

*Francesco Adornato\*\**

### 1. Agricoltura e riforma costituzionale

Le “modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione” introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, costituiscono una vera e propria “rivoluzione copernicana” per la materia agricoltura (e per il settore agricolo), a partire già dall’impianto del nuovo testo dell’art. 117, che, nel rovesciare l’impostazione formale dell’attribuzione delle competenze, impone un modello policentrico ed equiordinato, con un diverso grado di ripartizione delle competenze stesse tra esclusive (Stato e/o Regioni) e concorrenti (tra Stato e Regioni) (Carmignani, 2006; Rook Basile, 2006).

Inoltre, collocazione e competenza sono inserite in una trama di attribuzioni, rapporti e relazioni costituzionali che, partendo significativamente dal basso verso l’alto, disegnano, secondo il nuovo testo dell’art. 114 Cost., una «Repubblica costituita – e non più ripartita, com’era nel vecchio testo – dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

A questo impianto, si accompagna il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale di cui all’art. 118 Cost. (e di cui all’art. 9 del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa), il quale «non può non significare pluralità di ordinamenti giuridici e pluralismo di fonti di diritto all’interno dello Stato, non può non significare la garanzia prima e reale per la società di potersi esprimere in tutta la ricchezza delle sue diversità, senza monismi culturali imperanti ispirati a un unico modello ufficiale» (Grossi, 2008, p. 19).

\* Versione rivista e ampliata della relazione presentata al Convegno di studi organizzato dall’Inea in collaborazione con l’Associazione Rossi-Doria sul tema “La Costituzione italiana e l’agricoltura”, Roma, 19 febbraio 2009.

\*\* Dipartimento di diritto privato e del lavoro italiano e comparato, Università degli studi di Macerata, f.adornato@unimc.it

Secondo questo schema, in virtù della cosiddetta “clausola residuale”, la materia agricola rientra – non nominata – nell’ambito della competenza regionale di tipo residuale-generale.

Ed è già da qui che si aprono immediatamente problemi e questioni non di poco conto.

Innanzitutto, la competenza regionale in merito è destinata ad incrociarsi con altri livelli di competenze che interferiscono con l’agricoltura stessa: dalla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di competenza esclusiva statale, all’alimentazione, che appartiene alla legislazione concorrente, così come il governo del territorio, la valorizzazione dei beni ambientali, le aziende di credito e gli Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

In secondo luogo, l’effetto conseguente che ne è derivato ha innescato, più che in precedenza, differenti modi regionali di approccio e regolazione della materia, che si sono concretizzati in differenti scelte normative, le quali hanno stimolato la competizione tra i sistemi territoriali locali, supportata e promossa dalle differenti scelte giuridico-istituzionali dei legislatori regionali.

È una conferma, questa, anche a livello regionale, di un più generale rilievo, secondo cui, nel quadro attuale della competizione geo-economica, «si svilupperà una tendenza a rivaleggiare nell’offerta di vantaggi istituzionali, dall’imposizione fiscale alle infrastrutture, per cui gli assetti normativi e le politiche nazionali dovranno essere sottoposti a costante monitoraggio e resi giorno dopo giorno più snelli ed efficienti, tenendo conto di ciò che “offrono” i Paesi concorrenti» (Savona, 1997, p. 24).

In questo senso, come è stato autorevolmente osservato, «in “offerta” può esserci un diverso diritto o, più semplicemente, una diversa amministrazione del diritto. La scelta è ammessa per la ricerca della migliore tutela, o del diritto meno severo, o di quello più conveniente. I diritti o le amministrazioni oggetto della scelta sono, quindi, posti in concorrenza» (Cassese, 2001, p. 644).

Peraltro, gli esempi che segnalano una sorta di difficoltà a ricondurre nell’ambito esclusivo geo-territoriale, e quindi della potestà legislativa regionale, “pezzi” di materia agricola, potrebbero essere tanti: bonifiche, calamità naturali, per dirne alcuni. Le osservazioni critiche inerenti a trasversalismi ed interferenze tra le diverse materie che incrociano il settore agricolo non sono che la conferma, da parte del legislatore costituzionale, di una impostazione squisitamente settoriale ed internalizzata del fenomeno agricolo rispetto ad una visione coesa e di sistema dell’agricoltura, intesa non soltanto come settore produttivo ma, altresì, come volano di sviluppo del territorio ed elemento fondamentale di tutela delle risorse ambientali e culturali in esso presenti.

Quello che in complesso si può rilevare è come, sotto questo profilo

(degli ambiti coincidenti tra agricoltura, alimentazione ed ambiente), «non vi sia piena corrispondenza tra l’estensione dei contenuti sostanziali della materia [...] rispetto alla misurazione dell’ambito della disciplina ad essa relativa, ancora identificata attraverso la mutilazione di vere e proprie sezioni interne, che vengono riaccorpate in capo allo Stato senza poterne misurare la verificabilità logica» (Masini, 2002, p. 7). Tutto ciò, nonostante, da un lato, autorevoli economisti agrari (cfr. De Benedictis e De Filippis, 1998) abbiano sottolineato i nuovi paradigmi dello sviluppo agricolo e, dall’altro, autorevole dottrina agraristica abbia approfondito i legami ed i rapporti inscindibili tra agricoltura ed ambiente (Germanò, 2006) e tra attività agricola e prodotti agroalimentari (Costato, 2004); nesi che ampliano i confini delle funzioni dell’agricoltura, della sua lettura e della sua regolamentazione: insomma, da questo punto di vista, la legge costituzionale sembra essere un insieme non coerente.

