

La bio-agronomia nella Costituzione

Federico Jorio

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I lavori dell'Assemblea costituente e la «questione agraria». – 2.1 L'agricoltura tra iniziativa privata e proprietà. – 3. La redazione dell'articolo 44 della Costituzione. – 4. Le finalità dell'articolo 44 della Carta. – 4.1 (*Segue*) Finalità stratificate per uno scopo consolidato. – 5. L'articolo 44 della Costituzione e il legislatore. – 6. L'articolo 44 della Carta e la sua pratica attuazione. – 7. Le fonti di regolazione dell'agricoltura. – 7.1 (*Segue*) Gli obiettivi programmatici e le modalità attuative. – 8. Il contributo della Corte costituzionale. – 8.1 (*Segue*) sulla *potestas* legislativa e sul principio di leale collaborazione. – 8.2 (*Segue*) in tema di sussidiarietà istituzionale. – 9. Il *leading case* della Corte di giustizia. – 9.1 (continua) In materia di agricoltura. – 10. Prime conclusioni sull'impresa bio-agronomica.

1. *Premessa*

Lo studio, nella consapevolezza che il diritto dell'economia afferisce sia all'impresa che alla regolazione del mercato, nel particolare riguardanti l'agronomia, vuole affrontare l'approfondimento del tema della bio-agronomia come vocazione delle nuove iniziative operanti nella produzione agraria. Da qui, l'esigenza di adottare come criterio metodologico l'approfondimento delle questioni afferenti al diritto costituzionale e al diritto dell'agricoltura e non già argomenti riguardanti il diritto amministrativo.

La scelta metodologica è pertanto dipesa dall'essere la ricerca un primo *step* volto ad osservare la vicenda economico-produttiva dall'angolazione del produttore, di un particolare produttore che realizza interessi generali, quali sono quelli salutistici e ambientali connessi ad un certo modo di esercitare l'attività agricola.

Un approccio che, nell'aspettativa di pervenire ad una corretta individuazione e gestione del più moderno esercizio imprenditoriale dell'agricoltura, è inteso quindi a favorire la conoscenza del tema trattato e l'espansione dell'iniziativa in tale senso secondo un auspicabile sfruttamento razionale della naturale fer-

tilità del suolo. Ad un siffatto risultato si perviene attraverso la limitazione, sino ad auspicarne la scomparsa, degli interventi invasivi del suolo, l'espansione della tutela della biodiversità delle specie autoctone, sia vegetali che animali, nonché l'esclusione nel processo generativo dei beni agricoli e di allevamento di prodotti di sintesi ovvero di organismi geneticamente modificati.

In una siffatta logica, sono moltissime le aziende agricole che guardano con notevole interesse al biologico, sia per ragioni etiche di sensibilità ecologica che per valorizzare i propri prodotti, nei confronti dei quali il mercato assicura peraltro una domanda in crescita esponenziale. Una metodologia produttiva che sta registrando una notevole adesione, soprattutto in termini di riconversione delle colture praticate con modalità tradizionale, e guadagnando credibilità di pubblico e di mercato, nonostante le difficoltà produttive determinate da una serie di innumerevoli vincoli riferibili al limitato uso e ai divieti relativi al ricorso ai prodotti facilitativi della crescita e della conservazione dei generi destinati comunque all'alimentazione umana.

Una tale evoluzione del sistema agrario, con conseguente trasformazione dei suoi attori nel modo di fare impresa, esige pertanto un approfondimento sull'essere imprenditore agricolo, ma soprattutto sul suo divenire protagonista titolare dell'impresa bio-agronomica, tenendo nella giusta considerazione il radicamento produttivo territoriale, partendo dalla originaria previsione costituzionale finalizzata a riscrivere la disciplina dell'agricoltura messa in relazione con gli ambiti di tutele necessarie, ad essa necessariamente trasversali.

La ricerca delinea un altro modo di esercitare l'impresa che, nel più ampio alveo dei caratteri generali e degli istituti più recentemente sopravvenuti (tra questi, il compendio unico, funzionale ad assumere una funzione specifica nel conseguimento della bio-agronomia), interviene per delimitarne i poteri discrezionali dell'imprenditore al fine di dare effettività e concretezza ad una delle possibili declinazioni dell'utilità sociale nella prospettiva dello sviluppo sostenibile.

È un altro modo di fare impresa nel rispetto dell'ecosistema e della produzione di qualità a beneficio dell'uomo.

Quanto alle modalità di esercizio dell'attività d'impresa, quella bio-agronomica costituisce una scelta di gestione che include nell'obiettivo economico (lucro) quello sociale (ambientale, salutistico, ecc.). Rappresenta un modello di esercizio che investe nel lungo periodo ma che capitalizza nel breve: essere un'impresa socialmente responsabile significa guadagnare una reputazione immediata e realizzare benefici per la comunità nel lungo tempo. Non è, pertanto, da considerarsi un modello di impresa bensì un'autolimitazione della discrezionalità dell'imprenditore, il quale sceglie la linea della meritevolezza dell'esercizio dell'iniziativa economica. Dinanzi al dettato costituzionale secondo il quale l'inizia-

tiva economica non può svolgersi «in contrasto» alla sicurezza, libertà e dignità dell'uomo, l'impresa sceglie d'altronde di svolgersi per l'attuazione della sicurezza, libertà e dignità umana.

Al riguardo, il vero punto di domanda è: questa scelta è volontaria o giuridicamente doverosa? Ovverosia, l'impresa deve soltanto non essere illecita o deve anche essere meritevole? In proposito, la risposta non può essere univoca per ogni impresa. Ciò in quanto occorre considerare che l'impresa agricola ha una vocazione alla merito allorquando interseca la sua attività con la salute umana e l'ambiente. Una circostanza che si registra sempre ma con gradazioni differenti.

In questo ventaglio di opzioni si colloca la libertà d'impresa che fa di un'impresa agricola un'impresa bio-agronomica, in quanto tale non identificativo né di tipi né di modelli, bensì una qualificazione di esercizio di una iniziativa privata libera.

L'obiettivo della ricerca è, dunque, l'emersione di un'impresa ad alta caratura assiologica, qual è l'impresa bio-agronomica. Questa non è un nuovo tipo di impresa ma una modalità di svolgimento di essa che conforma i suoi fini economici a quelli sociali consustanziali agli effetti salutistici e ambientali che può avere la produzione e il prodotto agricolo. Gli spazi di libertà consentiti dall'esercizio d'impresa possono orientarsi verso un'attività che [non soltanto non si pone in contrasto, ma] persegue l'utilità sociale della sicurezza e della dignità umana.

2. *I lavori dell'Assemblea costituente e la «questione agraria»*

Il tema della disciplina della proprietà fondiaria è radicato nel Titolo terzo della Costituzione, più esattamente nei «Rapporti economici», a dimostrazione dell'intento dei costituenti di volere considerare la produzione della terra *lato sensu* tra le attività poste a fondamento del ruolo che deve essere esercitato dallo Stato nel rapporto con il mercato. Più esattamente, di quello esplicativo della sua incidenza nel determinare il corretto impiego di un siffatto bene immobile, sia in relazione alla sua prerogativa di generare beni prevalentemente consumabili dall'uomo e/o dagli animali che al suo buono stato di conservazione chimico-fisica funzionale ad una proficua efficienza, a garanzia del suo non impoverimento produttivo¹.

¹ C. Esposito, *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova, 1954, 196. Un'interessante osservazione che ebbe a fare l'Autore è stata quella di ritenere il legislatore ordinario, comunque, «libero di decidere se il miglior sistema per ottenere il conseguimento dei fini sociali della proprietà non sia per avventura di lasciare al proprietario completa libertà sul modo di positivo godimento dei suoi beni». Ciò a prescindere dall'obbligo costituzionale, altrettanto positivo, «che la terra debba essere sfruttata in modo razionale e che il proprietario abbia il dovere di tendere a tale razionale sfruttamento, e che la legge (e solo la legge) sia tenuta ad imporre quanti obblighi posi-

In una tale logica, il legislatore costituzionale si pose il primario obiettivo di riordinare il patrimonio fondiario e, quindi, di offrire l'occasione al Parlamento di disciplinarne il suo sfruttamento. Una esigenza che era all'epoca sentita, soprattutto dalla politica generalmente intesa² che avvertiva unanimemente il limite di una geografia agricola variegatamente composita, formata per la metà da appezzamenti di piccolissima dimensione, spesso appena sufficienti ad assicurare il mantenimento della famiglia contadina³.

Il riordino fondiario e la regolazione dell'attività agraria⁴ rivestivano, infatti, all'epoca della stesura della Costituzione, un interesse generale e rappresentavano un problema molto avvertito da risolvere, attesi anche gli elementi segnatamente differenzianti che determinavano una quasi assoluta povertà per chi si occupasse di agricoltura nel meridione⁵. Una condizione di forte disagio dettata

tivi e negativi concreti siano necessari per il raggiungimento del fine», e anche in *Note esoteriche sull'art. 44 della Costituzione*, Riv. dir. agr., 1949.

² Una considerazione, quella di ritenere la questione agraria più un fatto politico che una esigenza giuridico-costituzionale, che risulta in tutta la sua evidenza dalle discussioni avvenute tra i costituenti, sia nelle sessioni dell'Assemblea che nel corso delle riunioni preliminari. In un tale periodo erano, infatti, molto forti la ricerca e l'impegno, soprattutto delle aree politiche rappresentative della ideologia socialista e dei cattolici, per una maggiore equità sociale rispetto alla sussistenza del latifondo, quale espressione della grande proprietà terriera, che risultava non affatto corrispondente ai comuni canoni del mondo allora contemporaneo, perché non corrispondente ai desiderata di una società interessata a dare più rilievo al reddito derivante da lavoro. Da qui, l'esigenza di evitare il ricorso alla metodologia redazionale dell'articolo 42 e di rinviare e, quindi, rimettere la specifica disciplina, cosiddetta proprietaria, al futuro legislatore di attuazione bensì a quella di caratterizzare fortemente l'attuale articolo 44. Ciò a tal punto da insediare nel suo testo «dalla proclamazione comune della riforma agraria» sino ad arrivare a sancire le condizioni di favore per le piccole-medie proprietà e di quelle site in zone montane, passando dall'imposizione della bonifica delle terre alla istituzione delle unità produttive ideali, sostitutive del latifondo. S. Rodotà, *Rapporti economici*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, II, artt. 41-44, Bologna, 1982, 213 e ss.

³ D. Perini, *Agraria, riforma*, in *Enciclopedia Italiana*, II Appendice, 1948, Roma. L'Autore, al riguardo dell'articolo 44 della Costituzione da poco entrata in vigore, ritenne sottolineare che con esso era stato «Deciso (un) intervento dello Stato inteso a mutare le forme tradizionali con cui si attua la produzione agricola. Il campo per questo intervento è praticamente illimitato: dalla bonifica e dalla colonizzazione si passa ai rapporti contrattuali fra le categorie agricole, all'istruzione professionale, alla tutela dei prodotti, allo sviluppo della cooperazione, alla sperimentazione, al credito, ecc. Questo particolare modo di concepire la riforma agraria altro non è che un mezzo per investire simultaneamente tutte le branche della complessa vita rurale con lo scopo di sospingerle, in modi non transitori e coordinati, verso più elevati gradi di progresso tecnico ed economico».

⁴ F. Carresi, *La proprietà terriera privata*, in P. Calamandrei, A. Levi (diretto da) *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, 1950, 391-392. Interessante, nel distinguere le diverse aspettative dei costituenti di risolvere la questione agraria, è stata la distinzione che ha fatto l'Autore tra riforma fondiaria propriamente detta e riforma agraria. «Con la prima si mira esclusivamente a trasformare il sistema di distribuzione della terra, frazionando le grandi proprietà e ricomponendo le piccole ma, soprattutto, assegnando la terra in proprietà a chi direttamente la coltiva. Con la riforma agraria invece si perseguono scopi che possono anche prescindere dalla questione della titolarità della proprietà terriera e precisamente a scopi economici (quali quelli di una maggiore o minore produzione della terra) oppure scopi sociali (quale quello di assicurare al lavoratore una più equa partecipazione ai prodotti del suolo)». Così ha ripreso, A. Serpieri, *La riforma agraria in Italia*, Roma, 1946, 50 ss.

⁵ Un tema, quello dell'agricoltura e dell'uso disagiato del fondo, che portò l'Assemblea ad insediare nella Costituzione – l'unica all'epoca a prevederlo in Europa occidentale – un articolo ad essa appositamente dedicato, che offrì le soluzioni alle esigenze di tutela della terra e che scandisse i principi ispiratori dell'imminen-

dai profondi squilibri ivi evidenziabili causati, unitamente all'anzidetta polverizzazione della proprietà terriera, da una difficile orografia del territorio, dall'assenza di infrastrutture primarie, dalla carenza di capitale privato da investire *ad hoc* e dalle insormontabili difficoltà dei trasporti, impeditive di una distribuzione funzionale dei prodotti⁶.

Una situazione che portò a determinare, al di là del naturale riconoscimento della centralità dell'articolo 42 afferente alla proprietà in senso generale, la necessità di attribuire ad una specifica previsione costituzionale la funzione prodromica di risolvere l'allora «questione agraria»⁷.

Da qui, il travaglio derivante dalle difficoltà di mettere in relazione la materia agraria, regolata poi dall'articolo 44 della Costituzione, con le norme disciplinanti la proprietà in generale, con particolare riferimento a due dei tre precetti ad esso immediatamente precedenti, più esattamente all'articolo 41, inerente alla libera iniziativa economica⁸, e all'articolo 42, riguardante la proprietà. Le minori difficoltà si registrarono, in tal senso, nel correlarlo con l'anzidetto articolo 41, ritenuto esaustivo e onnicomprensivo a tal punto da rintracciare in esso una regolazione costituzionale sufficiente a disciplinare il libero esercizio dell'iniziativa privata da applicare anche ai fondi rustici, in rapporto alla libertà d'uso caratteristico che di essi se ne può fare ovvero non fare⁹. Una considerazione che – se rela-

te riforma agraria. Così avvenne a cura dell'art. 44, venuto fuori a seguito di una intelligente mediazione tra le diverse posizioni politico-ideologiche emerse nel corso del dibattito, funzionale a concretizzare le basi per una legge ordinaria che realizzasse una apprezzabile riforma agraria. A. Simoncini, *Il terreno agricolo: profili costituzionali*, *Georgofili*, quaderni, IV, 2012.

⁶ E. Mostacci, *Art. 44*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di) *La Costituzione italiana, commento articolo per articolo*, Vol. I, Bologna, 2018, 287 e ss.

⁷ C. Desideri, *Costituzione economica e agricoltura*, in M. D'Antonio (a cura di), *La Costituzione economica. Prospettive*, Milano, 1985, 161 ss. L'Autore nelle conclusioni che trae a p. 167, richiamando l'attenzione sulla sentenza della Corte costituzionale 7 maggio 1984 139, sottolinea che – sin dall'epoca – la Consulta ebbe a porre la maggiore attenzione alla finalità degli equi rapporti sociali, «intesi in senso limitativo, come criterio di equilibrio tra parti in conflitto», e sul possibile condizionamento del diritto di proprietà, «per il quale si è tornata ad immaginare l'esistenza di un giusnaturalistico nucleo essenziale».

⁸ A. Pace, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*, in *Giur. cost.*, 1979, 1231.

⁹ Sul tema delle norme cosiddette economiche della Costituzione, una argomentazione comparativa interessante è rappresentata da F. Angelini, *Art. 44*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Artt. 1-54, Torino, 2006, 905. Relativamente alle diverse interpretazioni che si fecero, a cura dei maggiori studiosi dei quali alcuni già padri costituenti, l'Autrice sottolinea che a prevalere furono tre testimonianze di alto profilo scientifico. La prima, riconducibile a C. Mortati (*La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Atti del terzo convegno di diritto agrario*, Milano, 1954, 254 ss. e 1954, 265 e 266), si è distinta perché più favorevole al regime privatistico della proprietà. Ciò nel senso di considerare:

- l'articolo 42, come riferimento costituzionale per rendere legislativamente universale l'accesso al diritto di proprietà;
- l'articolo 43, come limite alla nazionalizzazione solo nei casi scanditi dalla Costituzione;
- l'articolo 44, come rinvio alla legge ordinaria, statale e regionale, del compito di porre limiti, obblighi e vincoli alla proprietà terriera nonché di sovvenzionare la piccola e media proprietà e di favorire economicamente l'attività agraria esercitata nelle zone montane;

zionata al successivo articolo 42 – da una parte, lascia presupporre l'esistenza in capo ai privati del diritto di proprietà sui fondi rustici e, dall'altra, che esso diritto «non riguarda la proprietà come diritto soggettivo»¹⁰ in senso proprio bensì quello di disporre esercitando «l'uso di certi beni in proprietà di privati, cioè la sfera delle azioni che il titolare può compiere o non compiere» tanto da configurare l'esistenza di un imprenditore «necessario»¹¹.

