

# Camera dei deputati

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

## Tendenze della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea nel settore agricoltura

*Estratto dal Rapporto 2003 sullo stato della  
legislazione*

XIV LEGISLATURA  
*novembre 2004*

*L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione, gestendo un' apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione e ne dà conto attraverso fascicoli periodici.*

*A partire dal 1998, con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria). La nota di sintesi che precede il testo mette a fuoco le principali tendenze evolutive individuate nel periodo considerato e i progressi nelle politiche per migliorare la qualità della legislazione.*

*Per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca.*

*Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità quali l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del CNR e l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.*

# Indice

Nota metodologica .....	1
Introduzione .....	3
Nota di sintesi.....	9
SCHEDA DI ANALISI	
1. Aspetti generali .....	11
2. La legislazione statale: la legge collegata.....	13
3. La legislazione regionale .....	20
3.1. Le tendenze della legislazione regionale .....	21
3.2. Il “seguito” dei decreti legislativi di orientamento .....	24
3.3. Il riordino normativo .....	26
3.4. Le procedure di raccordo con l’Unione europea .....	27
3.5. Partecipazione consiliare alla formazione delle politiche comunitarie in connessione con il semestre di presidenza italiana .....	28
4. Orientamenti della giurisprudenza costituzionale e contenzioso in atto tra Stato e regioni.....	30
5. Considerazioni conclusive .....	36



## **NOTA METODOLOGICA**

Per facilitare la lettura della parte speciale del Rapporto 2003 sullo stato della legislazione, si pubblicano in estratto le schede relative ai cinque settori oggetto di approfondimento (agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità).

Ciascun estratto si compone di tre parti, tutte estrapolate dal Rapporto:

la prima contiene considerazioni di ordine generale, tratte dalla nota di sintesi del Rapporto, sull'evoluzione legislativa e giurisprudenziale in corso nei cinque settori;

la seconda presenta in sintesi i risultati dell'analisi svolta per ciascun settore;

la terza riproduce la scheda di analisi relativa a ciascun settore.



## INTRODUZIONE

In un quadro ancora aperto e mutevole, emergono tuttavia alcune linee di tendenza che uniscono riforme costituzionali approvate e quelle in via di approvazione, la legislazione ordinaria più recente e la concreta dinamica dei rapporti Stato-autonomie alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Viene ovunque in evidenza nel sistema che si sta progressivamente delineando il superamento di un criterio "semplice" di riparto per materia quale modulo di attribuzione di competenza fra i diversi livelli dell'ordinamento.

Questa conseguenza deriva dalle stesse caratteristiche più generali su cui il nuovo sistema si sta fondando, al di là delle espressioni utilizzate e del concreto riparto di competenze di volta in volta adottato nei singoli comparti, come dimostrano le categorie argomentative adottate dalla Corte nelle sentenze più importanti. Sono queste sentenze che offrono infatti una complessiva chiave di lettura del nuovo sistema fondata su elementi evidenti e macroscopici di varia natura:

l'elencazione delle competenze statali comprende definizioni non sempre corrispondenti a materie riguardanti ad ambiti o settori, ma piuttosto a finalità o a versanti generali della legislazione;

nelle competenze concorrenti vi sono materie che sdoppiano competenze già considerate in quelle esclusive dello Stato, consentendo un doppio livello di intervento statale e regionale nelle stesse materie;

il principio mobile adottato per la ripartizione delle competenze amministrative dall'articolo 118 prevede che la legislazione possa distribuire le competenze amministrative in funzione dei principi di concorrenza, proporzionalità e sussidiarietà, con la conseguenza di ridistribuire anche le competenze normative relative alle funzioni amministrative;

la natura residuale e non nominata delle competenze esclusive delle Regioni rende questo campo privo di riferimenti materiali. Tali competenze sono definibili solo a partire dalle politiche legislative concretamente in atto tra Stato e Regioni. Nell'area non nominata sono le stesse Regioni a riempire di contenuti le competenze esclusive disegnando le loro politiche legislative anche in via di anticipazione o di competizione con quelle statali, come dimostra la analisi della legislazione regionale 2003;

in aggiunta, le direttive europee rappresentano un elemento di permanente fluidificazione del sistema quando chiamano in causa anche le competenze regionali e locali, in quanto in questo campo lo Stato concorre per definizione alla responsabilità per l'attuazione e garantisce la conformità dell'ordinamento italiano. Allo stesso modo agiscono i vincoli conseguenti al rispetto del patto di stabilità;

infine, il tipo di legislazione oggi prevalente, tendenzialmente intersettoriale, rende comunque le materie tradizionali insufficienti a contenere le correnti politiche legislative, che si riferiscono piuttosto a grandi finalità ben più ampie delle materie. Anzi tali grandi finalità richiedono quasi sempre il concorso di diversi livelli territoriali e un continuo intreccio tra atti normativi e atti amministrativi.

La distribuzione delle competenze segue ormai modalità assai più complesse nelle quali, insieme alle materie, concorrono altri fattori:

le finalità perseguite dalle grandi politiche intersettoriali (sviluppo, sicurezza, miglioramento della competitività del sistema paese, ecc.) in rapporto alla dimensione degli interessi di volta in volta perseguiti e la effettiva capacità di perseguirli che allocano le funzioni pubbliche secondo i criteri di sussidiarietà e proporzionalità;

la tutela di una base uniforme di fruizione dei diritti di cittadinanza;

la distribuzione effettiva delle competenze risulta dalla natura assai complessa dei fini che animano le correnti politiche legislative, in relazione al loro carattere interterritoriale e intersettoriale e alla dimensione degli interessi e dei diritti di cittadinanza in gioco.

Per questo le politiche legislative sono spesso il risultato di moduli negoziali che coinvolgono i diversi soggetti istituzionali interessati e che si svolgono in sedi differenziate: le Istituzioni comunitarie, le conferenze fra Stato e Regioni e autonomie, la interlocuzione diretta fra il Parlamento e le stesse autonomie, che assume una importanza sempre maggiore nell'ambito della decisione legislativa.

In questo quadro, l'attribuzione di competenze non viene effettuata una volta per tutte in base ad una rigida ripartizione per materie, ma in base all'attribuzione, ai diversi livelli territoriali, di quote nello svolgimento di più ampie politiche legislative in relazione alle finalità, alle caratteristiche e alla miscela di profili "materiali" che compongono ciascuna politica legislativa.

Alla base di queste tendenze vi sono dunque principi e fattori materiali comuni e continui tra l'ordinamento comunitario – storicamente caratterizzato da una tendenziale parità tra i livelli territoriali che lo compongono - e il nuovo ordinamento nazionale che si delinea in Italia.

Ne sono espressione formale alcune norme fondamentali che non caso restano ferme anche nel testo della riforma costituzionale in discussione:

l'articolo 114 sulla composizione della Repubblica, nel quale Regioni e Enti locali si affiancano paritariamente allo Stato;

il primo comma dell'articolo 117, per il quale lo Stato e le Regioni esercitano le loro competenze legislative nel quadro dei vincoli stabiliti dall'ordinamento comunitario.

Il primo comma dell'articolo 118, che pone a fondamento della distribuzione delle funzioni amministrative i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Nell'ordinamento unitariamente considerato e comprensivo di tutti i diversi livelli territoriali, il principio di sussidiarietà opera come veicolo di collegamento tra i diversi livelli territoriali e come fattore di una continua fluidità e concorrenza degli stessi.

L'attrazione e la connessione di diversi gradi di competenze per sussidiarietà produce una sussidiarietà "procedimentalizzata", cioè un contesto caratterizzato dalla concertazione e dal coordinamento tra i vari

livelli territoriali che devono essere proceduralmente coinvolti, in base al principio di leale cooperazione.

Si delineano così i contorni di un sistema di poteri normativi e di competenze scorrevoli nei due sensi (verso il basso non meno che verso l'alto) in relazione alle necessità e alle scelte politiche che animano le maggiori politiche legislative che si dipartono dai diversi livelli territoriali.

Ne risulta una logica del tutto nuova basata sulla concorrenza dei diversi livelli territoriali nella formazione di politiche legislative e su competenze normative pronte a combinarsi tra loro in mille modi, in relazione alle finalità e agli obiettivi che di volta in volta concretamente si propongono o si impongono in via politica a livello statale e regionale. E' una logica che conduce nel lungo periodo a togliere peso o forse semplificare la ripartizione per materie e a valorizzare invece i fattori dinamici di collegamento e competizione tra i livelli territoriali negli ambiti costituiti da comuni finalità.

Il Rapporto 2003 cerca di cogliere e di portare all'attenzione delle Assemblee elettive, cui in primo luogo si rivolge, le tendenze più costruttive e positive che si delineano nel nuovo sistema. Ad esse spetta la valutazione delle possibili conseguenze, nella formazione delle future politiche legislative, di un nuovo approccio più consapevole della loro natura complessa, intersettoriale e interterritoriale, e del rilievo che assumono in questo quadro la previa definizione di obiettivi e procedure secondo il modulo tipico della legislazione "complessa".