Da questo iato tra le varie parti del sistema agro-alimentare-ambientale deriva non solo una divaricazione di competenze legislative tra soggetti equiordinati, ma anche la conferma della diversificazione amministrativa operata dal d.lgs. n. 300/99 tra differenti amministrazioni centrali (agricoltura, ambiente, attività produttive) che, acriticamente, già aveva aperto la strada alla frantumazione della materia agricoltura, quando, invece, si sarebbe potuto fare riferimento, se non altro, agli strumenti di raccordo previsti, a suo tempo, dalla legge n. 491/93 istitutiva del Mipaaf.

In questo quadro il percorso legislativo conferma, specie con riferimento alla pur parziale, ma ampia, dimensione delle competenze regionali, il processo di progressiva complessità ed ampiezza che il fenomeno agricolo ha conosciuto in questi ultimi tempi, tanto nei suoi profili economico-funzionali, quanto in quelli giuridico-istituzionali.

## 2. Agricoltura “plurale” e policentrismo delle fonti

Da quest’ultimo punto di vista, il fenomeno giuridico forse più rilevante per l’agricoltura in questi ultimi decenni ha riguardato l’affermazione, sempre più espansiva, del primato del diritto comunitario su quello interno, la cui competenza nella materia agricola, sulla base dell’art. 38 (oggi 32) del Trattato è da ritenersi esclusiva (Germanò, 2006), per quanto inserita in una articolazione diversificata di competenze, dalla Wto, allo Stato ed alle Regioni (le quali esercitano, ai sensi dell’art. 117 Cost., 1° comma, la potestà legislativa nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali).

La pluralità delle fonti implica la loro armonizzazione e va precisato

che, nonostante il diritto comunitario e quello interno siano due sistemi autonomi, è pacifico, dalle sentenze della Corte di giustizia, che le norme dei regolamenti e le norme dettagliate ed incondizionate delle direttive abbiano piena efficacia obbligatoria nello Stato nazionale, senza bisogno di leggi di ricezione ed adattamento.

Il problema che si pone, semmai, è quello per cui nell'attività normativa della Comunità intervenga su diritti garantiti dagli artt. 41 e 44 della nostra Costituzione, attraverso interventi compressivi dei diritti di proprietà e di libertà di impresa (si pensi agli interventi sulle quote di produzione), assicurati dalla riserva di legge, anche rinforzata di cui appunto ai citati articoli 41 e 44 Cost., fino ad andare oltre i rapporti economici, coinvolgendo valori connessi alla dignità umana o il principio della solidarietà sociale.

Atteso che nelle ipotesi regolate dai detti articoli, la riserva di legge non può essere quella regionale, dato che tali ipotesi attengono ai rapporti interprivati e, come tali, sottratti alla competenza regionale, va rilevato, dal lato opposto, che quando il diritto comunitario occupa una sfera preclusa alla legge statale «è giocoforza ammettere che la normativa comunitaria debba, e non soltanto possa, occupare gli spazi della riserva di legge che altrimenti diverrebbe praticamente non attuabile» (Germanò, 2006, p. 54).

Ne conseguono effetti giuridici e pratici non di poco conto. Significa, cioè, che le disposizioni costituzionali sui rapporti economici (e, dunque, anche gli artt. 41 e 44) possono essere lette alla luce della normativa comunitaria nella misura in cui è la stessa Costituzione che autorizza la “legge” a specificarle ed a completarle (Germanò, 2006): basterebbe pensare al richiamo al “razionale sfruttamento del suolo”, che, oggi, anche in virtù del diritto comunitario, non può essere inteso solo da un punto di vista del miglioramento quantitativo della produzione.

In questo senso, a fronte dell'anelasticità mostrata dal legislatore italiano, che, attraverso l'art. 2135 del codice civile, nell'esaltare l'impresa agricola come impresa in senso tecnico, aveva oscurato qualsiasi altro fenomeno, anche vitale dell'agricoltura italiana (penso al ruolo delle proprietà collettive) il legislatore comunitario ha mostrato consapevolezza, già nel Trattato di Roma, di questa molteplice realtà agricola, ovvero dell'esistenza di una “agricoltura plurale”. Non a caso, ha specificato nel secondo paragrafo dell'art. 33 (ex 39), che, nell'elaborazione della politica agricola comune (Pac) e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare, appunto, il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse Regioni agricole.

Come è stato osservato, in sintonia con la dottrina francese, «la parola

struttura dà l'idea di un sistema, cioè di un'entità più ampia dell'impresa, suggerendo relazioni funzionali tra i vari elementi [...]. Insomma, un termine che meglio si presta per comprendere i fattori giuridici ed economici che concorrono a determinare le condizioni in cui si svolge un'attività» (Germanò, 2006, p. 110): del resto, non tutti gli Stati membri assumevano la formula dell'impresa come dimensione giuridica attraverso cui connotare l'attività agricola.

In sostanza, il legislatore comunitario, nell'attribuire una base giuridica alle politiche strutturali, via via trasformatesi nelle attuali politiche di sviluppo rurale, ha implicitamente riconosciuto modelli agricoli differenziati, da un lato e figure non esclusivamente imprenditoriali, dall'altro.

Alla base di questo profilo ordinamentale policentrico si ravvisa, peraltro, una sorta di “natura delle cose”, ovvero le espressioni dei più recenti processi agricoli, che si sono evoluti in modo sempre più intenso verso differenti modelli, a loro volta attraversati da ulteriori interne venature. Accanto all'agricoltura tradizionale ed a quella di “qualità” (cfr. De Benedictis e De Filippis, 1998), è emersa anche una terza e più ampia componente, quella dell'agricoltura cosiddetta “svantaggiata”. Un'agricoltura, cioè, che comprende realtà produttive non esigue, specie in chiave territoriale, i cui risultati produttivi appaiono inadeguati agli standard di competitività richiesti dal mercato, ma non per questo meno rilevanti ai fini della conservazione e valorizzazione di beni collettivi, quali le risorse ambientali, patrimonio dell'umanità ed obbligo per le generazioni future. Un'agricoltura a spiccata vocazione multisettoriale, che ricomprende tanto il sistema dei servizi quanto aspetti di tipo squisitamente sociale (Magni e Costantini, 2004).

