

Decentramento istituzionale, agricoltura e libero mercato

di Nicola Lucchi

Sommario

1. Introduzione. – **2. Economia globale e governo locale: l'effetto globale.** – **3. Origini della globalizzazione del commercio.** – **4. Decentramento istituzionale e libero mercato.** – **5. Dal protezionismo economico alla politica del diritto.** – **6. La rinascita dei localismi: il richiamo all'autenticità.** – **7. Globalizzazione e prodotti agricoli: le indicazioni geografiche.** – **8. La rinascita dei localismi: riorganizzazione territoriale dello Stato.** – **9. Le sorti del governo dell'agricoltura nel contesto del neoregionalismo.** – **10. Conclusioni.**

1. Introduzione

In questo saggio cercheremo di affrontare, da un punto di vista apparentemente inconsueto, il tema della globalizzazione e degli effetti delle nuove tecnologie dell'informazione sui processi di regolazione giuridico-istituzionale. In particolare, osserveremo come, di fronte alle sfide imposte dalla globalizzazione e dal libero mercato – sempre più frequentemente proposte come chiave di lettura della società e dell'efficacia del funzionamento delle istituzioni – si stia al contrario assistendo ad un processo opposto, legato alla rinascita dei localismi.

È stato osservato che i processi di informatizzazione, globalizzazione e liberalizzazione in atto negli scambi economici, incidono in maniera rilevante anche sugli assetti istituzionali, “imponendo e determinando profondi mutamenti agli standard tradizionali dello Stato di diritto e sociale, a partire dall'esercizio della stessa sovranità nazionale” ⁽¹⁾.

(1) Così F. ADORNATO, *Politiche agricole comunitarie e nuovi profili giuridico-istituzionali*, in *Agriregionieuropa*, 2006, alla URL <http://agrireregionieuropa.uni->

È ormai innegabile il fatto che ci troviamo di fronte ad una crisi dei tradizionali modelli giuridici chiusi ed organizzati verticalmente. I sistemi fondati su norme rigidamente gerarchizzate e dotate di un'efficacia confinata al territorio dello Stato sono in profonda crisi. Parallelamente si assiste ad un fenomeno contrario, caratterizzato dalla progressiva sostituzione con modelli orizzontali e aperti dove convivono insieme, in uno schema reticolare, diversi sistemi giuridici paralleli ⁽²⁾ e istituzioni sovra-nazionali ⁽³⁾.

La progressiva deterritorializzazione degli spazi, la destatuazione degli ordinamenti giuridici e la dematerializzazione dei beni (e persino dei fatti giuridicamente rilevanti) ⁽⁴⁾ si traduce in "un'asimmetria tra mercato globale e Stato, in conseguenza della quale quest'ultimo viene progressivamente messo fuori gioco nel controllo delle dinamiche sociali e nella conseguente formulazione degli imperativi volti a governare o ad orientare la vita collettiva" ⁽⁵⁾. Al contempo, mano a mano che le scelte fondamentali sfuggono alla competenza diretta dello Stato, collocandosi a livelli gerarchicamente superiori, tanto più sembra crescere il ruolo di istituzioni territoriali più vicine e sensibili alle esigenze dei cittadini, anche in ossequio al principio di sussidiarietà ⁽⁶⁾. Per effetto di tali processi si sono pro-

vpm.it. Sul punto anche R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2004, p. 103 e ss., il quale osserva come si stia formando "un diritto transnazionale privo di appartenenze territoriali e di sovrani, fatto di accordi, prassi, usi commerciali e scelte operate nei grandi contratti internazionali, che poi si propongono come modelli generali per gli altri operatori".

(2) Per una articolata discussione sui paradigmi giuridici della piramide e della rete ed in generale sulla ricostruzione di nuovi modi di produzione giuridica si veda il dibattito pubblicato nel numero speciale della *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* n. 49 del 2002 dove sono stati raccolti una serie di saggi riguardanti *Le droit en perspective interculturelle. Images réfléchies de la pyramide et du réseau*.

(3) Ovvero quelle istituzioni internazionali che "operano in supplenza delle (mancanti) istituzioni globali". Cfr. A. BALDASSARRE, *op. cit.* p. 85.

(4) Sul punto si veda e.g. G. PASCUZZI, *Il diritto dell'era digitale: tecnologie informatiche e regole privatistiche*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 185 ss.

(5) Così A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002, p. 64. Sul nuovo capitalismo immateriale si veda diffusamente A. GORZ, *L'immateriale: conoscenza, valore e capitale*, Torino, 2003.

(6) Il principio di sussidiarietà legislativa, di origine comunitaria, impone che le funzioni amministrative siano esercitate dall'ente che si trova in posizione di più stretta

fondamente trasformati anche i rapporti tra Stato e mercato: “la globalizzazione dell’economia; la deregolazione quasi totale dei movimenti dei capitali; lo spropositato predominio degli scambi esclusivamente finanziari sugli scambi dell’economia reale; l’avvento delle nuove tecnologie dell’informazione e della telecomunicazione, e non da ultimo il radicale ridisegno delle imprese, hanno reso fluidi, obiettivamente non identificabili, e perciò nei fatti incontrollabili, i confini delle rispettive economie nazionali” (7).

Il settore che ci apprestiamo ad utilizzare come modello per verificare le conseguenze di tali processi è quello dell’agricoltura. In tale ambito, infatti, la rivoluzione istituzionale e tecnologica in corso, ha un enorme potenziale nella produzione di strumenti e nella scelta di nuovi principi e regole giuridiche utili allo sviluppo economico (8). Proprio il diritto dell’agricoltura, all’interno di questo mercato aperto ed interdipendente, è più che mai al centro di complesse trasformazioni che ben rispecchiano l’insieme delle tensioni di fondo legate ai profondi mutamenti in atto nell’odierna economia (9).

Il settore dell’agricoltura si presta in modo particolare a quest’indagine per una serie di considerazioni. Prima di tutto, le politiche agricole (più di altre politiche pubbliche ed economiche) sono sempre state elaborate e gestite in base ad una cooperazione specifica fra lo stato ed interlocutori fortemente istituzionalizzati (10). Secondariamente, nessun’altra attività produt-

vicinanza con i soggetti nei confronti dei quali quella stessa attività amministrativa si svolge, ovvero che gli enti più distanti possano intervenire in caso di necessità o impedimento da parte dell’ente più vicino. Cfr. S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578; P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Rimini, 2002, pp. 83-84; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni* 2004, p. 587.

(7) Così L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, III ed., Bari, 2007, p. 31.

(8) Cfr. D. FORAY, *L’economia della conoscenza*, Bologna, 2006, pp. 143-144.

(9) A. JANNARELLI, *Il diritto dell’agricoltura nell’era della globalizzazione*, Bari, 2001.

(10) Cfr. P. SETTEMBRI, *La nuova rappresentanza agricola: europeizzata e neutralizzata?*, Soveria Mannelli, 2008, p. 13.

tiva ha relazioni così intense con il territorio come l'agricoltura⁽¹¹⁾. Inoltre, l'agricoltura rappresenta il settore in cui più forte ed articolato è l'intervento pubblico: infatti in nessun altro settore economico l'intervento pubblico è così penetrante⁽¹²⁾. Infine, le attuali politiche agricole sono espressione di un complesso ed organizzato processo di europeizzazione, elemento che rende l'oggetto della nostra indagine ancora più completo⁽¹³⁾.

Per questi motivi l'osservazione di quel che sta accadendo nel governo dell'agricoltura può rappresentare paradigmaticamente le tensioni di fondo legate ai mutamenti in atto nell'attuale quadro giuridico, sociale, istituzionale ed economico dei mercati. Da questo punto di vista, infatti, la vicenda storica dell'amministrazione dell'agricoltura è esemplare. Attraverso questo spettro potremo avvertire come la globalizzazione economica abbia prodotto o stia tuttora determinando conseguenze sull'assetto della regolamentazione dei rapporti economici e sulla costituzione di poteri, ovvero come l'attuale globalizzazione economica abbia l'effetto mediato di stimolare una globalizzazione giuridica.

Nelle pagine che seguono, cercheremo di illustrare quale sia stato l'impatto sul governo dell'agricoltura dei recenti processi economici e giuridico-istituzionali sia internazionali che nazionali. Lo sfondo nel quale procederemo sarà quello della mutazione del modo di produrre, del cd. nuovo capitalismo immateriale e dei nuovi processi economici che indirettamente influenzano i meccanismi istituzionali e gli assetti normativi⁽¹⁴⁾.

Per delineare l'erosione della capacità di regolamentazione da parte dello stato sovrano ci muoveremo su un doppio binario. Da un lato prenderemo in considerazione l'acceso dibattito, tutto nazionale, sui profili istituzionali del sistema agricoltura

(11) Cfr. F. ADORNATO, *op. cit.*

(12) Cfr. C. SERVOLIN, *L'agricolture moderne*, Paris, 1989, p. 14.

(13) Nel settore dell'agricoltura, più che in altri settori, il quadro normativo comunitario riveste un ruolo fondamentale. V. L. COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003.

(14) Sul punto si veda diffusamente A. GORZ, *L'immateriale: conoscenza, valore e capitale*, Torino, 2003.

conseguente al nuovo Titolo V della Costituzione italiana. In particolare, osserveremo come le modifiche relative all'organizzazione territoriale dello stato abbiano riaperto la questione relativa al rapporto tra amministrazione centrale e periferica, rivelando come le sorti del governo dell'agricoltura siano sempre più connesse a quelle dei territori in cui il settore è dinamicamente legato.

