

AVVERTENZA PER LA NONA EDIZIONE

Questa nona edizione del mio *Manuale di diritto agrario* è diretta soprattutto agli studenti che frequentano i corsi di diritto agrario nelle Università italiane.

Dopo cinque anni dall'ultima edizione ho ritenuto opportuno presentare un nuovo testo che completi i dati normativi che nel frattempo si sono aggiunti anche sui temi dell'agroalimentare e dell'agroambientale incisi notevolmente dalle ultime disposizioni dell'Unione europea.

Si tratta di numerosi dati che hanno cambiato, talvolta, il senso delle precedenti normative. Siffatti "nuovi" dati sono riportati nei confacenti capitoli, sicché il testo di questa edizione si presenta cambiato rispetto alla precedente. Per rendere conto del dipanarsi della mia esposizione del diritto italiano dell'agricoltura, ritengo opportuno riportare l'Avvertenza della quinta edizione (2003) e della settima edizione (2010).

Nella settima edizione spiegavo le ragioni che mi avevano indotto a ridurre le pagine del testo e della bibliografia [oggi il testo è aumentato per le numerose novità di questi ultimi cinque anni]; nella quinta edizione affermavo che ero consapevole che il diritto non è la palestra della verità ma della forza dell'argomentazione e che quindi avrei cercato di dare ai discenti gli strumenti culturali per imparare, cosicché mi ero sforzato di non limitare il mio dire alle "conclusioni" ma a spiegare il ragionamento logico che portava alle diverse conclusioni a cui era pervenuta la dottrina, e ciò per consentire ai discenti di "scegliere" la soluzione che ad essi sembrasse la più valida anche in base al loro stesso sentire e ai valori che avvertivano come propri della società in cui vivevano.

Sono ancora consapevole della giustezza delle dette considerazioni, che perciò mi hanno continuato a "guidare" nella stesura di questa nona edizione.

Firenze, 30 dicembre 2021

AVVERTENZA PER LA SETTIMA EDIZIONE

Questa settima edizione del mio *Manuale di diritto agrario* “continua” ad articolarsi secondo l’impianto della quinta edizione che, rispetto a quelli delle edizioni precedenti, era notevolmente mutato. Ne consegue che, solo per rendere conto di tale perdurante impianto, mi è sembrato utile riportare qui di seguito l’Avvertenza scritta per la quinta edizione.

Ritengo, inoltre, mio obbligo riferire che la necessità delle integrazioni, insieme all’opportunità del mantenimento dello stesso numero di pagine del volume, avrebbe dovuto implicare tagli e riduzioni anche nella bibliografia: tuttavia, le novità dottrinali sui temi dell’agroalimentare e dell’agroambiente hanno reso necessario l’arricchimento delle citazioni, sicché l’inopportunità di invitare il lettore, che avesse voluto saperne di più, a tenere conto delle citazioni delle edizioni precedenti, mi ha spinto a non effettuare tutti i tagli bibliografici che in un primo momento avevo programmato.

AVVERTENZA PER LA QUINTA EDIZIONE

Questa quinta edizione del mio Manuale di diritto agrario è notevolmente mutata. Da un lato la progressiva comunitarizzazione e regionalizzazione della disciplina giuridica italiana dell'agricoltura, dall'altro la riduzione delle distanze tra disciplina nazionale dell'impresa agricola e disciplina nazionale dell'impresa commerciale impongono non solo di riproporre al lettore le modifiche onde quanto già scritto non finisca con l'essere "estraneo" alla realtà giuridica attuale, ma anche di incidere sul precedente impianto togliendogli quello che potrebbe essere considerato di "troppo e di vano", e inserendovi quegli argomenti che non possono restarvi fuori se si vuole dare l'immagine della materia del diritto agrario propria dell'oggi.

Nelle precedenti edizioni mi ero sforzato di rendere chiaro il *fil-rouge* che legava i vari capitoli: posto che le "differenze" di disciplina giuridica nazionale dell'impresa agricola rispetto all'omologa impresa commerciale erano numericamente e qualitativamente notevoli rendendo necessaria un'analisi specifica del diritto dell'agricoltura quale attività di un soggetto economico proiettato al mercato, lo studio dell'impresa agricola non poteva che "straboccare" in quello dell'azienda agricola e, quindi, in quello dei modi di acquisizione dei suoi fattori produttivi e poi dei suoi beni materiali e immateriali, per completarsi nell'analisi dei fenomeni di circolazione aventi ad oggetto il complesso dei beni organizzato dall'agricoltore per l'esercizio della sua attività e per la conquista del mercato. Inoltre, nella consapevolezza che il diritto non è la palestra della verità ma della forza dell'argomentazione e che l'ambizione del docente debba essere quella di dare ai discenti gli strumenti culturali per imparare, mi ero sforzato di non limitare il mio dire alle "conclusioni" ma a spiegare il ragionamento logico che porta l'una o l'altra dottrina a certe conclusioni.

Non è che ho cambiato questo mio precedente procedere. Ma le novità sono state tali e tante che mi sono sentito costretto a spostamenti di paragrafi, a rinvii, a digressioni, ad aperture ad altri argomenti, che potrebbero far pensare ad un abbandono della mia vecchia visione del diritto agrario come diritto dell'impresa e dell'azienda agricola in un mercato competitivo, quando cioè avevo "rinnegato" la sua tradizionale qualificazione come diritto della proprietà terriera, dei contratti e di un'attività la cui destinazione al consumo non appariva ai

giuristi rilevante. L'approfondimento di temi quali quelli dello sviluppo rurale e del territorio, dell'agro-ambiente e della produzione e circolazione degli agro-alimenti potrebbe disorientare chi avrebbe voluto mantenersi nel vecchio solco di uno studio di un'attività economica da parte di un soggetto diverso dal commerciante, il quale però come costui si avvale di un complesso di beni per conquistare il mercato e con la circolazione della sua "creatura" aziendale sia in grado di capitalizzare la sua capacità organizzativa e competitiva. Ma la realtà giuridica mi ha imposto tali rinvii, digressioni e spostamenti di argomenti già trattati nei vecchi capitoli fino al Cap. VIII, per poi "aprire", nel nuovo Cap. IX, all'ambiente, al territorio e al mercato alimentare.

Il lettore esigente, però, potrebbe lamentare che alcuni argomenti siano ora considerati quasi di sfuggita e che altri argomenti vengano ora trattati solo nei loro aspetti "conclusivi" e che difetti nel mio dire la proposizione dell'eventuale diverso ragionare su quegli specifici argomenti: e ammetto subito che potrebbe avere ragione. A tale lettore non posso dire che le precedenti edizioni potrebbero essergli di sostegno nella sua ricerca e nel suo studio. Le modifiche dei corsi di laurea mi hanno imposto tagli e riduzioni, così come mi impongono di limitare la bibliografia alle opere e ai lavori di questi ultimissimi anni. Non posso che esprimere il mio dispiacere, ma esigenze didattiche ed editoriali rendono necessario il mantenimento del *Manuale* nei limiti originari di pagine.

PRESENTAZIONE NONA EDIZIONE

Questa nona edizione del Manuale di diritto agrario è arricchita di tutti i nuovi dati normativi che nei cinque anni successivi alla pubblicazione dell'ottava edizione hanno inciso la disciplina dell'attività agricola. Ma questa nona edizione continua a non limitarsi a dare al lettore la "conclusione" di una interpretazione della norma oggetto di esposizione, volendo indicargli le diverse possibili ragioni di essa e, quindi, sollecitarlo a "scegliere" quella più confacente al suo stesso sentire e ai suoi valori, consapevole, l'Autore, che la bellezza dello studio del diritto è di essere "palestra" di ragionamento.

CAPITOLO I

LE RAGIONI DELLO STUDIO DEL DIRITTO AGRARIO

SOMMARIO: 1. Posizione del problema dello studio del diritto agrario. – 2. I dati differenziali della disciplina giuridica dell'attività economica agricola rispetto a quella delle attività economiche extragricole. – 3. I dati differenziali di fondamentale rilievo per l'imprenditore agricolo: gli aiuti pubblici; il regime della concorrenza. – 4. Prime conclusioni. – 5. Le ragioni della differenza di disciplina. – 6. Conclusione.

1. Posizione del problema dello studio del diritto agrario

Anche il più superficiale degli interpreti facilmente constata che quasi tutte le partizioni del diritto con oggetto l'agricoltura sono frammiste di elementi pubblici e privati. L'intrico delle norme di natura diversa non ne consente un'analisi distinta, ma richiede un approccio unitario, con la conseguente opportunità/necessità di valutare se il *complesso* delle norme che disciplinano l'agricoltura *meriti* di essere studiato in modo separato dagli altri settori del diritto. La risposta è possibile solo se innanzitutto si comprende che cosa è il diritto agrario.

Per definire il diritto agrario si possono seguire due strade: la prima considera punto centrale il fondo rustico, l'attività che ivi si svolge, le modalità di circolazione della proprietà o del godimento del fondo; la seconda individua nel diritto agrario la disciplina dell'attività economica primaria proiettata al mercato, ovvero sia un diritto regolatore dei rapporti economici in agricoltura.

Nell'attuale momento storico che vede l'Italia far parte dell'Unione europea, il rilievo che la normativa comunitaria ha sull'agricoltura svolta in modo razionale e in sinergia con le altre attività economiche svolte sul territorio, impone di tenere conto che il diritto europeo è soprattutto un diritto di mercato. La conseguenza è quella di prendere atto che anche il nostro diritto agrario non può essere considerato, interpretato e valutato che come un diritto di un'attività imprenditoriale o, *tout court*, come il diritto dell'impresa agricola esercitata nello spazio rurale o, ancora meglio, come il diritto di un mercato specifico, punto

d'incontro tra produttori e consumatori di prodotti agricoli alimentari e non-alimentari.

Al di là della suddetta constatazione – la constatazione di un complesso di norme di diritto privato e di diritto pubblico, di diritto nazionale e di diritto comunitario aventi per oggetto l'agricoltura – resta, però, la domanda della meritevolezza dello studio del diritto agrario in modo “separato”.

È noto che l'opportunità di uno studio separato di un settore del diritto dipende dalla “specificità” delle sue disposizioni, perché solo se esse non si confondono con quelle dei settori contigui è utile studiarle, interpretarle e valutarle in modo distinto. Si impone, allora, l'accertamento se vi sia “separatezza” del diritto agrario dal diritto delle altre attività economiche imprenditoriali, ovvero se la sua conoscenza, il suo studio e la sua sistemazione scientifica trovino riscontro nel nostro diritto positivo, cioè se questo detti per l'esercizio dell'attività economica primaria una disciplina *diversa* da quella con cui regola le altre attività economiche. In altre parole, c'è da chiedersi se le norme che potrebbero essere aggregate assieme in modo da costituire ciò che chiamiamo “diritto agrario”, siano “specifiche” perché la classe agricola, in ragione di precise cause giustificatrici, le abbia pretese dall'Ordinamento in modo da vedere contrassegnata la regolazione dei rapporti economici in agricoltura con “specificità” giuridiche rispetto alla regolazione degli altri rapporti economici.

E così, prima di avere la conferma del mercato quale criterio ordinatore delle regole sparse nei vari atti normativi “agricoli”, al fine di formulare un insieme di norme capaci di autointegrarsi in base a ragioni proprie e quindi di dare al giurista la giustificazione del suo elaborare i concetti, le categorie e gli istituti del ramo del diritto che studia, si pone il problema dell'utilità del lavoro. Invero, se si dovesse riscontrare una perfetta corrispondenza tra le norme disciplinatrici del commercio (intesa quest'ultima espressione in senso lato), lo studio separato del diritto agrario potrebbe pur sempre avere una sua utilità quale momento unificante di sparse regole, ma solo *ratione materiae*. Diversa, invece, sarebbe la conclusione, se la ricerca dovesse approdare ad altro risultato: qui, allora, lo studio “separato” si connoterebbe di necessità, perché sarebbe lo stesso diritto positivo a pretendere uno “specialista” dell'argomento, per le rilevanti implicazioni pratiche emergenti dall'esatta individuazione dei confini dell'agricoltura.