Diversificazione, multifunzionalità, pluriattività, territorialità, plurisoggettività, sono i nuovi paradigmi dei processi agricoli che rimodulano e rimodellano l'agricoltura ben al di là delle sue tradizionali coordinate

Se osserviamo, infatti, la normativa comunitaria, possiamo verificare che la recente riforma della politica agricola comune del 2003, prima, ed il regolamento dello sviluppo rurale del 2005, poi, hanno avviato un profondo ripensamento dell'intervento pubblico comunitario, che incide profondamente sulle dinamiche dello sviluppo agricolo e sui suoi aspetti istituzionali.

Intanto, sul piano generale, la riforma Pac afferma, «sul versante dei meccanismi di attribuzione e gestione delle risorse, un deciso arretramento rispetto ad un'idea di governo centralizzato ed uniforme dell'agricoltura, riconsegnando ai Paesi membri poteri di governo delle rispettive economie agricole, ben maggiori di quelli che residuavano da una molteplicità di regimi di aiuto, ciascuno separatamente e uniformemente regolato in sede comunitaria» (Albisinni, 2004, p. 41).

A questo nuovo impianto, va aggiunto il citato regolamento n. 1698/2005 “sul sostegno allo sviluppo rurale”, con il quale l’Unione europea, completando il percorso avviato, appunto, con la riforma di medio termine, rende esplicitamente “plurale” la politica agricola comune, differenziandone indirizzi ed obiettivi rispetto ai modelli di produzione, ai metodi di gestione del territorio, ai profili occupazionali e, più in generale, alle condizioni socio-economiche delle diverse zone rurali.

Emerge, in particolare, da quest’ultimo regolamento, l’implementazione significativa di misure ambientali ed un recuperato ruolo (centrale e multifunzionale, al tempo stesso) delle foreste, segnando, in tal modo, un irreversibile spartiacque con la precedente logica “produttivistica”, a cui si accompagna il riferimento all’agricoltura di “semisussistenza”, agli investimenti non produttivi, agli impianti agroforestali su terreni agricoli, i cui profili, nonostante la loro apparente “minorità”, indicano, in realtà, un percorso nuovo. Quello, cioè, della pluralità delle agricolture e delle tipologie di soggetti, così come delle politiche diversificate, che si innesta sull’avvenuto superamento della tradizionale concezione delle attività agricole, nel cui novero viene, invece, ricompreso anche “il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali”.

Dalla lettura sistematica dei due regolamenti emerge, insomma, con nettezza, sia la fuoriuscita dell’agricoltura dai confini tradizionali del *fundus instructus* (a cui il diritto agrario e l’agricoltura sono rimasti per lungo tempo ancorati), che il superamento delle mere esigenze economicistiche, per investire più ampiamente il territorio rurale, a partire, ad esempio, dall’incentivazione delle attività turistiche (ex art. 55, reg. n. 1698/2005).

A questo orizzonte, si accompagna, coerentemente, l’indistinzione (o meglio, la pluralizzazione) agli occhi del legislatore comunitario delle figure giuridiche soggettive destinatarie delle politiche pubbliche e ciò acquista ancor più significato sol se si pensa che, nel passato, lo stesso legislatore comunitario, con una logica “illuministicamente” selettiva, aveva creato figure *ad hoc*, come quella dell’imprenditore agricolo a titolo principale.

Fenomeno, questo della pluralizzazione soggettiva, che rimanda anche ad una concezione della proprietà in senso pluralistico e rinvenibile, secondo un’attenta ricostruzione (Morrone, 2008), nell’art. 42 Cost., non solo quando prefigura la proprietà pubblica e privata, ma anche quando imputa i beni economici ad una pluralità di soggetti, tra cui lo Stato, i privati, gli Enti; intesi, questi ultimi, «in modo largo, comprensivo dei soggetti collettivi, le comunanze o quelle altre formazioni sociali diversamente denominate alle quali sono attribuite le proprietà collettive conosciute nel nostro ordinamento» (Morrone, 2008, p. 29).

A nostro modo di vedere, in sostanza, all’idea dell’imprenditore agrico-

lo quale referente, se non esclusivo, centrale va accompagnandosi quella di un “sistema di attività”, che fa riferimento, cioè, a quei soggetti che, indipendentemente dall’individuazione giuridica, operano sul territorio (purché) in rapporto (non necessariamente produttivistico) con la terra.

Da qui, interpretando in modo più avanzato l’apertura dell’art. 44 Cost., potremmo compiere un passaggio concettuale di non poca rilevanza, ovvero dal diritto alla terra al diritto della terra, inteso nel senso di un intrinseco collegamento tra la terra come bene produttivo e la terra come bene e valore da conservare (Graziani, 2007).

In questo senso, come ha rilevato ancora Paolo Grossi, partendo dalle note considerazioni di Giuseppe Capograssi degli anni Cinquanta, «il territorio può avere impresso indelebilmente in sé la vicenda di un popolo, di un costume, di una storia; e il suo prodotto tipico può costituire ben altro che un banale dato agroalimentare» (Grossi, 2006, p. 24).

A conferma indiscutibile delle valutazioni appena riportate, è significativo il recentissimo *Libro verde* del 28 ottobre 2008 della Commissione europea sulla coesione territoriale centrato sulla parola d’ordine: “fare della diversità territoriale un punto di forza”, nel quale si legge, infatti, che l’Unione racchiude una diversità territoriale straordinariamente ricca e che la coesione territoriale mira ad assicurare lo sviluppo armonioso di tutti questi luoghi e a garantire che gli abitanti possano trarre il massimo beneficio dalle loro caratteristiche intrinseche.