A questo scopo il Rapporto riprende l'analisi - già svolta lo scorso anno - di cinque aree legislative intermedie tra lo Stato e le Regioni (agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità), scelte nel 2002 tra quelle dove si concentra la legislazione statale di maggior rilievo politico approvata nella prima parte della legislatura. Si individuano in queste aree politiche legislative, in grado di fornire un esempio significativo di come vengono interpretate le competenze in presenza di finalità che trascendono per ampiezza le materie tradizionali.

Per ciascuna di tali aree, sono stati considerati e riassunti gli indirizzi derivanti :

dalla legislazione statale e regionale approvata nello stesso periodo;

dalla innovativa giurisprudenza della Corte costituzionale apparsa nel 2003 e nella prima parte del 2004;

dalle valutazioni espresse in sede parlamentare sia dalle Commissioni Affari costituzionali delle due Camere, sia dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali.

L'andamento della produzione legislativa nel 2003 nelle cinque aree considerate fa emergere, in un apparente disordine e in un clima di persistente incertezza, i segnali che consentono di confermare la chiave di lettura già enunciata. E' significativo che in tutte e cinque le aree si registrano:

una forte dinamica legislativa statale, che non è frenata, ma sembra quasi trarre alimento da una ricerca attiva degli spazi di competenza statale lungo le aree di confine;

importanti pronunce della Corte costituzionale, per molti versi anticipate, nel merito, dai pareri di costituzionalità espressi dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato nel corso del procedimento di approvazione, entrambi fondati sulle categorie interpretative di carattere generale ricordate nel paragrafo precedente;

la assoluta prevalenza nella legislazione e nella giurisprudenza di soluzioni legate allo sviluppo di procedure capaci di raccordare il sistema delle competenze all'effettivo perseguimento degli obiettivi attraverso accordi e a forme di collegamento tra i diversi livelli territoriali.

Le politiche legislative, analizzate nella parte speciale del rapporto con riferimento alle aree dell' agricoltura, delle infrastrutture, dell' energia, della sanità e della finanza pubblica, soprattutto per i modi in cui sono filtrate e convalidate dalle sentenze della Corte costituzionale, confermano la linea interpretativa fin qui esposta.

Ci si può domandare: una volta che questa nuova logica sia stata generalmente acquisita e si sia consolidata, non sarà possibile, anche nella revisione delle norme costituzionali, togliere peso e semplificare la ripartizione per materie e valorizzare invece i fattori dinamici di collegamento e competizione tra i livelli territoriali negli ambiti costituiti da comuni finalità ?

## NOTA DI SINTESI

Il nuovo riparto di competenze previsto dalla riforma del Titolo V in materia ha concorso a determinare una situazione aperta e molto fluida per l'esercizio di competenze statali e regionali.

La materia non è menzionata nell'articolo 117 e sembrerebbe quindi ascrivibile alla potestà residuale regionale. Nei fatti permangono funzioni statali connesse all'influenza della normativa comunitaria e della distribuzione di compiti che essa richiede in via principale o sostitutiva. Inoltre tutta l'area dell'agricoltura risulta fortemente connessa con alcuni settori affidati alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato (es. tutela della concorrenza, profilassi internazionale, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema).

In ambito parlamentare, tutto ciò ha determinato sensibili innovazioni nel modo di procedere della Commissione competente, che ha proceduto a continue convocazioni in audizione dei rappresentanti delle Regioni per analizzare a fondo, di volta in volta, l'effettiva sussistenza della competenza statale. A livello statale, si segnala la legge delega n. 38/2003 (collegato agricoltura), che offre specifiche soluzioni per il raccordo tra Stato e Regioni.

Dal canto loro le Regioni, nel perdurare dell'incertezza in ordine ai confini del loro ambito di azione, tentano di risolvere in sede di Conferenza Stato-Regioni i contrasti con lo Stato. E' utilizzata a tal fine anche la sede parlamentare.

E' sintomatico che vi siano frequenti ricorsi alla Corte costituzionale.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 12/2004, definisce il concetto di "materia", individuando un "nocciolo duro" da assegnare alla competenza residuale regionale, che "ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione".

Dalla definizione di nocciolo duro si desume che tale spazio di competenza dovrebbe essere impenetrabile, mentre nella polpa

circostante Stato e Regioni concorrono secondo le regole aperte e fluide derivanti dal complesso dei fattori sopra analizzati.

La Corte lo riconosce e infatti, nella stessa sentenza, sottrae alla competenza esclusiva regionale la tutela di interessi che devono essere garantiti uniformemente sul territorio nazionale e che, anche in base al principio di adeguatezza, travalicano la capacità di intervento delle Regioni.

Analogamente, la sentenza n. 14 del 2004 giustifica l'intervento statale nel settore riconducendolo, per un profilo, alla materia della tutela della concorrenza e, per un altro profilo, al quadro dei rapporti dello Stato con l'Unione europea.

In conclusione, si registra comunque la necessità di una continua ricerca di equilibri complessi, ma positivi e dinamici tra lo Stato e le Regioni, in relazione agli obiettivi e alle politiche chiaramente in atto a partire dall'Unione europea. Ciò richiede processi di negoziazione tra Governo e Regioni e procedimenti parlamentari capaci di giocare un ruolo attivo, condizionando i processi negoziali esterni in chiave pre e post legislativa nell'ambito dell'Unione europea e in ambito nazionale.

## SCHEDA DI ANALISI<sup>1</sup>

### 1. Aspetti generali

La ripartizione di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni delineata dal nuovo testo dell'articolo 117 Cost. ha indotto la Commissione Agricoltura, praticamente dall'inizio della XIV legislatura, ad interrogarsi, ogni volta che è previsto l'esame di un progetto di legge, se e in che misura possa presupporre una competenza dello Stato nella materia che si intende disciplinare.

Ciò ha determinato alcune innovazioni nel modo di procedere della Commissione.

In primo luogo, in occasione dell'esame praticamente di ogni provvedimento legislativo, l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha deciso di convocare in audizione (informale, posta l'impossibilità di procedere ad audizioni formali ai sensi del vigente regolamento parlamentare) i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Regioni, al fine di acquisire l'orientamento delle Regioni sulle iniziative in esame: in qualche caso ciò ha fornito indicazioni utili ai fini dell'istruttoria legislativa; in altri casi le Regioni hanno espresso la loro contrarietà, sulla base del nuovo titolo V Cost., a parti o a tutto il provvedimento all'esame della Commissione; in altri casi ancora le Regioni non si sono dichiarate interessate a partecipare (ad esempio la prima situazione si è verificata per il disegno di legge sulle deroghe al prelievo venatorio<sup>2</sup> ; la seconda per le proposte di legge in tema di

---

<sup>1</sup> Le schede sui settori sono state predisposte congiuntamente dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, dagli uffici delle Assemblee regionali e dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" del C.N.R., con la collaborazione dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

<sup>2</sup> Il provvedimento (ora legge 3 ottobre 2002, n. 221) prevede, all'articolo 1, comma 4, una disposizione che legittima l'intervento dello Stato, in qualità di soggetto che può esercitare il potere di annullamento su atti amministrativi regionali rilevatesi contrari alle norme comunitarie e nazionali che regolano il prelievo in deroga. I rappresentanti delle regioni, chiamati in audizione dalla Commissione agricoltura durante l'esame del provvedimento, hanno rilevato la loro contrarietà alla disposizione in esame, ritenendola lesiva delle competenze loro riservate dal nuovo titolo V della

agriturismo<sup>3</sup> ; la terza per le proposte di legge in materia di tutela del pane tradizionale<sup>4</sup>).

In secondo luogo, per alcuni provvedimenti (ad esempio, il disegno di legge sulle deroghe al prelievo venatorio), la Commissione ha anticipato la richiesta di parere alle Commissioni in sede consultiva e, in particolare, alla I Commissione affari costituzionali, appunto al fine di comprendere – ancor prima di procedere all’esame degli emendamenti – se e in che misura sussistesse una competenza legislativa dello Stato.

Al momento, le esperienze sembrano mostrare che non si dispone di una visione generale ed organica di quali siano le competenze rimaste in capo allo Stato nel comparto primario, alla luce del nuovo titolo V Cost. La I Commissione Affari costituzionali della Camera, chiamata ad esprimere un proprio parere sulla legittimità, ai sensi dell’articolo 117 Cost., delle proposte legislative all’esame delle Commissioni di merito, sembra per ora orientata ad individuare i profili funzionali di competenza dello Stato o delle Regioni all’interno del generico comparto agricolo; infatti, se è pur vero che il settore primario non viene menzionato nella nuova versione dell’articolo 117 Cost., con ciò potendosi desumere che esso risulta assegnato alla competenza legislativa “residuale” delle Regioni, la materia agricola risulta strettamente connessa con alcuni settori affidati alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato.

