

CLELIA LOSAVIO*

Agricoltura, pesca e caccia: oggetto e delimitazione di tre materie di potestà residuale regionale**

SOMMARIO: Introduzione: le materie “agricoltura”, “pesca” e “caccia” nell’art. 117 della Costituzione. — 1. Agricoltura. — 1.1 I confini della materia “agricoltura”. — 1.2 Le possibili interferenze tra l’agricoltura e altre materie di competenza statale esclusiva. — 1.3 Le possibili interferenze tra l’agricoltura e altre materie di competenza statale concorrente. — 1.4 L’agricoltura come materia di competenza concorrente tra Stati e Unione europea. — 1.5 L’agricoltura nelle leggi regionali. — 1.6 Considerazioni conclusive. — 2. Pesca. — 2.1 I confini della materia “pesca”. — 2.2 La giurisprudenza costituzionale in materia di pesca e le interferenze statali. — 2.3 La legislazione regionale in materia di pesca. — 2.4 Brevi considerazioni conclusive. — 3. Caccia. — 3.1 L’evoluzione dell’ambito materiale della “caccia”. — 3.2 L’intreccio tra “caccia” e “tutela dell’ambiente” nelle sentenze della Corte costituzionale. — 3.3 Quel che resta della materia “caccia” e profili di competenza regionale. — 3.4 Dubbi sulla sopravvivenza di una “materia caccia”. — Bibliografia

Introduzione: le materie “agricoltura”, “pesca” e “caccia” nell’art. 117 della Costituzione

Con la riforma del Titolo V della Costituzione i termini “agricoltura”, “pesca” e “caccia” scompaiono dal testo dell’art. 117: essi, infatti, non figurano negli elenchi delle attribuzioni statali, né in via riservata né concorrente. La conclusione più logica sembrò, fin da subito, quella del conferimento di tali materie alla competenza residuale regionale, anche in considerazione del precedente impianto costituzionale delle competenze che le aveva attribuite alla potestà legislativa concorrente¹.

Certo, per queste, come per le altre materie “innominate”, tale esito non poteva considerarsi automatico² e la dottrina, pertanto, in attesa di una pronuncia del giudice costituzionale, si pose il problema di verificare se fosse plausibile un’altra ipotesi, vale a dire quella di una loro “frantumazione” o “sgretolamento” in altre materie nominate del nuovo art. 117³ e di un loro

* Ricercatrice ISSiRFA-CNR.

** Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato, con altro titolo, alla pubblicazione in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI, *Il riparto delle competenze nell’esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*.

¹ Cfr. GERMANO A., *Agricoltura e pesca*, in CORSO G.- LOPILATO V. (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, Vol. I, Milano, 2006, 132; BRUNO F., *L’impresa ittica*, Giuffrè editore, Milano, 2004, 277-282.

² «Il fatto che una materia non compaia nel nuovo testo dell’art. 117 non autorizza a ritenere che essa non sia più compresa negli elenchi espliciti del secondo e terzo comma e che vada pertanto ricondotta alla potestà residuale delle Regioni di cui al quarto comma», così Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003.

³ «...la questione ermeneutica fondamentale da affrontare in merito al nuovo art. 117 è verificare la sorte riservata alla materia “agricoltura e foreste” quale delineata nel vecchio testo, ossia accertare se sul piano interpretativo sia

“assorbimento” da parte delle stesse. Tale questione ermeneutica, tra l’altro, era intimamente legata al significato da attribuire alle espressioni descrittive delle materie stesse (“agricoltura”, “pesca”, “caccia”), e dunque alla ricognizione dei rispettivi confini.

Per l’agricoltura, in particolare, nonostante si fosse dovuto prendere atto dell’esistenza di diverse materie scritte indubbiamente capaci d’interferire con essa — basti pensare alla “tutela dell’ambiente”, alla “tutela della concorrenza”, al “governo del territorio”, all’“alimentazione”, alla “tutela della salute”, ecc. — queste non vennero ritenute in grado di assorbirne il contenuto tradizionalmente assegnatole e l’ipotesi della scomparsa della materia, e di un suo autonomo ambito di competenza, parve, da subito, improbabile. La soluzione più verosimile non poteva che essere quella della sua attribuzione alla potestà legislativa residuale regionale⁴.

E in questo senso, d’altronde, si pronunciò ben presto anche la Corte costituzionale, le cui prime sentenze post-riforma — nn. 12 e 282 del 2004⁵; n. 116/2006⁶; n. 339/2007⁷ — intervennero a dirimere in maniera definitiva qualsiasi dubbio fosse rimasto sulla “sopravvivenza” o meno della non nominata materia agricoltura⁸. La Corte, infatti, non solo ha confermato l’esistenza della materia facendo ad essa più volte riferimento, ma la ha qualificata espressamente come materia di competenza residuale delle Regioni⁹.

ancora possibile individuare la presenza di un nocciolo duro in grado di confortare la conservazione della materia tra quelle “innominate” comprese nel nuovo testo (...), ovvero se debba ritenersi consumata la totale disgregazione dell’originaria materia in altre “materie” nominate e in parte innominate nel nuovo testo dell’art. 117 Cost....», così JANNARELLI A., *L’agricoltura tra materia e funzione: contributo all’analisi del nuovo art. 117 Cost.*, in GERMANÒ A. (a cura di), *Il governo dell’agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, atti dell’incontro di studio di Firenze, 13 aprile 2002, Milano, Giuffrè, 2003, 82.

⁴ Cfr. GERMANÒ A. (a cura di), *Il governo dell’agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit.

⁵ Nella sentenza n. 12/2004 la Corte, nel sottoporre a giudizio di legittimità alcune norme della finanziaria 2002 su ricorso di diverse Regioni italiane, afferma che la materia agricoltura configura una «competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale». In occasione della sentenza n. 282/2004 sui consorzi di bonifica, invece, la Corte fa riferimento alla «competenza regionale residuale, che si presta a comprendere molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma)».

⁶ Nella sentenza n. 116/2006, relativa al giudizio di legittimità costituzionale di alcuni articoli del decreto-legge sulla coesistenza tra agricoltura transgenica, tradizionale e biologica (d.l. n. 279/2004, “Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica”, convertito, con modificazioni, in legge n. 5/2005), la Corte dichiara che la materia agricoltura è «di competenza delle Regioni ai sensi del quarto comma dell’art. 117 Cost.».

⁷ Nella sentenza n. 339/2007 in materia di agriturismo, la Corte, pronunciandosi su due ricorsi proposti dalla Regione Lazio e dalla Regione Toscana, ha dichiarato illegittime numerose disposizioni della legge n. 96/2006 perché incidenti su «due materie, agricoltura (cui appartiene la disciplina dell’agriturismo) e turismo (cui sono riconducibili taluni aspetti dell’attività agrituristica) attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni».

⁸ Cfr. LOSAVIO C., “La competenza legislativa residuale delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale: il caso dell’agricoltura”, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, volume II, Milano, Giuffrè editore, 2012, 325-338.

⁹ È stato notato che si tratta di uno dei rari casi in cui la Corte «individua espressamente, e senza riserva, l’esistenza di una materia che fuoriesce dagli elenchi dei commi secondo e terzo dell’art. 117», così TARCHI R., *Agricoltura e ambiente*, in ROOK BASILE E. (a cura di), *Dopo la modifica dell’art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, atti del Convegno di Siena, 25-26 novembre 2005, Giuffrè editore, Milano, 2006, 80. Anche Bin ricorda, infatti, che il riconoscimento di materie residue da parte della giurisprudenza costituzionale è tutt’altro che frequente, così BIN R., *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del titolo V*, in E. ROOK BASILE (a cura di), *Dopo la modifica dell’art. 117 Cost.*, 23.

Anche in materia di “pesca”, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 213/2006, ebbe modo di affermare come la specificità del settore fosse tale da non poter essere ritenuta «riconducibile o assorbita da uno o più ambiti chiaramente rimessi alla competenza legislativa esclusiva o concorrente (art. 117, secondo e terzo comma, Cost.)», ma che dovesse essere ritenuta «materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost.»¹⁰.

Discorso in parte differente, come si avrà modo di approfondire più avanti nel testo, per la “caccia”, i cui confini materiali sono talmente mutati nel corso del tempo, in senso ristrettivo, da far dubitare che essa goda, oggi, di una propria autonomia nel testo costituzionale¹¹. Anche la giurisprudenza delle Corte, che nelle sue prime sentenze si era pronunciata riconoscendo l’esistenza di una “materia caccia” «riservata alla potestà legislativa regionale» (sentenza n. 536/2002), si è evoluta nel corso degli anni, fino a far ipotizzare un progressivo assorbimento della “caccia” da parte della materia esclusiva statale della “tutela dell’ambiente”¹².

1. Agricoltura

1.1. I confini della materia “agricoltura”

All’indomani della riforma del 2001, nel ragionare sulla sopravvivenza o meno della non nominata materia “agricoltura”, la dottrina aveva sottolineato come si trattasse di una materia molto complessa, in cui poter intravedere numerosi e differenti “oggetti”, ma in cui fosse, comunque, identificabile un “nocciolo duro”, rimasto sostanzialmente inalterato nel tempo. Questo nucleo minimo sarebbe stato rappresentato dal «dato materiale e naturalistico del fenomeno produttivo (...) di prodotti alimentari per uomini e animali»¹³ o, ancora, da «la cura e la promozione degli interessi che ruotano intorno al fenomeno produttivo di base, ossia dall’utilizzazione in chiave produttiva delle risorse naturali, innanzitutto della terra, assunta, al tempo stesso, sia come fattore della produzione, sia come luogo in cui quei processi produttivi sono ospitati e si realizzano»¹⁴.

Ebbene, proprio il concetto del “nocciolo duro” — elaborato dalla dottrina per scongiurare una possibile ricostruzione che interpretasse la non menzione dell’agricoltura nel rinnovato art. 117 come un suo assorbimento da parte di altre materie — sembra essere stato ripreso dalla Corte costituzionale nelle sue prime significative sentenze post-riforma. Essa, infatti, utilizza tale

¹⁰ Per un commento alla sentenza si rimanda a COSTATO L., *Il tormentone dell’art. 117 della Costituzione, la pesca e l’agricoltura*, in *Rivista diritto agrario*, 2006, II, 71-76.

¹¹ LUCIFERO N., *La caccia e la tutela della fauna selvatica dopo la modifica dell’art. 117 della Costituzione*, in ROOK BASILE E. (a cura di), *Dopo la modifica dell’art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, cit., 189.

¹² Cfr., tra le altre, sentenze n. 90/2013 e n. 105/2012.

¹³ Cfr. A. GERMANÒ, *La “materia” agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in ID. (a cura di), *Il governo dell’agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 242. Sul significato attribuito alla materia “agricoltura e foreste” nel vecchio titolo V cfr. la ricostruzione fatta da JANNARELLI A., *L’agricoltura tra materia e funzione*, cit., 82-104.

¹⁴ Così JANNARELLI A., *L’agricoltura tra materia e funzione*, cit., 108.

criterio, brevemente identificato con la «produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione», per ricondurre o meno un determinato oggetto alla competenza regionale in materia d'agricoltura.

È in base a tale presupposto che la Corte ha riportato, per esempio, all'agricoltura la disciplina relativa al miglioramento genetico dei cavalli¹⁵ (sentenza n. 12/2004¹⁶), all'impianto di vigneti (sentenza n. 12/2004) e alla coltivazione a fini produttivi di organismi geneticamente modificati (sentenza n. 116/2006)¹⁷; mentre ha escluso che vi possa rientrare una norma relativa all'estensione dei terreni su cui si esercita l'utilizzazione agronomica degli effluenti negli allevamenti di bestiame (sentenza n. 250/2009): «è evidente — sostiene la Corte — che la norma non si propone, né ha per effetto, di disciplinare l'attività degli allevamenti di bestiame, o comunque di interferire con il processo di produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione, che costituisce il “nocciolo duro” della materia residuale dell'agricoltura».

Ciò che non convince del ragionamento seguito dalla Corte è l'equazione tra il nucleo minimo della materia — il nocciolo duro, appunto — e la materia intera. Una tale ricostruzione, infatti, rischia di minimizzare e banalizzare un fenomeno complesso e articolato come quello agricolo¹⁸.

Come si è già accennato, infatti, ormai da molti anni, soprattutto su impulso e stimolo della politica europea¹⁹, l'agricoltura ha conosciuto un processo di progressivo ampliamento nei suoi

¹⁵ «Quanto al miglioramento genetico — precisa la Corte —, esso è invece ascrivibile alla materia agricoltura, come si evince sia dalla lettura dell'art. 75 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il quale trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative concernenti “l'ippicoltura per il mantenimento degli stalloni di pregio, per l'ordinamento del servizio di monta e per la gestione del deposito di cavalli stalloni, nonché gli interventi tecnici per il miglioramento delle produzioni equine”; sia dall'art. 66 del medesimo d.P.R. n. 616, il quale, a sua volta, elenca, tra le funzioni amministrative nella materia agricoltura e foreste, il “miglioramento e incremento zootecnico”».

¹⁶ Per un commento alla sentenza cfr., tra gli altri, COSTATO L., *Articolo 117 della Costituzione, Corte costituzionale e «materia agricola»*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, 2004, 223 e NANIA R., *Agricoltura e tutela della salute*, in ROOK BASILE E. (a cura di), *op. cit.*, 121.

¹⁷ Come accennato, oggetto del giudizio di legittimità costituzionale sono alcuni articoli del decreto-legge sulla coesistenza tra agricoltura transgenica, tradizionale e biologica. Secondo la Corte «in queste norme anzitutto si stabiliscono le modalità per adottare le “norme quadro per la coesistenza” (art. 3). In secondo luogo, si prevede lo sviluppo ulteriore di queste “norme quadro” tramite piani regionali di natura amministrativa (art. 4). Scelte del genere sono peraltro lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato, in tale ambito, l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo. Infine, neppure appare giustificabile la creazione di un nuovo organo consultivo statale, strettamente strumentale all'esercizio dei poteri ministeriali di cui all'art. 3 (art. 7). Tali disposizioni devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime». Cfr. TARCHI R., *Agricoltura e ambiente*, cit., 100-102; NANIA R., *op. cit.*, 130-132; BORGHI P., *Colture geneticamente modificate, ordinamenti e competenze: problemi di coesistenza*, in *Le Regioni*, 2006, n. 5, 961 e ss.

¹⁸ Cfr., tra gli altri, JANNARELLI A., *“Agricoltura” e “tutela della concorrenza” nel nuovo art. 117 Cost.*, in E. ROOK BASILE (a cura di), *op. cit.*, 36; TARCHI R., *Agricoltura e ambiente*, cit., 79-80; LOSAVIO C., *“La competenza legislativa residuale delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale: il caso dell'agricoltura”*, cit., 336-338.

¹⁹ La politica agricola comune, nata negli anni '60, è tra le più importanti politiche dell'Unione europea. La cosiddetta “Agenda 2000” del 1999 rappresentò la prima vera riforma del sistema agricolo perché vennero introdotti due nuovi e fondamentali concetti: la sostenibilità ambientale e la multifunzionalità aziendale. Da un lato si riconobbe all'agricoltura l'importante ruolo nella conservazione del paesaggio, nella protezione dell'ambiente, nella sicurezza dei prodotti alimentari e nel benessere degli animali e dall'altro si vide la necessità di riqualificare le aziende

profili economico-funzionali che ne ha rimodulato e rimodellato le “tradizionali coordinate”²⁰. Da un lato, infatti, la politica dello “sviluppo rurale”²¹ e, più in generale, la crescente attenzione alla tutela dell’ambiente e alla cura del paesaggio, hanno esaltato la dimensione territoriale dell’agricoltura e il suo ruolo fondamentale per lo sviluppo del territorio e per la tutela delle risorse ambientali e culturali in esso presenti²²; dall’altro, pur rimanendo la produzione di alimenti la destinazione principale dell’attività di coltivazione, essa, da sola, non è più idonea a descrivere, non solo quei fenomeni di “diversificazione”, “multifunzionalità”, “pluriattività”²³ che oggi distinguono molte imprese agricole, ma anche il fenomeno produttivo di base, rimanendone esclusa, per esempio, la coltivazione per scopi non alimentari²⁴.

Accogliendo il metodo storico-normativo come criterio interpretativo del testo costituzionale²⁵, occorre dire che, nel 2001, all’epoca della riforma, questa complessità era già evidente. Il decreto legislativo n. 228/2001 sulla modernizzazione del settore agricolo, infatti, nel modificare l’art. 2135 del codice civile sull’impresa agricola²⁶, aveva introdotto importanti novità nella definizione delle attività agricole principali — “la coltivazione del fondo, la

agricole attraverso fonti di reddito alternative alla coltivazione dei cereali e all’allevamento del bestiame. Cfr. DE CASTRO P., *Verso una nuova agricoltura europea*, Agra, 2004, 31 e ss.

²⁰ Cfr. ADORNATO, *Agricoltura “plurale” e poteri regionali*, in ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive*, vol. 5 Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007. Il punto sulle materie, Milano, Giuffrè, 2008, 72.

²¹ La Politica sviluppo rurale (regolamento n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) è uno dei due pilastri in cui si articola la PAC, cfr. *infra* nel testo.

²² Basti ricordare, in questo senso, che il legislatore europeo non solo ha definito “attività agricola” anche il “mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali” da parte dell’imprenditore agricolo (cfr. reg. 1782/2003 e reg. 73/2009) e, dunque, un’attività in sé non immediatamente produttiva, ma di tutela e manutenzione del terreno, ma, con i regolamenti sullo “sviluppo rurale” (reg. 1257/99, 1698/2005, 1305/2013), ha esaltato il legame tra agricoltura e territorio. Sul superamento dei tradizionali confini della materia agricola, cfr., tra gli altri, ALBISINNI F., *Diritto agrario territoriale*, Tellus, Roma, 2004; DESIDERI C., *Oltre l’agricoltura: nuovi segnali dalle regioni*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004; ADORNATO F., *Agricoltura “plurale” e poteri regionali*, cit.

²³ Cfr. ADORNATO F., *Agricoltura “plurale” e poteri regionali*, cit., 72. L’A. sottolinea come «diversificazione, multifunzionalità, pluriattività» siano «i nuovi paradigmi del processo agricolo che rimodulano e rimodellano l’agricoltura ben al di là delle sue tradizionali coordinate e della sua dimensione esclusivamente aziendale (...)».