### 3. Le nuove “frontiere” dell’agricoltura

Insomma, sono mutati nel tempo il ruolo e le funzioni dell’agricoltura, che assumono significato non solo per la produzione di alimenti, tradizionali beni privati oggetto di mercato, ma anche per le esternalità positive assicurate ai cittadini, attraverso la realizzazione di beni e servizi ambientali e/o ricreativi e per il rafforzamento della coesione sociale e dei valori culturali del mondo rurale (Merlo *et al.*, 1999).

Sono mutati gli stessi confini da attribuire alla materia agricola, nel senso che «le nozioni di spazio o di mondo rurale vanno ben oltre una semplice delimitazione geografica e si riferiscono a tutto un tessuto economico e sociale comprendente un insieme di attività alquanto diverse [...] quali, appunto, agricoltura artigianato, piccole e medie industrie, commercio, servizi» (Albisinni, 2004, p. 14).

I diversi profili della stessa multifunzionalità sono ulteriormente esaltati dai nuovi termini della “questione agraria” ed in particolare dai mutati rapporti città/campagna, non vissuti più in termini di dipendenza e/o subalter-

nità. Da un lato, infatti, le città sono divenute «più diversificate tenuto conto dei processi di individualizzazione, di europeizzazione, di globalizzazione che si traducono in termini di vivibilità degli individui» (Le Galès, 2006, p. 113); dall'altro, sempre più va diffondendosi, senza soluzione di continuità, un territorio agricolo periurbano all'interno del quale «si stanno delineando indizi di nuove ecologie tra territorio e società [in cui le aree agricole] continuano ad essere una campagna attiva e produttiva, che propone forme ed economie del mondo rurale, ma che è anche attraversata dal fermento delle attività innovative e creative che dipendono dalla prossimità urbana [...]» (Mininni, 2006, p. VIII).

In sostanza, più complessivamente, quei fenomeni simmetrici di attrazione e di spinta che avevano determinato lo spopolamento delle aree rurali, mostrano oggi un'inversione di tendenza, «rendendo le aree rurali attraenti per i ceti urbani e mostrando le aree urbane carenti per alcune risorse legate alla qualità della vita quotidiana» (Di Iacovo, 2003, p. 9).

Vengono, cioè, valorizzati quegli elementi immateriali che hanno sostanzialmente connotato l'agricoltura nel suo percorso evolutivo, ovvero la diffusione di reti di reciprocità e di mutuo aiuto, valori oscurati dai processi di modernizzazione, ma resi oggi più attraenti dal consolidamento delle qualità della vita nelle zone rurali e concretizzabili grazie all'idea ed alle pratiche di multifunzionalità. In tal senso, l'agricoltura può offrire molto in termini di consolidamento dei percorsi di inclusione sociale nelle campagne, e non solo, attraverso attività di servizi che hanno in primo luogo una componente aziendale (e, quindi, di reddito), ma che, al tempo stesso, contribuiscono a rafforzare i legami tra mondo agricolo e società nel campo dei servizi alla persona, affermando, in tal modo, un nuovo modello di welfare; si pensi, solo per fare alcuni esempi, all'assistenza agli anziani, all'integrazione dei disabili e/o di coloro che scontano pene, alla formazione dei minori, ai servizi di mobilità nelle zone interne disagiate, alla trasmissione della cultura agricola e rurale attraverso le fattorie didattiche.

È un profilo, questo, che trova una profonda radice nell'impianto costituzionale, non solo, negli artt. 2 e 3, certo, ma anche, per la parte che qui ci interessa, nell'art. 44, facendo riferimento agli "equi rapporti sociali", ed andando oltre sia lo schema economicistico in cui lo stesso articolo è collocato, sia la lettura che per tanto tempo se ne è data.

È vero, infatti, che il richiamo agli "equi rapporti sociali" sembrerebbe essere ricompreso all'interno di una dialettica tra classi e riferibile innanzitutto a rapporti contrattuali, ma il dato testuale va letto, anche alla luce del dibattito costituente, nel quale la III Sottocommissione aveva presentato una versione dell'art. 44 medesimo così congegnato: «La Repubblica persegue la razionale valorizzazione del territorio nazionale nell'interesse di

tutto il popolo ed allo scopo di promuovere l'elevazione morale e materiale di tutti i lavoratori. In vista di tali finalità e per stabilire più equi rapporti sociali, essa con precise disposizioni di legge potrà imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera [...]». Emerge, cioè, dal testo una concezione di respiro riferita al territorio e non al fondo, con una concezione inclusiva della proprietà, finalizzata non solo a scopi di natura economica, ma all'elevazione morale di tutti i lavoratori, all'interno di una razionale valorizzazione del territorio nazionale. Interpretazione, questa, ulteriormente suffragata, sul piano giuridico, dalla cedevolezza sia del prodotto, che della logica produttivistica ribadita dalla Pac a favore di percorsi che vanno oltre una considerazione meramente economicistica dell'agricoltura.

A conferma della modernità e dell'attualità del suo percorso, così come della sua "trasversalità", l'agricoltura ha "incrociato" in tempi recenti un fenomeno di estrema rilevanza, quale quello delle biotecnologie (Buiatti, 2004), evidenziando numerose implicazioni, sia di carattere economico, sia giuridico, oltre che etico e sociale, attraversando argomenti, ambiti disciplinari ed interessi differenziati e che toccano, in particolare, i profili costituzionali nei rapporti Stato-Regioni.