---

Costituzione. La Commissione agricoltura, esaminata tale posizione, ha, comunque, ritenuto che il potere di annullamento di atti amministrativi regionali in contrasto con norme comunitarie potrebbe essere giustificato alla luce dell’articolo 120, secondo comma, della Costituzione, dove si prevede il potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi regionali qualora la loro azione si riveli, tra l’altro, in contrasto, con le normative comunitarie.

<sup>3</sup> Si veda l’audizione, svolta in sede di indagine conoscitiva e perciò resocontata in forma stenografica, di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome, svoltasi il 18 settembre 2002, nella quale l’assessore all’agricoltura della Regione Puglia, Nicola Marmo, esprime la posizione delle Regioni che “ritengono – come è già accaduto per altri due provvedimenti legislativi, quello relativo ai piccoli comuni e quello sugli usi civici - che la materia in esame sia di loro esclusivo interesse”.

<sup>4</sup> Si tratta delle proposte di legge C. 1394 Mazzocchi, C. 1703 Volontè, C. 2484 Rotundo, C. 4117 Polledri e C. 4554 Mazzocchi, C. 5075 Pecoraro Scanio) relative al "Pane tradizionale italiano".

## **2. La legislazione statale: il “collegato agricolo” (legge n.38/2003) e la sua attuazione**

Il provvedimento più significativo sia per il contenuto, sia per i rapporti con le Regioni, è il collegato alla finanziaria, contenente un'articolata delega legislativa per il completamento del processo di riforma e di modernizzazione del settore agricolo (legge 7 marzo 2003, n. 38), già avviato con i decreti legislativi n. 226, 227 e 228 del 2001. Gli schemi di decreti legislativi attuativi di tali deleghe sono stati trasmessi dal Governo alle Camere, per l'espressione del parere parlamentare, nei primi mesi del 2004.

Relativamente all'iter di formazione della legge n. 38 del 2003 si ricorda che l'esigenza di presentare entro la fine del 2001 (comunque in ritardo rispetto al termine del 15 novembre fissato dall'articolo 1-bis della legge n. 468 del 1978) i provvedimenti collegati alla manovra finanziaria per il 2002 ha fatto sì che il parere della Conferenza Stato-Regioni sia intervenuto quando l'iter parlamentare del disegno di legge (frutto di uno “stralcio” disposto dal Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 123-bis, comma 1, del Regolamento, e comunicato all'Assemblea il 14 gennaio 2002) era già in una fase piuttosto avanzata, ossia quando il testo era già stato definito in Commissione ed inviato, con le relative modifiche, alle Commissioni in sede consultiva.

Nella consultazione “tardiva” della Conferenza Stato-Regioni, le Regioni hanno concordato con il Governo un nuovo testo della norma di delega in questione, interamente alternativo rispetto al testo approvato in Commissione ed inclusivo della disciplina dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, con particolare riferimento ai rapporti con l'Unione europea. L'esigenza di tenere conto dell'accordo raggiunto, senza pregiudicare il lavoro già svolto in Commissione, ha fatto sì che il provvedimento, dopo la discussione generale in Assemblea, sia stato rinviato in Commissione, dove è iniziato un nuovo esame sulla base del testo dell'emendamento del Governo con cui erano state recepite le osservazioni formulate dalla Conferenza Stato-Regioni.

Il testo della legge n. 38 del 2003 ha posto evidenti problemi di raccordo con altre due iniziative legislative del Governo: in primo luogo, con la

legge recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” (legge 5 giugno 2003, n.131, c.d. legge La Loggia) e poi con il disegno di legge recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari” (meglio nota come riforma della legge La Pergola) (AS 2386, tuttora all’esame del Parlamento). Non appare infatti chiaro il rapporto tra la disciplina di carattere generale contenuta in tali provvedimenti e la disciplina – che sembrerebbe essere relativa al solo settore agricolo – che viene prefigurata nella delega contenuta nel collegato agricolo, in attuazione dei principi e criteri direttivi di cui alle lettere a), b) e c) dell’articolo 1, comma 2<sup>5</sup>. Il problema è stato affrontato da un ordine del giorno approvato dal Senato nella seduta antimeridiana del 13 febbraio 2003, con il quale si è impegnato il Governo a non dare attuazione a tali principi e criteri direttivi prima dell’approvazione dei disegni di legge La Loggia e di riforma della cosiddetta La Pergola. E, in effetti, l’attuazione di tali principi e criteri direttivi è stata fin qui pressochè nulla.

In esito a questo processo di riforma è previsto che, entro due anni dall’entrata in vigore della legge di delega, si giunga ad adottare un “codice agricolo” attraverso il quale procedere al riassetto delle disposizioni legislative vigenti in materia di agricoltura, pesca e acquacoltura e foreste, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive

---

<sup>5</sup> L’articolo 1, comma 2, lettera a), della legge n.38/2003 prevede l’istituzione di un sistema di concertazione permanente fra Stato, regioni e province autonome riguardante la preparazione dell’attività dei Ministri partecipanti ai Consigli dell’Unione europea concernenti le materie di competenza concorrente con le regioni e, per quanto occorra, le materie di competenza esclusiva delle regioni medesime. La concertazione avverrà fra il Ministro competente per materia in occasione di ogni specifico Consiglio dell’Unione europea e i presidenti di giunta regionale o componenti di giunta regionale allo scopo delegati. La lettera b) stabilisce che la suddetta concertazione abbia per oggetto anche l’esame di progetti regionali rilevanti ai fini della tutela della concorrenza, prevedendo a tale fine un apposito procedimento di notifica al Ministero competente. Il Governo, qualora ritenga conforme alle norme nazionali in materia di concorrenza il progetto notificato, libera le regioni da ogni ulteriore onere, ne cura la presentazione e segue il procedimento di approvazione presso gli organismi comunitari. La lettera c), infine, prevede che la medesima concertazione si applichi anche in relazione a progetti rilevanti ai fini dell’esercizio di competenze esclusive dello Stato e delle regioni o concorrenti, con previsione di uno specifico procedimento per la prevenzione di controversie;

modificazioni<sup>6</sup>, e comunque con il compito di eliminare duplicazioni e chiarire il significato di norme controverse. La norma di delega che prevede tale riassetto (articolo 1, comma 3) dedica una specifica attenzione ai rapporti Stato-Regioni, specificando che tali decreti legislativi dovranno essere strutturati “in modo da evidenziare le norme rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, della Costituzione, le norme costituenti principi fondamentali ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e le altre norme statali vigenti sino all’eventuale modifica da parte delle Regioni”.

Il problema dei rapporti Stato-Regioni si è riproposto in sede di elaborazione dei decreti legislativi.

Va ricordato, in proposito, che la legge di delega prevedeva che i decreti legislativi venissero adottati su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali, svolgendo le procedure di concertazione con le organizzazioni di rappresentanza agricola e della filiera agroalimentare, ai sensi dell’articolo 20 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (c.d. “tavolo agroalimentare”) e una volta acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Ebbene, il parere della Conferenza Stato-Regioni ed il ruolo da essa giocato, anche in relazione al parere parlamentare, sono stati molto differenti, a seconda dei casi.

Il primo caso concerne la formazione del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, recante “Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera i), della legge 7 marzo 2003, n. 38”. In questo caso la dialettica si è svolta secondo le forme più consolidate: la Conferenza ha espresso, il 10 dicembre 2003, un parere favorevole con l’accoglimento di una serie di modifiche, su cui ha concordato il rappresentante del Ministero delle politiche agricole e forestali; tale parere è stato quindi trasmesso alle Camere contestualmente allo schema di decreto legislativo e richiamato nel parere

---

<sup>6</sup> L’articolo 20 della legge n. 59/1997 è stato peraltro interamente sostituito dall’articolo 1 della legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001).

parlamentare (espresso il 2 marzo 2004), che dichiaratamente tiene conto anche delle modifiche suggerite dalla Conferenza.