²⁴ Si pensi, per esempio, alla coltivazione del bosco e all’arboricoltura da legno che, pur essendo entrambe attività agricole, non producono alimenti, ma anche alla vivaistica, alla produzione di fiori e alla coltivazione di colture energetiche per la produzione di agroenergia. Sul punto cfr. quanto già osservato da JANNARELLI A., “Agricoltura” e “tutela della concorrenza” nel nuovo art. 117 Cost., in ROOK BASILE E. (a cura di), *op. cit.*, 36 in nota. Cfr., anche, COSTATO L., *ult. op. cit.*, 224.

²⁵ Sul metodo storico-normativo come criterio interpretativo del testo dell’art. 117 Cost. e dei suoi elenchi, nonché del contenuto delle materie a cui esso esplicitamente o implicitamente fa riferimento, cfr. MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, 122; D’ATENA A., *L’autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 117 e ss.; GERMANO A., *La “materia” agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in ID. (a cura di), *Il governo dell’agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 226.

²⁶ Come ricorda Cosmelli — cfr. COSMELLI G., *Agricoltura (e foreste)*, in GUZZETTA G., MARINI F.S., MORANA D. (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, commentario, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, 4 — per la delimitazione del concetto di “agricoltura”, stante l’assenza di un’autonoma definizione nell’ambito della normativa pubblicistica — se si eccettuano, data la valenza prettamente settoriale, le ricognizioni delle attività agricole operate ai fini fiscali e ai fini previdenziali e assistenziali — si dovrà ricorrere alla concezione privatistica, quale si ricava dalla nozione di impresa agricola.

selvicoltura e l'allevamento degli animali" — volte proprio ad "allargarne" la dimensione²⁷, ma aveva, soprattutto, "aperto" la categoria delle attività connesse, non solo alle già numerose attività esplicitamente individuate dalla norma — solo per citarne alcune, le attività dirette alla trasformazione e valorizzazione dei prodotti, alla fornitura di beni o di servizi, alla valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, alla ricezione ed ospitalità —, ma anche alle ulteriori attività "atipiche" che nel tempo si fossero andate delineando²⁸.

Insomma, una materia "agricoltura" che si estende ben oltre i suoi tradizionali confini e il famoso "nocciolo duro" che, del resto, non sembra essere stato richiamato dalla Corte nelle sue sentenze più recenti, come quelle, per esempio, sulla produzione bieticolo-saccarifera (sentenza

²⁷ Il nuovo art. 2135 contiene delle importanti novità rispetto al passato. Oltre alla scelta del termine "animali" al posto di "bestiame" (su cui cfr. GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, ottava edizione, Giappichelli Torino, 2016, 72-77), esso definisce le tre principali attività agricole di coltivazione del fondo, selvicoltura e allevamento di animali come «le attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale», superando qualsiasi possibile dubbio sull'inclusione nell'attività di coltivazione del fondo di attività come serricoltura, funghicoltura, produzione di fiori, di semi, di radici, di rizomi, di corteccia, ecc., ma anche della coltivazione di vegetali destinati a produrre biogas, carburante ed energia elettrica (cfr., GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, cit., 69). La scelta del criterio agrobiologico, tra l'altro, mettendo sullo stesso piano la coltivazione delle piante e la coltivazione del bosco, annulla il senso del binomio — ereditato dal catalogo delle competenze concorrenti contenuto nell'originario art. 117 della Costituzione — "agricoltura e foreste", dato che la selvicoltura, pur nella sua specificità, altro non è che una sub-materia dell'agricoltura al pari della coltivazione del fondo e dell'allevamento degli animali.

²⁸ Così, per esempio, la circolare 6 luglio 2009 n. 32/E dell'Agenzia delle entrate ha definito "attività connessa atipica" la produzione di energia da risorse fotovoltaiche ad opera dell'imprenditore agricolo e la legge n. 141/2015 ha incluso tra le attività connesse anche quelle rientranti nell'ambito dell'agricoltura sociale. cfr. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., 98-99.

n. 62/2013)²⁹ e l'abbruciamento dei residui vegetali (sentenze n. 16³⁰, 38³¹ e 60³² del 2015) e al quale, per la verità, non veniva fatto riferimento nemmeno nel caso, più risalente, della sentenza n. 339/2007 sulla disciplina nazionale dell'agriturismo (sentenza)³³.

²⁹ La sentenza ha riguardato la questione di legittimità sollevata dalla Regione Veneto nei confronti di alcuni articoli del decreto-legge n. 5/2012 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo). Secondo la Corte deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del citato decreto-legge in quanto attribuisce ad un comitato interministeriale il compito di disporre le norme atte a garantire l'esecutività dei progetti di riconversione degli impianti industriali nel comparto bieticolo-saccarifero, con la possibilità di nominare un commissario ad acta. Ad avviso della Corte, infatti, l'attribuzione di tale compito costituisce certamente violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale dell'agricoltura.

³⁰ La sentenza ha riguardato la questione di legittimità di alcune norme regionali (art. 9, l.r. Marche n. 3/2014 e art. 2 l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2014) che avrebbero introdotto una disciplina in una materia, l'ambiente, riservata alla disciplina esclusiva dello Stato. In particolare, dette norme venivano censurate nella parte in cui escludevano a priori e, in via generale, dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti, alcuni residui vegetali, come paglia o stoppie, sottoposti ad abbruciamento. La Corte sostiene che le norme del codice dell'ambiente permettano di annoverare tra le attività escluse dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti l'abbruciamento *in loco* dei residui vegetali e ritiene, pertanto, che «il legislatore regionale sia legittimamente intervenuto sul punto, nell'esercizio della propria competenza nella materia «agricoltura», di carattere residuale per le Regioni a statuto ordinario.

³¹ La sentenza ha riguardato, tra l'altro, una disposizione della l.r. n. 11/2014 del Veneto (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2014) che consentiva la combustione controllata di materiali agricoli e vegetali sul luogo di produzione, effettuata secondo le normali pratiche e consuetudini, escludendo che essa costituisca attività di gestione dei rifiuti o di combustione illecita. Tali disposizioni, ritenute dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri lesive della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente perché in contrasto con la disciplina contenuta nell'art. 185 del Codice ambientale (dlgs n. 152/2006) e nella direttiva n. 2008/98/CE, sono state, invece, ritenute legittime dalla Corte che, riprendendo le considerazioni già espresse nella sentenza n. 16/2015, ha ritenuto, per un verso, che, l'art. 185 del codice dell'ambiente consenta di annoverare tra le attività escluse dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti l'abbruciamento *in loco* dei residui vegetali, in quanto considerato ordinaria pratica applicata in agricoltura e nella selvicoltura; e, per altro verso, che il legislatore regionale fosse legittimamente intervenuto sul punto, trattandosi di una disciplina che rientra nella materia «agricoltura», competenza di carattere residuale per le Regioni.

³² Anche questa sentenza ha riguardato la legittimità costituzionale di alcuni articoli (artt. 10, commi 2, 3 e 4, e 29) della l.r. n. 7/2014 della Basilicata che consentivano, a determinate condizioni, l'eliminazione mediante abbruciamento dei residui vegetali, inclusi quelli provenienti dall'attuazione dei piani di forestazione e dalla potatura dei complessi boscati. Ancora una volta la Corte, richiamando la sua precedente giurisprudenza (sentenze n. 38 e n. 16 del 2015), ha ritenuto che la disciplina dell'abbruciamento di residui vegetali rientrasse nella materia dell'agricoltura, di competenza residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

³³ La Corte dichiara incostituzionali, perché invasive delle competenze regionali in materia d'agricoltura, varie disposizioni della legge n. 96/2006, tra cui, per esempio: l'art. 4, comma 3, che prevede che «l'attività agricola si considera comunque prevalente quando le attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande interessano un numero non superiore a dieci ospiti»; l'art. 4, comma 4, che fissa una serie di criteri che l'impresa agrituristica deve rispettare nella somministrazione di pasti e bevande; l'art. 5, commi 4 e 5, che prevede che nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo di dieci, per la loro preparazione possa essere autorizzato l'uso della cucina domestica e che «per le attività agrituristiche di alloggio, nei limiti di dieci posti letto, per l'idoneità dei locali è sufficiente il requisito dell'abitabilità»; l'art. 8, comma 2, che prevede che ogni anno i soggetti che esercitano l'attività agrituristica presentino una dichiarazione contenente l'indicazione delle tariffe massime riferite a periodi di alta e di bassa stagione che si impegnano a praticare per l'anno seguente; l'art. 13 che attribuisce allo Stato un esteso e generale ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche nel settore dell'agriturismo; l'art. 14, comma 2, che prescrive: «le regioni uniformano ai principi fondamentali contenuti nella presente legge le proprie normative in materia di agriturismo». Per un commento si rimanda a LUCIFERO N., *La legge statale sull'agriturismo a fronte del vaglio di legittimità della Corte costituzionale*. Nota alla sentenza della Corte costituzionale 12 ottobre 2007 n. 339, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, fasc. 4, 834-846.

1.2. Le possibili interferenze tra l'agricoltura e altre materie di competenza statale esclusiva

Come per le altre materie di competenza residuale, anche per l'agricoltura, l'ampiezza dell'autonomia normativa regionale viene a dipendere, in concreto, dall'incontro con le competenze statali, esclusive e concorrenti, che si collocano in una posizione di trasversalità rispetto ad essa³⁴.

A parte l'evidente limite della disciplina degli aspetti privatistici dell'attività agricola³⁵ — limite espresso nella riserva alla potestà esclusiva statale della materia "ordinamento civile" (art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.), ma, come ricorda la Corte, «rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117» e consistente «nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati»³⁶ — l'agricoltura può incontrare e incrociare, almeno potenzialmente, altre due importanti materie di competenza statale esclusiva, la "tutela dell'ambiente" e la "tutela della concorrenza".

Quanto alla prima, è evidente il legame privilegiato che intercorre tra ambiente e agricoltura, dal momento che tale attività si svolge e utilizza la terra: per un verso, infatti, l'agricoltura assolve, oltre alla funzione produttiva, anche ad un'importante funzione conservativa e tutelatrice dell'ambiente (si parla in questo senso di "agricoltura multifunzionale"); per altro, invece, l'imprenditore agricolo non può prescindere, nello svolgimento della sua attività, dal rispetto di determinate regole ambientali che assicurino il buon mantenimento del suolo e delle falde acquifere. Nonostante questo naturale "incontro" tra le due materie, in realtà non sono molte le occasioni in cui la Corte ha dovuto dirimere controversie tra Stato e Regioni in merito. L'ha fatto, nel 2015, con tre sentenze molto simili tra loro sull'abbruciamento dei residui vegetali (sentenze n. 16, 38 e 60 del 2015), in occasione delle quali, la Corte, riconoscendo tale attività come una «ordinaria pratica applicata in agricoltura e nella selvicoltura», ha escluso che la relativa disciplina rientrasse in quella della "gestione dei rifiuti", di competenza esclusiva statale in materia d'ambiente, e l'ha, invece, ricondotta alla competenza residuale regionale in materia d'agricoltura³⁷.

Tornando indietro nel tempo, si può ricordare anche la già citata sentenza n. 116/2006, in occasione della quale la Corte aveva fatto rientrare, a tutti gli effetti, nella materia agricoltura l'attività di "coltivazione a fini produttivi" degli OGM, mentre aveva ricondotto le disposizioni

³⁴ Cfr., sul punto, JANNARELLI A., *L'agricoltura tra materia e funzione*, cit., 110 e GERMANÒ A., *La "materia" agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, cit., 245 e ss.

³⁵ La disciplina privatistica dell'attività agricola è tradizionalmente incentrata sulla proprietà della terra, sui contratti agrari e sui rapporti di lavoro. Sulla disciplina privatistica dell'agricoltura come limite alla disciplina dell'agricoltura, cfr. ALPA G., *Il limite del diritto privato alla potestà normativa regionale*, in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, cit., 25-36.

³⁶ Cfr. sentenza n. 282/2004.

³⁷ La Corte ritiene, tra l'altro, che le norme regionali impugnate siano state «approvate al fine di superare talune interpretazioni della normativa del codice dell'ambiente affermatesi in via amministrativa e fornire elementi di certezza agli imprenditori agricoli, che altrimenti si sarebbero trovati esposti al rischio di incorrere, nell'esercitare una tradizionale pratica agricola e anche per piccoli quantitativi di materiale vegetale, in sanzioni di notevole gravità», cfr. sentenza n. 16/2015. Si rinvia alle note 29, 30, 31.

statali che forniscono una definizione di coltura transgenica, biologica e tradizionale e affermano il principio di coesistenza di tali colture, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente”, oltre che in quella concorrente di “tutela della salute”³⁸. Similarmente, nell’altra nota sentenza n. 12/2004, erano state ricondotte all’agricoltura le norme relative al miglioramento genetico dei cavalli³⁹ e all’impianto di vigneti, mentre le iniziative nazionali per il contenimento dell’influenza catarrale dei ruminanti erano state considerate dal giudice costituzionale afferenti alla “tutela dell’ambiente”, oltre che alla materia “profilassi internazionale”⁴⁰.

Un discorso a parte, per quanto attiene alle possibili interferenze con la tutela dell’ambiente, merita il bosco. Si è già accennato al fatto che la selvicoltura, in quanto attività volta alla cura del ciclo biologico della selva, o del bosco, è da considerarsi un’attività agricola essenziale (art. 2135 cod. civ.), al pari della coltivazione del fondo e dell’allevamento degli animali. La particolarità dell’oggetto della coltivazione, il bosco appunto, e la sua evidente funzione di produttore, oltre che di ricchezza (il legno e gli altri prodotti che vengono immessi sul mercato), anche di un servizio ambientale in favore dell’intera collettività — in termini di saldezza del suolo, purezza dell’aria, conformazione del paesaggio — rende, però, l’attività imprenditoriale di selvicoltura più “condizionata” da esigenze di tutela ambientale, rispetto alle altre attività agricole. Il bosco, infatti, è stato incluso dalla legislazione nazionale tra i cosiddetti “beni ambientali”⁴¹ e il suo utilizzo, pertanto, è limitato da quel complesso di obblighi in cui si sostanzia il vincolo idrogeologico.

Come ha avuto modo di affermare la Corte, in occasione della sentenza n. 105 del 2008, il fatto che «sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso» ha conseguenze sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regioni. La competenza regionale in materia di boschi «si riferisce certamente (...) alla sola funzione economico-produttiva» e incontra, pertanto, «i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell’ambiente»⁴².

³⁸ Tra l’altro, sottolinea la Corte, il principio di coesistenza «rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell’imprenditore agricolo e dall’altro lato dall’esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l’utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all’ambiente e alla salute». «L’imposizione di limiti all’esercizio della libertà di iniziativa economica» nell’interesse dell’ambiente e della salute, e, dunque, l’individuazione del «punto di equilibrio fra esigenze contrapposte, non può che spettare alla legge dello Stato».

³⁹ Cfr. nota 15.

⁴⁰ «Gli interventi per fronteggiare l’influenza catarrale dei ruminanti (...) rientrano nella materia di legislazione esclusiva statale “profilassi internazionale” e “toccando profili incidenti sulla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, anch’essa riservata alla legislazione statale”».

⁴¹ La legge Galasso (legge n. 431/1985) aveva incluso i boschi tra i beni assoggettati *ex lege* al vincolo paesaggistico. Tali disposizioni sono state mantenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con d.lgs n. 42/2004.

⁴² «Sotto l’aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore «primario» (sentenza n. 151/1986), ed «assoluto» (sentenza n. 641/1987), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378/2007)».

In base a tali considerazioni, la Corte ha ritenuto, per esempio, che non costituisca una violazione della competenza regionale in materia di (funzione economico produttiva dei) boschi la norma nazionale che prevede un «programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali» (sentenza n. 105/2008)⁴³.

Ma è senz'altro la materia «tutela della concorrenza», per la sua amplissima capacità di «espansione»⁴⁴, quella che può sottrarre maggiori spazi all'agricoltura e margini di manovra alle Regioni. Ciò è evidente in relazione al momento finale della filiera agricola, vale a dire quello della commercializzazione del prodotto, non essendovi dubbio che anche la fase dell'allocazione sul mercato sia «agricoltura»⁴⁵.

Si tenga presente, tra l'altro, che secondo costante giurisprudenza costituzionale⁴⁶, la nozione di «concorrenza» utilizzata dall'art. 117 della Costituzione riflette quella operante in ambito comunitario. Una misura regionale di tutela o promozione dei prodotti agricoli può pertanto risultare illegittima anche se è solo *potenzialmente* idonea ad alterare il libero scambio. Non solo; si è andata affermando, nella giurisprudenza della Corte, la tendenza ad applicare, a situazioni di rilevanza interna, le norme del Trattato (artt. 34-36) che vietano le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative al commercio⁴⁷. La Corte, infatti, a seconda dei parametri evocati nel ricorso, sembra dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma regionale

⁴³ La Regione Veneto aveva promosso questioni di legittimità costituzionale di numerosi commi dell'articolo 1 della legge n. 296/2006, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e, tra questi, del comma 1082 che prevede che: «Al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali (...)». Secondo la Corte «il programma quadro di cui si discute non è imposto alle Regioni, ma costituisce una semplice proposta di accordo presentata dal Ministero per le politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente alla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province di Trento e Bolzano (...). Si tratta, dunque, di una mera «proposta», per sua natura inidonea a violare competenze regionali, e tanto meno il principio di leale collaborazione, in quanto essa può essere accettata in tutto o in parte, o non essere accettata dalle Regioni e dalle Province autonome.

⁴⁴ Come ricorda la Corte costituzionale nella sentenza n. 14/2004 «una dilatazione massima di tale competenza, che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell'art. 117 Cost., che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico». Cfr. JANNARELLI A., «Agricoltura» e «tutela della concorrenza» nel nuovo art. 117 Cost., in ROOK BASILE E. (a cura di), *op. cit.*, 35-58.

⁴⁵ Cfr. GERMANÒ A., *La «materia» agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117*, in ID (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, cit., 251.

⁴⁶ Cfr., tra le altre, sentenze n. 14/2004; n. 45/2010; nn. 291 e 200 del 2012.

⁴⁷ Cfr. CANFORA I., *Quando la Corte costituzionale è più realista del re. Sugli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti da leggi regionali che valorizzano i prodotti locali*, in *Rivista di diritto agrario*, 2014, 32.

