

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

-

Quarterly Journal of Environmental Law

NUMERO 2 - 2016

MICHELE TROISI

*Annotazioni sulla tutela costituzionale dell'agroecologia: il problematico
inquadramento nell'attuale ripartizione delle competenze*



G. Giappichelli editore

MICHELE TROISI*

Annotazioni sulla tutela costituzionale dell'agroecologia: il problematico inquadramento nell'attuale ripartizione delle competenze

SOMMARIO: 1. *Premessa. L'attuale complessità del quadro competenziale.* – 2. *La Costituzione del 1948 e il concetto di agricoltura.* – 3. *L'evoluzione dell'agricoltura e la modifica costituzionale del 2001.* – 3.1 *Dalla multifunzionalità alla multidisciplinarietà.* – 3.2 *Il contributo della Corte costituzionale tra materie trasversali e criterio della prevalenza. L'ulteriore mortificazione dell'autonomia regionale.* – 4. *Il ruolo del territorio.* – 5. *Rilievi conclusivi. Il contributo dell'agroecologia per una nuova stagione tra centro e periferia.*

1. Premessa. L'attuale complessità del quadro competenziale

Una indagine sulla tutela apprestata dalla Costituzione italiana in relazione al moderno concetto di “agricoltura sostenibile” o “agroecologia” non è agevole, sotto più profili.

Innanzitutto, per le caratteristiche peculiari dell'oggetto della ricerca.

L'agroecologia è, infatti, una macroarea di ricerca scientifica, molto in espansione, la cui caratteristica emergente «è quella di una trans-disciplina, poiché essa integra vari dominî della conoscenza nel concetto di agroecosistema visto come sistema socio-ecologico»¹.

Al suo interno, infatti, converge una tale pluralità di discipline che il paesaggio che si mostra all'osservatore è quello di tante scienze diverse, non solo biofisiche/naturali ma anche – ed a pari titolo – sociali e umane: dall'agronomia all'ecologia, dalle scienze forestali alla patologia vegetale, dalle scienze animali (zoologiche e zootecniche) alla sociologia rurale, dall'economia agraria all'antropologia, dalle scienze dell'alimentazione alla filosofia e all'etica

* Ricercatore di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università del Salento.

¹ F. CAPORALI, *History and Development of Agroecology and Theory of Agroecosystems*, in M. MONTEDURO ET AL. (eds), *Law and Agroecology: A Transdisciplinary Dialogue*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2015, p. 26.

ambientale, etc. Tutte ruotano intorno al centro di gravità rappresentato (come si analizzerà in seguito) dai fenomeni rurali².

Si tratta, dunque, di una scienza innovativa, poichè ha il pregio «di rompere(re) le barriere tra scienze biofisiche e scienze sociali»³.

Ebbene, data questa sua intrinseca trans-disciplinarietà, l'agroecologia deve fare i conti con una Carta costituzionale che rappresenta, invece, la istituzionalizzazione di un approccio alla materia di tipo settoriale e divisionistico: settori come ambiente, agricoltura, alimentazione, sviluppo, pur essendo "mondi" ontologicamente interdipendenti, pur rappresentando realtà che si completano a vicenda, nella Carta fondamentale italiana e, di riflesso, nelle fonti *sub*-costituzionali, sono sempre stati divisi in quanto a competenza legislativa e, quindi, a disciplina.

Sia nella originaria formulazione del 1948, sia con la riforma del 2001, infatti, l'intero quadro dell'autonomia regionale e del rapporto tra lo Stato e le Regioni è stato organizzato attraverso la tecnica dell'enumerazione di materie.

Tale sistema, però, da un lato è foriero di perenne conflittualità tra i due enti dotati di potestà legislativa; dall'altro, si rivela del tutto insufficiente a cogliere in pieno la portata transdisciplinare di materie come l'agroecologia.

Peraltro, tale c.d. «"sistema delle etichette", a motivo della sua strutturale flessibilità e straordinaria apertura al mondo degli interessi (ed alle loro continuamente cangianti qualificazioni), naturalmente gioca a favore del

² M. MONTEDURO, *L'agroecologia come paradigma per una rivalutazione degli assetti fondiari collettivi: i fecondi nessi con il magistero giuridico di Paolo Grossi*, in *Archivio Scialoja-Boia*, 1/2017, pp. 6-7.

³ Così, recentemente, V. ANGEON ET AL., *Agroecology Theory, Controversy and Governance*, in H. OZIER-LAFONTAINE, HARRY, M. LESUEUR-JANNOYER (eds), *Agroecology and Global Change* (part of the *Sustainable Agriculture Reviews* book series – SARV, Vol. 14), Cham, Springer, 2014, p. 1, citato (e tradotto dall'originale inglese in italiano) da M. MONTEDURO, *L'agroecologia come paradigma*, cit. p. 8. Secondo l'A., peraltro, il *proprium* dell'agroecologia risiede nella circostanza che «non è una nuova disciplina scientifica che sostituisce le altre o si affianca ad esse sottraendo spazi in parte da una e in parte dall'altra; non è neppure di una somma algebrica di scienze. Se si vuole, la si potrebbe definire una meta-disciplina, la quale stabilisce un secondo livello di osservazione in cui le diverse discipline di primo livello possono incontrarsi e confrontare – mantenendoli – i diversi punti di vista. Il beneficio di questa piattaforma di secondo livello è dato dal fatto che la diversità culturale tra i settori accademici diviene un fattore trasformativo di coevoluzione, anziché una spinta regressiva all'isolamento, tra le diverse scienze».

soggetto politicamente più forte del rapporto, lo Stato»⁴. Non a caso, anche quando con la l. cost. n. 3/2001 era sembrato venir meno il caposaldo della supremazia statale e la scelta per la centralizzazione delle competenze che faceva dello Stato il riferimento pressoché unico delle politiche interne, col passare degli anni il giudice costituzionale, «nel tentativo di superare le problematiche connesse alle nuove attribuzioni di materie, non è riuscito a vedere orizzonte diverso dallo Stato come garanzia del funzionamento della Repubblica, in una logica di continuità con il passato»⁵ e di conseguente mortificazione delle potenzialità territoriali, così essenziali per l'agroecologia.

In ordine alla semplice identificazione delle materie oggetto di potestà legislativa esclusiva (c.d. residuale) delle Regioni, ad esempio, il Giudice delle Leggi, dal 2001, ha sempre proceduto dilatando le competenze esclusive dello Stato e concorrenti, piuttosto che identificando le materie residuali. Ma anche laddove lo ha fatto, ciò è avvenuto solo attraverso una progressiva restrizione dell'incidenza di altri interessi (e perciò di altre "materie"). Nessuna delle materie ricavate, perciò, si può dire che costituisca un ambito di intervento legislativo realmente riservato alle Regioni⁶.

La materia agricoltura, ad esempio, centrale all'interno dell'agroecologia, pur essendo stata esplicitamente identificata dalla Corte (come si avrà modo di analizzare) come materia di spettanza regionale, non è considerata una "vera" materia con confini certi e ben determinati, che possa dirsi pienamente affidata alla competenza generale delle Regioni, in maniera esclusiva. Essa risulta, al contrario, composta di vari "frammenti", incisi da altre competenze, come quelle esclusive dello Stato, in tema di "tutela della concorrenza" e di "tutela dell'ambiente", e come quelle c.d. concorrenti, relativamente alla "tutela della salute", al "governo del territorio" ed all'"alimentazione".

Pertanto, «l'interferenza e l'inestricabile intreccio con altri interessi e competenze» (così la Corte costituzionale nella sentenza n. 407/2002) fa sì che

⁴ A. RUGGERI, *Prospettive sul regionalismo in Italia. Nota minima su una questione controversa*, in *Le Regioni*, 1-2/2017, p. 111 ss., secondo il quale «non sta solo qui – com'è chiaro – la radice da cui si sono alimentati (e seguivano ad alimentarsi) i guasti, numerosi e rilevanti, a danno dell'autonomia, ma il sistema stesso ha costituito il terreno forse più fertile per la loro crescita e diffusione».

⁵ S. MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, *www.issirfa.gov*, 2013, p. 6.