A fronte, infatti, di diverse Regioni che hanno costituito una sorta di cartello "liberi da Ogm" che coinvolge altre aree d'Europa (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, più: Alta Austria, Aquitania, Limousin, Paesi Bassi, Salisburgo, Schleswing-Holstein, Tracia-Ropodi e Galles), il Governo italiano è intervenuto con il decreto legge n. 279 del 22 novembre 2004, convertito nella legge n. 5 del 28 gennaio 2005.

A parte i dubbi sull'urgenza di intervenire con lo strumento del decreto legge su una questione così delicata e dai profili scientifici ancora in piena discussione, ci sembra, semmai, di poter dire che la legge in questione configura, intanto, una evidente forzatura costituzionale poiché l'art. 117 Cost., come novellato dalla legge costituzionale n. 3/2001, riconosce l'esclusiva competenza regionale in materia di agricoltura e quella concorrente per quel che attiene all'alimentazione. Infatti, non può dirsi che la disciplina della coesistenza, regionalmente "governata" potrebbe mettere in discussione i principi relativi alle regole di mercato e al diritto di impresa, richiedendo, in tal modo, un intervento normativo nazionale perché, anzi, la normativa regionale, in via di principio, presuppone ed assicura ambedue le esigenze proprio attraverso la disciplina relativa della coesistenza: non a caso, la stessa Commissione europea, nella Raccomandazione del 23 luglio 2003, aveva, peraltro, precisato che la gestione delle colture Ogm potesse realizzarsi «al livello territoriale più opportuno, anche regionale» (Commissione Ue, 2003).

A questa "forzatura", peraltro, ha posto rimedio la sentenza n. 116/2006

della Corte costituzionale, che merita di essere segnalata, almeno, per due considerazioni. Innanzitutto, per il riconoscimento abbastanza esplicito (anche) da parte della Corte, di una agricoltura “plurale”, caratterizzata, cioè, secondo la pronuncia stessa, da territori «notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo». In secondo luogo, per il riconoscimento della competenza regionale per quanto riguarda la produzione agricola (anche in presenza) di colture transgeniche, così come già riconosciuto dalla sentenza della Corte n. 12/2004, consentendo ad ogni Regione di legiferare autonomamente e distintamente in materia, ancorché emergano da qui questioni di non poco rilievo, rispetto all’esercizio della competenza medesima, potendone derivare, come sua conseguenza “estrema”, possibili contaminazioni delle aree contigue a quelle della Regione che ha normato in ordine alla coesistenza tra diverse colture.

#### 4. La legislazione regionale in agricoltura: una complessità in movimento

Legislazione regionale che, a proposito di vecchio e nuovo in agricoltura, e con riferimento alla competenza esclusiva costituzionalmente riconosciuta, osservata in quest’ultimo decennio di riferimento, a partire dal d.lgs. n. 112/1998, si muove con un’oscillazione di fondo, sospesa tra le formule tradizionali, ma obbligata ad intervenire sul nuovo, manifestando una complessità in movimento, con una sorta di incertezza nel posizionamento identitario, che rimanda iconograficamente allo stupore dell’angelo nel famoso quadro di Paul Klee.

Una buona parte della legislazione regionale è connotata da un armamentario classico, legato a norme di incentivazione di attività e/o settori produttivi, a norme di disciplina (dalla raccolta di prodotti epigei, al calendario venatorio), mentre altrettanto tradizionale si conferma l’impianto legato ad una legislazione di settore (dall’apicoltura alla pesca, all’agricoltura biologica), oppure ad una legislazione generale, emanata sia per comporre organicamente la precedente normativa, sia per disciplinarne le modalità operative (come nel caso dell’agricoltura integrata). Inoltre, val la pena di rilevare come alcune delle norme regionali, anche di natura regolamentare, in alcuni casi, siano meramente esecutive di quelle comunitarie (regolarizzazione dei vigneti, ad esempio), mentre, in altri, manifestino un respiro programmatico ed un’autonomia di scelte nell’ambito degli indirizzi stabiliti dalle norme comunitarie (come nel caso dei Programmi di sviluppo rurale), a conferma non solo del sistema pluriordinamentale, di cui si è detto, ma anche delle dialettiche e degli intrecci che lo percorrono.

Emerge, tuttavia, anche in un quadro di norme di tradizionale imposta-

zione, quali quelle di promozione e valorizzazione, una particolare attenzione a fenomeni nuovi che connotano, in certa misura, emblematicamente, i processi economico-giuridici regionali: si pensi alla produzione tipica e/o di qualità da un lato, e, dall’altro, alla tutela di particolari beni storico-paesaggistici ed ambientali (alberi monumentali, prati stabili naturali) e/o alle risorse genetiche, nel tentativo di disegnare una “armoniosa” identità agro-alimentare-ambientale a livello territoriale.

Proprio attraverso questa dimensione integrata, la legislazione regionale cerca di andare oltre la settorialità agricola, affidando le proprie finalità ai sistemi complessi, quali i distretti rurali e/o agroalimentari, i sistemi turistici integrati, le strade del vino, i repertori regionali del patrimonio genetico e le reti di conservazione e sicurezza dello stesso.

Più in generale, tali profili della normativa regionale colgono i paradigmi nuovi dello sviluppo agricolo, che fanno riferimento alla politica comunitaria di sviluppo rurale, ovvero, plurale, territoriale ed integrato, rifacendosi, in particolar modo, all’impiego di strumenti negoziali e ampiamente concertati (Bruno, 2001).

Oltre alla categoria dello sviluppo rurale e delle sue interne nervature (agriturismo e turismo rurale, ad esempio), la legislazione regionale ha avviato un percorso che si dirama in direzione di alcuni altri rilevanti paradigmi dello sviluppo agricolo: la sicurezza alimentare, da un lato ed il contributo dell’agricoltura contro l’inquinamento ed alla produzione di energia, dall’altro.