“utilizzando” indistintamente la violazione delle disposizioni UE sulla libera circolazione delle merci o la lesione della competenza esclusiva statale in materia di “tutela della concorrenza”.

Così, per esempio, mentre la legge regionale che permette l'utilizzo della denominazione Tocai Friulano sul mercato interno viene ricondotta dalla Corte alla materia “tutela della concorrenza”, cui può appartenere, in generale, tutta la disciplina dei segni distintivi per i prodotti agro-alimentari (sentenza n. 368/2008⁴⁸), in altre occasioni, dovendo giudicare la legittimità costituzionale di norme regionali istitutive di marchi regionali, la Corte invoca direttamente la disciplina UE sulla libera circolazione delle merci. È questo il caso della legge istitutiva dell'elenco regionale “Made in Lazio-Prodotto del Lazio” che, secondo la Corte, «mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno “indirettamente” o “in potenza”, gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell'ordinamento comunitario» (sentenza n. 191/2012)⁴⁹. Analoghe considerazioni spingono la Corte a ritenere illegittima un'altra legge laziale istitutiva di un marchio regionale di qualità e, dunque, «innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri simili, di diversa provenienza (...)»⁵⁰.

Anche due leggi regionali riguardanti la promozione dei prodotti cosiddetti a “chilometri zero” e dal contenuto sostanzialmente analogo vengono giudicate incostituzionali dalla Corte ricorrendo, nell'un caso, alla violazione del riparto interno di competenze in materia di “tutela della concorrenza”, nell'altro, alle disposizioni UE sulla libera circolazione delle merci (sentenze n. 209 e 292 del 2013). In entrambi i giudizi, le norme regionali ritenute illegittime stabilivano che l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale costituisse titolo preferenziale per

⁴⁸ «Da ultimo, dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, la disciplina dei segni distintivi è stata ricondotta anche alla «tutela della concorrenza» (sentenza n. 175/2005), materia di competenza esclusiva dello Stato». «Indipendentemente dall'esatta configurazione del segno distintivo in esame e dalla categoria alla quale esso è riconducibile, è palese che la norma impugnata, in considerazione del suo contenuto e del suo obiettivo, incide su molteplici interessi: dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza, interferendo in tal modo in una molteplicità di materie. Siffatta interferenza va composta facendo ricorso al criterio della prevalenza (tra le molte, sentenze n. 165/2007; n. 422 e n. 81 del 2006), che è qui applicabile, poiché risulta evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina a materie diverse dall'agricoltura (tutela della concorrenza, ordinamento civile). Per un commento alla sentenza si rimanda a COZZI A.O., *La legge “salva Tocai” davanti alla Corte costituzionale: “i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” non scattano, ma i parametri si integrano*, in *Le Regioni*, 2009; RAUSEO N., *Illegittimità della denominazione Tocai Friulano*, in *Rivista diritto alimentare* n. 1/2009.

⁴⁹ La Corte richiama le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE che vietano agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative, all'importazione ed alla esportazione, “e qualsiasi misura di effetto equivalente” e le sentenze della Corte di giustizia in merito (sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese*; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania*; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, *Dassonville contro Belgio*).

⁵⁰ Sentenza della Corte n. 66/2013 in cui la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale della l.r. n. 1/2012 del Lazio istitutiva, tra le altre cose, di un marchio regionale di qualità «destinato a contrassegnare, sulla base di disciplinari, ed in conformità a criteri, dalla stessa stabiliti, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio». Cfr., in merito, la nota di DENUZZO A., *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nella vicenda dei marchi territoriali pubblici di qualità per la valorizzazione dell'economia rurale*, in www.giurcost.org, 2014.

l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva⁵¹.

Ma una interpretazione particolarmente estensiva della tutela della concorrenza, come strumento che permette di unificare in capo allo Stato gli atti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese⁵², aveva già portato la Corte, nelle sentenze n. 104 del 2004⁵³ e n. 135 del 2005⁵⁴, a ricondurre alla competenza esclusiva statale la disciplina che, in coerenza con orientamenti comunitari di politica agricola, favorisce la costituzione di consorzi di coassicurazione (o di co-riassicurazione) destinati a fare fronte a rischi nel settore agricolo⁵⁵, individua le tipologie degli investimenti per le imprese agricole e per quelle di prima trasformazione e commercializzazione ammesse agli aiuti⁵⁶, attribuisce all'amministrazione statale l'attività di programmazione negoziata in agricoltura⁵⁷.

Merita ricordare, infine, che un'ulteriore competenza esclusiva dello Stato è stata capace d'incidere quella residuale regionale in agricoltura. Nella più volte citata sentenza n. 339/2007 la Corte ha ritenuto legittima la disposizione nazionale che introduce l'obbligo per le Regioni d'inviare annualmente al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali «una relazione sintetica sullo stato dell'agriturismo nel territorio di propria competenza, integrata dai dati sulla consistenza del settore e da eventuali disposizioni emanate in materia», perché espressione della

⁵¹ Per un commento alle sentenze cfr. CANFORA I., *Quando la Corte costituzionale è più realista del re ...*, cit., 32-42. MASINI S., *Il sacrificio del chilometro zero sul terreno del libero scambio e il ruolo debole della Corte costituzionale*, in *Dir.giur.agr.alim. e ambiente*, n. 11/2013, 670-672.

⁵² L'intervento statale si giustificerebbe per la sua rilevanza macroeconomica, cfr., sul punto, JANNARELLI A., *"Agricoltura" e "tutela della concorrenza" nel nuovo art. 117 Cost.*, cit., 52-53.

⁵³ Le Regioni Marche, Toscana, Campania ed Umbria avevano impugnato, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., diversi articoli della legge n. 448 del 2001.

⁵⁴ La Regione Emilia-Romagna aveva proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge n. 350/2003, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004".

⁵⁵ «Proprio la destinazione della misura a tutte le imprese operanti a livello nazionale, e insieme la finalità evidente di stimolare la propensione agli investimenti e l'espansione del mercato di settore, rappresentano indici dell'attinenza dell'intervento alla funzione di stabilizzazione macroeconomica propria dello Stato e della sua riconducibilità alla materia "tutela della concorrenza", nel suo profilo dinamico e promozionale».

⁵⁶ Aiuti erogati in osservanza dell'art. 17 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 e di quanto previsto dal piano di sviluppo rurale di cui al reg. CE n. 1257/1999. Secondo la Corte «beneficiari dell'aiuto non sono quindi le imprese che hanno stabilimento in determinate Regioni, ma tutti i soggetti titolari di reddito di impresa nell'ipotesi in cui si risolvano a trasferire o impiantare in determinate aree attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti. E' chiaro l'intendimento di favorire, attraverso lo strumento fiscale del credito d'imposta, la riallocazione dei fattori produttivi sul territorio nazionale, così da renderne beneficiarie aree geografiche economicamente svantaggiate e meno produttive: finalità, questa, che presuppone una visione generale delle condizioni del mercato agricolo e la capacità di adottare misure la cui efficacia si estenda simultaneamente all'intero settore».

⁵⁷ «La peculiarità delle iniziative promosse dallo Stato è che i relativi contratti di programma e i patti territoriali si riferiscono all'intero territorio nazionale, nei limiti e nella misura in cui ciò sia reso possibile dalla disciplina comunitaria. Tali iniziative sono infatti inserite nel quadro complessivo della programmazione comunitaria degli aiuti con finalità di coesione economico-sociale, coinvolgono i rapporti dello Stato con l'Unione europea e richiedono una visione degli assetti del mercato nazionale, del quale sono intese a rafforzare l'efficienza. Con esse vengono poste in competizione, insieme alle imprese che sono coinvolte nell'attività programmatoria, le stesse Regioni e gli enti locali che se ne devono fare promotori».

potestà legislativa esclusiva statale in materia di “coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale e regionale”.

1.3. Le possibili interferenze tra l’agricoltura e altre materie di competenza statale concorrente

In altre occasioni la Corte ha avuto modo di pronunciarsi sulle interferenze dell’agricoltura con le competenze statali di natura concorrente.

L’intreccio si è avuto con la “tutela della salute”, materia alla quale la Corte ha ricondotto, nella già ricordata sentenza n. 116/2006, la disciplina sulla coesistenza tra colture GM e tradizionali, nonché, nella sentenza n. 12/2004, le iniziative nazionali per il contenimento dell’influenza catarrale dei ruminanti⁵⁸ e la disciplina dell’ippoterapia in quanto «trattamento medico che prevede l’impiego dei cavalli ai fini della cura di forme di patologie quali l’autismo». E alla “tutela della salute” vengono ad appartenere anche alcune norme della disciplina nazionale sull’agriturismo (sentenza n. 339/2007): si tratta, in particolare, delle modalità di produzione, preparazione e confezionamento degli alimenti consumati nelle strutture agrituristiche e di quelle sull’uso della cucina domestica e sull’abitabilità dei locali⁵⁹.

Al “governo del territorio”, invece, materia sempre di competenza concorrente tra Stato e Regioni, vengono ricondotte altre norme della stessa legge sull’agriturismo (n. 96/2006) che pongono limiti all’utilizzabilità dei fabbricati rurali per fini agrituristiche (sentenza n. 96/2012)⁶⁰.

Pur non trattandosi di un vero intreccio di competenze, si può, inoltre, ricordare che nella sentenza n. 166 del 2014 la Corte ha avuto modo di ribadire che appartiene alla materia “energia”, a comparto concorrente, qualsiasi norma che vieti la realizzazione in zona agricola di impianti alimentati da biomasse, sicché è precluso al legislatore regionale l’«individuazione di criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa», rientrando questi ultimi nei principi generali della materia dettati a livello nazionale, dai quali la disciplina regionale non può discostarsi⁶¹.

Piuttosto raro sembrerebbe, infine, il ricorso, in agricoltura, alla *chiamata in sussidiarietà*. Si può ricordare, a tal proposito, la già citata sentenza n. 339/2007, in cui la Corte utilizza tale

⁵⁸ Come si è detto tali norme erano state ricondotte anche alla tutela dell’ambiente.

⁵⁹ Le disposizioni sull’autorizzazione all’uso della cucina domestica e sul requisito di abitabilità dei locali destinati ad accogliere al massimo dieci ospiti, sono ritenute incostituzionali, infatti, non perché relative alle materie agricoltura e turismo, bensì in quanto norme di dettaglio nella materia concorrente “tutela della salute”.

⁶⁰ «L’art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 – come pure l’art. 3, primo comma, della precedente legge 5 dicembre 1985, n. 730 (Disciplina dell’agriturismo) – contiene un principio fondamentale, la cui ratio è quella di promuovere l’attività agriturbistica, senza tuttavia consentire edificazioni nuove ed estranee allo svolgimento delle attività agricole in senso stretto, allo scopo di garantire il mantenimento della natura peculiare del territorio e preservarlo così dalla proliferazione di fabbricati sorti in vista soltanto dell’esercizio di attività ricettive in immobili non facenti parte, ab origine, dell’azienda agricola».

⁶¹ Per un commento alla sentenza si rimanda a BOLOGNINI S., *L’ubicazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zona agricola e il necesse est della Corte costituzionale, fra reticenze e ipocrisie*, in *Rivista di diritto agrario*, 2014, II, 166-183.

meccanismo per giustificare le norme nazionali che prevedono, «al fine di una maggiore trasparenza e uniformità del rapporto tra domanda e offerta di agriturismo», che «il Ministro delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro delle attività produttive, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» determini «criteri di classificazione omogenei per l'intero territorio nazionale» per le aziende agrituristiche e definisca «le modalità per l'utilizzo, da parte delle Regioni, di parametri di valutazione riconducibili a peculiarità territoriali»⁶². Ricorda, infatti, il giudice costituzionale che «in presenza di un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale». Nel caso in esame, le norme nazionali hanno rispettato le condizioni che, secondo la citata giurisprudenza della Corte, devono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'art. 117 della Costituzione (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005; n. 6/2004; n. 303/2003).

1.4. L'agricoltura come materia di competenza concorrente tra Stati e Unione europea

Prima di procedere all'analisi della normativa regionale in materia d'agricoltura, occorre accennare al fatto che, se l'ampiezza dell'autonomia delle Regioni sul fronte dell'ordinamento interno può essere condizionata dall'incontro con materie di competenze statali, essa fuori dai confini nazionali incrocia il limite, ben più consistente, del diritto dell'Unione europea.

L'"agricoltura" rientra, infatti, tra le materie di competenza concorrente tra Stati membri e Unione europea (art. 4, par. 1, lett. b, TFUE) e pur appartenendo, in linea teorica, ad un duplice livello di governo regolato dal principio di sussidiarietà⁶³, viene a dipendere, in concreto, dallo spazio che il legislatore europeo ha lasciato effettivamente "indisciplinato".

Ecco che allora, l'ingente dimensione dell'intervento comunitario in agricoltura — tale da aver portato la dottrina agraristica precedente al Trattato di Lisbona a considerare l'agricoltura come materia di competenza esclusiva dell'Unione⁶⁴ — condiziona in maniera molto significativa la potestà legislativa nazionale e, quindi, regionale nella materia. La Politica agricola

⁶² Art. 9, comma 2, legge n. 96/2006.

⁶³ Principio in base al quale l'intervento comunitario si giustifica soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale.

⁶⁴ Prima dell'inserimento ad opera del Trattato di Lisbona tra le materie di competenza concorrente, l'agricoltura era stata considerata dalla maggiore dottrina agraristica materia di competenza esclusiva dell'UE, in virtù della formulazione del vecchio art. 32 del Trattato che riservava all'Unione europea "l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli" (cfr., per tutti, GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, IV edizione, Giappichelli, Torino, 2001, 39). In questo senso, tra l'altro, cioè per una riconduzione dell'agricoltura alle competenze esclusive della UE, si erano espressi gli stessi servizi giuridici della Commissione in un documento sul principio di sussidiarietà del 1992 [SEC(92)1990 del 27 ottobre 1992]. Dopo il Trattato di Lisbona, Germanò asseriva che «tenendo conto dei "spazi" della materia dell'agricoltura già occupati dalle normative europee, si nota ancora come da un punto di vista pratico la distinzione fra limiti derivanti dalla competenza esclusiva dell'Unione e limiti collegati al contenuto di una normativa comunitaria concorrente sia, talora, molto tenue»: così GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, cit., 20-21.

comune⁶⁵, infatti, non solo è stata la prima politica comunitaria armonizzata, operativa fin dal 1962 dopo che i sei Paesi fondatori ne avevano adottato i relativi meccanismi nel 1960, ma continua ad essere, al di là dei profondi cambiamenti, una tra le più importanti politiche dell'Unione europea, non solo in ragione del suo peso sul bilancio comunitario, della popolazione agricola interessata e dell'estensione del territorio destinato all'agricoltura, ma anche in ragione dell'alto grado di sovranità che i singoli Stati membri hanno trasferito alla Comunità.

Da sempre, infatti, la Comunità è intervenuta nel settore agricolo con numerosissimi regolamenti e direttive atti a realizzare il mercato "interno", prima, e "unico", poi. E nell'ultimo decennio ha acquistato un peso crescente all'interno della legislazione di fonte europea quello che è stato definito il "diritto regolatorio", vale a dire la componente giuridica delle regole adottate⁶⁶. Questa tendenza, confermata anche nei regolamenti adottati a seguito dell'ultima riforma della PAC⁶⁷, ha accentuato un processo di centralizzazione regolatoria, che si spinge fino all'introduzione di istituti giuridici comuni incidenti anche «in aree privatistiche, fino ad oggi saldamente presidiate dalla disciplina di diritto interno»⁶⁸.

Per comprendere appieno la portata dell'intervento dell'Unione europea occorre considerare, tra l'altro, non solo gli atti direttamente riconducibili alla Politica agricola comune, ma anche tutte le altre normative non propriamente o non solamente agricole, ma che comunque incidono sullo svolgimento dell'attività agricola, come la disciplina della produzione biologica⁶⁹ o la tutela delle denominazioni di origine (DOP, IGP, STG)⁷⁰. In tutti questi casi, tra l'altro, l'Unione europea si è servita dello strumento del regolamento, immediatamente obbligatorio e che crea una disciplina unica per tutti gli Stati.

⁶⁵ La Politica Agricola Comune (PAC), disciplinata dagli artt. 38-44 del TFUE, si articola in due pilastri: *la politica dei prezzi e dei mercati e la politica delle strutture*. La prima finanzia gli aiuti erogati al settore primario sotto forma di pagamenti diretti agli agricoltori e le misure di regolazione dei mercati (OCM) e le regole di spesa e di mercato sono centralizzate e stabilite in maniera uniforme dal legislatore europeo. Diversamente, la politica di sviluppo rurale (regolamento n. 1305/2013) — introdotta come secondo pilastro della PAC con la cosiddetta riforma dell'Agenda 2000 e che sostiene gli investimenti a carattere aziendale nelle aree rurali — vede il coinvolgimento attivo delle Regioni che, per dare attuazione a tale politica, elaborano dei Programmi di Sviluppo Rurale.

⁶⁶ «Il rapporto tra economia e diritto — scrive Albinetti — nella legislazione comunitaria sui mercati agricoli e agroalimentari, è rimasto (...) a lungo squilibrato a favore della prima, riservando alla istituzioni ed agli atti comunitari il concreto governo di questi mercati, attraverso le leve di intervento sui prezzi e sulle quantità, e mantenendo in larga misura alla dimensione nazionale le scelte definitorie e sistematiche. (...) Questo rapporto si è profondamente modificato negli ultimi anni e il *diritto* in senso proprio, il *diritto regolatorio*, in contrapposizione con il diritto incentivante (...), ha acquistato un peso crescente all'interno della legislazione di fonte europea ...»: cfr. ALBINETTI F., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, seconda edizione, Utet giuridica, 2015, 147.

⁶⁷ Regolamenti n. 1305/2013 sullo sviluppo rurale; n. 1306/2013 sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della politica agricola comune; n. 1307/2013 sui pagamenti diretti; n. 1308/2013 sulla OCM unica).

⁶⁸ Così ALBINETTI F., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., 150.

⁶⁹ Regolamento (UE) n. 2018/848 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici.

⁷⁰ Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

1.5. L'agricoltura nelle leggi regionali

Alla luce di quel che si è detto, l'analisi della normativa regionale in agricoltura è, ora, utile per comprendere l'estensione dei contenuti sostanziali della materia stessa.