Da un altro lato, esploreremo i nuovi assetti dell'intervento pubblico in agricoltura alla luce dei processi economici internazionali, utilizzando come chiave di lettura il fenomeno, quasi tutto europeo, del rafforzamento strategico del rapporto tra prodotti agricoli e territorio.

2. *Economia globale e governo locale: l'effetto glocale*

Se da una parte, per effetto della deterritorializzazione delle relazioni economiche, giuridiche e sociali globalizzate, si assiste al progressivo scavalcamento del potere e del ruolo dello Stato con un trasferimento delle sue funzioni a livello sovranazionale, contemporaneamente, dall'altra parte è possibile riscontrare una tendenza opposta al rafforzamento delle stesse funzioni in ambito subnazionale o regionale⁽¹⁵⁾. Questo processo bidirezionale, nel quale si contrappongono tendenze di segno opposto, è stato sintetizzato con il termine glocalizzazione⁽¹⁶⁾.

Per comprendere come accanto all'effetto espropriativo prodotto dalla globalizzazione nei confronti della sovranità degli Stati⁽¹⁷⁾ crescano invece il peso e la centralità di una nuova ge-

(15) Cfr. A.J. SCOTT, *Le regioni nell'economia mondiale*, Bologna, 2001.

(16) Il termine, traduzione della parola giapponese *dochakuka* che significa "localizzazione globale", è stato utilizzato per la prima volta dal sociologo Robert Robertson, si riferisce alla combinazione ed alla sintesi tra il globale ed il locale, ovvero alla necessità di considerare in modo dialettico la globalizzazione e la sua dimensione opposta. R. ROBERTSON, *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Trieste, 1999, p. 235.

(17) Sul punto si veda e.g. A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002, p. 63 ss.

ografia decentrata, può essere utile riprendere riflessioni e contributi di alcuni tra i maggiori studiosi europei ed americani della teoria sociale.

Manuel Castells, uno dei più autorevoli esperti della società della comunicazione e della rete, ci offre un importante contributo teorico ed analitico sulla cd. “età dell’informazione”, ovvero sull’attuale periodo storico caratterizzato da una nuova forma di capitalismo (cosiddetto informazionale o immateriale) ⁽¹⁸⁾. Tali definizioni indicano un nuovo assetto del sistema economico, dove la conoscenza è diventata la principale forza produttiva, dove “il valore di scambio delle merci, materiali o no, non è più determinato in ultima analisi dalla quantità di lavoro sociale generale che contengono ma, principalmente, dal loro contenuto di conoscenze, d’informazioni, d’intelligenza generali” ⁽¹⁹⁾. In questo senso il termine capitalismo immateriale o cognitivo traccia un nuovo paradigma teorico capace di modificare i modelli produttivi sempre più incentrati sull’innovazione e sulla centralità della conoscenza nell’economia ⁽²⁰⁾. Da questa trasformazione della conoscenza in capitale immateriale nasce un nuovo mercato delle conoscenze, un mercato dove il valore di scambio dei prodotti è essenzialmente “legato alla capacità pratica di limitare la libera diffusione, cioè di limitare con mezzi giuridici (brevetti, marchi, diritti d’autore, licenze, contratti) o monopolistici la possibilità di copiare, imitare, di reinventare, di apprendere le conoscenze altrui” ⁽²¹⁾. In altre parole, il valore della conoscenza non proviene dalla sua scarsità naturale, bensì

(18) M. CASTELLS, *L’età dell’informazione: economia, società, cultura*, Milano, 2003.

(19) Così A. GORZ, *op. cit.*, p. 24. La rivoluzione in atto nelle tecnologie dell’informazione trasforma non solo le informazioni e le modalità di fruizione, ma anche, e soprattutto, la gestione e lo sviluppo della conoscenza. La conoscenza è ora vista come un elemento di base, un risultato finale, o un aspetto del capitale. L’economia della conoscenza è una sub-disciplina dell’economia che sta rapidamente emergendo. Cfr. D. Foray, *L’economia della conoscenza*, *op. cit.*

(20) Il termine capitalismo cognitivo è stato per la prima volta utilizzato da Enzo Rullani. Si veda E. RULLANI, L. ROMANO, *Il postfordismo. Idee per il capitalismo prossimo venturo*, Milano, 1998.

(21) E. RULLANI, *Le capitalisme cognitif: du déjà vu?*, in *Multitudes*, n. 2, 2000, pp. 87-94.

dai limiti stabiliti, istituzionalmente o di fatto, per l'accesso alla conoscenza.

La combinazione tra questa nuova forza produttiva e la mondializzazione stravolge i parametri spazio-temporali dell'organizzazione sociale, alterando il modello dello stato nazione: "i livelli amministrativi che si erano lentamente edificati sulla decomposizione del Medioevo (le Città stato, lo Stato moderno, la Nazione e, più recentemente, le Organizzazioni internazionali) perdono sostanza e pertinenza per affrontare i problemi e prendere decisioni in modo autonomo e coerente"⁽²²⁾.

In questo nuovo ambiente – scrive Allen J. Scott – le regioni, intese come aree geografiche che si estendono all'interno di una nazione, si stanno evolvendo come centri vitali della regolamentazione economica e dell'autorità politica e stanno divenendo, come corollario, il quadro di riferimento per i nuovi tipi di comunità sociale e per nuovi approcci a questioni pratiche legate alla cittadinanza e alla democrazia ⁽²³⁾. Nell'era della globalizzazione senza confini e del libero mercato, sembra quindi crescere, paradossalmente, l'importanza dei "localismi" di cui le regioni costituiscono le fondamenta o i motori. In particolare, "i governi locali e regionali compensano la mancanza di potere e risorse con la flessibilità e reticolarità", rappresentando un essenziale contrappeso "al dinamismo delle reti globali di ricchezza e informazione" ⁽²⁴⁾.

Il sociologo Zygmunt Bauman sintetizza le caratteristiche di questo processo osservando come globalizzazione e territorializzazione siano in realtà momenti reciprocamente complementari, ovvero "due lati dello stesso processo; quello della redistribuzione su scala mondiale della sovranità, del potere e della libertà di agire" ⁽²⁵⁾. Proprio per questo motivo Bauman sugge-

(22) Y.M. BOUTANG, *Una mutazione dell'economia politica tout court*, in Y.M. Boutang (a cura di), *L'età del capitalismo cognitivo: innovazione, proprietà e cooperazione delle moltitudini*, Verona, 2002, p. 59.

(23) Così A.J. SCOTT, *Le regioni nell'economia mondiale*, Bologna, 2001, p. 19.

(24) M. CASTELLS, *L'età dell'informazione*, vol. III, *Volgere di un millennio*, Milano, 2002, p. 427.

(25) Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, 2005, p. 342. L'A. conti-

risce di utilizzare il termine glocalizzazione piuttosto che il termine globalizzazione per indicare il “processo all’interno del quale il coincidere e l’intrecciarsi di sintesi e dispersione, d’integrazione e di scomposizione, sono qualsiasi cosa tranne che accidentali, ed ancor meno modificabili”⁽²⁶⁾.

La nuova geografia economica ed istituzionale potrebbe quindi giocare su scale diverse rispetto a quelle tradizionalmente prese in considerazione. Il modello europeo del futuro potrebbe dunque vertere, per dirla con Castells, “sull’articolazione tra internazionalizzazione economica e decentramento culturale”, dove i governi regionali e locali potrebbero “giocare un ruolo importante nella rivitalizzazione della democrazia”⁽²⁷⁾.

La struttura globale del nuovo capitalismo non significa però “tendenza ad una società uguale in tutti i suoi punti fisici”⁽²⁸⁾. Al contrario, nei mutamenti che investono oggi l’economia, la società e le istituzioni, viene invece evidenziato come la globalizzazione sia in grado di incorporare “un processo di nuova regionalizzazione”, ovvero un nuovo panorama connesso “ad un ridimensionamento delle funzioni e della capacità di azione degli Stati nazionali”⁽²⁹⁾ con un nuovo slancio ed una nuova attenzione per il locale. In questo nuovo quadro, le regioni acquistano “importanza come ambiti di strutturazione e organizzazione della società e come attori in certa misura unitari e visibili nel contesto nazionale ed internazionale”⁽³⁰⁾.

È da queste osservazioni che si evince “quanto sia importante un quadro di governi locali forti e capaci di orientare in termini nuovi lo sviluppo delle proprie comunità; quanto sia es-

nua osservando come la glocalizzazione “è innanzi tutto e soprattutto una ridistribuzione di privilegi e privazioni, di ricchezza e povertà, di capacità e incapacità, di potere e impotenza, di libertà e costrizione”.

(26) *Ibidem*.

(27) M. CASTELLS, *L’età dell’informazione. Volume III. Volgere di un millennio*, cit., p. 396.

(28) Così A. BAGNASCO, *Società fuori squadra*, Bologna, 2003, p. 16. Globalizzazione non significa unificazione culturale. V. Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, op. cit., p. 343.

(29) A. BAGNASCO, *Società fuori squadra*, op. cit., p. 16.

(30) *Ibidem*.

senziale dotarli di funzioni e poteri reali; quanto questo sia espressione di un modo attivo e non subalterno di stare nella modernità”⁽³¹⁾. Infatti, tanto più le scelte fondamentali sfuggono alla competenza diretta dello Stato collocandosi nelle mani di istituzioni sovra-nazionali, tanto più cresce il ruolo degli enti di rango inferiore⁽³²⁾. Dall’erosione della capacità di regolamentazione dello Stato sovrano si apre uno spazio per iniziative amministrative e attività politiche locali da parte delle regioni.