La sicurezza alimentare viene, innanzitutto, disciplinata in modo trasversale e sistemico attraverso interventi per la sicurezza degli alimenti, l’informazione dei consumatori, la valorizzazione dell’origine e della qualità delle produzioni. In questo quadro, la nervatura più rilevante attiene alla disciplina regionale degli organismi geneticamente modificati, la cui tendenza può rinvenirsi, sostanzialmente, nel divieto di coltivazione di Ogm o, comunque, di disincentivarne la produzione mediante la contestuale agevolazione delle coltivazioni non transgeniche; il divieto e la somministrazione di Ogm nella ristorazione collettiva, l’imposizione dell’etichettatura, nonché il *favor* verso i processi di ricerca e di comunicazione pubblica.

Alla sicurezza alimentare, intesa come *safety food* (Goldoni e Sirsi, 2005; Trapè, 2005) si accompagnano, da un lato, l’adozione di marchi di qualità con indicazione di origine e, dall’altro, la realizzazione di centri di ricerca e rinnovazione.

Iniziative di lotta all’inquinamento sono state assunte da alcune legislazioni regionali, specie per quanto riguarda le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola e lo spandimento di acque reflue, manifestando, dunque, una consapevolezza rispetto ad un’agricoltura inquinante e non solo inquinata; mentre, dal lato inverso, per quel che riguarda, appunto, il contributo

dell'agricoltura alla riduzione dell'anidride carbonica, emerge una prima legislazione che finanzia, per questa finalità, la produzione di energia con biomasse, assumendo come destinatari dei finanziamenti sia Enti pubblici locali che piccole e medie imprese e loro consorzi (Lattanzi, 2008).

Dall'insieme di queste normative, legate allo sviluppo rurale, per un verso, ed alla produzione agroalimentare, per l'altro, sembra emergere una tendenza regionale motivata da un duplice ordine di competizione: una economica, sempre più serrata, che coinvolge, a livello internazionale i territori prima che gli Stati e, l'altra, giuridica, più squisitamente interna al sistema istituzionale italiano.

Dimensione competitiva di cui si è assunta consapevolezza, come dimostra la normativa finalizzata al sostenere, a livello generale, l'internazionalizzazione e la promozione dei prodotti e dei servizi regionali, attraverso apposite società, strutture amministrative (sportello unico), strumenti di coordinamento, ancorché, su questi aspetti, si registri la difficoltà di trovare una sintesi funzionale, sia tra le competenze in merito, che tra i molteplici organismi operanti (Mannozi, 2004).

Rispetto a questi processi in movimento, che esprimono una sorta di "complessità in cammino", sembra a noi ancora non del tutto adeguato il percorso regionale di tecnicizzazione degli Enti in agricoltura. Accanto, infatti, alla costituzione di uffici regionali dell'Agea, ad esempio, insistono, però, normative che ripropongono nella loro "forma" tradizionale i consorzi di bonifica, destinatari, in diversi casi, di misure finanziarie di sostegno per il risanamento finanziario.

Allo stesso tempo, meriterebbero un'attenta riflessione anche gli Enti di ricerca e sviluppo che, pur trasformati in Agenzia, sembrano attestarsi su un posizionamento incerto rispetto alla predominante fenomenologia "plurale" dell'agricoltura. In senso inverso, tuttavia, va segnalata l'esperienza regionale istitutiva del sistema integrato di servizi di sviluppo agricolo che, nel conservare in capo alla Regione i compiti di coordinamento e controllo, affida i compiti specialistici sia ai propri Enti strumentali, sia a centri e istituti di ricerca.

Dimensione "plurale" confermata dalla legislazione regionale (e dai regolamenti applicativi) sui boschi, da un lato, e sulle zone montane, dall'altro, oggetto di specifiche distinte misure. Ai primi si riconosce la valenza pubblica per le molteplici funzioni rivestite e si dispone l'utilizzazione per ognuna di esse all'interno di un quadro programmatico regionale, mentre, per le seconde, le finalità sottese alla normativa sono quelle, certamente, economico-ambientali, ma, nondimeno, di valorizzare le identità e le tradizioni culturali, garantendo l'accesso ai servizi pubblici essenziali e prevenendo, in questa direzione un apposito Fondo per la montagna.

Potrà, forse, apparire paradossale, ma è proprio su quest'ultimo terreno del recupero del ritardo delle zone montane e boschive che le Regioni esprimono una compiutezza identitaria, con una normativa in grado di valorizzare e promuovere la multifunzionalità forestale, nel tentativo di assicurare, al contempo, una coesione sociale, elemento distintivo nell'attuale fase di competizione globale. Piuttosto, un ulteriore passo in avanti, nella legislazione regionale, andrebbe compiuto in direzione della "agricoltura sociale", prima citata.

## **5. Alla ricerca dell'agricoltura ed una più avanzata interpretazione costituzionale**

Davanti a questa situazione in movimento, perlomeno agli occhi di un giurista, occorre, forse, mettersi in cammino alla "ricerca" dell'agricoltura, pur non perdendo di vista gli spazi costituzionali di riferimento, anzi, forse, proprio per questo.

In questo senso, è già significativo osservare che nei testi comunitari e nazionali il termine agricoltura, in molti casi, oggi, non compare nella sua individualità, ma è spesso sostituito da altre espressioni (come sistemi agroalimentari, sviluppo rurale o, ancor più recentemente, nel quadro finanziario della programmazione comunitaria 2007/2013, sviluppo compatibile), «così evidenziando l'affermarsi di una visione più generale che si espande in più direzioni: verso lo sviluppo produttivo integrato, la qualità e la sicurezza del consumatore, la gestione del territorio e dell'ambiente» (Desideri, 2004, p. 114).

