

Il caso delle imprese agricole in aree protette come paradigma del bilanciamento costituzionale tra tutela dell'ambiente e proprietà terriera. Spunti problematici

Matteo Carrer

(docente a contratto di Ordinamento giudiziario ed etica delle professioni legali nell'Università degli Studi di Bergamo)

SOMMARIO: **1.** Premessa di inquadramento. – **2.** Il ruolo della legge e la complessità del sistema nella lente della distribuzione delle competenze. – **3.** Le materie agricoltura e tutela dell'ambiente e loro collocazione competenziale. – **4.** La disciplina tra principi e dettagli. – **4.1.** La rete Natura 2000. – **4.2.** Le imprese agricole e la multifunzionalità: la ricerca di cause ed effetti per un settore agricolo che cambia. – **5.** Gli strumenti: dal principio al dettaglio, dalle norme ai bandi. – **6.** Conclusioni: il bilanciamento costituzionale e il contributo dell'art. 44, co. 1° Cost..

1. Premessa di inquadramento.

Vi sono argomenti, nel vasto campo dell'analisi giuridica, che appaiono troppo dettagliati per meritare attenzione dal punto di vista dell'inquadramento generale e – allo stesso tempo – troppo dispersivi per essere compiutamente studiati partendo dal dato operativo. Così, davanti a questo genere di questioni, non di rado tutto ciò che rimane nell'intero campo giuridico è la pura pratica applicativa. Lodevole, fondamentale sotto molti aspetti ma mancante di riflessione sistematica.

Tra questi argomenti si annovera un tema abbastanza specifico, seppur molto più vasto di quanto si possa sospettare ad un primo sguardo, ovvero il tema delle aziende agricole in aree protette, ovvero – ma è lo stesso – la presenza di soggetti imprenditoriali su porzioni di

territorio soggetti a regime di tutela ambientale¹. È bene specificare che – di per sé – nulla ostacola la presenza di un’attività economica su un territorio sottoposto a tutela. Anzi, si potrebbe pensare che la presenza costante di un’attività sia di aiuto alla tutela ambientale, la quale necessita di vigilanza e controllo. Ciò è vero o può essere vero, a patto di non ragionare per partito preso – ipotizzando come sfondo né l’utopia di un’Arcadia bucolica di poeti pastori né la distopia di un’industrializzazione selvaggia – e di saper collocare concordanze e discordanze tra quelli che sono e restano obiettivi diversi.

Infatti, i temi che si incrociano nell’analisi sono molteplici e chiari. Da un lato, vi è il l’aspetto economico e imprenditoriale, volto al mercato e alla massimizzazione del profitto; dall’altro quello ambientale, volto alla tutela e alla conservazione. Da un punto di vista costituzionale, si tratta di un caso di bilanciamento di due interessi meritevoli di tutela, bilanciamento che – a sua volta – non è disciplinato nei dettagli dalla Carta fondamentale ma viene senza dubbio rimesso al legislatore.

Se i temi sono chiari, molto più delicato è approfondirli nonché indagare l’assetto concreto delle competenze e, infine, riflettere sulle prospettive che il bilanciamento, così come si riscontra nell’ordinamento, lascia aperte.

Dunque, procedendo con ordine, è opportuno indagare preliminarmente gli aspetti di competenza, che delineano un interessante e concreto caso di *governance* multilivello; poi indagare la normativa di dettaglio, e, infine, giungere agli strumenti operativi.

Posto questo piano di esposizione, si può procedere ad entrare nel vivo delle questioni presentate.

2. Il ruolo della legge e la complessità del sistema nella lente della distribuzione delle competenze.

Per quanto possa sembrare un *posterius* nell’ordine delle cose che si esporranno, la complessità del quadro normativo è, in realtà, una funzione della distribuzione dei livelli di potestà legislativa e, di conseguenza, amministrativa.

Procedendo con ordine, prima ci si occupa della potestà legislativa: i soggetti autorizzati a produrre norme aventi valore di legge negli ambiti che ci interessano – cioè il valore primario, tipico, nell’ordinamento giuridico – sono almeno tre. Nessuna particolare sorpresa: si tratta dello Stato italiano, delle Regioni e dell’Unione europea². È pur vero che la compartecipazione (intesa in senso atecnico) di diversi soggetti alla produzione di norme non è di per sé sinonimo di una normativa “peggiore”, in quanto il significato inevitabilmente valoriale del termine impedisce di trarre delle valutazioni giuridiche proprie, tuttavia, la coesistenza di diversi soggetti comporta una necessaria maggiore *complessità*, che si traduce nella necessaria presenza di norme “ulteriori” che costruiscono un sistema coerente – formalizzato nell’ordinamento, dunque accessibile alla valutazione scientifica – di distribuzione della potestà legislativa, di verifica e di soluzione di antinomie dovute alla

¹ In dottrina il tema è stato approfondito, ma con riguardo a settori non coincidenti, quale il turismo: M. BREIL, *Turismo e aree protette: una questione di sostenibilità*, in *Equilibri*, 1/2008, p. 123 ss.; E. CANETI, *Le aree protette e il turismo sostenibile: la Carta europea*, in *Economia della cultura*, 1/2004, p. 139 ss.

² Solo marginalmente si può rilevare che la stessa elencazione dei soggetti può non essere casuale. Infatti, anteporre lo Stato all’UE appare più dichiaratamente dualista rispetto che non anteporre l’UE allo Stato.

distribuzione stessa. Pertanto, già solo a livello di costruzione teorica, il sistema ha una maggiore complessità.

Fin qui gli attori istituzionali che possiedono potestà legislativa. Se si guarda all'azione amministrativa, sulla tutela dell'ambiente e sull'agricoltura vengono coinvolti anche gli enti locali, ovvero, i comuni, le province, le città metropolitane, e le Regioni. Quanto ai comuni, partecipano anche nelle varie forme associative, quali le unioni di comuni o le comunità montane. Infine, vengono coinvolti anche altri enti pubblici di diversa natura giuridica. Potenzialmente, i soggetti che prendono parte a vario titolo alla tutela delle aree protette e alla disciplina complessiva delle aziende agricole che lì lavorano sono moltissimi.

Pertanto, si può affermare preliminarmente in modo sensato che il quadro di partenza è complesso.