⁶ F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie"*, cit., pp. 1202-1203.

possano ricorrere, nei segmenti o comparti dell'agricoltura, pluralità di titoli di legittimazione per interventi statali; essi, se soddisfano le esigenze di carattere unitario definite dallo Stato, incidono, però, nell'ambito di attribuzioni delle Regioni che, per la presenza di ulteriori esigenze locali, sono anch'esse pienamente legittimate a regolare l'attività economica primaria dell'agricoltura nell'area territoriale di propria competenza⁷.

L'identificazione di una tutela costituzionale per "l'agroecologia", dunque, deve fare i conti con la delicata fase di transizione che sta vivendo la "materia-agricoltura", dalla "vecchia" alla "nuova" versione del quadro costituzionale: come si avrà modo di analizzare, infatti, si è passati da una eccezionale e, per certi versi, giustificabile disciplina settoriale della materia, ad una formalizzazione di una visione "monofunzionale" dell'agricoltura, operata dal legislatore costituzionale della riforma, decisamente in contrasto con l'evoluzione, anche culturale, della materia.

2. La Costituzione del 1948 e il concetto di agricoltura

Ai tempi dell'Assemblea Costituente, non solo si era ben lontani dal prefigurarsi il concetto moderno di "agroecologia"; ma la stessa agricoltura era vista in modo profondamente limitato. Era ancora intimamente legata alla "produzione del bene"; non si contemplavano le esternalità positive di natura ecologica che la materia avrebbe potuto creare andando oltre la semplice produzione di alimenti.

Tale impostazione aveva trovato consacrazione nel dato letterale dell'art. 44 della Costituzione, il cui testo chiarisce che «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive».

Orbene, come è facile notare dal dato testuale, il fine primario della terra, soprattutto a causa del contesto storico-politico post-bellico in cui fu scritta la Carta costituzionale, era considerato quello di ottenere (con il suo

⁷ A. GERMANÒ, *La "materia" agricoltura nel sistema definito dell'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 194.

“*sfruttamento razionale*”) il maggior apporto produttivo dalla coltivazione dei terreni agricoli che potesse servire a soddisfare l'enorme fabbisogno nazionale.

Il fine dell'agricoltura era, dunque, quello della produzione dei beni.

Il contenuto dell'art. 117 della Costituzione, relativo alla ripartizione delle potestà legislative tra Stato e Regioni, rifletteva questa impostazione culturale del fenomeno agricolo. Era prevista una potestà legislativa concorrente Stato-Regioni (dove il compito del primo era quello di fissare i principi fondamentali, nel rispetto dei quali le Regioni avrebbero potuto legiferare nel dettaglio) in materie differenti quali “agricoltura e foreste”, “risorse idriche”, “artigianato”, “turismo e industria alberghiera”; nelle materie non nominate (tutela dell'ambiente, della salute, eccetera), invece, vi era una competenza esclusiva dello Stato.

Ciò aveva creato uno iato tra le varie parti del sistema agro-alimentare-ambientale che, partendo da una divaricazione delle competenze legislative, si era tradotto anche in una diversificazione amministrativa: l'esempio concreto di tutto ciò, era stato il d.lgs. n. 300/99 (“*Riforma dell'organizzazione del governo*”) che, nell'identificare la responsabilità di differenti amministrazioni centrali (relative a agricoltura, ambiente, attività produttive)⁸, acriticamente aveva aperto la strada alla frantumazione della materia agricoltura.

Eppure, è interessante notare come, dapprima con la legge n. 382 del 1975 e poi con il d.p.r. n. 616/1977, fossero state trasferite alle Regioni una serie di funzioni relative ad attività e produzione agricola, collegando alla materia agricoltura una serie di interventi strumentali, complementari ed affini a quelli che incidono sulla sola produzione dei prodotti agricoli: l'art. 50, infatti, trasferiva alle Regioni le funzioni amministrative dello Stato nelle materie «fiere e mercati», «turismo e industria alberghiera», «agricoltura e foreste», come «materie», si badi bene, «attinenti allo sviluppo economico delle rispettive popolazioni».

La Corte costituzionale, invece, dal canto suo, aveva reagito accentuando l'isolamento dell'agricoltura dalle altre materie, attribuendo ad essa un significato meramente oggettivo, quale fenomeno produttivo, negando l'utilizzabilità di criteri strumentali e finalistici: venivano così contrapposti, al

⁸ Con tale atto venivano istituzionalizzate le differenti competenze dei dicasteri governativi. In particolari, per ciò che rileva alla presente ricerca, venivano creati: Ministero delle attività produttive; Ministero delle politiche agricole e forestali; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero dei beni e delle attività culturali.

concetto di *agricoltura-produzione*, quelli di *agricoltura-mercato* e *agricoltura-ambiente* che restavano saldamente, in nome di un interesse nazionale, insuscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale⁹.

Valga tra tutte la sentenza n. 994/1988, nella quale la Corte separava, dagli interventi in materia di agricoltura (intesa come “produzione di beni”, riservati alle Regioni), quelli «di interesse nazionale (...) che si caratterizzano, sotto il profilo oggettivo, per avere una diretta influenza o incidenza sui termini costitutivi del mercato stesso, quali la domanda e l’offerta, i prezzi, i costi di produzione e così via e, sotto il profilo funzionale, per la stretta correlazione che li lega alla programmazione nazionale e, in generale, agli interessi che sorreggono quest’ultima»¹⁰.

La Corte, in definitiva, aveva finito per bloccare possibili “fughe in avanti” della materia: l’agricoltura aveva a che fare con la (sola) produzione dei beni; (solo) su questo limitato campo le Regioni avevano titolo per legiferare (nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato).

3. *L’evoluzione dell’agricoltura e la modifica costituzionale del 2001*

Sul finire del ventesimo secolo, il concetto stesso di agricoltura subisce un palese stravolgimento, causato dal susseguirsi di due fenomeni, uno “culturale” ed uno legislativo.

L’evoluzione “culturale” della materia è inevitabile: ci si rende sempre più conto che l’attività agricola è talmente ampia, intercetta una tale quantità di bisogni, postula una serie di doveri, che non può più restare “costretta” nella semplice “produzione di beni”.

La *multifunzionalità* dell’agricoltura, in effetti, è un dato di fatto costitutivo della materia stessa: la produzione dei beni alimentari è coronata dalla sostenibilità dei processi produttivi, dalla salubrità degli alimenti, dalla tutela del benessere degli animali, dalla tutela del paesaggio.

Di conseguenza, lo stesso art. 44 della Costituzione (che, *prima facie*, aveva avuto una interpretazione letterale limitante per l’agricoltura) subisce una attualizzazione che lo emancipa dalle problematiche del periodo storico in cui era stato scritto. In tale ottica, il «razionale sfruttamento del suolo», di cui fa

⁹ A. GERMANÒ, *La “materia” agricoltura*, cit., p. 194.

¹⁰ Così Corte Cost., sent. n. 994/1988. In commento si veda P. CARROZZA, *L’ambito costituzionale della “agricoltura e foreste” e la produzione di mangimi*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, p. 19 ss.

menzione l'articolo, non è più interpretato nel solo aspetto produttivistico; al contrario, per *suolo* si intende il sistema comprensivo del territorio nella sua interezza, *in primis* il paesaggio, in coerenza con quanto disposto dall'art 9 della Costituzione: la produzione agricola, dunque, non è fine a sé stessa, ma deve essere compatibile con la tutela ambientale del territorio, nell'ottica della produzione di risorse per le generazioni presenti e della loro conservazione per le future.

Il secondo fenomeno che contribuisce a stravolgere il concetto di agricoltura è quello legislativo: nel 2001 avviene la modifica costituzionale più significativa dalla nascita della nostra Carta. Essa rivoluziona i rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali, introducendo il principio guida di sussidiarietà come punto di partenza per una ridefinizione dei rapporti tra i due enti dotati di potestà legislativa.

Ciò introduce delle novità anche nella materia "agricoltura e foreste", che scompare dal nuovo art. 117 Cost.

Poiché, però, accanto alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e quella concorrente, la legge cost. n. 3/2001 istituisce una potestà legislativa esclusiva delle Regioni di tipo residuale, il primo problema che si pone la dottrina è se la materia agricoltura sia collocabile nell'alveo regionale¹¹.