Nel secondo caso, relativo alla formazione del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, recante "Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d), f), g), l), ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38", si è invece registrato un mancato coordinamento tra il parere favorevole della Conferenza (espresso il 15 gennaio 2004), nel quale si dà conto del fatto che gli assessori regionali, vista l'imminente scadenza della delega, hanno convenuto di esprimersi favorevolmente, "acquisendo l'impegno del Ministro delle politiche agricole e forestali a rappresentare, alle competenti Commissioni parlamentari, eventuali osservazioni e proposte emendative delle Regioni", e il parere favorevole con condizioni, osservazioni e raccomandazioni approvato, il 16 marzo 2004, con una accentuata diversificazione di posizioni tra maggioranza e opposizione, dalla XIII Commissione agricoltura. Al riguardo merita segnalare che è stata la stessa opposizione parlamentare a lamentare, con apposita interrogazione a risposta immediata presentata presso la Commissione agricoltura della Camera (alla quale il Governo ha risposto nella seduta del 1° aprile 2004) che non erano state rispettate le previsioni legislative circa l'espressione dei pareri da parte della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, atteso che nel decreto legislativo il Governo, sulla base delle raccomandazioni contenute nel parere delle Commissioni Agricoltura della Camera e del Senato, ha inserito alcuni articoli aggiuntivi (attinenti, tra l'altro, la promozione dei prodotti agroalimentari e in materia di agromeccanica e di frodi agroalimentari <sup>7</sup>). Anche il Presidente della V Commissione bilancio della

---

<sup>7</sup> Nella risposta il rappresentante del Governo ha ricordato che l'attuazione dei principi e criteri di delega in questione è stata chiesta nei pareri "resi dalle due Commissioni Agricoltura della Camera dei Deputati e del Senato, le quali hanno articolato i predetti pareri, oltre che in condizioni, anche in osservazioni e raccomandazioni che il Governo ha accolto, in quanto compatibili proprio con l'assetto delle competenze Stato-Regioni senza recare ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato. Per quanto riguarda i tre principi di delega attuati sulla base delle predette raccomandazioni - dall'articolo 1, comma 2, lettera ff) in materia di attività agromeccanica; dall'articolo 1, comma 2, lettera r), in materia di coordinamento, indirizzo e organizzazione dell'attività di promozione del sistema agroalimentare italiano; dall'articolo 1, comma 2, lettera o), in materia di armonizzazione e razionalizzazione della normativa in materia

Camera ha segnalato l'episodio, lamentando che in tal modo non è stato possibile verificare la coerenza tra la previsione di delega circa l'obbligo di invarianza dell'onere e il dettato delle disposizioni attuative introdotte in accoglimento delle raccomandazioni parlamentari<sup>8</sup>.

Il terzo caso è quello relativo alla formazione dei due decreti legislativi in materia di pesca, anch'essi attuativi della legge n. 38 del 2003, ossia il D.lgs. 26 maggio 2004, n.153, recante "Attuazione della legge 7 marzo 2003, n.38, in materia di pesca marittima" e il D.lgs 26 maggio 2004, n.154, recante "Modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n.38". I due schemi sono stati trasmessi alle Camere in assenza dei pareri della Conferenza Stato-Regioni ed assegnati alla XIII Commissione al fine di consentire l'attivazione del meccanismo di proroga "automatica" del termine della delega, con l'invito però a non esprimersi prima dell'espressione di tali pareri. I pareri in questione sono quindi stati espressi dalla Conferenza nella seduta del 29 aprile 2004, ma si è trattato di pareri contrari, nei quali peraltro la stessa Conferenza ha ricordato che in alcune riunioni preliminari erano state concordate alcune modifiche, trasmesse in allegato al parere. Secondo quanto affermato, in seduta, dal rappresentante del Governo, la Conferenza dei Presidenti delle regioni aveva chiesto un rinvio al 20 maggio dell'espressione del parere; tuttavia, considerando la scadenza del termine previsto per l'esercizio delle deleghe legislative in questione, il Governo ha ritenuto preferibile non concordare sul rinvio e ricevere un parere negativo (atteso che il parere

---

di controlli e frodi agroalimentari - su tutte e tre entrambe le Commissioni Agricoltura di Camera dei Deputati e Senato hanno concordato nel dare ad essi rapida attuazione, proponendo le Commissioni stesse dei testi normativi. Il Governo, quindi, ha ritenuto che, stante anche l'approssimarsi della scadenza del termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 1 della legge 38/03, il Parlamento abbia voluto attuare subito i tre predetti criteri. Nel recepire l'indicazione parlamentare, il Governo, quindi, ha operato la verifica di compatibilità con l'assetto delle competenze regionali. Il testo sottoposto in via definitiva al Consiglio dei Ministri, quindi, ha ricevuto il parere favorevole della Presidenza del Consiglio dei ministri e di tutti i Ministri interessati. Non era possibile, stante il limitato tempo, convocare la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nei tempi previsti per l'esercizio della delega al fine di sottoporre nuovamente a questa le indicazioni parlamentari".

<sup>8</sup> Si veda l'intervento del Presidente della V Commissione, on. Giancarlo Giorgetti, in Boll. giunte e comm., 21 aprile 2004, p. 56 s.

della Conferenza Stato-regioni è obbligatorio ma non vincolante e che il rinvio avrebbe di fatto comportato la scadenza del termine utile per l'emanazione dei due decreti legislativi<sup>9</sup>).

Benché non legati all'attuazione della legge n. 38 del 2003, un cenno sembrano meritare altri due interventi legislativi

In primo luogo, il decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49 (recante “Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari”), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2003, n. 119. Si è trattato di un importante provvedimento che ha posto in essere una disciplina organica del sistema del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (c.d. “quote latte”), abrogando le disposizioni al momento vigenti nella materia, che si erano stratificate nel corso degli anni (ben 9 decreti-legge sono intervenuti in materia tra il 1994 e il 2000), anche a seguito di un lungo contenzioso con gli organi dell'Unione europea, con rilevanti riflessi anche di ordine giurisdizionale. Relativamente al rapporto con le Regioni, può osservarsi che su uno dei provvedimenti attuativi di tale riforma – adottato con decreto del Ministro delle politiche agricole di natura non regolamentare –, ossia il D.M. 31 luglio 2003 (recante “Modalità di attuazione della L. 30 maggio 2003, n. 119, concernente il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari”, pubblicato nella G.U. 8 agosto 2003, n. 183), la Conferenza Stato-regioni si è divisa al suo interno a seconda dell'area geografica delle Regioni interessate dal provvedimento. In sede di Conferenza, infatti, mentre non sono emersi contrasti in ordine alla legittimità dell'intervento statale nella materia, divisioni si sono registrate riguardo alle scelte politiche contenute nello schema di decreto: la maggioranza delle regioni (Lazio, Abruzzo, Puglia, Campania e Marche) ha richiesto l'approvazione di un emendamento sostitutivo del comma 5 dell'articolo 17, secondo il quale anche la regione in cui è ubicata l'azienda cedente la quota può, entro 30 giorni dalla data di trasmissione del contratto da parte del produttore, esprimere parere negativo, registrandolo al SIAN. Su tale modifica si sono

---

<sup>9</sup> Si veda l'intervento del Sottosegretario alle politiche agricole e forestali, on. Paolo Scarpa Bonazza Buora, in Boll. giunte e comm., 12 maggio 2004.

espresse in senso contrario le regioni Lombardia, Piemonte, Veneto ed Emilia Romagna, mentre le rimanenti regioni non si sono pronunciate<sup>10</sup>. Il Ministro delle politiche agricole e forestali, tenuto conto dell'incidenza nella produzione lattiera-casearia delle regioni che avevano espresso parere contrario sul punto, ha deciso di non accogliere l'emendamento proposto dalla maggioranza delle regioni, appartenenti all'area centro-meridionale del Paese.

In secondo luogo, la legge 6 febbraio 2004, n. 36, recante il "Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato". Attraverso di essa il legislatore statale è intervenuto, come è noto, in esito ad una vicenda protrattasi per alcuni anni, a tutela dell'unità del Corpo forestale dello Stato, che invece avrebbe dovuto essere per larga parte affidato alle Regioni, in attuazione di provvedimenti adottati nella precedente legislatura in base al decentramento disposto dalla legge n. 59 del 1997 (c.d. legge Bassanini). Si è dunque trattato di un provvedimento che ha operato in senso accentratore, sia pure nel contesto di un riordinamento del Corpo. Può inoltre segnalarsi che il testo della legge è stato modificato, poco dopo la sua entrata in vigore, dalla legge 27 marzo 2004, n. 77, di conversione del decreto-legge 27 gennaio 2004, n. 16, recante "Disposizioni urgenti concernenti i settori dell'agricoltura e della pesca", il cui articolo 1, oltre a disporre un incremento dell'organico del Corpo, ha previsto l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sui decreti del Presidente del consiglio dei ministri con cui trasferire alle regioni e agli enti locali le riserve naturali, nonché tutti gli altri beni che non risultino indispensabili ai fini dello svolgimento delle attività istituzionali del Corpo forestale dello Stato (si segnala che l'intesa, presente nel testo approvato

---

<sup>10</sup> Proprio in relazione al contrasto sorto in merito alla formulazione dell'articolo 17, comma 5, il parere espresso dalla Conferenza Stato-regioni risulta così articolato: "La maggioranza delle regioni esprime parere negativo sullo schema di decreto in esame in oggetto, salvo l'accoglimento della seguente proposta di modifica: All'articolo 17 il comma 5 è così modificato: " Ove il contratto di vendita intervenga tra i produttori le cui aziende sono ubicate in regioni diverse, il rilevante deve trasmettere copia, contestualmente, ad entrambe le regioni interessate. La regione in cui è ubicata l'azienda cedente può, entro 30 giorni dalla data di trasmissione del contratto da parte del produttore, esprimere parere negativo, registrandolo al SIAN". Le regioni Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Veneto esprimono parere favorevole sul provvedimento".

in prima lettura dalla Camera, era venuta meno nel testo modificato dal Senato).

### **3. La legislazione regionale**

Dalle risposte al questionario inviate dalle regioni emergono vari elementi utili di informazione che per certi aspetti appaiono fondamentalmente confermare le tendenze e i problemi rilevati per l'anno 2002.