Di più. Come si è detto in apertura, nella nuova normativa costituzionale, la materia "agricoltura" non è più esplicitamente riportata, ma ricondotta alla competenza delle Regioni in via residuale, dunque, generale e, pertanto, concepibile in una prospettiva integrata ed in espansione dello "sviluppo regionale locale", secondo un approccio innovativo e di forte impatto, promosso dalla politica regionale della Comunità europea (Desideri, 2004). Si tratterebbe, in sostanza, non tanto di un problema di incertezza sul confine della materia "agricoltura", ma se abbia senso cercare ancora dei confini o, perlomeno, negli stessi termini del passato (Desideri, 2004).

Certamente, stiamo assistendo alla "cedevolezza" del prodotto agricolo, che ha costituito il punto di riferimento dell'insieme delle norme agricole del Trattato di Roma (Germanò e Rook Basile, 2006) e, contemporaneamente, all'affermarsi, da un lato, della "centralità" del territorio, rispetto a quella dell'impresa e, dall'altro, della pluralità delle figure soggettive (non necessariamente imprenditoriali ed in rapporto non necessariamente produttivistico con la terra). A fronte, dunque, di una agricoltura "plurale" nelle fonti, nei

contenuti e nei soggetti e di una molteplicità delle sue definizioni legali (Costato, 2003), l'alternativa sembra essere tra una "riformulazione" dell'"agricoltura", legata alle novità introdotte dalla progressiva attuazione di un nuovo modello europeo di agricoltura (Bodiguel e Cardwell, 2006, 182), ed un riconoscimento, invece, come a noi pare, della "liquidità" (Bauman, 2006), anche del fenomeno agricolo, come portato della modernità.

Modernità, i cui aspetti sono anche legati ad un «diritto "mite" o flessibile [...nel quale] si alternano fonti scritte e fonti non scritte, fonti imposte dall'autorità e fonti che si accreditano spontaneamente, che si legittimano con le prassi interne ed internazionali, che si consolidano con convenzioni» (Alpa, 2006, p. 408), tanto che, significativamente, il pluralismo degli ordinamenti si afferma, appunto, come risposta alla frantumazione delle regole (Rossi, 2006).

In definitiva, dobbiamo imparare a convivere con un pluralismo definito, nel senso «che l'ampliamento o il restringimento della nozione di agricoltura riscontrabili dal confronto tra le diverse nozioni o definizioni hanno sempre rispecchiato aggregazioni diverse degli interessi da disciplinare e/o da promuovere, secondo quella pluralità di scopi che ciascun segmento della legislazione mira volta a volta a perseguire» (Jannarelli, 2006, p. 188).

In sostanza, se in questo quadro mobile un criterio unificante può trovarsi nella individuazione-definizione di agricoltura, al fine precipuo di un trattamento giuridico distintivo, esso non può che fare particolare riferimento al rapporto derivante tra dimensione agricola e spazio territoriale, all'interno del quale è ricompreso anche il fondo (Commissione CE, 1988), poiché esso consente di identificare le molteplici diversificazioni del fenomeno agricolo, dalla tutela delle risorse naturali alla biodiversità, dal patrimonio culturale all'ambiente rurale nel suo complesso; parametro ancor più significativo sol se si pensi che il territorio, essendo il contenitore delle risorse produttive stesse, valorizza l'identificazione tra prodotto e *milieu*, apportando un forte contributo alla competizione sui mercati. In conclusione, sono proprio le agricolture a valorizzare l'agricoltura nel suo complesso e nei suoi nuovi profili distintivi.

Orientamento, peraltro, supportato, sul piano costituzionale, da una più aggiornata ricostruzione interpretativa dell'art. 44 Cost., del quale le letture più attente hanno consentito di interpretare la formula «razionale sfruttamento del suolo» in chiave non solo produttivistica, come pure sembrerebbe desumersi dalla presenza del (poco opportuno, ma storicamente comprensibile) sostantivo "sfruttamento", ma anche nella prospettiva della tutela ambientale, con un'apertura in tal senso consentita dalla presenza dell'aggettivo "razionale" (Desideri, 1985, p. 301), fino a giungere ad una formulazione sostanziale che, capovolgendo la dizione letterale, può inten-

dersi come «ottimale utilizzazione del territorio» (Graziani, 1985, p. 316), nella sua accezione più complessiva.

È una lettura più avanzata della Costituzione, che, proprio per queste aperture ancora oggi possibili dimostra non solo tutta la sua validità, ma consente nuove e significative opportunità al sistema agroalimentare italiano.

---

## Sommario

### *Costituzione e agricoltura tra passato e presente*

*Il rapporto tra Costituzione ed agricoltura si muove ormai tra due parametri di riferimento: la multifunzionalità, da un lato, che esalta i nuovi rapporti tra città e campagna, rovesciandone il sistema di relazioni; il pluralismo delle fonti, dall'altro, che ha ribaltato la tradizionale gerarchia di riferimento giuridico.*

*Il lavoro concentra la sua attenzione su quest'ultimo profilo, osservando come la materia agricoltura abbia conosciuto sostanziali modifiche nel sistema delle competenze, verso il basso, con la legge costituzionale n. 3/2001 che ha disegnato un modello policentrico ed equiordinato, all'interno del quale, in virtù della cd. "clausola residuale", l'agricoltura è di competenza esclusiva delle Regioni.*

*Il sistema delle competenze ha conosciuto una seconda modifica, verso l'alto, con l'ordinamento comunitario, che ha avviato un modello agricolo "plurale". Si argomenta che sono i nuovi processi di sviluppo integrato del territorio a reclamare modelli differenziati e plurali di sviluppo.*

## Abstract

### *Constitution and Agriculture between Past and Present*

*Constitution and agriculture now interrelate between two fundamental parameters: the multifunctional principle on the one hand, with the emphasis on the new relations between town and country, and, on the other hand, the multiplicity of sources, overturning the traditional legal reference hierarchy.*