Quanto alla metodologia prescelta per la distribuzione della potestà legislativa, non vi è dubbio che la Costituzione³ e i trattati istitutivi dell'UE⁴ si affidino alla ripartizione per materie. Nel contempo, però, le materie – che hanno già alcuni problemi definitivi propri⁵ – devono quantomeno essere messe a confronto con l'altro grande criterio di distribuzione, ovvero le politiche⁶. Queste ultime sono particolarmente connaturate all'Unione europea e sono anche tipiche dell'azione amministrativa. Si verifica, dunque, una sovrapposizione concettuale e pratica per cui un obiettivo viene declinato in politiche e materie ad un livello pre-giuridico, passa attraverso le materie affinché i soggetti competenti approntino il quadro normativo funzionale all'obiettivo e, poi, di nuovo, tornano all'azione esecutiva (che in questo caso si può ben definire con questo aggettivo, rispettando i classici canoni della ripartizione delle funzioni della macchina statale) che viene declinata in politiche. Ogni livello di governo parla la propria “lingua”, che corrisponde, fuor di metafora, a declinare politiche e materie in modo proprio. Il fine, invece, e come ovvio che sia, è unitario, poiché tutti i soggetti coinvolti a vario titolo e con vari gradi di autonomia operativa convergono sul medesimo oggetto, che – nel caso di specie – non potrebbe essere meglio declinabile nella realtà, poiché si tratta di soggetti imprenditoriali ben definibili che operano su appezzamenti di terreno altrettanto ben identificati.

Proprio in funzione del risultato da raggiungere, il tema prescelto consente di discutere un dato altrimenti scontato, ovvero la primazia della legge. *Nulla quaestio* sulla consistenza giuridica e teorica di quanto appena esposto. In un ordinamento fondato sul diritto positivo com'è quello dello Stato moderno occidentale, la legge è il perno attorno al quale muovono anche le politiche. Tuttavia, se il dato formale resta immutato, il dato sostanziale deve

³ V., almeno, E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2006, vol. IV, p. 3597 ss.; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, p. 15 ss.

⁴ Fondato sul principio di attribuzione (art. 5, par. 1, TUE). *Amplius*, L. AZZENA, *Il sistema di competenze dell'Unione europea*, in *astrid-online.it* (senza data).

⁵ Non è facile dare una definizione al concetto di materia: la Corte costituzionale, sia pure di sfuggita, ne ha parlato come di un “corpus normativo” (sent. 94/2007). Dunque, la materia di potestà legislativa corrisponde a un insieme logicamente correlato di norme.

⁶ Le quali sono strumento concettuale di guida. Secondo una semplicissima definizione da dizionario: «sono gli interventi determinati e diretti delle istituzioni comunitarie e quelli che integrano le azioni degli Stati membri, realizzati in settori individuati dai trattati istituiti e nei quali si è proceduto ad un trasferimento di competenza dagli stati membri alla comunità» (www.simone.it/newdiz, *ad vocem*). Cfr.: N. NUGENT, *Governo e politiche dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 1995; J. ZEITLIN, *Il coordinamento delle politiche nell'Unione europea dopo il 2010: idee per un'architettura di governance inclusiva*, in *La rivista delle politiche sociali*, 4/2009, p. 33 ss.; G. VIESTA, F. PROTA, *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2004; M. DI PACE, *La politica economica dell'Unione europea. Base giuridica e contenuti delle politiche comunitarie in campo economico*, Cedam, Padova, 2000.

essere attentamente valutato. Il finanziamento di un fondo, ad esempio, o la capienza del fondo medesimo può risultare più rilevante dell'approvazione di una nuova norma positiva⁷. Si vedrà molto chiaramente come la normativa resta di tono generale e programmatico fino al livello secondario, quasi i principi generali appoggiassero direttamente su atti amministrativi.

2. Le materie agricoltura e tutela dell'ambiente e loro collocazione competenziale.

Le due “materie” di cui è opportuno occuparsi sono l'agricoltura e la tutela dell'ambiente. I due soggetti maggiormente rilevanti sono, come accennato, l'Unione europea e la Repubblica italiana. Si tratta di un limpido caso di *governance* multilivello, anche se è molto meno semplice indicare esattamente le competenze. Entrambe hanno potere in sede di competenza legislativa: la Repubblica attraverso Stato e Regioni ha potestà normativa secondaria; l'Unione europea detiene la quota più rilevante delle politiche generali, mentre spetta di nuovo alla Repubblica, e in particolare alle Regioni, la gestione delle politiche esecutivo-amministrative, sia pure con un'autonomia limitata nei presupposti e più autentica nell'azione amministrativa in senso stretto.

Dunque, partendo dal diritto dei trattati, ai sensi dell'art. 38, par. 1 TFUE, «l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca. Il mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti. I riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine “agricolo” si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore.» Secondo il successivo par. 4 del medesimo art. 38, «il funzionamento e lo sviluppo del mercato interno per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune.»

Ecco stabiliti, dunque, due aspetti fondamentali: la competenza dell'Unione in prima persona sul tema agricoltura nel suo complesso e la decisione che la politica agricola riguarda il funzionamento e lo sviluppo del mercato interno. *Funzionamento e sviluppo*: sono questi i due termini decisivi, che danno significato alla gestione dello *status quo* e della progettazione e programmazione⁸.

⁷ Altra questione è se il fondo è finanziato per legge. Dunque, resta una norma alla base di tutto, in posizione di primazia formale. È evidente, però, che si tratta di un dato comunque *formalistico* e che sono le politiche a servirsi delle norme e non le norme a generare le politiche.

⁸ Secondo l'art. 39 TFUE: «1. Le finalità della politica agricola comune sono: a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

2. Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare: a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole; b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti; c) il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.» Secondo il successivo art. 40 par. «1. Per raggiungere gli obiettivi previsti dall'articolo 39 è creata un'organizzazione comune dei mercati agricoli. A seconda dei prodotti, tale organizzazione assume una delle forme qui sotto specificate:

Il cosiddetto settore primario è interamente controllato dalla Politica Agricola Comune (d'ora in poi PAC). È importante, anche se ben noto, osservare che la PAC *richiede* risorse economiche⁹. Non è questa la sede per indagare le ragioni¹⁰ e le conseguenze di un intervento così capillare e intenso da parte di un soggetto che – sebbene formalmente non sia uno Stato – agisce in vece degli Stati membri con strumenti di diritto pubblico per controllare un intero settore produttivo, quello convenzionalmente indicato come settore primario.

Uno sforzo così importante da parte dell'UE sul settore agricolo è giustificato – e di questo si prende atto – dall'importanza dell'agricoltura come macro-ambito sia economico sia sociale¹¹.

Quanto alla tutela dell'ambiente, secondo l'art. 11 TFUE, «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» e, secondo l'art. 191 del medesimo trattato la politica in materia ambientale ha tra gli obiettivi sia la «salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente» sia «l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali».

Passando alla Repubblica italiana, sul problema competenziale viene in rilievo l'articolo 117 della Costituzione, il quale al co. 2°, lett. s), cita la materia “tutela dell'ambiente,

a) regole comuni in materia di concorrenza; b) un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali del mercato; c) un'organizzazione europea del mercato.»