Assunse rilevanza un particolare problema, che determinò non poche difficoltà nell'essere superato¹², la volontà di distinguere nella regolazione costituzionale, al fine di realizzare le necessarie riforme, la proprietà fondiaria da quella generale e, dunque, di dedicare alla prima un apposito precetto¹³. Il dibattito che ne seguì – che registrò un difficile superamento delle insensibilità di una parte dei costituenti sulla problematica fondiaria, avvenuto solo grazie alla fondatezza delle tesi supportate al riguardo dai sostenitori della riforma agraria – ebbe a produrre importanti approfondimenti¹⁴, soprattutto ovviamente in rapporto all'articolo 42 disciplinante la proprietà in generale, nei cui confronti la regolazione agraria non fu affatto ritenuta, dai redattori dell'articolo 44, una disciplina eccezionale bensì uno speciale ambito da individuare, circoscrivere e tutelare nell'in-

- l'articolo 47, come introduttivo delle facilitazioni, ad opera della Repubblica, per l'accesso al risparmio della proprietà diretta coltivatrice. Al riguardo, interessante è la lettura di N. Lucifero, *L'art. 47 Cost. nel dialogo tra Costituzione e agricoltura: la proprietà diretta coltivatrice tra dinamiche attuative e sviluppo dell'attuale contesto economico*, in E. Cristiani, A. Di Lauro e E. Sirsi, (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura*, In onore di Marco Goldoni, Pisa, 2018, 107 ss.

La seconda, riconducibile a N. Irti (*Profili di programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, 1° comma, della Costituzione)*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 393 e 394, e anche «*Proprietà e impresa*» con particolare riguardo al diritto agrario, Napoli, 1965), ha invece ritenuto correlare l'articolo 44 con l'impresa e quindi con l'articolo 41. Ciò sulla base del convincimento che il precetto dedicato all'agricoltura non afferisce alla proprietà terriera in quanto tale, intesa quindi come diritto soggettivo, bensì ai beni in proprietà dei privati riferibili allo svolgimento dell'attività del titolare dei fondi rustici. In quanto tale essa «interviene quando il processo di garanzia e di definizione della proprietà è esaurito». La terza testimonianza, attribuibile a S. Rodotà (*Rapporti economici*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione, II, artt. 41-44*, Bologna, 1982, 220 e 226), che riconduce entrambe le norme (41 e 44) ad una «tecnica di indirizzo delle attività economiche» che si «specializza» nell'articolo 44 per realizzare un razionale sfruttamento della terra da parte dell'imprenditore agricolo, prescindendo se sia il proprietario della medesima, due status che possono quindi convivere o meno.

¹⁰ P. Perlingieri, M. Marinaro, Art. 44, in P. Perlingieri, *Commento alla Costituzione Italiana*, Napoli, 2009, 307.

¹¹ N. Irti, *Profili di programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, 1° comma, della Costituzione)* in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 393 ss.; A. Simoncini, *ibidem*, *Geogofili, quaderni*, IV, 2012, 101-102.

¹² C. Mortati, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Atti del terzo convegno di diritto agrario*, svoltosi a Palermo dal 19 al 23 ottobre 1953, Milano, 1954, 254 ss.

¹³ F. Carresi, *ibidem*, in P. Calamandrei, A. Levi (diretto da) *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, 1950, 391 ss.

¹⁴ Un interessante intervento, a sostegno della necessità di prevedere un articolo specifico, fu quello della on.le Teresa Noce, del partito comunista italiano, la quale dichiarò: «La costituzione che si sta elaborando passerà alla storia come la costituzione del 1946 e siccome attualmente il problema agrario è uno dei più sentiti, non è possibile non dedicare ad esso un apposito articolo, senza il quale la Costituzione sarebbe manchevole da un punto di vista politico».

teresse generale. Ciò nel senso di renderlo eventualmente destinatario, secondo le regole fissate dal legislatore ordinario, persino di provvedimenti urgenti e restrittivi dell'esercizio del diritto soggettivo spettante al proprietario in presenza di sue conclamate e reiterate negligenze, quali la eccessiva sottoutilizzazione o, peggio, l'abbandono del fondo medesimo¹⁵. Un inadempimento al corretto sfruttamento del suolo sanzionato, concretizzabile in rapporto al venir meno ai coesistenti obblighi giuridici del proprietario di realizzare la produzione di certi beni e, più in generale, di garantire la prescritta funzione di utilità sociale del fondo¹⁶.

2.1. *L'agricoltura tra iniziativa privata e proprietà*

In relazione ad un tale ragionevole complessivo convincimento, fu ritenuto che la disciplina recata dall'articolo 44 fosse da ritenere correttamente, in relazione agli articoli 41 e 42, l'elemento di regolazione fondiaria e di sfruttamento del suolo individuato nella Costituzione in positiva correlazione, come detto, tra l'esercizio della libera iniziativa economica privata e la proprietà, quasi a rappresentare il loro punto di fusione nella determinazione dei diritti, degli obblighi e dei vincoli, rispettivamente riconosciuti e imposti a chi fosse in un modo o nell'altro un «imprenditore agricolo». Quanto più specificatamente al sistema agrario in senso stretto, l'anzidetta correlazione ebbe ad assumere, da subito, un significativo rilievo in tal senso se messo esclusivamente in relazione all'obbligo di *facere* del proprietario, per l'appunto, di un bene fondiario. Ciò in quanto al medesimo, attesi i suoi diritti di proprietà spettanti su un bene immobile di interesse nazionale, atto a produrre beni mobili indispensabili per la vita umana e animale, è fatto comunque obbligo di non abbandonare il fondo e, dunque, di intraprendere su di esso una attività comunque produttiva, in quanto tale realizzativa di quella peculiare utilità sociale pretesa dall'ordinamento costituzionale di generare beni destinati, direttamente ovvero indirettamente, al consumo collettivo e, comunque, non solo alimentare umano¹⁷.

L'articolo 44 della Costituzione, inteso a definire e dare rilievo al problema agrario, ha pertanto assunto – proprio per questo motivo – una sua specificità rispetto alle altre norme costituzionali riguardanti la proprietà¹⁸, tanto da dettare precisi indirizzi e imporre vincoli in tal senso al legislatore ordinario¹⁹. Ciò avven-

¹⁵ S. Rodotà, cit., in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, II, artt. 41-44, Bologna, 1982, 221 ss.

¹⁶ P. Perlingieri, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, Camerino-Napoli, 1972, Lezione 1, 45 ss. e anche *Il diritto agrario tra pubblico e privato*, *Rass. dir. civ.* 1985, 704-705.

¹⁷ P. Perlingieri, cit., Lezione 1, 45 ss. e anche, *ibidem*, *Rass. dir. civ.*, 1985, 698 ss.

¹⁸ C. Mortati, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, I, 489 ss.

¹⁹ S. Rodotà, cit., 214.

ne perché si avvertì, durante i lavori dell'Assemblea costituente a cominciare dalla discussione preliminare, l'ineludibile esigenza di andare ben oltre la definizione del diritto di proprietà in quanto tale, attraverso l'individuazione peculiare dei principi regolativi dell'economia reale, allora finanche prevalente, rappresentata dalla proprietà terriera e dal suo sfruttamento.

Questo fu il modo per stimolare costituzionalmente il Parlamento ad intervenire legislativamente con una riforma agraria degna di questo nome, tenuto conto della centralità che la stessa assumeva nel confronto politico, a suo tempo in atto.

Invero, all'epoca dei fatti risultava preminente la necessità di ridefinire organicamente l'universo agrario e, con questo, pervenire ad una netta distinzione, attraverso l'individuazione dei limiti rispettivamente caratterizzanti, tra la proprietà terriera e il latifondo, e dunque sulla necessità di imporre, a quest'ultimo, un limite estensionale e, più in generale, di fissare una regolazione alla proprietà terriera, secondo una logica equamente redistributiva. Ciò al fine di soddisfare le forti istanze sociali manifestate al riguardo, nell'allora mondo contemporaneo, non più giustificative della grande proprietà terriera, in alcune zone del Paese restia a frantumarsi e quindi a essere liberamente trasferita fra vari soggetti, a differenza di altre forme di proprietà²⁰.

3. *La redazione dell'articolo 44 della Costituzione*

Da qui, il lungo e impegnativo lavoro affrontato dai Padri costituenti per trovare la migliore soluzione testuale, evidenziabile nell'approfondimento della stesura evolutiva dei precetti costituzionali che portarono alla lettera dell'attuale articolo 44 della Costituzione, dedicato alla proprietà fondiaria. Dalla complessa evoluzione che produsse, nel corso dei lavori della Costituente, la formulazione differita del testo, che arrivò alla vigente stesura dell'articolo 44, si ben comprendono le difficoltà, anche ideologiche, di pervenire, più in generale, ad una definizione condivisa del diritto di proprietà e, riguardo a quest'ultimo, dei principi che risolverebbero, per l'appunto, l'anzidetta «questione agraria» e regolassero le attività ad essa relativa, dal momento che la medesima costituiva uno dei grandi temi dell'economia prevalente di allora.

Il tutto finalizzato allo scopo di giungere ad una disposizione costituzionale specifica, funzionale a stimolare l'approvazione a cura del Parlamento, sulla base

²⁰ A. Amorth, *La Costituzione italiana*, Milano, 1948, 83.

dei principi ispiratori in essa contenuti, di una riforma agraria, da ritenersi centrale per la realizzazione del cambiamento del Paese in termini di crescita e progresso²¹.

L'irrinunciabile esigenza di prevedere nella Costituzione una apposita norma, destinata a perfezionare a breve una riforma agraria, si avvertì a partire dai lavori preparatori. Ciò in quanto venivano, al tempo, riguardo ad essa ricondotte all'attenzione dei costituenti le ragioni di diritto, sociali e politico-economiche, che segnavano la vitale importanza di una sua approvazione, principalmente allo scopo di assicurare al tema del fondo rustico un trattamento giuridico specifico, che lo differenziasse da quello riservato alla proprietà in genere e che fornisse al legislatore ordinario appositi significativi vincoli garanti del corretto esercizio dello sfruttamento della proprietà terriera.

L'impegno profuso in tal senso dai Padri costituenti fu estremamente gravoso e disseminato di non pochi pregiudizi ideologici, come dimostra la stesura evolutiva del precetto costituzionale dedicato all'agricoltura²². Quell'articolo 44 che – partito come articolo 12, quale fedele rappresentante, con le sue tre diverse versioni, dell'andamento dei lavori e l'evolversi del dibattito all'interno della terza e prima "Sottocommissione della Commissione per la Costituzione"²³ – giunse alla sua attuale lettera²⁴, approvata definitivamente in Assemblea il 20 dicembre 1947, passando anche per quella insediata nella sua diversa numerazione con-

²¹ P. Perlingieri, M. Marinaro, cit., in P. Perlingieri, *Commento alla Costituzione Italiana*, Napoli, 2009, 307 ss.

²² F. Angelini, cit., in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Artt. 1-54, Torino, 2006, 904.

²³ I testi intermedi contrassegnati nell'art. 12, poi riversati nell'attuale art. 44 e, quindi, oggetto delle modifiche definitivamente intervenute in Assemblea costituente, furono quelli licenziati: il 3 ottobre 1946 dalla terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, nella seduta pomeridiana, proposto dall'On. le Paolo Emilio Taviani, nella versione generatesi a seguito del dibattito: «*La Repubblica persegue la razionale valorizzazione del territorio nazionale nell'interesse di tutto il popolo, allo scopo di promuovere elevazione morale e materiale dei 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 e impedirà l'esistenza e la formazione delle grandi proprietà terriere private». Il 26 ottobre 1946, nella terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, ove a conclusione dei suoi lavori il presidente Gustavo Ghidini diede lettura degli articoli approvati: Il seguente articolo sostituisce quello approvato nella seduta del 3 ottobre 1946: art. 12. Proprietà terriera. «*La Repubblica persegue la razionale valorizzazione del territorio nazionale nell'interesse di tutto il popolo ed allo scopo di promuovere elevazione materiale e morale dei 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 e impedirà la esistenza e la formazione delle grandi proprietà terriere private*».

²⁴ Il definitivo art. 44, tenuto conto degli emendamenti proposti dall'On.le Luigi Einaudi, dall'On.le Giuseppe Di Vittorio e, quanto al secondo e ultimo comma, dall'On.le Michele Gortani. «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; aiuta la piccola e la media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

traddistinta con il 41²⁵, recante il testo precedentemente condiviso nel Progetto di Costituzione ed elaborato dalla anzidetta Commissione.

Dalla evoluzione che registrò la norma che ebbe a concretizzare il contenuto attuale della stessa, man mano che prendesse forma nelle anzidette tre diverse numerazioni dell'articolo riferito al medesimo ambito argomentativo, si evince l'importanza che assunse progressivamente nel dibattito la proprietà terriera e la sua produttività nella concezione giuridico-economica e sociale del bene terra. Un percorso, questo, sofferto e laborioso che determinò una formazione *in progress* di una regola costituzionale che concluse il suo *iter* non già con un compromesso giuridico tra le diverse anime della Costituente – che erano convinte, in una prima fase, di travasare in essa i propri convincimenti ideologici – bensì con la complessiva reciproca rinuncia a ciò che le differenziava e, quindi, le divideva. Il tutto funzionale ad esaltare e risolvere, in una soluzione segnatamente condivisa, il tema fondamentale dell'agricoltura ritenuto unanimemente decisivo per il Paese, fornendo così la prova che la Costituzione si occupasse in via prioritaria di agricoltura, soprattutto nell'ottica di favorire l'approvazione di una riforma agraria che ripartisse equamente la proprietà terriera e assicurasse una distribuzione diffusa di reddito ai coltivatori, garante di un diffuso equo tenore di vita.

Nella sua determinazione risultò, pertanto, decisivo il lungimirante convincimento dei Padri costituenti di individuare un *range* identificativo della proprietà terriera privata, da destinarsi all'esercizio dell'impresa agricola, variabile tra il latifondo, da dovere obbligatoriamente trasformare sensibilmente sia in termine di estensione che di conduzione imprenditoriale, e le unità produttive agrarie, da ricostituire secondo le esigenze della corretta funzionalità del mercato. Il tutto dimostrativo della *ratio*, fatta propria dalla Assemblea costituente, fondata su due criteri distintivi della proprietà terriera, apparentemente alternativi ma complementari: quello dimensionale, riconducibile ad un profilo massimamente quantitativo²⁶ del bene terra preso in considerazione, e quello della sua composizione

²⁵ La evoluzione intermedia dell'art. 41. «Allo scopo di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, ne fissa i limiti di estensione ed abolisce il latifondo, promuove la bonifica delle terre e l'elevazione professionale dei lavoratori, aiuta la piccola e la media proprietà». Il 13 maggio 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo: «Allo scopo 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, appropriati alle varie regioni e zone agrarie, impone e promuove la trasformazione del latifondo, promuove la bonifica delle terre e la ricostituzione delle unità produttive, ed aiuta la piccola e media proprietà. Nel medesimo intento, la legge dispone provvedimenti in favore delle zone montane».