In realtà, la risposta positiva non è immediata; per non poco tempo, si ritiene infatti che l'innominata "vecchia" materia agricoltura, anziché passare nella potestà legislativa delle Regioni, si sia sgretolata, frantumata in altre materie nominate nell'art. 117 Cost¹². La questione era ed è, quindi, intimamente collegata al significato da attribuire al termine agricoltura, nonché alla ricognizione che occorre fare sui "confini" della materia, dei contenuti e degli oggetti che la compongono¹³.

Orbene, è difficile dubitare del fatto che la materia agricoltura rientrasse ormai a pieno titolo nel sistema dell'ordinamento giuridico italiano pre-2001: in

¹¹ Sulle conseguenze negative della mancanza di un catalogo delle competenze nominate delle Regioni, si veda tra tutti S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.

¹² A. JANNARELLI, *L'agricoltura tra materia e funzione: contributo all'analisi del nuovo art. 117 Cost.*, in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 82 ss.

¹³ C. LOSAVIO, *La competenza legislativa residuale delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale: il caso dell'agricoltura*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, II, Giuffrè, Milano, 2012, p. 326.

effetti, il legislatore costituzionale del 2001 ha avuto dinanzi a sé, nel momento in cui era in procinto di individuare le varie materie, tutta una serie di legislazioni nazionali e comunitarie che disciplinavano l'agricoltura come materia a sé stante. Per questo, il silenzio del nuovo art. 117 Cost. sul tema non può significare che la vecchia materia "agricoltura e foreste" si sia disintegrata in altre materie, nominate o innominate; al contrario, in applicazione del *criterio storico-normativo*¹⁴, ciò significava e significa, semmai, che tale materia ormai "esisteva" ed "esiste" nel sistema: di conseguenza, la materia agricoltura nel suo *continuum* con il passato, ha semplicemente fatto "un salto di qualità" da materia concorrente, a materia riservata in via esclusiva alle Regioni¹⁵.

Peraltro, la stessa Corte costituzionale sposa questa interpretazione "continuista" nella sentenza n. 12/2004. Si tratta uno dei rari casi¹⁶ in cui il Giudice delle Leggi ha individuato, espressamente e senza riserva, l'esistenza di una materia che fuoriesce dagli elenchi dei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.¹⁷ (che elencano, appunto, le materie di competenza statale e concorrente): «la materia agricoltura configura una competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza statale».

L'agricoltura, dunque, è materia affidata alle Regioni.

Ma "quale" agricoltura? Quella "monofunzionale" tipica del 1948, o quella "multifunzionale" che valorizza i plurimi profili ad essa connessi? È una questione fondamentale che occorre affrontare.

3.1 Dalla multifunzionalità alla multidisciplinarietà

¹⁴ Secondo S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 122, tale criterio rappresenta «la tecnica interpretativa che implica la fedeltà al testo costituzionale e che, nel caso di enumerazioni di materie, evita l'indebito spostamento di oggetti a favore dello Stato e salvaguarda i poteri legislativi regionali».

¹⁵ A. GERMANÒ, *La "materia" agricoltura nel sistema definito dell'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 140 ss.

¹⁶ Infatti, l'opinione della Corte sul punto è sempre stata orientata nel senso di una «impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi precedenti» (sentenza n. 370/2007).

¹⁷ R. TARCHI, *Agricoltura e ambiente*, in E. ROOK BASILE (a cura di), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 80.

Una volta “conquistata” la competenza esclusiva in una materia significativa come l'agricoltura, il legislatore regionale ha dovuto, però, ben presto rendersi che si tratta di un campo destinato ad incrociarsi con settori differenti, che interferiscono con l'agricoltura stessa, le cui competenze legislative non sono univoche¹⁸.

L'agricoltura, infatti, si estrinseca in attività che, se svolte razionalmente, producono esternalità positive per l'ambiente; se svolte irrazionalmente, determinano esternalità negative; non solo, ma la produzione agricola è destinata al mercato alimentare che pretende cibi sani e genuini.

È palese, dunque, che l'agricoltura sia un settore profondamente soggetto, per sua stessa natura, all'interferenza di altri settori materiali.

Analizzando (seppur sinteticamente) quelli previsti dalla nostra Carta costituzionale, emergono i seguenti:

I) La *tutela della concorrenza*, che il comma 2 lett. e) del riformato art. 117 Cost., affida allo Stato in via esclusiva.

Proprio perché l'agricoltura non è solo produzione del bene, ma anche commercializzazione dello stesso, si pone il problema dell'allocazione dei prodotti agricoli.

La materia “commercio”, non rientrando tra gli elenchi del secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost., è fatta rientrare tra le materie di competenza esclusiva delle Regioni.

La questione è, però, più complessa e rientra, appunto, nella delicata *tutela della concorrenza* che spetta allo Stato garantire: in un settore come il “mercato”, infatti, intriso di normativa comunitaria, il legislatore costituzionale della riforma ha tenuto a precisare che i diritti soggettivi di carattere economico non potevano essere regolati dalla legislazione regionale, per sua natura territorialmente localizzata.

Al contrario, lo Stato ha, da una siffatta competenza, un'amplissima capacità di invasione di campo.

Anche per questo la Corte costituzionale ha sempre tenuto distinto il momento della produzione del bene da quello dei prezzi e del mercato, per sua natura necessitante di norme sulla parità di accesso, dalle regole di concorrenza,

¹⁸ Sul rapporto tra le materie elencate dal nuovo art. 117 Cost., si veda, tra gli altri, A. D'ATENA (a cura di), *Interferenze ed intrecci tra materie e competenze legislative*, in ID. (a cura di), *Regioni e attività produttive*, vol. V (*Rapporto sulla legislazione e sulla spesa*), Giuffrè, Milano, 2007, p. 59 ss.

dalla circolazione delle informazioni. La *tutela della concorrenza*, in pratica, è intesa dalla Corte in quella «accezione dinamica» che attribuisce allo Stato il titolo per disporre tutti gli interventi che abbiano «rilevanza macroeconomica» (sent. n. 14/2004).

II) La *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, che la novella del 2001 attribuisce alla competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma *lett. s)* Cost¹⁹.

L'ambiente è un valore che trasversalmente impregna tutto l'esercizio dell'attività di produzione agricola²⁰, perché, come analizzato, solo con il «razionale sfruttamento del suolo», come impone l'art. 44 Cost., è possibile garantire la salvezza del terreno da fenomeni negativi quali il degrado e l'erosione. Dal “modo” di fare agricoltura, possono nascere esternalità positive o negative per l'ambiente, inteso come aria, flora, fauna, suolo, ma anche “conservazione di luoghi”.

Trattasi della materia che, come è facile immaginare, ha maggiori interferenze con l'agricoltura, specie per la sua intrinseca “trasversalità”, come si argomenterà tra breve.

III) Il *governo del territorio*, che l'art. 117 Cost., terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente. Ebbene, il legame tra attività agricola, considerata anche come attività produttiva, ed il territorio è *in re ipsa*, dal momento che «lo sviluppo economico è anch'esso elemento di caratterizzazione e di trasformazione del territorio, considerato non come mera sede di vita di una comunità, ma come dimensione individuatrice e identificatrice della comunità stessa»²¹. Ma il legame è significativo anche perché *governo del territorio* e agricoltura hanno la comune missione di salvaguardare la particolare vocazione di ogni “porzione rurale” esistente nel territorio del Paese: una conservazione che non è solo “materiale”, ma è rivolta

¹⁹ Sul rapporto tra agricoltura e ambiente specie dopo la riforma costituzionale del 2001, si veda, tra la sterminata bibliografia, si veda: B. CARAVITA, *Il diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005; G. GALLONI, *L'incontro tra agricoltura e ambiente: fondamenti costituzionali*, in G. GALLONI - C. TAROLO - C. DONNHAUSER (a cura di), *Agricoltura e ambiente. Il cambiamento di rotta della nuova PAC e la sua attuazione in Italia*, Pirola, Milano, 1995, p. 27; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012.

²⁰ S. GRASSI, *Agricoltura e tutela dell'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 39 ss.

²¹ M. NIGRO, *Il governo locale*, Bulzoni, Roma, 1980.

anche al profilo demografico, al turismo rurale, alla stessa (già citata) tutela dell'ambiente.