Le regioni, nell'incertezza che ancora perdura in ordine all'effettivo ambito di azione in particolare riconducibile alle competenze residuali, sembrano innanzitutto tentare di risolvere in sede di Conferenza Stato-regioni i contrasti di interpretazione con lo Stato in ordine alla determinazione delle competenze; utilizzano inoltre a tale scopo - anche se in misura sembrerebbe minore - la sede parlamentare. Per altro verso il ricorso alla Corte costituzionale appare un momento centrale dell'attuale fase di attuazione del nuovo Titolo V, vista la difficoltà di raggiungere una intesa con lo Stato sui contenuti delle competenze proprio in ordine a questioni e temi di notevole rilievo (v. infatti, in particolare, i ricorsi relativi alla legge n.38/2003 sulla modernizzazione del settore agricolo e ora alla legge n.36/2004 sul Corpo forestale dello stato).

In ogni caso - come segnalano le risposte al questionario - i consigli regionali restano tagliati fuori da tale processo di confronto-elaborazione con lo Stato. Va altresì considerato che - come si sottolinea nelle risposte fornite dalle regioni Marche e Molise - al confronto in sede di Conferenza Stato-regioni, che vede protagonista l'esecutivo regionale, si aggiunge la presenza di rapporti diretti tra il ministero di settore e gli assessori regionali.

Vi sono tuttavia alcuni casi - sottolineano alcune risposte al questionario - in cui il consiglio sembra svolgere un ruolo tale da poter esercitare una, sia pure indiretta, incidenza anche sulla determinazione dei rapporti tra Stato e regioni. Alcune regioni, infatti, hanno segnalato una presenza del consiglio - attraverso l'adozione di ordini del giorno, mozioni o risoluzioni - su questioni delicate come le quote latte (Lombardia, Sardegna) e come

l'impiego di ogm (Piemonte). Ciò sembra avvenire, dunque, quando vi siano questioni di una certa rilevanza, rispetto alle quali può essere eventualmente sentita da parte degli esecutivi la necessità di un appoggio più ampio o, comunque, si vuole assicurare una maggiore visibilità dell'azione regionale anche rispetto alla opinione pubblica e ai vari interessi di settore coinvolti.

Nel complesso emerge una situazione ancora fluida ed incerta, che tuttavia - come già si segnalava per il 2002 - non impedisce, come si vedrà tra poco, uno sviluppo per più versi significativo della legislazione regionale secondo linee che si sono manifestate ormai da qualche anno.

A questo proposito va sottolineato che - se resta confermata la preminenza dell'esecutivo regionale in tutte le fasi di "contrattazione" con lo Stato in ordine alla individuazione degli ambiti di competenza - ciò tuttavia non vuol dire che i consigli siano esclusi dall'opera di definizione della materia che sta attualmente avvenendo anche attraverso i contenuti - in evoluzione - della legislazione regionale.

### ***3.1. Le tendenze della legislazione regionale***

Una parte della legislazione regionale continua a svilupparsi in campi di azione nei quali ormai da anni è consolidata una presenza delle regioni con interventi di sostegno finanziario alle aziende. Nell'anno 2003 - come risulta dalle risposte al questionario - tali interventi hanno avuto ad oggetto in particolare aiuti per la zootecnia (l.r. 27/2003 Marche), a sostegno dell'associazione degli allevatori (l.r. 23/2003 Molise), per ovviare e prevenire i danni provocati da avversità e calamità naturali (l.r. 12/2003 Piemonte), per emergenze sanitarie e veterinarie in campo zootecnico (l.r. 15/2003 Abruzzo, l.r. 30/2003 Lazio, l.r.15/2003 Sardegna, l.r.20/2003 Umbria ), per sostenere i consorzi fidi in agricoltura (l.r. 3/2003 Calabria), interventi a favore di zone sfavorite, della zootecnia e per la bonifica (l.p. Trento 4/2003).

Altri interventi regionali hanno avuto ad oggetto la disciplina dell'anagrafe delle aziende agricole (Emilia Romagna, con reg. n.17 del 2003) e la costituzione del registro delle ditte boschive (Basilicata, con

regolamento). In materia di quote latte è intervenuta la Basilicata (con regolamento) e la Provincia di Bolzano (con il regolamento n.4208/2003).

Accanto a tale legislazione più direttamente rivolta alle aziende, è poi continuato l'impegno delle regioni in ordine ai profili dell'integrazione verticale e orizzontale dell'agricoltura, vale a dire alla disciplina e promozione delle sue interconnessioni da un lato con il sistema della trasformazione e commercializzazione dei prodotti e dall'altro con il territorio, con una attenzione in particolare anche alle caratteristiche ambientali e culturali delle varie zone.

Si inseriscono a questo proposito in una tendenza già ampiamente manifestatasi negli anni precedenti, in connessione con leggi cornice statali, le leggi sulla creazione e disciplina delle strade del vino (l.r. 45/2003 Toscana e reg. 5/2003 della Provincia di Trento di esecuzione della legge 10/2001 sulle strade del vino e dei sapori; cfr. la legge statale 27 luglio 199, n. 268), sulla disciplina dell'agriturismo (l.r. 30/2003 Toscana; la legge cornice statale risale al 1985 ed è la n. 730, cui hanno fatto seguito altri interventi normativi), sulla individuazione e disciplina dei distretti rurali e agroalimentari di qualità (l.r. 26/2003 Piemonte dove - come si sottolinea nella risposta al questionario - vengono definiti, riprendendo testualmente l'articolo 13 del decreto legislativo n. 228/2001, "distretti rurali i sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, c.1 della legge 5 ottobre 1991, n.317...caratterizzati da identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione tra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni e servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali").

Sotto il profilo dell'attenzione al territorio, alla sua economia complessivamente considerata ma anche agli aspetti dell'assetto fisico e ambientale, di rilievo appare la normativa delle regioni in ordine alla bonifica (Basilicata con legge di modifica della l.r.33/2001, Calabria con l.r.11/2003, Lombardia con l.r.7/2003, Toscana con legge 38/2003), dove - a parte l'attenzione al riordino di alcuni problemi amministrativi - si può notare appunto un impegno diretto al riorientamento di tale sistema di intervento nelle direzioni sopraindicate.

La regione Molise con l.r. 15/2003 ha inoltre previsto interventi per la tutela, sviluppo e valorizzazione del territorio montano. La regione Calabria ha previsto misure di tutela del patrimonio forestale regionale all'interno della legge 10/2003 in materia di aree protette.

Come già previsto da altre regioni negli anni precedenti, anche la regione Marche ha emanato una legge apposita (l.r.12/2003) sulla tutela delle risorse genetiche animali e vegetali del territorio marchigiano e una (l.r. 16/2003) sulla raccolta, coltivazione, commercio e tutela del consumo dei tartufi. La regione Abruzzo ha adottato una legge (l.r.10/2003) sull'individuazione delle specie animali di notevole interesse faunistico e sulla disciplina dei danni causati dalla fauna selvatica. La regione Toscana con l.r. 57/2003 è intervenuta sull'attuazione della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici. La regione Lombardia con regolamenti in attuazione di proprie leggi è intervenuta in materia di tutela del patrimonio ittico e della pesca (reg. 9/2003), di foreste (reg.15/2003), di protezione della fauna selvatica e di disciplina dell'attività venatoria (reg. 16/2003).

Ha un oggetto particolare, di rilievo anche paesaggistico e storico-culturale, la legge sulla tutela, valorizzazione e gestione del demanio dei tratturi del Molise 17/2003 (che integra una precedente legge 9/1997), nonché il regolamento 1/2003 di esecuzione della legge. Il tema dei tratturi aveva assunto rilievo a livello statale nell'articolo 114, comma 11 della legge finanziaria per il 2001 (l. 388/2000), che ha previsto il coordinamento nazionale dei tratturi e della civiltà della transumanza, all'interno del programma d'azione per lo sviluppo sostenibile dell'Appennino, denominato «Appennino Parco d'Europa».

Un'altra parte della legislazione regionale appare infine riconducibile ad un ulteriore importante campo di azione rispetto al quale le regioni - anche qui da qualche anno - stanno mostrando una crescente attenzione, vale a dire la regolazione e l'orientamento della produzione in vista del miglioramento della qualità e della sicurezza alimentare. Appaiono a questo proposito di rilievo alcune leggi regionali che, nel 2003, riprendono temi già trattati da altre regioni negli anni precedenti: la l.r. 23/2003 delle Marche in materia di qualità e tracciabilità delle produzioni agricole e

agroalimentari; i regolamenti 10/2003 e 3341 della Provincia di Bolzano rispettivamente sulla coltivazione, raccolta, lavorazione, confezionamento dei prodotti agricoli e piante officinali e sulla determinazione dei principi ai quali le associazioni per la produzione integrata devono ispirare il proprio statuto e programma; la legge 4/2003 della Provincia di Trento sugli ogm; le leggi della Provincia di Trento 4/2003 e di quella di Bolzano 3/2003 in materia di agricoltura biologica.