²⁶ P. Perlingieri, cit., *Lezione* 1, 34, che ritiene di individuare un siffatto genere di profilo quantitativo non tanto per garantire la piccola proprietà, nonostante la previsione di aiutarla espressamente, quanto per limitare quella grande. Con questo l'Autore attribuisce al legislatore costituzionale l'assunzione di «un preciso impegno giuridico e politico [...] (di) aiutare la piccola e la media proprietà» e la determinazione di «una rilevanza giuridica della dimensione della proprietà» ottimale.

qualitativa e funzionale, ideale per una corretta produttività ma anche sufficiente a rendere remunerativo l'esercizio delle attività operanti in ambito agrario. Ciò in relazione alla convinta considerazione del legislatore di pervenire alla identificazione della superficie ideale del bene terra, per come desumibile dalla norma, da destinare ad una proficua produzione agraria, in quanto tale suscettibile di modifiche regolative «secondo le circostanze concrete e secondo il contenuto economico o sociale giuridico in cui si trova(va)»²⁷.

Uno sforzo concettuale che – partendo da quanto sancito nel codice civile 1942 – ebbe ad elaborare i principi ideali per introdurre quel naturale cambiamento indispensabile per scandire il doveroso passaggio dallo sfruttamento agricolo in senso proprio dei terreni alla generazione di una economia agraria fondata sull'uso strumentale e razionale degli stessi nonché sul lavoro dell'imprenditore esercente la relativa attività. Una disciplina civilistica che ha, per l'appunto, subito nel tempo sensibili modificazioni tenuto conto dell'incisione positiva che ha prodotto la lungimirante previsione dei costituenti, posta a positivo confronto con le esigenze che l'evoluzione dell'economia via via imponeva. Cosicché nella Sezione II del Capo II del Titolo II del Codice civile, afferente alla «Proprietà», sono stati abrogati, relativamente di recente, due importati precetti regolativi «Del riordinamento della proprietà rurale». Più esattamente, l'articolo 846 che recava la minima unità rurale e l'articolo 847 che determinava la minima unità colturale, entrambi ad opera dell'articolo 5 *bis*, comma 10, del d.lgs. 18 maggio 2001 n. 228, così come modificato dall'articolo 7 del d.lgs. 29 marzo 2004 n. 99, introduttivo – al comma 11 *bis* – del «compendio unico» cui sarà dedicato il necessario approfondimento.

4. *Le finalità dell'articolo 44 della Carta*

Preliminarmente, occorre rilevare che il confronto che si sviluppò nella Assemblea costituente si concluse con un risultato che controbilanciò la esigenza redistributiva delle terre, molto avvertita da parte di chi riteneva il latifondo prevalentemente parassitario, con il preciso intento di trasformare gradualmente i rapporti afferenti alla proprietà terriera, attraverso una compressione del suo libero esercizio determinata dall'imposizione gradata di limiti, obblighi e vincoli.

²⁷ P. Perlingieri, cit., in *Rass. dir. civ.*, 1985, 711, sul tema della regolazione in materia agraria, l'Autore – a conclusione del suo intervento al Convegno Internazionale di Studi su «Metodi e contenuti del diritto agrario moderno. Esperienze a confronto», Pisa 7/8 giugno 1985 – sostiene che il controllo e l'intervento dello Stato e delle Regioni non si giustificano con l'attribuzione di sovvenzioni e incentivi, peraltro da riordinare sensibilmente, bensì istituzionalmente. Cioè ponendo un «limite c.d. interno all'attività economica meritevole soltanto se socialmente utile e funzionale alla promozione dei valori, singoli e generali, costituzionalmente rilevanti».

In buona sostanza, a cura dei Padri costituenti si individuò un paradigma che consentisse, al tempo stesso, il razionale sfruttamento del suolo e l'instaurazione di concreti equi rapporti sociali, quali superiori finalità pretese dal legislatore costituzionale, al cui conseguimento è stato subordinato ogni altro genere di interesse che, proprio per questo, deve essere alle medesime coordinato²⁸. Al riguardo, seppure distinti in scopo economico, quale conseguimento del razionale sfruttamento del suolo finalizzato a favorire la massima produzione di ricchezza possibile senza tuttavia generare alcuna alterazione dello stato dei luoghi, e scopo sociale, inteso come raggiungimento di equi rapporti nella distribuzione della proprietà terriera funzionale alla rideterminazione della ricchezza prodotta, non sono interamente conseguibili se non unitariamente. Ciò nel senso che il secondo è assolutamente subordinato e condizionato alla realizzazione del primo²⁹.

Un risultato perseguibile attraverso gli strumenti non tassativamente indicati nel medesimo articolo 44, in quanto tali offerti al legislatore ordinario per ridisegnare la disciplina agraria, in modo da renderla anche più funzionale alla rideterminazione del rapporto compartecipativo e di cointeressenza dei lavoratori con il prodotto della terra, tale da rendere la prestazione lavorativa più equamente retribuita³⁰.

4.1. (continua) *Finalità stratificate per uno scopo consolidato*

Venendo ora all'esame dell'articolo 44, emerge da subito l'esigenza di affrontarlo ricorrendo ad una particolare metodologia interpretativa ovvero di scansionarne il contenuto in modo assiale, analizzando quasi a «fette» la sua lettera senza snaturarne l'insieme. Tutto questo al fine di ben distinguere i fini in esso sanciti, prescindendo se esplicitamente definiti come tali ovvero se rimessi, quali obiettivi da conseguire, alla successiva regolazione attuativa del legislatore ordinario.

L'articolo è, infatti, ricco sia di finalità da perseguire³¹ – delle quali una da realizzare *una tantum* (bonifica dei suoli) e altre due strutturalmente, nel senso di

²⁸ Corte costituzionale, sentenza 25 maggio 1957 n. 61 (redattore Azzariti) con la quale il Giudice delle Leggi, al fine di realizzare il migliore coordinamento possibile, stabilisce che la valutazione comparativa degli interessi generali con quello privato e il modo come pervenire al massimo della rispettiva soddisfazione rappresentano il risultato di un esame, vario e complesso, di elementi tecnici, economici, finanziari e politici che solo al legislatore è dato compiere.

²⁹ Così Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 1974, n. 107, redattore Bonifacio; M. Giampieretti, Artt. 41-45, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 458.

³⁰ M.A. Cabiddu, *Il governo del territorio*, Bari, 2014, 36-38.

³¹ C.A. Graziani, *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in M. D'Antonio (a cura di), *La Costituzione economica. Prospettive*, 1985, Milano, 1985, 176, nella quale l'Autore osserva come le due finalità dello sfruttamento del suolo, inteso nel senso di raggiungere la massima produttività possibile, e quella di stabilire equi rapporti sociali – da considerarsi come specificazione della funzione sociale di cui all'articolo 42, secon-

assicurare una stabile condizione giuridica più favorevole ai piccoli imprenditori e un equo reddito alle imprese di non grandi dimensioni (introduzione a regime di pratiche sovvenzionali per le imprese medio-piccole) e di sancire condizioni di favore per le zone montane³² – che di strumenti normativi da perfezionare attraverso leggi attuative, statali e regionali³³. In proposito, sia in riferimento alle finalità che agli ambiti oggetto degli invocati strumenti legislativi scanditi nell'articolo 44, appare logico individuare una sorta di riserva di legge rinforzata voluta dai costituenti riferita, per l'appunto, agli interventi previsti limitativi dei diritti dei proprietari terrieri e dei decisivi obblighi e vincoli posti in merito alle dimensioni della proprietà agraria, ma soprattutto in quei doveri costituzionalmente sanciti che prevedono in ogni modo assicurati il razionale sfruttamento del suolo e il perseguimento di equi rapporti sociali³⁴.

In relazione agli obiettivi, di cui uno allora attuale ma successivamente cesato, sotto il profilo dell'emergenzialità, perché riguardante le condizioni malsane della terra resasi poi destinataria dell'intervenuto risanamento, la norma ne fissa quattro, dei quali l'ultimo a conclusione del primo comma.

Tutti e quattro erano e sono, comunque, da considerarsi parimenti fondamentali perché tendenti a riconoscere nella volontà del legislatore costituzionale:

- a) il fine di razionalizzare lo sfruttamento del suolo;
- b) lo scopo solidaristico di realizzare equi rapporti sociali;
- c) il primitivo obbligo di bonificare le terre, perché all'epoca frequentemente paludose e assediate da quella malaria (che ancora oggi causa, nelle aree ove essa è attiva, 1.200 morti al giorno);
- d) l'onere di aiutare la piccola e media proprietà terriera, sì da renderle funzionali a contribuire all'economia generale³⁵.

A ben vedere, nel precetto esaminato è di tutta evidenza una presenza stratificata delle finalità, che – ancorché elencate dal legislatore costituzionale in modo non propriamente consequenziale – sono state concepite in una logica unitaria, l'una da sommarsi all'altra per realizzare un insieme progettuale organico. Ciò nel senso di riconoscere al fondo rustico, cumulativamente e indissolubilmente, una destinazione produttivistica («*di conseguire il razionale sfruttamento del suolo*»), una vocazione sociale («*di stabilire equi rapporti sociali*»), la certezza salutistica della sua conformazione fisica («*promuove e impone la bonifica delle terre*») e una

do comma – «non trovano la loro ragione di essere nel solo settore agricolo, ma hanno una portata (assolutamente) generale»

³² G. Balladore Pallieri, *La nuova Costituzione italiana*, Milano, 1948, 52 ss.

³³ E. Cheli, *Agricoltura e regioni: premesse costituzionali*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, n. 4.

³⁴ L. Costato, L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2019, 27.

³⁵ G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, 2017, 98-100.

tutela economica per le estensioni più contenute, da perseguire mediante apposite agevolazioni fiscali e contributive («*aiuta la piccola e media impresa*»).

In presenza di un siffatto composito e complesso obiettivo – apparentemente antinomici³⁶ nel senso di fare sembrare contraddittori alcuni degli elementi che lo compongono³⁷ – può ben affermarsi di trovarsi in presenza di una precisa volontà della Costituzione: dal legislatore, statale e regionale, l'approvazione di una accorta regolazione implementativa dell'esercizio dell'attività agraria in modo tale da garantire: a) la materializzazione delle finalità produttive, da stressare ma non irragionevolmente; b) la concretizzazione di una giustizia distributiva, da assicurare nell'effettivo rispetto della persona e della sua dignità, in conformità della teoria generale delle obbligazioni e delle situazioni giuridiche soggettive³⁸; c) la bonifica del territorio a destinazione agraria; d) la tutela delle piccole e medie proprietà agricole, tali da renderle sufficientemente redditizie; e) condizioni di favore per le proprietà agricole esercenti nei difficili siti montani. Il tutto approntando, in una logica di coesenzialità e di reciproco condizionamento degli strumenti individuati per il perseguimento del più generale fine, insito nel disegno del legislatore costituente, un sistema regolativo capace di conseguire lo sfruttamento razionalizzato del suolo e del raggiungimento degli scopi sociali, escludendo al riguardo ogni graduazione o gerarchia dei mezzi previsti *ad hoc*³⁹.

³⁶ F. Carresi, cit., in P. Calamandrei, A. Levi (diretto da) *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, 1950, 388-389. Nel correlare l'interpretazione degli articoli della Costituzione economica, più esattamente il 41 e il 42, l'Autore precisa che nel primo «che ha una portata generale, si parla di controlli e programmi operativi da stabilire dalla legge allo scopo di dirigere l'attività economica pubblica e privata al raggiungimento di fini sociali» mentre nel secondo «ci si limita a dire che essa proprietà è riconosciuta e garantita dalla legge che ne determina i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti». Al riguardo, lo stesso ha rilevato che «l'apparente antinomia, giacché la proprietà, quando abbia ad oggetto mezzi di produzione, non può che organizzarsi sotto forma di impresa, si risolve [...] intendendo l'espressione programmi e controlli non già nel senso specifico di piano economici, bensì in quello affatto generico di complesso di norme con le quali di tende ad imprimere all'economia un determinato orientamento».

³⁷ Alcuni ritengono, a ragione, di individuare – nella finalità esplicitate nell'art. 44 di conseguire un seppure razionale sfruttamento della terra – il privilegiare l'attitudine produttiva del fondo. Un obiettivo che se – da una parte – è espressione della tendenza a stressare la fertilità della terra, seppure attraverso il ricorso a metodologie conservative dello stato dei luoghi e dei pregi naturali, si presenta – dall'altra – come finalizzato all'irrinunciabile scopo di determinare uno «sviluppo socio-economico coerente con il complessivo disegno costituzionale e, in particolare, con la definizione in concreto di equi rapporti sociali»; tra questi, E. Mostacci, *ibidem*, Bologna, 2018, 288. In buona sostanza, in una siffatta apparente contraddizione è, invece, evidenziabile il ripudio dei costituenti della logica essenzialmente produttivistica, caratterizzata dalla prospettiva di produrre il massimo con il minimo sforzo, bensì la irrinunciabile vocazione a contenere lo sfruttamento e a tutelare le migliori condizioni sociali di sviluppo terriero e, quindi, la difesa dell'ambiente, ben realizzata in alcune varianti legislative regionali riferibili alle relative discipline della proprietà fondiaria e ai rapporti agricoli; A.G. Zorzi Giustiniani, *Il problema storico dei patti agrari alla luce della Costituzione repubblicana*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, II, *Libertà e autonomie nella costituzione*, Milano 1982.

³⁸ P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, Tomo I, 2006, 92.

³⁹ S. Rodotà, cit., in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, II, artt. 41-44, Bologna, 1982, 226.

Sulla base di queste considerazioni è appena il caso di ritenere gli obiettivi fissati dal legislatore costituzionale talmente interconnessi da essere stati concepiti come coesenziali per il perseguimento della sua principale finalità, ovvero sia di quella di ordine sociale. Quel fine che pretende la concreta realizzazione degli «equi rapporti sociali» è, infatti, la irrinunciabile destinazione che caratterizza il precetto normativo a tal punto da fare considerare tutte le altre finalità subordinate ad essa, ancorché in una ovvia complementarità con quelle tendenti a garantire la sicurezza salutare del fondo rustico e un reddito dignitoso, da prestazione d'opera ma anche derivante da impiego di capitale e lavoro⁴⁰.

5. *L'articolo 44 della Costituzione e il legislatore*

Una volta circoscritte le finalità nella loro individualità e nell'unitaria dimensione prefissata, occorre approfondire l'argomento degli strumenti previsti dal legislatore costituzionale per perseguirli e renderli così una materiale realtà godibile attraverso gli appositi interventi legislativi attuativi. Quelle leggi ordinarie, sia statali che regionali, utili a realizzare i fini più espliciti e generali del razionale sfruttamento del suolo e della concretizzazione degli equi rapporti sociali. Ciò attraverso l'individuazione degli ottimali dimensionamenti quantitativi del bene terra da mettere in produzione e dei livelli qualitativi dell'attività svolta nonché dei prodotti che rappresentano il risultato dello sfruttamento del suolo agricolo, meglio del ciclo produttivo agrario ovvero dell'esercizio normale dell'agricoltura⁴¹.

Al riguardo, nell'articolo 44 della Costituzione vengono scandite, in una sorta di elencazione non tassativa, ancorché da considerarsi per molti versi esaustiva, le prescrizioni sufficienti a disegnare l'attività legislativa ordinaria attuativa, volta ad imporre gli obblighi e i vincoli nonché i limiti di esercizio alla proprietà terriera privata secondo i postulati costituzionali⁴².

⁴⁰ C. Mortati, cit., in *Riv. dir. agr.*, 1952, I, 491; N. Irti, ibidem, 1972, I, 397; G. Tarello, *La disciplina costituzionale della proprietà, Lezioni introduttive*, Genova, 1973, 46; S. Rodotà, cit., in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, II, artt. 41-44, Bologna, 1997, 226.

⁴¹ C. Selleri, *L'impresa agricola nella legislazione del credito agrario*, in *Atti della giornata di studio su «L'inquadramento giuridico dell'impresa agricola»*, in *Nuov. dir. agr.*, 1983, 149-151; P. Perlingieri, cit., in *Rass. dir. civ.*, 1985, 701.

⁴² Corte costituzionale, sentenza 25 maggio 1957 n. 65, redattore Azzariti, nella quale il Giudice delle Leggi afferma che l'art. 44 – a proposito di determinazione dei limiti alla proprietà terriera secondo le regioni e le zone agrarie – non esige che la legge ordinaria debba assumere come criterio quello di stabilire un limite massimo uniforme nell'ambito delle medesime. Ciò in quanto le finalità (sfruttamento razionale dei suoli e raggiungimento degli equi rapporti sociali), nei confronti delle quali le limitazioni devono essere strettamente funzionali, presuppongono un largo margine di discrezionalità del legislatore, cui è riconosciuto in proposito un largo margine di decisione. M. Giampieretti, cit., in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 457-462.