⁹ In proporzione del 38,9% degli stanziamenti d'impegno globali per l'UE a 28 membri (www.europarl.europa.eu/factsheet/it/sheet/106/il-finanziamento-della-pac).

¹⁰ una sintetica spiegazione è tratta dal sito dell'Unione Europea, in particolare del Parlamento europeo (www.europarl.europa.eu). «La domanda alimentare non è elastica, ossia reagisce scarsamente alle variazioni dei prezzi. D'altra parte, la durata dei cicli produttivi e la fissità dei fattori di produzione rendono molto rigida l'offerta globale di prodotti agricoli. Su tale base, un'offerta abbondante provoca un calo dei prezzi, mentre un'offerta ridotta determina un forte aumento dei prezzi. Tutti questi elementi generano un'instabilità permanente dei mercati. In tale situazione, le autorità pubbliche hanno sempre mostrato una netta tendenza a regolare i mercati agricoli e a sostenere i redditi dei produttori – tendenza che la PAC ha ereditato». Si tratta di una spiegazione molto interessante e sintetica, che, tuttavia, parla di “domanda alimentare” e non di domanda di “prodotti agricoli”. I due piani confinano ma non coincidono. Ancora, in un'altra pagina, sempre del sito ufficiale dell'Unione europea, si legge, a scopo divulgativo: «Negli ultimi decenni la politica agricola dell'UE è considerevolmente cambiata per aiutare gli agricoltori a far fronte alle nuove sfide e anche in risposta al mutato atteggiamento dell'opinione pubblica. Successive riforme hanno fatto sì che attualmente gli agricoltori fondino le loro scelte produttive sulla domanda di mercato, anziché su decisioni prese a Bruxelles. Le riforme più recenti, nel 2013, hanno spostato l'attenzione verso: pratiche agricole più verdi; la ricerca e la diffusione delle conoscenze; un sistema più equo di sostegno agli agricoltori; una posizione più forte per gli agricoltori nella filiera alimentare. Altri aspetti importanti sono: aiutare i consumatori a fare scelte informate in campo alimentare attraverso marchi di qualità volontari dell'UE. Questi marchi, che garantiscono l'origine geografica o l'uso di ingredienti o metodi tradizionali (compresi quelli biologici), contribuiscono anche alla competitività sui mercati mondiali dei prodotti dell'UE; promuovere l'innovazione nella produzione e nella lavorazione degli alimenti (attraverso progetti di ricerca dell'UE) per accrescere la produttività e ridurre l'impatto ambientale, ad esempio utilizzando sottoprodotti e prodotti di scarto agricoli per produrre energia; favorire relazioni commerciali eque con i paesi in via di sviluppo sospendendo le sovvenzioni alle esportazioni agricole per agevolare la vendita dei prodotti di tali paesi nell'UE.» Si prosegue ancora facendo notare che «occorre raddoppiare la produzione alimentare mondiale entro il 2050 per far fronte alla crescita demografica e alla maggiore domanda di carne da parte dei consumatori il cui tenore di vita è migliorato, tenendo contemporaneamente conto dell'impatto dei cambiamenti climatici (diminuzione della biodiversità, deterioramento della qualità di suolo e acque). La nostra politica consiste nel fornire consulenza sugli investimenti e le innovazioni agli agricoltori per aiutarli in questo compito.» Per quanto riportati a scopo divulgativo, questi obiettivi hanno due caratteristiche. Innanzitutto sono di autentico indirizzo politico; secondariamente sono obiettivi tecnici, per meglio dire guidati dalla tecnica. Cosa fare e perché fare quello che si decide di fare non dipende esclusivamente dalla realtà dei fatti, ma da un modello, da una *lettura* della realtà.

¹¹ È da notare, a livello normativo interno, che l'art. 32 della l.r. Umbria 11/2005 detta delle norme «al fine di salvaguardare la funzione che i terreni agricoli svolgono per il sistema socio-economico, per la difesa dell'ambiente, per l'integrità del paesaggio e per la conservazione degli aspetti storici e culturali», riconoscendo loro, dunque, tali funzioni.

dell'ecosistema e dei beni culturali". Dunque, si tratta di una materia affidata alla legislazione esclusiva dello Stato. La Corte costituzionale ha osservato fin dalle prime occasioni in cui è stata chiamata ad occuparsi dell'art. 117 riformato che si tratta di ben più di una materia, ma di una competenza trasversale¹² che investe Stato e Regioni, in quanto risponde ad un valore.

Vi è, poi la materia "alimentazione", citata dal co. 3° dell'art. 117¹³ e, in quanto non citata dai precedenti commi, la materia "agricoltura" sopravvive ed è assegnata in via residuale alle Regioni, quantomeno in via teorica e per quanto non sia rimessa all'UE.

Finora, la mera disquisizione di competenze teoriche non conduce a focalizzare l'attenzione: si tratta, anzi, di competenze estremamente ampie, che si sovrappongono tra loro ancor prima di cercare la collocazione per un ambito – quello delle imprese agricole in aree protette¹⁴ – che si pone per principio al confine tra di esse.

Il quadro non si semplifica se guardiamo alle competenze amministrative. L'Unione europea ha le proprie strutture amministrative (che in questo caso non intervengono direttamente, se non per l'attuazione delle politiche nei confronti degli Stati membri), lo Stato ha le proprie, soprattutto attraverso il Governo¹⁵.

Si tralascia qui – in funzione di quanto osservato entro breve sulla disciplina di dettaglio – l'apporto amministrativo degli enti territoriali più piccoli e degli enti pubblici diversi da quelli territoriali. Per esempio, il Comune o l'ente parco conservano le competenze che sono loro proprie e, nella quotidianità di un'impresa operante sul territorio, è ben possibile che siano proprio loro gli interlocutori diretti dell'imprenditore agricolo. Ancora una volta, il tema delle competenze amministrative si scompone in mille rivoli.

In generale, però, si conferma con osservazioni puntuali quanto osservato in apertura a proposito della complessità del quadro competenziale.

3. La disciplina tra principi e dettagli.

Alla luce di quanto osservato finora, ovvero l'ampiezza degli argomenti astrattamente radunabili sotto le etichette materiali, è opportuno occuparsi della legislazione di dettaglio. Ecco dunque, che si verifica di nuovo quanto osservato in principio: se l'analisi delle competenze è eccessivamente ampia, l'analisi delle norme singole fa perdere di vista il quadro complessivo.

¹² Taluni la definiscono materia-non materia. La Corte costituzionale utilizza ormai disinvoltamente la locuzione materia trasversale. Per una articolata rassegna della giurisprudenza del giudice delle leggi: AA. VV., *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale fra Stato e Regioni 2001-2014* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto), Editoriale scientifica, Napoli, 2015.