Significativa (anche perché in controtendenza rispetto ad una giurisprudenza che, come si vedrà, tende a privilegiare la competenza statale) è, in argomento, la sentenza n. 96/2012 della Corte costituzionale, in materia di agriturismo. In tale occasione, rigettando la censura statale basata sulla violazione dell'art. 3 Cost. avverso la normativa della Regione Umbria che aveva previsto la possibilità di utilizzare per l'attività agrituristica soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della normativa medesima, la Corte ha validato la scelta regionale consistente nella fissazione di un limite cronologico certo allo scopo di consentire e promuovere l'utilizzazione per attività agrituristiche dell'ingente patrimonio edilizio esistente nelle campagne umbre, in parte fatiscente e in rovina, il cui recupero viene incentivato in diversi modi. E pertanto, la normativa entra a far parte della materia "*governo del territorio*" e non è manifestamente irragionevole «in quanto obbedisce ad una scelta di politica legislativa di particolare rigidità, compatibile tuttavia con la finalità di una razionale disciplina del territorio agricolo».

IV) L'"*alimentazione*", altra materia che la novella del 2001 attribuisce alla potestà legislativa concorrente: ebbene, in questo caso l'interferenza con l'agricoltura diviene evidentissima, posto che quest'ultima è destinata a sfociare in prodotti alimentari²².

Peraltro, tale aspetto è particolarmente significativo se si tiene presente come ormai, da parte della popolazione urbana, è facilmente rinvenibile una diffusa domanda "orientata" di prodotti alimentari: quei prodotti, cioè, la cui qualità sia strettamente legata a quei valori materiali ed immateriali (culturali, tradizionali, storici) dei territori di produzione²³.

D'altronde, la definizione comunitaria di alimentazione è oggettivamente onnicomprensiva, capace di abbracciare tutta la filiera della produzione, della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti

²² Per una rilettura dell'interconnessione tra agricoltura ed alimentazione, si veda, tra gli altri: M. BENOZZO, *Alimentazione: una materia trasversale*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regioni e attività produttive*, vol. 5 (*Rapporto sulla legislazione e sulla spesa*), Giuffrè, Milano, 2007, p. 107 ss.; E. CRISTIANI, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 11.

²³ G. MAROTTA, *L'agroalimentare del Mezzogiorno di fronte alle sfide dei mercati e della società*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2006, p. 127.

agricoli²⁴: il regolamento 178/2002, istitutivo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, chiarisce che (12° *considerando*) «la sicurezza degli alimenti impone di considerare tutti gli aspetti della catena di produzione alimentare come un unico processo, a partire dalla produzione primaria, passando per la produzione di mangimi, fino alla vendita o erogazione di alimenti al consumatore inclusa».

V) La *tutela della salute*, anch'essa materia di potestà legislativa concorrente.

In effetti, poiché i prodotti agricoli, in quanto destinati all'alimentazione di uomini e animali, devono essere sani, l'interferenza tra la disciplina della tutela della salute e quella dell'agricoltura risulta difficilmente contestabile²⁵.

Alla luce di questo breve *excursus*, appare evidente come l'agricoltura, pur essendo materia di potestà legislativa esclusiva della Regione, possa essere notevolmente condizionata da norme statali con una variabile intensità prescrittiva: infatti, la disciplina regionale della materia *de qua*, o si trova a cedere di fronte alla disciplina statale nei casi di competenza esclusiva dello Stato (concorrenza, tutela dell'ambiente), o deve rispettare i principi fondamentali stabiliti dallo Stato nei casi di sua competenza concorrente (gestione del territorio, alimentazione e sanità).

Una conferma arriva proprio dalla giurisprudenza costituzionale, dove ogni sentenza mette «emblematicamente in evidenza come, nel ginepraio delle competenze, l'intervento statale di varia forma ed incisività, possa trovare comunque spazio, ancorché la materia si presenti come materia di competenza cosiddetta esclusiva o piena regionale (art. 117, comma 4, Cost.)»²⁶.

Valgano per tutti gli esempi di due decisioni della Corte costituzionale.

²⁴ A. GERMANÒ, *La "materia" agricoltura nel sistema definito dell'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 169.

²⁵ Sul diritto alla salute la letteratura giuridica è molto ampia. Ai fini del presente lavoro, si veda: B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, in *Diritto e società*, 1984; L. CHIEFFI (a cura di), *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio. Profili di ordine etico, giuridico ed economico*, Giappichelli, Torino, 2003; M. COCCONI, *Il diritto alla tutela della salute*, Cedam, Padova, 1998; M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e società*, 1980, p. 769 ss.; D. MORANA, *Diritto costituzionale alla salute. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014; R. NANIA, *Agricoltura e tutela della salute*, in E. ROOK BASILE (a cura di), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 120 ss.

²⁶ M. MALO, *Baricentro regionale in materia di turismo*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regioni e attività produttive*, cit., p. 152 ss.

A) La sentenza n. 116 del 2006 relativa alla normativa sugli organismi geneticamente modificati²⁷. L'economia di questo contributo impedisce di ripercorrere i dibattiti sugli OGM; ci si limita a ricordare che, in materia, sussiste una fitta maglia di disposizioni comunitarie che consentono margini di manovra ai legislatori locali, sulla base del principio di precauzione.

Ebbene, in Italia il d.l. n. 279/2004 e la relativa legge di conversione n. 5/2005 avevano da subito sollevato dubbi in merito alla competenza dello Stato ad adottarli, visto il nuovo quadro di competenze delineato dalla riforma del 2001. È, infatti, difficilmente contestabile che l'intero decreto legge vertesse su una materia, l'agricoltura, di competenza esclusiva delle Regioni.

La Corte, in replica alle doglianze mosse sul punto da alcune Regioni, oltre a ribadire (come chiarito nella sent. n. 12/2004) che «la produzione di vegetali e animali destinati all'alimentazione» rappresenta il “nocciolo duro” della materia agricoltura, “distribuisce” il delicato settore oggetto del contendere tra livelli di competenza differenti: se la parte del decreto legge che implicitamente ribadisce la liceità dell'utilizzazione in agricoltura degli OGM è espressione della competenza esclusiva dello Stato nella materia “tutela dell'ambiente” e della competenza concorrente nella materia “tutela della salute”, gli aspetti relativi alla (semplice) coltivazione rientrano, a tutti gli effetti, nella “produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione” e, dunque, alla competenza esclusiva delle Regioni in materia di agricoltura²⁸.

Il Giudice delle Leggi, dunque, laddove avrebbe potuto ricondurre ad unità la materia, ne conferma, invece, la segmentazione in ragione delle differenti competenze.

B) La sentenza n. 339 del 2007, in materia di agriturismo²⁹.

Tale decisione non rileva tanto perché la Corte, accogliendo le doglianze regionali, dichiara l'illegittimità di numerose disposizioni della legge n. 96/2006, proprio perché lesive della competenza residuale delle Regioni in materia di agricoltura e turismo; al contrario, è interessante perché il Giudice

²⁷ Su cui si veda P. BORGHI, *Colture geneticamente modificate, ordinamenti e competenze: problemi di coesistenza*, in *Le Regioni*, 2006, p. 961 ss.

²⁸ P. MILAZZO, *Alcune questioni di interesse costituzionale in materia di organismi geneticamente modificati in agricoltura (a proposito del d.lg. n. 479/2004 sulla coesistenza fra le forme di agricoltura)*, in *Diritto pubblico*, 2005, p. 250 ss.

²⁹ Su cui si veda N. LUCIFERO, *La legge statale sull'agriturismo a fronte del vaglio di legittimità della Corte costituzionale. Nota a sent. Cort. Cost. 12 ottobre 2007 n. 339*, in *Giur.it.*, 2008, p. 834 ss.

delle Leggi approfitta dell'occasione per specificare che la potestà residuale non è di per sé sufficiente ad evitare interventi legislativi da parte dello Stato.

L'attività agrituristica, infatti, secondo la Corte, «seppure in via immediata, rientra nelle materie agricoltura e turismo di competenza residuale delle Regioni, interferisce tuttavia con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato». Di conseguenza, nella stessa sentenza, le norme sulle modalità di produzione, preparazione e confezionamento degli alimenti consumati nelle strutture agrituristiche sono salvate dall'illegittimità, perché fatte rientrare dalla Corte nell'ambito della materia “tutela della salute” e quindi espressione di principi fondamentali, di competenza del legislatore statale; al contrario, vengono dichiarate incostituzionali alcune norme della legge impugnata, tipo quelle sull'autorizzazione all'uso della cucina domestica e sul requisito di abitabilità dei locali destinati ad accogliere al massimo dieci posti, non perché relative alle materie agricoltura e turismo, ma in quanto norme eccessivamente di dettaglio nella materia concorrente “tutela della salute” (ove ci si sarebbe dovuti limitare a fissare i principi fondamentali).