2. I dati differenziali della disciplina giuridica dell'attività economica agricola rispetto a quella delle attività economiche extragricole

Nelle edizioni di questo *Manuale* che hanno preceduto la settima ho operato la cernita dei dati differenziali della disciplina giuridica italiana dell'agricoltura,

ponendo in evidenza che essi non erano solo quelli tradizionalmente indicati come “differenti” dal diritto commerciale (il non-fallimento; il non-obbligo dell’iscrizione nel registro delle imprese; il non-obbligo della tenuta dei libri contabili) ma si estendevano in altri settori e più precisamente al fisco, alla previdenza, al lavoro, ai finanziamenti, ai rapporti con i creditori e i consumatori, ai rapporti con gli altri operatori economici sul mercato, alla forma dell’esercizio dell’attività e alla sua gestione in un territorio da tutelare e conservare.

Nella settima edizione mi sono limitato ad esporre quelli che ancora rivestivano una certa rilevanza, ovverosia ho provveduto ad evidenziare i dati che rendevano “specifico” lo statuto giuridico dell’agricoltore quanto all’aspetto fiscale¹, alla posizione previdenziale dell’agricoltore², al rapporto di lavoro in agricoltura con riguardo al momento dell’assunzione e del collocamento³ e al ricorso al credito⁴. In questa nona edizione mi permetto di rinviare a quanto ho scritto nella settima. Ma merita che io spenda un po’ più di parole con riguardo ai dati relativi al registro delle imprese, ai libri contabili e al fallimento, perché essi – come si è detto – erano quelli che venivano richiamati (e spesso lo sono ancora) quali profili di differenziazione dell’imprenditore agricolo dall’imprenditore commerciale. Orbene, proprio con riferimento a tali aspetti devo dire che le differenze o sono state eliminate (registro delle imprese e libri contabili) o sono ridotte al massimo (fallimento o, *melius*, procedure fallimentari).

Più precisamente, mentre il codice civile del 1942 aveva previsto l’iscrizione

¹ L’aspetto più rilevante è rappresentato dal fatto che gli imprenditori agricoli individuali e le società semplici operanti in agricoltura pagano le imposte sui redditi conseguenti con la loro attività non in base alla contabilità, come gli imprenditori commerciali, ma in relazione al reddito agrario del terreno su cui svolgono l’agricoltura.

² Il punto più rilevante è dato dal fatto che la legislazione previdenziale dettata per i lavoratori è estesa anche all’imprenditore agricolo – e, quindi, ad un possibile datore di lavoro – nelle sue qualifiche di coltivatore diretto e di imprenditore agricolo professionale.

³ Un tempo il rapporto di lavoro in agricoltura si differenziava dal generale rapporto di lavoro nell’aspetto del collocamento. Attualmente anche sotto questo aspetto si è verificata la sostanziale equiparazione fra le due specie di lavoro: v. d.lgs. 19 dicembre 2002 n. 297 e d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276. Ma nel contesto delle strategie contro il lavoro “irregolare” di cui alla legge 29 ottobre 2016 n. 199 si pongono ora le specifiche disposizioni del Piano triennale (2020-2022) di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato del 20 febbraio 2020.

⁴ Esisteva un tempo una specifica legge per il credito in agricoltura, ovverosia il r.d.l. 29 luglio 1927 n. 1509. Oggi il credito agricolo è disciplinato dal d.lgs. 1 settembre 1993 n. 385, o Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, che – per quanto riguarda il credito agricolo – è “speciale” per le forme tecniche e le garanzie predefinite considerate e che ha per oggetto la concessione, da parte di banche, di finanziamenti destinati non solo alle attività agricole e zootecniche in senso stretto, ma anche all’agriturismo, alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti. La possibilità di finanziamento oggi considera anche l’impatto che sul mercato del credito in agricoltura hanno la volatilità dei prezzi e i cambiamenti climatici (la piovosità estiva e le temperature anomale hanno, infatti, riflessi negativi sullo sviluppo vegetativo e, quindi, sulla resa delle diverse piante).

delle sole imprese commerciali nel registro delle imprese (art. 2188 c.c.) e aveva posto l'obbligo della tenuta dei libri contabili solo a carico degli imprenditori commerciali (art. 2214 c.c.), oggi, e ciò in virtù, rispettivamente, della legge 29 dicembre 1993 n. 580 e del d.lgs. 18 maggio 2001 n. 228, gli imprenditori agricoli devono iscriversi nel registro delle imprese e sono tenuti a registrare tutti "i fatti dei quali la legge prescrive l'iscrizione" se li vogliono opporre ai terzi. L'iscrizione, oltre alla funzione di certificazione anagrafica, ha così quella di pubblicità dichiarativa, con conseguente presunzione assoluta di conoscenza di ciò che è stato iscritto.

L'esenzione dal fallimento ancora permane⁵, ma all'imprenditore agricolo l'art. 23, comma 43, del d.l. 6 luglio 2011 n. 98⁶ ha esteso gli istituti dell'accordo di ristrutturazione dei debiti – la c.d. esdebitazione – e della transazione fiscale già disposti per l'imprenditore commerciale fallito, mentre il procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento gli è stato esteso con l'art. 7, comma 2bis, della legge 27 gennaio 2012 n. 3: con il che si è fatto un ulteriore passo avanti nell'omologazione delle imprese agricole a quelle commerciali anche nel momento della "crisi" dell'impresa agricola. Si è così accordato, anche al settore dell'agricoltura, rilievo primario all'impresa che, considerata come centro di produzione, aveva determinato ripensamenti sulle ragioni del fallimento in ordine alla tutela dei creditori e all'interesse pubblico all'ordinato svolgimento dei rapporti economici. Tuttavia, nonostante l'indiscutibile ampliamento della sfera operativa dell'agrarità a seguito della riforma dell'art. 2135 c.c. nel 2001, l'esenzione dell'imprenditore agricolo è stata sostanzialmente confermata dal d.lgs. 12 gennaio 2019 n. 14 o Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza⁷ che è costruito in quella prospettiva aziendalistica che era stata posta alla base della riforma della crisi d'impresa di cui alla legge delega 19 ottobre 2017 n. 155.

Il fatto, però, è che in questi tempi sono intervenute specifiche normative

⁵ Art. 1 d.lgs. 9 gennaio 2006 n. 5, secondo cui sono soggetti al fallimento gli imprenditori che esercitano *un'attività commerciale*. Oggi all'espressione "diritto fallimentare" si preferisce quella di "diritto della crisi d'impresa" dedicato a disciplinare il fenomeno delle crisi aziendali con l'intento di dare la precedenza al salvataggio dell'attività sulla procedura liquidatoria del patrimonio. Ma l'esclusione degli imprenditori agricoli dal fallimento oggi assume il sapore della discriminazione, perché il "diritto fallimentare", evolvendosi nel "diritto della crisi d'impresa", si è arricchito – come si precisa nel testo – di procedure intese, appunto, al salvataggio dell'attività e al suo recupero al mercato. Ci si può chiedere, tuttavia, se l'esenzione dell'agricoltore dal "fallimento" possa essere giustificata dalla complessità e pluralità dei valori che ruotano intorno all'impresa agricola e dalle sue funzioni di gestione del territorio e dell'ambiente, di conservazione di beni comuni, di sostenibilità dello sviluppo e della razionalità dell'uso delle risorse in un contesto di pretesa di sicurezza alimentare.

⁶ Il decreto legge è stato convertito in legge 15 luglio 2011 n. 111.

⁷ La vigenza di molte disposizioni del d.lgs. n. 14/2019 è fissata al 16 maggio 2022 (d.l. 24 agosto 2020 n. 23).

attinenti all'esercizio dell'attività economica che presentano, sia pure non sempre in modo sostanziale, aspetti differenziali quanto a quella dell'imprenditore agricolo. Non voglio qui riferirmi alle disposizioni che traggono la loro ragion d'essere dalla consapevolezza dello stretto collegamento (in senso positivo o negativo) dell'esercizio dell'attività agricola con i cambiamenti climatici; intendo riferirmi alle normative sulla responsabilità dell'operatore economico tanto per l'inquinamento causato proprio dall'attività di impresa, quanto per i danni provocati dai "difetti" dei prodotti, argomenti – questi dell'inquinamento e della responsabilità per prodotto difettoso – che per la loro rilevanza impongono una specifica trattazione che devo, perciò, esporre partitamente e che esporrò, rispettivamente, nel Cap. X, par. 5 e 6 e nel Cap. XI, par. 8. Vi sono ben altri due argomenti di "origine" comunitaria che sono relevantissimi ai fini della nostra ricerca della "specificità" del diritto dell'agricoltura: di essi occorre che io dica subito e, perciò, ne riferisco nel paragrafo seguente.

3. I dati differenziali di fondamentale rilievo per l'imprenditore agricolo: gli aiuti pubblici; il regime della concorrenza

Punto di partenza è l'art. 42 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), su cui mi soffermerò anche nel Cap. II. Occorre rilevare che l'unico paragrafo dell'art. 42 TFUE è diviso in due commi. Mentre il comma 1 proclama che le regole di concorrenza (ivi comprese quelle sugli aiuti pubblici alle imprese) valgono "per la produzione e il commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Parlamento e dal Consiglio", il comma 2 alla lettera *a*) prevede la possibilità che il *solo* Consiglio su proposta della Commissione autorizzi la "concessione di aiuti per la protezione delle aziende *sfavore* da condizioni strutturali o naturali", "aziende" da intendersi come "aziende agricole" perché la norma è sotto il Titolo III del TFUE intitolato, appunto, "agricoltura e pesca". In sostanza, l'art. 42 TFUE tratta degli aiuti di Stato alle imprese agricole e delle regole di concorrenza applicabili agli imprenditori agricoli come normativa europea caratterizzata da specificità.

Vale, allora, come necessaria premessa la constatazione che la "europeizzazione" della disciplina giuridica dell'agricoltura (su cui v. *infra*, Cap. II) fa sì che la specificità del diritto agrario dell'Unione europea renda altrettanto specifico il diritto agrario nazionale, le cui disposizioni sono integrate dalle correlate disposizioni dell'Unione. Così si comprende il fondamentale rilievo che rivestono, per il nostro diritto dell'agricoltura, le norme comunitarie che "escludono" gli agricoltori dal divieto degli aiuti di Stato e dal divieto delle intese anticoncorrenziali, con la necessità di focalizzarne il regime, perché esso contribuisce a costituire (anche) lo statuto dell'imprenditore agricolo italiano.

In premessa merita ancora essere ricordato che, prima della fondazione del mercato comune europeo (1958), gli Stati membri erano soliti sostenere le “industrie” nazionali con aiuti, onde evitare che le stesse soccombessero nella competizione con le “industrie” straniere. Con il Trattato di Roma si è operata la scelta del modello di mercato concorrenziale, il quale è incompatibile con l’adozione di strumenti protezionistici. La perentorietà di quest’ultima disposizione, tuttavia, subisce attenuazioni allorché si avverte che, in settori economici di importanza cruciale, è necessario od opportuno elargire pubblici aiuti, diretti o indiretti, alle imprese relative. L’art. 107 del TFUE (già art. 87 del Trattato di Roma), per il quale sono interdetti, in via di principio, aiuti alle imprese nella misura in cui “incidano sugli scambi tra gli Stati membri (...) e falsino o minaccino di falsare la concorrenza”, è una norma posta a garanzia sia del divieto di discriminazione fra cittadini e imprese dei vari Stati membri, sia dei principi di libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali, sia del principio della libertà di concorrenza. Ma essa fa parte, con gli artt. 108-109 del TFUE⁸, altresì di quelle disposizioni che riflettono l’esigenza di conciliare, da un lato, la libertà di concorrenza e, dall’altro, la necessità delle misure pubbliche occorrenti al raggiungimento di obiettivi meritevoli di tutela. Ecco perché la Commissione, fin dal Piano di azione sugli aiuti di Stato 2005-2009, ritenne che tali aiuti pubblici rappresentassero una “opzione di ripiego” a cui ricorrere solo nel caso in cui il “fallimento del mercato” dimostri che il mercato non è capace di realizzare da sé l’efficienza economica retta sulla tutela della concorrenza. Conseguentemente, per la concessione di un aiuto pubblico non solo è necessario dimostrare che esso occorre per correggere un “fallimento del mercato”, ma altresì che detto fallimento non possa essere rimosso con altra misura.