¹³ «L'alimentazione costituisce una materia concorrente del tutto particolare, poiché, nei fatti, la competenza legislativa non è né statale né regionale, appartenendo piuttosto all'Unione europea»: M. CARRER, *La delenda potestas. Guida alla lettura dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente in quindici anni di giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, 30 novembre 2016, p. 26.

¹⁴ G. CIAGLIA, *Prudenza e giurisprudenza nella tutela del paesaggio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2003, p. 151 ss.

¹⁵ I ministeri più coinvolti nel nostro tema sono il Ministero dell'ambiente e quello dell'agricoltura. Per quanto riguarda «la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento», si tratta di un compito specifico del Ministero dell'ambiente, dettato dall'art. 1, co. 2 della l. 349/1986, che lo istituisce.

Ciò è particolarmente vero nel caso del regime delle aree protette, tutt'altro che unitario nella disciplina, per quanto orientato ad un fine di tutela concettualmente unitario¹⁶. Infatti, parlando di aree protette si è solo apparentemente ristretto il campo, poiché ne esistono di diverse tipologie e con altrettante forme giuridiche di tutela.

4.1. La rete Natura 2000.

Di sicuro interesse è la normativa sui parchi, ma più specificamente interessa la normativa sui siti denominati Natura 2000 (*rectius*, facenti parte della rete di tutela che va sotto il nome di Natura 2000), che occupano una porzione molto consistente del territorio nazionale¹⁷.

La normativa della Repubblica ha disciplinato i parchi, per i quali bisogna far riferimento alla l. 394/1991, cd. legge quadro sulle aree protette, secondo il cui art. 2, co. 1: «I parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future». Esistono, poi, i parchi regionali¹⁸ e le riserve naturali¹⁹, i rifugi naturali e i rifugi faunistici. Come emerge chiaramente dalla definizione di legge, l'importanza degli ecosistemi protetti non esclude l'intervento umano, anche se il pubblico potere si pone come garante della conservazione futura.

La normativa dell'UE, invece, ha seguito un percorso diverso²⁰, di non agilissima ricostruzione: come accennato, interessa qui la rete Natura 2000, termine convenzionale e

¹⁶ Pur nella pluralità di forme giuridiche, su cui v. almeno: C. DESIDERI, R. MOSCHINI, *Dizionario delle aree protette*, Edizioni ETS, Pisa, 2010; G. GAROFOLI, *Modelli locali di sviluppo*, Francoangeli, Milano, 1991; AA.VV. (a cura di F. Marangon), *Gli interventi paesaggistico-ambientali nelle politiche regionali di sviluppo rurale*, Francoangeli, Milano, 2006.

¹⁷ Secondo il Ministero dell'ambiente (www.minambiente.it/pagina/sic-zsc-e-zps-italia), «ad oggi sono stati individuati da parte delle Regioni italiane 2332 Siti di Importanza Comunitaria (SIC), 1889 dei quali sono stati designati quali Zone Speciali di Conservazione, e 612 Zone di Protezione Speciale (ZPS), 335 dei quali sono siti di tipo C, ovvero SIC/ZSC coincidenti con ZPS». Escludendo eventuali sovrapposizioni, tutelano un'estensione terrestre di 5.826.777 ettari (più altro spazio che riguarda il mare). Sempre in riferimento alla terra, si rileva statisticamente che questa estensione è pari al 19,29% del territorio nazionale. All'interno dei siti Natura 2000 in Italia sono protetti complessivamente: 131 habitat, 90 specie di flora e 112 specie di fauna (delle quali 22 mammiferi, 10 rettili, 16 anfibi, 26 pesci, 38 invertebrati) ai sensi della direttiva "habitat"; circa 380 specie di avifauna ai sensi della direttiva "uccelli".

¹⁸ Secondo l'art. 2, co. 2, l. 394/1991, «I parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali.»

¹⁹ Art. 2, co. 3, l. cit.: «Le riserve naturali sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche. Le riserve naturali possono essere statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati.»

²⁰ Secondo F. LICCIARDO, C. DE VIVO, *Le politiche di sviluppo rurale nei piccoli Comuni della Basilicata*, in *Politiche sociali*, 2/2017, p. 260, nota 1, «si tratta di una tipica politica di sostegno, complessa e dalle molte sfaccettature in quanto gli obiettivi previsti devono essere raggiunti attraverso un gran numero di misure, e ciascuna di esse finanzia una platea di progetti di dimensioni differenti». Cfr. AA.VV. (a cura di D. Amirante), *La conservazione della natura in Europa. La direttiva Habitat ed il processo di costruzione della rete Natura 2000*, Milano, Francoangeli, 2003; G. CORDINI, *Protezione della natura e configurazione giuridica delle aree protette. Aggiornamenti di diritto pubblico comparato*, in *Il politico*, 1/2009, p. 7 ss.

quasi marchio per indicare zone sottoposte a tutele giuridiche diversificate. La base della normativa dedicata sono due direttive, entrambe dotate di un soprannome: la “direttiva uccelli” e la “direttiva habitat”.

La direttiva 79/409/CEE, (“direttiva uccelli”) è stata recepita a suo tempo nell’ordinamento giuridico italiano con l. 157/92. Risulta, ad oggi, abrogata in quanto sostituita integralmente dalla versione codificata della Direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, ma i contenuti della nuova direttiva non si discostano molto dalla versione del 1979, se non per mettere a sistema tutte le modifiche intervenute²¹. Il suo scopo è «la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli stati membri». La direttiva “uccelli” richiede che le popolazioni di tutte le specie vengano mantenute ad un livello sufficiente dal punto di vista ecologico, scientifico e culturale. In particolare, le specie elencate all’allegato I della direttiva, di primaria importanza, devono essere soggette a particolare regime di protezione e per tale ragione i siti dove queste specie vivono sono sottoposti a tutela da parte degli Stati membri con la creazione di “Zone di Protezione Speciale” (ZPS). Spetta agli Stati membri designare i siti e comunicarne i dettagli alla Commissione Europea. Questi siti – poiché la protezione degli animali avviene tramite la conservazione dei luoghi dove vivono oltre che dalla regolamentazione della caccia – fanno fin dalla loro designazione parte della rete Natura 2000, denominazione che arriva con la direttiva del ’92 che sarà citata tra poco e che, nel momento in cui nasce, acquisisce i siti già delineati ai sensi della normativa del ‘79.

La direttiva 92/43/CEE (“direttiva habitat”) è relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Il suo scopo dichiarato è «contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli stati membri»²².