Tale stretta e simbiotica relazione tra influenze globali e locali può essere utilizzata per interpretare alcuni complessi processi giuridico-istituzionali. In questo senso pensiamo che la prospettiva del governo dell’agricoltura, disciplina che si colloca a cavallo tra attività economica in senso stretto e spazio culturale in senso lato, possa costituire un punto di osservazione privilegiato.

3. Origini della globalizzazione del commercio

L’attuale assetto del commercio mondiale vede le sue remote radici negli Accordi di Bretton Woods del 1944, momento dal quale si cominciò a sostenere che per risolvere i problemi di stabilità economica e politica, ed offrire uniformità internazionale nei commerci, fossero necessari degli organismi internazionali intergovernativi⁽³³⁾.

In seguito a tali accordi, nel 1946, ventitré Paesi si riunirono per il primo negoziato multilaterale (*round*), durante il quale furono approvate, su base di reciprocità, quarantacinquemila con-

(31) Così G. NAPPI, *Il paradigma mezzogiorno: economia e società alla prova della modernizzazione*, Napoli, 2005, p. 18.

(32) In proposito è stato osservato che “se una delle caratteristiche della formazione degli Stati dal XV al XIX secolo è stata la progressiva concentrazione dei diritti negli Stati, questo processo di assorbimento nello Stato è terminato ed è cominciato il processo opposto, di dispersione dei diritti su altre entità”. Cfr. S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002.

(33) Cfr. P. BORGHI, *L’agricoltura nel trattato di Marrakech*, Milano, 2004, p. 11; COMBA, *Il neo liberismo internazionale. Strutture giuridiche a dimensione mondiale dagli accordi di Bretton Woods all’Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 1995.

cessioni tariffarie, riguardanti un quinto del commercio mondiale ⁽³⁴⁾. L'insieme di tali accordi tariffari e delle norme commerciali prese il nome di General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) ed entrò in vigore nel gennaio del 1948.

Tali accordi commerciali internazionali, segnarono una vera e propria rivoluzione in un periodo caratterizzato da un marcato nazionalismo economico. Nel corso degli anni, tale sistema multilaterale del commercio si è rafforzato attraverso una serie di negoziati commerciali, definiti *round*, grazie ai quali il GATT, oltre all'originario obiettivo della modifica delle barriere di natura tariffaria, si è esteso verso altri aspetti del commercio mondiale ⁽³⁵⁾. Mentre i primi sei *round* furono essenzialmente caratterizzati da riduzioni tariffarie, il settimo (Tokyo Round) e soprattutto l'ottavo (Uruguay Round) segnarono l'inizio di un complessivo ripensamento dell'intera disciplina ⁽³⁶⁾. Con l'Uruguay Round, iniziato nel 1986 e conclusosi dopo sette anni e mezzo, nel 1994, con la firma dell'atto finale a Marrakesh, si è segnata una svolta nella struttura complessiva del più articolato insieme di trattati multilaterali sul commercio mondiale, con un rafforzamento ed un ampliamento del sistema che ha visto il suo punto fondamentale nell'accordo istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ⁽³⁷⁾. Infatti, tale passaggio ha segnato il momento conclusivo del GATT e l'inizio della World Trade Organization, in cui si ritrovano, seppur ampliati ed arricchiti con ulteriori vastissime tematiche regolatorie, le clausole originarie del trattato GATT e le successive principali modifiche ⁽³⁸⁾. Inoltre, mentre il GATT

(34) P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech*, cit., p. 15.

(35) Otto sono stati i successivi negoziati multilaterali: Ginevra (1947); Ancey, Francia (1949); Torquay, Inghilterra (1951); Ginevra (1956); Dillon Round (1960-61); Kennedy Round (1964-67); Tokyo Round (1973-79); Uruguay Round (1986-1994). Cfr. G. VENTURINI (a cura di), *L'organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2004.

(36) P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech*, cit., p. 25.

(37) Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization, April 15, 1994, Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Legal Instruments - Results of the Uruguay Round; 33 I.L.M. 1140, (1994).

(38) Tra le nuove materie vanno annoverate le politiche *anti-dumping*, volte a san-

rappresentava un semplice trattato dotato di un segretariato, l'OMC si è trasformata in una vera e propria organizzazione internazionale, dotata di poteri molto maggiori.

Proprio da questi nuovi poteri hanno origine una serie di conseguenze sull'amministrazione di talune materie tradizionalmente rientranti tra le facoltà regolative dei singoli Stati.

Nelle pagine che seguono cercheremo di verificare quali siano gli effetti sui rapporti tra Stato centrale e governo locale derivanti dalla sottoscrizione di accordi commerciali multilaterali specialmente per il settore dell'agricoltura. Gli accordi sull'agricoltura, infatti, costituiscono una delle parti più importanti degli accordi assunti in occasione dell'Uruguay Round⁽³⁹⁾. Inoltre, essendo l'agricoltura uno dei settori più "politically sensitive", rappresenta il terreno ideale dove osservare come gli impegni dei governi centrali spesso siano in tensione con le aspettative della politica locale, ovvero quali sia l'influenza sull'autonomia sub-nazionale del potere imposto dal "global trade".

4. Decentramento istituzionale e libero mercato

Nel contesto internazionale, l'incremento di diversi organi giurisdizionali nonché delle competenze delle istituzioni sovranazionali, come quelle attribuite all'OMC, sono un segno dei profondi cambiamenti in atto che mettono in crisi persino lo stesso concetto di sovranità⁽⁴⁰⁾.

zionare la concorrenza sleale dei Paesi che vendono all'estero beni a prezzi inferiori rispetto a quelli praticati all'interno; gli accordi, riguardanti il settore dei servizi (*General Agreement on Trade in Services*), della proprietà intellettuale (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), gli investimenti (*Trade-Related Investment Measures*), e l'agricoltura (*Agreement on Agriculture*). Sul punto si veda diffusamente G. VENTURINI (a cura di), *L'organizzazione Mondiale del Commercio*, cit.

(39) Tre sono le aree principali di tali accordi: la riduzione dei finanziamenti nazionali, la riduzione dei sussidi all'esportazione, l'aumento dell'accesso ai mercati agendo sulla leva delle tariffe. Sul punto si veda diffusamente P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech*, cit.

(40) A. MCGREW, *Governing without Government: Towards Genuine Global Gov-*

Mentre l'OMC e le sue regole conquistano sempre più il centro della scena, le strutture burocratiche e l'atteggiamento dei governi nazionali si stanno sempre più internazionalizzando. È dunque lecito chiedersi se tale graduale ed inesorabile mutamento nel processo decisionale democratico che si sposta dalle mani di governi nazionali regolarmente eletti verso quelle di funzionari esperti di commercio internazionale non eletti dal popolo, implichi anche una diminuzione di sovranità per gli Stati nazionali. È stato, infatti, osservato che la stessa politica comunitaria volta ad appianare le diversità di regime giuridico comporti necessariamente, nel superamento della diversità, un certo grado di perdita di sovranità⁽⁴¹⁾.

La letteratura sull'argomento rivela come, comunemente, tutti gli accordi internazionali siano essi a carattere economico, ambientale, militare o umanitario vengano percepiti come strumenti che in qualche misura arginano la piena espressione dell'autonomia decisionale nazionale⁽⁴²⁾. Ciò implica che qualsiasi impegno assunto in sede di un accordo internazionale abbia come effetto quello di trasferire una percentuale di potere dagli Stati nazionali alle stesse organizzazioni internazionali lasciando quindi spazio ad una esogena collocazione di parametri sulla stessa politica interna degli Stati. Questo nuovo diritto transnazionale, privo di appartenenze territoriali e di "sovranità", finisce, direttamente o indirettamente, per condizionare il comportamento degli Stati, sicché gli accordi commerciali internazionali risultano limitativi della sovranità nazionale e dell'autonomia locale⁽⁴³⁾. In particolare, ciò accade sulle disposizioni legislative e regolamentari in materia di prodotti alimentari, di agricoltura, ambiente, salute e sviluppo economico.

L'attuale crescita del commercio e lo sviluppo dei mercati internazionali ha fornito un impulso ai vari paesi a negoziare

ernance, in *Making Globalisation Work for the Poor, The Need for Coherence*, Ministry of Foreign Affairs, Stockholm, 2001.

(41) Così R. BIN, *Lo Stato di Diritto*, Bologna, 2004, p. 108.

(42) OECD, *Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*, OECD Policy Brief, 1998, alla URL www.oecd.org/dataoecd/18/51/1948792.pdf

(43) Cfr. R. BIN, *Lo Stato di diritto*, cit. p. 107.

accordi commerciali multilaterali. Tali accordi sono solitamente negoziati da parte dei governi centrali e ratificati dai parlamenti dei singoli stati. Questi, di fatto, sono contratti che garantiscono ai paesi membri una serie d'importanti diritti commerciali, ma, allo stesso tempo, essi sono anche vincoli a mantenere determinate politiche commerciali all'interno degli impegni concordati⁽⁴⁴⁾. In un sistema di governo federale le zone di competenza tra il governo centrale e locale sono normalmente ben delimitate. Nel governo del commercio multilaterale, i governi centrali si assumono impegni che avranno effetti vincolanti anche negli ordinamenti sub-nazionali. Gli impegni assunti possono così avere diverse implicazioni pratiche a livello di governo locale o decentrato.