Orbene, quanto agli **aiuti pubblici** è oltremodo usuale affermare che l’agricoltura è un settore assistito, ed è la verità. D’altronde, nel nostro Ordinamento vi è l’art. 44 Cost., che sancisce l’obbligo del legislatore di aiutare la piccola e media proprietà terriera, ovvero sia la piccola e media impresa agricola: cosicché costituzionalmente è riconosciuta la necessità di sovvenzioni pubbliche all’agricoltura. È certo, però, che sovvenzioni non sono state escluse all’industria, cosicché sotto questo profilo non si dovrebbero porre distinzioni tra gli imprenditori agricoli e gli imprenditori commerciali, se non si ponesse attenzione alla differente strutturazione normativa che rende “normali” gli aiuti ai primi ed “eccezionali” gli aiuti ai secondi. È in questo quadro che va considerato l’atteggiamento dell’Unione europea (e quindi, di converso, degli Stati membri) nei riguardi dei sussidi agli imprenditori, con rispetto all’art. 107 del TFUE. Questa norma interdice, “salvo deroghe contemplate nei trattati”, aiuti alle imprese nella misura in cui “incidano sugli scambi tra gli Stati membri (...) e falsino o mi-

⁸ Già artt. 88-89 del Trattato di Roma.

naccino di falsare la concorrenza”. Aiuti, cioè, sono possibili; e lo stesso art. 107 distingue tra aiuti di Stato consentiti *ope legis*⁹, aiuti ammessi su nulla-osta della Commissione e aiuti ammissibili in seguito a decisione del Consiglio. Nella seconda categoria di sovvenzioni ammissibili rientrano quelle che danno corpo alle politiche statali di ausilio e che il Trattato consente solo se mirano a raggiungere precisi e determinati obiettivi: lo sviluppo economico di regioni arretrate; il rimedio a un grave turbamento dell’economia di uno Stato; lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche (non necessariamente in crisi o sottosviluppate); la realizzazione di progetti di comune interesse europeo. Vi è, inoltre, il successivo art. 108 del TFUE, il quale stabilisce che spetta alla Commissione valutare i regimi di aiuti previsti dagli Stati membri – gli aiuti nazionali – concedendo specifiche autorizzazioni una volta che gli Stati glieli abbiano regolarmente notificati.

Tutto questo vale integralmente per gli operatori economici dell’industria. Per quelli agricoli tengo a ribadire che, invece, il già citato art. 42 del TFUE sancisce l’applicazione degli artt. 101-109 del TFUE alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli “soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alle procedure di cui all’art. 43, par. 2, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell’art. 39” (comma 1), nonché prevede l’autorizzazione del (solo) Consiglio alla concessione di aiuti statali per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali, o nel quadro di programmi di sviluppo economico (comma 2). Quindi, la deroga al divieto degli aiuti pubblici agli agricoltori, che l’art. 107 prevede come possibile solo se sia “contemplata” nei Trattati, è, in effetti, prevista e disciplinata dall’art. 42 che, appunto, sottrae “nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio” le imprese agricole dalle disposizioni restrittive dettate dagli artt. 101-109 del TFUE. *Il diritto agrario dell’Unione europea, dunque, si caratterizza per questa notevole specificità.*

Non è necessario approfondire il concetto di aiuto pubblico. Basta dire che per definire “aiuto” un sostegno, con la conseguenza che esso cade nel divieto, è necessario che un beneficio di carattere patrimoniale sia concesso con risorse pubbliche a favore di alcune imprese o di alcune produzioni – quindi, in modo selettivo – tanto da alterare o da potere alterare le condizioni di concorrenza all’interno del mercato unico. In altre parole, gli aiuti sono interdetti perché, con danaro pubblico, consentono una posizione di vantaggio ad alcuni imprenditori rispetto ai diretti concorrenti. Invece, è necessario rilevare che i vari regolamenti sulle organizzazioni comuni di mercato e quindi l’art. 211 del Reg. n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013 sulla OCM unica (non modificato sul punto dal Reg. 2021/2117 del 2 dicembre 2021), dichiarando applicabili al settore dei

⁹Sono gli aiuti a carattere sociale, concessi ai consumatori finali; o volti a riparare i danni di calamità naturali o di altri eventi eccezionali.

prodotti regolati le disposizioni degli artt. 107-109 del TFUE, escludono che gli Stati diano propri aiuti agli imprenditori agricoli. Tuttavia, i Fondi strutturali europei di cui ai Reg. nn. 1303/2013 e 1306/2013 sul finanziamento della politica agricola comune stabilivano misure di sostegno dei prezzi di alcuni specifici prodotti agricoli con finanziamento integralmente comunitario¹⁰, ed anche prevedevano contributi comunitari al finanziamento di progetti pubblici, semipubblici o privati di miglioramento delle strutture di produzione, di trasformazione e di vendita dei prodotti agricoli¹¹. Il nuovo Reg. 2021/2115 del 2 dicembre 2021 ribadisce il sostegno del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) per gli interventi specificati nei piani strategici della PAC elaborati dagli Stati membri (art. 1) e per interventi relativi ad alcuni specifici settori¹²: sicché può dirsi che i Fondi strutturali FEAGA e FEASR continuano a finanziare sovvenzioni a favore degli imprenditori agricoli e, anche in virtù del comma 1 dell'art. 42 del TFUE, aiuti nazionali – appunto i c.d. aiuti di Stato – di natura strutturale. Dunque, vi sono “sovvenzioni” comunitarie che incidono e ancora, sia pure marginalmente, incidono sulla politica dei prezzi; vi sono aiuti che attengono alle strutture agricole in quanto diretti a sostenere il reddito degli agricoltori; vi sono aiuti che, creando effetti che non cessano al cessare della relativa sovvenzione, sono ben visti e perciò possono legittimamente essere sostenuti dagli Stati nel rispetto dei vincoli stabiliti dall'Unione e, talvolta, con il suo cofinanziamento; e poi vi sono le sovvenzioni nazionali. In tal modo, tutti gli imprenditori agricoli operanti nel mercato unico godono delle stesse *chances*, quando ricorrono alle sovvenzioni comunitarie e ai congiunti o supplementari aiuti statali autorizzati. In altre parole, nel contesto generale del divieto di sovvenzioni pubbliche agli operatori economici, l'agricoltura è il settore che risulta beneficiario di ampie deroghe, in ragione delle sue peculiarità strutturali ed economiche¹³.

¹⁰Da parte della sezione “Garanzia” del Fondo europeo agricolo di garanzia o FEAGA.

¹¹Da parte della sezione “Orientamento” del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale o FEASR.

¹²Sono i settori degli ortofrutticoli, dell'apicoltura, del luppolo, dell'olio di oliva e del settore vitivinicolo (art. 42).

¹³È bene che io dica in anteprima che tutta la disciplina unionale del 2013 era da tempo oggetto di progetti di riforma. In attesa di tale riforma, alla fine del 2020 era stato adottato il Reg. 23 dicembre 2020 n. 2220 (Regolamento transitorio sulla PAC 2021-2022) per garantire agli agricoltori la continuità dei sostegni giuridici e finanziari previsti dalla PAC del 2013. Nel giugno 2021 i ministri dell'agricoltura dell'Unione hanno, finalmente, raggiunto un accordo con il Parlamento europeo sugli elementi chiave della riforma della politica agricola comune per gli anni 2023-2027. Secondo quanto si dichiara, l'accordo apre la strada a una PAC più equa, più verde e maggiormente basata sull'efficienza; mira a offrire un futuro sostenibile agli agricoltori europei; rafforza le misure ambientali; prevede un sostegno più mirato alle imprese agricole di piccole e medie dimensioni; aiuta i giovani agricoltori ad accedere alla professione; pone l'accento sulla *dimensione sociale* dell'agricoltura, assoggettando i beneficiari dei pagamenti diretti a una sanzione amministrativa

Quanto alle **regole di concorrenza**¹⁴ il principio fondamentale dei Trattati sull'Unione europea è quello della libertà di concorrenza considerato strumento di progresso economico, fonte di prosperità collettiva, causa di vantaggi per i consumatori. A garanzia di tale principio sono stabiliti gli artt. 101 e 102 del TFUE, i quali vietano, rispettivamente, gli accordi, le decisioni, le intese e le pratiche dirette a restringere, eliminare o falsare la concorrenza (art. 101), nonché lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante (art. 102).

Orbene, il già citato art. 42 del TFUE stabilisce che le regole di concorrenza valgono per l'agricoltura solo a seguito di specifici provvedimenti del Parlamento europeo e del Consiglio. In adempimento di tale disposizione il Reg. 4 aprile 1962 n. 26/62 e poi il Reg. n. 1234/2007 del 22 ottobre 2007 e quindi l'art. 209 del Reg. n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013¹⁵, pur dichiarando di estendere l'applicabilità degli artt. 101 e 102 alla materia agricoltura, prevedono la possibilità di intese tra i *produttori* agricoli per la concentrazione della loro offerta e per l'emanazione di regole comuni di produzione. Più precisamente, l'art. 209, rubricato "Deroghe per gli obiettivi della PAC e gli agricoltori e le loro associazioni", statuisce: al comma 1 del par. 1, che l'art. 101 del TFUE non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche necessarie per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 39 del TFUE; al comma 2 del par. 1, che l'art. 101 del TFUE non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate di agricoltori, associazioni di agricoltori, che riguardano la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni per lo stoccaggio, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, salvo che siano compromessi gli obiettivi dell'art. 39 del TFUE; al comma 3 del par. 1, che, però, il detto

se non offrono condizioni di lavoro in linea con la pertinente legislazione unionale (la c.d. condizionalità sociale). Ecco, allora, che il 2 dicembre 2021, sei mesi dopo il detto accordo, il Parlamento europeo e il Consiglio emanano i tre regolamenti con cui la PAC è riformata per il periodo 2023/2027: il Reg. 2021/2135 che abroga i Reg. nn. 1305/2013 e 1307/2013; il Reg. 2021/2116 che abroga il Reg. n. 1306/2013; il Reg. 2021/2117 che modifica il Reg. n. 1308/2013.

¹⁴ Meriterebbe una riflessione l'art. 2557 del nostro codice civile, il quale, imponendo a colui che aliena l'azienda l'obbligo di astenersi, per cinque anni, dall'esercitare la stessa attività economica ceduta, dichiara non applicabile tale regola agli imprenditori agricoli che cedono le loro aziende nelle quali non vengano esercitate le attività connesse di cui all'art. 2135, comma 3, c.c. Ma l'economia del presente lavoro mi impone di affrontare il problema della tutela della concorrenza in senso generale e di affrontarlo dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, valevole anche per l'Italia che è un suo Stato membro. Comunque, un accenno alle ragioni di tale esclusione esporrò *infra*, Cap. IX, par. 5.

¹⁵ L'art. 209 del Reg. n. 1308/2013 non è stato modificato dal Reg. 2021/2117, che – con riguardo all'argomento qui considerato – si è limitato a sostituire l'art. 208 con una specifica definizione di "posizione dominante", nonché l'art. 210 sugli accordi, decisioni e pratiche concordate delle Organizzazioni interprofessionali. Il nuovo regolamento ha, poi, introdotto l'art. 210*bis* con cui si dispone che l'art. 101 TFUE non si applica agli accordi, decisioni e pratiche concordate dei produttori di prodotti agricoli che mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell'Unione o nazionale.

paragrafo non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate che comportino l'obbligo di praticare prezzi identici o per le quali sia esclusa la concorrenza¹⁶. Inoltre, il par. 2 stabilisce che gli accordi, le intese e le pratiche concertate che soddisfano i requisiti del par. 1 non sono vietati, né è richiesta una previa decisione in tal senso da parte della Commissione, e che comunque, nei procedimenti nazionali o comunitari, la prova della violazione dell'art. 101 del TFUE è a carico di chi allega tale violazione, mentre la prova che i detti requisiti sono stati soddisfatti è a carico di chi invoca l'esenzione disposta dal par. 1.