La tecnica di scrittura di entrambe le direttive si avvale largamente del metodo dell’elencazione tramite allegati. Se la direttiva “uccelli” indicava all’allegato I le specie più importanti da tutelare (e negli allegati successivi le specie per le quali la caccia è legittima – all. II –, i metodi di cattura vietati – all. IV – ecc.), la direttiva “habitat” individua una serie di habitat (all. I) e alcune specie (all. II) definiti di importanza comunitaria e tra questi individua quelli “prioritari”. Inoltre prevede la stretta protezione delle specie incluse nell’all. IV, per le quali vieta l’uccisione, la cattura e la detenzione. Le specie incluse nell’all. V possono invece essere soggette a regole di gestione individuate dai singoli Stati.

La tecnica dell’utilizzo degli allegati non è insolita nel diritto, ma va segnalato che crea un confine preciso ed estremamente compresso tra la norma generale nonché astratta e il provvedimento dettagliato. Si tornerà sul tema, dato che caratterizza l’intero studio.

Lo strumento fondamentale individuato dalla direttiva “habitat” è quello della designazione di Zone Speciali di Conservazione (ZSC) in siti individuati dagli stati membri come Siti di Importanza Comunitaria (SIC). Sono questi siti, assieme alle ZPS istituite in ottemperanza alla direttiva “uccelli”, a formare la cd. rete Natura 2000.

Acronimi e abbreviazioni, di corrente uso tra gli addetti ai lavori, possono confondere chi non è abituato ad utilizzarli. Di nuovo, lontananza e vicinanza, grande e piccola scala, dettaglio tecnico e sguardo d’insieme si incontrano su un confine sottile.

²¹ Per completezza, si segnala il d.m. 6 novembre 2012 del Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro delle Politiche Agricole alimentari e forestali, con il quale sono state stabilite le modalità di trasmissione e la tipologia di informazioni che le Regioni sono tenute a comunicare per la rendicontazione alla Commissione europea sulle ricerche e i lavori riguardanti la protezione, la gestione e l’utilizzazione delle specie di uccelli, di cui all’articolo 1 della direttiva 2009/147/CE.

²² Così il quarto considerando della direttiva medesima.

Le ZPS e le ZSC non necessariamente coincidono, tuttavia certamente convergono. Nascono da due atti giuridici diversi, con diversi presupposti legali ma con identica finalità, la tutela della biodiversità.

Come noto, la direttiva – in quanto fonte – si rivolge agli Stati membri e chiede di adeguare l'ordinamento alle indicazioni provenienti dall'UE. In questo caso l'adeguamento dell'ordinamento giuridico non è soltanto una questione teorica ma richiede un risultato concreto, ovvero l'individuazione delle porzioni di territorio da tutelare.

Poiché l'indagine finora condotta riguarda tanto i temi generali quanto gli aspetti operativi, è interessante leggere il d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 “regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche”²³. E, scorrendo l'articolato, si ha la percezione di trovarsi davanti ad un testo di portata generale. Ne sia esempio l'art. 1, rubricato “campo di applicazione”, il quale recita: «Il presente regolamento disciplina le procedure per l'adozione delle misure previste dalla direttiva 92/43/CEE “Habitat” relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, ai fini della salvaguardia della biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali elencati nell'allegato A e delle specie della flora e della fauna indicate agli allegati B, D ed E al presente regolamento.»

Di nuovo, un appoggio agli allegati. Chiaro che semplifichi il testo della disposizione, ma a costo di rendere impossibile la comprensione del contenuto se non si accede agli allegati stessi²⁴. Secondo il successivo co. 2 del medesimo articolo, «le procedure disciplinate dal presente regolamento sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario» e secondo il co. 3: «Le procedure disciplinate dal presente regolamento tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali.»

I due commi appena riportati contengono, di fatto, norme estremamente generali, che necessitano non solo di applicazione concreta, ma di indicazioni di dettaglio. Eppure, siamo già a livello regolamentare. Si potrebbe credere che si tratti di norme di principio solo apparente, cioè di principio limitatamente alle seguenti norme del regolamento stesso. L'ipotesi è smentita se si continua a scorrere il testo normativo, che dedica l'articolato a stabilire precise ed articolate procedure che non contengono indicazioni concrete sulla determinazione delle aree in sé stesse, se non per rimando agli allegati.

4.2. Le imprese agricole e la multifunzionalità: la ricerca di cause ed effetti per un settore agricolo che cambia.

Quanto all'altro aspetto di interesse, quello dell'imprenditoria agricola, si segnala che il concetto di imprenditore agricolo è stato innovato con il d.lgs. 18 Maggio 2001, n. 228 recante “Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”. Tale d.lgs., all'art. 1 modifica l'art. 2135 c.c. In particolare, la modifica riguarda la definizione delle “attività connesse” all'agricoltura in senso classico: se

²³ Come modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120.

²⁴ Da notare che il riferimento è ad allegati del regolamento stesso, e non agli allegati della direttiva, in un costante gioco di rimandi e di attuazione.

nel testo del 1942 «si reputa[va]no connesse le attività dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura», il co. 3 dell'articolo modificato nel 2001 recita: «si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge.»

È il tema della multifunzionalità dell'impresa agricola. Elemento che pare ormai imprescindibile per mantenere una posizione redditizia sul mercato. Mercato che, tuttavia, non è lasciato al libero gioco della concorrenza ma nel quale interviene significativamente la PAC.

È stato osservato che «l'agricoltore deve essere invogliato a diversificare l'attività della propria azienda (creazione di servizi per il tempo libero, produzioni locali tipiche, ad esempio) ed a conservare le risorse naturali salvaguardando il paesaggio poiché ciò contribuisce a creare fonti di reddito complementari ed integrative per l'azienda agricola e costituisce un'occasione di sviluppo dell'area rurale nel suo complesso»²⁵: il ragionamento può convincere, ma ci si può legittimamente domandare cosa nel sistema agricolo nel suo complesso sia mutato se oggi è necessaria la multifunzionalità. Sostenere che la multifunzionalità è una risposta ad un'agricoltura che è cambiata è vero, ma non spiega (non tanto cosa vi sia di differente rispetto ad un tempo, piuttosto) perché è cambiata. Ciò è tanto più interessante se si considera che, proprio per effetto delle politiche comunitarie, l'intero settore è posto “sotto tutela” della PAC.

Nel contempo, la modifica della disposizione che tratta delle attività connesse ha un'ulteriore finalità. In particolare, il riferimento va alle «attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale», che, come si può facilmente immaginare, sono tanto generiche in teoria quanto minute e dettagliate nella pratica.

Utilizzando una metafora, si tratta, qui, di introdurre nella figura dell'imprenditore agricolo un “gene” che gli consenta ufficialmente e strutturalmente, quanto alla sua figura, di essere il naturale alleato delle politiche di tutela dell'ambiente proposte – o, meglio, suggerite – dai pubblici poteri.