Proprio perché molto ricca, non è possibile in questa sede dare conto di tutta la legislazione regionale prodotta in materia; ma, tralasciando le leggi che ne disciplinano i settori e gli aspetti più "tradizionali"⁷¹, basterà, qui, evidenziare la presenza di quelle che possono essere definite le tendenze più recenti della legislazione regionale, esemplificative di quel «processo di progressiva complessità ed ampiezza»⁷² che l'agricoltura ha conosciuto negli ultimi decenni.

Un primo importante gruppo di norme è quello relativo alla tutela e alla valorizzazione delle risorse agricole e, in primo luogo, della terra. Negli ultimi anni è molto cresciuta, anche a livello regionale, la consapevolezza dell'importanza di *tutelare il suolo agricolo dall'abbandono* e favorirne l'accesso da parte di giovani imprenditori. Lo dimostrano i numerosi interventi legislativi che impegnano le Regioni ad avviare processi di ricomposizione e riordino fondiario, nonché di recupero produttivo dei terreni abbandonati, incolti o sottoutilizzati anche attraverso la costituzione di "banche della terra"⁷³, inventari dei terreni e aziende agricole di proprietà pubblica e privata disponibili per operazioni di affitto, concessione, compravendita, nonché dei terreni incolti, abbandonati o non sufficientemente coltivati, individuati tramite censimento comunale.

Con lo stesso spirito di proteggere il suolo dagli effetti dell'abbandono delle attività agricole sembrerebbero emanate anche le due leggi di Abruzzo e Marche⁷⁴ sul riconoscimento dell'agricoltore come "custode dell'ambiente e del territorio" e che gli attribuiscono importanti compiti di mantenimento e valorizzazione della tradizione agricola locale⁷⁵; e la legge

⁷¹ Per una ricognizione della legislazione regionale prodotta annualmente si rimanda ai Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea della Camera dei Deputati (Osservatorio sulla legislazione) e, in particolare, al Tomo I del volume secondo curato dall'ISSIRFA-CNR su "Tendenze e problemi della legislazione regionale", www.issirfa.cnr.it/rapporto-camera.html

⁷² Così ADORNATO F., *Agricoltura "plurale" e poteri regionali*, cit., 69.

⁷³ L.r. n. 80/2012 della Toscana; L.r. n. 26/2014 del Veneto; L.r. n. 26/2014 della Puglia, come modificata dalla n. 15/2017; L.r. n. 16/2014 del Molise; L.r. n. 30/2014 della Lombardia; L.r. n. 12/2015 (artt. 198 e ss.) dell'Umbria; L.r. n. 4/2014 della Liguria (art. 6); L.r. n. 11/2015 delle Marche; L.r. n. 26/2015 dell'Abruzzo; L.r. n. 5/2014 (art. 11) della Sicilia; L.r. n. 31/2017 della Calabria; L.r. n. 36/2017 della Basilicata; L.r. n. 10/2017 (art. 1, commi 63-65); L.r. n. 12/2016 del Lazio; L.r. n. 1/2019 (artt. 74-77) del Piemonte; L.p. n. 15/2015 della Prov. di Trento.

⁷⁴ Leggi n. 34/2015 dell'Abruzzo e n. 6/2015 delle Marche.

⁷⁵ Come, per esempio, la manutenzione del territorio attraverso attività di sistemazione per la salvaguardia del paesaggio agrario e forestale; la cura e il mantenimento dell'assetto idraulico e idrogeologico; la salvaguardia della biodiversità rurale; l'allevamento e la coltivazione di razze e varietà locali; la conservazione di formazioni vegetali e arboree monumentali, ecc. In tema di tutela delle risorse agricole, si ricordano, tra l'altro, anche le numerose leggi in favore della tutela delle risorse genetiche autoctone da impiegare per scopi agricoli e alimentari (per esempio, le L.r.: n. 15/2000 del Lazio; n. 25/2001 dell'Umbria; n. 11/2002 del Friuli Venezia Giulia; n. 12/2003 delle Marche; n. 64/2004 della Toscana; n. 26/2008 della Basilicata; n. 1/2008 dell'Emilia-Romagna). La legge di ratifica del Trattato FAO 2001 sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura aveva, infatti, delegato le Regioni all'attuazione ed all'esecuzione delle norme in esso contenute. Alcune Regioni, tuttavia, avevano provveduto ad introdurre una disciplina diretta alla tutela di tali risorse prima della ratifica del Trattato. Un rinnovato interesse nei confronti di tale problematica è stato suscitato dall'approvazione, nel 2012, delle "linee guida nazionali per la

piemontese sulle associazioni fondiarie⁷⁶ che ha l'intento di recuperare, attraverso la gestione associata dei terreni, la produttività delle proprietà frammentate e dei terreni incolti o abbandonati⁷⁷.

Un altro importante filone normativo di recente origine è senz'altro quello che ha puntato alla valorizzazione delle potenzialità multifunzionali dell'agricoltura, vale a dire ai ruoli complementari che l'agricoltura può svolgere all'interno della società, in aggiunta al suo primario ruolo di produttore di cibo. Il riferimento è, innanzitutto, alla disciplina dell'*agricoltura sociale*, attività che associa alla produzione di beni agroalimentari il soddisfacimento di "bisogni sociali" attraverso l'offerta di servizi come la riabilitazione e il recupero di soggetti svantaggiati, l'inserimento lavorativo e le attività didattiche. Le numerose esperienze diffuse sul territorio nazionale hanno, infatti, innescato un processo normativo a livello regionale che ha portato numerose Regioni all'approvazione di un quadro giuridico di riferimento⁷⁸. Pur nelle differenze riscontrabili tra Regione e Regione, fondamentalmente le normative attribuiscono agli enti locali il compito di promuovere percorsi e corsi di formazione e aggiornamento professionale per lo svolgimento delle attività e dei servizi dell'agricoltura sociale e di promuovere azioni di valorizzazione e sostegno dell'attività, favorendo, per esempio, l'affidamento di beni regionali alle aziende agricole coinvolte nelle attività sociali o garantendo ad esse la priorità nell'ambito di graduatorie e bandi.

Spesso associata alla disciplina dell'agricoltura sociale è quella della *fattoria didattica*, intendendosi l'azienda agricola che ospita e svolge attività didattiche e divulgative a favore delle scuole e dei cittadini con l'obiettivo di favorire nelle nuove generazioni non solo la conoscenza del mondo agricolo regionale, dei suoi prodotti tipici e dei metodi di coltivazione ed allevamento, ma anche l'interesse per l'ambiente rurale e i suoi valori culturali, nonché un più corretto stile alimentare e di vita⁷⁹.

Possono appartenere al filone della valorizzazione dell'agricoltura multifunzionale anche quelle leggi regionali che disciplinano settori agricoli anche tradizionali, come l'apicoltura, l'olivicoltura o la vivaistica, ma in maniera nuova, vale a dire potenziandone le capacità di

conservazione in-situ, on-farm ed ex-situ, della biodiversità vegetale, animale e microbica di interesse agrario". Sono successive alle linee guida e ne tengono conto, infatti, le più recenti leggi regionali (nn. 19/2013 della Sicilia, 39/2013 della Puglia e 16/2014 della Sardegna).

⁷⁶ Piemonte, l.r. n. 21/2016.

⁷⁷ Sull'associazionismo fondiario sono intervenute anche il Friuli-Venezia Giulia (art. 86 bis, l.r. n. 9/2007, aggiunto dalla l.r. n. 28/2017) e la Lombardia (l.r. n. 9/2019 che ha inserito nel TU sull'agricoltura, l.r. n. 31/2008, un capo dedicato appunto alle associazioni fondiarie).

⁷⁸ Calabria l.r. n. 14/2009; Abruzzo l.r. n. 18/2011; Campania l.r. n. 5/2012; Emilia-Romagna l.r. n. 4/2009; Friuli-Venezia Giulia l.r., n. 18/2004 (Art. 23); Liguria l.r. n. 36/2013; Lombardia l.r., n. 35/2017; Marche l.r. n. 21/2011; Molise l.r. n. 5/2014; Toscana l.r. n. 24/2010; Umbria l.r. n. 12/2015; Veneto l.r. n. 14/2013; Sardegna l.r. n. 11/2015; Provincia di Trento l.p. n. 1/2015; Lombardia l.r. n. 35/2017; Puglia l.r. n. 9/2018; Basilicata l.r. n. 53/2018. Nel 2015 è stata approvata anche una legge statale in materia, la legge n. 141/2015 "Disposizioni in materia di agricoltura sociale".

⁷⁹ Cfr., per esempio, la l.r. n. 35/2013 del Veneto; la l.r. n. 4872013 dell'Abruzzo; la l.r. n. 16/2014 dell'Umbria; la l.r. n. 4/2014 della Toscana; la l.r. n. 11/2015 della Sardegna; la l.p. n. 1/2015 della Provincia di Trento. In tema, invece, di boschi didattici, la l.r. n. 40/2012 della Puglia.

produrre anche “servizi ambientali” in favore dell’intera collettività. In altre parole, sembra che l’attenzione all’aspetto della gestione sostenibile e multifunzionale delle risorse, un tempo prerogativa delle leggi in materia forestale, sia sempre più forte anche in provvedimenti orientati allo sviluppo e al sostegno di attività produttive agricole⁸⁰.

Le Regioni hanno poi tentato, sia pure con una certa fatica, di inserirsi negli esigui spazi lasciati dal legislatore europeo, per valorizzare le proprie produzioni agroalimentari tipiche e di qualità. Vanno in questa direzione le leggi regionali istitutive di marchi regionali di qualità⁸¹ con cui si è dato vita a sistemi di qualità aperti a tutti gli imprenditori che operano nel mercato europeo, che attestano la presenza, nei prodotti certificati, di determinati requisiti o caratteri qualitativi, spesso relativi a modalità di produzione più rispettose dell’ambiente. Alcuni di essi trasmettono, oltre al messaggio principale che deve rimanere l’indicazione della qualità, anche l’indicazione dell’origine come messaggio secondario⁸².

Hanno, invece, come obiettivo la valorizzazione dei prodotti locali ottenuti da filiera corta, le numerose leggi regionali sui cosiddetti prodotti “a chilometri zero”⁸³. Anche in questo caso,

⁸⁰ Cfr., per esempio, la l.r. n. 41/2012 della Toscana a sostegno dell’attività vivaistica; le l.r. n. 48/2012 della Calabria e n. 24/2015 della Basilicata sul patrimonio olivicolo regionale; la l.r. n. 19/2015 della Sardegna sull’apicoltura. Risponde, invece, contemporaneamente a più bisogni espressi dalla collettività la l.r. n. 18/2015 della Lombardia sugli orti *didattici*, sociali periurbani, urbani e collettivi, con cui la Regione ne promuove la realizzazione per diffondere la cultura del verde e dell’agricoltura, sensibilizzare l’opinione pubblica sull’importanza di un’alimentazione sana ed equilibrata, divulgare tecniche di agricoltura sostenibile, riqualificare aree abbandonate, favorire l’aggregazione sociale, nonché lo sviluppo di piccole autosufficienze alimentari per le famiglie.

⁸¹ Cfr. per esempio: l.r. n. 28/1999 dell’Emilia Romagna (“Valorizzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche rispettose dell’ambiente e della salute dei consumatori”); l.r. n. 12/1999 della Toscana (“Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche di produzione integrata e tutela contro la pubblicità ingannevole”); l.r. n. 12/2001 della Regione Veneto (“Tutela e valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità”); l.r. n. 21/2002 del Friuli-Venezia Giulia (“Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari di qualità”); l.r. n. 23/2003 delle Marche (“Interventi per il sostegno dei sistemi di certificazione della qualità e della tracciabilità delle produzioni agricole ed agroalimentari”); l.p. della Prov. di Bolzano n. 12/2005 (“Misure per garantire la qualità nel settore dei prodotti alimentari e adozione del «marchio di qualità con indicazione di origine»”); l.r. n. 6/2012 dell’Abruzzo (“Qualità controllata dalla Regione Abruzzo”); l.r. n. 16/2014 della Sardegna che contiene, tra le altre cose, la disciplina del marchio collettivo di qualità agroalimentare garantito dalla Regione. Cfr., sul tema, TRAPÈ L., *I segni del territorio. profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012; LOSAVIO C., *Marchi regionali di qualità e origine per la tutela e la valorizzazione dei prodotti agroalimentari*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2015; CANFORA, *I marchi regionali di qualità e la correttezza dell’informazione dei consumatori: libera circolazione delle merci vs. tutela dell’agricoltura locale?*, in *Rivista diritto agrario*, I, 2013, 155-156.

⁸² Cfr., in merito, CANFORA, cit., 154; TRAPÈ, cit., 83 e ss.

⁸³ Cfr., ad esempio: l.r. n. 29/2008 della Calabria “Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a «chilometri zero»”; l.r. n. 42/2010 dell’Abruzzo “Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a chilometri zero”; l.r. n. 5/2010 del Molise “Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli stagionali e di qualità”; l.r. n. 12/2012 della Basilicata “Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero”; l.r. n. 1/2011 dell’Umbria “Norme per il sostegno dei gruppi d’acquisto solidale e popolare (GASP) e per la promozione dei prodotti agroalimentari a chilometri zero, da filiera corta e di qualità”; l.r. n. 1/2010 della Sardegna “Norme per la promozione della qualità dei prodotti della Sardegna, della concorrenza e della tutela ambientale e modifiche alla legge regionale 23 giugno 1998, n. 18, Nuove norme per l’esercizio dell’agriturismo e del turismo rurale”; l.r. n. 14/2013 della Lombardia “Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) concernente i mercati rurali e la promozione dei prodotti locali”; l.r. n. 43/2012 della Puglia “Norme per il sostegno

le possibili frizioni con il diritto comunitario, derivanti da problemi di compatibilità con le regole comunitarie della concorrenza⁸⁴, hanno spinto i legislatori regionali a sostituire il riferimento ai prodotti di origine geografica regionale come era stato in una prima fase, con quello ai prodotti a chilometri zero⁸⁵. Si tratta, in generale, di leggi che puntano a sostenere la vendita e il consumo di tale categoria di prodotti accordando loro, tra le altre cose, una priorità nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici.

1.6. Considerazioni conclusive

I diversi fronti su cui si indirizza la legislazione regionale sembrerebbero dimostrare che, pur in presenza del forte intervento comunitario, le Regioni abbiano saputo trovare il loro spazio d'intervento e che, anzi, abbiano mantenuto negli anni un ruolo importante nella regolazione del settore. Se questo ruolo sia stato facilitato o meno dal passaggio di competenza del 2001, da concorrente a residuale, non è facile a dirsi. Le Regioni, infatti, in agricoltura hanno maturato

dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità"; l.p. n. 8/2010 della Prov. di Bolzano "Norme per la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari di prossimità e per l'educazione alimentare e il consumo consapevole"; l.p. n. 13/2009 della Prov. di Trento "Norme per la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a basso impatto ambientale e per l'educazione alimentare e il consumo consapevole"; l.r. n. 19/2012 della Liguria "Valorizzazione dei prodotti agricoli provenienti da filiera corta..."; l.r. n. 14/2016 del Lazio "Disposizioni per valorizzare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli e alimentari di qualità provenienti da filiera corta"; l.r. n. 16/2018 della Puglia "Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a chilometro zero e in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli", ecc.; sul tema cfr. LOSAVIO C., *I prodotti agricoli "a chilometri zero" nelle leggi regionali*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2011, n. 3, 93-107.

⁸⁴ La Regione in quanto soggetto pubblico non può sostenere e privilegiare i prodotti di origine regionale, perché ciò risulterebbe come una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa alle importazioni, in grado di ostacolare o falsare la concorrenza.

⁸⁵ Il ricorso all'espressione "a chilometri zero" o simili per identificare i prodotti dell'economia locale, fatti pervenire al consumatore con il minor numero possibile di passaggi, e di chilometri percorsi, e pertanto a basso impatto ambientale, permette di qualificare i prodotti in base a requisiti diversi dall'origine territoriale e poco importa se i prodotti identificati da tali categorie spesso vengano, in concreto, a coincidere. Cfr. sul punto LOSAVIO C., *I prodotti agricoli "a chilometri zero" nelle leggi regionali*, cit., 99-101. Cfr., per esempio, le l.r. n. 22 e 43 del 2012 con cui la Calabria è intervenuta a modificare la l.r. n. 29/2008 volta ad "orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli regionali anche a chilometri zero" per eliminarvi, a seguito dei rilievi di incostituzionalità mossi dal Governo, tutti i riferimenti espressi all'origine "regionale" dei prodotti, fin dal titolo stesso del provvedimento. Strada simile ha percorso anche la Puglia che, a seguito della sentenza n. 292/2013 della Corte costituzionale (su cui cfr. *supra*), ha dovuto modificare, con la l.r. n. 26/2013, la definizione di "prodotti agroalimentari a chilometri zero" contenuta nella originaria l.r. n. 43/2012, per eliminarvi l'inciso «[...] e comunque i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale». Il riferimento all'origine "regionale" dei prodotti rimane, invece, in alcune normative; si vedano, per esempio, la l.r. n. 4/2010 del Friuli Venezia Giulia "Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali"; la l.r. n. 12/2009 del Lazio "Disposizioni per sostenere il consumo dei prodotti provenienti dalle aziende agricole ubicate nel territorio regionale"; la l.r. n. 16/2009 delle Marche "Norme a sostegno del consumo dei prodotti di origine regionale"; la l.r. n. 42/2010 dell'Abruzzo "Norme per orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli a chilometri zero" che, pur non facendone menzione nel titolo, definisce nel testo i prodotti a chilometri zero come quelli «ottenuti e trasformati sul territorio della Regione Abruzzo [...]».

una tradizione di forte decentramento fin dagli anni '70⁸⁶ e che anche prima della riforma del 2001 l'agricoltura era uno dei campi materiali in cui avevano prodotto più leggi.