Dunque, la vigente normativa¹⁷ riporta sotto la generale disciplina degli artt. 101 e 102 del TFUE gli accordi tra industriali e commercianti agro-alimentari, ma ne lascia fuori le intese tra gli "exploitants agricoles", cioè tra gli agricoltori appartenenti ad un unico Stato membro, purché esse non impongano un prezzo di vendita determinato, non escludano totalmente la concorrenza o non siano in contrasto con i fini dell'art. 39 del TFUE. In altre parole, è stata operata una netta distinzione, nella materia della produzione e del commercio dei prodotti agricoli, tra i "produttori", da un lato, e tutti coloro che in modo diverso operano nel settore, dall'altro. Mentre i secondi – industriali agro-alimentari e commercianti – sono soggetti al rigoroso divieto delle intese ai sensi dell'art. 101 del TFUE, i primi ne sono stati esentati con una disposizione di carattere generale, che parte dal presupposto di una sostanziale liceità dei loro accordi. La *ratio* della disposizione riposa nel fatto che la struttura giuridica ed economica dell'agricoltura europea è responsabile di un numero elevatissimo di agricoltori che operano sul mercato, sicché per il loro numero non solo non hanno la possibilità di acquisire una posizione dominante di cui abusare¹⁸, ma nemmeno la forza di pervenire a intese capaci di falsare la concorrenza nel loro settore, che per la frantumazione dell'offerta si presenta come luogo per eccellenza concorrenziale. Per contro, l'associazionismo tra i produttori è sempre stato ritenuto valido strumento tramite il quale il settore potrebbe acquisire una certa razionalizzazione.

Così si ha conferma della regola specifica per l'agricoltura comunitaria: tra gli strumenti da utilizzarsi per il conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 39 del TFUE quello della garanzia della libertà di concorrenza trovasi in posizione

¹⁶ Come disposto dal Reg. n. 261/2012 [e poi dal Reg. n. 1308/2013 (a cui si rifanno i Regolamenti delegati 558 e 559 dell'11 aprile 2016)] avente ad oggetto i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, è possibile la determinazione del prezzo da parte delle organizzazioni professionali nello svolgimento delle loro funzioni operative (v. anche *infra*, Cap. V, par. 11).

¹⁷ Come già la precedente, a partire dal Regolamento del 1962.

¹⁸ Per l'art. 208 del Reg. n. 1308/2013 come sostituito dal Reg. 2021/2117 si intende per posizione dominante quella "posizione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato in questione e ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei fornitori o dei clienti e, in ultima analisi, dei consumatori".

sottordinata. Dunque, la fattispecie in questione, a ben vedere, segna la più significativa e ampia deroga all'applicazione della normativa antitrust al settore agricolo.

La conferma di quanto finora detto si ha solo che si guardi all'attenzione dedicata dall'Unione europea all'associazionismo degli agricoltori e perfino alle organizzazioni interprofessionali, a cui favore destina anche sostegni finanziari, attenzione che spiega le "deroghe" alle fondamentali regole comunitarie della concorrenza nelle ipotesi sia delle intese tra agricoltori associati in riconosciute organizzazioni di produttori, sia delle pratiche concordate dalle organizzazioni interprofessionali. Di esse dirò ancora, nel Cap. V. par. 10.

Questo aspetto di fondamentale differenziazione tra il settore primario e gli altri settori economici è tale da consentire di riconoscere la **specificità** della disciplina giuridica comunitaria **dell'agricoltura** e, di conseguenza, data la europeizzazione dei diritti agrari nazionali, la specificità del diritto agrario italiano.

4. Prime conclusioni

Orbene, se si guarda con attenzione alle disposizioni, tanto a quelle semplicemente richiamate, quanto a quelle esposte e spiegate ci si accorge che non si tratta di norme che disciplinano la titolarità dei fondi rustici o degli animali, ma, piuttosto, di norme che riguardano, tutte, l'esercizio di un'attività economica, che ho per ora indicato e chiamato, senza ulteriori approfondimenti, "agricoltura". Ne consegue che i dati suesposti sono tutti riferibili all'esercizio professionale dell'attività imprenditoriale "agricola" e, dunque, all'esercizio dell'impresa agricola in un sistema di libero mercato.

Se poi si osserva il genere di tali dati, si rileva che esso è di differenziazione. E se oggi l'omologazione delle imprese agricole con le imprese commerciali è notevole, tuttavia i dati di differenziazione presenti sono di estrema e fondamentale rilevanza. Sicché, in quanto sono dati di differenziazione è consentito affermare che l'attività economica agricola è sorretta da norme il più delle volte diverse da quelle che regolano l'attività economica commerciale.

Se, infine, si considera il carattere di tali dati di differenziazione, si rileva che essi sono, di regola, dati di favore, cioè dispongono, nei confronti dell'agricoltore, un trattamento preferenziale, tanto da potersi concludere che la disciplina dell'impresa agricola – quello che potremmo chiamare lo *statuto giuridico* dell'imprenditore agricolo – è una disciplina di solito "ricca" di vantaggi solo che se ne faccia il raffronto con quella dell'impresa commerciale.

Dunque, una prima considerazione: il diritto agrario è il complesso di norme che, in parte differenziandosi da quelle regolatrici delle attività economiche extragricole, conducono anche a implicazioni pratiche di grande rilievo.

Si pone urgentemente, allora, la domanda su quali sono – e se vi sono – le ragioni delle differenze di disciplina giuridica, posto che solo situazioni disuguali possono, legittimamente (art. 3 Cost.), pretendere un trattamento disuguale.

5. *Le ragioni della differenza di disciplina*

Se volessimo raggruppare le varie giustificazioni che nel tempo sono state adottate dalla dottrina sulla differenza di disciplina giuridica dell'attività agricola, potremmo constatare che sono indicate o la consuetudine o ragioni politiche o ragioni economiche.

Non vi è dubbio che da sempre l'agricoltore è stato visto come un soggetto diverso dal commerciante, e non solo perché, usando le espressioni del diritto romano, l'*agricola* è, sotto un profilo sociologico, diverso dal *mercator*, ma perché anche il diritto romano conosceva una diversità di disciplina per l'attività agricola rispetto a quella commerciale. Infatti, tra gli *instrumenta fundi* andavano comprese “*ea quae exportandorum fructuum causa parantur*” [le cose che sono predisposte per il trasporto dei frutti], ovvero sia gli animali, i carri e le *navi* sia fluviali che marittime: così si configurava, da un lato, un'attività agricola proiettata verso il mercato, e si rilevava, dall'altro, che il divieto ai senatori di possedere navi (*lex Claudia*, dell'anno 218 a.C.), non si applicava qualora i senatori, proprietari terrieri, avessero navi di portata inferiore a trecento anfore e con esse provvedessero al trasporto dei prodotti agricoli dei loro fondi.

Ma non vi è dubbio che scarso significato può darsi alla tradizione, al “così si è fatto sempre”. Ragioni politiche, allora?

Si è ben consapevoli che per la scuola di Tubinga o della giurisprudenza degli interessi il diritto è il prodotto di una decisione politica e che ogni norma è il risultato della lotta di gruppi di interessi, cosicché per interpretare una legge occorre rendersi conto di quale conflitto sociale il legislatore abbia voluto regolare e quale sia l'interesse al quale il legislatore abbia voluto accordare la preferenza. E ben si sa che il secondo decreto (sull'abrogazione delle disposizioni processuali in tema di lavoro agricolo) del governo Mussolini, la cui firma è apposta anche al r.d. 16 marzo 1942 n. 262 di approvazione del testo del nostro codice civile, è stato certamente il prezzo “pagato” ai proprietari terrieri che lo avevano sostenuto nella marcia su Roma; ma è troppo pensare che le disposizioni, contenute nel codice civile, che esprimono un atteggiamento di favore per gli imprenditori agricoli – v. ancora la norma che li sottrae al fallimento – siano il frutto di una risposta “politica”, posto che tale *favor* era già presente nell'Ordinamento fondato sui codici di diritto privato precedenti a quello unico del 1942 e che sulla strada della differenziazione e dei “privilegi” si sono posti successivamente anche i governi democratici e sulla medesima strada si sono incamminati

la Comunità economica europea del 1958 nonché gli Stati firmatari del General Agreement on Tariffs and Trade del 1947 e del Trattato sulla World Trade Organization del 1994.

Certo, anche criteri di logica “clientelare” possono determinare le scelte dei concreti legislatori, ma quando nel tempo e sotto vari regimi si sono susseguite disposizioni di favore, occorre pensare che la scelta dipenda da direttive di politica economico-sociale. Dunque, ragioni economiche?

Non deve turbare il richiamo all’economia, perché non intendo postulare il primato dell’economia (la “struttura”) rispetto al diritto (la “sovrastuttura”) secondo la concezione fondamentale del marxismo-leninismo; voglio, invece, prendere atto che il metodo economico svolge un insopprimibile ruolo, sia pure ancillare, nell’interpretazione della norma, perché non si può non constatare che le forme giuridiche tendono a corrispondere alla sostanza economica dei fenomeni regolati, cosicché i concetti giuridici hanno come punto di partenza concetti economici. D’altronde, non mi pare più accettabile né il metodo logico-formale della pandettistica tedesca, né il metodo storico-filologico della scuola francese dell’esegesi, metodi – entrambi – che, sia pure seguendo vie diverse (per il primo, il diritto si autointegrerebbe attraverso il ricorso a *concetti* sempre più generali e mediante puri processi logici; per il secondo, il diritto si adatterebbe alla realtà attraverso il ricorso all’analogia, cioè alla espansione dei *contenuti* normativi) pretendono di depurare l’indagine giuridica da tutti gli elementi metagiuridici (etici, psicologici, economici, politici, ideologici), cioè da ogni considerazione di valori. Mi pare, infatti, che, non essendo possibile il ricorso alla sola logica per intendere l’enunciato normativo che non si basa sulla verità o falsità, va affermata la necessità di portare alla luce gli elementi valutativi insiti nella disposizione del legislatore e, al fine di “accettare” la soluzione interpretativa, di soppesarla e valutarla in base alla forza degli argomenti addotti.

Ora, le ragioni economiche non possono essere ristrette al “modo” con cui si diceva che svolgesse la sua attività l’agricoltore, e cioè al fatto che l’attività agricola sarebbe un’attività più “tecnica” che negoziale, economicamente “meno dinamica” e più “calma”, cioè non al centro di “correnti mercantilistiche” e con una “modesta” vita esterna per la scarsa serie di contatti con il pubblico – cosicché non sarebbero necessari gli accorgimenti di pubblicità e di tutela dei terzi che, invece, sono dettati a carico degli imprenditori commerciali – dato che la realtà odierna mostra agricoltori veri operatori economici.

Le ragioni economiche di cui sto riferendo attengono alla stessa “natura” dell’attività agricola nei suoi due aspetti fondamentali della produzione e della commercializzazione dei prodotti rispetto ai medesimi aspetti della produzione e commercializzazione dei prodotti industriali.

Benché l’attività agricola faccia propri i modi di costituzione e di gestione delle altre imprese produttrici di beni, rilevo innanzitutto la profonda differenza della produzione agricola rispetto al “commercio” in senso lato inteso, dato che

quest'ultimo esprime un'attività di intermediazione tra produttori e consumatori o tra la massa dei lavoratori e la massa dei consumatori, mentre la caratteristica dell'agricoltura è data dal fatto che l'agricoltore non compra ciò che poi venderà (come il commerciante in senso stretto), previa una eventuale trasformazione (come l'industriale), ma produce direttamente ciò che poi immetterà sul mercato.