Tutti i soggetti coinvolti nella tutela dell'ambiente potranno avvalersi del supporto di questi soggetti imprenditoriali che, assumendo volontariamente compiti specifici di conservazione e valorizzazione delle risorse rurali, divengono partecipi del processo complessivo di gestione e manutenzione delle risorse ambientali. Le aziende agricole che svolgono la loro ordinaria attività con tale rinnovata consapevolezza, divengono oggi, in particolare, dei fondamentali *partners* nel perseguimento della tutela ambientale.

Tutto ciò è estremamente interessante sul piano pratico. Tuttavia, l'interesse è categoriale, che qui deve essere messa a confronto con un diverso piano, quello della collaborazione pubblico-privato.

Se da quanto esposto sopra discende da una strategia pubblica di tutela dell'ambiente che si declina in politiche, le quali a loro volta passano anche attraverso l'attuazione per norme di

²⁵ E. DEL MASTRO, *La tutela del paesaggio rurale: tendenze evolutive a livello nazionale e comunitario*, in *Aedon* 2/2005, p. 10.

legge, bisogna concludere che non solo vi è un intervento di tipo pubblicistico nell'economia del settore primario, ma anche che la collaborazione tra soggetti pubblici e privati non assume alcuna delle forme tipiche alla quale il diritto amministrativo ci ha abituato, da un lato con la produzione normativa e dall'altro lato, quello della riflessione dottrinale, con studi e classificazioni. Tutto ciò non è incoerente con le premesse. Anzi, ne è il naturale sviluppo, poiché «la valorizzazione del paesaggio rurale non costituisce un obiettivo primario e diretto della PAC; tuttavia, il sistema degli incentivi agisce indirettamente a tutela del paesaggio agrario in modo piuttosto rilevante. Si può parlare di tutela riflessa del paesaggio rurale nelle politiche agricole comunitarie attraverso gli incentivi all'agricoltura che hanno come obiettivo primario quello di rendere competitivo il settore agricolo dal punto di vista economico»²⁶.

Dunque, da una parte c'è la tutela ambientale, che segue i propri obiettivi, dall'altra c'è la politica agricola, con i propri presupposti (sempre di ordine pubblico), e ancora da un'altra parte i soggetti imprenditoriali privati, che hanno a loro volta obiettivi propri, ma che sono "guidati" da incentivi verso risultati che – si sospetta – non rientrerebbero, almeno *prima facie*, nelle loro attività. Non si può non concludere che il sistema si fa sempre più articolato e delicato, in quanto la norma non serve a decidere cosa fare e, dunque, a contemperare interessi in vista di un risultato pratico, ma è impostata per indurre altri ad agire in modo consono agli obiettivi posti. Un gioco di sponda molto complesso o un burattino dai fili molto lunghi e intricati, per utilizzare altre due metafore. I quali – è questo l'aspetto costituzionalmente rilevante – non sono un effetto collaterale di un sistema complesso, ma sono *il* sistema stesso.

4. Gli strumenti: dal principio al dettaglio, dalle norme ai bandi.

Terminato l'*excursus* normativo, è opportuno arrivare all'ultimo passaggio, utile per capire come portare concretamente a compimento gli obiettivi posti a livello comunitario, condivisi a livello nazionale, distribuiti tra gli enti, suggeriti più o meno direttamente agli operatori del settore privato; previsti dalle norme, indirizzati dalle politiche; dialoganti tra pubblico e privato, sottratti all'ottica di mercato concorrenziale per essere inseriti in un articolato rapporto tra settore pubblico e privato costruito su presupposti (letteralmente) *sui generis*.

Sono necessari strumenti che diano dettaglio concreto alle politiche e alle previsioni normative e sono necessari finanziamenti. Questi due elementi sono essenziali: a livello generale, i fondi derivano direttamente dai finanziamenti comunitari e le azioni sono coordinate a livello regionale.

Il metodo utilizzato è quello della programmazione. Le risorse finanziarie sono messe a disposizione dai Fondi strutturali e d'investimento europei. La programmazione è finalizzata all'attuazione, su base pluriennale, dell'azione congiunta dell'Unione europea e degli Stati membri.

²⁶ E. DEL MASTRO, *La tutela del paesaggio rurale*, cit., p. 7.

Ai sensi del regolamento dell'Unione europea 1303/2013 i fondi strutturali e di investimento dell'UE sono posti a realizzazione la cosiddetta strategia Europa 2020, denominata “strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”²⁷.

In questo quadro, ogni Regione si dota di un proprio Piano di Sviluppo Rurale (PSR) settennale, che nel periodo corrente è 2014-2020.

Ebbene, nel compiere questo ultimo passaggio – alla luce di quanto esposto sopra – non lo si deve intendere semplicemente come l'ultimo anello della catena (logica, prima ancora che giuridica), che guida un'azione pubblica nel suo complesso, e che può passare dalla politica alla materia, dalla norma di legge a quella regolamentare, dal bilanciamento di principi costituzionali all'operato del legislatore e così via: bisogna intenderlo anche come il primo (e unico) passaggio concreto.

Le norme restano generali fino al livello regolamentare, salvo poi le politiche che si sostanziano in strumenti operativi. Coerentemente con l'intenzione di suggerire a soggetti privati – come tali non soggetti al potere diretto di direzione degli apparati pubblici – i comportamenti da tenere: la “modifica genetica” cui si accennava sopra.

Nel contempo, è da segnalare che le politiche dell'UE finanziano ciò che la normativa UE prevede. Di nuovo, del tutto logico e consequenziale rispetto alle premesse e all'attribuzione di competenze a livello comunitario. Tuttavia – anche in funzione della prospettiva adottata nelle pagine presenti – bisogna precisare che le due materie agricoltura e tutela dell'ambiente, che si sono tenute distinte e che finanche apparivano separate, si trovano, a questo livello, ad essere inestricabilmente legate in virtù del finanziamento di azioni sul territorio per la tutela dell'ambiente cui possono accedere soltanto gli imprenditori agricoli.

Dal punto di vista operativo, il PSR si declina in sei priorità d'azione²⁸, le priorità sono raggiunte tramite misure²⁹ e le misure sono suddivise in sotto-misure. Le misure finanziano operazioni³⁰. Le operazioni sono finanziate da bandi regionali.

I bandi regionali sono lo strumento attraverso i quali i soggetti imprenditoriali possono chiedere e ottenere, rispettando le regole e i requisiti del bando, i finanziamenti per svolgere le concrete attività sul territorio.

L'attenzione giuridica, giunti a questo punto, non può che riguardare il singolo bando. In questo modo, l'ulteriore indagine si frantuma in tanti rivoli quanti sono i bandi. I quali,

²⁷ Non è questa la sede per commentare la definizione ufficiale della strategia. Soltanto se ne può notare la denominazione strumentale, poiché nessuno sponsorizzerebbe – e forse nemmeno ipotizzerebbe – una crescita “sconsiderata”, “insostenibile” o con altre simili aggettivazioni negative. Tuttavia, come già notato in precedenza (nonostante la denominazione ufficiale, o forse proprio per questo), siamo nel campo del valoriale e non del giuridico.