Tra questi, il novellato articolo 117 della Costituzione che assegna alle Regioni la competenza esclusiva⁴³ in materia di agricoltura, tenuto conto del cosiddetto criterio residuale, cui subordinare la programmazione delle attività agrarie e quella di accesso alle risorse dell'Unione Europea⁴⁴. Il tutto, in puntuale coordinamento con la formulazione dell'articolo 42 della Costituzione, riferito alla proprietà in generale, da ritenere in proposito il primario baluardo regolativo di quella fondiaria, cui doversi comunque uniformare quanto a principi generali. Ciò prescindendo dalla condizione di favore riservata alla proprietà agraria, garante della concessione agevolata di *benefit* economici riservati alle piccole imprese e a quelle operanti nelle zone montane/disagiate godibili, in forza della programmazione UE da effettuare sia a cura del livello di governo statale che regionale, anche dai soggetti (l'imprenditore agricolo) impegnati nell'esercizio di attività agrarie diversi dal proprietario in senso stretto del suolo condotto nelle modalità di razionale sfruttamento⁴⁵.

In relazione ai limiti («*obblighi e vincoli*») di attività da potere imporre legislativamente all'esercizio alla proprietà terriera, diventa difficile, per non dire impossibile, contenerne la misura e impedirne il coinvolgimento dei relativi ambiti, rientrando nelle materie di interesse anche quelle ove possono concretizzarsi possibili compressioni dell'autonomia contrattuale, del tipo di quella riservata alle parti nell'esplicitazione del diritto soggettivo del proprietario nella sua interezza messo in relazione alla libera iniziativa economica analizzata nel suo aspetto dinamico⁴⁶. Di conseguenza, l'imposizione di siffatti limiti arriva ad

⁴³ R. Bin, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, Relazione tenuta al Convegno su *Le fonti del diritto regionale di una nuova identità*, Messina, 6 aprile 2001, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, 623.

⁴⁴ A. Germanò, *La "materia" agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, Bologna, 2003, n. 1, 121 ss.

⁴⁵ G. Bartolomei, A. Marcozzi, M. Pierini, *I fondi europei nazionali e regionali per l'agricoltura e l'agroalimentare*, Roma, 2017; C. De Stefanis, *Agevolazioni e incentivi per l'impresa agricola*, Rimini, 2016.

⁴⁶ P. Perlingieri, cit., *Lezione 1*, 44-46. L'Autore mette in relazione la proprietà, l'impresa e l'iniziativa economica ritenendo che la situazione giuridica del proprietario vada analizzata, in generale, «nel suo aspetto dinamico». Un approfondimento che va, pertanto, affrontato mettendo a confronto la proprietà in senso stretto, nella sua dimensione statica, e l'impresa, quale esercizio – per l'appunto – dinamico della libera iniziativa economica privata. In proposito, l'Autore perviene alla conclusione che «il diritto di intraprendere un'attività economica, non comporta necessariamente la titolarità (della situazione soggettiva) dell'azienda la quale inizialmente potrebbe essere costituita da capitali presi a mutuo, potrebbe consistere in immobili presi in locazione, in macchinari che non sono di proprietà dell'imprenditore, ma ciò nonostante tutti questi beni fanno parte di quel patrimonio (organizzato) con destinazione economica che è l'azienda». Di conseguenza, da una siffatta analisi si evince che la libera iniziativa economica concretizza una nozione perfettamente autonoma e indipendente in relazione alla titolarità dei beni costituenti l'azienda che esercita la relativa impresa. Una conclusione, quella di non considerare correlate la proprietà e la libera iniziativa economica, che è invece giuridicamente rilevante in riferimento all'articolo 44 della Costituzione. Ciò in quanto vengono imposti ai soggetti proprietari esercenti l'attività agraria limiti, obblighi e vincoli funzionali a realizzare quella precisa funzione sociale costituzionalmente individuata, indipendentemente dal bene strumentalmente utilizzato. Una peculiarità che lascia presupporre l'esistenza di «una figura mista», nuova nell'ordinamento privatistico riferito al diritto di proprietà, determinata

influenzare anche la contrattazione agraria⁴⁷ e, con essa, la determinazione della durata dei contratti, la loro trasformazione legislativamente sancita *in itinere* e la valorizzazione dei canoni relativi, nell'ottica comunque di realizzare rapporti sociali progressivamente più equi, traducibili in una sempre maggiore distribuzione di benessere collettivo e di ricchezza⁴⁸.

6. *L'articolo 44 della Carta e la sua pratica attuazione*

Nella individuazione degli strumenti legislativi attuativi del precetto costituzionale assume importanza, quanto alla ricaduta pratica delle regole afferenti alla proprietà fondiaria, una possibile imposizione dimensionale della terra, sia minima che massima, da destinare alla produttività agraria. Ciò nel senso di potere pervenire legislativamente, sia con efficacia limitata nel tempo che definitivamente, ad una estensione diversificata per tipologia e, a cura delle Regioni, per territorio della proprietà specifica. Il tutto, messo in relazione alla esigenza di trasformare radicalmente il latifondo e di ottimizzare la ricostituzione delle unità produttive, nelle quali è da intravedere un valore economico dinamico del bene terra da concretizzare attraverso il suo intelligente e ragionevole «sfruttamento»⁴⁹.

In quanto tali, le unità produttive (e, quindi poi, l'introdotta compendio unico) sono di fatto ritenute i veri capisaldi della riforma agraria – viste anche come strumenti di interpretazione estensiva della entità dimensionale dell'impresa, intesa come iniziativa economica⁵⁰ – sui quali fondare le soluzioni ai problemi che ebbero ad angosciare le generazioni (molto) precedenti e, dunque, a determinare la volontà dei costituenti ad affrontare la «questione agraria». Così facendo, gli stessi hanno posto alla base di un siffatto dovere politico l'eliminazione, per l'appunto, del latifondo che ritrovò, prima nella elaborazione dell'articolo 44 della Costituzione e successivamente nella sua attuazione, lo strumento per concre-

da quella del proprietario/imprenditore. Più esattamente, di quel proprietario che ha «l'obbligo giuridicamente rilevante» di utilizzare il bene da un punto economico.

⁴⁷ C. Lavagna, *La Costituzione Italiana*, commentata a cura di A.S. Agrò, F.G. Scoca, P. Vitucci, Torino, 1970, 641.

⁴⁸ P. Perlingieri, M. Marinaro, cit., 309

⁴⁹ L. Costato, *Proprietà agraria*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1998, 325 ss.

⁵⁰ P. Perlingieri, cit., 43 e ss.

tizzarla attraverso la ricostituzione, per l'appunto, delle unità produttive⁵¹, introdotte del concetto che è da ritenersi la premessa del compendio unico⁵².

A proposito di queste ultime⁵³, intese come conformazione aziendale ideale da contrapporre al latifondo posto «in liquidazione» dai costituenti, sono da considerarsi l'individuazione minimale (ma anche il limite alle mega estensioni) per configurare la ottimale proprietà terriera per fare impresa, messa in relazione all'interpretazione dei tre precetti che immediatamente precedono l'articolo 44 della Costituzione. Ciò in quanto compatibile con l'iniziativa privata da svolgersi anche nei termini di utilità sociale, cui la prima deve essere funzionalmente diretta (articolo 41)⁵⁴, rientrando nelle garanzie legislative di tutela dell'iniziativa privata finalizzata anche a concretizzare una funzione sociale (articolo 42), suscettibile di applicazione, ricorrendone le condizioni, del meccanismo espropriativo (articolo 43)⁵⁵.

Riguardo alla conformazione ideale delle unità produttive, da ricostituire a seguito della trasformazione del latifondo, è appena il caso di sottolineare che esse rappresentano il mezzo paradigmatico attraverso il quale il legislatore costituente offre a quello ordinario una ampia capacità di intervento. Mettendo lo strumento dell'unità produttiva in relazione alla più generale riserva di legge di potere liberamente imporre limiti, «obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata» si ha, invero, modo di comprendere l'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore ordinario. Una *facultas* di decidere concessa per il chiaro perseguimento delle finalità individuate utilizzando i mezzi, elencati in modo esemplificativo, nell'articolo 44 della Costituzione. Tra queste e prioritariamente, la specificità di decidere se realizzare una ricostruzione organica del sistema di produzione agraria,

⁵¹ G. Di Gaspare, *ibidem*, Milano, 2017, 98 ove l'Autore sottolinea che la disciplina della proprietà terriera può essere ben gravata da obblighi e vincoli, al fine del conseguimento del razionale sfruttamento del suolo e per stabilire equi rapporti sociali, quali i limiti alla sua estensione. Ciò può avvenire, ovviamente, «non in modo arbitrario ma secondo le regioni e le zone agrarie perché si vuole che il latifondo sia frazionabile ma che il frazionamento sia tale da configurare l'esistenza di unità produttive di dimensioni economiche efficienti».

⁵² P. Perlingieri, *cit.*, *Lezione* 1, 42-44. L'A. ritiene che, in relazione alla indicazione che ne offre l'articolo 44 della Costituzione, si debba pervenire ad una interpretazione estensiva dell'unità culturale produttiva. Ciò nel senso che essa debba riguardare la proprietà dell'impresa, atteso che essa costituisce e rappresenta la minima unità aziendale.

⁵³ È appena il caso di riportare qui la definizione dell'Unità Produttiva che ne offre l'articolo 2 del Reg. (CE) n. 889/08: «L'insieme delle risorse utilizzate per un determinato tipo di produzione, inclusi i locali di produzione, gli appezzamenti agricoli, i pascoli, gli spazi all'aperto, i locali di stabulazione, gli stagni piscicoli, gli impianti di contenimento per le alghe marine o gli animali di acquacoltura, le concessioni litoranee o sui fondali marini, i locali adibiti al magazzino dei vegetali, i prodotti vegetali, i prodotti delle alghe, i prodotti animali, le materie prime e ogni altro fattore di produzione rilevante per questo specifico settore di produzione».

⁵⁴ E. Caterini, *Dall'impresa agricola all'impresa agronomica. Per una rilettura dell'art. 2135 c.c.*, in *Rass. dir. civ.*, Napoli, n. 4, 1998, 737-738. L'Autore, sottolineando l'esigenza di un coordinamento dell'offerta con la domanda nonché la tutela di un mercato concorrenziale, vigilato nelle sue possibili distorsioni (del tipo le concentrazioni e le posizioni dominanti) svantaggiose per il consumatore, sottolinea come l'utilità sociale «diviene lo strumento per introdurre profili di eguaglianza nel funzionamento del mercato libero».

⁵⁵ E. Picozza, *Le trasformazioni della Costituzione economica in senso stretto: artt. 41, 42, 43 Cost.*, in E. Picozza, V. Ricciuto *Diritto dell'economia*, Capitolo II, paragrafo 3.1, Torino, 2017, 57 ss.

alternativa al latifondo, attraverso la ricostituzione delle unità produttive, riconosciute quali strumenti protagonisti interagenti nel mercato agrario, *in prima facie* destinate al segmento produttivo.

Ad un tale modello è stato, pertanto, attribuita via via dal legislatore ordinario, tenuto conto anche dei Trattati intervenuti⁵⁶ a livello già comunitario, una configurazione e una consistenza diversificata e differenziata⁵⁷, adeguata alle esigenze di produttività e trasformazione delle materie prime, sino a raggiungere il concreto riferimento riassunto nella disciplina regolativa del compendio unico. Quest'ultimo riconosciuto quale archetipo che concretizza la dimensione estensiva di terreno per assicurare il livello minimo di retribuzione e redditività previsto dagli strumenti regionali di sviluppo rurale individuati come destinatari e beneficiari degli investimenti previsti dai Regolamenti dell'Unione Europea.

7. *Le fonti di regolazione dell'agricoltura*

Il diritto agrario costituisce un insieme organico di regole, prioritariamente di carattere privatistico, finalizzato a regolare tutti gli atti e i rapporti giuridici che hanno a che fare con l'agricoltura, in relazione a come essa oggi si configura e si caratterizza nell'assolvere gli interessi sottesi e il loro conseguente valore realizzativo⁵⁸.

⁵⁶ Il Trattato di Roma del 25 marzo 1957, istitutivo della Comunità economica europea, nel quale vengono sanciti le finalità della politica agricola comunitaria, oggi eurounitaria.

⁵⁷ S. Rodotà, cit., in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, II, artt. 41-44, Bologna, 1982, 228 e 229. L'Autore, al riguardo della consistenza differenziata, l'articola per «linee verticali ed orizzontali». In tal senso, le discrimina in «verticali, distinguendosi la proprietà in grande, media e piccola» e in «orizzontali, tagliandosi l'insieme della proprietà a seconda della sede naturale (montagna o altri luoghi) o della forma di conduzione (proprietà diretta coltivatrice)», giustificando con questo l'eccessivo evolversi degli interventi legislativi che ne seguirono in attuazione dell'articolo 44 della Costituzione.

⁵⁸ P. Perlingieri, *Il diritto agrario tra pubblico e privato*, in *Scuole tendenze e metodi*, Napoli, 1989, 257 ss. L'Autore, in un tale saggio, afferma che la materia agraria coinvolge e tiene conto di interessi diversi, tanto da implicare «sia norme di organizzazione che di relazione». Di conseguenza, queste attengono, quanto alle prime, «alla creazione e al funzionamento di soggetti pubblici e comunque parti integranti dell'amministrazione, deputate prevalentemente allo svolgimento di funzioni pubbliche della programmazione al controllo»; quanto alle seconde, a quelle «tendenti a determinare comportamenti dei soggetti privati e pubblici, deputate all'attività economica nel settore dell'agricoltura». Una siffatta conclusione ha generato l'assunto che «Il diritto agrario moderno non può non essere incentrato sull'iniziativa economica, ma d'altro canto, non può neppure escludere dalla sua sfera d'incidenza le situazioni soggettive: dalle proprietà agrarie, dai diritti personali di godimento, alle servitù e così via, che rappresentano il substrato indispensabile della stessa attività economica». Lo ha fatto riprendendo in tal senso in nota: V. E. Cantelmo, *Le forme attuali di proprietà privata: la forma agricola*, in *Quad. Rass. civ.*, Napoli, 1984, 37 ss.; M. Comperti, *La proprietà agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, I, 444 ss.; A. Carrozza, *La proprietà «agraria» come istituto di diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, I, 466 ss.; F.D. Busnelli, *Dalla proprietà agraria alle proprietà agrarie, con ritorno alla proprietà*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, I, 474 ss.

L'evolversi delle norme, nazionali e (già) comunitarie, che hanno via via disciplinato la materia agricola fornisce l'idea di quanto il suo prodotto sia stato e sia sempre più fondamentale tanto per le economie dei singoli Stati membri che per la qualità della vita delle relative comunità.

Proprio per questo motivo, va assicurato alla sua intervenuta regolazione un particolare approfondimento, con riferimento alle differenti fonti legislative, progressivamente emanate dai diversi livelli istituzionali ad esse deputati⁵⁹.