Da segnalare, inoltre, la legge 27/2003 dell'Emilia Romagna sulla partecipazione della regione alla costituzione dell'associazione "Amici dell'Università di Scienze Gastronomiche", al fine della fondazione, insieme con la regione Piemonte e con l'associazione Slow Food, appunto di una nuova università. La legge - come informa la risposta fornita al questionario - nasce da un protocollo siglato nel 2002 dalle due Regioni coinvolte, con lo scopo di individuare un percorso per realizzare l'Università di Scienze gastronomiche sia nella reggia di Pollenzo, a Cuneo, sia nella reggia di Colorno, a Parma. Si tratta di una vera e propria facoltà universitaria, per cui è atteso il riconoscimento del corso di laurea da parte del Ministero dell'istruzione, università e ricerca. La legge autorizza la Regione Emilia Romagna a partecipare quale socio fondatore all'Associazione sopracitata, come consentito dallo Statuto regionale, il quale, al suo articolo 47, prevede che la Regione, per attività inerenti allo sviluppo economico, sociale e culturale o ai servizi di rilevanza regionale, possa, con legge partecipare, tra le altre, ad associazioni.

### ***3.2 Il riferimento ai contenuti della normativa statale***

Come già avveniva negli anni scorsi, una parte della legislazione regionale trae più direttamente origine e riprende contenuti - in maniera più o meno ampia a secondo dei casi - da normative statali.

Ciò si verifica per quanto riguarda le modalità degli aiuti concessi alle aziende (l.r.15/2003 Abruzzo; l.r.3/2003 e 11/2003 Calabria; reg.17/2003 Emilia Romagna; l.r.27/2003 Marche; l.r.12/2003 Piemonte) e per parte delle normative sulla qualità e sui sistemi di gestione (come segnalato dalla regione Marche con riferimento alla sua legge 23/2003).

Inoltre, va tenuto conto che tanto più l'ambito di attenzione delle regioni si estende ad una visione integrata dell'agricoltura nel sistema produttivo complessivo e nel territorio - oltre dunque il "nucleo duro della "produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione" individuato ora dalla Corte costituzionale con la sentenza 12/2004 come ambito della competenza residuale regionale - tanto più numerose saranno le interconnessioni con normative statali di competenza esclusiva e con normative concorrenti, delle quali le regioni dovranno rispettare i contenuti. In maniera significativa, a questo proposito, la regione Lombardia nelle risposte al questionario sottolinea come la disciplina della bonifica - vista tra l'altro in una visione ampia, estesa agli aspetti territoriali e ambientali - inevitabilmente porta appunto a dover considerare la normativa statale per le "molteplici interconnessioni con altre materie quali: l'ordinamento civile, l'ecosistema ed il governo del territorio appartenenti alla competenza esclusiva statale ed a quella di tipo concorrente". Più in generale la regione Veneto, sempre nelle risposte al questionario, ribadito che "non si configurano interventi esplicitamente connessi ad interventi legislativi dello Stato, considerata la configurabilità della materia agricoltura fra le competenze di cui all'articolo 117, comma 4 della Costituzione", precisa tuttavia che "sono presenti al legislatore regionale, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, le competenze di legislazione esclusiva dello Stato in alcune materie come la tutela della concorrenza, il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale e la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, o quelle concorrenti nelle materie dell'alimentazione o degli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale ed i conseguenti limiti o vincoli derivanti alla potestà legislativa delle regioni nel settore agricolo".

Nel 2003, inoltre, alcune leggi regionali hanno proseguito nell'opera di attuazione dei d.lgs di orientamento del 2001 relativi allo sviluppo rurale, all'integrazione verticale, alla multifunzionalità delle aziende agrarie, alla compatibilità e valorizzazione ambientale. Ciò è avvenuto tuttavia - come già segnalato per il 2002 - in molti casi in maniera non sistematica ma per singole parti, dove evidentemente i d.lgs sono visti non tanto come un disegno sistematico da attuare ma soprattutto come una sorta di

"magazzino" di idee alle quali attingere. Si era anche già notato nel Rapporto 2002 come su tale tendenza abbia pesato probabilmente il fatto che nel frattempo era stata avviata l'elaborazione di un testo che interveniva nuovamente sulle materie trattate dai d.lgs, poi divenuto la legge 38/2003. In ogni caso, il Piemonte (con la citata l.r.26/2003) ha disciplinato i distretti rurali e agroalimentari di qualità in riferimento all'art.13 del d.lgs n.228/2001, la Toscana (l.r.30/2003) l'agriturismo con riferimento all'art 3 dello stesso d.lgs e l'Umbria (l.r.25/2003) il riconoscimento delle organizzazioni dei produttori sempre con riferimento al d.lgs. 228/2001.

### **3.3. *Interventi legislativi di tipo organico***

Vi sono nel 2003, ma si tratta di una tendenza che cominciava ad emergere già negli anni precedenti, più casi in cui le regioni - come risulta da quanto qui già esposto soprattutto in ordine alla bonifica, alle foreste, all'agriturismo - hanno adottato leggi che, con riferimento a determinati subsettori, intervengono in maniera sistematica:

Assume invece un particolare rilievo nel 2003 la legge n.40 del Veneto "Nuove norme per gli interventi in agricoltura". Si tratta infatti - come si legge nelle risposte al questionario - di una "legge organica di settore in materia agricola con la quale ci si è proposti la ridefinizione delle finalità delle politiche di intervento per la costruzione di un sistema integrato regionale coerente con le strategie dell'Unione Europea". La legge, che per vari aspetti fa riferimento ai contenuti dei d.lgs di orientamento, stabilisce gli obiettivi della politica regionale mettendo in connessione lo sviluppo economico del settore agricolo con la "tutela dell'ambiente e la gestione delle risorse naturali", con il miglioramento delle "condizioni di vita e di lavoro" e con "la sicurezza e la qualità dei prodotti agricoli". Contiene delle definizioni vevoli ai fini della applicazione della legge stessa (di imprenditore agricolo, di imprenditore agricolo a titolo principale, di giovane imprenditore, di impresa di trasformazione e commercializzazione, di aree svantaggiate, di banca, di produzioni di qualità). Disciplina il metodo della programmazione regionale e le procedure di valutazione, i distretti rurali e agroalimentari di qualità, il sistema informativo, i procedimenti amministrativi per la concessione di

benefici, la tipologia e le modalità degli aiuti (alle aziende, per la formazione e l'aggiornamento professionale in materia di sicurezza alimentare, per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli compresa la disciplina degli accordi di filiera, per la diversificazione delle attività agricole, per l'insediamento dei giovani agricoltori, per la ricomposizione fondiaria e l'acquisto dei terreni agricoli, per il settore ambientale e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio edilizio rurale, per la promozione della pluriattività, per promuovere la qualità, per il salvataggio e ristrutturazione, per compensare i danni alla produzione agricola, per il miglioramento del patrimonio zootecnico), le organizzazioni dei produttori, il credito agrario.

### ***3.4. Corpi forestali regionali***

Nel questionario per l'anno 2003 è stata dedicata particolare attenzione al tema della creazione da parte regionale di appositi corpi forestali e/o servizi tecnici per le foreste. L'interesse per tale profilo nasceva dal fatto che era da anni in corso un dibattito anche piuttosto vivace sulla opportunità di mantenere in forma unitaria il Corpo forestale dello Stato o se il Corpo in tutto o in parte (in tal caso restando una parte statale del Corpo per svolgere alcune funzioni di livello nazionale) dovesse essere trasferito alle regioni.

Nelle more del dibattito, si trattava perciò di verificare se e come le regioni avessero utilizzato il proprio ambito di competenze, dopo i conferimenti di funzioni della fine degli anni novanta e dopo il nuovo Titolo V, per sviluppare o meno l'ipotesi della creazione di una propria struttura in forma di servizio o di corpo.

In una sezione apposita del questionario si chiedeva altresì se vi fossero stati interventi dei consigli regionali in materia di corpi forestali regionali e servizi tecnici. Tutte le regioni hanno in proposito risposto però negativamente.

A parte le regioni a statuto speciale e le province autonome che hanno tutte ricordato di avere per statuto una competenza primaria propria in ordine al corpo forestale, alcune regioni ordinarie (Abruzzo e Piemonte)

hanno fatto riferimento alle convenzioni attraverso le quali, come è noto, da vari anni le regioni possono avvalersi del Corpo forestale dello Stato.

Alcune regioni segnalano, poi, la presenza di appositi servizi tecnici (Campania, Marche, Veneto, Piemonte), oppure di compiti tecnici svolti dalla Azienda regionale forestale (Calabria).

La Basilicata segnala di aver costituito (l.r.21/2000) un servizio di Guardie ecologiche volontarie "che però non si configura come un vero e proprio corpo forestale regionale, anche se con delibera di giunta è stata prevista una convenzione inerente le attività che le Guardie ecologiche volontarie svolgeranno sul territorio come supporto al Corpo forestale dello Stato".