²⁸ Priorità 1 – Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione; Priorità 2 – Potenziare la redditività delle aziende agricole e competitività dell'agricoltura; Priorità 3 – Promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione del rischio; Priorità 4 – Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi; Priorità 5 – Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di CO₂; Priorità 6 – Promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

²⁹ Ecco alcune misure del PSR, tratte dal sito ufficiale della Regione Lombardia: Misura 1: Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione; Misura 2: Servizi di consulenza e di assistenza delle aziende; Misura 3: Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari; Misura 4: Investimenti materiali per le aziende; Misura 5 - Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione; Misura 6: Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese; Misura 7: Servizi di base e rinnovamento delle zone rurali; Misura 8: Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste; Misura 10: Pagamenti agro-climatico-ambientali; Misura 11: Agricoltura biologica; Misura 12: Indennità Aree Natura 2000; Misura 13: Indennità aree di montagna; Misura 16: Cooperazione; Misura 19: sostegno allo sviluppo locale LEADER; Misura 20: Assistenza tecnica.

³⁰ Ad esempio, la Misura 12: Indennità Aree Natura 2000 finanzia le seguenti Operazioni 12.1.01 - Salvaguardia di torbiere; 12.1.02 - Conservazione di canneti, cariceti, molini; 12.1.03 - Conservazione di coperture erbacee seminaturali; 12.1.04 - Gestione naturalistica dei prati a tutela della fauna selvatica.

ulteriormente, essendo limitati nel tempo e finalizzati nello spazio, costituiscono materia particolarmente sfuggente per la riflessione della dottrina.

Nel contempo, però, il generale e il particolare si trovano estremamente vicini ai rispettivi opposti. Paiono non ravvisarsi scale di grandezza in questo settore, dove esiste solo l'infinitamente grande o l'infinitamente piccolo, ovvero il principio generale del diritto e il bando.

5. Conclusioni: il bilanciamento costituzionale e il contributo dell'art. 44, co. 1° Cost..

Quanto osservato nelle pagine che precedono presenta svariati profili di interesse allo studio del diritto pubblico.

Poiché nella brevità delle annotazioni si sono esposti soltanto alcuni profili tra i molti – sicuramente degni di maggiore approfondimento – possibili si concentrano le conclusioni attorno a due nuclei.

Primo, la complessiva tecnica redazionale. Il confine tra principio generale e dettaglio operativo appare molto stretto. Come osservato, vi sono ottime ragioni (strutturali, di scelta complessiva del sistema, senza che a ciò corrisponda un significato valorialmente positivo) perché ciò avvenga, tuttavia significa rimettere alla pratica del diritto ogni osservazione e significa rimettere alle politiche ogni scelta concreta, emarginando la legge come atto formale alla disciplina delle procedure.

Si tratta, poi, di un sistema che assorbe risorse: tutelare dell'ambiente attraverso gli stimoli agli imprenditori privati, o gestire aziende agricole in aree protette, richiede da parte del settore pubblico l'immissione di risorse finanziarie e un continuo intervento di programmazione e di disciplina normativa. In chimica, si direbbe una reazione "endotermica", che assorbe calore piuttosto che fornirlo. Resta da vedere con quali risultati, poiché vi è chi rileva che «lo sviluppo delle aree rurali appare un tema piuttosto complesso e che, pertanto, necessita di strumenti di *governance* vicini al territorio, attenti a raccogliere le nuove sfide e solerti nel rispondere ai bisogni della popolazione residente»³¹ mentre vi è chi sostiene che «quello che a volte influisce sulle politiche per essere davvero vincenti in ambito internazionale è ancora la forte identità nazionale dei Paesi membri. Le istituzioni europee cercano di trasmettere molti stimoli per la realizzazione di opere transnazionali, ma spesso quelli che sembrano all'inizio accordi fondati sulla presa di coscienza della reciproca utilità dei progetti, diventano degli ostacoli che rallentano gli sforzi comuni, orientati alla crescita e al rafforzamento dell'intera piattaforma continentale. Un maggiore riconoscimento delle istituzioni europee sarebbe auspicabile per rispondere con più rapidità ai bisogni di una società in continua evoluzione»³².

Il profilo più interessante è proprio quello dei risultati raggiunti. A questo punto, però, si esce dal campo dell'analisi giuridica³³. Tenendo a mente le due conclusioni pressoché opposte sopra menzionate, si valuti la seguente affermazione: «nel corso degli anni '90 si è

³¹ F. LICCIARDO, C. DE VIVO, *Le politiche di sviluppo rurale*, cit., p. 278.

³² T. MUCCIGROSSO, *I fattori della crescita regionale nell'Unione europea. Un modello basato sulla spesa per le politiche*, in *Riv. ec. del Mezzogiorno*, 1-2/2010, p. 171.

³³ AA.VV. (a cura di S. Menghini), *Risorse naturali e ambiente. Strumenti di valutazione*, Francoangeli, Milano, 2006; A. RODRIGUEZ POSE, U. FRATESI, *Between Development and Social Policies: the Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions*, in *Regional Studies*, 38 n. 1/2004, p. 97 ss.

diffusa, tra le istituzioni comunitarie e i governi nazionali, la convinzione che un'azione coordinata per fronteggiare i nuovi rischi di disoccupazione ed esclusione e le sfide generate dall'invecchiamento demografico possa portare dei vantaggi»³⁴. In quanto “convinzione”, si potrebbe sostenere – per logica, non per diritto – con uguale forza due proposizioni opposte: che solo avvicinando il livello decisionale ai cittadini si potrebbero ottenere dei risultati aderenti ai bisogni dei cittadini; oppure che solo conferendo più potere alle istituzioni europee si può rispondere ai bisogni di una società in evoluzione.

Il secondo nucleo attorno al quale proporre qualche conclusione è il bilanciamento costituzionale. Si è volutamente ommesso il quadro costituzionale fino ad ora, se non per quanto riguarda la competenza legislativa, poiché avvicinare agricoltura e tutela dell'ambiente significa porre in discussione molte norme.

Piuttosto che concentrarsi sulla «vaga ed elastica formulazione dell'art. 41 Cost.»³⁵, si propone qui di partire dall'art. 44, co. 1° Cost. In questo modo, si evita di affrontare il problema notevolissimo della concorrenza. Infatti, «può riscontrarsi frequentemente nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione che la libertà di concorrenza costituisce un presupposto della libertà di iniziativa economica»³⁶: eppure, il caso affrontato dimostra che l'intendimento di base è molto diverso dalla creazione di un sistema concorrenziale³⁷.