Tuttavia, alcune considerazioni spingerebbero nel verso di dare risposta positiva all'interrogativo sopra riferito. Alcune leggi regionali dell'ultimo quindicennio, infatti, sono state emanate in risposta ad esigenze e bisogni nuovi espressi dalle collettività di riferimento — si pensi alla crescente richiesta di prodotti locali sul mercato o alla necessità di contrastare l'abbandono dei terreni agricoli e allo stesso tempo d'incoraggiare l'accesso dei giovani all'agricoltura —, anche creando una cornice giuridica a situazioni già esistenti, ma sprovviste di una disciplina di riferimento. Ebbene, per far fronte a queste ed altre situazioni, le Regioni non hanno dovuto aspettare i tempi della legislazione statale di cornice, né desumere da quella eventualmente vigente i principi fondamentali, ma, al contrario, la loro disciplina ha spesso anticipato una convergente normativa nazionale che così è intervenuta, solo in un secondo momento, per esigenze di armonizzazione, coordinamento e di disciplina degli aspetti di stretta competenza statale⁸⁷. Le leggi regionali hanno, cioè, funzionato da stimolo e da traino rispetto alla legislazione nazionale.

Anche al di là di ciò, sembra che il mutamento del titolo competenziale in agricoltura da concorrente a residuale, non solo abbia favorito la naturale propensione dell'ente regionale, prossimo al territorio, ad occuparsi dell'attività economica che più d'ogni altra al territorio è legata⁸⁸, ma abbia anche “assecondato” un cambiamento innescato dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dalle politiche in quella sede adottate. La creazione e lo sviluppo della già

⁸⁶ Il processo di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca ebbe avvio con il d.P.R. n. 11/1972 (cd “prima regionalizzazione”), proseguì con il d.P.R. n. 616/1977, che definì in maniera organica l'attribuzione di funzioni alle Regioni, e culminò con il dlgs n. 143/1997 che conferì alle Regioni tutte le funzioni e i compiti svolti dallo Stato relativi alle materie agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione. Sul trasferimento di funzioni in agricoltura si rimanda a D'ANIELLO E, DESIDERI C., SERRANI D., *Governo dell'agricoltura e ruolo delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1978; DESIDERI C., *L'amministrazione dell'agricoltura (1910-1980)*, Officina edizioni, 1981, 236 ess.; FIORITTO A., *L'agricoltura*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*. Diritto amministrativo speciale; tomo quarto “La disciplina dell'economia”, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2003, 3180 e ss.

⁸⁷ Ciò è avvenuto, per esempio, nel caso dell'agricoltura sociale: le numerose leggi regionali prodotte a partire dal 2008 hanno portato, nel 2015, all'approvazione della legge n. 141/2015 “Disposizioni in materia di agricoltura sociale”. Anche la legge n. 194/2015 “Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare” è arrivata dopo l'approvazione di moltissime leggi regionali in merito a partire dagli anni 2000. D'ispirazione regionale sembra essere anche la proposta di legge relativa alla valorizzazione e promozione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta, a chilometro zero o utile (C 183 del 17 ottobre 2018), attualmente all'esame della Camera. Si ricorda, inoltre, che la legge n. 154/2016 “Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale” ha istituito presso l'ISMEA la banca delle terre agricole, il cui funzionamento rispecchia quello delle banche regionali della terra (nei confronti di tale disposizione, perché invasiva delle competenze regionali in agricoltura, sovrapponendosi alla disciplina regionale sulla banca della terra, ha presentato ricorso alla Corte costituzionale la Regione Veneto, ma la Corte, con sentenza n. 139/2018, ha dichiarato che non esiste sovrapposizione regolatoria tra le due discipline, perché la disposizione nazionale si limita a dar vita ad una mappatura che consenta ai soggetti che cercano terreni da poter coltivare di «accedere agevolmente ad una banca di dati di portata nazionale», «mentre la gestione amministrativo-civile rimane alla Regione»).

⁸⁸ Le Regioni, infatti, fin dalla loro nascita sono divenute “protagoniste” del settore, anche se il completo trasferimento delle funzioni dallo Stato si è avuto solo vent'anni dopo. Cfr. FIORITTO A., *L'agricoltura*, cit., 3180.

ricordata Politica agricola comune, infatti, se per un verso, con la progressiva centralizzazione delle regole in materia di prezzi e di mercato, ha esautorato gli Stati dal prendere decisioni rilevanti in merito, per l'altro, con la politica dello sviluppo rurale, ha potenziato la territorializzazione dell'intervento pubblico e coinvolto direttamente le Regioni nella programmazione e nella gestione delle risorse per gli investimenti in agricoltura.

Questo duplice livello di governo dell'agricoltura, europeo e regionale, parrebbe aver trovato, nel sistema italiano, una discreta stabilità. Dopo un forte contenzioso tra Stato e Regioni che ha caratterizzato la materia agricoltura fin dalla seconda metà degli anni '70, infatti, sembrerebbe che il completo trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e il successivo mutamento del titolo competenziale abbiano favorito un equilibrio tra il livello nazionale e regionale⁸⁹.

2. Pesca

2.1. I confini della materia “pesca”

Come si è accennato nell'introduzione, con la sentenza n. 213 del 2006 la Corte costituzionale riconobbe la pesca, in quanto materia “innominata”, «materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.»⁹⁰.

Nella stessa occasione, essa ebbe anche modo di chiarire come, in linea con lo sviluppo legislativo, andasse superata la bipartizione tra “pesca marittima” e “pesca nelle acque interne” — fatta propria dalla Costituzione del 1948 — quale criterio per definire l'ambito della competenza legislativa e amministrativa dello Stato e delle Regioni⁹¹. Infatti, al di là degli

⁸⁹ Scarso è il numero di questioni di legittimità promosse dal Governo nei confronti delle leggi regionali e dalle Regioni nei confronti di provvedimenti nazionali; cfr. la banca dati del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativa alle leggi regionali esaminate ed impugnate di fronte alla Corte costituzionale www.affariregionali.it/banche-dati/leggi-regionali/ e la sezione ricorsi della banca dati della Corte costituzionale www.cortecostituzionale.it/action/Ricorsi.do. Si ricorda, inoltre, che nelle bozze di intesa tra il Governo e l'Emilia-Romagna in merito all'attuazione dell'art. 116, terzo comma Cost., del luglio 2019, non sono state accettate tutte le proposte della Regione in materia d'agricoltura: essa aveva ipotizzato l'attribuzione alla Regione delle funzioni di pagamento dei contributi comunitari destinati alle imprese agricole, di competenze amministrative in ordine alla ricerca nel settore agricolo e in ordine al rilascio delle garanzie finanziarie a favore delle imprese agricole. Sono, invece, state accettate le proposte, avanzate dal Veneto e dalla Lombardia, nelle rispettive intese sempre del luglio 2019, in merito ai prodotti biologici e, in particolare, all'attribuzione alle Regioni della responsabilità del controllo e dell'applicazione della normativa sull'agricoltura biologica nei rispettivi territori regionali. Per la verità, si tratta, anche per queste Regioni, di un accoglimento parziale rispetto alle proposte più ampie formulate dalle Regioni: il Veneto aveva richiesto la competenza a definire l'intera normativa in materia; la Lombardia avrebbe voluto intervenire autonomamente nella repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari e nello svolgimento dei controlli di qualità sui prodotti ortofrutticoli, potendo anche esercitare poteri sanzionatori. Cfr. PALLANTE F., *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 2019.

⁹⁰ Per un commento alla sentenza si veda COSTATO L., *Il tormentone dell'art. 117 della Costituzione, la pesca e l'agricoltura*, cit. 71-76.

⁹¹ Il testo originario dell'art. 117 Cost. attribuiva alla potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario la competenza in materia di “pesca nelle acque interne”, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello

ambienti in cui è esercitata, siano essi «marini o salmastri o di acqua dolce», la pesca è l'attività economica organizzata⁹² diretta alla ricerca di organismi acquatici viventi, alla cala, alla posa, al traino e al recupero di un attrezzo da pesca, al trasferimento a bordo delle catture, al trasbordo, alla conservazione a bordo, alla trasformazione a bordo, al trasferimento, alla messa in gabbia, all'ingrasso e allo sbarco di pesci e prodotti della pesca (decreto legislativo n. 4/2012⁹³, art. 2)⁹⁴.

La definizione di pesca accolta dal nostro ordinamento ripropone, a livello nazionale, quella offerta dal legislatore comunitario nel Regolamento n. 1380/2013 relativo alla politica comune della pesca⁹⁵. Nel rintracciare i confini della materia, infatti, occorre considerare che il settore della pesca è stato profondamente inciso dalle regole comunitarie⁹⁶, volte fondamentalmente a

Stato, sempreché le norme stesse non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. Per le Regioni a statuto speciale, invece, si era avuta l'attribuzione alle medesime (e alle Province autonome di Trento e di Bolzano) delle funzioni legislative ed amministrative relative non solo alla "pesca nelle acque interne", ma anche alla "pesca marittima", ad eccezione, per quest'ultima, delle Regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige per evidenti ragioni di ordine geografico. «Il richiamo per le Regioni ad autonomia speciale del termine "pesca", senza ulteriori specificazioni (...), ha fatto ritenere, fondatamente, che le competenze delle Regioni a statuto speciale, che hanno sbocco sul mare, fossero più ampie di quelle delle Regioni a statuto ordinario, aventi la medesima caratteristica, come attribuite dagli artt. 117 e 118 Cost., nei rispettivi testi originari», così sentenza Corte cost. n. 288/2013. Sul trasferimento della competenza amministrative alle Regioni in materia di pesca si rimanda a LACAVALLO C., *La pesca*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*. Diritto amministrativo speciale; tomo quarto "La disciplina dell'economia", seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2003, 3283-3284 e 3298-3296.

⁹² Dalla pesca come attività professionale rimane distinta la "pesca non professionale" o "pesca sportiva", vale a dire l'attività di pesca che sfrutta le risorse acquatiche viventi a fini ricreativi o sportivi.

⁹³ "Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96".

⁹⁴ Qualche dubbio sull'appartenenza o meno alla materia "pesca" sorge per l'acquacoltura, «l'attività economica organizzata, esercitata professionalmente, diretta all'allevamento o alla coltura di organismi acquatici attraverso la cura e lo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, in acque dolci, salmastre o marine» (art. 3, d.lgs. n. 4/2012). Proprio perché non volta alla cattura, ma all'allevamento di pesci, essa è stata sempre ritenuta appartenente alla materia agricoltura (art. 2135 c.c.). Per il decreto legislativo n. 228/2001, l'acquacoltore, in quanto allevatore di pesci, era, infatti, di pieno diritto un imprenditore agricolo e sebbene il coevo decreto legislativo n. 226/2001 fosse intitolato all'orientamento della pesca e alla modernizzazione dell'acquacoltura, «come se fossero — entrambe — attività "differenti" da quelle agricole» (oggetto del d.lgs. n. 228), in realtà il contenuto finiva per riguardare solamente l'attività di pesca (così GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, cit. 77). Più recentemente, però, il decreto legislativo n. 4/2012, che di nuovo tratta insieme pesca e acquacoltura, dopo aver disposto che rimane fermo «quanto previsto dall'art. 2135 c.c.», finisce con l'affermare l'equiparazione tra imprenditore ittico e acquacoltore (art. 4, comma 3). Sebbene la dottrina più autorevole ritenga che «non si possa sostenere che l'allevamento dei pesci abbia perso la sua caratterizzazione di impresa agricola ex art. 2135 c.c.» e che il fatto che l'acquacoltore sia considerato imprenditore ittico altro non voglia significare che «l'estensione, all'acquacoltore, dell'applicazione anche — cioè oltre le disposizioni relative all'imprenditore agricolo — delle disposizioni più favorevoli che eventualmente fossero previste per il settore della pesca» in virtù dello stesso d.lgs. n. 4/2012 (cfr. GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, cit., 77-78), non si può sottacere che in senso contrario si è espressa la Corte costituzionale, quando, con la sentenza n. 233 del 2009, ha affermato che la «molluschicoltura [dovesse] essere ascritta all'ambito materiale della pesca» e che la sua disciplina, pertanto dovesse essere «estranea alla materia dell'agricoltura».

⁹⁵ Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca.

⁹⁶ La Politica Comune della Pesca (PCP) nasce nel 1970 quando il Consiglio adottò gli atti per l'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati per i prodotti della pesca e pose in essere una politica strutturale comunitaria relativa alla pesca. Attualmente il regime di pesca disciplinato a livello UE si basa su tre pilastri: la nuova PCP (regolamento (UE) n. 1380/2013); l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e

garantire un uso razionale delle risorse ittiche, con conseguente aumento d'attenzione per gli aspetti di tutela ambientale ad essa connessi⁹⁷ e un forte ridimensionamento del ruolo delle normative nazionali⁹⁸.

Il particolare rapporto tra l'attività ittica e l'ambiente — riassumibile nella constatazione che «le risorse alieutiche sono sì rinnovabili, ma anche esauribili e pertanto vanno gestite adattando il tasso di prelievo alla loro capacità di rinnovarsi»⁹⁹ — si è tradotto, sul piano normativo, in una serie di regole, nazionali¹⁰⁰ ma, soprattutto, d'origine europea, che operano come limiti in capo agli operatori del settore e il cui rispetto dovrebbe garantire il mantenimento di questo delicato equilibrio ambientale.

2.2. La giurisprudenza costituzionale in materia di pesca e le interferenze statali

Già in quella prima sentenza - la n. 213/2006 con cui fu riconosciuta la residualità della materia “pesca”, la Corte costituzionale si preoccupò di precisare che su tale materia «per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislativa ed amministrativa». «Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme». «Per quegli aspetti — aggiunge la Corte — pur riconducibili in qualche modo all'attività di pesca, che sono connessi a materia di competenza ripartita tra Stato e Regioni (tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi». Ovviamente,

dell'acquacoltura (regolamento (UE) n. 1379/2013); il nuovo Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) (regolamento (UE) n. 508/2014).

⁹⁷ I primi interventi comunitari degli anni '70 si ispiravano al principio produttivistico e al raggiungimento dell'autosufficienza alimentare; ben presto, però, esigenze di tutela dell'ambiente sono prevalse rendendo la gestione sostenibile del settore ittico l'oggetto della Politica Comunitaria della Pesca. Cfr. BRUNO F., *L'impresa ittica*, cit., 91.

⁹⁸ L'originario regime giuridico nazionale della pesca (RD n. 1604/1931) sanciva il principio di libertà del diritto di pesca per tutti i cittadini e qualificava le risorse ittiche come *res nullius*; cfr. LACAVA C., *La pesca*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*. Diritto amministrativo speciale; tomo quarto “La disciplina dell'economia”, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2003, 3281.

⁹⁹ Così BRUNO F., *op. cit.*, 11.

¹⁰⁰ A livello nazionale la legge n. 41/1982 (“Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima”) aveva introdotto, con la previsione di un Piano nazionale, una gestione programmata e controllata dell'attività di pesca, allo scopo di promuovere lo sfruttamento razionale e la valorizzazione delle risorse biologiche del mare, attraverso lo sviluppo equilibrato dell'attività considerata. Successivamente, il decreto legislativo n. 226/2001 (“Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”), assumeva nella sfera dei principi della sostenibilità e delle responsabilità verso l'ambiente e verso i consumatori, le finalità di sviluppo economico, gestione razionale e valorizzazione delle risorse biologiche del mare.

l'intreccio delle competenze dovrà essere analizzato caso per caso e "risolto" facendo ricorso al principio di prevalenza e a quello della leale collaborazione.

Ebbene, sin da questa sentenza, la Corte, prescindendo dalle disposizioni oggetto del giudizio, e, dunque in maniera piuttosto singolare, ammette una generale e aprioristica "possibilità d'interferenza"¹⁰¹ tra la materia pesca, di competenza residuale, ed altre materie di competenza concorrente. L'intreccio di materie a cui fa riferimento la Corte non rileva, infatti, nella fattispecie concretamente sottoposta al suo esame¹⁰², ma è come se essa, nel ripercorrere i tratti fondamentali della materia e nell'affermarne l'appartenenza alla competenza residuale, avvertisse il bisogno di segnalare fin da subito la sua naturale esposizione all'erosione da parte di competenze statali.

Tale ragionamento viene esplicitamente richiamato dalla Corte nella successiva sentenza n. 81/2007, sebbene anche in tale occasione le disposizioni regionali impugnate¹⁰³ — relative alla disciplina delle licenze di pesca e delle misure di sostenibilità; alla determinazione dei criteri di organizzazione dei distretti di pesca e acquacoltura; alla pesca per fini scientifici — siano ritenute dalla Corte legittime¹⁰⁴.

In tale occasione, infatti, la Corte ha ritenuto che, sebbene «le disposizioni in esame si intreccino con competenze statali, connesse principalmente, ma non esclusivamente, alla tutela dell'ecosistema» e «possano ritenersi sussistenti ragioni di unitarietà ed uniformità ordinamentali tali da richiedere — in ipotesi — l'allocazione a livello statale delle funzioni amministrative in materia o la previsione di meccanismi di attuazione del (...) principio di leale collaborazione», tali esigenze e ragioni risultano non incise dalla normativa regionale impugnata e che essa, pertanto, non è costituzionalmente illegittima.

¹⁰¹ Cfr. TURTURRO, *La «pesca» nel riparto di competenze legislative tra primo e secondo regionalismo ...*, in *federalismi.it*, n. 18/2016, 27: «l'intreccio di materie viene affermato dalla Corte in via aprioristica e generale, a prescindere cioè dalla disposizione oggetto del giudizio nel caso concreto». Come è stato osservato, è come se «ontologicamente la materia pesca si prestasse all'intreccio delle competenze statali e regionali», così PARISI S., *Potestà residuale e «neutralizzazione» della Riforma del Titolo V*, in AA.Vv., *Scritti in onore di M. Scudiero*, Napoli, 2008, 1607.

¹⁰² In quell'occasione la Corte ha ritenuto costituzionalmente legittime alcune norme regionali relative ai distretti di pesca (l.r. delle Marche n. 11/2004 "Norme in materia di pesca marittima e acquacoltura"). In particolare, la Corte ritiene non fondata la questione di costituzionalità sollevata perché la disposizione marchigiana che stabiliva che il piano regionale per la pesca e l'acquacoltura dovesse contenere, tra l'altro, «l'articolazione territoriale dei distretti di pesca, intesi non come confine ma come regolamentazione dell'attività di pesca-produzione in forza di regole obbligatorie per tutti coloro che vi operano», operando nell'ambito della pianificazione regionale, «non si sovrappone alle competenze statali» e non interferisce con la sua potestà esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.

¹⁰³ Il giudizio di legittimità costituzionale, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, ha avuto ad oggetto varie disposizioni della legge della Regione Toscana n. 66/2005, ("Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura"). Cfr. TURTURRO A., *La «pesca» nel riparto di competenze legislative tra primo e secondo regionalismo*, cit., 20.