Prioritariamente, va osservato che la sua disciplina appartiene alla competenza legislativa europea, più esattamente scandita nell'articolo 38 del Trattato

⁵⁹ P. Carrozza, *Agricoltura tra Europa, Stati e Regioni. Quale futuro per una "non materia"*, in E. Cristiani, A. Di Lauro e E. Sirsi, (a cura di) *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura, In onore di Marco Goldoni*, Pisa, 2018, 11 ss. Sulla base di quanto enunciato, sono da evidenziarsi le regole che disciplinano, nella loro evoluzione nel tempo, il rapporto tra Unione Europea, Stato e Regioni in tema di attuazione di normativa europea. I primi elementi di chiarezza – posti a tutela del rispetto preventivo ovvero del ripristino di violazioni o carenze attuative ed esecutive delle norme europee da parte degli enti territoriali – sono stati rappresentati nella sentenza della Corte costituzionale 24 aprile 1996 n. 126. In essa è stato, infatti, chiaramente ribadito – in linea con le sentenze della Consulta n. 382/1993 e n. 632/1988 – che lo Stato «è responsabile integralmente e unitariamente» e che ha quindi modo di intervenire, in presenza di chiare violazioni del diritto UE determinate da Regioni e Province autonome, con «interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi». In relazione ad una tale attività il Giudice delle leggi ha avuto modo di chiarire che la «siffatta esigenza di fornire allo Stato strumenti normativi ed esecutivi adeguati a far fronte alle sue responsabilità in ordine unionale – il cui rispetto costituisce esso stesso essenziale interesse nazionale – è testimoniata non solo dalle previsioni legislative, ma anche dalle numerose decisioni di questa Corte». In relazione al tema, riprendendo una distinzione recata nel punto 5, alla lettera b), della anzidetta sentenza della Consulta n. 126/1996, è dato assumere da una autorevole dottrina gli *step* cui l'Italia veniva dalla stessa chiamata conseguentemente ad assumere:

- intervenendo in prima istanza, nel rispetto del suo fondamentale impianto regionale, tanto da prevedere l'obbligo delle Regioni «di agire in attuazione o in esecuzione del diritto comunitario»;
- agendo in seconda istanza, evitando di trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario derivanti «da attività positive od omissive delle Regioni, senza ricorrere allo strumento dell'avocazione di competenze, ma con interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi»;- emanando norme statali derogatrici delle competenze interne, salvo l'ovvio rispetto dei principi costituzionali, in presenza di norme europee che prevedano particolari forme attuative funzionali ad esigenze organizzative dell'Unione Europea. A proposito di agricoltura, a seguito dei più recenti principi fissati nell'ordinamento necessita sottolineare una interessante considerazione conclusiva. Essa riguarda l'effetto dirompente che hanno su di essa il contenuto dei Trattati, le regole cristallizzate nel diritto comunitario, i *dicta* della Corte di giustizia dell'UE. Attesa la pervasività di siffatti strumenti regolatori è da condividersi l'idea che, sul tema della disciplina agraria, è da rinvenirsi una «rinnovata gerarchia» delle fonti. Ciò anche in relazione alla competenza legislativa delle Regioni da esercitarsi, sempre e comunque, sulla base dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato – nelle materie delle quali si è già avuto modo di sottolineare, rispetto alla competenza esclusiva (ambiente e concorrenza) che a quella concorrente (salute, alimentazione e governo del territorio) – ma anche con riferimento specifico alla anzidette specifiche «nuove fonti», da valere come strumenti recanti principi anche essi fondamentali cui le legislazioni nazionali devono obbligatoriamente attenersi. Una attività così complessa da rendere alquanto difficile il compito dell'interprete che dovrà, pertanto, ricorrere alla interpretazione sistematica del diritto dell'agricoltura che, proprio per le anzidette incidenze regolative, «pretende [...] di procedere a un continuo "rinvio" mentale da una norma di una matrice ad altre norme di altra matrice, perché sovente – la legge nazionale rispetto alla norma comunitaria; la legge regionale rispetto alla legge statale – trattasi di tessuti normativi le cui trame si intrecciano seguendo percorsi già tracciati da fili distinti, tanto da rendere arduo lo sforzo teso alla puntuale identificazione dell'effettiva fonte di ogni singolo precetto».

sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)⁶⁰, già articolo 32 del TCE⁶¹, nonché delle Regioni, a mente dell'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, così come novellato nel 2001⁶². Una precisazione che se, da una parte, tende a sottrarre ogni competenza allo Stato, quanto alla più diretta specificazione della materia, dall'altra, non lo esclude in alcun modo, in considerazione delle vaste competenze legislative ad esso riservate in via esclusiva, comunque attinenti ad ambiti strettamente correlati con l'agricoltura, ovvero dal medesimo condivise con le Regioni nelle materie concorrenti, molte delle quali convergenti con il concreto esercizio della stessa⁶³. Una particolarità che mette al centro della regolazione l'Unione Europea, chiamata così a decidere una comune politica agricola (PAC) e della pesca attraverso i propri interventi programmatici e l'emanazione della disciplina specifica, funzionale a stabilire le regole unitarie sulla produzione, la trasformazione e la commercializzazione dei loro rispettivi prodotti⁶⁴.

⁶⁰ Articolo 38 TFUE (ex articolo 32 del TCE), così come divenuto a seguito dell'intervenuto Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dall'Italia con la legge 2 agosto 2008, n. 130 (Gazzetta Ufficiale n. 185 dell'8-8-2008 - Suppl. ordinario n. 188):

1. L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca. Il mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti. I riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine «agricolo» si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore.
2. Salvo contrarie disposizioni degli articoli da 39 a 44 inclusi, le norme previste per l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno sono applicabili ai prodotti agricoli.
3. I prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 39 a 44 inclusi sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato I.
4. Il funzionamento e lo sviluppo del mercato interno per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune.

⁶¹ Per una corretta genesi del vigente Trattato di Lisbona: L. Daniele, *Diritto dell'Unione Europea*, settima edizione, 2020. Milano, 36 ss.

⁶² L. Costato, *Le conseguenze della trasformazione del diritto agrario dell'Unione Europea*, in E. Cristiani, A. Di Lauro e E. Sirsi, (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura, in onore di Marco Goldoni*, Pisa, 2018, 29 ss.

⁶³ A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino, ottava edizione, 2016, 17 e 18, il quale solleva il problema della difficile perimetrazione dei confini dell'esercizio delle competenze legislative delle diverse istituzioni, ivi comprese quelle «indirette» dello Stato, dato il naturale intreccio e l'aggrovigliamento degli stessi che la nozione dell'agricoltura comporta. Al riguardo, l'Autore scandisce, puntualmente, l'evoluzione della regolazione comunitaria indicando la più recente opzione di evitare «l'elenco delle "politiche" comunitarie comuni fra cui erano richiamate quelle dei settori dell'agricoltura e della pesca» e di proclamare nell'anzidetto articolo 38 del TFUE (paragrafo 1) che l'Unione si limita a definire e attuare una politica comune sui due ambiti dell'agricoltura e della pesca.

⁶⁴ C. Cattabriga, L. Visaggio, *Art. 38*, in A. Tizzano (a cura di) *Trattati dell'Unione Europei*, 2014. Milano, 618. Gli Autori, nell'introdurre il commento del Titolo III del TFUE dedicato a «Agricoltura e pesca», sottolineano gli interrogativi posti dalla dottrina nel non condividere la bipartizione dell'ambito materiale di applicazione delle norme dedicate alla politica agricola comune, relazionata alla «non coincidenza delle due definizioni, se, ad essa corrispondano due diverse nozioni di «prodotti agricoli», ciascuna destinata a circoscrivere la sfera di operatività di un diverso gruppo di norme».

Per come si diceva, sul piano interno, la Costituzione, novellata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, affida la competenza sulla materia – che era definita nel precedente testo come «agricoltura e foreste» e con questo rimessa alla legislazione concorrente Stato/Regioni – alla *potestas* legislativa esclusiva delle Regioni. Ciò in conseguenza dell'intervenuta assenza del relativo ambito argomentativo sia nell'elencazione di quella esclusiva dello Stato, di cui al comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione, che di quella concorrente, di cui al successivo comma terzo, con il risultato di ricondurre la materia «agricoltura» nella competenza legislativa residuale rimessa alle quindici Regioni a statuto ordinario. Relativamente alle ulteriori cinque a statuto speciale i rispettivi Statuti prevedono la spettanza della materia agricoltura ad esse.

Dalla scansione delle competenze legislative, appena tracciate, viene a porsi il problema del come dovrà essere esercitato a cura delle Regioni il potere legislativo, tenuto conto dei limiti che le stesse incontrano negli obblighi posti al livello eurounitario e internazionale, ma anche in quelli comunque imposti dalla legislazione statale, in via indiretta o indotta⁶⁵. Quest'ultima infatti, ancorché non specificatamente dedicabile all'agricoltura *stricto sensu*, può gravare sensibilmente sulla regolazione regionale, qualora incidente su di essa trasversalmente, sia relativamente a quella approvata dallo Stato in regime di esclusività che, quanto ai principi fondamentali determinati in materie affini, in termini di legislazione concorrente ovvero, ancora, attraverso l'individuazione di riferimenti *a-specifici* desumibili nella disciplina di ambiti tematici dal contenuto analogo e/o per ricaduta diretta o indotta dagli stessi, tali da costituire un ineludibile presupposto del perfezionamento di una apposita normativa regionale di dettaglio.

Da siffatte considerazioni emerge che i due legislatori, europeo e nazionale, quest'ultimo via via differenziato dalle disposizioni costituzionali che ne regolano le competenze dirette e trasversali, hanno riservato all'agricoltura una diversa cura.

Quello eurounitario ha ritenuto pervenire ad una definizione ampia dell'ambito specifico assumendo che in esso sono da intendersi, nei mercati interni, «l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli» e che, in relazione ad essi, sono da ritenersi pertinenti «i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti».

Una posizione chiara, quella assunta dall'Unione Europea nel TFUE, nel pervenire ad una elencazione chiaramente rimarcante le differenze che separano,

⁶⁵ C. Losavio, *La «consistenza» della competenza legislativa regionale in materia di agricoltura*, in E. Cristiani, A. Di Lauro e E. Sirsi, (a cura di) *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura*, Inonore di Marco Goldoni, Pisa, 2018, 63 ss.

di netto, i prodotti dell'agricoltura da quelli dell'industria e dei servizi, facendo così assumere ai primi un loro autonomo sistema giuridico, tale da determinarli e ricondurre ad essi, per come individuati nell'Allegato I, l'applicazione delle disposizioni recate dagli articoli 39-44 del Trattato medesimo⁶⁶.

Con questo ha, di fatto, fornito con l'articolo 38 del TFUE criteri regolatori comuni nonché la nozione di «prodotti agricoli»⁶⁷ e il campo di concreta applicazione della politica agricola comunitaria⁶⁸.

Ha, altresì, recato indicazioni riguardanti: la determinazione e calmierizzazione dei prezzi; le ottimali metodologie mercantili; le azioni comuni in materia di ricerca applicata e di formazione degli operatori; gli interventi di favore alle aziende in condizioni di arretratezza strutturale o naturale per ottimizzarne le *performance*; la definizione degli *iter* destinati a fissare i corrispettivi delle merci relative nonché degli aiuti e delle limitazioni quantitative, anche in relazione alla pesca⁶⁹; la eventuale applicazione della cosiddetta «tassa di compensazione all'entrata», in alternativa a quella gravante nel medesimo caso di specie sull'esportazione, a carico dello Stato membro reso responsabile, per difetto organizzativo/logistico nazionale, di recare pregiudizi alla concorrenza di un altro Stato membro in relazione ad una produzione similare.

Così facendo, seppure mantenendo distinti i mercati e diversificando i comparti produttivi agricoli interni, ha sancito fondamentali regole anticoncorrenziali, a differenza di come accade in tutto il resto del sistema mercantile, sulla cui applicazione tuttavia è dato registrare non pochi ritardi applicativi e, a volte, strumentali alla determinazione di sviamenti delle «regole» in sede attuativa.

⁶⁶ F. Casucci, Recensione, G. Sgarbanti, *Le fonti del diritto agrario*, Volume I, *Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988 in *Rass. dir. civ.*, 1993, n. 2, 475-478. L'Autore ribadisce che gli elementi che connotano il più moderno esercizio dell'agricoltura sono «Il riequilibrio ecologico, l'attività di ricerca nel campo soprattutto dell'ingegneria genetica, l'innovazione tecnologica e l'efficienza produttiva, la sinergia con mercati di sblocco finale sempre più ampi e diversificati (*non food*), l'utilità sociale ed il riequilibrio dei mercati sono solo alcuni degli aspetti più significativi, pure comuni ad altre discipline produttive».

⁶⁷ In relazione alla nozione di «prodotti agricoli», al di là della classificazione onnicomprensiva che ne fa al terzo capoverso del paragrafo 1 dell'art. 38 del TFUE, si è generato un approfondimento dottrinale. Ciò in quanto è venuto, di conseguenza, a formarsi una particolare diversità distintiva delle due tipologie di prodotti ivi rinvenibili. La prima di carattere generale cui va ricondotta astrattamente la nozione di prodotti riferibili alle attività desumibili, per l'appunto, dall'anzidetto terzo paragrafo. La seconda di carattere invece specifico, spesso identificativa di prodotti non affatto direttamente e facilmente riconducibili ai processi produttivi indicati nel suddetto terzo capoverso del paragrafo 1, del tipo la margarina (Allegato I, Capitolo 15, n. 15.13) e l'alcole etilico, fatta eccezione per quello utilizzato per la preparazione di bevande alcoliche (Allegato I, Capitolo 22, n. 22.08).

⁶⁸ G. Sgarbanti, *ibidem*, Volume I, *Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988, 310, che ritiene riconducibili alla nozione e, quindi, alla gamma di prodotti agricoli, sia quelli astratti complessivamente determinabili dal terzo capoverso del paragrafo 1 dell'art. 38 TFUE che quelli elencati analiticamente nell'allegato 1 di cui al paragrafo 3, afferenti all'esercizio diretto della produzione agricola in senso lato e ad ogni attività ad essa successivamente riferibile in termini di rielaborazione e di riedizione dei beni prodotti.

⁶⁹ G. Spera, *Il regime della pesca nel diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010.

Tutto questo è corrispondente alle finalità della politica agricola comune che, per come scandite nell'articolo 39 del TFUE, tendono a:

- incrementare la produttività dell'agricoltura, che è uno degli obiettivi della PAC, da considerare concretamente realizzato, ancorché da massimizzare indiscriminatamente (lettera a);
- assicurare un tenore di vita equo per i soggetti che lavorano in agricoltura, seppure in modo strettamente dipendente dallo sviluppo autonomo della politica comune e, quindi, ad essa condizionato (lettera b);
- stabilizzare i mercati, attraverso sia meccanismi di diretto intervento sui prezzi che con l'adozione di misure restrittive alla produzione (lettera c);
- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, da conseguire – tra l'altro – attraverso la previsione di sussidi alla produzione e misure di sostegno dei prezzi (lettera d);
- determinare prezzi ragionevoli al consumo, da perseguire con specifiche finalità della politica agricola a tutela del ragionevole valore aggiunto economico da determinarsi nelle fasi della produzione, della prima trasformazione dei prodotti agricoli, della distribuzione e della vendita ai consumatori⁷⁰.

7.1. (continua) *Gli obiettivi programmatici e le modalità attuative*

A ben vedere, l'articolo 39 del TFUE si caratterizza per la varietà degli obiettivi riconducibili allo strumento di programmazione agricola comunitaria – distinta per segmenti di attività produttiva e tipologia di prodotto tracciati nel precedente articolo 38 – perseguibili in attuazione del suo scopo generale. In esso è, infatti, scandito un ampio assortimento di finalità necessarie dal carattere tipicamente compromissorio, nel senso di essere tutte ispirate, singolarmente e nel loro insieme, al conseguimento delle soluzioni alle più generali problematiche prese in carico dal legislatore UE. In quanto tali, produttive di programmi e attività mirati al raggiungimento dei risultati via via budgettati dalla programmazione (PAC).

Non solo, sono rappresentative di impegni diversificati ma nel loro insieme organicamente intesi alla previsione e alla condivisione di azioni istituzionali produttive di soluzioni tendenzialmente efficaci sui problemi esistenti in materia agraria, soprattutto di quelli condizionanti la produttività agricola e il mercato dei suoi prodotti. Di conseguenza, direttamente incidenti sia sul piano sociale che su quello economico e, pertanto, rispettivamente destinate a tutelare le condizioni di vita degli addetti all'agricoltura, unitamente ai prezzi dei prodotti al consu-

⁷⁰ C. Cattabriga, L. Visaggio, *Art. 39*, in A. Tizzano (a cura di) *Trattati dell'Unione Europea*, 2014, Milano, 626-627.

mo, e a sviluppare processi più innovativi di produzione, di consolidamento dei mercati e di sicurezza distributiva al consumo⁷¹.

Una siffatta accentuata complessità delle finalità della programmazione agricola europea è dimostrativa dell'aver privilegiato una sorta di metodologia generalizzata di approccio alla problematica agricola dell'UE. Più ampia, sia per progressività degli obiettivi che per previsione di interventi multidisciplinari, ma soprattutto più di largo respiro rispetto a quella fatta per *step* riferibili alle priorità assunte ad obiettivo immediato e specifico della pianificazione. Ciò in considerazione delle esigenze redazionali della PAC, quale strumento pianificatorio multipartecipato per eccellenza da redigere nel massimo della condivisione interistituzionale e *in progress*⁷².

