133) Vedi relazione parlamentare, cit., p. 3.