5. *Dal protezionismo economico alla politica del diritto*

È stato osservato come la politica agricola abbia spesso rappresentato una sorta di “affare di stato”, nel senso che, per assicurare l'autosufficienza alimentare di una popolazione, presuppone un territorio e richiede che questo sia difeso e tutelato; inoltre, per decidere chi ha diritto alla terra e sotto quali condizioni, tale politica ha spesso la necessità di chiamare in causa i poteri pubblici, necessitando di una amministrazione dedicata; infine, il frutto di tale “affare”, ovvero la produzione agricola, è destinata ad un pubblico la cui domanda è rigida, risultando ancora una volta necessario l'intervento pubblico per l'organizzazione del mercato⁽⁴⁵⁾.

Il ruolo primario dei governi, da entrambe le sponde dell'atlantico, è stato, per lungo tempo, quello di garantire dei mercati

(44) Sul punto v. M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000.

(45) Così P. SETTEMBRI, *op. cit.*, p. 91, con riferimento all'opera di P. COULOMB, H. DELORME, B. HERVIEU, M. JOLLIVET e P. LACOMBE, *Les agriculteurs et la politique*, Paris, 1990, p. 20. Il tema relativo al governo dell'agricoltura è stato per molto tempo affrontato in un clima culturale e politico orientato a favore dell'intervento pubblico. Così A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003, p. 149.

sufficienti per la produzione agricola; per fare ciò ci si è serviti di strumenti di *policy* come la protezione alle frontiere, l'acquisto delle eccedenze, l'imposizione di quote per la produzione, il sostegno dei prezzi e la previsione di restituzioni alle esportazioni⁽⁴⁶⁾.

Durante gli anni dell'industrializzazione e sino al secondo novecento, si è assistito ad un protezionismo generalizzato dei mercati e così è stato anche per il settore agricolo⁽⁴⁷⁾. In particolare, l'agricoltura ha per lungo tempo goduto di un sistema protezionistico, sostenuto attraverso "una significativa quanto esplicita compressione del libero mercato dei prodotti a favore di prezzi amministrati"⁽⁴⁸⁾.

In verità, "l'intervento pubblico in agricoltura è un fenomeno risalente e pressoché universale" perché da sempre "i governi hanno preso iniziative su larga scala e di lungo periodo a favore del settore agricolo". Sin dai tempi dei faraoni egiziani si promuoveva la realizzazione di grandi opere d'irrigazione, canalizzazione e arginatura delle sponde del Nilo per ampliare la superficie coltivabile; i re di Cnosso (la moderna Creta), invece, acquistavano grosse quantità di cereali, olio e spezie per conservarli nel proprio palazzo e reintrodurli nel mercato quando necessario⁽⁴⁹⁾. Come è stato osservato, le ragioni economiche di questo interessamento pubblico alle vicende dell'agricoltura sono diverse anche se prevalentemente imputabili a tre motivi: in primo luogo, perché l'autosufficienza alimentare è un obiettivo strategico degli stati; in secondo luogo, perché l'agricoltura, più di ogni altro settore, è esposta ai mutamenti climatici, alle intemperie ed alle catastrofi naturali; in terzo luogo, perché

(46) Cfr. P. SETTEMBRI, *op. cit.*, p. 95. Per una più dettagliata ricostruzione dei modelli di sostegno si veda e.g. M. HENNIS, *Globalization and European integration: the changing role of farmers in the Common Agricultural Policy*, Lanham, 2005; R. LIZZI, *La politica agricola*, Bologna, 2002, p. 74 ss.; W. MOYER, e T. JOSLING, *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EU and U.S. in the 1990s*, Aldershot, 2002.

(47) A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., p. 3.

(48) *Ibidem*, p. 150.

(49) Così P. SETTEMBRI, *op. cit.*, p. 90.

i prezzi dei prodotti agricoli sono soggetti a fluttuazioni di mercato, soprattutto a livello mondiale, in virtù dell'assenza di una regolamentazione globale ⁽⁵⁰⁾. Ciò vale a dire che le sole forze del mercato non potrebbero garantire la soddisfazione di tali esigenze e, se lasciate libere di agire in modo incontrollato, farebbero emergere gli squilibri descritti, rendendo l'attività agricola eccessivamente rischiosa e poco remunerativa ⁽⁵¹⁾. A riprova di quanto appena sostenuto, va osservato che, ancor oggi, gli stati assistono con aiuti molto ingenti l'attività degli agricoltori.

Il fenomeno della globalizzazione economica ha tuttavia introdotto nuovi paradigmi che hanno profondamente modificato tali tradizionali assetti.

Dal 1995, anno in cui è stata fondata l'Organizzazione mondiale del commercio ⁽⁵²⁾, l'obiettivo generale a livello internazionale è stato quello di abolire e di ridurre le barriere tariffarie nel settore del commercio e, a differenza di quanto avveniva in ambito GATT, oggetto della normativa non sono più solo i beni commerciali, ma anche i servizi e le proprietà intellettuali. La globalizzazione, pertanto, riguarda ormai tutti i settori e da questo inesorabile processo discendono numerosi effetti. Questa crescente interdipendenza, guidata dall'Organizzazione mondiale del commercio, ha favorito legami economici forti tra paesi ⁽⁵³⁾. Come già osservato, tale forma di organizzazione economica e la sua conseguente regolamentazione hanno l'effetto di modificare persino i concetti di sovranità degli stati nazionali ⁽⁵⁴⁾. Nell'attuale quadro delle attività economiche, il problema

(50) *Ibidem*.

(51) *Ibidem*.

(52) Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization, April 15, 1994, Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations [WTO Agreement], Legal Instruments - Results of the Uruguay Round; 33 I.L.M. 1140, (1994). Per un *background* storico della creazione dell'OMC, si veda, J.M. GRIESGRABER e B.G. GUNTER (a cura di), *World Trade: Toward Fair and Free Trade in the Twenty First Century*, London, 1997.

(53) Cfr. R. KEOHANE, J. NYE, *Governance in a globalizing world*, Washington DC, 2000.

(54) R. KEOHANE, *International institutions: can interdependence work?*, in 110 *Foreign Policy*, 1998, pp. 83-95.

di fondo, che si scontra con il concetto di federalismo, nasce dalla responsabilità dei singoli governi in relazione alle regole imposte dalla stessa Organizzazione mondiale del commercio ed agli accordi collaterali ⁽⁵⁵⁾.

Il problema, infatti, è che se, da una parte, questo nuovo mercato può offrire maggiori possibilità come mezzi e come guadagni “verso tutti”, dall’altra, a causa del “suo utilizzo poco trasparente da parte di alcuni”, si rischia una minore attenzione alle questioni locali, con il pericolo che vengano travolte tradizioni centenarie ⁽⁵⁶⁾. Allo stesso tempo, cresce il pericolo che paesi e popolazioni con meno poteri o ridotte risorse o interessi rilevanti a livello internazionale possano essere ulteriormente pregiudicati.

Tra le più significative conseguenze di tale deriva va senz’altro considerata una progressiva contrazione dell’intervento pubblico in agricoltura ⁽⁵⁷⁾. Di fronte a tale nuova tendenza, gli organi comunitari hanno risposto sostituendo alla vecchia politica protezionistica caratterizzata da interventi di carattere economico, una nuova politica del diritto mirante a “rinsaldare le convergenze degli interessi nel sistema agro-alimentare europeo in modo che questo possa meglio competere sui mercati internazionali” con i Paesi terzi ⁽⁵⁸⁾. In particolare, nell’ambito del territorio dell’Unione europea, ciò è stato realizzato anche attraverso l’introduzione e la protezione di segni distintivi atti a certificare e preservare le tradizioni agro-alimentari e quindi le tecnologie ed i mezzi di produzione specifici di determinati territori e propri di culture risalenti.

(55) Così M. GODON, *Democracy’s new challenge: globalization, governance, and the future of american federalism*, New York, 2001, p. 32.

(56) Sul punto si veda V. SHIVA, *Il mondo sotto brevetto*, Milano, 2002.

(57) In Italia, per esempio, l’avvio del cd. federalismo fiscale attraverso la legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica” ha fortemente inciso nelle modalità dell’intervento pubblico in agricoltura.

(58) A. JANNARELLI, *Il diritto dell’agricoltura nell’era della globalizzazione*, Bari, 2003, pp. 19-20.

6. *La rinascita dei localismi: il richiamo all'autenticità*

Come anticipato in premessa di fronte ai processi di mondializzazione ed alla crescente omologazione dei comportamenti e dei modelli sociali, si è assistito ad un progressivo rafforzamento di processi opposti di difesa delle diversità, delle tipicità, delle identità culturali, ovvero si è assistito ad una rivendicazione dell'autonomia degli spazi "locali" contro l'invadente contaminazione del "globale" ⁽⁵⁹⁾. In tale contesto, mentre globalizzazione e libero mercato vengono sempre più frequentemente proposte come chiavi di lettura delle società e dei mercati contemporanei, rinascono i localismi ⁽⁶⁰⁾ ed i processi di regionalizzazione nell'organizzazione dell'economia ⁽⁶¹⁾. Le espressioni di una recuperata sensibilità "per la celebrazione di valori radicati nella storia dei luoghi" o nella loro geografia sono costituiti dagli effetti "made in", dai prodotti tipici e dal richiamo all'autenticità. ⁽⁶²⁾.

Il rafforzamento della dimensione locale o regionale è diventato uno strumento rilevante per la valorizzazione delle specificità, delle vocazioni territoriali o per l'utilizzazione del territorio come valore economico e fattore produttivo.

A questo riguardo, è eloquente quanto sta avvenendo a proposito della disciplina destinata a valorizzare la qualità dei prodotti con specifico riferimento alle caratteristiche differenziatrici fondate sul riconoscimento dell'origine territoriale.