Sembra non esserci alternativa: da un lato «all'alterazione dei meccanismi di mercato, oltre che l'instabilità macroeconomica, può contribuire pure una pesante regolamentazione dei mercati dei prodotti e dei fattori produttivi [...]. Gli interventi di policy sembrano tanto più efficaci quanto maggiore è l'efficienza delle istituzioni a cui scelte di regolamentazione e stabilità economica possono essere ricondotte»³⁸, dall'altro, «se l'idea di concorrenza immessa nell'art. 41 Cost. è quella oggettiva e se il concetto di mercato considerato è quello di uno spazio di relazioni con proprie regole» ciò ha «delle evidenti implicazioni, tra gli altri, sul rispetto della dignità umana, sui confliggenti interessi dei lavoratori, sulla tutela del diritto alla salute, sulla tutela dell'ambiente, sugli interessi dei consumatori»³⁹.

Ecco, dunque, che l'art. 44, co. 1 Cost. offre una prospettiva differente, tanto più centrata quanto esso parla proprio della “proprietà terriera privata”, alla quale la legge può «imporre obblighi e vincoli» allo specifico fine di «conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali». Tuttavia, per quanto la riflessione sull'art. 44, co. 1° Cost. abbia riscontrato in dottrina minor fortuna di quella attorno all'art. 41⁴⁰, rimangono dei nodi interpretativi da sciogliere.

³⁴ S. SACCHI, *Governance e coordinamento aperto delle politiche sociali*, in AA. VV. (a cura di M. Ferrera, M. Giuliani), *Governance e politiche nell'Unione europea*, Il Mulino, 2009 p. 271

³⁵ P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione “vivente”*. *Contributo allo studio della giurisprudenza sull'art. 41 Cost.*, Cedam, 1978, p. 1.

³⁶ T. GUARNIER, *Libertà di iniziativa economica e libera concorrenza. Alcuni spunti di riflessione*, in *Rivista*, 1/2016, p. 3. L'A. cita le sentt. 223/1982, 241/1990, 362/1998, 207/2001, 440/2006, 64/2007, 270/2010, 200/2012 nonché la sent. 94/2013 secondo la quale l'art. 41 «ha un contenuto più ampio, poiché enuclea la “concorrenza” quale bene giuridico distinto dalla libertà di concorrenza, in virtù di un'interpretazione che ha ricevuto conferma dalla previsione della “tutela della concorrenza” come materia attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.) e dalla circostanza che la relativa nozione riflette quella posta dall'ordinamento comunitario». Cfr: M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. Le prospettive della Costituzione repubblicana*, in *Rivista*, 2011; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1971, *ad vocem*.

³⁷ Cfr. G. COMELLA, *La libertà di iniziativa economica nelle aree naturali protette*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2000, p. 543 ss.

³⁸ T. MUCCIGROSSO, *I fattori della crescita regionale*, cit., p. 149.

³⁹ T. GUARNIER, *Libertà di iniziativa economica*, cit., p. 13.

⁴⁰ Sull'art. 44, cfr. almeno: S. RODOTÀ, *Art. 44* in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca) Volume rapporti economici, Tomo II, art. 41-44, Zanichelli, Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1982, p. 211 ss.; F. ANGELINI, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Torino, 2006, p.

Primo tra questi, il ruolo centrale della legge che la Carta fondamentale vuole a presidio delle limitazioni alla proprietà della terra e che l'assetto veduto sopra rimette concretamente ad atti amministrativi.

Il secondo è quello dell'interrelazione tra la tutela dell'ambiente e i rapporti sociali citati dalla Costituzione, facilmente risolvibile nel senso che «tutelare e valorizzare il paesaggio agrario e promuovere un'agricoltura eco-sostenibile, incentivando al contempo prodotti locali tipici, costituiscono necessità non soltanto di tipo economico e sociale ma anche culturale ed ambientale»⁴¹.

In questo quadro, emerge una certezza: la centralità del diritto come strumento decisivo, non solo attraverso interventi dei pubblici poteri, ma, potenzialmente, anche attraverso previsioni generali quali tipologie di contratti o istituti. In passato «la mezzadria aveva dato luogo alla nascita di un paesaggio intessuto di una trama fittissima di case sparse sui poderi con una forte interdipendenza tra il territorio rurale e lo spazio urbano» ma «la crisi del sistema mezzadrile ha comportato un progressivo abbandono delle terre di altura e la contemporanea conquista della pianura da parte delle colture industriali che hanno generato una modificazione profonda del suo paesaggio»⁴². Oggi si lavora per ottenere la somma di risultati sopra richiamati con gli strumenti diretti e indiretti della programmazione. Identico il funzionamento generale, molto diversi presupposti e metodi.

PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 31 DICEMBRE 2018 – ANNO XVIII

AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME - Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562

902 ss.; G. BOLLA, *L'art. 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica*, in *Rivista di diritto agrario*, 1949, p. 1 ss.; C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44 in Id., La Costituzione italiana. Saggi*, 1954, Cedam, Padova, p. 181 ss.; N. IRTI, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, 1° comma, Cost.)*, in *Rivista di diritto agrario*, 1972, p. 391 ss.; C. MORTATI, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Rivista di diritto agrario*, 1/1952, p. 479 ss.

⁴¹ E. DEL MASTRO, *La tutela del paesaggio rurale*, cit., p. 1.

⁴² In riferimento al paesaggio umbro, B. TORQUATI, *I paesaggi identitari: riferimento comune per il Piano paesistico e il Piano di sviluppo rurale 2006-2013. Il caso dell'Umbria*, in *Aestimum*, n. 49, 2006, p. 31.

Rivista Giuridica Telematica
AmbienteDiritto.it
 Anno XVIII

Focus su alcune materie trattate

Diritto Ambientale: inquinamento, rifiuti
 Diritto urbanistico, dell'edilizia
 Diritto dell'energia
 Diritto dei contratti pubblici
 Pubblica amministrazione
 Processo penale, civile e amministrativo
 Diritto dell'Unione Europea
 Diritto del lavoro - sicurezza

CODICI aggiornati e annotati:

- Codice dell'Ambiente
 - Codice Urbanistico e dell'Edilizia
 - Codice dei Beni Culturali
 - NUOVO Codice degli Appalti

Dottrina, formulari, un Quotidiano Legale ... e altro ancora in un'unica rivista giuridico-telematica che raccoglie al suo interno il miglior scibile giuridico.

*** Sempre nuove sentenze massimate quotidianamente**

*** Segnalazione della normativa di rilievo con testi coordinati**

*** Banche Dati**

Innovazione on

2018

AmbienteDiritto Editore®

www.ambienteditto.it



La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 www.ambienteditto.it