¹⁰⁴ La Corte ritiene che il primo gruppo di norme regionali impugnate assicurino il coordinamento tra funzioni regionali e funzioni statali e non siano, dunque, confliggenti «con il riparto di competenza in materia di licenza di pesca quale desumibile dal novellato Titolo V della parte seconda della Costituzione». Quanto al secondo gruppo di norme regionali, la Corte ritiene che esse non si sovrappongano alle competenze statali né interferiscano con le potestà legislative esclusive dello Stato. quanto, infine, al terzo, il ricorso viene giudicato inammissibile a causa della mancanza di elementi argomentativi.

Per la verità, quel che già si intuisce in questa stessa sentenza¹⁰⁵ e che emerge in maniera netta nelle sentenze successive, è che la vera ingerenza nella materia pesca ad opera dello Stato avviene, non tanto in virtù delle materie di competenza concorrente citate dalla Corte, quanto piuttosto per le esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Così, per esempio, nella sentenza n. 30/2009 la Corte annulla una deliberazione della Giunta regionale del Veneto con la quale la Regione aveva qualificato determinate specie ittiche come "specie para-autoctone", equiparandole alle autoctone, e aveva autorizzato i piani provinciali a prevederne l'immissione, ai fini di pesca, nelle acque di competenza regionale. La Corte ha affermato che «la disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s, della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di disciplina d'uso della risorsa ambientale-faunistica». Lo Stato, nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva «può porre limiti invalicabili di tutela» a cui le Regioni devono adeguarsi, potendo, semmai, prevedere degli standard di tutela più elevati di quelli statali¹⁰⁶. E alle stesse conclusioni arriva la Corte anche nelle sentenze n. 288/2012¹⁰⁷ e n. 98/2017¹⁰⁸, aventi ad oggetto analoghe norme regionali relative all'immissione nei corpi idrici regionali di specie ittiche autoctone e alloctone.

La tendenza espansiva della materia "tutela dell'ambiente" viene confermata anche nella sentenza n. 9/2013¹⁰⁹, in occasione della quale la Corte, pur riconoscendo in capo alla Regione la titolarità della «competenza primaria nella materia della pesca», riconduce l'oggetto del decreto impugnato alla materia "ambiente ed ecosistema" di competenza legislativa esclusiva dello Stato. «Detta competenza — ricorda la Corte richiamando le sue sentenze precedenti n. 278/2012 e n. 378/2007 — «si riferisce all'ambiente ed all'ecosistema in termini generali ed onnicomprensivi», sicché «quando il carattere trasversale della normativa in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali», la prevalenza deve essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella spettante alle Regioni o alle Province autonome, nelle materie di propria competenza trasversalmente intercettate. Anche nel caso in esame, pertanto, secondo la Corte «i profili che incidono sulla disciplina della pesca appaiono strumentali all'obiettivo perseguito, consistente proprio nella salvaguardia dell'ecosistema».

¹⁰⁵ Cfr. punto 11.2 del considerato in diritto.

¹⁰⁶ Nel caso specifico, il d.P.R. n. 357/1997 e, in particolare, il suo art. 12 costituiscono limiti inderogabili alla competenza normativa regionale (cfr. punto 3.3 del considerato in diritto).

¹⁰⁷ Il giudizio di costituzionalità ha riguardato la l.r. n. 11/2003 della Regione Marche ("Norme per l'incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne").

¹⁰⁸ Il giudizio di costituzionalità ha riguardato la l.r. n. 4/2016 del Friuli-Venezia Giulia ("Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico").

¹⁰⁹ Sentenza avente ad oggetto un conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna contro il Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento di un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali sulla cattura del tonno rosso.

2.3. La legislazione regionale in materia di pesca

L'osservazione della legislazione regionale in materia di pesca mostra come gli interventi possano essere suddivisi sostanzialmente in tre gruppi: le leggi di disciplina organica; le leggi sulle attività connesse alla pesca; le leggi di sostegno al settore.

Quanto al primo gruppo, tutte le Regioni hanno adottato una normativa organica sulla pesca¹¹⁰, disciplinando gli aspetti generali dell'attività e, in particolare, la sua pianificazione che si traduce nell'adozione della Carta ittica — che descrive lo stato della fauna ittica esistente e programma gli interventi di gestione per la tutela delle risorse biologiche — e del Piano ittico, strumento che indica i criteri e le metodologie degli interventi di protezione e incremento delle specie acquatiche¹¹¹.

Alcune di queste leggi generali disciplinano anche le attività connesse di pescaturismo e ittiturismo, oggetto, invece, in altre Regioni, di una disciplina separata e specifica. Così, al secondo gruppo di leggi possono essere ascritte tutte quelle normative regionali che si occupano specificamente della valorizzazione della pluriattività dell'impresa ittica¹¹².

¹¹⁰ L.r. n. 44/1985 "Tutela e incremento della fauna ittica nelle acque interne. Norme per l'esercizio della pesca" dell'Abruzzo; n. 20/2009 "Tutela e sviluppo della fauna ittica e regolamentazione della pesca nelle acque pubbliche interne della Basilicata" della Basilicata; n. 29/2001 "Norme per l'esercizio della pesca degli osteitti e per la protezione e l'incremento della fauna nelle acque interne della Regione Calabria" della Calabria; n. 17/2013 "Norme per l'esercizio della pesca, la tutela, la protezione e l'incremento della fauna ittica in tutte le acque interne della Regione Campania" e l.r. n. 22/2014 "Disciplina della pesca marittima e dell'acquicoltura" della Campania; l.r. n. 11/2012 "Norme per la tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico e per la disciplina della pesca, dell'acquicoltura e delle attività connesse nelle acque interne" dell'Emilia-Romagna; l.r. n. 31/2005 "Disposizioni in materia di pesca e acquicoltura" e l.r. n. 43/1988 "Nuove norme in materia di pesca nelle acque interne. Norme integrative e modificative della legge regionale 12 maggio 1971, n. 19 (Norme per la protezione del patrimonio ittico e per l'esercizio della pesca nelle acque interne del Friuli-Venezia Giulia)" del Friuli-Venezia Giulia; l.r. n. 4/2008 "Disposizioni per lo sviluppo sostenibile e la valorizzazione delle attività professionali della pesca e dell'acquicoltura" e l.r. n. 16/1995 "Norme per la tutela del patrimonio ittico e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne del Lazio" del Lazio; l.r. n. 8/2014 "Disciplina della pesca nelle acque interne e norme per la tutela della relativa fauna ittica e dell'ecosistema acquatico" e l.r. n. 50/2009 "Disposizioni regionali per la modernizzazione del settore pesca e acquicoltura" della Liguria; l.r. n. 31/2008 "Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale" della Lombardia; l.r. n. 11/2004 "Norme in materia di pesca marittima e acquicoltura" e l.r. n. 11/2003 "Norme per l'incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne" delle Marche; l.r. n. 7/1998 "Norme per la protezione e l'incremento della fauna ittica e per l'esercizio della pesca nelle acque interne" del Molise; l.r. n. 37/2006 "Norme per la gestione della fauna acquatica, degli ambienti acquatici e regolamentazione della pesca" del Piemonte; l.r. n. 43/2017 "Pianificazione e sviluppo della pesca e dell'acquicoltura regionale" della Puglia; l.r. n. 3/2006 "Disposizioni in materia di pesca" della Sardegna; l.r. n. 26/1987 "Interventi nel settore della pesca" della Sicilia; l.r. n. 66/2005 "Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca professionale e dell'acquicoltura" e l.r. n. 7/2005 "Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne" della Toscana; l.r. n. 15/2008 "Norme per la tutela e lo sviluppo del patrimonio ittico regionale, la salvaguardia degli ecosistemi acquatici, l'esercizio della pesca professionale e sportiva e dell'acquicoltura" dell'Umbria; l.r. n. 34/1976 "Nuovi provvedimenti in materia di pesca e nel funzionamento del Consorzio regionale per la tutela, l'incremento e l'esercizio della pesca in Valle d'Aosta" della Valle d'Aosta; l.r. n. 19/1998 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto" del Veneto.

¹¹¹ Cfr. SERENO G., *op.cit.*, 384.

¹¹² Tra queste, per esempio: l.r. n. 23/2012 "Nuove disposizioni in materia di Pescaturismo e di Ittiturismo e modifica alla l.r. 2 dicembre 2011, n. 40 (Norme per l'organizzazione e il funzionamento del Comitato Regionale Tecnico

Infine, un terzo gruppo di leggi riguarda il sostegno al settore della pesca. Appartengono ad esso quelle leggi regionali che prevedono l'istituzione di un fondo unico per il finanziamento delle politiche della pesca e Conferenze o Commissioni come strumenti permanenti di concertazione sociale ed istituzionale¹¹³.

2.4. Brevi considerazioni conclusive

L'attività di pesca, per la sua stessa natura — per il fatto, cioè, di avere ad oggetto lo sfruttamento di risorse viventi che non si rigenerano naturalmente dopo che sono state sfruttate, ma la cui sopravvivenza dipende dalle modalità con cui sono utilizzate dagli stessi operatori economici — implica il rispetto di rigide regole volte, appunto, alla tutela dell'ambiente in cui si svolge (ma anche alla sopravvivenza delle stesse imprese del settore). Va da sé che l'acquisita consapevolezza da parte dei poteri pubblici della crescente scarsità delle risorse ittiche ha prodotto, nel tempo, una profonda trasformazione della materia pesca, ormai fortemente connotata dall'aspetto ecologico.

Sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regioni ciò si traduce in un'imprescindibile interferenza materiale tra pesca e tutela dell'ambiente, come dimostrano le, per la verità non numerose, sentenze della Corte costituzionale in merito. La ridotta conflittualità tra i due livelli di governo è probabilmente dovuta «alla “comunitarizzazione” della materia»¹¹⁴, al fatto, cioè, che molti degli aspetti del settore ittico sono di competenza dell'Unione europea e disciplinati nell'ambito della Politica Comune della Pesca, sicché, anche quando lo Stato interviene, il provvedimento normativo statale è in attuazione di compiti attribuitigli dall'Unione riguardo, per esempio, la ripartizione delle risorse finanziarie, l'adozione di misure di controllo, la raccolta e la verifica dei dati, ecc.¹¹⁵

D'altro canto, a differenza di quanto avviene in agricoltura, non sembra che le Regioni cerchino di ritagliarsi nuovi ambiti di disciplina¹¹⁶ — per valorizzare, per esempio, funzioni

Amministrativo - Sezione Lavori pubblici) dell'Abruzzo; l.r. n. 15/2009 “Norme per l'esercizio delle attività di pescaturismo e ittaturismo” della Calabria; l.r. n. 22/2014 “Disciplina delle attività di pescaturismo, di ittaturismo e di acquiturismo. Istituzione della Consulta ittica regionale. Modifiche alla legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale)” dell'Emilia-Romagna; l.r. n. 21-11-2007, n. 37 “Disciplina dell'attività agrituristica, del pescaturismo e ittaturismo” della Liguria; l.r. n. 13/2015 “Disciplina del pescaturismo e dell'ittaturismo” della Puglia; l.r. n. 11/2015 “Norme in materia di agriturismo, ittaturismo, pescaturismo, fattoria didattica e sociale e abrogazione della legge regionale n. 18 del 1998” della Sardegna; l.r. n. 28/2012 “Disciplina delle attività turistiche connesse al settore primario” del Veneto; l.r. n. 33/2019 delle Marche “Promozione della multifunzionalità nel settore della pesca marittima e del turismo marittimo”.

¹¹³ Per esempio le l.r. n. 22/2004 dell'Abruzzo “Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica” e n. 27/2008 “Istituzione del Fondo Unico per la Pesca Produttiva e l'Acquacoltura del Molise” del Molise.

¹¹⁴ Così SERENO G., *op.cit.*, 383.

¹¹⁵ Cfr. BRUNO F., *Pesca e caccia: due materie in trasformazione*, in ISSIRFA, *Regioni e attività produttive*, cit., 89.

¹¹⁶ Si segnala, al riguardo, che nelle bozze degli accordi ai sensi dell'art. 116 Cost. tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia del luglio 2019, le tre Regioni si trovano accumulate nelle competenze inerenti alla pesca e all'acquacoltura, potendo esse istituire e disciplinare le zone di tutela biologica collegate all'attività di pesca e all'acquacoltura nelle lagune interne, in mare e nel demanio marittimo entro le tre miglia dalla costa («comprese le modalità di esercizio delle attività di acquacoltura, gli strumenti e gli attrezzi utilizzabili in tali zone»), unitamente

sociali o ambientali dell'attività di pesca, né per valorizzare in maniera innovativa i prodotti della pesca — nei pur esigui spazi lasciati indisciplinati dal legislatore europeo.

3. Caccia

3.1. L'evoluzione dell'ambito materiale della “caccia”

A seguito della riforma costituzionale del 2001 anche la materia “caccia”, non essendo menzionata dal rinnovato art. 117 della Costituzione, sembrò aver seguito la sorte di quelle materie, come l'agricoltura e la pesca, che dalla competenza concorrente tra Stato e Regioni erano transitate nell'elenco silenzioso delle competenze regionali residuali.

Nel caso della caccia, però, più che per le altre materie regionali la residualità si è ben presto dimostrata poco significativa, perché non ha corrisposto, in pratica, ad un ampliamento del potere legislativo delle Regioni. Anzi, come è evidente anche dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in merito, la “caccia” risulta incisa in maniera imponente — quasi schiacciante potremmo anticipare — da esigenze di tutela dell'ambiente e, dunque, nel quadro ridisegnato dalla riforma del 2001, dalla relativa materia di competenza esclusiva statale. In concomitanza con un progressivo cambiamento della natura stessa dell'attività di caccia, infatti, e, conseguentemente, della sua disciplina, sono profondamente mutati, in senso restrittivo, i confini stessi della materia fino a svuotarla, quasi, di significato¹¹⁷.

In realtà, come è evidente, ormai da molti anni non solo la caccia ha perso le originarie caratteristiche di pratica antica, legata alle tradizioni locali, di cattura degli animali selvatici (per ottenere cibo, pelli o altre materie) e si è andata connotando sempre più come mera attività ricreativa, ma è anche cresciuta l'attenzione della società civile e delle istituzioni nei confronti dell'ambiente e della tutela della fauna selvatica.

L'esigenza, dunque, di dover mediare tra due interessi contrapposti — il prelievo venatorio, da un lato, la tutela della fauna selvatica, dall'altro — ha prodotto una profonda evoluzione della disciplina della caccia¹¹⁸ e un correlato cambiamento anche nella fisionomia della materia stessa. In particolare, nel tempo si è spostato il punto di equilibrio tra questi due interessi

al prelievo nelle zone demaniali; cfr. PALLANTE F. *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it.*, ID. *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, cit.

¹¹⁷ Già nel 1990 Mangiameli sottolineava come l'emergere dell'esigenza della protezione della fauna e l'affermarsi della nuova materia della tutela dell'ambiente si sarebbero risolti, a lungo termine, in uno «svuotamento della competenza» in materia di caccia e avrebbero inciso «sensibilmente sul significato costituzionale dell'autonomia regionale», cfr. MANGIAMELI S., *Giuridificazione dell'“ambiente” e perdita di valore simbolico della “caccia” (intorno alla possibilità di una interpretazione “infrasistemica” delle materie regionali)*, in *Giur. Cost.*, 1990, 551.

¹¹⁸ Originariamente nel TU del 1939 (RD n. 1016/1939) era stata sancita la libertà di caccia per tutti i cittadini; a ciò si collegava la qualificazione della selvaggina come *res nullius*, perciò oggetto di libera appropriazione da parte di tutti coloro che esercitassero l'attività venatoria (art. 923 c.c.). La previsione di specie escluse si presentava come un'eccezione, così come la configurazione di zone sottratte all'attività venatoria. Cfr. GALLO CURCIO J. e LACAVA C., *La caccia*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, cit., 3255-3256. Cfr. anche LUCIFERO N. (a cura di), *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica. Prevenzione e responsabilità*, Giappichelli, Torino, 2015.

contrastanti sempre più in favore della tutela dell'ambiente, tanto da poter affermare che oggi la materia si identifica sempre meno con la disciplina dell'attività venatoria, che perciò non ne costituisce più l'oggetto preminente, e sempre più con le esigenze ambientali di protezione della fauna selvatica¹¹⁹.

Alcune importanti novità sul fronte della tutela della fauna selvatica erano già state introdotte sul finire degli anni '70 con la legge-quadro n. 968 del 1977¹²⁰. Essa, infatti, che abbandonava il termine "selvaggina" in favore della locuzione "fauna selvatica", non solo la qualificava come "patrimonio indisponibile dello Stato" e non più come *res nullius*, ma anche «ricalcando una soluzione già sperimentata a livello regionale, rovesciava la prospettiva del TU del 1939 e poneva un divieto generale di caccia»¹²¹. Veniva, in sostanza, introdotto l'istituto della caccia controllata, sottoposta, cioè, a limiti di tempo, di luogo e di capi da abbattere¹²².

Esigenze di una maggiore protezione della fauna selvatica e di adeguamento dell'ordinamento italiano alla normativa europea (Direttiva 79/409) hanno portato, poi, all'approvazione della legge n. 157/1992 ("legge sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio") tutt'ora vigente, le cui stringenti disposizioni hanno definitivamente sancito la prevalenza dell'interesse alla protezione della fauna selvatica sull'esercizio dell'attività venatoria.

Questa evoluzione si coglie anche nelle parole del giudice costituzionale. Se, ancora, nel 1990, riferendosi alla "caccia" la Corte affermava che essa non potesse più «intendersi *soltanto* [come] l'attività concernente l'abbattimento di animali selvatici, bensì *anche* [come] quella congiuntamente diretta alla protezione dell'ambiente naturale e di ogni forma di vita»¹²³, già in una sentenza del 1995 si riferiva al diritto di caccia come diritto «subordinato all'interesse prevalente della conservazione del patrimonio faunistico e della protezione dell'ambiente agrario», per poi arrivare a sostenere, in numerose sentenze successive, che «con tale legge [quella del 1992] il legislatore statale ha inteso perseguire un punto di equilibrio tra il *primario* obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse — pure considerato

¹¹⁹ GORLANI M., *La materia della caccia davanti alla Corte costituzionale dopo la riforma del titolo V Cost.: ritorna l'interesse nazionale e il "primato" della legislazione statale di principio?*, nota alla sentenza n. 536/2002, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it; cfr., anche, LUCIFERO N., *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in COSTATO L., GERMANÒ A., ROOK BASILE E. (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, Torino, volume II, 2011, 489.