In particolare, ci riferiamo a due provvedimenti che hanno inciso profondamente in questo settore. Il primo è rappresentato dall'*Accordo generale sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio*, costituente l'allegato 1C del trattato di Marrakech, che interessa il settore agricolo in quanto

(59) Così S. FARELLO, *Globalizzazione, frammentazione, conflitti: la dimensione globale dei processi di decentramento*, in *Riv. It. di Conflittologia*, 2007.

(60) L.M. VISCONTI, "Made in Med": una via mediterranea nel marketing postmoderno, alla URL <http://www.stranieriinitalia.it/news/visconti20giu2006.doc>

(61) Cfr. A. BAGNASCO, *Distretti e città in società fuori squadra* in L.CAFAGNA e N. CREPAX, *Atti di intelligenza e sviluppo economico. Saggi per il bicentenario della nascita di Carlo Cattaneo*, Bologna, Il Mulino, 2001.

(62) L.M. VISCONTI, *op. cit.*

concerne i segni distintivi collettivi ed in specie le indicazioni geografiche ⁽⁶³⁾. Il secondo è costituito dai regolamenti che hanno interessato il territorio dell'Unione europea introducendo una specifica tutela proprio per le indicazioni geografiche ⁽⁶⁴⁾, ovvero quei "segni distintivi in grado di recuperare quella qualità che si lega all'identità territoriale e geografica dei prodotti e dunque destinata a valorizzare proprio la diversità, che è esattamente l'opposto dell'indifferenziazione tipica della produzione di massa industriale [...]" ⁽⁶⁵⁾.

Tale fenomeno, si inserisce nella più ampia discussione giuridica sulla gestione dei segni distintivi, ovvero quegli strumenti che aiutano a risolvere il problema dell'ignoranza dei consumatori circa le caratteristiche e le qualità di un prodotto. Quando tali caratteristiche peculiari non traspaiono, il consumatore può utilizzare il segno distintivo come un segnale indicatore ⁽⁶⁶⁾. È tuttavia evidente che, in questi casi, ci si trova ad affrontare problemi relativi all'ambito tipico della proprietà intellettuale.

Proprio la questione apparentemente astratta della proprietà intellettuale si sta sempre più trasformando in un potente strumento di crescita per quella che è stata definita l'era del capitalismo immateriale ⁽⁶⁷⁾. Per esempio, nella società industriale, la denominazione di un prodotto o il suo marchio erano considerate "solo un segno distintivo delle merci prodotte" mentre oggi sono "esse stesse un bene, un bene immateriale dal valore spes-

(63) Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Apr. 15, 1994, Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1C, Legal Instruments-Results of the Uruguay Round vol. 31, art. 4, 33 I.L.M. 81, 86 (1994).

(64) Reg. CE 2081/92/CEE del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, in *GUCE* L 208 del 24 Luglio 1992, sostituito dal reg. CE 510/2006/CE del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* L 93 del 31 marzo 2006.

(65) A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003, p. 20.

(66) Cfr. R. COOTER *et al.*, *Il mercato delle regole: analisi economica del diritto civile. II Applicazioni*, Bologna, 2006, p. 27.

(67) Cfr. V. SHIVA, *Il mondo sotto brevetto*, cit.

so più elevato rispetto all'insieme delle altre componenti aziendali e autonomamente circolante rispetto all'azienda stessa" (68).

Tale questione è direttamente connessa all'eccezionale sviluppo tecnologico ed alle trasformazioni in atto nel mercato globale, a cui si è assistito in particolare nell'ultimo ventennio. Manipolazione delle forme di vita e dei geni, selezione delle specie agricole, il tutto coordinato da una consapevole strategia adottata dalle grandi organizzazioni transnazionali quali l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), sembrano delineare un nuovo inquietante orizzonte volto a creare insanabili disequaglianze tra il nord ed il sud del mondo (69). È dunque evidente come si tratti di una questione estremamente rilevante soprattutto alla luce dell'asimmetria esistente tra paesi ricchi e poveri, ovvero tra paesi che possono accedere a conoscenze e quelli che non se lo possono permettere. Così come nel settore dell'informatica si sta cercando di sottrarre la nuova conoscenza alla logica della privatizzazione, anche in campo scientifico cominciano a farsi strada alcuni tentativi organizzati per frenare questa corsa (70). Il settore agro-alimentare ne può rappresentare un classico esempio. L'agricoltura, come già accennato, situandosi a cavallo tra attività economica in senso stretto e spazio culturale in senso lato, può utilmente essere utilizzata come modello esemplare per questa riflessione.

7. Globalizzazione e prodotti agricoli: le indicazioni geografiche

Il fenomeno dell'utilizzazione di nomi geografici è partico-

(68) V. F. ADORNATO, *Politiche comunitarie e nuovi profili giuridico-istituzionali*, cit.

(69) Così V. SHIVA, *op. cit.*

(70) Cfr. Gruppo Laser, *Il Sapere liberato. Il movimento dell'open source e la ricerca scientifica*, Milano, 2005. Sul punto mi permetto di rimandare a N. LUCCHI, *The Supremacy of Techno-Governance: Privatization of Digital Content and Consumer Protection in the Globalized Information Society*, in 15 *International Journal of Law and Information Technology*, 2007, p. 192.

larmente evidente nel campo dell'industria alimentare, ma può estendersi a tutto il campo manifatturiero, nonché alla produzione di servizi ⁽⁷¹⁾. Per comprendere appieno la loro rilevanza transnazionale, la significatività rispetto al valore economico attribuibile al prodotto, nonché la capacità di identificazione nel mercato, è sufficiente pensare alle denominazioni "parmigiano reggiano" per il formaggio (Italia), "basmati" per il riso (India e Pakistan), "ulmo" per il miele (Cile), "mocha" per il caffè (Yemen), "ceylon" per il tè (Sri Lanka), "champagne" per il vino frizzante (Francia), "havana" per il tabacco (Cuba), "Geneve" per gli orologi (Svizzera) ⁽⁷²⁾.

Il dibattito sulla valenza economica, sull'importanza sociale e sul futuro delle indicazioni geografiche è quanto mai vivace ed attuale e non riguarda soltanto problemi di proprietà intellettuale ⁽⁷³⁾. La protezione tecnico-giuridica delle IG è essenzialmente legata all'accordo TRIPS, siglato in sede dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMS) nel 1994, concernente gli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio ⁽⁷⁴⁾.

Unione europea e altre economie industrializzate sono ancora lontane da un accordo riguardo questa insolita forma di tutela della proprietà intellettuale ⁽⁷⁵⁾. Infatti, mentre l'UE, in seno ai

(71) Così, M. LIBERTINI, *Indicazioni geografiche e segni distintivi*, in *Riv. dir. comm.*, 1997, I, p. 1037.

(72) Cfr. F. ADDOR, A. GRAZIOLI, *Geographical Indications beyond Wines and Spirits: A Roadmap for a Better Protection for Geographical Indications in the WTO/TRIPS Agreement*, 5 *J. World Intell. Prop.*, 2002, p. 865.

(73) Sulle forme di individuazione e valorizzazione dei prodotti agroalimentari, v. L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, IV ed., Padova, 2006, p. 188 e ss.

(74) Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Apr. 15, 1994, Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1C, Legal Instruments-Results of the Uruguay Round vol. 31, art. 3.1, 33 I.L.M 81, 86 (1994) (in seguito: Accordo TRIPS). I riferimenti normativi in quest'area sono costituiti dall'Accordo WTO in materia di proprietà intellettuale (TRIPS, artt. 22-23), dall'art. IX GATT (marchi di origine), dal Regolamento CE 2081/92, così come modificato dal Regolamento 510/2006/CE, nell'UE e, negli Usa, dall'US Certification Registration Mark No. 571.798. Per una rassegna del regime di protezione adottato in sede internazionale, v. F. CAPELLI, B. KLAUS, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'ordinamento comunitario ed in quello internazionale*, in *Dir. com. scambi int.*, 2004, p. 192.

(75) Sul punto, S. CARMIGNANI, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'accordo*

negoziati dell'OMC, insieme ad altri paesi ⁽⁷⁶⁾, sostiene, anche attraverso proposte specifiche, un rafforzamento della protezione delle IG, altre nazioni, tra cui gli Stati Uniti ⁽⁷⁷⁾, si oppongono a modifiche in senso restrittivo ⁽⁷⁸⁾.

Il punto nevralgico della controversia è essenzialmente rappresentato dagli articoli 22 e 23 dell'Accordo TRIPS e dalla proposta di modifica di queste norme avanzata dall'UE nel giugno del 2005 ⁽⁷⁹⁾.

Le «*geographical indications*», infatti, trovano la loro definizione nell'articolo 22 dell' Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, ovvero nel c.d. accordo TRIPS ⁽⁸⁰⁾. Ai fini di tale Accordo, «per indicazioni geografiche si intendono le indicazioni che identificano un prodotto come originario del territorio di un membro, o di una regione o località di detto territorio, quando una determinata qualità, la notorietà o altre caratteristiche del prodotto siano essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica».

Tale definizione, che ha impostato un primo importante livello di protezione, fa essenzialmente riferimento ad indicazioni geografiche relative ad una regione, di un luogo determinato o di un Paese, che serve a designare un prodotto originario di

TRIPS: localizzazioni geografiche del prodotto e mercato globale, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2002, p. 84, la quale rileva come a differenza di quanto accade per tutti gli altri diritti di proprietà intellettuale ed industriale, nelle indicazioni geografiche «la situazione giuridica soggettiva dell'imprenditore non è posizione assoluta, quel diritto privato segnalato dalle disposizioni generali del TRIPS, ma è posizione giuridica attiva condizionata, perché derivata da un provvedimento amministrativo, che delimita il contenuto del diritto di uso, prevedendo obblighi e modalità di fruizione, legando il potere dispositivo del produttore alla permanenza del collegamento tra prodotto e zona segnalata dall'indicazione geografica». (p.87).