*The author concentrates on the latter aspect, noting the substantial changes in the system of jurisdictions in the field of agriculture, as came about with the radical modifications introduced with constitutional law n. 3/2001, providing for a multi-centre model with equal distribution of competences, within which agriculture comes under the sole jurisdiction of the regions.*

*The range of competences has also seen a second broad change with the EU system, a 'plural' model with manifold contents and agents, superseding both the inveterate productivity rationale and the traditional category of entrepreneur. The new integrated area development processes are seen to call for a differentiated range of development models.*

---

### Riferimenti bibliografici

- Albisinni F. (2004), *Diritto agrario territoriale*, Tellus, Roma.
- Albisinni F. (2004), «Profili istituzionali nel regolamento sull'aiuto unico e nel decreto di attuazione in Italia», *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2, pp. 35-82.
- Alpa G. (2006), *La cultura delle regole. Storia del diritto civile italiano*, Laterza, Bari-Roma.
- Bauman Z. (2006), *Modernità liquida*, Laterza, Bari-Roma.
- Bodiguel L., Cardwell M. (2006), «Nuove definizioni di "agricoltura" per un'agricoltura in evoluzione? Francia e Inghilterra a confronto», *Rivista di diritto agrario*, I, pp. 149-182.
- Bruno F. (2001), «Le convenzioni tra p.a. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente», *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 9-10, pp. 588-598.
- Buiatti M. (2004), *Le biotecnologie*, il Mulino, Bologna.
- Carmignani S. (2006), *Agricoltura e competenze regionali*, Giuffrè, Milano.
- Cassese S. (2001), «L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, pp. 601-650.
- Commissione CE (1988), *Il futuro del mondo rurale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio del 1988, Guce 501 def. del 29 luglio 1988, 15.
- Commissione Ue (2003), *Raccomandazione della Commissione del 23 luglio 2003 recante orientamenti per le strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche (2003/556/CE)*, par. 1.4.
- Costato L. (2003), *Trattato breve di diritto agrario comunitario*, III ed., Cedam, Padova.
- Costato L. (2004), *Corso di diritto agrario*, II ed., Giuffrè, Milano.
- De Benedictis M., De Filippis F. (1998), «L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione Europea», *La Questione Agraria*, 71, pp. 7-65.
- Desideri C. (1985), «Costituzione economica ed agricoltura», *Nuovo diritto agrario*, 3, pp. 301-307.
- Desideri C. (2004), «Oltre l'agricoltura: nuovi segnali dalle Regioni», *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 1, pp. 113-128.
- Di Iacovo F. (2003), «Il dibattito sulle aree rurali e sull'evoluzione delle reti di protezione», in Di Iacovo F. (a cura di), *Lo sviluppo sociale nelle aree rurali*, Franco Angeli, Milano, pp. 9-29.
- Germanò A. (2006), *Manuale di diritto agrario*, VI ed., Giappichelli, Torino.
- Germanò A., Rook Basile E. (2006), «Trattato di diritto privato dell'Unione

- europea», *Diritto agrario*, vol. XI, Utet, Torino.
- Goldoni M., Sirsi E. (2005), *Le regole del cibo*, Eds, Pisa.
- Graziani C.A. (1985), *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, *Nuovo diritto agrario*, 1, pp. 309-316.
- Graziani C.A. (2007), «Proprietà della terra e sviluppo rurale», *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 1, 65-94.
- Grossi P. (2006), «L'agricoltura e il suo diritto nell'età della globalizzazione, in Accademia nazionale agricoltura», *Annali*, CXXVI, pp. 24-29.
- Grossi P. (2008), «"Usi civici": una storia vivente», *Archivio Scialoja-Bolla*, pp. 11-18.
- Jannarelli A. (2006), «Pluralismo definitivo dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?», *Rivista di diritto agrario*, 2, pp. 183-203.
- Lattanzi P. (2008), *Agricoltura ed energia. L'impresa agricola nella filiera energetica*, Quodlibet, Macerata.
- Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna.
- Magni C., Costantini V. (2004), «Politiche di sviluppo rurale, multifunzionalità e beni pubblici: un tentativo di sistemazione», *QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 4, pp. 77-104.
- Mannozi S. (2004), *L'internazionalizzazione delle imprese tra Stato e Regioni*, in Issirfa-Cnr "M.S. Giannini", *Regioni e attività produttive*, 3, Giuffrè, Milano, pp. 35-36.
- Masini S. (2002), *Agricoltura e Regioni. Appunti sulla riforma costituzionale*, Tellus, Roma.
- Merlo M., Milocco E., Panting R., Virgoletti P. (1999), «La creazione di mercati per beni ricreativi-ambientali collegati ad agricoltura e foreste: un'indagine in Austria, Germania, Italia ed Olanda», *Rivista di economia agraria*, 4, p. 4.
- Mininni M. (2006), *Abitare il territorio e costruire paesaggi*, prefazione a Donadieu P., *Campagna urbana. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Donzelli, Roma, VIII, pp. VII-XLVIII.
- Morrone A. (2008), «Diritti collettivi e Costituzione», *Archivio Scialoja-Bolla*, pp. 29-58.
- Rook Basile E. (a cura di) (2006), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze nella competenza della materia agricoltura* (Atti del Convegno, Siena, 25-26 novembre 2005), Giuffrè, Milano.
- Rossi G. (2006), *Il gioco delle regole*, Adelphi, Milano.
- Savona P. (1997), «Stato sociale e nuova fase del capitalismo», in Arcelli M. (a cura di), *Globalizzazione dei mercati e orizzonti del capitalismo*, Laterza, Bari-Roma, pp. 17-32.
- Trapè I. (2005), «Alimentazione animale e tutela del consumatore nella disciplina comunitaria», *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 3, pp. 353-367.