Ma vi è di più: l'offerta dei prodotti agricoli – e, dunque, la realtà economica dell'agricoltura – si presenta caratterizzata da fattori ingovernabili da parte dell'uomo o perché imprevedibili o perché insormontabili; dominata dai rischi ambientale e biologico della produzione; fatta di vischiosità per la stagionalità e deperibilità dei prodotti, per la difficoltà di riconversione della produzione, per il particolare regime di circolazione dei fondi rustici; rappresentata da una miriade di piccole-medie imprese contrapposte a grandi industrie di trasformazione o ad oligopoli commerciali; condizionata dalle specifiche leggi economiche del mercato dei prodotti agricoli enucleabili nei principi della non-elasticità della domanda rispetto al prezzo del prodotto (c.d. legge di King) e rispetto al reddito del consumatore (c.d. legge di Engel) che collegano la fragilità del settore agricolo al meccanismo stesso del progresso tecnologico, dello sviluppo economico e del benessere.

Con maggior precisazione, cioè, posso dire che a differenza dell'offerta dei prodotti "commerciali", quella dei prodotti agricoli è dominata dal rischio atmosferico – peraltro non esclusivo dell'agricoltura, ma proprio anche di attività commerciali, come quelle edile e turistica – e, soprattutto – e qui in modo esclusivo perché qui si ha a che fare con materia vivente e non inerte – dal rischio biologico, che la tecnologia può in qualche modo contenere¹⁹ ma non eliminare, dato che i cicli e i principi della biologia vegetale e animale detteranno sempre la *legge reale* dell'agricoltura. Inoltre, l'offerta agricola è stagionale e, dunque, il prodotto si concentra naturalmente in ben determinati e specifici momenti temporali che non possono essere né prescelti, con riferimento alla domanda, né prolungati se non con aumento dei costi di produzione (delle c.d. primizie o dei c.d. tardivi) o di ammasso e conservazione. I prodotti agricoli, inoltre, sono estremamente deperibili, sicché se ne impone il consumo – e il consumo di *tutti* i prodotti – in breve periodo di tempo, salvo aumento dei costi di refrigerazione e conservazione. La legge della produttività decrescente della terra – sia per l'impossibilità di aumentare, oltre una certa misura, la concimazione per ottenere una maggiore produttività, sia per l'esistenza di terre marginali – impedisce che il livello dell'offerta agricola dipenda, come invece avviene nell'industria, dalla domanda, dunque dal rapporto costo-prezzo. Ne consegue che, in caso di aumento della domanda e quindi della disponibilità dei consumatori ad offrire un prezzo più alto, gli industriali possono acquistare aziende già presenti sul territorio, recuperare aziende marginali dato che la marginalità qui dipende da deficienze di organizzazione, o costituire *ex novo* aziende produttrici dei beni o dei

¹⁹ Con le serre, quanto al primo; o con i ritrovati della biotecnologia, quanto al secondo.

servizi richiesti; gli agricoltori, invece, non hanno che la possibilità di acquistare aziende già esistenti con quella specifica produzione, in tal modo aumentando solo la propria individuale offerta dei prodotti e non quella generale della categoria, posto che la terra, quale bene finito, non consente la destinazione, a quel tipo di produzione richiesta, di “nuovi” fondi, ma solo l'utilizzazione di terreni già con quella specifica coltura senza, peraltro, che si possano in modo soddisfacente recuperare aziende marginali la cui situazione dipende dalle condizioni naturali del terreno, dal clima, dalla scarsa disponibilità di acqua, oltre che, eventualmente, dalla dislocazione dell'azienda rispetto al mercato. D'altra parte, la lunghezza dei cicli produttivi dell'agricoltura rende, diversamente da quanto succede nell'industria, impossibile un'accelerazione della produzione per soddisfare la domanda e difficile la riconversione, quest'ultima per motivi non solo economici ma anche psicologici dato che si ignora se gli attuali “aggiustamenti” della produzione occorrenti in relazione a un mercato sfavorevole saranno, quando verranno in produzione, ricompensati dal mercato.

Devo dire, ancora, che la caratteristica situazione atomistica delle imprese agricole dà luogo a una offerta polverizzata e, dunque, incapace di contrapporsi alla domanda centralizzata delle industrie di trasformazione e delle grandi imprese di distribuzione, con conseguente inversione di determinazione del prezzo del prodotto che qui, a differenza dell'industria, non è fatto dal produttore ma dall'acquirente. Il che spiega ulteriormente il perché della tendenziale politica protezionistica dell'agricoltura, del sostegno comunitario dei prezzi, della deroga (comunitaria) alle norme sulla concorrenza e della incentivazione (comunitaria) alla costituzione di associazioni di produttori con un ruolo di intervento sul mercato.

Se le considerazioni testé fatte riguardano il momento della produzione e quello della commercializzazione (e, dunque, del rapporto tra produzione e mercato), quest'ultimo momento merita, ancora, di essere attentamente vagliato. Così facendo, ci si rende conto come i prodotti agricoli soddisfino, di regola, il bisogno primario dell'alimentazione, ovverosia bisogni essenziali rispetto ai quali vale, con estrema forza, la legge dell'utilità decrescente, nel senso che quanto più si possiede un bene, tanto minore è il desiderio di averne dosi addizionali. Invero, per i prodotti alimentari è facile raggiungere la sazietà, sicché scarso è il desiderio di aggiungere alle prime altre dosi del bene²⁰ capaci di dare ancora soddisfazione e sensazione di benessere: cosicché può dirsi che la maggior parte dei prodotti agricoli soddisfa *bisogni essenziali non inducibili*. Ne consegue la non-elasticità della domanda agricola rispetto al prezzo del prodotto (il consumo non varia con il cambiamento del prezzo), per cui l'eccedenza di produzione provoca il deprezzamento del prodotto a un livello di molto inferiore a quello che si sarebbe determinato se l'offerta, pur vasta, fosse stata adeguata alla do-

²⁰E, in particolare, quella marginale, che è detta così perché si è sul *margin*e del dubbio se convenga consumarla.

manda (la c.d. legge di King); e ne consegue la non-elasticità della domanda agricola rispetto al reddito del consumatore, nel senso che la spesa totale per consumi alimentari non cresce con il crescere del reddito (la c.d. legge di Engel). Da qui la convinzione che i problemi dell'agricoltura non trovino rimedi nella spontanea capacità regolatrice del mercato, sicché l'intervento dello Stato volto a ristabilire condizioni paritarie per l'agricoltura acquisisce piena legittimità, sia sul fronte dell'equità che su quello dell'efficienza.

6. *Conclusioni*

Le constatazioni appena fatte danno conto della circostanza che è il mercato che domina la produzione agricola e non viceversa e che il meccanismo stesso dello sviluppo e del benessere mantiene in costante crisi il settore agricolo. Dunque, l'agricoltore che non può contare sulle sue capacità organizzative perché deve fare i conti con tante variabili da lui indipendenti; che deve sperare di non avere una produzione insufficiente a compensare i costi, ma altresì di non avere una superproduzione rispetto alla domanda e che, soprattutto, non può aspettarsi che l'aumento del benessere della collettività si traduca anche in un maggior consumo dei suoi prodotti e, quindi, in un suo maggior profitto, si trova obiettivamente in una condizione di inferiorità rispetto agli operatori economici degli altri settori produttivi, per l'intrinseca fragilità, di partenza e di esercizio, della sua impresa.

Una inferiorità che, allora, può spiegare la diversità – rispetto a quella degli operatori commerciali – di disciplina tanto dei rapporti giuridici che intercorrono tra l'agricoltore e i soggetti che partecipano alla costituzione e all'esercizio dell'impresa agricola, quanto dei rapporti giuridici che intercorrono tra l'imprenditore agricolo, i terzi e l'organizzazione dei poteri pubblici. Una inferiorità che impone, appunto e come appena ho espresso alla fine del precedente paragrafo, di porre l'impresa agricola in una posizione di uguaglianza o di parità con l'impresa commerciale, sicché la diversità sia in qualche modo eliminata attraverso normative particolari: speciali sì, ma – allora – non di privilegio.

Si può, così, finalmente rispondere all'interrogativo posto all'inizio di questo capitolo. La differenza di disciplina dell'attività economica agricola rispetto a quella delle attività economiche extragricole, in altre parole il particolare "statuto" giuridico dell'agricoltore spinge *necessariamente* allo studio delle sparse norme per individuare il sistema in cui si collocano, il complesso regime che le accoglie, le categorie giuridiche capaci di operarne l'autointegrazione: invero, non essendo tali disposizioni di carattere contingente ma connaturate alla stessa essenza dell'agricoltura, perimetrare l'oggetto del diritto agrario, accertare chi è *agricoltore*, non equivale a una disquisizione sul sesso degli angeli.

CAPITOLO II

LE FONTI DEL DIRITTO AGRARIO

SOMMARIO: 1. L'agricoltura come materia di competenza normativa dell'Unione europea e delle Regioni. – 2. La materia agricoltura nella competenza comunitaria. – 3. Le competenze legislative dello Stato e delle Regioni nella materia agricoltura. – 4. La nozione di agricoltura nel diritto dell'Unione europea. – 5. La nozione di agricoltura nella legislazione dell'Italia e delle sue Regioni. – 6. Segue: la materia agricoltura di competenza regionale e le varie materie “trasversali” incidenti sull'agricoltura di competenza legislativa dello Stato. – 7. La “responsabilità” dello Stato verso l'Unione europea e il rispetto dello Stato verso l'autonomia legislativa delle Regioni. – 8. Il possibile “conflitto” tra norma comunitaria e norma interna.– 9. Cenni sui provvedimenti comunitari e sui loro effetti nel diritto interno. – 10. Il diritto agrario come un diritto dei mercati. – 11. Le norme internazionali pattizie e il diritto dell'Unione europea e dei suoi Stati membri nella materia agricoltura: un accenno. – 12. Dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite al *Green Deal* europeo e italiano.

1. *L'agricoltura come materia di competenza normativa dell'Unione europea e delle Regioni*

Una volta che ci si è resi conto della *necessità* e non solo dell'utilità dello studio del diritto agrario e, dunque, dell'esigenza che l'interprete raccolga le varie norme che disciplinano quella che, per ora e senza ulteriori approfondimenti, chiameremo la materia agricoltura, il primo approccio non può che riguardare le fonti o, più in particolare, i soggetti investiti del potere di creare le norme che regolano l'agricoltura.

Un sommario giro d'orizzonte permette di constatare che l'agricoltura appartiene alla competenza normativa dell'Unione europea (art. 38 del TFUE) e delle Regioni (art. 117 Cost.) e che per tale competenza – ed è importante subito rilevarlo – non vi è richiamo dello Stato: cosicché primariamente si pone il problema del “riparto” di competenze e della perimetrazione dei confini, problema che si intreccia e si aggroviglia con quello della nozione di agricoltura. Ed invece, se l'agricoltura è di competenza dell'Unione europea, da un lato, e delle Regioni dall'altro, con apparente esclusione dello Stato, occorre che sia chiaro che cosa si intenda per agricoltura nel più “vasto” ordinamento comunitario; ma al-

tresì è necessario che cosa nell'ordinamento dello Stato italiano significhi agricoltura, in modo che siano netti i confini che la separano dalle materie di sicura competenza statale.

L'ordinamento dell'Unione europea a seguito del Trattato di Lisbona¹ è retto dal Trattato dell'Unione europea (TUE) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE): quest'ultimo ha preso il posto dell'originario Trattato di Roma sulla Comunità economica europea (TCE).

Il Trattato di Lisbona non fa più l'elenco delle "politiche comuni" fra cui erano richiamate quelle dei settori dell'agricoltura e della pesca, ma nel modificare l'originario art. 32 del TCE (ora art. 38 del TFUE) nel nuovo comma 1 al paragrafo 1 proclama che "l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca". E l'art. 4 del TFUE introduce l'elencazione delle competenze dell'Unione, precisando che tra le *competenze concorrenti* rientrano "agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare" la quale è, invece, catalogata, pur "nel quadro della politica comune della pesca", tra le competenze esclusive dell'Unione. Non vi è dubbio, quindi, che la disciplina dell'agricoltura è di competenza dell'Unione europea.