Non viene ritenuta illegittima, infine, la norma che introduce l'obbligo per le Regioni di inviare annualmente al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali una relazione sintetica sullo stato dell'agriturismo nel territorio di propria competenza, integrata dai dati sul settore e eventuali disposizioni emanate in materia, perché ritenuta dalla Corte espressione di quella potestà legislativa esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera r) Cost, in materia di «*coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale e regionale*» (corsivi aggiunti).

Alla luce di tutto ciò, si può quindi tornare all'interrogativo formulato nel paragrafo precedente: “quale” agricoltura è attribuita in via esclusiva alle Regioni dalla novellata Carta costituzionale?

La scelta del legislatore costituzionale, infatti, fatta di interferenze tra materie aventi competenze differenti, è sintomatica di un'adesione ad una impostazione squisitamente settoriale e decisamente anacronistica del fenomeno agricolo, perché non tiene conto della sua intrinseca multifunzionalità, data dai legami e dai rapporti inscindibili tra agricoltura e ambiente e tra produzione agricola e prodotti agroalimentari; nessi che ampliavano ed ampliano i confini dell'agricoltura, della sua lettura e della sua regolamentazione verso quella

figura di “agro-ecologia” che appare più in sintonia anche con il quadro comunitario.

Sotto questo profilo la modifica costituzionale appare, dunque, incoerente rispetto all'evoluzione del settore. Essa, in pratica, anziché cercare di ridurlo, acuisce questo iato tra le varie parti del sistema agro-alimentare-ambientale, creando una divaricazione tra i vari soggetti (seppur, ora, formalmente) equiordinati in ordine alle competenze legislative.

La stessa Corte costituzionale, pur in presenza della modifica costituzionale, continua a non discostarsi dalla sua giurisprudenza pre-riforma e, come analizzato, individua il nucleo essenziale della materia agricoltura nella «produzione di vegetali e animali destinati all'alimentazione» (sentenza n. 12/2004, poi ripresa nella sent. n. 116/2006). Ma la presenza di questo “nocciolo duro”, se da un lato ha garantito alla materia una relativa stabilità, scongiurando (come si diceva in precedenza) il rischio di un assorbimento dell'agricoltura in altri settori, finisce per identificare i confini della materia stessa, limitandone di molto le potenzialità³⁰.

L'agricoltura, infatti, è molto più complessa del solo fenomeno produttivo di base.

Il Giudice delle Leggi, con una tale definizione, sembra aver trascurato del tutto quel processo di progressiva complessità e ampiezza che ha conosciuto il fenomeno agricolo nei suoi profili economico-funzionali: in particolare, il legame profondo con il territorio rurale e con le risorse ambientali e culturali in esso presenti.

Al contrario, secondo la dottrina più accorta³¹, ormai concetti quali «diversificazione, multifunzionalità, pluriattività, territorialità e plurisoggettività rappresentano i nuovi paradigmi dei processi agricoli che rimodulano e rimodellano l'agricoltura ben al di là delle sue tradizionali coordinate».

L'agricoltura non è più finalizzata al perseguimento di interessi di natura esclusivamente economica, ma si sposa con altre tematiche quali la

³⁰ C. LOSAVIO, *La competenza legislativa residuale delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale: il caso dell'agricoltura*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., p. 337.

³¹ F. ADORNATO, *Agricoltura plurale e poteri regionali*, in Issirfa - CNR, *Regioni e attività produttive*, vol. 5, (*Rapporto sulla legislazione e sulla spesa*), Giuffrè, Milano, 2007, p. 72.

biodiversità, la sostenibilità della produzione, la salvaguardia del patrimonio storico e culturale degli spazi rurali.

Invece, con questa segmentazione della disciplina agricola in più livelli istituzionali, il legislatore della riforma del 2001 offre, al difficile problema della tutela della *multifunzionalità* dell'agricoltura, la deludente soluzione della *multidisciplinarietà* della stessa: la conseguente incertezza relativa al regime delle attribuzioni, concretamente, mortifica la portata *pleno sensu* dell'agricoltura, che viene così frazionata nelle diverse materie ad essa ontologicamente connesse e lascia alle Regioni la sola fase della produzione del bene.

Esattamente come avveniva prima della riforma del 2001.

3.2 Il contributo della Corte costituzionale tra materie trasversali e criterio della prevalenza. L'ulteriore mortificazione dell'autonomia regionale

Alla complessità descritta ha provato a porre rimedio la Corte costituzionale nella sua costante operazione di “smaterializzazione della materia”³²: resasi conto dell'eccessiva rigidità degli elenchi previsti nell'art. 117 Cost. e, soprattutto, della «carezza di strumenti adeguati a far sì che Stato e Regioni potessero riconoscere vicendevolmente la corretta esplicazione della potestà legislativa, la Corte ha messo alcune *pezze*»³³ (corsivi aggiunti).

Il Giudice delle Leggi, infatti, ha innanzitutto provato ad innescare dinamiche attributive caratterizzate da un tasso di elasticità decisamente superiore rispetto al mero dato letterale, andando dunque oltre il formale concetto “materia”: «non tutti gli ambiti materiali», chiarisce esplicitamente, «specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto» (sent. n. 407/2002).

Tale operazione della Corte, ha però portato ad una ulteriore confusione del quadro competenziale che si è non di rado tradotta in un “rigurgito centralista”³⁴ che ha mortificato l'autonomia regionale: del resto, fin da subito

³² F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie*, Giuffrè, Milano, 2006.

³³ Così, E. MALFATTI, *Le Regioni e gli Enti locali*, in F. DAL CANTO - E. MALFATTI - S. PANIZZA - A. PERTICI - E. ROSSI (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 545.

³⁴ S. MANGIAMELI, *Introduzione*, in *Osservatorio sulla legislazione, Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stati, Regioni e Unione Europea*, II, Roma, Camera dei Deputati, 2010, p. 8.

parte della dottrina aveva previsto che tale “smaterializzazione” avrebbe portato inevitabilmente «su un piano inclinato che agevola lo scivolamento di “materiali” dai campi regionali a quello dello Stato, mentre rende faticoso, in salita, il passaggio dalla mano statale a quella regionale»³⁵.

In tal senso, le c.d. materie trasversali³⁶, rappresentano un tipico strumento utilizzato dalla Corte per andare oltre lo schema dell'art. 117 Cost. Esse rappresentano quei settori della legislazione in cui l'individuazione della fonte competente non dipende dalla ricerca di una materia in senso tecnico all'interno degli elenchi dell'art. 117 Cost., ma dal perseguimento di un interesse di rilevanza nazionale che viene a sovrapporsi agli interessi che la Costituzione affida al legislatore regionale³⁷.

Tali materie, in definitiva, attraversano la ripartizione delle competenze fissate dall'art. 117 Cost. e condizionano la legislazione di altri settori appartenenti alla competenza concorrente o residuale delle Regioni.

Tale passaggio ha delle ricadute significative proprio nei settori che interessano l'agroecologia, di cui la Corte ha, pronuncia dopo pronuncia, polverizzato i perimetri.

I «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»³⁸ (corsivi aggiunti), ad esempio, la cui determinazione l'art. 117, secondo comma, lett. m) attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, costituiscono un criterio per l'armonizzazione delle condizioni basiche dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. Ebbene, proprio per questa particolare funzione, secondo la Corte essi «non indicano una materia in senso stretto, ma una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie» (sent. n. 282/2002),

³⁵ A. RUGGERI, *Le Costituzioni passano, ma la giurisprudenza....resta*, in www.federalismi.it, 2004.

³⁶ In argomento, tra la sterminata dottrina, per una prima ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, si segnala G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. ZANON - A. CONCARO (a cura di), *Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 181 ss.

³⁷ F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*, cit., p. 1210.