Un modo, questo, che ha determinato una generale e non generica formazione graduale di una lista degli elementi e delle azioni da attuare, mirati e caratterizzati al soddisfacimento dei fabbisogni posti a riferimento della anzidetta più contemporanea programmazione, piuttosto che stimolare la formazione di un rigido «catalogo di interessi» – del tipo quello forse immaginato dal legislatore medesimo⁷³ – avulsi dai risultati diversamente conseguiti dagli Stati destinatari, sia nella contestualità del periodo che in vigenza della programmazione relativa al settennio precedente.

Nell'approfondire la stesura dell'articolo 39 TFUE, è dato rilevare che – nel codificare gli obiettivi della PAC ma principalmente nel rappresentare le sue indicazioni elaborative scandite nel paragrafo secondo – il legislatore UE ha tenuto in larga e corretta considerazione le diseguaglianze strutturali e organizzative che carat-

⁷¹ E. Bani, *Social enterprise, finance and sustainable development*, in *Riv. trim. dir. econ.*, supplemento n. 2, 2015, 3 ss. Interessante l'approfondimento che fa l'Autrice nella ricerca delle nuove modalità di svolgimento dell'impresa all'interno delle attuali logiche che governano (2015) il mercato, specie nel segmento non attratto dalla massimizzazione del profitto a tenuto conto degli sforzi, sino a qualche tempo fa inediti, del legislatore di «indirizzare verso investimenti non meramente speculativi bensì di lungo periodo e rivolti al finanziamento dell'economia reale».

⁷² La PAC rappresenta e concretizza il perimetro entro la quale, da decenni, si sviluppano in Europa i settori agricolo e forestale. Prevede di realizzarlo attraverso due strumenti economico-finanziari, definiti pilastri. Il primo è costituito da interventi di pagamento diretti agli agricoltori e da adozione di misure facilitative del mercato, quali potrebbero essere la previsione di organizzazioni comuni e solidali per la vendita dei prodotti agricoli, sostenute dal Feaga (Fondo europeo agricolo di garanzia); il secondo è rappresentato da finanziamenti per lo sviluppo rurale, erogati dal Feasr (Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale).

Una metodologia ad obiettivo generalmente premiante, in quanto tale funzionale a generare valore aggiunto nell'agricoltura e nelle condizioni di vita dei cittadini UE. Proprio per questo motivo, essa ha una ricaduta complessa conseguibile nel settennio di pianificazione dell'intervento, atteso che dall'esito della stessa diventa più che naturale rilevare rispettivamente un miglioramento sistematico garante di una maggiore sostenibilità economica, ambientale e sociale.

⁷³ C. Cattabriga, L. Visaggio, *Art. 39*, in A. Tizzano (a cura di) *Trattati dell'Unione Europei*, 2014, Milano, 624, in tal senso gli Autori, evidenziando l'assenza di una chiara gerarchia tra gli obiettivi elencati nell'art.39 TFUE, hanno lamentato che i redattori del Trattato «non abbia inteso indicare un modello unico e coerente di PAC, ma piuttosto fissare un catalogo di interessi, che qualunque sia il modello di politica agricolo prescelto, le istituzioni sono comunque chiamate a contemperare».

terizzano i sistemi agricoli degli Stati membri. Ma anche, all'interno di essi, delle diverse regioni che li compongono. Un rilievo utile al perseguimento di due risultati determinanti per assicurare l'integrale e omogeneo sviluppo del sistema agrario europeo: uno, di pretendere da parte dell'UE di tenerne conto in sede di perfezionamento della propria programmazione agricola e, quindi, di esecuzione della propria politica caratteristica; l'altro, conseguibile attraverso l'impegno istituzionale delle Regioni, interessate dagli eventuali *gap*, che saranno di conseguenza chiamate a perfezionare un attento e corretto esercizio del loro ruolo legislativo e del proprio compito programmatico e attuativo della pianificazione europea. Un dovere, quest'ultimo, da svolgere compatibilmente con le competenze esercitate dall'Unione Europea a programmare la materia e a fissare gli obiettivi da perseguire con i naturali riflessi impositivi che la stessa determina e impone agli Stati membri.

Il tutto relazionato con le previsioni recate dall'articolo 43 del TFUE che impone ai soggetti destinatari del Trattato l'obbligo di rispettare – salvo il soggiacere, in difetto, a tasse sanzionatorie e simili mirati a ristabilire gli «equilibri» lesi – quanto posto «a bersaglio» dalla PAC, attraverso l'esercizio dei compiti istituzionali previsti nel combinato disposto negli anzidetti strumenti normativo-programmatici di provenienza unionale.

Interessanti sono le prescrizioni recate dagli articoli 40, 41 e 42 del TFUE, tendenti a costituire una sorta di «manuale operativo» di come si possano perseguire e conseguire gli obiettivi scanditi dall'UE nell'articolo 39, e quindi elaborati nella PAC, e di quali strumenti ci si può avvalere al riguardo.

In relazione a quando e come trasformare gli obiettivi in risultato soccorrono i primi due precetti.

Con l'articolo 40 TFUE viene tracciata, nel particolare, l'organizzazione comune dei mercati agricoli, in relazione alla quale lo stesso offre tre forme realizzative tra le quali privilegiare quella ritenuta più favorevole dal legislatore eurounitario.

Le tre opzioni riguardano il ricorso a:

- a) regole comuni in materia di concorrenza, tendenti ad uniformare la normativa, incidenti su tutti i profili determinanti dei prodotti, ivi compresa la loro qualità, a partire dalla fase preparatoria degli strumenti di base, per esempio, quelli utili alla generazione dei semi in agricoltura, alla procreazione e selezione degli avannotti nella itticoltura, alla riproduzione animale. Ciò al fine di imporre divieti di comportamenti diseguali che favoriscano la concorrenza sleale e, comunque, atteggiamenti impropri e scorretti in termini di eccessivo antagonismo mercantile tra produttori, generalmente favorevoli al formarsi di condizioni dominanti e sviamento delle comuni regole commerciali e/o distributivi;

- b) un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali del mercato, rappresentativo di una scelta che, invero, non può considerarsi alternativa alla prima bensì integrativa della stessa, se non allorquando ci sia una totale assenza di regole comuni disciplinanti la concorrenza e sanzionatoria degli abusi.
- c) un'organizzazione europea del mercato, rappresentativa della migliore soluzione possibile e completamente sostitutiva delle due precedenti, siano esse considerate isolatamente che *in combine*. In quanto tale, l'organizzazione unica a livello UE ha da tempo assunto, nella concretezza, la regola da applicarsi nella quasi totalità del mercato agricolo, fatta eccezione per alcuni particolari prodotti⁷⁴.

Relativamente al suo insediamento a sistema, esso ha tratto origine dal Regolamento n. 1234/2007 recante la «Organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli», cosiddetto regolamento unico OCM, quale strumento di semplificazione e razionalizzazione della legislazione agricola. È sopravvenuto così alla metodologia delle preesistenti OCM, suddivise per tipologie di prodotti, strumentali ad inquadrare le misure mercantili individuate nella PAC. Uno strumento molto duttile tanto da avere annoverato sino a 21 *cluster* merceologici (OCM) distinti tra loro poi confluiti tutti nell'intervenuta omonima OCM ma unica perché riguardante i prodotti agricoli nella loro interezza orientati massimamente verso i mercati in senso stretto, tanto da trasformarli ad elementi di «reti di sicurezza» da utilizzare esclusivamente nella situazione di crisi consistente.

Da tutto questo si arguisce che l'anzidetta OCM da elemento costitutivo fondamentale della programmazione agricola comunitaria è divenuta il preferenziale veicolo di introduzione dei regimi di sostegno ai mercati specifici e, quindi, opportunamente differenziati in termini di trattamento agevolativo rispetto ad altri prodotti appartenenti ad altri settori.

L'uso strumentale dell'OCM è quello di offrire il corretto raggiungimento degli obiettivi della PAC, di cui all'articolo 40 TFUE, al fine – per l'appunto – di stabilizzare mercati, assicurare un equo tenore di vita alle persone impegnate nel settore e accrescere la produttività agricola. In una, esso rappresenta uno strumento che enuncia e determina una gamma di meccanismi disciplinanti e condizionanti la produzione, la trasformazione, la conservazione, la distribuzione e la

⁷⁴ C.Cattabriga, L. Visaggio, *Art. 39*, in A. Tizzano (a cura di) *Trattati dell'Unione Europea*, 2014, Milano, 632. Al riguardo, gli Autori elencano i prodotti estranei alla organizzazione europea del mercato (alcol etilico di origine agricola, prodotti dall'apicoltura e bachicoltura, eccetera) a fronte dei quali il legislatore eurounitario si è limitato ad adottare norme comuni, molte delle quali miranti a determinare la qualità produttiva delle modalità degli scambi internazionali.

commercializzazione della quasi totalità dei prodotti agricoli in senso lato all'interno dell'Unione Europea.

Le fonti normative che hanno regolato successivamente la previsione e l'esistenza funzionale dell'OCM, quale pilastro fondamentale della PAC, sono rintracciabili dai seguenti provvedimenti unionali, tutti attuativi degli anzidetti articoli del TFUE: Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; Regolamento (UE) n. 1370/2013 del Consiglio e Direttiva (UE) n. 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Allo stato degli atti prodotti dall'UE, che compongono la base regolativa dell'OCM, si può delineare che essa costituisce uno strumento indispensabile per la PAC e alquanto complesso in relazione alle ricadute. Consta di due componenti: l'una interna, prescrittiva degli interventi sul mercato e regolamentativa della commercializzazione e delle organizzazioni dei produttori; l'altra esterna, regolativa degli scambi con i Paesi terzi, in quanto tale incidente sui rilasci di certificati di *import-export*, sull'istituzione di dazi all'importazione, sulla gestione dei contingenti tariffari, sulle restituzioni all'esportazione, eccetera). Non solo, scandisce le regole sulla concorrenza, con particolare riferimento alle imprese in materia di aiuti di Stato, e reca le misure straordinarie per fronteggiare le eventuali crisi nel settore agricolo, riguardanti prioritariamente la prevenzione delle turbative del mercato determinate dalle fluttuazioni di prezzi e il sostegno in caso di perdita di fiducia dei consumatori conseguente a malattie degli animali ovvero ad infestazioni parassitarie massive riguardanti il vegetale.

In buona sostanza, nell'UE le diverse riforme sono tutte intervenute con la generale tendenza di sviluppare «reti di sicurezza», una sorta di paracadute protettivi applicabili e riconducibili, come detto, solo al bisogno di tutela e sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli, soprattutto in materia di contrasto a considerevoli turbative eventualmente presenti sui mercati⁷⁵.

Nel panorama europeo assume un certo rilievo la corretta interpretazione dei termini utilizzati dal legislatore eurounitario per meglio comprenderne la portata, tenuto conto della diversità di lingua e di approccio alla materia specifica, ma anche ai rispettivi «dizionari» giuridico-economici, che caratterizzano i 27 Paesi che ne fanno parte.

Sul tema delle definizioni che attengono alla disciplina agrarista europea è intervenuto assumendo, al riguardo, un importante ruolo guida per le regolazioni degli Stati membri, l'anzidetto Regolamento UE n. 1307/2013⁷⁶. Lo ha fatto

⁷⁵ Per quanto riguarda la misura possibile di sostegno dei prezzi riguarda solo il mantenimento assicurato di un valore-corrispettivo cosiddetto di intervento, ovvero sia un prezzo garantito al di sotto del quale l'organismo designato dagli Stati membri acquista le quantità prodotte e le immagazzina.

⁷⁶ Il Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 reca «le norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito di regimi di sostegno previsti dalla politica agri-

scandendo il vocabolario dei protagonisti attivi in agricoltura, degli scenari specifici, dei prodotti e, infine, della configurazione dell'attività agricola, quest'ultima recata nell'art. 4.1, alla lettera c)⁷⁷.

In esso è dato rilevare l'ambito specifico della medesima, afferente alla produzione, all'allevamento o alla coltivazione di prodotti agricoli, al lordo di quelli provenienti e derivanti dagli animali, nonché al mantenimento delle superfici in stato di idoneità per le anzidette coltivazioni produttive. Ha fatto anche altro, nel senso di rinviare agli Stati membri l'individuazione della consistenza minima delle superfici, con specifico riferimento a quelle con destinazione agricola, da mantenere in buon esercizio, e a quelle dedicate a pascolo e coltivazione, esistenti in una ottimale condizione di stato naturale. Ciò a tutela della conservazione e protezione dei luoghi e a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema.

A ben leggerlo nel suo complesso, il Regolamento UE n. 1307/2013 costituisce un atto normativo europeo, direttamente incidente negli ordinamenti domestici, che introduce – circoscrivendo alquanto minuziosamente l'esercizio dell'attività agricola – una netta distinzione tra quelle organizzate ed esercitate con la migliore capacità agronomica⁷⁸. Ciò nel senso di svilupparne la loro potenzialità produttiva, anche in termini di servizi, e con attenzione alla tutela ambientale nonché quelle individuate, dai singoli Stati membri, nelle minime condizioni estensive da lasciare destinate al pascolo e alla coltivazione, purché idonee ad esprimere una autonoma capacità imprenditoriale in termini di produttività.

In buona sostanza, la regolazione eurounitaria fornisce, nella sua complessità dettata dal combinato disposto dal TFUE e dal Regolamento n. 1307/2013, non solo un'accorta enunciazione degli ambiti produttivi rientranti nell'attività agraria ma ne definisce anche le modalità di esercizio, di tutela della sua economicità e di salvaguardia ambientale. Il tutto, anche allo scopo di disciplinare il sostegno pubblico all'agricoltura in senso lato, indispensabile per riaffermare che la prerogativa agraria di una impresa, quale condizione di accesso alle politiche di sostegno dell'Unione Europea, la si determina mettendo organicamente insieme i suoi due principali fattori: l'impiego della terra, quale strumento primario e

cola comune e che abroga il regolamento 8CE) n. 637/2008 ch Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio”.

⁷⁷ Reg. UE n. 1307/2013, recata nell'art. 4.1, alla lettera c) “attività agricola”:

«i) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,

ii) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione, o

iii) lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

⁷⁸ F. Casucci, *Spunti di diritto rurale: prime considerazioni*, in F. Casucci, G. Sangiolo (a cura di) *Diritto e politica dello sviluppo rurale nell'ordinamento italo-comunitario*, Napoli, 1998, 8 e ss.

imprescindibile di produzione, con l'esercizio di una attività di coltivazione (allevamento e di pascolo) direttamente connessa alla stessa⁷⁹.

Di conseguenza, la complessiva disciplina europea costituisce:

- da una parte, una corretta distinzione dell'attività agricola, che va ben oltre il mero mantenimento del terreno in condizioni ottimali, sia sotto il profilo della potenziale produttività che dell'impatto ambientale, da tutte quelle altre che generano, comunque, economia;
- dall'altra, un chiaro elemento distintivo per definirla destinataria e beneficiaria dei finanziamenti UE, funzionali a generare idonee condizioni di capacità produttiva della terra, nelle sue diverse utilizzazioni agrarie, da rendere il più possibile equivalenti su tutto il territorio europeo e per nulla incise dalle condizioni di un regime concorrenziale tendente a generare condizioni di mercato diseguali.

Compito degli Stati membri sarà, pertanto, quello di legiferare in attuazione dei riferiti principi unionali. Quanto al nostro Paese, la Costituzione novellata nel 2001 ha fatto residuare l'agricoltura nella competenza legislativa regionale e, con essa, le foreste, la montagna, la caccia e la pesca nonché la gestione dei parchi e degli sviluppi rurali. Una scelta a suo tempo assunta con la dovuta avvedutezza, in considerazione che le garanzie offerte in alcune delle materie riservate alla legislazione esclusiva statale e, comunque, da quella limitata alla determinazione dei principi fondamentali esercita nelle diciannove materie previste in quella concorrente, nel comma terzo dell'art. 117 della Costituzione, sarebbero stati sufficienti a regolare, seppure trasversalmente, il tema della agricoltura nel suo complesso, da considerarsi ineludibilmente interconnessa con le medesime. Infatti, basterebbe enunciare: tra le prime, la tutela della concorrenza, e la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (comma secondo, lettere *e* ed *s*); tra le seconde, la tutela della salute, l'alimentazione e il governo del territorio per ben comprendere quanto il sistema agrario venga condizionato dalla legislazione europea e da quella nazionale statale ancorché rimessa dalla Costituzione *de residuo* a quella esclusiva delle Regioni.