2. La materia agricoltura nella competenza comunitaria

Come si è appena detto, la disciplina dell'agricoltura è di competenza dell'Unione europea. Anzi si deve affermare che, ai fini del mercato interno, non si ha una semplice disciplina dei prodotti dell'agricoltura e della pesca da parte dell'Unione, bensì una *politica comune* dell'intero settore agricolo e ittico: il che vuol dire che l'Unione ha la competenza a compiere interventi programmatici e regolativi, incidenti tanto sulla produzione, quanto sul mercato di questi prodotti.

In tale disciplina l'Unione europea trova segnata, nel suo agire, una serie di fini che la condizionano e il cui rispetto rende legittime le sue disposizioni normative. Tale intervento trova i confini nelle finalità che definiscono la Politica agricola comune o PAC e che sono esplicitati nell'art. 39 del TFUE. Esse sono ravvisate nell'incremento della produttività attraverso lo sviluppo del progresso tecnico e l'impiego migliore dei fattori della produzione; nell'assicurazione di un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie al miglioramento del reddito degli agricoltori; nella stabilizzazione dei mercati agricoli; nella garanzia degli approvvigionamenti; e nell'assicurazione di prezzi ragionevoli per i consumatori. L'ampiezza delle stesse e la difficoltà del loro temperamento hanno indotto la Corte di giustizia a precisare che i detti obiettivi possono non essere perseguiti allo stesso modo tutti e simultaneamente, essendo invece necessario che le isti-

¹ Entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

tuzioni comunitarie si preoccupino di garantire il contemperamento degli scopi anche se, nella specifica normazione, abbiano dato preminenza temporanea a uno o all'altro fine, in relazione delle particolari circostanze in cui esse intervengono nell'ambito della loro ampia discrezionalità.

La prima questione da affrontare attiene alla dedotta natura "concorrente" della materia agricoltura. Orbene, per l'ordinamento comunitario l'Unione europea ha competenze esclusive e competenze concorrenti. A loro volta, le prime si dividono in competenze assolute (la politica monetaria, ad esempio) e competenze che richiedono interventi integrativi degli Stati (la politica di coesione economica e sociale, ad esempio). Le competenze concorrenti (ad esempio, le politiche di cultura, di ricerca e sviluppo tecnologico, di cooperazione allo sviluppo, di ambiente e di protezione dei consumatori) sono quelle per le quali esistono due livelli di governo (quello dell'Unione e quello statale) che hanno eguali possibilità di intervenire e solo per le quali vale il principio di sussidiarietà.

Per il principio di sussidiarietà l'Unione interviene anche nelle materie che non sono di sua competenza esclusiva, ma "soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario". Dunque, l'Unione europea può esercitare funzioni in materie spettanti, di principio, agli Stati membri, qualora vi sia prova della loro insufficienza nello svolgerle. Da questo angolo visuale va guardata, *nel concreto*, la competenza "agricola" dell'Unione europea.

Come dispone l'art. 38 del TFUE "il mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli" (par. 1) e "il funzionamento e lo sviluppo del mercato interno per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune" (par. 4). Ora, per la costituzione di un mercato agricolo che possa definirsi "interno" e, perciò, *unico*, sarebbe necessario che esso fosse sottoposto a una stessa *unica* disciplina. D'altra parte, se è vero che la PAC si fonda sui tre principi dell'unità di mercato, della preferenza dei prodotti comunitari e della solidarietà finanziaria degli Stati membri, la costituzione e il funzionamento di un mercato unico dei prodotti agricoli, da preferirsi rispetto a quelli extracomunitari e con suddivisione dei costi tra gli Stati membri, non potrebbero che essere disciplinati e gestiti direttamente dall'Unione europea². Perciò, di primo acchito, si potrebbe essere tentati dall'idea che la competenza in materia sia, in concreto per necessità, *riservata* all'Unione.

Non rientra nell'economia di questo volume trattare della PAC e dei suoi due settori della politica dei prezzi e della politica delle strutture. Qui basta ricordare che tale tradizionale ripartizione della politica agricola comune (PAC)

² Cfr. Corte giust. 29 novembre 1978, causa 83/78, *Pigs Marketing Board*.

permette di riflettere sul fatto che la fissazione dei prezzi in un mercato interno non possa che essere centralizzata e non già dislocata in ciascuno degli Stati membri dell'Unione europea, e che un'unitaria disciplina delle strutture si riveli necessaria solo che si tenga presente quale impatto negativo sul mercato interno – soggetto al principio di esclusione di disposizioni che potrebbero falsare la concorrenza – si avrebbe in caso di discipline nazionali differenziate con riguardo alle diverse imprese agricole domestiche: sicché diventa facile comprendere le ragioni dell'uso sempre più frequente di regolamenti che consentono una disciplina unica degli aspetti connessi alle strutture agricole di tutti gli Stati membri, ancorché nella disciplina della PAC prima per il periodo 2014-2020 (regolamenti del 17 dicembre 2013) e ora per il periodo 2023-2027 (regolamenti del 4 dicembre 2021) gli “spazi” lasciati alle autonome scelte degli Stati membri possano far pensare a una “rinazionalizzazione” della politica agricola, dato che ogni Stato membro dispone di un'ampia latitudine di scelte ma – ed è questo che va ben notato – all'*interno* delle regole e delle definizioni *centralmente* dettate dall'Unione europea.

Queste considerazioni, che sarebbero state ovvie prima del Trattato di Lisbona, devono ora tenere presente che tale Trattato all'art. 4, lett. *d*) ha *esplicitamente* inserito l'agricoltura nell'elenco delle *competenze concorrenti*.

Acquista, perciò, fondamentale rilievo il nuovo art. 2 del TFUE che spiega il significato del termine “concorrente”, chiarendo che la competenza concorrente di cui si parla non è identica a quella che noi intendiamo con riferimento al nostro diritto, ovvero sia che all'istituzione “principale” spetti la normazione di principio e alle altre istituzioni la normazione di dettaglio. Nel diritto europeo è espressamente affermato che, “quando i Trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore [tra cui l'agricoltura], l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore”; con la precisazione che “gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione *non ha esercitato la propria*” e tornano a esercitarla “nella misura in cui l'Unione *ha deciso di cessare di esercitare la propria*”. Finora l'Unione europea ha disciplinato larghi settori della materia agricoltura; anzi, la perdurante necessità di una disciplina “unica” in tema di prezzi, di prelievi e di aiuti è evidente quando l'art. 43 del TFUE, dopo avere accolto la procedura di co-decisione del Parlamento e del Consiglio come procedura ordinaria per “l'organizzazione comune dei mercati agricoli e [per] le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca”, stabilisce ancora al par. 3 che spettano al solo Consiglio, su proposta della Commissione, i poteri in tema di fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti, delle limitazioni quantitative, della fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca.

Tenendo conto degli “spazi” della materia dell'agricoltura *già occupati* dalle normative europee, si nota ancora come da un punto di vista pratico la distin-

zione fra limiti derivanti dalla competenza esclusiva dell'Unione e limiti collegati al contenuto di una normativa comunitaria concorrente sia, talora, molto tenue. Invero, i limiti di contenuto possono precludere sostanzialmente l'attività normativa degli Stati membri, così come avviene, ad esempio, nell'ipotesi delle normative comunitarie sul ravvicinamento delle legislazioni che, per principio, concernono materie su cui gli Stati membri hanno dettato disposizioni che potrebbero incidere sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno. La stessa situazione si verifica quando l'Unione detta norme sulle organizzazioni comuni di mercato (OCM), le quali, per essere "comuni", non possono che essere uguali per tutti gli operatori europei dell'agricoltura con le stesse regole. Inoltre non si dimentichi che, come si è detto, l'Unione, in materia di politica agricola comune, si è servita e continua a servirsi dello strumento del regolamento (che è obbligatorio immediatamente per tutti) e non già di quello della direttiva (che si rivolge, per la sua attuazione, agli Stati).

Nonostante tutte queste considerazioni, la nuova formula del Trattato di Lisbona non può essere passata sotto silenzio. Si deve riconoscere che essa ha un significato soprattutto politico "rivolto" al futuro. Con essa si vuole dare forza e sostanza al principio di sussidiarietà, ridisegnando gli spazi di sovranità legislativa degli Stati membri. Così si comprende il fatto che nella politica delle strutture agricole per il periodo 2014-2020, per quello transitorio 2021-2022 e per quello successivo 2023-2027 da un lato vengano individuati i soli obiettivi che, poi, ciascuno Stato membro è chiamato a perseguire dosando e articolando le soluzioni tecniche per il loro raggiungimento, con l'effetto indiretto – come si è accennato – di una sempre maggiore "rinazionalizzazione" dell'agricoltura e con la perdita di centralità delle istituzioni comunitarie dal punto di vista del governo incentivante delle differenti economie nazionali, ma dall'altro lato venga determinata una più forte *centralità dell'Unione* europea quanto all'adozione di *regole capaci di garantire, sul piano del diritto, l'unità istituzionale dell'Unione*³.

In conclusione, però, occorre prendere atto che la materia agricoltura, per via del fatto che su di essa l'Unione europea ha già esercitato e largamente la propria competenza, potrebbe ancora essere governata soprattutto da norme comunitarie, le quali potrebbero non limitarsi ai rapporti di diritto pubblico tra il "produttore" di prodotti agricoli e gli organismi pubblici dell'Unione o degli Stati, ma potrebbero estendersi a disciplinare anche rapporti interpretati. La

³ Il 3° considerando del Reg. 2021/2115 del 2 dicembre 2021 espressamente dice che "l'Unione dovrebbe fissare i parametri strategici di base, come gli obiettivi della PAC e i suoi requisiti di base, mentre gli Stati membri dovrebbero assumersi una maggiore responsabilità quanto al modo di raggiungere tali obiettivi e target finali. Il rafforzamento della sussidiarietà consente di tenere meglio conto delle condizioni e delle esigenze locali e della natura particolare dell'attività agricola, che deriva dalla struttura sociale e dalle disparità strutturali naturali tra le varie regioni agricole, nonché di adattare il sostegno per massimizzare il contributo al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione".

conseguenza sarebbe il depotenziamento della funzione di indirizzo politico degli Stati membri anche nel campo dell'agricoltura, riconducendo il loro potere già sovrano e discrezionale a potere subordinato e vincolato: ma ciò è la logica conseguenza del "patto" di rinuncia a quote della rispettiva sovranità, con cui gli Stati membri si sono legati nel dar vita all'organismo superstatuale rappresentato dall'Unione europea. A tal fine v. l'art. 11 della nostra Costituzione, per la quale il nostro Paese "consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni"⁴.

3. Le competenze legislative dello Stato e delle Regioni nella materia agricoltura

Per l'impianto della nostra Costituzione la Repubblica ha limitato, in determinate materie, la competenza normativa dello Stato a favore delle Regioni. Per le Regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia) la fonte dell'autonomia sono gli stessi Statuti regionali, i quali contengono, tutti, l'esplicita attribuzione delle materie dell'agricoltura e delle foreste alle dette Regioni: e si tratta di una competenza esclusiva.

Per le Regioni a statuto ordinario, la fonte era ed è l'art. 117 Cost. Mentre l'originario impianto era nel senso di riconoscere allo Stato una competenza onnicomprensiva e alle Regioni una competenza concorrente soltanto in alcune materie ben determinate ed elencate (tra le quali il vecchio art. 117 Cost. comprendeva la materia "agricoltura e foreste"), il vigente art. 117 Cost., introdotto con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, lo sovverte. Dopo che con il comma 1 riconosce la perfetta equiparazione delle leggi statali e di quelle regionali, perché tanto lo Stato quanto le Regioni, nella loro funzione legislativa, devono rispettare la Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali, il nuovo art. 117 procede a elencare le materie di competenza esclusiva dello Stato (comma 2), quindi le materie di legislazione concorrente (comma 3), per concludere, al comma 4, che le materie non riservate espressamente allo Stato sono delle Regioni. Negli elenchi dei commi 2 e 3 non si fa parola dell'agricoltura, cosicché tale materia rientra nel comma 4, ovvero sia in quell'elenco per così dire "silenzioso" le cui materie sono di competenza residuale delle Regioni in via esclusiva.