(76) Tra cui: India, Thailandia, Kenya, Svizzera, Turchia ed altri paesi dell'Europa orientale.

(77) Insieme ad Australia, Argentina e Cile.

(78) Per un punto di vista critico da oltreoceano si veda e. g. L. BERESFORD, *Geographical indications: the current landscape*, 17 *Fordhan Intell. Prop. Media & Ent. L. J.*, 2007, p. 979.

(79) WTO General Council, *Geographical indications. Communication from the European Union* [WT/GC/W/547].

(80) Accordo TRIPS, cit. art. 22. In dottrina si veda sull'argomento P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech*, Milano, 2004, p. 197 ss; A. GERMANÒ, *Le indicazioni geografiche nell'accordo TRIPS*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2000, pp. 412, 417.

tale area geografica e la cui qualità o rinomanza sono attribuibili in massima parte all'ambiente geografico⁽⁸¹⁾. Un'indicazione geografica altro non è che un segno usato su beni che hanno una specifica origine geografica e possiedono qualità, oppure una reputazione dovuta al luogo d'origine⁽⁸²⁾. Nella prassi, un'indicazione geografica consiste nel nome del luogo di origine del prodotto⁽⁸³⁾.

Gli articoli 22 e 23 dell'accordo TRIPS prevedono due livelli di protezione per le indicazioni geografiche (IG)⁽⁸⁴⁾. Un livello generale di protezione che gli Stati membri devono garantire alle parti interessate attraverso strumenti giuridici atti ad impedire l'uso delle indicazioni geografiche che siano in grado di fuorviare il pubblico dei consumatori relativamente alla vera origine geografica, o che costituiscono un atto di concorrenza sleale⁽⁸⁵⁾. Un secondo livello di protezione, più elevata e riservato ai vini ed alle bevande alcoliche, richiede agli Stati membri di fornire gli strumenti giuridici per impedire l'uso delle indicazioni geografiche finalizzate ad identificare i vini e le bevande alcoliche che non provengono dal luogo indicato, che riportano indicazioni ingannevoli o che siano accompagnate da formule come "tipo", "stile" o "imitazione di"⁽⁸⁶⁾.

In ambito comunitario, la protezione delle indicazioni geo-

(81) I. CALBOLI, *Expanding the protection of geographical indications of origin under TRIPS: "old" debate or "new" opportunity?*, 10 *Marq. Intell. Prop. L. Rev.*, 2006, p. 181, 183. Per ulteriori indicazioni dottrinali sull'argomento, v. M. GOLDONI, *Denominazioni d'origine*, cit. p. 137; E. ROOK BASILE, *Marchi e certificazioni dei prodotti*, cit., p. 325; L. SORDELLI, *L'identificazione dei prodotti agricoli sul mercato*, in *Riv. dir. ind.*, 1994, p. 470 e ss.; L. COSTATO, *La protezione delle indicazioni geografiche* cit., p. 488; ID., *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 201.

(82) Sul punto si veda F. ADDOR, A. GRAZIOLI, *Geographical Indications beyond Wines and Spirits: A Roadmap for a Better Protection for Geographical Indications in the WTO/TRIPS Agreement*, 5 *J. World Intell. Prop.*, 2002, p. 865, 869. Gli autori definiscono una IG come "any designation which points to a given country, region, or locality".

(83) *Id.* pp. 867-869.

(84) Così S.A. BOWERS, *Location, location, location: the case against extending geographical indications protection under the TRIPS agreement*, 31 *AIPLA Q.J.*, 2003, p. 129, 144.

(85) Accordo TRIPS, art. 22(2).

(86) Accordo TRIPS, art. 23.

grafiche per i prodotti agricoli ed alimentari risale al 1992. Tale assetto è stato realizzato attraverso uno speciale regolamento che ha stabilito una normativa, vincolante tutti gli Stati appartenenti alle Comunità ⁽⁸⁷⁾. Il legislatore comunitario ha inoltre provveduto a fornire una protezione particolare per le acque minerali ⁽⁸⁸⁾, i vini ⁽⁸⁹⁾ e le altre bevande alcoliche ⁽⁹⁰⁾. In assenza di una preesistente protezione nei confronti di una determinata indicazione di origine, la normativa comunitaria permette, inoltre, la registrazione di una indicazione geografica come marchio di certificazione o come marchio collettivo ⁽⁹¹⁾, ovvero attraverso una forma di tutela, a carattere privatistico, della denominazione di prodotti, sottoposta a pubblico riconoscimento. In entrambi i casi, le registrazioni possono seguire la normativa nazionale del singolo Stato membro, ovvero la regolamentazione sul marchio comunitario ⁽⁹²⁾.

(87) Reg. CE 2081/92/CEE del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, in *GUCE* L 208 del 24 Luglio 1992, sostituito dal reg. CE 510/2006/CE del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* L 93 del 31 marzo 2006.

(88) Dir. CE 80/777/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, in *GU* L 229 del 30 agosto 1980, modificata da ultimo dalla dir. CE 96/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GU* L 299 del 23 Novembre 1996.

(89) Reg. CE 753/2002/CE della Commissione del 29 aprile 2002 che fissa talune modalità di applicazione del reg. CE 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli; reg. CE 1493/1999/CE del Consiglio del 17 maggio 1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, modificato da ultimo dal Regolamento 2585/2001/CE della Commissione del 19 Dicembre 2001.

(90) Reg. CE 1576/89/CEE del Consiglio, del 29 maggio 1989, che stabilisce le regole generali relative alla definizione, alla designazione e alla presentazione delle bevande spiritose, in *GU* n. L160 del 12 giugno 1989, modificato da ultimo dal regolamento 3280/92/CEE del Consiglio, del 9 novembre 1992 e dal reg. CE 3378/94/CE del Parlamento e del Consiglio, del 22 dicembre 1994.

(91) Il marchio collettivo, nella sua natura di marchio di certificazione o di qualità, può sussistere solo a seguito di brevetto e viene concesso a enti o associazioni che abbiano il fine di garantire l'origine, la natura o la qualità di determinati prodotti o merci, avendo la facoltà di concedere l'uso dei marchi stessi agli imprenditori che appartengono all'ente o all'associazione.

(92) Cfr. l'Articolo 14 del reg. CE 510/2006/CE del Consiglio, del 20 marzo 2006,

La questione delle indicazioni geografiche dimostra che la materia apparentemente astratta dei diritti di proprietà intellettuale, centrale anche nel settore agro-alimentare, si sta trasformando in un potente strumento con conseguenze ed effetti non solo sulla capacità di provvedere ai nostri bisogni alimentari o di conoscenza, ma anche sulla nostra democrazia e sovranità. Inoltre, tale fenomeno mette in evidenza come più una società cerchi di codificare, regolare e privatizzare i saperi e le conoscenze comuni, più la sua cultura rischi in realtà di impoverirsi⁽⁹³⁾. La regolamentazione restrittiva di certe conoscenze serve al mercato ed all'economia capitalista per impedire che la conoscenza non diventi un bene collettivo. È in questo modo che la conoscenza si trasforma in capitale immateriale⁽⁹⁴⁾. Gli effetti legali di un'indicazione geografica o di una denominazione di origine, infatti, conferiscono un diritto esclusivo al loro utilizzo, ovvero un diritto di proprietà intellettuale, anche se un po' speciale. Di fatto, attribuiscono una posizione giuridica attiva condizionata, perché deriva da un provvedimento amministrativo, che delimita il contenuto del diritto di uso, prevedendo obblighi e modalità di fruizione, legando il potere dispositivo del produttore alla permanenza del collegamento tra il prodotto

relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* L 93 del 31 marzo 2006. Il legislatore ha codificato il marchio comunitario attraverso il reg. CE 40/94/CE del Consiglio, del 20 dicembre 1993, sul marchio comunitario, in *GUCE* L 11 del 14 gennaio 1994. La registrazione di un marchio è tuttavia impedita se dovesse contrapporsi ad una già esistente indicazione geografica regolarmente registrata e concernente lo stesso tipo di prodotto. Si veda al riguardo l'art. 14 del reg. CE 510/2006/CE, cit. nonché l'eccezione prevista all'art. 14(2).

(93) A. GORZ, *op. cit.*, p. 28.

(94) Sul punto si veda diffusamente J. RIFKIN, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, 2000. Ricchezze naturali e beni comuni possono essere confiscati mediante barriere artificiali capaci di riservarne il godimento solo a coloro che sono disposti a pagare un diritto di accesso. Tale privatizzazione delle vie di accesso all'informazione o alla conoscenza può facilmente degenerare trasformando quelle che erano "ricchezze naturali" o beni comuni in "quasi merci". Cfr. A. GORZ, *op. cit.* Il modello del controllo dell'accesso è ormai un consolidato *business model* nel settore dei media digitali dove informazione e conoscenza sono di fatto privatizzate attraverso strumenti tecnologici supportati da norme giuridiche. Sull'argomento mi permetto di rimandare a N. LUCCHI, *Digital Media & Intellectual Property*, Berlin, 2006.

e la zona indicata dall'indicazione geografica ⁽⁹⁵⁾.