Va da sé che in relazione:

- 1) all'assegnazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato, oltre che ad ispirare specificatamente la disciplina applicativa della concorrenza nel dovuto rispetto dei canoni definiti al riguardo dall'Unione Europea, fissati per impedire la formazione di posizioni dominanti da parte di alcuni Paesi sugli altri, vengono rimessi allo Stato:

⁷⁹ A. Germanò, *ibidem*, Torino, ottava edizione, 2016, 25. L'Autore, nello specificare tale concetto lo semplifica sottolineando che «La "terra" è la "superficie" idonea ad ottenere i prodotti con il lavoro di un soggetto "attivo", e ciò al fine di ottenere finanziamenti dalla Comunità, e di qualificare legittimi accordi e le intese tra gli agricoltori che prendessero in oggetto i "prodotti agricoli" di cui all'Allegato 1 del TFUE».

- a) il compito di imporre regole che, pur rispettando la libera concorrenza, non consentano l'attivazione di percorsi mercantili tendenti a sviluppare politiche di cartello ovvero di svilimento dei prezzi di produzioni nazionali di alto profilo qualitativo;
 - b) la *mission* di disciplinare la formazione e il mantenimento di condizioni ambientali ottimali e di salvaguardia dell'ecosistema nonché di recuperare, ove presenti, i disagi prodotti in tal senso dall'incuria dell'uomo ovvero da pratiche comportamentali esercitate contro le leggi e i regolamenti nell'assoluto dispregio della natura;
- 2) all'attribuzione delle altre tre individuate tra le diciannove assegnate alla legislazione concorrente:
- a) quanto alla salute, viene rinviata allo Stato la determinazione dei principi fondamentali e alle Regioni la conseguente disciplina di dettaglio riguardante le condizioni di tutela salutare della mano d'opera occupata in lavori afferenti all'agricoltura e la salubrità dei beni destinati alla trasformazione dei prodotti della terra nonché delle metodologie applicate alla produzione, all'allevamento, alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti derivanti dagli animali destinati al mercato e al consumo;
 - b) relativamente alla alimentazione, strettamente connessa alla disciplina da destinare agli alimenti e bevande, viene rimessa allo Stato la definizione dei principi fondamentali e alla Regioni la legislazione di dettaglio destinate ad assicurare tutte tutele poste a garanzia dei prodotti dell'agricoltura *lato sensu*, sia in termini salutistici che di corrispondenza ai percorsi garanti delle origini, della provenienza e dei modelli/disciplinari di produzione tradizionale nonché dei loro valori nutritivi;
 - c) in tema di governo del territorio, anch'esso disciplinato dalla legislazione concorrente, va da sé la sua stretta incidenza nell'esercizio dell'agricoltura. La gestione del territorio relativo è, infatti, da ritenere segnatamente interconnessa e interferente con la individuazione delle aree e del loro adeguamento in termini di servizi di logistica, in conformità della programmazione istituzionale in termini agronomici e di supporto all'esercizio delle attività di produzione agraria, di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti *in situ*.

8. *Il contributo della Corte costituzionale*

Da una tale stratificazione delle competenze legislative, rese più complicate dalla naturale ingerenza sulla materia prodotta dal legislatore degli ambiti argomentativi (soprattutto della tutela della salute e della concorrenza) con essa diret-

tamente interferenti, si perviene ad una disciplina così complessa da avere richiesto più interventi chiarificatori della Consulta.

Tra questi, hanno assunto un importante rilievo due sentenze del Giudice delle leggi del 2004 che hanno fatto chiarezza sulla regolazione riguardante alcuni importanti segmenti agricoli, relazionati al godimento degli incentivi europei *ad hoc*, e sulla disciplina della concorrenza. Con questo, la stessa ha scandito importanti principi costituzionali guida, sia per l'esercizio dell'approccio legislativo esclusivo delle Regioni che sulla concreta interferenza delle materie diverse dall'agricoltura, ma trasversalmente ingerenti nella sua attività, di competenza esclusiva dello Stato ovvero riferibili alla legislazione concorrente.

Con la sentenza 13 gennaio 2004 n. 12 (redattore Mezzanotte) la Corte costituzionale ha sancito importanti principi, come si diceva, da applicarsi nella regolazione afferente a tre importanti temi: l'emergenza derivante dalla encefalopatia spongiforme bovina, la cosiddetta mucca pazza; la disciplina sanzionatoria dell'attività vitivinicola; l'ippoterapia e l'ippicoltura.

La Consulta, in relazione alle anzidette tematiche:

- a) quanto agli interventi miranti al fronteggiare la emergenza «mucca pazza» e al contenimento dell'influenza catarrale dei ruminanti⁸⁰, ha deciso che gli anzidetti sono riconducibili alla materia della «profilassi internazionale» di legislazione esclusiva statale (art. 117, comma secondo, lettera *g*) e tocca, quindi, profili incidenti sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma secondo, lettera *s*), anch'essa riservata alla legislazione statale. Ciò nonostante che i relativi trattamenti ricadessero all'epoca in ambiti tipici di esercizio dell'agricoltura, più precisamente delle attività delle aziende zootecniche chiamate ad esercitare il relativo allevamento;
- b) in relazione agli impianti di vigneti, ha sancito la legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge n. 448/2001, che ha introdotto la disciplina sanzionatoria per l'ipotesi di impianto abusivo di vigneti. Con questo, ha ribadito la competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni, e dunque sottratta a quella statale, dal momento che l'impianto di vigneti attiene «a quello che potrebbe essere definito il nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione»;
- c) in riferimento al miglioramento genetico equino, fosse anche degli esemplari dedicati all'ippoterapia consistente in un trattamento medico reso attivo con l'impiego dei cavalli, lo ha ritenuto ascrivibile alla materia della agricoltura in senso proprio, per come riferito dall'art. 75 del d.P.R. n. 616/1977,

⁸⁰ I detti interventi erano stati, a suo tempo previsti da decisioni comunitarie, più esattamente da quelle assunte dalla Commissione ai numeri 2001/783/CE e 2003/218/CE.

rientrante nel «miglioramento e incremento zootecnico». Ciò nonostante che la ippoterapia, in quanto percorso destinato alla cura delle forme di patologie gravi tra le quali l'autismo, sia riconducibile alla tutela della salute rimessa, dall'art. 117, comma terzo, della Costituzione, alla potestà concorrente, e quindi alle Regioni solo per la disciplina legislativa di dettaglio.

Con la coeva sentenza 13 gennaio 2004 n. 14 (redattore Mezzanotte)⁸¹, la Consulta, esaminando sotto diversi aspetti la legge finanziaria per il 2002 (legge 448/2001) già passata in rassegna in relazione ad uno dei punti della sentenza n. 12/2004 (la disciplina sanzionatoria dei vigneti abusivi), ne ha confermata la legittimità costituzionale. Lo ha fatto in relazione: alla costituzione e dotazione del fondo di mutualità e solidarietà per i rischi in agricoltura; alla determinazione delle tipologie di interventi finanziari a favore delle imprese agricole; al finanziamento, infine, di nuovi patti territoriali e contratti di programma del settore agricolo.

Con questo ha riconosciuto e affermato che i vari detti interventi afferiscono alla funzione di stabilizzazione macroeconomica propria dello Stato e sono, pertanto, riconducibili alla materia della «tutela della concorrenza» nella sua accezione dinamica, di competenza esclusiva dello stesso (art. 117, comma secondo, lettera e, della Costituzione). Di conseguenza, la capacità di adottare misure, la cui efficacia si estenda simultaneamente all'intero territorio nazionale, non può che appartenere allo Stato, ancorché ricadenti direttamente nell'agricoltura rimessa alla competenza esclusiva delle Regioni.

8.1. (Segue) *Sulla potestas legislativa e sul principio di leale collaborazione*

Il problema della conflittualità legislativa in termini di esercizio delle relative competenze ha costituito una delle novità – meglio il problema – dell'attuazione della Costituzione, nel testo sopravvenuto alla revisione del Titolo V, Parte II, del 2001. Ad una tale difficoltà, ha dato comunque un'esauriente soluzione iniziale la Corte costituzionale con la sentenza 8 giugno 2005 n. 219 (redattore Bile).

La concorrenza delle competenze, rintracciabile in quelle leggi ove si rinviene la coesistenza di diverse potestà legislative, ha rappresentato e, per alcuni versi, la rappresenta ancora una difficoltà applicativa non di poco conto, al di là del più

⁸¹ Interessanti i commenti di R. Caranta, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, Bologna, n. 4, 2004, paragrafi 6 e 7; P. Giarda, *Concorrenza, competenze regionali e politica economica nella sentenza n. 14/2004 della Corte Costituzionale*, Relazione alla 45ª Riunione scientifica annuale della Società italiana degli economisti, Università di Bologna, 22 ottobre 2004; M. Barbero, *Materie trasversali e federalismo fiscale: il caso della tutela della concorrenza. Brevi considerazioni critiche a margine di Corte Cost. 14/2004*, *Amministrazione in cammino*, 2004.

generale rimedio della «leale collaborazione» utile a coordinare le funzioni statali con quelle regionali attraverso il ricorso alla stipula di intese.

Con l'anzidetta sentenza n. 219/2005, la Consulta – dopo aver verificato e riconosciuto, nella eccezione sottoposta al suo esame (commi 76 e 82 dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2004), la contemporanea sussistenza di tutte e tre le competenze legislative – ha infatti affermato che nei casi di specie si rende necessaria, con effetto cruciale, l'applicazione del principio di «leale collaborazione» che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti per il coinvolgimento delle Regioni. Un principio, questo, che si traduce nello strumento ideale a che i diversi livelli coinvolti nell'adempimento (in questo caso legislativo e attuativo) si adoperino cooperando fra loro, nonostante le loro acclamate diversità, per pervenire alla migliore soluzione utile per l'ordinamento, cui le medesime appartengono.

8.2. (Segue) *In tema di sussidiarietà istituzionale*

Per completezza argomentativa, relativamente alla incidenza sulla regolazione dell'agricoltura (e non solo), assumono rilievo, tra le altre, due importanti ulteriori sentenze della Consulta.

La prima è quella depositata l'1 ottobre 2003 n. 303 (redattore Mezzanotte)⁸² che interviene e sancisce l'esistenza di un particolare esercizio del potere legislativo dello Stato ogni qualvolta ci sia necessità di attuare il principio di sussidiarietà istituzionale, di cui all'articolo 118, comma primo, della Costituzione. Con questo, ribadisce che le funzioni amministrative vanno esercitate dal livello di governo superiore a quello degli enti locali, allorquando si ritenga inconfutabilmente garante della migliore *performance* burocratica, in applicazione dell'anzidetto principio della sussidiarietà in ordine alla disciplina delle funzioni amministrative. Ciò nel rispetto della regola sancita dalla Consulta che afferma che l'attribuzione della «allocazione (per l'appunto della funzioni burocratiche) concerne anche il potere legislativo, non essendo ammissibile che la Regione legiferi là dove lo Stato ha potestà di regolazione amministrativa»⁸³, ciò nonostante il disposto costituzionale del comma quarto dell'articolo 117.

Di conseguenza, anche nell'agricoltura, prescindendo dalla sua attribuzione alla competenza esclusiva regionale come materia residuale, potrà ravvisarsi l'in-

⁸² S. Musolino, *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica*, www.astrid.eu, 2003.

⁸³ L. Petrelli, *Studio sull'impresa agricola*, Milano, 2007, 30.

tervento legislativo dello Stato in presenza di ineludibili esigenze unitarie tali da escludere l'ambito regionale di regolazione⁸⁴.

Quanto alla necessità di riassumere le competenze in capo allo Stato in ambiti argomentativi che afferiscono all'agricoltura, è da sottolineare l'importanza che riveste la recente sentenza della Corte costituzionale 16 luglio 2015 n. 171 (redattrice Cartabia).

In un siffatto interessante *dictum* della Consulta viene ribadita la indiscussa attrazione ovvero la chiamata in sussidiarietà dello Stato in presenza di un irrinunciabile «interesse nazionale strategico», nel caso di specie in materia di agricoltura (tale era il progetto di riconversione nel settore bieticolo-saccarifero conseguente alla disposta cessazione della produzione di zucchero). Nell'occasione ha avuto modo di precisare che i casi, quali quelli di specie, «costituiscono una priorità a carattere nazionale in considerazione dei prevalenti profili di sviluppo economico», in particolare «per la salvaguardia dei territori oggetto degli interventi e dei livelli occupazionali», tali da giustificare l'attrazione della competenza statale. Ciò in assenza di ragioni contrarie, e quindi di prove a sostegno della idoneità della Regione interessata (all'epoca l'Abruzzo), tali da non giustificare l'attivazione dell'intervenuto meccanismo di «chiamata in sussidiarietà» dello Stato⁸⁵.

Il Giudice delle leggi con la sentenza n. 171/2015 ha, nella sostanza, affermato un ulteriore interessante principio che afferma – in presenza di una considerata preminenza di tutelare l'ambiente e, con essa, la salute delle persone, anche attraverso l'alimentazione quale prodotto del sistema agrario – il formarsi dell'ineludibile interesse strategico per la nazione da perseguire con l'adozione di interventi straordinari di riorganizzazione di interi comparti da parte dello Stato a salvaguardia dell'interesse economico e salutistico generale.

⁸⁴ Al punto 2.1 della anzidetta sentenza n. 303/2003 viene, infatti, rappresentato l'ammonimento che, in difetto di concretizzazione della tesi sopra sostenuta, si «rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica»; e ancora, relativamente al richiamato art. 118, comma primo della Costituzione, che l'assunto è «del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato».

⁸⁵ Con la sentenza 171/2015, la Corte costituzionale – pur dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'opposto art. 30-ter, comma 1, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116, nella parte in cui non prevede la necessaria partecipazione al procedimento della Regione interessata – ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-ter, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Abruzzo con le motivazioni sopra rappresentate.

9. *Il leading case della Corte di giustizia*

Un tema di fondamentale importanza in termini di codificazione della materia e di prevalenza delle fonti normative è rappresentato dal rapporto tra legislazione dell'Unione Europea e quella interna, quest'ultima suddivisa in statale e regionale, nonché dalle soluzioni alle eventuali insorgenti conflittualità⁸⁶.

Da qui, l'ineludibile paradigma che allo Stato è esclusivamente imputabile il mancato rispetto degli impegni assunti nei confronti dell'Unione Europea, così come lo Stato deve assolutamente avere il dovuto riguardo delle competenze legislative assegnate alle Regioni, tra le quali quelle afferenti all'agricoltura. Va da sé che così come lo Stato è l'unico a dovere rispondere davanti all'UE per tutti gli inadempimenti, l'attuazione e l'esecuzione della normativa europea debba necessariamente tenere conto delle competenze legislative assegnate al sistema delle Regioni nell'anzidetta materia-ambito.

A ben vedere, il primato del diritto dell'UE si concretizza nel ritenerlo prevalente sulle norme interne che risultino in contrasto con esso, indipendentemente se precedenti ovvero successive e prescindendo dal rango determinato dalla provenienza istituzionale. In buona sostanza, una norma interna contrastante con una eurounitaria provvista di efficacia diretta non può in alcun modo trovare applicazione e, quindi, deve essere disapplicata dal giudice che ha modo di riscontrare il ricorso ad essa, atteso che il rapporto debba essere regolato in via esclusiva dalla disciplina europea⁸⁷.