³⁸ In argomento, tra i primi: M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002, p. 346 ss.; C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117 co. 2, lett m) Cost)*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 892 ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della formazione, diritti fondamentali*, in www.giurcost.org.

quindi una materia trasversale capace di invadere altri ambiti non espressamente riservati allo Stato stesso.

Ma è soprattutto in riferimento alla complessa tematica ambientale che la Corte ha più volte utilizzato questa strada.

Il Giudice delle Leggi, infatti, non ritiene che possa identificarsi una «materia in senso tecnico qualificabile come *tutela dell'ambiente*, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacchè al contrario essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. È agevole ricavare una considerazione dell'ambiente come *valore costituzionalmente protetto*, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sent. n. 407/2002).

Lo stesso percorso interpretativo viene compiuto dalla Corte in ordine a materie quali la (citata) “tutela della concorrenza” (si veda la sentenza n. 14/2004), la “tutela dei beni culturali” (sentenza n. 232/2005).

Oltre alle materie trasversali, occorre sottolineare le molteplici e diverse tecniche elaborate dal Giudice delle leggi, in deroga alla previsione dell'art. 117 Cost, per delimitare la discrezionalità del legislatore regionale e far prevalere le ragioni della garanzia dei diritti su quelle dell'autonomia³⁹.

È il caso del “*criterio della prevalenza della materia*”, per il quale una volta accertata, in una determinata materia, il “nucleo essenziale” della disciplina contesa, ossia la competenza legislativa prevalente, essa “attrae” anche le eventuali norme di contorno.

Un esempio di applicazione di tale ultimo criterio è rappresentato dalla sentenza n. 368/2008, particolarmente significativa perché relativa al rapporto tra il tema della denominazione dei vini e l'agricoltura.

La questione aveva ad oggetto l'art. 1 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 24/2007 che prevedeva che «*la denominazione “Tocai Friulano”, patrimonio della vitivinicoltura regionale ormai da secoli, può continuare ad essere utilizzata dai produttori vitivinicoli della Regione Friuli-*

³⁹ M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Aracne, Roma, 2012, p. 184; A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2011, p. 1461.

Venezia Giulia (...) per designare il vino, derivante dall'omonimo vitigno, che viene commercializzato all'interno del territorio italiano»⁴⁰ (corsivi aggiunti).

Ad opinione della Corte, «l'incidenza della disciplina del segno con il quale è commercializzato il vino su una molteplicità di interessi eccedenti la materia "agricoltura"» è tanto evidente, quanto, peraltro, fondata su costante orientamento della Corte di giustizia delle Comunità europee: il giudice comunitario ha, in particolare, sottolineato che la «normativa comunitaria in materia di designazione e presentazione dei vini ha l'obiettivo di conciliare la necessità di fornire al consumatore finale un'informazione esatta e precisa sui prodotti interessati con quella di proteggere i produttori sul loro territorio contro le distorsioni della concorrenza» (sentenza 12 maggio 2005, C-347/05); ed ha precisato che «le denominazioni di origine rientrano nel campo dei diritti di proprietà industriale e commerciale» (sentenza 16 maggio 2000, C-388/95).

Il problema è, dunque, che «indipendentemente dall'esatta configurazione del segno distintivo in esame e dalla categoria alla quale esso è riconducibile, è palese che la norma impugnata, in considerazione del suo contenuto e del suo obiettivo, incide su molteplici interessi: dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza, interferendo in tal modo in una molteplicità di materie. Siffatta interferenza va composta facendo ricorso al *criterio della prevalenza*, che è qui applicabile, poiché risulta evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina a materie diverse dall'agricoltura (tutela della concorrenza, ordinamento civile), nessuna delle quali è attribuita alla resistente, con conseguente illegittimità della norma impugnata»⁴¹.

⁴⁰ Tra gli altri motivi di doglianze, lo Stato lamentava la circostanza che la norma impugnata avrebbe violato l'art. 117, comma secondo, lettera r) («*pesi, misure e determinazione del tempo: coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno*» (corsivi aggiunti)). Ad avviso del ricorrente, in pratica, la disciplina della denominazione in esame non concerneva la materia agricoltura, ma quella «*opere dell'ingegno*», locuzione omologa a «*proprietà industriale*», che comprende la regolamentazione dei segni distintivi dei prodotti, delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine. Inoltre, la disciplina di detti segni rilevava sul piano dell'«*ordinamento civile*» e la disciplina stabilita dalla norma impugnata era riconducibile anche alla materia «*tutela della concorrenza*», entrambi di competenza esclusiva dello Stato.

⁴¹ Sull'argomento dei c.d. marchi regionali, la Corte è tornata recentemente a pronunciarsi con la sentenza n. 66 del 2013, con la quale ha accolto la questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri circa la legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 1 del 2012, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari». Poiché la Regione Lazio aveva introdotto un marchio «regionale» di

Utilizzando tale criterio, dunque, la Corte antepone alla materia agricoltura (intesa come semplice produzione del bene) altre materie di competenza esclusiva statale e, di conseguenza, dichiara l'illegittimità della normativa regionale impugnata.

Ebbene, pronuncia dopo pronuncia, il *criterio della prevalenza* è divenuto uno dei criteri fondamentali che orienta la Corte, pur essendo del tutto privo di una copertura costituzionale.

Il problema è la declinazione concreta che ha avuto questo principio negli ultimi anni.

Nei primi casi non è stata affermata una predominanza della materia statale su quella regionale; anzi, preso atto del groviglio di competenze, si è inteso accordare preferenza a quella statale, purché le altre competenze coinvolte potessero esprimersi in termini di "leale partecipazione".

Ma in una seconda fase, l'applicazione del criterio si è tradotta nel senso di rafforzare le competenze dello Stato e di mortificare quelle regionali.

La conseguenza inevitabile è, secondo parte della dottrina, che questo "*criterio della prevalenza*" ha finito con il costituire, in definitiva, la riedizione post-riforma dell'*interesse nazionale* che in passato aveva consentito alla Corte di affermare la piena competenza dello Stato, senza troppo indugiare in valutazioni di contro tutela a favore delle Regioni⁴².

In definitiva, se la riforma del Titolo V della Costituzione aveva preteso di invertire l'ordine delle competenze, spostando sulla legislazione regionale la competenza generale, la "controriforma" della giurisprudenza costituzionale

qualità destinato a contrassegnare, in base a un disciplinare la cui approvazione era demandata alla Giunta regionale, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini promozionali dell'agricoltura e della cultura gastronomica del territorio, secondo la Corte la legge impugnata era idonea a indirizzare la preferenza del consumatore verso prodotti assistiti dal marchio rispetto ad altri omogenei, di diversa provenienza. Un tale sviamento dell'utenza avrebbe prodotto sulla libera circolazione delle merci – almeno «indirettamente» o «in potenza» – quegli effetti restrittivi che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario (in particolare, gli articoli 34, 35 e 36 TFUE, che stabiliscono rispettivamente il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e di qualsiasi misura di effetto equivalente, il divieto di restrizioni quantitative all'esportazione e di qualsiasi misura di effetto equivalente e le deroghe a tali divieti). La Corte ha ritenuto che le norme censurate violassero il precetto dell'art. 117, primo comma, Cost., sui vincoli all'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni derivanti dall'ordinamento comunitario.

⁴² F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie"*, cit., p. 1210.

pare muoversi nella direzione opposta, riconsolidando la competenza statale e respingendo ai margini quella regionale⁴³.

4. *Il ruolo del territorio*

Tale fase eccessivamente “Stato-centrica” si ritiene sia doppiamente contraddittoria: con lo spirito della riforma del Titolo V e con la *ratio* stessa della materia agroecologia.

Innanzitutto, è contraddittoria con le motivazioni “pre-giuridiche” alla base della stessa riforma del 2001: quelle spinte derivanti dalle importanti modificazioni del contesto economico, anche europeo, per le quali si era creduto che l'accrescimento dell'autonomia regionale avrebbe potuto essere un fattore essenziale per lo sviluppo economico.

In questo ambito, la filosofia alla base della riforma era stata dettata proprio dalla convinzione che gli enti regionali potessero essere centri di riferimento di coordinamento e di gestione per le attività e i servizi di supporto in particolare alle attività produttive, attribuendo ad essi una funzione di valorizzazione delle risorse e delle qualità del territorio, nel quadro delle competenze dell'economia globale.