Tali diritti esclusivi rappresentano uno strumento di protezione per prodotti di particolare pregio, facendo leva sulla loro origine e reputazione per compensare l'investimento nella qualità effettuato dai loro produttori. Nella *governance* del commercio mondiale, caratterizzata da una progressiva liberalizzazione degli scambi commerciali, si è tuttavia creata una frattura tra due blocchi contrapposti di paesi all'interno dell'OMC. Un gruppo di paesi membri, che annovera un elevato numero di prodotti con specificità legate all'origine geografica, come Svizzera, India, Thailandia, Kenya e UE, sostengono un rafforzamento della protezione delle indicazioni geografiche perché percepiscono in tale strumento un aiuto alla commercializzazione dei loro prodotti, nonché una protezione contro eventuali contraffazioni. A questo gruppo si contrappongono quei paesi membri, tra cui Stati Uniti, Canada, Argentina, Cile, Australia e Nuova Zelanda, che, al contrario, non possiedono una spiccata tradizione alimentare legata al territorio, ma che possono però vantare un'ampia fascia di popolazione con radici europee e che quindi riescono ad ottenere un vantaggio dalla reputazione degli alimenti europei – famosi per la valenza geografica tradizionale – anche attraverso imitazione di prodotti e assonanze delle relative denominazioni con quelle dei prodotti originali, beneficiando di una rendita di posizione legata ad una reputazione non propria ⁽⁹⁶⁾.

La questione, ancora all'esame dell'OMC nel quadro dell'Agenda di sviluppo di Doha, è essenzialmente incentrata

(95) S. CARMIGNANI, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'accordo TRIPs*, cit., p. 84.

(96) Così R. PIERI, R. FANFANI, *Il sistema agro-alimentare dell'Emilia-Romagna*, cit. p. 324. Vedi anche A. GERMANÒ, *Il panel WTO sulla compatibilità del regolamento comunitario*, cit., p. 283. Sul punto è stato osservato che l'attenzione sui "segni distintivi in grado di recuperare quella qualità che si lega all'identità territoriale e geografica dei prodotti e dunque destinata a valorizzare proprio la 'diversità', che è esattamente l'opposto dell'indifferenza tipica della produzione di massa industriale, rivelano una diffusa percezione circa la peculiarità del complesso sistema agroalimentare 'europeo' rispetto a quello nord-americano e, più in particolare, circa la ricca morfologia che il primo presenta". Così A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., p. 27.

sulla scelta del livello e delle modalità di protezione da attribuire alle indicazioni geografiche. Da una parte, l'UE ritiene ragionevole estendere a tutti i prodotti alimentari la protezione per le indicazioni geografiche attualmente accordata ai vini ed ai prodotti alcolici, alzando lo standard dei riconoscimenti e dei controlli così da consentire una tutela uniforme nei diversi stati membri dell'OMC. Sul fronte opposto, tale proposta di riforma non risulta essere del tutto condivisa perché si ritiene che un maggior livello di protezione potrebbe comportare ostacoli alle attività commerciali.

Se la partita diplomatica sul punto appare ancora lunga da giocare, la rilevanza di tale questione, apparentemente legata alla *governance* del commercio mondiale, ci sembra altresì sottendere un problema più generale e fondamentale relativo alle possibili contese sull'utilizzo di tali denominazioni. Infatti, una volta sciolto l'attuale punto di frizione, è verosimile aspettarsi che un eventuale risultato positivo dei negoziati in corso possa lasciare il posto a lacerazioni e conflitti tra istituzioni, divenute custodi non solo di un mero segno commerciale, ma della propria stessa storia ed identità.

8. *La rinascita dei localismi: la riorganizzazione territoriale dello Stato*

Già Max Weber aveva osservato come le realtà territoriali siano capaci di guadagnare maggiore autonomia e capacità di iniziativa politica proprio in occasione dell'affievolimento e della disorganizzazione dei poteri superiori ⁽⁹⁷⁾. Del resto l'avvento degli Stati nazionali in Europa si deve proprio alla

(97) M. WEBER, *La città*, Milano, 1950, pp. 75 e 174. L'A. nel delineare la storia dell'evoluzione delle città, quale prima forma di aggregazione politica, sottolinea come lo sviluppo tali realtà territoriali fosse essenzialmente appoggiato dai sovrani solo a causa di una mancanza di organizzazione burocratica e dalle necessità finanziarie dei poteri superiori. Infatti, "non appena i mezzi di governo, politici e finanziari, dei potentati patrimoniali, regali o territoriali, consentivano di creare un'organizzazione burocratica adatta, i sovrani tentavano subito di annientare l'autonomia della città". ID. p. 175.

perdita di autonomia dei liberi comuni, a loro volta nati in seguito alla crisi del feudalesimo ⁽⁹⁸⁾. È in quest'ottica che può dunque essere letto l'effetto disgregante della globalizzazione e, nel nostro caso, anche il processo, ad essa interconnesso, di progressivo decentramento istituzionale che porta con sé una maggiore capacità di azione politica da parte delle regioni ed una maggiore autonomia dei loro governi ⁽⁹⁹⁾.

Di fronte ai più volte citati processi di erosione della sovranità nazionale, provenienti sia dall'interno che dall'esterno, lo Stato non sembra più in grado di affrontare i problemi globali generati dai processi di integrazione. Al contempo, "le istanze di comunità territoriali che cercano una propria affermazione per meglio realizzare determinate aspirazioni di tipo politico, economico e sociale, inducono gli Stati a riconsiderare le proprie articolazioni istituzionali attraverso la valorizzazione delle proprie componenti interne" ⁽¹⁰⁰⁾. Per dirla con le parole del sociologo americano Daniel Bell, "lo Stato nazionale è diventato troppo piccolo per certe cose, e troppo grande per altre" ⁽¹⁰¹⁾, ovvero gli Stati hanno visto diminuire la loro capacità organizzativa mentre "il raggio di strutturazione dei fenomeni sociali per certi aspetti è diventato più grande e per certi altri più piccolo" ⁽¹⁰²⁾. Da una parte c'è quindi l'evoluzione di un processo di globalizzazione, mentre dall'altra quello opposto di regionalizzazione.

Tali fenomeni hanno avuto un riflesso diretto sugli equilibri costituzionali e negli assetti istituzionali di molti Paesi europei che hanno provveduto ad una vera propria riorganizzazione dei loro territori e delle competenze dei loro organi ⁽¹⁰³⁾. Come è stato osservato, mentre nell'Europa degli anni cinquanta "solo la Germania era a struttura federale, l'Europa di oggi è ormai

(98) Cfr. A. BAGNASCO *et al.*, *Corso di sociologia*, Bologna, 1997, pp. 698-99.

(99) *Id.* p. 699.

(100) Così S. FARIELLO, *Globalizzazione, frammentazione, conflitti: la dimensione locale dei processi di decentramento*, in *Riv. It. di Conflittologia*, 2007.

(101) D. BELL, *Labour in the post-industrial society*, in *Dissent*, 19, 1972, p. 166.

(102) A. BAGNASCO *et al.*, *op. cit.*, p. 695.

(103) Cfr. S. FARIELLO, *op. cit.*

costituita prevalentemente da Stati a struttura regionale”⁽¹⁰⁴⁾.

In Italia, la riforma del titolo V della Costituzione ha ridefinito gli equilibri tra Stato ed autonomie locali concedendo alle Regioni non più un mero potere a emanare «norme legislative», ma una vera e propria funzione legislativa, al pari dello Stato, sicché l’una e l’altro possono legiferare negli spazi loro assegnati dalla Costituzione.

La nostra indagine, come anticipato in premessa, si soffermerà in particolare sul nuovo riparto delle competenze che si riferiscono alla materia agricoltura cercando di delineare se essa sia da considerarsi come ambito di disciplina unitario o se, piuttosto, il nuovo art. 117 conduca verso uno sgretolamento della materia, disperdendola nei vari titoli di competenza statali⁽¹⁰⁵⁾.

La recente riforma del titolo V della Costituzione italiana, infatti, ha dato vita ad una vera e propria stagione di trasformazioni istituzionali per gli enti territoriali. Tale provvedimento ha aperto nuovi scenari anche in materia di politiche agricole e rurali. Di fatto, la modifica costituzionale ha disegnato un nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e regioni.

Schematizzando, possiamo dire che allo Stato viene riconosciuta la potestà legislativa esclusiva in alcune materie espressamente elencate (art. 117, c. 2), nonché il potere di determinare i principi fondamentali nell’esercizio della potestà legislativa concorrente (art. 117, c. 3). Alla regione, invece, viene affidata la potestà legislativa generale in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata allo Stato (art. 117, c. 4).

In tale quadro di distribuzione delle competenze, il settore dell’agricoltura, come molte altre attività produttive, è riconducibile all’alveo della potestà regionale con la possibilità, quindi, di poter predisporre proprie regole.

È tuttavia stato osservato che l’assetto delle competenze regionali relative all’agricoltura risulta caratterizzato da non pochi elementi di ambiguità. Infatti, persistono incertezze circa

(104) L. ANTONINI, *Art. 117, c. 2, 3 e 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Utet, Torino 2006, p. 2256.

(105) Sul punto si veda diffusamente S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, Milano, 2006, p. 238.

l'individuazione dei confini delle singole materie ⁽¹⁰⁶⁾. Tali perplessità potranno essere superate solo attraverso la mediazione della giurisprudenza costituzionale. Nei fatti accade che alcune materie connesse all'agricoltura seguitano ad essere di competenza legislativa concorrente (come le materie connesse al governo del territorio) oppure di competenza esclusiva dello Stato (come nel caso della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema).