⁸⁶ Con la storica sentenza nota come «Simmenthal» (Corte di giustizia 9 marzo 1978 causa C-106/77, Simmenthal SpA contro Ministero delle finanze) è stata riconosciuta la assoluta preminenza delle norme allora comunitarie su quelle nazionali, introducendo così il principio del suo primato, il cosiddetto *primauté* del diritto comunitario. La Corte di giustizia ha sottolineato la necessità di un controllo continuo e diffuso, sull'applicazione delle norme comunitarie da parte degli Stati membri, da parte di ciascun giudice nazionale. Ciò allo scopo di assicurare la piena efficacia delle stesse con la conseguente disapplicazione della norma interna contrastante, evitando così di sollevare l'intervento caducatorio della Corte costituzionale. In tal senso, è da ritenersi interessante ed esaustiva la sentenza di Corte Suprema Cassazione, sezione IV penale dell'8 novembre 2017. n. 50998 nella quale si afferma, tra l'altro, che «se poi vi fossero dubbi sull'interpretazione della norma comunitaria può risolverli interpretando la norma comunitaria (mai disapplicandola) o può sollevare la questione pregiudiziale sull'interpretazione della stessa davanti alla Corte di Giustizia. In sostanza si tratta di una ulteriore applicazione del principio del primato del diritto comunitario per il quale la giurisprudenza comunitaria ha costantemente affermato che il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di dare al singolo la tutela che quel diritto gli attribuisce, disapplicando di conseguenza la norma interna confliggente, sia anteriore che successiva a quella comunitaria».

⁸⁷ In tal senso, la giustizia comunitaria ha reiteratamente ribadito che «il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di dare al singolo la tutela che quel diritto gli attribuisce, disapplicando di conseguenza la norma interna confliggente, sia anteriore che successiva a quella comunitaria. Di conseguenza, il principio della preminenza del diritto comunitario impone non solo al giudice ma allo Stato membro nel suo insieme, dunque a tutte le sue articolazioni, ivi comprese le amministrazioni, di dare piena efficacia alla norma comunitaria e, in caso di conflitto di una norma nazionale con una norma comunitaria provvista di effetto diretto, di disapplicarla».

L'assunto della supremazia delle norme europee su quelle nazionali, che ha consolidato il principio di prevalenza del diritto europolitano su quello interno, ha prodotto importanti sentenze della Corte di giustizia.

Con la sentenza «Frigerio» (Corte di giustizia 18 dicembre 2007, causa C-357/2006, Frigerio Luigi & C. snc contro Comune di Truggio), ha sancito l'obbligo del giudice nazionale, in presenza di un conflitto regolativo⁸⁸.

Ad una medesima conclusione la Corte di giustizia, in tema di regime dell'atto amministrativo difforme dalla regolazione comunitaria, era tuttavia già pervenuta con la sentenza «Ciola» (Corte di giustizia 29 aprile 1999, causa C-224/97, Erich Ciola contro Land Vorarlberg) con la quale – riaffermando esplicitamente quando deciso con l'anzidetta sentenza «Simmenthal» (al punto 21) in tema di obbligo di disapplicazione della norma interna ove contrastante con quella comunitaria – ha esteso l'anzidetto obbligo a tutta la PA nella formazione dei loro provvedimenti⁸⁹.

Con la sentenza «Peterbroeck» (Corte di giustizia 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS contro Stato belga), la Corte di giustizia ebbe già offrire una interessante soluzione ad un complesso quesito posto alla sua attenzione del giudice nazionale (Cour d'appel di Bruxelles)⁹⁰.

Altre due interessanti sentenze dalla Corte di giustizia, pronunciate nel biennio 2007-2009, hanno riguardato fattispecie inerenti, rispettivamente, la problematica della legittimità di corresponsione degli aiuti di Stato e la delicata questione del rapporto tra primato del diritto comunitario e autorità di cosa giudicata,

⁸⁸ Ciò nel senso di «dare ad una disposizione di diritto interno, avvalendosi per intero del margine di discrezionalità consentitogli dal suo ordinamento nazionale, un'interpretazione ed un'applicazione conformi alle prescrizioni di diritto comunitario e, qualora siffatta interpretazione conforme non sia possibile, a disapplicare ogni disposizione di diritto interno contraria a tali prescrizioni»

⁸⁹ Più precisamente, ha affermato che «sono soggetti a tale principio di preminenza tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, nei confronti dei quali i singoli sono pertanto legittimati a fare valere tale disposizione comunitaria, richiamando in proposito la sentenza «Fratelli Costanzo» del 22 giugno 1989, causa C-103/88. A tal proposito, la Corte di giustizia ha avuto l'occasione di sottolineare che l'obbligo di disapplicazione delle norme interne incompatibili con quelle unionali ricorre non soltanto allorché le stesse contrastino con un regolamento UE bensì anche quando siano in conflitto con una qualsivoglia norma europea produttiva di effetti diretti.

⁹⁰ Esso quesito riguardava: «in primo luogo, se il diritto comunitario osti all'applicazione di una norma processuale nazionale la quale, in condizioni analoghe a quelle del procedimento di cui trattasi nella causa davanti al giudice a quo, vieta al giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza di valutare d'ufficio la compatibilità di un atto di diritto nazionale con una disposizione di diritto comunitario, qualora quest'ultima non sia stata invocata dal singolo entro un determinato termine»; e ancora, «in secondo luogo, (*omissis*) se il diritto comunitario osti all'applicazione di una norma del genere quando questa ammette alcune deroghe per determinate domande fondate su principi di diritto nazionale». Al riguardo, la Corte di giustizia ha, a suo tempo, ritenuto decidere che «il diritto comunitario osta all'applicazione di una norma processuale nazionale che, in condizioni analoghe a quelle del procedimento di cui trattasi nella causa davanti al giudice *a quo*, vieta al giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, di valutare d'ufficio la compatibilità di un provvedimento di diritto nazionale con una disposizione comunitaria, quando quest'ultima non sia stata invocata dal singolo entro un determinato termine».

entrambe ispirate da *due* questioni pregiudiziali sollevati da un giudice italiano, più precisamente la Corte di Cassazione.

Con la sentenza «Lucchini» (Corte di giustizia 18 luglio 2007 causa C-119/2005, Lucchini SpA contro Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato), la Corte di giustizia, in relazione alla prima tematica⁹¹.

Con la successiva sentenza «Olimpiclub» (Corte di giustizia 24 marzo 2009 causa C-2/08, Fallimento OlimpiclubSrl contro Ministero dell'Economia e delle Finanze-Agenzia delle Entrate) la Corte di giustizia ha sancito in materia di IVA⁹².

9.1. (Segue) *In materia di agricoltura*

La Corte di giustizia, nel biennio 2015-2016, ha pronunciato due importanti sentenze afferenti ad altrettanto rilevanti tematiche riguardanti le problematiche del sistema agricolo.

Con la sentenza «The Scotch Whisky Association» (Corte di giustizia 23 dicembre 2015 causa C-333/14, Scotch Whisky Association contro Lord Advocate-Advocate General for Scotland) è intervenuta sulla organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e sull'imposizione del prezzo minimo alle bevande alcoliche.

In relazione a ciò ha sancito che:

«1) Il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che fissi un prezzo minimo di vendita al dettaglio per i vini,

⁹¹ In relazione alla quale tematica, ha affermato che: «Il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile italiano, volta a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario e la cui incompatibilità con il mercato comune è stata dichiarata con decisione della Commissione delle Comunità europee divenuta definitiva».

⁹² Da qui l'assunto che «Il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, quale l'art. 2909 del codice civile italiano, diretta a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, ove l'applicazione di detta disposizione, come interpretata dai giudici nazionali, impedisca a un giudice nazionale, in una controversia come quella principale, vertente sul pagamento dell'IVA, di accertare correttamente e conformemente al diritto comunitario l'esistenza di pratiche abusive, qualora una decisione sullo stesso oggetto sia già contenuta in una sentenza definitiva pronunciata da un giudice diverso (giudicato esterno) in relazione a un diverso periodo d'imposta» In tale contesto ha fatto riferimento, in particolare, alle sentenze 1° giugno 1999, causa C-126/97, Eco Swiss (Racc. p. I-3055); 28 giugno 2001, causa C-118/00, Larys (Racc. p. I-5063); 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells (Racc. p. I-723), e 13 gennaio 2004, causa C-453/00, Kühne&Heitz (Racc. p. I-837)».

a condizione che tale disciplina sia giustificata dagli obiettivi di protezione della salute umana, in particolare da quello della lotta all'abuso di alcool, e che non ecceda quanto necessario per raggiungere l'obiettivo stesso.

2) Per valutare se una misura soddisfi il principio di proporzionalità, spetta al giudice nazionale:

- verificare se gli elementi di prova che lo Stato membro è chiamato a produrre consentano ragionevolmente di stabilire che i mezzi adottati siano adatti alla realizzazione dell'obiettivo perseguito e che, compiendo tale scelta, lo Stato membro non abbia oltrepassato il proprio margine di discrezionalità, e tener conto, nel porre a raffronto la misura nazionale con i provvedimenti alternativi che consentirebbero di conseguire il medesimo obiettivo e nel bilanciare il complesso degli interessi presenti, della portata della restrizione arrecata dalla misura medesima alla libera circolazione delle merci.

3) Il giudice nazionale, dinanzi al quale sia proposta, come nel caso della controversia principale, azione volta ad accertare la legittimità di una normativa nazionale non ancora entrata in vigore e, in parte, allo stato di semplice proposta, deve esaminare, al fine di poter valutare la proporzionalità della normativa medesima rispetto all'obiettivo perseguito, non soltanto gli elementi di cui le autorità nazionali disponevano e da queste considerate nella sua elaborazione, bensì parimenti il complesso degli elementi di fatto sussistenti al momento della pronuncia della decisione. Non esistono limiti particolari al potere del giudice nazionale di esaminare tali elementi oltre a quelli che derivano dall'applicazione del principio del contraddittorio e, fermi restando i principi di equivalenza e di effettività, dalle disposizioni processuali nazionali che disciplinano la deduzione delle prove in giudizio.

4) Gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro, al fine di perseguire l'obiettivo della lotta all'abuso di alcool, obiettivo che si colloca in quello della protezione della salute pubblica, opti per l'adozione di una normativa che imponga un prezzo minimo di vendita al dettaglio per le bevande alcoliche, idonea a restringere gli scambi all'interno dell'Unione europea e a distorcere la concorrenza, in luogo di un inasprimento della tassazione dei prodotti medesimi, salvo dimostrare che la misura adottata presenta vantaggi ulteriori o svantaggi minori rispetto alla misura alternativa. Il fatto che la misura alternativa dell'inasprimento della tassazione possa comportare benefici aggiuntivi, contribuendo all'obiettivo generale della lotta all'abuso di alcool, non giustifica l'esclusione di tale misura a favore di quella che impone un prezzo minimo».

Con la sentenza ZS «Ezernieki» (Corte di giustizia 26 maggio 2016 causa C-273/15, ZS Ezernieki contro Laukuatbalstadienests), la Corte di giustizia è intervenuta in tema Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia e,

dunque, di sostegno allo sviluppo rurale, con particolare riferimento alle conseguenze dell'intervenuta alla sostituzione dell'impegno iniziale con un nuovo impegno da parte dell'originario beneficiario dell'obbligo di presentazione della domanda annuale di pagamento dell'aiuto. In proposito, il Giudice europeo ha sancito che «l'articolo 71, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 817/2004 della Commissione, del 29 aprile 2004, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), in considerazione dell'obiettivo del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti, come modificato dal regolamento (CE) n. 1783/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, e del regolamento n. 817/2004, del principio di proporzionalità e degli articoli 17 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, *deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale*, come quella oggetto del procedimento principale, che preveda l'obbligo, per il beneficiario di un aiuto concesso in cambio dell'assunzione di impegni agroambientali pluriennali, di restituire integralmente l'aiuto già erogato, per effetto dell'omessa presentazione di una domanda annuale di pagamento di tale aiuto in relazione all'ultimo anno del periodo di impegno quinquennale, qualora, da un lato, tale periodo quinquennale ne abbia sostituito uno precedente in conseguenza dell'aumento della superficie della sua azienda e, dall'altro, detto beneficiario non abbia cessato di adempiere i propri obblighi relativi all'utilizzo della superficie dichiarata prima di tale aumento».

10. *Prime conclusioni sull'impresa bio-agronomica*

Dall'1 gennaio 2009 il quadro normativo UE, in tema di produzioni agro-alimentari, è profondamente mutato in termini di tutela del metodo biologico. Con l'abrogazione del Reg. CE 2092/1991 intervenuta a cura del successivo Reg. CE 834/2007 si è venuta a determinare la concreta esistenza e prevalenza dell'impresa bio-agronomica, quale espressione dei sistemi di produzione alimentare e di fibre naturali condotti all'insegna del rispetto delle tutele socioeconomiche e ambientali. In buona sostanza, di quel modo di esercitare una sana imprenditoria capace di esprimere la sua resa produttiva coniugandola con la fertilità intrinseca del suolo e nel rispetto della natura delle piante, degli animali e del paesaggio, ottimizzandone i fattori interdipendenti.

Il settore biologico italiano continua a consolidarsi e a rafforzarsi in tal senso, non solo in seno alla componente dell'agroalimentare nazionale ma anche nello scenario internazionale.

I dati dell'ultimo periodo confermano, infatti, la rilevanza del comparto sul fronte sia della produzione che del mercato, essendo l'Italia in sesta posizione nella graduatoria mondiale dei paesi che producono biologico per superficie investita – sfiorando i 2 milioni di ettari – e per valore del mercato. La struttura produttiva va anch'essa rafforzandosi: crescono i produttori e soprattutto i trasformatore, a testimonianza di un settore che diventa più maturo. Aumentano anche gli importatori, segnale di una domanda dinamica, ma anche di un'offerta interna che non riesce a dare risposte adeguate.

La tutela della produzione biologica deve comunque camminare di pari passo con la definizione e l'attuazione di norme poste a garanzia del fenomeno della trasformazione, cui necessita fare assumere una portata giuridica del suo significato intrinseco. Ciò nel senso di codificarlo come corretta espressione delle ricerche sulle biotecnologie applicate, sia ai vegetali che agli animali, alle loro modificazioni genetiche e alla sicurezza alimentare dei prodotti da essi derivati, anche in riferimento alla loro conservazione.

Al riguardo di siffatte esigenze, una accelerazione *in melius* potrebbe essere assicurata con il consolidamento dell'introdotta compendio unico, quale strumento espansivo della legislazione attuativa dell'articolo 44 della Costituzione. Più esattamente, della parte in cui lo stesso ha sancito la ricostituzione delle unità produttive quale rimedio ottimale alla progressiva trasformazione del latifondo. Un modello indeterminato, quello individuato dai costituenti, al quale la legislazione ordinaria, quella per l'appunto disciplinante il compendio unico, ha dovuto nel corso degli anni attribuire una configurazione, una dimensione ideale e una sua strumentalità.

La bio-agronomia nella Costituzione

La ricerca propone un'interpretazione costituzionale italo europea dell'impresa bio-agronomica nonché un altro modo di esercitare l'impresa. Interviene per delimitare i poteri discrezionali dell'imprenditore al fine di dare effettività all'utilità sociale, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Ricostruisce i lavori in Assemblea Costituente e le norme principio della Carta Costituzionale che governano i presupposti e l'attività agronomica. Inquadra il tema nelle fonti sovranazionali, le interpretazioni del Giudice delle leggi e della Corte di Giustizia. Emerge un'attività produttiva con vocazione connaturata alla sostenibilità sociale, ambientale e salutistica secondo le genesi *interdipendente* di Eraclito e dello stoicismo. Delinea un'intrapresa come *logos* tra produzione e nutrizione, economia e salute, uomo e natura, nel rispetto dei bisogni vitali dell'umanità.

Bio-agronomy in the Constitution

The research suggests an Italian-European constitutional interpretation of the bio-agronomic business as well as another way of running the business. It intervenes to define the discretionary powers of the entrepreneur in order to give effectivity to social utility, in the perspective of sustainable development.

It reconstructs the works in the Constituent Assembly and the principle regulations of the Constitutional Charter that rule the presuppositions and the agronomic activity. It pins the subject down in the supranational sources, the interpretations of the Judge of laws and the Court of Justice. A productive activity sticks out with an intrinsic vocation to social, environmental and health-related sustainability according to the interdependent genesis of Heraclitus and Stoicism. It outlines an enterprise as a *logos* between production and nutrition, economy and health, man and nature, respecting the vital needs of humanity.