La regione Lombardia con l.r.2/2002 aveva istituito un vero e proprio corpo forestale regionale ma l'attuazione della legge lombarda risulta tuttavia bloccata, in quanto alcuni suoi articoli, in particolare relativi alla fase attuativa della legge, sono stati dichiarati illegittimi dalla sentenza n.313/2003 della Corte costituzionale.

La Toscana aveva previsto (l.r.39/2000) la creazione di un corpo forestale regionale, con funzioni anche di tutela della natura e dell'ambiente in genere, a seguito dei trasferimenti ai sensi del d.lgs 143/1997. Tale previsione tuttavia non ha avuto attuazione.

Al momento tutta la questione sembra posta su un piano nuovo e diverso a seguito della approvazione della legge 36/2004 che ha ribadito la piena competenza statale in merito al Corpo forestale, salva la previsione di appositi coordinamenti regionali. Ancora una volta sarà però la Corte costituzionale a dover dare soluzione a un tema tanto controverso, visti i ricorsi presentati da alcune regioni verso la legge ora citata.

### ***3.5. Partecipazione consiliare alla formazione delle politiche comunitarie in connessione con il semestre di presidenza italiana***

Non si segnalano novità - rispetto a quanto registrato nei precedenti rapporti - in ordine alla partecipazione delle regioni alla discussione e

formazione delle politiche comunitarie, nemmeno - a quanto sembra - nel semestre di presidenza italiana.

Risulta confermato infatti che protagonista di tali processi decisionali sia - pressoché in maniera esclusiva - la giunta, mentre mancano del tutto meccanismi che in maniera sistematica e continuativa consentano di coinvolgere i consigli.

Si segnala peraltro che, a parere della regione Emilia Romagna, anche il ruolo della giunta è stato marginale, consistendo nel fatto che "nel corso di alcuni incontri specifici è stato illustrato da parte del Ministro delle politiche agricole e forestali il piano di lavoro del semestre di presidenza italiana".

La regione Marche segnala poi che - sempre in occasione del semestre - l'Assessorato regionale all'agricoltura ha partecipato alle manifestazioni nazionali organizzate e coordinate dal ministero - si cita in particolare un convegno dell'ottobre del 2003 - sulle tematiche del futuro delle politiche rurali e della revisione intermedia della PAC. Mentre, a livello transnazionale, la regione - in collaborazione con altre regioni e con il coordinamento del Ministero - ha partecipato ai lavori preparatori della seconda Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale (Salisburgo). Si precisa comunque che il consiglio non ha partecipato a nessuna di tali attività.

Il Consiglio regionale della Lombardia, infine, segnala che la IV Commissione "Attività produttive" ha promosso la realizzazione di uno studio sulla riforma delle organizzazioni comuni di mercato (OCM) con l'obiettivo di analizzare i dati relativi all'impatto verificato e atteso delle nuove regolamentazioni di mercato sull'agricoltura lombarda, anche nella prospettiva della revisione di medio termine della PAC. Lo studio, curato dall'Istituto regionale di ricerca con l'Università degli Studi di Milano, è stato presentato e discusso in un seminario tenutosi a Milano nel marzo 2003 che ha visto la partecipazione di rappresentanti dell'istituzione regionale, sia del Consiglio che della Giunta, delle associazioni di categoria, del mondo imprenditoriale e universitario.

#### **4. Orientamenti della giurisprudenza costituzionale e contenzioso in atto tra Stato e regioni**

Nella giurisprudenza costituzionale successiva al nuovo titolo V della Costituzione, si segnalano due sentenze, pubblicate all'inizio del 2004, relative entrambe alle disposizioni incidenti in materia agricola contenute nella legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), oggetto di numerose impugnative regionali per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

In particolare, viene in rilievo la sentenza **n. 12 del 2004**, nella quale si afferma che la materia agricoltura, perlomeno nel suo “nocciolo duro”, che “ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione”, rientra nella “competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale”.

La Corte costituzionale dichiara perciò l'illegittimità costituzionale della norma volta ad incentivare il miglioramento genetico dei trottatori e dei galoppatori contenuta nell'art. 52, comma 39, della legge n. 448 del 2001 e altresì della disciplina sanzionatoria per l'ipotesi di impianto abusivo di vigneti contenuta nell'art. 64 della medesima legge (nel presupposto che “la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali”).

Nella medesima sentenza, la Corte nega invece che possa ritenersi rientrante nella materia agricoltura l'art. 66 della legge n. 448 del 2001, che estende gli interventi previsti per fronteggiare l'emergenza derivante dalla encefalopatia spongiforme bovina (la “mucca pazza”) “alle aziende zootecniche e alle cooperative di allevamento bovini ubicate nelle Regioni e Province sottoposte a sorveglianza dall'influenza catarrale dei ruminanti” (la c.d. “blue tongue”). Secondo la Corte, infatti, tali interventi sono riconducibili alla materia di legislazione esclusiva statale “*profilassi internazionale*” (art. 117, secondo comma, lettera q), e toccano profili incidenti sulla *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* (art. 117, secondo comma, lettera s), anch'essa riservata alla legislazione statale. La Corte, in proposito, rileva anche che “l'attribuzione a livello centrale di funzioni amministrative, quali la predisposizione di interventi per la protezione dall'influenza e la gestione di un apposito “fondo per l'emergenza blue

tongue”, trova giustificazione in esigenze di carattere unitario e, specificamente, nel principio di adeguatezza”, tenendo conto della “diffusività della malattia, che travalica i confini territoriali delle Regioni e addirittura degli Stati” e fa presente che “le stesse Regioni, del resto, come ha incontestatamente ricordato l’Avvocatura dello Stato nei suoi scritti difensivi, erano tanto consapevoli della impossibilità di fronteggiare a livello locale l’emergenza di cui si tratta da aver ripetutamente sollecitato l’intervento statale”.

Nella logica da ultimo individuata si muove la Corte costituzionale anche nella sentenza **n. 14 del 2004**. In essa la Corte, infatti, respinge le censure relative all’art. 52, comma 83, della legge n. 448 del 2001, il quale, nel modificare l’ultimo periodo dell’art. 127, comma 2, della legge 22 dicembre 2000, n. 388, prevede il concorso dello Stato nella costituzione e nella dotazione annuale del fondo di mutualità e solidarietà per i rischi in agricoltura. La Corte rileva infatti che “si tratta di una disciplina che, in coerenza con orientamenti comunitari di politica agricola (Trattato CE, artt. 32-38; orientamento 1/2/2000, paragrafo 4), favorisce la costituzione di consorzi di coassicurazione (o di co-riassicurazione) destinati a fare fronte a rischi che possono essere difficilmente garantiti per la loro dimensione, rarità o novità e pertanto è diretta a sostenere il livello degli investimenti nel settore agricolo e la sua competitività, attraverso la riduzione dei costi relativi ad eventi calamitosi occorsi su qualunque parte del territorio nazionale”. Pertanto, “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”.

Nella medesima sentenza la Corte respinge, altresì, le censure regionali nei confronti dell’art. 67 della legge n. 448 del 2001, che destina al finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma riguardanti il settore agroalimentare e della pesca i finanziamenti revocati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ad iniziative di programmazione negoziata nel settore medesimo. Secondo

la Corte “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”: la non irragionevolezza dell’obiettivo di rendere attivi i fattori della produzione su scala nazionale e di accrescere in tal modo la competitività complessiva del sistema “consente di ascrivere l’intervento alle funzioni legislative statali di cui alla lettera e) dell’art. 117, secondo comma, Cost., e segnatamente alla *tutela della concorrenza*, nel senso dinamico di cui si è detto, e alla *perequazione delle risorse finanziarie*”. La Corte osserva inoltre che “non rileva ai fini della presente decisione il fatto che, successivamente, sotto la spinta di istanze autonomistiche, i finanziamenti revocati dal CIPE debbano essere utilizzati obbligatoriamente all’interno del territorio regionale e non più sull’intero territorio nazionale (delibera CIPE 25 luglio 2003, n. 26/2003, adottata sulla base degli artt. 60 e 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e a seguito di accordo in sede di Conferenza unificata del 15 aprile 2003 per il coordinamento della regionalizzazione degli strumenti di sviluppo locale). Con tale nuova disciplina lo Stato ha scelto di non più esercitare in questa materia quella funzione di riequilibrio generale di cui la disposizione censurata era espressione, senza che ciò comporti l’illegittimità della precedente opzione legislativa”.

Infine, permane in materia di agricoltura un ampio contenzioso costituzionale.

Al mese di settembre 2004 risultano infatti pendenti dinanzi alla Corte 13 ricorsi, di cui 7 presentati dallo Stato e 6 dalle regioni, nonchè 4 conflitti di attribuzione.

Le leggi regionali impugnate dallo Stato hanno ad oggetto le quote latte, la caccia e la pesca e la blue tongue.

In materia di quote latte è stata impugnata la legge della Regione Valle d’Aosta 12 dicembre 2002, n. 27, articoli 17, commi 1 e 2 e 20, per contrasto con l’articolo 2 dello Statuto.