¹²⁰ Alle trasformazioni del regime giuridico della caccia si aggiunge, alla fine degli anni '70, una prima ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, con un trasferimento piuttosto ampio delle funzioni amministrative in materia (art. 99, d.P.R. n. 616/1977). Rimangono allo Stato solo limitate funzioni di indirizzo e coordinamento concernenti la protezione della fauna selvatica. Con il dlgs n. 59/1997 sono trasferite alle Regioni tutte le funzioni in materia di caccia ad eccezione dell'individuazione delle specie cacciabili che rimane allo Stato; cfr. GALLO CURCIO J. e LACAVA C., *La caccia*, cit., 3257 e 3265-3270.

¹²¹ SERENO G., *Caccia*, in GUZZETTA G., MARINI F.S., MORANA D. (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, cit. 99.

¹²² Sugli effetti sostanziali che la nuova disciplina produce cfr. GALLO CURCIO J. e LACAVA C., op.cit., 3256-3257.

¹²³ Sentenza della Corte costituzionale n. 63/1990. In tale sentenza la Corte accoglie una concezione ampia ed evolutiva della materia "caccia" anche sulla base dell'«ormai generale e profondamente sentito (...) interesse alla protezione della fauna ed all'equilibrio ambientale». Così, nel ricostruire la definizione di caccia, essa vi include oltre all'«abbattimento di animali selvatici» anche la «protezione dell'ambiente naturale e di ogni forma di vita» Cfr., sul punto, MANGIAMELI S., *Giuridificazione dell' "ambiente" e perdita di valore simbolico della "caccia"*, cit., 544 e ss.

lecito e meritevole di tutela — all'esercizio dell'attività venatoria, attraverso la previsione di penetranti forme di programmazione dell'attività di caccia»¹²⁴.

3.2. L'intreccio tra “caccia” e “tutela dell'ambiente” nelle sentenze della Corte costituzionale

Nonostante la (teorica) competenza regionale — concorrente prima del 2001, residuale, poi — in materia di “caccia”, questa doppia anima della materia, l'attività venatoria da un lato, la tutela della fauna selvatica dall'altro, ha comportato un doppio livello di intervento, da parte delle Regioni e dello Stato, fortemente sbilanciato a favore di quest'ultimo. Infatti, anche prima della riforma costituzionale del 2001 le leggi dettate a livello nazionale, sebbene formalmente leggi-quadro, hanno in realtà introdotto normative di dettaglio, lasciando, di fatto, pochissimo spazio alle discipline regionali. E la situazione non è cambiata nemmeno col passaggio della caccia alla competenza residuale delle Regioni.

Tali “interferenze” statali sono state quasi sempre avallate dalla Corte costituzionale che ha riconosciuto le norme statali, in una prima fase, come principi fondamentali e vincolanti della legislazione concorrente¹²⁵, e, dopo il 2001, come standard uniformi di protezione della fauna dettati in virtù della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, comma 2, lett. s). Già all'indomani della riforma, infatti, essa si è trovata ad affermare che sì la materia della caccia è «riservata alla potestà legislativa regionale», ma su di essa può incidere la disciplina statale per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, quando rivolta «a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, 2 comma, lett. s, della Costituzione» (sentenza n. 536/2002).

Attraverso numerose sentenze successive, la Corte, in linea di continuità con la sua precedente giurisprudenza, ha poi di fatto sancito l'inderogabilità della legge statale del '92 da parte della legislazione regionale. Essa, infatti, di sentenza in sentenza, è arrivata ad identificare gli elementi fondamentali, i “momenti qualificanti”, della disciplina nazionale della caccia come posti a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, dunque, vincolanti per le Regioni¹²⁶.

Ciononostante, più di recente la Corte ha precisato che la legge del '92, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, non ha perso la natura di “legge quadro” o di “legge di principi” per diventare «legge a contenuto strettamente ambientale», che definisce un «rigido quadro normativo statale» che «non tollera più alcuna forma di intervento derogatorio legislativo regionale» (sentenza n. 7/2019). Rimane salva, infatti, la facoltà delle Regioni di adottare una disciplina più restrittiva, potendo esse intervenire «esclusivamente nella direzione

¹²⁴ Sentenza n. 4/2000, ma anche sentenze n. 142/2013 e n. 193/2013.

¹²⁵ Come ricorda SERENO G. (2015, op. cit., 102), la Corte ha finito per qualificare tutte le norme statali come “principi fondamentali”, senza una doverosa analisi della legge n. 157/1992 finalizzata a separare i principi fondamentali dagli aspetti di dettaglio derogabili dalle Regioni.

¹²⁶ Per un elenco completo di tutti gli aspetti su cui si è espressa la Corte si rimanda a SERENO, op.cit., 103 e CODUTI D., *Caccia*, in BIFULCO R. e CELOTTO A. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, 423-430.

dell'innalzamento del livello di tutela» (sentenze n. 278/2012¹²⁷; n. 139 e n. 174/2017; n. 7/2019)¹²⁸.

La disciplina regionale non può derogare, per esempio, alla *dimensione sub-provinciale degli ambiti territoriali di caccia*, come disciplinata dall'art. 14 della legge n. 157/1992, tale da valorizzare — ogni qualvolta possibile — le «caratteristiche di omogeneità (anche da un punto di vista naturalistico) dei territori nei quali si esercita la caccia» (sentenze n. 124/2016¹²⁹, n. 142/2013 e n. 4/2000). L'intenzione del legislatore statale, infatti, — spiega il giudice delle leggi — è stata «la realizzazione di uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio nel quale esso è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria» (sentenze n. 4/2000, n. 124/2016, n. 174/2017) e «una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio» (sentenza n. 142/2013). La configurazione in via legislativa di ripartizioni territoriali quanto più vicine possibile agli interessati (dimensione sub-provinciale degli ambiti di caccia, appunto) permette al tempo stesso di valorizzare «il ruolo della comunità che, in quel territorio, è insediata e che è primariamente chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti (...) a gestire le risorse faunistiche» (sentenza n. 4/2000; n. 124/2016). Anche *la composizione degli organi direttivi degli ambiti*, pertanto, diventa un limite inderogabile della disciplina nazionale¹³⁰ (sentenze n. 124/2016, n. 268/2010 e n. 165/2009), essendo volta proprio a «conferire specifico rilievo [...]

¹²⁷ «La disciplina statale - secondo la costante giurisprudenza di questa Corte - può essere modificata dalle Regioni e dalle Province autonome, nell'esercizio della loro potestà legislativa primaria (come nel caso di specie) o residuale in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela (ex plurimis, sentenze n. 106/2011, n. 315 e n. 193/2010, n. 61/2009).»

¹²⁸ Nella sentenza n. 7/2009, avente ad oggetto la valutazione di legittimità costituzionale di alcune norme delle l.r. n. 26/2015 e n. 27/2016 del Piemonte che vietano la caccia ad alcune specie di animali considerate, invece, cacciabili dall'art. 18 della legge n. 157/1992, la Corte ha avuto modi di chiarire che dalla collocazione costituzionale della materia «tutela dell'ambiente» tra le materie di competenza esclusiva dello Stato non discende «un vincolo capace di imporsi in ogni caso all'autonomia delle Regioni, anche a prescindere dalla presenza di competenze regionali incise dalla disciplina statale». «Il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata». Da ciò discende che, se da un lato i precisi livelli di protezione fissati dalla legge n. 157/1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema «non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (sentenze n. 139 e n. 74/2017), dall'altro quest'ultima ben può, invece, intervenire su tale disciplina «innalzando il livello della tutela» (sentenza n. 174/2017) nell'esercizio delle proprie competenze. Nella giurisprudenza della Corte si è pertanto andato consolidando il principio secondo cui anche la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime e uniformi di tutela, innalzi tale livello di protezione.

¹²⁹ Con tale sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma della Regione Toscana — art. 11, comma 2 e 3 della l.r. n. 3/1994 («Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»), nel testo modificato dall'art. 1, commi 1 e 2 della l.r. n. 32/2015 — che, nel disciplinare gli ambiti territoriali di caccia, aveva stabilito che essi fossero corrispondenti ai territori delle Province. Il fatto che la norma, nella versione modificata, prevedesse anche l'istituzione di sotto-ambiti, non ha modificato la decisione della Corte dal momento che questi ultimi sono privi di organi e «non possono quindi in alcun modo svolgere i compiti propri degli ambiti territoriali di caccia con dimensione sub provinciale».

¹³⁰ L'art. 14 della legge n. 157/1992 è dedicato alla gestione programmata della caccia sul territorio agro-silvo-pastorale e collega direttamente la ripartizione territoriale in ambiti di dimensioni sub provinciali alla costituzione, presso questi ultimi, di organi direttivi, cui sono conferiti rilevanti compiti gestionali.

alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico e ambientale alle particolarità del territorio» (sentenza n. 142/2013).

Altro punto fermo della disciplina nazionale è la determinazione delle *specie cacciabili* e dei *periodi di attività venatoria* (art. 18, legge n. 157/1992). Al riguardo, infatti, la Corte ha più volte ribadito che la disciplina statale che individua le specie cacciabili e «delimita il periodo entro il quale è consentito l'esercizio venatorio è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente vincolante per il legislatore regionale» (sentenze n. 103/2013 e n. 191/2011 che richiamano le sentenze n. 233 e n. 193 del 2010, n. 272/2009 e n. 313/2006; n. 226/2003, n. 536/2002). Come si è detto le Regioni possono, però, derogare in *melius* alla soglia di tutela fissata dalla disciplina nazionale, restringendo il novero delle specie cacciabili (sentenza n. 7/2019).

Rientrano nella competenza esclusiva statale in materia d'ambiente anche l'individuazione dei soggetti abilitati all'attività di realizzazione dei *piani di abbattimento della fauna selvatica*, in ragione della tassatività dell'elenco contenuto art. 19, comma 2¹³¹ (sentenze n. 139/2017 e 44/2019); la disciplina delle *forme di caccia* (art. 12 della legge n. 157/1992) individuate come esclusive al fine di preservare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili (sentenze n. 165/2009, n. 116/2012 e n. 174/2017); il divieto di commercializzare fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni se la stessa non provenga da allevamenti (art. 21, comma 1) (sentenza n. 44/2019); nonché la *modalità d'approvazione del calendario venatorio*. Riguardo a quest'ultimo, infatti, la Corte, nel pronunciarsi sulla pratica diffusa a livello regionale di approvare con legge il calendario venatorio (sentenze n. 193 e n. 90 del 2013; n. 20, n. 116 e n. 105 del 2012; sentenza n. 258/2019), ha sottolineato che l'articolo 18, comma 4, della legge n. 157/1992, nella parte in cui esige che il calendario venatorio sia approvato con regolamento «esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»¹³².

3.3. Quel che resta della materia “caccia” e profili di competenza regionale

Se gran parte delle disposizioni della disciplina del '92 devono considerarsi principi generali della materia “tutela dell'ambiente” attribuita alla competenza esclusiva statale, ci si chiede cosa residui nella materia “caccia” e, di conseguenza, possa essere rimesso alla disciplina regionale.

¹³¹ Tassatività «tale da non consentire ai cacciatori di prendere parte all'abbattimento a meno che non siano proprietari o conduttori del fondo su cui si attua il piano», sentenza n. 44/2009.

¹³² Cfr., in merito, SAPUTELLI G., *Dall'illegittimità della legge “in luogo” di provvedimento regionale alla “riserva (materiale) implicita” di atto amministrativo per la disciplina dei calendari venatori*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2012, 216 e ss.; CHIOLA C., *La legge-provvedimento sul calendario venatorio*, www.federalismi.it, 2012; CAMERLENGO Q., *Legge o atto amministrativo? La Corte costituzionale e il calendario venatorio*, in *Le regioni*, n. 3/2012, 559 e ss.; MOBILIO G., *Tra forma e sostanza normativa. La Corte sacrifica i criteri di qualificazione delle fonti a vantaggio dell'autonomia regionale?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2012.

Dalla ricognizione e dall'analisi di quest'ultima si evince come gli spazi di manovra regionali siano davvero esigui: la quasi totalità delle leggi regionali in materia costituisce, infatti, il recepimento, e la successiva "manutenzione", della citata legge-quadro n. 157/1992¹³³.

Per il resto si tratta della mera regolamentazione di profili di dettaglio che la stessa legge del '92 rimette espressamente alla potestà regionale, anche al fine di adeguarla alle diverse realtà territoriali¹³⁴. Così, per esempio, la disciplina del regime di deroga previsto dalla Direttiva n. 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici, poi sostituita dalla 2009/147¹³⁵; la disciplina dell'attività di tassidermia¹³⁶; l'allevamento dei cani da caccia¹³⁷; l'istituzione di centri

¹³³ Per esempio: Abruzzo, l.r. n. 10/2004 "Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente"; Basilicata, l.r. n. 2/1995 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"; Campania, l.r. n. 26/2012, "Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania"; Emilia-Romagna, l.r. n. 8/1994 "Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria"; Friuli-Venezia Giulia, l.r. n. 6/2008 "Disposizioni per la programmazione faunistica e per l'esercizio dell'attività venatoria"; Lazio, l.r. n. 4/2015 "Interventi regionali per la conservazione, la gestione, il controllo della fauna selvatica, la prevenzione e l'indennizzo dei danni causati dalla stessa nonché per una corretta regolamentazione dell'attività faunistico-venatoria. Soppressione dell'osservatorio faunistico-venatorio regionale"; Liguria, l.r. n. 29/1994 "Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio"; Lombardia, l.r. n. 26/1993 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria"; Marche, l.r. n. 5 n. 7/1995 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria"; Puglia, l.r. n. 27/1998 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per la regolamentazione dell'attività venatoria"; Sardegna, l.r. n. 23/1998 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna"; Sicilia, l.r. n. 33/1997 "Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale"; Toscana, l.r. n. 60/2007 "Norme per il prelievo venatorio e per la protezione della fauna selvatica omeoterma"; Umbria, l.r. n. 7/2002 "Ulteriori modificazioni ed integrazioni della l.r. 17 maggio 1994, n. 14 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"; Valle d'Aosta, l.r. n. 64/1994 "Norme per la tutela e la gestione della fauna selvatica e per la disciplina dell'attività venatoria"; Veneto, l.r. n. 50/1993 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio".

¹³⁴ Per un elenco completo degli oggetti la cui disciplina è affidata alle Regioni si rimanda a SERENO G., *op. cit.*, 104.

¹³⁵ La normativa europea ha avuto attuazione con la legge n. 157/1992, il cui art. 19-bis stabilisce specifiche deroghe al divieto di catturare e uccidere uccelli selvatici ("prelievo venatorio"). La norma nazionale demanda alle Regioni l'esercizio delle deroghe. Cfr., per esempio, l.r. n. 13/2005 del Veneto; n. 6/2008 della Calabria; n. 10/2003 del Friuli-Venezia Giulia; n. 35/2006 della Liguria; n. 24/2008 della Lombardia; n. 54/2006 della Toscana. Si ricorda, al riguardo, che con sentenza n. 70/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma della l.r. n. 7/2015 delle Marche, che, all'espresso fine di indicare le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo del prelievo venatorio in deroga dello storno, stabiliva che esso è consentito in prossimità di nuclei vegetazionali produttivi sparsi, a tutela della specificità delle coltivazioni regionali. Come ricorda la Corte, la norma nazionale demanda alle Regioni l'esercizio delle deroghe, «imponendo però che l'autorizzazione al prelievo venatorio sia disposta con atto amministrativo e prevedendo il contenuto minimo del provvedimento, nel senso che esso deve specificare le ragioni che giustificano la sua adozione, l'assenza di diverse soluzioni soddisfacenti e le modalità e condizioni di esercizio della deroga». «La scelta dello strumento amministrativo consente di motivare in ordine alla ricorrenza delle specifiche condizioni a cui il legislatore statale subordina l'esercizio della deroga, quale strumento di carattere eccezionale e temporaneo, mentre la previsione dell'autorizzazione nella legge regionale impugnata determina l'assorbimento dell'obbligo di motivazione e finisce con il trasformare la stessa deroga in un rimedio stabile e permanente (sentenze n. 260 del 2017, n. 160 e n. 20 del 2012, e n. 250 del 2008)».

¹³⁶ Cfr., per esempio, l.r. n. 26/2002 del Friuli-Venezia Giulia; l.r. n. 7/1984 della Liguria; l.r. n. 42/1986 della Lombardia; n. 3/1995 della Toscana.

¹³⁷ La Corte ha avuto modo di pronunciarsi sulla natura dell'attività di allevamento dei cani da caccia già nella sentenza n. 350 del 1991, in occasione della quale ha sostenuto che «nessun dubbio può sussistere [...] in ordine al

privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale, organizzati in forma d'azienda agricola¹³⁸, aziende faunistico-venatorie senza fini di lucro e aziende agri-turistico-venatorie a fini di impresa agricola¹³⁹; l'allevamento di fauna selvatica a scopo alimentare, di ripopolamento, ornamentale ed amatoriale; l'istituzione e il funzionamento di un fondo destinato alla prevenzione e al risarcimento dei danni prodotti dalla fauna selvatica e dall'attività venatoria¹⁴⁰.

3.4. Dubbi sulla sopravvivenza di una “materia caccia”

Alla luce di ciò che si è detto, viene da chiedersi se abbia ancora senso riferirsi ad una “materia caccia” di competenza residuale regionale, quando la parte essenziale della sua disciplina è in realtà ascrivibile alla tutela dell'ambiente.