In tal senso, degno di nota è il fenomeno della *riemersione del territorio*, come ambito di relazioni sociali e politiche dotate di maggiore pregnanza e caratteristiche ed esigenze proprie.

Accade, infatti, che una serie di concause quali il rilievo acquisito dalle dimensioni territoriali nelle relazioni economiche⁴⁴, la caduta delle garanzie sociali conquistate nell'esperienza dello Stato di prestazione ed il conseguente montare di una percezione diffusa di insicurezza nella comunità, nonché l'affacciarsi di una “questione identitaria” come risposta al fallimento di alcune politiche di integrazione, favoriscono «fenomeni reattivi rispetto ad una visione

⁴³ F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*, cit., p. 1211. Ma sul punto, tra i tanti S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013.

⁴⁴ C. BARBATI, *Territori ed interessi economici: le politiche dei luoghi per lo sviluppo locale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, p. 243 ss.; A. BARBERA, *Il governo locale nell'economia globale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, p. 1096 ss.; R. CAPELLO, *Economia regionale. Localizzazione, crescita regionale e sviluppo locale*, Il Mulino, Bologna, 2004.

cosmopolitica dei legami sociali»⁴⁵, imponendo il territorio come luogo di emersione di interessi più circoscritti, ma di maggiore densità e coerenza⁴⁶.

Il concetto stesso di “territorio”, che nella sua declinazione nazionale ha sempre teso all'omogeneizzazione delle specificità locali, esprime ora l'aspirazione a manifestare proprie regole e tradizioni. Dinanzi a tali fenomeni, gli Stati appaiono troppo uniformi nel loro centralismo per dare riconoscimento alle tante diversità che si agitano sui loro territori e che non sono più rispecchiate o rispecchiabili solo in un ordine politico di tipo rappresentativo. La loro territorialità uniforme appare sovrastare troppo altre territorialità più frastagliate, che la sottendono e che vogliono emergere e farsi sentire⁴⁷.

La Regione, diviene, quindi, quel luogo di tutela degli interessi delle collettività più circoscritti ma intercettati ed interpretati con immediatezza dalle istituzioni pubbliche territoriali che vedono così accresciuto il proprio protagonismo anche in contrapposizione all'interesse generale della comunità nazionale⁴⁸.

Ma, conseguentemente al primo rilievo, tale ingerenza statale ha un altro profilo di contraddittorietà, proprio in ordine alla *ratio* stessa dell'agroecologia.

Occorre sottolineare, infatti, che i settori che compongono questa materia hanno un minimo comune denominatore: la *vocazione territoriale*, ossia una certa tutela della specificità del campo d'azione che deve essere salvaguardata.

A tal proposito, è da sottolineare un dato molto interessante relativo alla produzione normativa regionale, frutto di uno studio compiuto a dieci anni dalla riforma costituzionale. Tale ricerca tende a dividere in tre grosse fasce l'attività dei legislatori regionali: una relativa ai *servizi alla persona*; una relativa *allo sviluppo economico ed attività produttive*; una terza relativa ad *ambiente ed infrastrutture*⁴⁹.

⁴⁵ In questo senso M. O' BRIEN, *Cosmopolitismo e località*, Pensa Editore, Lecce, 2005, p. 56 ss.

⁴⁶ A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica*, cit., p. 141.

⁴⁷ M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 144.

⁴⁸ P. CIARLO, *Le nuove Regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *Nuove Autonomie*, 2001, p. 300.

⁴⁹ A.G. ARABUA - C. DESIDERI, *Le materie dello sviluppo economico alla prova del federalismo fiscale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2010, p. 959.

Ebbene, nel macrosettore *sviluppo economico ed attività produttive*, i dati relativi alla normativa evidenziano come il 48-50% delle leggi abbiano ad oggetto l'agricoltura e le aree rurali, quelli sull'industria e artigianato il 7% e quella sul commercio-turismo il 14%; ci sono poi le leggi in materia di alimentazione (che sono, però, c.d. "di dettaglio")⁵⁰.

Questi dati numerici sui settori privilegiati dalle Regioni, nel primo quindicennio di riforma, non sono da sottovalutare: evidenziano, infatti, come il legislatore regionale abbia particolarmente a cuore l'agricoltura anche come elemento di valorizzazione delle specificità di ogni comunità rurale; la "domanda di ruralità", infatti, ha fatto assumere alle aree rurali una nuova "centralità strategica", nella quale lo sviluppo passa attraverso i territori come nodi di un sistema reticolare fatto di interrelazioni, di integrazioni, di complementarità. Ognuna di queste nuove comunità, di queste peculiarità irripetibili, necessita di una apposita tutela differenziata e specifica da parte del legislatore più vicino⁵¹.

È evidente, dunque, che il venir meno di una adeguata funzione di supporto da parte delle Regioni non potrebbe se non far arretrare il macrosettore nel suo insieme, con ripercussioni pesanti tanto sulla economia e sullo sviluppo, quanto sulle condizioni generali di vita sociale, relazionale e sull'ambiente stesso⁵².

La riforma del Titolo V della Costituzione e l'agroecologia hanno, dunque, in comune una ispirazione alla decisa valorizzazione delle differenze territoriali; rappresentano la risposta ad un sistema complesso quale quello attuale, nel quale la differenziazione costituisce una necessità, poiché rappresenta l'unica soluzione possibile per ristabilire gli equilibri indispensabili alla tenuta del sistema⁵³.

Eppure, la strada intrapresa dalla Corte pare più guardare verso quell'anacronistico *regionalismo dell'uniformità*, tipico della Costituzione del

⁵⁰ È interessante infine sottolineare che, se si ha come angolo visuale le aree geografiche del Paese, il numero di leggi dedicate al campo dello sviluppo rurale e dell'agricoltura nell'area del Sud supera il numero di leggi sia dell'area del nord che di quella del Centro. Se invece prendiamo in considerazione gli ambiti di attività relativi all'artigianato-industria e commercio-turismo deve registrarsi un primato del nord e del centro sul sud.

⁵¹ G. MAROTTA, *L'agroalimentare del Mezzogiorno di fronte alle sfide dei mercati e della società*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2006, p. 127.

⁵² A.G. ARABUA - C. DESIDERI, *Le materie dello sviluppo economico*, cit., p. 963.

⁵³ A. POGGI, *Diritti sociali e differenziazioni territoriali*, in R. BALDUZZI (a cura di), *I servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenze di sistema*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 599 ss.

1948, che era giustificato da una esigenza (storica e sociale) di eliminazione delle disuguaglianze personali e territoriali di quegli anni.

5. Rilievi conclusivi. Il contributo dell'agroecologia per una nuova stagione tra centro e periferia

L'identificazione dei contorni della tutela dell'agroecologia nella nostra Carta costituzionale, dunque, sconta una contingenza doppiamente problematica: una frammentazione tra le varie materie che compongono questa disciplina; una fase di evidente conflittualità tra Stato e Regione in questo decennio di attuazione della riforma.

La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, sembra privilegiare progetti neocentralisti⁵⁴: moltissimi sono stati gli interventi della Corte volti a riaffermare la presenza di esigenze unitarie, considerate tali anche in vista della realizzazione del principio di eguaglianza, tramite una serie di competenze o esclusive o trasversali o criteri *sui generis*, quali quello "della prevalenza", che hanno frenato svariati tentativi delle Regioni di esercitare in autonomia i loro poteri legislativi⁵⁵.

D'altro canto, si è avuto modo di sottolineare come l'agricoltura correttamente rapportata all'ambiente, e cioè l'"agroecologia", possa rappresentare un volano per il territorio e come le Regioni di tale prospettiva abbiano preso coscienza, come è dimostrato anche dal semplice dato quantitativo della produzione normativa regionale espressamente "dedicata" ad agricoltura e ruralità.

Occorre, dunque, chiedersi quali strade intraprendere per una tutela che affronti il fenomeno in maniera più sistematica ma anche meno conflittuale.

Il discorso scivola inevitabilmente nel *de iure condendo*, con l'ipotesi (al momento remota, ma auspicabile) di un ingresso esplicito dell'agroecologia nella Carta costituzionale.

La questione sarebbe, in tal caso, relativa a quale schema competenziale privilegiare all'interno di quelli previsti dall'art. 117 Cost..

⁵⁴ M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione*, cit.; S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013.