A questo punto occorre rilevare che per il nostro sistema costituzionale, nelle ipotesi di competenza legislativa esclusiva la Regione incontra soltanto i limiti della Costituzione e degli obblighi comunitari e internazionali, mentre nelle

⁴In tal senso v. Corte cost. 27 dicembre 1973 n. 183.

ipotesi di competenza concorrente la legislazione regionale è una legislazione di dettaglio perché deve tenere conto dei principi fondamentali desumibili dalle esistenti leggi dello Stato: si impone subito di conoscere quale sia il “contenuto” della materia agricoltura, al fine di individuare i limiti della competenza generale delle Regioni per ciò che riguarda la produzione e la commercializzazione dei prodotti agricoli. E di questo dirò *infra*, nei par. 5 e 6.

Vi è un'altra questione che desidero mettere subito in evidenza. Per il comma 5 dell'art. 117 Cost. spettano alle Regioni, nelle materie di loro competenza (esclusiva o concorrente), l'attuazione e l'esecuzione degli atti dell'Unione europea: la conseguenza è che, essendo l'agricoltura materia riservata all'Unione (art. 38 del TFUE), il più delle volte i principi fondamentali sono già contenuti nelle disposizioni comunitarie. Anche sotto questo profilo, lo Stato resterebbe “fuori” da ogni competenza, ogni qualvolta la “base giuridica” dei provvedimenti comunitari sia l'art. 43 del TFUE, ovvero sia quella norma che indica il procedimento di normazione degli atti comunitari in materia di agricoltura: procedura ordinaria di co-decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, previa consultazione del Comitato economico europeo e con la generale competenza propositiva della Commissione ex art. 17 del TUE.

4. La nozione di agricoltura nel diritto dell'Unione europea

Ecco, allora, la necessità di risolvere *in limine* il problema di conoscere il “contenuto” della materia stessa di agricoltura; problema non semplice, perché lo Stato italiano non dà una definizione normativa di agricoltura, mentre la dà il diritto dell'Unione europea.

L'art. 38 del TFUE, dopo avere proclamato che il “mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli”, stabilisce che “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”, e, quindi prevede che i prodotti, ai quali si applicano le specifiche disposizioni degli artt. 39-44, sono quelli “enumerati nell'elenco che costituisce l'Allegato I”. La norma, che nella sua formula abbraccia tanto le modalità di ottenere i prodotti agricoli, quanto il loro commercio, si incentra, però, sulla distinzione ontologica tra i prodotti agricoli e quelli industriali, con la conseguenza di differenziare i relativi mercati. Quello agricolo è ulteriormente definito dallo stesso art. 38, che – come ho detto – precisa che i “prodotti agricoli” sono solo quelli tassativamente elencati nell'Allegato I (par. 3). Appare, allora, chiaro che il diritto comunitario dà una nozione di agricoltura avente come fondamentale punto di riferimento i **prodotti**. Dunque, è certo che la definizione unionale di agricoltura come produzione dei prodotti agricoli dell'Allegato I è

rilevante perché solo rispetto ai prodotti di tale Allegato si applicano le speciali disposizioni in tema di concorrenza. Cosicché giustamente il Tribunale di I grado ha escluso la disapplicazione dell'art. 81 del TCE (ora, art. 101 del TFUE) ad intese intercorse tra allevatori danesi di animali da pelliccia, affermando che le pellicce, proprio perché non comprese nell'Allegato I, non sono prodotti agricoli, anche se è vero che la nozione di agricoltura rilevante ex art. 38 del TFUE comprende l'allevamento⁵. Si rileva, ancora, che nell'Allegato I tra i "prodotti agricoli" sono compresi beni che, per il diritto italiano, non sono opera di imprese agricole ma di imprese agro-industriali (sono, ad es., l'aceto o lo zucchero) e, dunque, beni la cui produzione rientra nella materia dell'industria che non compariva tra quelle di competenza delle Regioni nel vecchio art. 117 Cost. Egualmente tra i "prodotti agricoli" dell'Allegato sono inclusi i pesci del mare che, quali oggetto di cattura e non di coltivazione, erano estranei al nostro concetto di agricoltura fin tanto che il d.lgs. 18 maggio 2001 n. 226 non ha "accolto" gli imprenditori ittici agli imprenditori agricoli⁶. Infine si rileva che nell'Allegato I manca il richiamo al "legno", sicché i prodotti forestali per il diritto dell'Unione europea, a differenza del nostro Ordinamento, non costituiscono oggetto di agricoltura, ovvero non sono prodotti agricoli. Invece, per l'Allegato I, sono prodotti agricoli anche gli animali vivi, le piante vive, il tabacco, il sughero, il lino e la canapa, ovvero prodotti non-alimentari: sicché per il diritto dell'Unione la sua disciplina si applica tanto ai prodotti alimentari ottenuti dalla produzione o anche dalla trasformazione di prodotti agricoli, ma anche a quei prodotti non aventi destinazione alimentare ma compresi nell'Allegato I⁷.

Orbene, l'affermazione del principio che i prodotti dell'agricoltura e della pesca sono *altro* dai prodotti dell'industria e dei servizi sorregge l'intero impianto della parte del Trattato riservata alla disciplina del mercato agricolo, caratterizzato da regole proprie, per le particolari deroghe alle fondamentali disposizioni antitrust comunitarie. Però, la materia della produzione e commercializzazione dei prodotti agricoli presenta, nel diritto dell'Unione europea, un complesso di norme scaturenti dalla politica delle strutture e di mercato, che ben rendono conto della diversità del comparto produttivo agricolo, fino al punto di dar conto di un peculiare e autonomo sistema giuridico. Qui, perciò, è d'uopo chiarire ancora il significato della definizione comunitaria di agricoltura.

A parte le citate disposizioni che spiegano quali siano i "prodotti agricoli" per i quali vale la deroga alle fondamentali norme anticoncorrenziali, vi sono altre disposizioni unionali che propongono l'aspetto dell'**attività** di colui che è

⁵ Cfr. Trib. I grado 2 luglio 1992, causa T-61/89.

⁶ Ma v. *infra*, par. 10 del Cap. IV, il "distacco" degli imprenditori ittici dagli imprenditori agricoli ai quali erano stati, dapprima, equiparati.

⁷ Si noti che il Reg. 15 marzo 2017 n. 625 sui controlli ufficiali riguarda ben oltre il perimetro dei soli prodotti alimentari.

chiamato agricoltore. Si constata, così, che è stato l'art. 2 del Reg. n. 1782/2003 a spiegare cosa sia, nel diritto degli aiuti pubblici dell'Unione europea e, in conseguenza, dei diritti degli Stati membri, la "agricoltura": si considera attività agricola il semplice mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali. Ma è l'art. 4.2 del Reg. 2021/2115 del 2 dicembre 2021 che, ripetendo sostanzialmente la formula dell'art. 4.2, lett. c), Reg. n. 1307/2013, ora stabilisce che "l'attività agricola è determinata in modo tale da consentire di contribuire alla fornitura di beni pubblici e privati attraverso almeno una delle seguenti attività: a) la produzione di prodotti agricoli che comprende azioni quali l'allevamento di animali o la coltivazione, anche mediante paludicoltura⁸, ove per prodotti agricoli si intendono quelli elencati nell'Allegato I TFUE, ad eccezione della pesca, come pure la produzione di cotone e il bosco ceduo a rotazione rapida; b) il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli consueti".

Tale definizione assume forte rilievo. A parte il coinvolgimento degli Stati membri nella conformazione della definizione di "attività agricola", ciò che va evidenziato è che si fa riferimento ad un'attività *ulteriore* rispetto a quella del mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali, perché si pretende che l'attività, per essere qualificata come agricola, deve essere capace di mantenere la terra *in idonee condizioni di capacità produttiva* per il pascolo o per la coltivazione. In altre parole, l'interprete dovrebbe tenere conto che, ai fini dei sostegni pubblici, l'agrarietà di una attività richiede sì l'impiego di quel rilevantissimo strumento di produzione rappresentato dalla terra, ma anche di un'*attività di coltivazione* legata a siffatto impiego. In tal modo si mira a sottolineare che, al fine di ottenere finanziamenti dalla Comunità, e di qualificare legittimi gli accordi e le intese tra gli agricoltori che prendessero in oggetto i "prodotti agricoli" di cui all'Allegato I del TFUE, la "terra" è la "superficie" idonea a ottenere i *prodotti* con il *lavoro* di un soggetto "attivo".

In altre parole, in questa definizione di agricoltura del diritto comunitario vi è l'aspetto della dimensione produttiva dell'attività agricola, cioè vi è compresa anche l'*attività*, che pur tuttavia si divarica in attività di produzione e in attività sul territorio da renderlo idoneo alla coltivazione e all'allevamento. Così in conclusione può ben dirsi che nel diritto dell'Unione europea si riscontrano due definizioni di agricoltura: la prima è rilevante ai fini del diritto della concorrenza, per il quale agricoltura è produzione dei soli prodotti dell'Allegato I; la seconda è rilevante ai fini del sistema dei finanziamenti, per il quale "agricoltura" è l'attività di produzione di frutti naturali sulla terra e della loro successiva allocazione sul mercato. Va detto ancora che nella riforma della PAC del 2021 per il periodo 2023-2027 l'aspetto dell'*attività produttiva* troverebbe conferma con

⁸La paludicoltura è la coltura di organismi animali o vegetali che vivono in luoghi paludosi.

l'introduzione della definizione di "agricoltore in attività" ("active farmer" nel testo in lingua inglese), stabilendo che gli Stati membri devono definirlo in modo da garantire che sia concesso il sostegno solo a coloro che svolgono almeno un livello minimo di attività agricola, ovverosia la cui attività agricola non costituisca una parte insignificante delle attività economiche complessive che il soggetto esercita. E al fine della determinazione dello "agricoltore in attività", gli Stati membri prendono in considerazione criteri oggettivi, quali l'accertamento del reddito, gli input di lavoro in azienda, l'oggetto sociale e l'inclusione delle attività nei registri nazionali o regionali". In altre parole, è *active farmer* colui che svolge l'**attività di produzione** agricola in modo non insignificante.

5. *La nozione di agricoltura nella legislazione dell'Italia e delle sue Regioni*

Quanto si è detto *supra*, con riferimento al riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, ha permesso di riconoscere che negli elenchi dei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. non sono comprese le materie dell'agricoltura e delle foreste, come anche quelle della montagna, della caccia, della pesca, dei parchi e dello sviluppo rurale. La conseguenza è che esse vengono a far parte di quell'elenco residuale del comma 4, ovverosia che sono riservate in modo esclusivo alle Regioni.

La conoscenza del significato di "agricoltura" nel diritto italiano è, allora, pregiudiziale anche all'assegnazione alla Regione della competenza sulle *materie* "innominate" dell'elenco "residuale" del comma 4 dell'art. 117, dato che se non si sa che cosa è agricoltura, mal si conclude in ordine all'oggetto della competenza generale regionale.

È necessario, però, fare subito una premessa in ordine allo stesso concetto di "materia", dato che è, appunto, la "materia" ciò che costituisce il *discrimen* della competenza. Orbene, con riguardo ad alcune materie, come questa dell'agricoltura e delle foreste, incardinate su attività e non su oggetti⁹ o su rapporti¹⁰ o su interessi¹¹, già sotto la vigenza del vecchio art. 117 Cost. si discuteva se occorresse seguire, per la sua determinazione, il metodo storico-normativo o il metodo storico-evolutivo. Concordando sul principio che, per "trarre" il contenuto di una materia, l'interprete avrebbe dovuto tenere conto delle norme e non dei dati tecnici o sociologici, parte della dottrina riteneva che occorresse "fermarsi" a considerare – nella specie – l'agricoltura così come era stata intesa dai Padri

⁹ Ad es., moneta, pesi e misure.