D'altronde anche la giurisprudenza della Corte costituzionale è sembrata evolversi nel corso degli anni fino ad arrivare a far dubitare che la caccia godesse di una propria autonomia nel testo costituzionale¹⁴¹, ma che anzi essa si potesse ritenere progressivamente “assorbita” dalla

fatto che l'“addestramento dei cani”, in quanto attività strumentale all'esercizio venatorio, debba ricondursi alla materia della “caccia”. La materia trova la propria regolamentazione nell'art. 10 della legge n. 157 del 1992, che, nell'individuare il contenuto dei piani faunistico-venatori, prevede che esso comprenda anche «le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare dei cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili». Al riguardo, la Corte, nello scrutinare norme di legge regionali che prevedevano l'arco temporale durante il quale svolgere l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia, ha costantemente affermato che gli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 rimettono la definizione di tale arco temporale al piano faunistico-venatorio. Tali norme statali assicurano, così, le «garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici», con conseguente divieto per la Regione di ricorrere ad una legge-provvedimento (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 193 del 2013). Tornata recentemente sul tema, la Corte ha ribadito che «resta [...] di esclusiva competenza del piano faunistico-venatorio sia la definizione dei periodi in cui è consentito l'allenamento dei cani da caccia, sia la dimensione delle zone destinate all'esercizio di tale attività» (sentenza n. 10/2019).

¹³⁸ In ordine ai centri privati di riproduzione, il legislatore statale ha stabilito (art. 12, comma 7), che “non costituisce esercizio venatorio il prelievo di fauna selvatica ai fini di impresa agricola”, nei limiti di cui all'art. 10, comma 8, lettera d), e cioè il “prelievo di animali allevati appartenenti a specie cacciabili da parte del titolare dell'impresa agricola, di dipendenti della stessa e di persone nominativamente indicate”.

¹³⁹ La legge del '92 prevede che nelle aziende faunistico-venatorie e nelle aziende agri-turistico-venatorie l'esercizio della caccia sia consentito nel rispetto delle norme della legge stessa, con l'esclusione dei limiti di cui all'art. 12, comma 5. Riguardo a tale previsione ha avuto modo di pronunciarsi la Corte costituzionale nella sentenza n. 165/2009. In tale occasione la Corte ha sostenuto che «una previsione che consideri, in modo del tutto indifferenziato, come attività non riconducibile all'esercizio venatorio, “il prelievo di fauna selvatica ai fini dell'esercizio di attività di impresa agricola”, finisce per infrangere il quadro di riferimento posto dalla legge statale, improntato a puntuali distinzioni circa i limiti di liceità dell'esercizio venatorio stesso, a seconda delle diverse strutture di volta in volta considerate». La disposizione oggetto di giudizio (art. 23, l.r. n. 6/2008 del Friuli-Venezia Giulia “Disposizioni per la programmazione faunistica e per l'esercizio dell'attività venatoria”) è da ritenere, pertanto, incostituzionale, perché si presta ad una sostanziale elusione dei vincoli posti dalla legislazione statale e, in specie, di quelli concernenti la caccia nelle aziende agro-venatorie (sentenze n. 4/2000; 165 del 2009).

¹⁴⁰ Cfr., per esempio, l.r. n. 10/2003 dell'Abruzzo; n. 23/2000 della Basilicata; n. 4/2015 del Lazio; n. 17/2009 dell'Umbria.

¹⁴¹ LUCIFERO N. *La caccia e la tutela della fauna selvatica dopo la modifica dell'art. 117 della Costituzione*, in ROOK BASILE E. (a cura di), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, atti del convegno di Siena, 25-26 novembre 2005, Milano, Giuffrè editore, 189.

materia ambientale¹⁴². In diverse sentenze, come quelle, per esempio, sull'approvazione del calendario venatorio con legge regionale, infatti, la Corte ha evitato proprio di riferirsi ad una competenza residuale regionale in materia di caccia e ha ricondotto le norme oggetto di giudizio direttamente alla tutela dell'ambiente. In questi casi, la tutela dell'ambiente, e dunque la competenza statale al riguardo, non sembra aver operato come un "limite", seppur ingente, alla competenza regionale in materia di caccia, ma è come se la materia stessa — o per lo meno quella parte predominante di essa con finalità di tutela della fauna selvatica — fosse stata attratta direttamente nella materia ambiente¹⁴³.

Per la verità, in altre e successive sentenze, la Corte torna a riferirsi alla caccia come «materia certamente affidata alla competenza legislativa residuale della Regione» (sentenza n. 10/2019)¹⁴⁴ e, anzi, a sottolineare come essa non «possa ritenersi ricompresa, neppure implicitamente, in altri settori della competenza statale» (sentenza n. 7/2019).

La competenza regionale si esprimerebbe, a detta della Corte, nella possibilità d'innalzare, rispetto alla disciplina statale, il livello del valore costituzionalmente protetto della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 139 e 174 del 2017). E se, in passato, la Corte era sempre stata chiamata a pronunciarsi su leggi regionali che, nell'esercizio della competenza residuale, ampliavano il numero delle specie cacciabili ed erano pertanto dichiarate costituzionalmente illegittime (sentenze n. 227/2003 e n. 577/1990), in una più recente sentenza la Corte ammette la validità di norme regionali che, «in conformità a una specifica tradizione attenta al mantenimento degli esistenti equilibri ecologici», riducono il numero delle specie cacciabili (sentenza n. 7/2019)¹⁴⁵. Tali norme, aggiunge la Corte, danno «coerente attuazione del principio autonomista: con esse, infatti, un centro di vita territoriale, tramite i propri rappresentanti che ne se sono assunti la relativa responsabilità politica ha delineato un

¹⁴² Sul punto cfr. S. MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Atti del seminario di Roma 13 giugno 2013, Milano, 2014, 58.

¹⁴³ La "dimenticanza" della Corte potrebbe anche spiegarsi solo alla luce dell'indisponibilità da parte della stessa a sprecare tempo motivando la bocciatura di una «legislazione regionale di pessimo livello». Come evidenzia Bin «al basso livello di qualità delle leggi impugnate sembra far riscontro la bassa qualità della motivazione delle decisioni». Il Giudice, infatti, non sarebbe più disposto a perdere tempo a motivare la bocciatura di leggi regionali di basso livello, come quelle in materia di caccia «che ogni anno cercano di derogare ai limiti posti alla caccia dalle stesse norme europee» e che «puntualmente vengono impugnate dal Governo»: cfr. R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, cit., 36.

¹⁴⁴ «A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata indicazione della materia "caccia" nel novellato art. 117 Cost. — in precedenza, invece, espressamente annoverata tra le materie rimesse alla potestà legislativa concorrente — determina la sua certa riconduzione alla competenza residuale regionale», sentenza n. 10/2109; cfr., anche sentenze n. 174/2017 e n. 7/2019.

¹⁴⁵ Il riferimento è ad alcune norme della Regione Piemonte (art. 39, comma 1, della l.r. n. 26/2015 e art. 1, comma 1, l.r. n. 27/2016) che estendendo il divieto di caccia a specie che, sulla scorta dell'art. 18, comma 1, della legge n. 157/1992, sarebbero cacciabili, «non si risolvono in una riduzione della soglia minima di tutela della fauna selvatica, ma risultano, al contrario, più rigorosi rispetto alla disciplina statale, nella direzione quindi di un legittimo incremento della suddetta protezione minima».

particolare modo di essere diretto a innalzare, rispetto alla disciplina statale, il livello del valore costituzionalmente protetto della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 7/2019).

Se le parole della Corte sembrano restituire un ruolo in materia di caccia anche alle Regioni, è pur vero che, al di là di questo, quel che residua nella loro sfera d'attribuzione è ben poca cosa¹⁴⁶ e forse non abbastanza affinché la caccia possa mantenere la dignità di materia autonoma¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Si segnala che nelle bozze d'accordo ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. del luglio 2019 la Lombardia e l'Emilia Romagna avevano confermato l'interesse per l'attività venatoria: la Lombardia soprattutto sulla programmazione generale dell'attività; l'Emilia-Romagna in ordine alla composizione e ai compiti degli ambiti territoriali di caccia. Entrambe, però, non hanno avuto il consenso del Governo.

¹⁴⁷ Forse, allora, come già avviene per altre attività di "raccolta" che sono oggetto di una specifica disciplina (i funghi e i tartufi, per esempio) ma non di una relativa materia, basterebbe riferirsi alla fauna selvatica come "bene ambientale" (su cui cfr. GERMANÒ A. e ROOK BASILE E., *La fauna selvatica e l'attività agricola: premessa*, in LUCIFERO N. (a cura di), *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica. Prevenzione e responsabilità*, cit., 6), la cui tutela spetta al legislatore nazionale e la cui sola valorizzazione è, invece, rimessa al legislatore regionale (si veda, in proposito, ad esempio, la sentenza della Corte costituzionale n. 212/2006 sulla raccolta dei tartufi).

BIBLIOGRAFIA

- ADORNATO F., *Agricoltura "plurale" e poteri regionali*, in ISSiRFA-CNR, *Regioni e attività produttive*, vol. 5 Rapporto sulla legislazione e sulla spesa:2005-2007. Il punto sulle materie, Milano, Giuffrè, 2008.
- ALBISINNI F., *Diritto agrario territoriale*, Tellus, 2004.
- ALPA G., *Il limite del diritto privato alla potestà normativa regionale*, in A. Germanò (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, atti dell'incontro di studio di Firenze, 13 aprile 2002, Milano, Giuffrè, 2003.
- ARABIA A.G. (a cura di), *Motivare la legge? Le norme tra politica, amministrazione, giurisdizione*, Atti del convegno di Roma, 3 aprile 2014, Giuffrè editore, Milano, 2015.
- BIN R., *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in Mangiameli S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, atti del seminario di Roma, 13 giugno 2013, Giuffrè editore, Milano, 2014.
- BIN R., *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del titolo V*, in E. Rook Basile (a cura di), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.*
- BOLOGNINI S., *L'ubicazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zona agricola e il necesse est della Corte costituzionale, fra reticenze e ipocrisie*, in *Rivista di diritto agrario*, 2014.
- BRUNO F., *Pesca e caccia: due materie in trasformazione*, in ISSiRFA, *Regioni e attività produttive*; Rapporto sulla legislazione sulla spesa: 2005-2007. Il punto sulle materie, Giuffrè editore, Milano, 2008, pp. 81-105.
- BRUNO F., *L'impresa ittica*, Giuffrè editore, Milano, 2004, pp. 277-282.
- BRUNO F., *Pesca e caccia: due materie in trasformazione*, in ISSiRFA, *Regioni e attività produttive*; Rapporto sulla legislazione sulla spesa: 2005-2007. Il punto sulle materie, Giuffrè editore, Milano, 2008, pp. 81-105.
- CAMERLENGO Q., *Legge o atto amministrativo? La Corte costituzionale e il calendario venatorio*, in *Le regioni*, 3/2012, pp. 559 e ss.
- CANFORA I., *I marchi regionali di qualità e la correttezza dell'informazione dei consumatori: libera circolazione delle merci vs. tutela dell'agricoltura locale?*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2013.
- CANFORA I., *Quando la Corte costituzionale è più realista del re. Sugli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti da leggi regionali che valorizzano i prodotti locali*, in *Riv.dir.agr.*, 2014.
- CARMIGNANI S., *Agricoltura e competenza regionale*, Milano, Giuffrè, 2006.
- CHIOLA C., *La legge-provvedimento sul calendario venatorio*, in www.federalismi.it, 2012.
- CODUTI D., *Caccia*, in Bifulco R. e Celotto A. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, pp. 423-430.
- CODUTI D., *Pesca*, in Bifulco R. e Celotto A. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, pp. 457-461.

- COSMELLI G., *Agricoltura (e foreste)*, in Guzzetta G., Marini F.S., Morana D. (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, commentario, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, p. 4.
- COSTATO L., *Articolo 117 della Costituzione, Corte costituzionale e «materia agricola»*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, 2004, n. 4.
- COZZI A.O., *La legge “salva Tocai” davanti alla Corte costituzionale: “i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario” non scattano, ma i parametri si integrano*, in *Le Regioni*, 2009.
- D’ANIELLO E., DESIDERI C., SERRANI D., *Governo dell’agricoltura e ruolo delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1978; Desideri C., *L’amministrazione dell’agricoltura (1910-1980)*, Officina edizioni, 1981.
- D’ATENA A., *Introduzione*, in Mangiameli S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Atti del seminario di Roma 13 giugno 2013, Giuffrè editore, Milano, 2014.
- D’ATENA A., *L’autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974.
- DE CASTRO P., *Verso una nuova agricoltura europea*, Agra, 2004.
- DENUZZO A., *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nella vicenda dei marchi territoriali pubblici di qualità per la valorizzazione dell’economia rurale*, in www.giurcost.org, 2014.
- DESIDERI C., *Oltre l’agricoltura: nuovi segnali dalle regioni*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004.
- FIORITTO A., *L’agricoltura*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo. Diritto amministrativo speciale*; tomo quarto “La disciplina dell’economia”, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 3177-3227.
- FIORITTO A., *Le foreste e i boschi*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo. Diritto amministrativo speciale*; tomo quarto “La disciplina dell’economia”, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 3229-3253.
- GALLO CURCIO J. e LACAVALA C., *La caccia*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo. Diritto amministrativo speciale*; tomo quarto “La disciplina dell’economia”, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 3255-3305.
- GERMANÒ A. (a cura di), *Il governo dell’agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Atti dell’incontro studio, Firenze, 13 aprile 2002, Giuffrè, Milano, 2003.
- GERMANÒ A., *Agricoltura e pesca*, in Corso G.- Lopilato V. (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, Vol. I, Milano, 2006 p. 132.
- GERMANÒ A., *La “materia” agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117*, in ID (a cura di), *Il governo dell’agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, atti dell’incontro di studio di Firenze, 13 aprile 2002, Milano, Giuffrè, 2003.
- GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, ottava edizione, Giappichelli Torino, 2016.
- GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, quarta edizione, Giappichelli, Torino, 2001.
- GORLANI M., *La materia della caccia davanti alla Corte costituzionale dopo la riforma del titolo V Cost.: ritorna l’interesse nazionale e il “primato” della legislazione statale di principio?*, nota alla sentenza n. 536/2002, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.
- JANNARELLI A., *“Agricoltura” e “tutela della concorrenza” nel nuovo art. 117 Cost.*, in Rook Basile E. (a cura di), *Dopo la modifica dell’art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della*

- materia agricoltura, atti del Convegno di Siena, 25-26 novembre 2005, Giuffrè editore, Milano, 2006.
- JANNARELLI A., *L'agricoltura tra materia e funzione: contributo all'analisi del nuovo art. 117 Cost.*, in A. Germanò (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, atti dell'incontro di studio di Firenze, 13 aprile 2002, Milano, Giuffrè, 2003.
- LACAVA C., *La pesca*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo. Diritto amministrativo speciale*; tomo quarto "La disciplina dell'economia", seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 3281-3305.
- LOSAVIO C., "La competenza legislativa residuale delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale: il caso dell'agricoltura", in Mangiameli S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, volume II, Milano, Giuffrè editore, 2012, pp. 325-338.
- LOSAVIO C., *I prodotti agricoli "a chilometri zero" nelle leggi regionali*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, n. 3/2011, pp. 93-107.
- LOSAVIO C., *Marchi regionali di qualità e origine per la tutela e la valorizzazione dei prodotti agroalimentari*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2015.
- LUCIFERO N. (a cura di), *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica. Prevenzione e responsabilità*, Giappichelli, Torino, 2015.
- LUCIFERO N., *La caccia e la tutela della fauna selvatica dopo la modifica dell'art. 117 della Costituzione*, in Rook Basile E. (a cura di), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, atti del convegno di Siena, 25-26 novembre 2005, Milano, Giuffrè editore, 2006, pp. 181-206.
- LUCIFERO N., *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in Costato L., Germanò A., Rook Basile E. (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, Torino, volume II, 2011, p. 489.
- LUCIFERO N., *La legge statale sull'agriturismo a fronte del vaglio di legittimità della Corte costituzionale. Nota alla sentenza della Corte costituzionale 12 ottobre 2007 n. 339*, in *Giur. It.*, 2008, fasc. 4, pp. 834-846.
- MANGIAMELI S., *Concurrent Powers in the EU and their impact on the Powers of Members States*, in Steyler N. (Ed.), *Concurrent Powers in Federal System. Meaning, Making, Managing*, Brill Nijhoff, Leiden, 2017, pp. 139-163.
- MANGIAMELI S., *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Atti del seminario di Roma 13 giugno 2013, Giuffrè editore, Milano, 2014, p. 58.
- MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 122;
- MASINI S., *Il sacrificio del chilometro zero sul terreno del libero scambio e il ruolo debole della Corte costituzionale*, in *Dir.giur.agr.alim. e ambiente*, n. 11/2013, pp. 670-672.
- MOBILIO G., *Tra forma e sostanza normativa. La Corte sacrifica i criteri di qualificazione delle fonti a vantaggio dell'autonomia regionale?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2012.

- NANIA R., *Agricoltura e tutela della salute*, in E. Rook Basile (a cura di), *op. cit.*, p. 121; L. Costato, *Articolo 117 della Costituzione, Corte costituzionale e «materia agricola»*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, 2004, n. 4.
- PALLANTE F. (2019), *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*.
- PALLANTE F. (2019) *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*.
- RAUSEO N., *Illegittimità della denominazione Tocai Friulano*, in *Rivista diritto alimentare* n. 1/2009.
- ROOK BASILE E. (a cura di), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, atti del Convegno di Siena, 25-26 novembre 2005, Giuffrè editore, Milano, 2006.
- ROOK BASILE E., *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in Germanò A. e Rook Basile E. (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Giappichelli, Torino, 2005.
- SAPUTELLI G., *Dall'illegittimità della legge "in luogo" di provvedimento regionale alla "riserva (materiale) implicita" di atto amministrativo per la disciplina dei calendari venatori*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2012, pp. 216 e ss.
- SERENO G., *Caccia*, in Guzzetta G., Marini F.S., Morana D. (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, commentario, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, pp. 99 e ss.
- SERENO G., *Pesca*, in Guzzetta G., Marini F.S., Morana D. (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, commentario, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, pp. 377-389.
- STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea*, parte istituzionale, settima edizione, Giappichelli editore, Torino, 2016.
- TARCHI R., *Agricoltura e ambiente*, in E. Rook Basile (a cura di), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, atti del Convegno di Siena, 25-26 novembre 2005, Giuffrè editore, Milano, 2006, p. 80.
- TRAPÈ I., *I segni del territorio. profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012.
- TROISI M., *Annotazioni sulla tutela costituzionale dell'agroecologia: il problematico inquadramento nell'attuale ripartizione di competenze*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, n. 2/2016, pp. 101-129.
- TURTURRO A., *La «pesca» nel riparto di competenze legislative tra primo e secondo regionalismo: brevi osservazioni alla luce della giurisprudenza costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 18/2016.