⁵⁵ L. VIOLINI - A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, in *Le Regioni*, 2012, p. 958.

Da scartare parrebbe la possibilità di una competenza esclusiva delle Regioni: nella materia, infatti, insistono dei settori, espressioni di altrettanti diritti sociali (si pensi al diritto all'ambiente o, sotto taluni aspetti, al diritto alla salute) che è impensabile lasciare alla completa autonomia regionale con il rischio di gravi squilibri territoriali a nocimento dei cittadini. I diritti sociali sono, per definizione, *aterritoriali*⁵⁶.

Si potrebbe, allora, pensare ad una competenza esclusiva dello Stato. Così facendo, però, verrebbero sacrificate sull'altare dell'unitarietà le caratteristiche fondamentali di questa nuova branca, basata proprio sulla vocazione territoriale, sulla valorizzazione delle specificità di ogni comunità rurale. Eliminare la possibilità di una (seppur minima) disciplina differenziata da parte del legislatore più vicino, in nome di esigenze unitarie, significherebbe omogeneizzare materie che sono, invece, intrinsecamente disomogenee, perché legate innanzitutto al contesto socio-culturale di riferimento.

Come è facile intuire, dunque, la questione di una tutela espressa ed unitaria dell'agroecologia si pone all'interno di un problema più generale: ripensare il ruolo di un potere centrale che, in attuazione dell'art. 5 Cost., deve favorire un'autonomia regionale riletta alla luce del principio di responsabilità delle classi politiche che adottano determinate decisioni.

In altre parole, in una fase di crisi dell'ente Regione, che sconta una palese disaffezione da parte dell'opinione pubblica⁵⁷, appare quanto mai

⁵⁶ Sul tema vastissimo dei diritti sociali, ci si limita a ricordare, senza pretesa di esaustività: A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 1989, in ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 159 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2005; C. COLAPIETRO - M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 553 ss.; M. MAZZIOTTI, voce *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 804; G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 1999; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Cedam, Padova, 1995, p. 121; F. RIMOLI, voce *Stato sociale*, in *Enc. giur.*, XX, Treccani, Roma, 2004.

Sul delicato rapporto tra Regioni e diritti sociali, poi, si veda almeno: L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999; E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, eum, Macerata, 2007; E. VIVALDI, *Dal criterio della prevalenza alla leale collaborazione: quale autonomia legislativa regionale in materia di politiche sociali?*, in E. CAVASINO - G. SCALA - G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza. Atti del convegno di Trapani 8-9 giugno 2012*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 545 ss.

⁵⁷ L'evidente stato di crisi in cui vertono le Regioni è un argomento troppo vasto per essere affrontato nella presente ricerca. Ci si limita a ricordare che la centralità delle Regioni, auspicata nel biennio di riforme a cavallo del 2000, ha registrato una brusca frenata. Da un lato le citate

necessario tornare a riflettere su quali siano i compiti che utilmente il livello centrale potrebbe essere chiamato a svolgere al fine di sostenere e non di mortificare l'autonomia regionale, ove questa venga virtuosamente interpretata dagli attori locali⁵⁸. Il caso della valorizzazione delle esternalità materiali ed immateriali dell'agricoltura non può che essere considerato come un volano per il territorio virtuosamente amministrato.

Allora, forse, un eventuale ingresso esplicito dell'agroecologia nell'art. 117 Cost, potrebbe più opportunamente trovare spazio all'interno delle materie di legislazione c.d. "concorrente": allo Stato verrebbe lasciato il compito fondamentale di tracciare quei limiti invalicabili in ordine ai diritti fondamentali che insistono sulla materia; alle Regioni, invece, spetterebbe il compito di disciplinare nel dettaglio, tenendo conto delle peculiarità e delle caratteristiche insite nei propri territori.

Una simile soluzione potrebbe contribuire, di conseguenza, a non confinare lo stesso controllo di costituzionalità dentro le strette maglie della funzione repressiva di interventi regionali ma a considerarlo, al contrario, come elemento unificante e di riordino di un sistema che necessita urgentemente di interventi di modernizzazione⁵⁹.

In definitiva, un ingresso nella Carta costituzionale dell'agroecologia con i suoi plurimi oggetti (alcuni incidenti su diritti inviolabili, altri

interpretazioni «centralistiche» date dal Giudice delle Leggi, dall'altro i gravi episodi di malcostume politico che hanno riguardato i protagonisti di varie amministrazioni regionali, hanno di fatto riportato le Regioni nell'irrelevanza giuridica e contestualmente in uno stato di diffidenza, quando non di vera e propria avversione, da parte dell'opinione pubblica, che vede in esse una fonte di spreco insopportabile. Si veda sul punto, tra gli altri P. DE ROBERTIS, *La casta invisibile delle regioni. Costi, sprechi e privilegi*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2012. Di altro avviso, fortemente critico nei confronti delle consequenziali scelte del governo di centralizzazione di molte risorse, è S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., p. 28, secondo il quale «l'idea di fondo sembra essere costituita dalla convinzione che le regioni e le autonomie locali rappresentino uno spreco di risorse finanziarie da eliminare, senza alcuna considerazione delle conseguenze sui cittadini e sui territori. Infatti, per un verso, la menomazione della democrazia locale e regionale e i tagli lineari attenuano la capacità di funzionamento degli enti locali e delle Regioni e deresponsabilizzano la classe politica locale, che di fronte alla mancanza di risorse finiranno col non erogare più servizi ai cittadini; per l'altro, lo svuotamento di tutti i fondi di perequazione (art. 16 DL n. 95, cit.), non pone più il problema allo Stato di assolvere a un compito importante, per l'appunto: la perequazione territoriale, ma determina di certo l'acuirsi del divario tra le regioni».

⁵⁸ L. VIOLINI - A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 980.

⁵⁹ *Ibidem*.

intrinsecamente legati al territorio) potrebbe contribuire ad inaugurare una nuova stagione nei rapporti tra il centro ed il territorio.

ABSTRACT

Michele Troisi - *Annotazioni sulla tutela costituzionale dell'agroecologia: il problematico inquadramento nell'attuale ripartizione delle competenze*

Pur essendo l'agroecologia composta da materie ontologicamente interdipendenti, l'ordinamento giuridico italiano non considera agricoltura, ambiente e alimentazione in maniera unitaria. La materia agricoltura, ad esempio, centrale all'interno dell'agroecologia, pur essendo divenuta, dopo la modifica costituzionale del 2001, di competenza esclusiva regionale, risulta ora composta da vari "frammenti", incisi da altre competenze, come quelle esclusive dello Stato in tema di "tutela dell'ambiente" e come quelle c.d. "concorrenti", relativamente alla "tutela della salute", al "governo del territorio" e alla "alimentazione".

Ciò fa sì che il primo problema che incontra l'agroecologia è proprio quello della pluralità di titoli di legittimazione per interventi statali; essi, se soddisfano le esigenze di carattere unitario definite dallo Stato, incidono, però, nell'ambito di attribuzioni delle Regioni che, per la presenza di ulteriori esigenze locali, sarebbero anch'esse pienamente legittimate a regolare l'attività economica primaria in materia nell'area territoriale di propria competenza.

PAROLE-CHIAVE: *agroecologia; agricoltura; multifunzionalità; competenze legislative statali; competenze legislative regionali.*

Michele Troisi - *Remarks on the constitutional protection of agroecology: the problematic framing in the current distribution of legislative competences*

Although agroecology consists of ontologically interdependent matters, the Italian legal system does not consider agriculture, environment, and food in a unified way. Agriculture, for example, is very important for the agroecology, and it has become in principle, after the constitutional amendment of 2001, of exclusive regional competence: but, nevertheless, agriculture seems to be divided into various “fragments” affected by other legislative competences, such as the exclusive competence of the State on “protection of the environment”, and the shared competences with regard to “health protection”, “landscape” and “food”.

This means that the first problem facing agroecology is precisely that of the plurality of legal titles which lend legitimacy to the State’s intervention; while this latter meets the needs for uniformity as defined by the State, at the same time it affects, however, the powers of the Regions, which would also be fully entitled, in the case of additional and diverse local needs, to regulate the primary economic activity on the matter in the territorial area within their remit.

KEYWORDS: *agroecology; agriculture; multifunctionality; State’s legislative competence; Regions’ legislative competence.*