In materia di caccia sono state impugnate le leggi della Regione Umbria 29 luglio 2003, n. 17, modificativa della legge regionale 17 maggio 1994,

n. 14, (art. 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost.) e della Regione Puglia 25 agosto 2003, n. 15, modificativa della legge regionale 13 agosto 1998, n. 27 (art. 117, commi secondo, lett. s), e quarto, Cost.).

In materia di pesca è stata impugnata la legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11, con riferimento all'articolo 4, comma 1, lett. a) (per violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. a) e s), Cost.), e comma 2, lett. a) (per violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. a) Cost., in relazione al Regolamento CE n. 2371/2002 e al Regolamento CE n. 3690/1993). Inoltre, della stessa legge regionale vengono denunciati gli articoli 6, comma 2, lett. e) e 7, comma 1, lett. f) (art. 117, comma secondo, lett. g Cost.), nonché l'articolo 9 (art. 117, comma secondo, lett. e) Cost.).

Da ultimo, infine, sulla campagna di profilassi dell'influenza catarrale degli ovini (c.d. blue tongue), è stata impugnata la legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n. 14, articoli 1 e 2 (artt. 117, commi primo e secondo, lett. q) e s), Cost.; Direttiva 2000/75/CE).

Per quanto riguarda le impugnative regionali di norme statali si espone quanto segue.

In tema di quote latte, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato il decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito, con modifiche, nella legge 30 maggio 2003, n. 119, agli articoli 10, commi 42-45 (artt. 97, primo comma, 117, comma quinto, e 120, comma secondo, Cost.),

Sulla legge-delega al Governo per la modernizzazione dei settori agricolo, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste (Legge 7 marzo 2003, n. 38), diverse sono state le norme oggetto di impugnativa regionale:

- sull'estensione del sistema di concertazione permanente fra Stato e Regioni all'esame dei progetti regionali in tema di tutela della concorrenza, l'articolo 1, comma 2, lett. b) viene denunciato dalla regione Toscana (artt. 117, commi secondo, quarto e quinto, e 118, Cost) e dalla Provincia autonoma di Trento (artt. 5 e 117, commi terzo e quarto, Cost.; Statuto

speciale per il Trentino-Alto Adige artt. 8, nn. 15) e 21), e 16; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, artt. 8 e 10);

- sugli interventi diretti a favorire l'accesso ai mercati finanziari delle imprese agricole, agroalimentari, dell'acquacoltura e della pesca, l'articolo 1, comma 2, lett. i) (art. 117, comma quarto Cost) (Regione Toscana);

- sugli interventi diretti a favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani in agricoltura, l'articolo 1, comma 2, lett. l) (art. 117, commi secondo e quarto, Cost) (Regione Toscana);

- sulla revisione della normativa per il supporto dello sviluppo dell'occupazione nel settore agricolo, l'articolo 1, comma 2, lett. m) (art. 117, commi secondo e quarto, Cost.) (Regione Toscana);

- sulla ridefinizione degli strumenti relativi alla tracciabilità, all'etichettatura e alla pubblicità dei prodotti alimentari e dei mangimi, l'articolo 1, comma 2, lett. n) (art. 117, commi secondo, terzo, quarto e quinto, Cost.) (Regione Toscana);

- sulla previsione di strumenti di coordinamento, indirizzo e organizzazione delle attività di promozione dei prodotti del sistema agroalimentare italiano e in special modo prodotti tipici, di qualità e prodotti ottenuti con metodi di produzione biologica, l'articolo 1, comma 2, lett. r) (art. 117, commi secondo e quarto, Cost.) (Regione Toscana);

- su promozione, sviluppo, sostegno e ammodernamento delle filiere agroalimentari gestite direttamente dagli imprenditori agricoli per la valorizzazione sul mercato dei loro prodotti, l'articolo 1, comma 2, lett. s) (art. 117, commi secondo e quarto, Cost.) (Regione Toscana);

- in tema di razionalizzazione del sistema dei controlli sull'attività di pesca marittima e di riforma del fondo di solidarietà nazionale per gli interventi in favore delle imprese ittiche danneggiate da calamità naturali o avversità meteomarine, l'articolo 1, comma 2, lett. v) e z) (art. 117, commi secondo e quarto, Cost.) (Regione Toscana);

- sulla revisione delle attività di pesca e di acquacoltura, nonché delle attività connesse a quelle di pesca l'articolo 1, comma 2, lett. aa) (art. 117, comma quarto, Cost.) (Regione Toscana);

- riguardo alla semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi ai rapporti fra imprese ittiche e pubblica amministrazione, al supporto allo sviluppo occupazionale nel settore della pesca e all'individuazione di misure tecniche di conservazione delle specie ittiche per lo sviluppo sostenibile del settore della pesca e dell'acquacoltura, l'articolo 1, comma 2, lett. bb), cc), e dd) (art. 117, comma quarto, Cost.) (Regione Toscana);

- riguardo alla emanazione di un regolamento per l'attuazione dei futuri decreti legislativi di riordino delle disposizioni legislative vigenti nelle materie oggetto della delega e alla distinzione di esse in rapporto alle competenze statali e regionali, l'articolo 1, comma 5 (art. 117, comma sesto, Cost.) (Regione Toscana);

- sul procedimento di adozione e di approvazione della normativa delegata, con il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, l'articolo 1, comma 6 (art. 117, comma quarto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11, Cost.) (Regione Toscana);

- in tema di sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità, l'istituzione, dotazione e modalità di funzionamento del Fondo per la ricerca nel settore, con un contributo statale per il sostegno allo sviluppo della produzione biologica e per l'informazione dei consumatori sugli alimenti ottenuti con metodi di produzione biologica, sugli alimenti tipici e tradizionali e su quelli a denominazione protetta, l'articolo 3 (artt. 117 e 119, Cost.) (Regione Toscana);

- sull'applicabilità della concertazione permanente fra Stato e Regioni anche sui progetti rilevanti ai fini dell'esercizio di competenze esclusive dello Stato e delle Regioni o concorrenti, l'articolo 1, comma 2, lett. c) (artt. 5 e 117, commi terzo e quarto, Cost; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige artt. 8, nn. 15) e 21), e 16; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, artt. 8 e 10) (Provincia autonomia di Trento).

Infine, sulle disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura (D.Lgs. 29 marzo 2004, n. 99, adottato in attuazione della delega recata dalla suddetta legge n.38/2003), per eccesso di delega sono stati impugnati dalla

Regione Toscana gli articoli 13, comma 4, 14, comma 6, 17, comma 1 e 18, comma 2 e 4 (artt. 5, 76, 97, 117 e 118, Cost.).

## **5. Considerazioni conclusive**

Dai dati riportati e dalle vicende riassunte sembrano potersi trarre alcune considerazioni di ordine generale, benché ancora di carattere provvisorio e problematico.

Trova conferma la sensazione che la modifica del Titolo V della Costituzione abbia concorso a determinare una situazione di incertezza nel concreto svolgersi della funzione legislativa statale e regionale, dal momento che la ripartizione di competenze ivi delineata si presta a divergenti soluzioni interpretative, ed abbisogna, quindi, di un provvedimento legislativo di attuazione e del consolidarsi di una giurisprudenza costituzionale in materia.

Pur avendo trovato conferma nella giurisprudenza costituzionale la considerazione dell'agricoltura come materia attribuita alla competenza esclusiva – o, secondo altre terminologie, residuale-generale – delle regioni, restano aperte una serie di questioni relative alla classificazione di interventi che – come la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto –, pur incidendo su tale materia, possono essere ricondotti in materie di competenza esclusiva statale (si pensi alla tutela della concorrenza, all'ordinamento ed organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, al sistema tributario, nonché all'ordinamento civile e penale e alla tutela dell'ambiente) o anche in materie di competenza concorrente Stato-regioni (tra le più rilevanti, la tutela della salute e l'alimentazione).

Sintomatico è il fatto che la Corte costituzionale abbia parlato di “nucleo duro” della materia agricoltura e lo abbia definito come “produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione”: in tal modo, per un verso, ha riconosciuto le sovrapposizioni testé evidenziate e, per altro verso, ha cercato di identificare un'area di competenza esclusiva regionale, a tutela degli interventi del legislatore statale.

Ne discende una faticosa ricerca di nuovi equilibri tra Stato e regioni, che si traduce in procedimenti normativi piuttosto lunghi e articolati,

oggetto di processi di negoziazione tra Governo e Regioni, rispetto ai quali il Parlamento tende ad essere considerato come sede ulteriore in cui tali processi si riflettono: si registrano perciò, pur nell'ambito dell'attuazione della medesima legge di delega (la legge n. 38 del 2003), casi di collaborazione piuttosto proficua, accanto a casi in cui invece si giunge ad una contrapposizione frontale, e altresì accanto a casi in cui il Parlamento è utilizzato per "aggirare" la consultazione della Conferenza Stato-Regioni.