¹⁰ Ad es., tra la Repubblica e le confessioni religiose.

¹¹ Ad es., la difesa e la sicurezza dello Stato.

costituenti del 1947 (metodo storico-normativo), mentre l'altra parte riteneva che, invece, si potesse tenere conto dell'evoluzione normativa che aveva arricchito il "contenuto" della nozione relativa (metodo storico-evolutivo). Se è vero che la prima tesi avrebbe pietrificato la materia, tuttavia essa appariva, sotto il profilo costituzionale, la più corretta, perché sarebbe stato un controsenso ricavare dalle leggi ordinarie il contenuto di una materia – nella specie, l'agricoltura – per intenderne la nozione espressa dalla Costituzione a cui le leggi ordinarie sono "sottomesse", non essendo ammissibile individuare il significato di una disposizione costituzionale da leggi ordinarie che, appunto, sono chiamate a darvi attuazione. Oggi, le due tesi finiscono per coincidere, poiché i costituenti del 2001 non possono che avere inteso la materia agricoltura così come essa risultava dall'insieme normativo pre-riforma che la disciplinava al momento della sua inserzione, appunto da parte dei riformatori della Costituzione, nell'elenco "silenzioso" del comma 4 del nuovo art. 117.

Ecco che, allora, in qualche modo ci aiutano sia l'art. 2135 del nostro codice civile sulla nozione di "impresa agricola" come esercizio di attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento e attività connesse, sia le varie leggi nazionali che hanno "allargato" la figura dell'imprenditore agricolo (v. *infra*, Cap. IV), sia il complesso delle normative statali sulla ripartizione delle competenze agricole tra Stato e Regioni sotto il vigore del vecchio art. 117 Cost., sia la definizione dell'art. 38 del TFUE sulla nozione di "prodotti agricoli" come prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca. In altre parole, codice civile, leggi speciali e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea possono darci contezza di cosa debba intendersi, oggi, per agricoltura nell'ordinamento italiano, ponendo bene in evidenza che, al fine dell'interpretazione, grande valore occorre dare anche alla giurisprudenza nazionale e comunitaria.

A chi volesse seguire il dipanarsi degli eventi normativi che hanno attuato il trasferimento delle funzioni amministrative, già statali, alle Regioni, a partire dalla legge 16 maggio 1970 n. 281¹² a finire con il d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300 sull'istituzione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, non posso che raccomandargli di servirsi della quarta edizione di questo *Manuale*. Invero, trattasi, ormai, di un *excursus* storico che, come storico, va considerato.

Mi pare, invece, che meriti di più considerare ciò che la dottrina e la giurisprudenza avevano tratto dalla progressiva attribuzione di "profili" dell'agricoltura alle Regioni, dall'irrompere sulla scena nazionale del diritto comunitario dedicato alla produzione e commercio di prodotti agricoli e ittici, dal permanere della definizione dell'art. 2135 c.c. allargata ad attività di produzione di altri es-

¹²Trattasi della c.d. legge finanziaria regionale con cui, da un lato, si delegava il Governo a emanare decreti per il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e, dall'altro, si riservavano allo Stato le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività regionali che avessero avuto attinenza ad esigenze di carattere unitario e agli impegni internazionali.

seri vegetali e animali che sembravano esclusi da quella definizione se “letta” con gli occhi di persone viventi negli anni ’40.

Orbene, così facendo si ricava che, nel periodo pre-riforma del 2001, per agricoltura si intendeva, e quindi oggi deve intendersi, tutta l’attività di cura di esseri vegetali e animali che, per diritto interno e per diritto comunitario, è pretesa dall’Ordinamento perché produttiva di ricchezza, ed è diretta alla produzione di beni e di servizi, svolta in modo razionale e in un rapporto ambientalmente corretto con il territorio, ad opera di soggetti che producono per il mercato e, perciò, in un sistema governato dal principio della libertà di concorrenza.

6. *Segue: la materia agricoltura di competenza regionale e le varie materie “trasversali” incidenti sull’agricoltura di competenza legislativa dello Stato*

Tuttavia, nell’elenco del comma 2 dell’art. 117 Cost. sulle competenze esclusive dello Stato sono ricordate, tra le altre, la tutela della concorrenza (lett. *e*) e la tutela dell’ambiente (lett. *s*) e in quello del comma 3 sulle competenze concorrenti sono riportate, tra le altre, le materie della tutela della salute, dell’alimentazione, del governo del territorio e della valorizzazione dei beni ambientali. Conseguenza che non è cosa da poco¹³.

Cioè, vi sono “materie” statali di carattere, a dir così, trasversale, che possono incidere sull’attività agricola, perché questa: a) in quanto è svolta da operatori economici, ovverosia imprenditori, pretende che sia rispettata la concorrenza (e la tutela della concorrenza è richiamata, sotto la lett. *e*, dal comma 2 dell’art. 117); b) per la sua capacità di produrre esternalità positive ed esternalità negative, può “produrre” o “distruggere” ambiente (e la tutela dell’ambiente è richiamata, sotto la lett. *s*, dal comma 2 dell’art. 117); c) per la sua destinazione naturale a produrre alimenti, rientra nel più vasto argomento dell’alimentazione (e l’alimentazione è richiamata dal comma 3 dell’art. 117); d) per il fatto che i prodotti agricoli sono prodotti alimentari, deve garantire la sanità dei prodotti (e la tutela della salute è richiamata dal comma 3 dell’art. 117, tenendo presente che le prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali sono richiamate, sotto la lett. *m*, dal comma 2 dell’art. 117); e) per la sua rilevanza quale attività economica, pretende interventi pubblici di sostegno (e il sostegno all’innovazione dei settori produttivi è richiamato dal comma 3 dell’art. 117); f) per il suo “farsi” nel territorio, presenta collegamenti e interconnessioni con la gestione

¹³ Si noti ancora che, per il comma 5, l’attuazione degli atti comunitari – sia pure nel rispetto della legge statale di procedura – spetta alle Regioni nelle materie di loro competenza, e che per il comma 6, la potestà regolamentare è dello Stato solo nelle materie di sua competenza esclusiva, mentre è delle Regioni in tutte le altre materie.

del territorio (e questa è richiamata dal comma 3 dell'art. 117).

In altre parole, vi sono "materie" nominate che interferiscono profondamente con la materia agricoltura, ma che appartengono o alla competenza concorrente (sostegno all'innovazione, gestione del territorio, tutela della salute e alimentazione) o alla competenza esclusiva dello Stato (tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza). Si constata, cioè, che l'agricoltura, materia residuale e, per l'effetto, di competenza generale regionale, potrebbe essere incisa da norme statali talvolta con una intensità prescrittiva maggiore di quella idonea a limitare le leggi regionali nelle materie di (sicura) competenza concorrente, talaltra con un trattamento siffatto da essere "ridotta" a materia di competenza concorrente. Sicché non è tanto l'oggetto che rileva (l'agricoltura), quanto la ragione o il fine dell'intervento (concorrenza, ambiente, governo del territorio, alimentazione, salute, programmazione economica) che incidono sul modo di regolazione dell'oggetto.

In particolare, quando la disciplina dell'oggetto ha "ricadute" in tema di concorrenza o di ambiente, per il fatto che per dette materie la competenza dello Stato è dotata di amplissima capacità di escursione ed è idonea a diffondersi "su" qualunque altra materia, la disciplina dell'oggetto "agricoltura", o – meglio – della sua particolare "frazione" in esame si esprimerà a mezzo anche di *regole* statali e non solo di *principi*.

Quanto finora detto, peraltro, non risolve tutti i problemi. Invero, proponendo la questione della competenza legislativa delle Regioni nelle materie che, pur incidendo in qualche modo sulla produzione e commercializzazione dei prodotti agricoli, presentano profili relativi a materie di competenza (esclusiva o di base) dello Stato, sono approdato a una situazione che potrebbe essere "sconvolgente". Cioè c'è da chiedersi se per caso la materia agricoltura e la sua disciplina non si sia disintegrata, essendosi disgregata in alimentazione, salute, governo del territorio, ambiente e concorrenza.

Con riferimento alla materia "agricoltura" la Corte costituzionale si è più volte pronunciata. Ai nostri fini acquistano rilievo le sentenze 12/2004 e 14/2004. Con la prima, del 13 gennaio 2004, la Corte, da un lato, riconosce la competenza esclusiva delle Regioni in materia di impianti abusivi di vigneti, sia perché attinente alla produzione di vegetali, sia perché attuativa di una normativa comunitaria agricola; dall'altro, esclude la competenza esclusiva dello Stato con riguardo alla disciplina dell'incentivazione dell'ippoterapia, che, invece, rientra, come materia "tutela della salute", nella competenza concorrente; e infine afferma la competenza esclusiva dello Stato quanto alla disciplina degli interventi previsti per fronteggiare l'emergenza derivante dalla encefalopatia spongiforme bovina, quale materia "profilassi internazionale". Con la seconda, dello stesso 13 gennaio 2004, la Corte, partendo dalla premessa che le politiche nazionali di sostegno del mercato rientrano tra gli "aiuti di Stato" e questi, a loro volta, fanno parte della disciplina della "concorrenza" che è titolo di competenza esclusi-

va dello Stato, dichiara infondata l'eccezione di costituzionalità delle disposizioni della legge 28 dicembre 2001 n. 448 (legge finanziaria per il 2002) sulla costituzione e dotazione del fondo di mutualità e solidarietà per i rischi in agricoltura, sulla determinazione delle tipologie di interventi finanziari a favore delle imprese agricole e sul finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma nel settore agricolo, riconoscendo e affermando che i vari interventi attingono alla funzione di stabilizzazione macroeconomica propria dello Stato e sono riconducibili alla materia "tutela della concorrenza" nel suo profilo dinamico, cosicché la capacità di adottare misure la cui efficacia si estenda simultaneamente all'intero territorio nazionale non può che essere dello Stato. In sostanza, la Corte costituzionale ha riconosciuto che la materia agricoltura presenta un "nocciolo duro"; che questo nocciolo duro è rappresentato dalla produzione di beni vegetali ed animali; e che, perciò e in tali limiti, nel nostro ordinamento esiste sicuramente una materia di competenza residuale delle Regioni.

Deve, però, essere ancora ricordata la sentenza 8 giugno 2005 n. 219, con cui la Corte costituzionale ha precisato come occorra comportarsi quando vi sia una "concorrenza di competenze": poiché la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze, ogni volta non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze.

Alle considerazioni che precedono e che sono dirette a riconoscere, nella materia agricoltura, l'esistenza di submaterie con competenza condivisa fra Stato e Regioni nonostante il disposto del comma 4 dell'art. 117, occorre aggiungere quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 1 ottobre 2003 n. 303, con riguardo alla esistenza di un potere legislativo dello Stato ogni volta che sia necessario applicare il principio di sussidiarietà. Per tale principio, previsto dall'art. 118 Cost., le funzioni *amministrative* vanno allocate a un livello di governo superiore ogni volta che la regolamentazione lì trovi migliore soluzione: con la conseguenza che, allorché si debba ricorrere allo Stato in virtù del principio di sussidiarietà in ordine alla regolazione delle funzioni amministrative, necessariamente l'allocazione concerne anche il potere legislativo, non essendo ammissibile che la Regione legiferi là dove lo Stato ha potestà di regolazione amministrativa. Ne consegue che vi sono fattispecie in cui, non essendo possibili frazionamenti territoriali ed essendo incompressibile un'esigenza di trattamento unitario, spetta sempre allo Stato la potestà di legiferare e non solo con norme di principio, ma anche – eventualmente – con norme di dettaglio, ancorché nel rispetto del principio di leale collaborazione con le Regioni.

L'insegnamento della Corte costituzionale testé riportato consente di concludere che si deve ritenere semplicistica l'iniziale affermazione che la materia dell'agricoltura spetti alle Regioni solo perché essa non è menzionata nei commi