9. *Le sorti del governo dell'agricoltura nel contesto del neoregionalismo*

Il quesito cui tenteremo qui di dare una risposta è se sia possibile individuare nelle regioni un succedaneo o un surrogato dello Stato nazione, ovvero se la rivitalizzazione della legge regionale e della sua pretesa capacità di poter meglio manifestare le diverse identità delle popolazioni locali in una sorta di neoregionalismo glocalizzante, possa in qualche modo rappresentare una nuova forma di nazionalismo o piuttosto un regionalismo economico, con tutte le conseguenze che questo comporta.

Come è stato osservato, la riforma del titolo V si inserisce a pieno titolo nel fenomeno ormai ricorrente anche in Europa di un generalizzato rinnovamento dei regionalismi accompagnato, da una ripolitizzazione del territorio ⁽¹⁰⁷⁾. Da questo punto di vista, quella introdotta dal nuovo art. 117 della Costituzione è una piccola rivoluzione rispetto agli assetti dell'ordinamento locale presenti nel testo ante riforma. Mentre il testo originario attribuiva alle regioni ordinarie il potere di emanare norme di legge in uno specifico e definito ambito di materie espressamente elencate attenendosi a principi sostanziali stabiliti dalle

(106) Nella nota sentenza n. 303/2003 la Consulta ha, infatti, avuto modo di precisare come la mancata inclusione di una specifica materia nell'elencazione prevista dall'art. 117 implica una necessaria attribuzione della stessa alla competenza legislativa residuale delle regioni.

(107) M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2006, p. 162.

leggi dello Stato (ovvero concorrendo con tali fonti a dare un ordine alle materie oggetto di regolamentazione) ⁽¹⁰⁸⁾, il nuovo testo ribalta la situazione ed attribuisce alle Regioni un'autonoma potestà legislativa per ogni materia non espressamente riservata allo Stato.

Il nuovo articolo 117, infatti, prevede tre livelli di potestà legislativa: esclusiva dello Stato, limitatamente ad una ben definita lista di materie; concorrente delle Regioni, per una serie di materie ove le Regioni possono legiferare nell'ambito segnato da leggi quadro statali; esclusiva delle Regioni, in relazione a tutte le materie non assegnate allo Stato o alla legislazione concorrente ⁽¹⁰⁹⁾.

La materia agricoltura, non essendo espressamente indicata tra le materie statali né in quelle a legislazione concorrente dovrebbe far parte, salvo il profilo di tutela ambientale, nonché quello relativo ad altre materie riservate alla competenza statale con rilevanti implicazioni agricole, di quelle a legislazione residuale regionale ⁽¹¹⁰⁾.

Questa specifica competenza legislativa primaria delle Regioni, da una parte, e la limitazione all'intervento dello Stato, in caso di competenza concorrente, alla sola organizzazione di principi generali, dall'altra, "implicano [...] una significativa revisione della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato tradizionalmente invocata per delimitare la competenza legislativa delle Regioni" ⁽¹¹¹⁾. In particolare, è stato osservato che, per quanto riguarda il settore dell'agricoltura, tale nuovo assetto si è tradotto in un accrescimento delle competenze regionali,

(108) A. ANSELMO et al., *Neoregionalismo e riforma federale dello Stato. Le sfide del nuovo ordinamento locale in Italia*, Milano, 2006, p. 42.

(109) Sui tre ambiti di potestà legislativa si veda diffusamente B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002, p. 71 e ss. Si veda anche S. BARTOLE et al., *Diritto regionale*, Bologna, 2003, p. 138; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, p. 58 ss.

(110) Sul punto si veda il ricco dibattito riportato in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2003. Ma anche F. ADORNATO, *La difficile transizione della (materia) agricoltura*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2002, p. 9.

(111) A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura*, 2001 op. cit. p. 138.

portando a compimento “la divaricazione tra una disciplina di origine transnazionale relativa ai mercati e quella sempre più territorialmente circoscritta avente ad oggetti le relazioni economiche legate ai processi produttivi di base”⁽¹¹²⁾.

Questa dislocazione territoriale delle competenze legislative sembra pertanto qualificare la Regione come vero e proprio soggetto di regolazione dello sviluppo rurale e di regolazione economica dell'agricoltura⁽¹¹³⁾, sperimentando una politica flessibile, articolata e integrata direttamente sul territorio⁽¹¹⁴⁾. Nella sostanza, il nuovo riparto delle competenze legislative rispetto alla materia “agricoltura e foreste”, contenuta nell'originaria versione dell'art. 117 della Costituzione ed assente nella nuova formulazione, parrebbe lasciare spazio ad una piena competenza regionale in quanto materia innominata. Il condizionale è tuttavia d'obbligo in quanto, così come concepita dal legislatore costituzionale, la potestà legislativa residuale “si presenta senza un oggetto determinato e non facilmente determinabile”⁽¹¹⁵⁾. In effetti, la materia agricoltura ha sempre rappresentato un ambito storicamente assegnato alle Regioni. Ciò sembrerebbe riconfermato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 12/2004 ove, incidentalmente, viene chiarito che la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione rappresenta “il nocciolo duro della materia agricoltura” che come tale, non essendo enumerata in alcun elenco è da ritenersi “di competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale”.

(112) *Ibidem*.

(113) Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, 2005, p.183 ss.

(114) Tale ultima questione è avvalorata da quanto contenuto nella recente firma della politica agricola comune con il Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 ed il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

(115) Così P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit, p. 81.

In questo senso, è stato osservato come la materia costituirebbe “la più rappresentativa delle materie innominate di esclusiva competenza regionale, ossia di quelle materie che, dal punto di vista della specificità territoriale, sono legate strettamente alla realtà delle singole Regioni”⁽¹¹⁶⁾. Tuttavia, sul piano strettamente funzionale, l’area dell’agricoltura può essere compresa da interventi legislativi statali sia “nei limiti in cui questi rispondano ad una delle materie di competenza esclusiva dello Stato fissate nello stesso art. 117 Cost.”, sia nel caso di “materie ricadenti nella competenza concorrente dello Stato e delle Regioni”⁽¹¹⁷⁾. Tale nuovo spazio attribuito alla potestà regolamentare regionale potrebbe contribuire a far crescere un nuovo rapporto tra istituzioni e territori, ovvero stimolare una differenziazione nei criteri di disciplina della materia agricoltura “con altrettante differenti scelte normative” capaci di stimolare “la competizione tra sistemi territoriali locali, oltre che tra quelli giuridico istituzionali”⁽¹¹⁸⁾. In questo senso può essere letta la riscontrata tendenza verso lo sviluppo di una legislazione regionale di regolazione e orientamento della produzione con lo scopo di incrementare e valorizzare anche la qualità dei prodotti alimentari⁽¹¹⁹⁾.

Tuttavia, mentre, come già osservato, l’appartenenza della materia agricoltura alla competenza regionale di tipo residuale sembra essere ampiamente riconosciuta⁽¹²⁰⁾, appaiono ancora alquanto incerti i confini con le competenze statali⁽¹²¹⁾, nonché

(116) Così A. JANNARELLI, *Il diritto dell’agricoltura nell’era della globalizzazione*, Bari, 2003, p. 215.

(117) *Ibidem*.

(118) Cfr. F. ADORNATO, *Politiche agricole comunitarie e nuovi profili giuridico-istituzionali*, cit.

(119) V. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, cit., p. 183.

(120) Si veda e.g. la già citata sentenza della Corte n. 12/2004 dove, intervenendo sulla disciplina sanzionatoria per l’impianto abusivo di vigneti, si afferma che la produzione di vegetali ed animali destinati all’alimentazione rappresenta “il nocciolo duro della materia agricoltura” e come tale “si tratta, dunque, di competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale”.

(121) È stato notato come vi siano in effetti “vari titoli di competenza esclusiva dello Stato o di tipo concorrente che affiancano, attraversano e comunque incidono sulla materia agricoltura”. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto*

con quelle che sono state definite *materie-non materie* ⁽¹²²⁾, ovvero quelle formule riferite non a settori materiali in senso stretto, ma piuttosto a valori costituzionali che unificano la legislazione dello Stato e delle Regioni ⁽¹²³⁾. Infatti, questa riconosciuta competenza esclusiva regionale tende di fatto a sovrapporsi con altri livelli di competenze che incidono indirettamente con il governo della materia agricoltura ⁽¹²⁴⁾. Così, per esempio, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è attribuibile alla competenza esclusiva statale ⁽¹²⁵⁾; l'alimentazione ricade nella competenza esclusiva concorrente intrecciandosi addirittura con competenze esclusive comunitarie ⁽¹²⁶⁾. Lo stesso dicasi per il governo del territorio o, ancora, per la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, che limita, in grandissima parte, le competenze esclusive delle regioni, dato che la loro regolamentazione in materia agraria è spesso volta proprio

2004-2005 sullo stato della legislazione, cit., p.186.

(122) Tale espressione si deve a A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.* 2003, p. 21.

(123) L'esempio più eloquente, ai fini della nostra indagine, è senz'altro rappresentato dalla tutela dell'ambiente (sentt. nn. 407/2002, 536/2002, 96/2003, 222/2003, 226/2003, 307/2003, 311/2003, 331/2003, 378/2003, 259/2004, 62/2005, 247/2006 ecc.) anche se si tratta, di un fenomeno qualitativamente e quantitativamente rilevante, come dimostra l'ampia giurisprudenza costituzionale che ha riclassificato in questa categoria buona parte delle materie statali esclusive e concorrenti. In particolare, in riferimento alla tutela dell'ambiente, nella sent. n. 407/2002 la Corte precisa che non "tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché [...] si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie". Sul punto F. BENELLI, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni* 2004, p. 181; ID., *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, p. 87 ss.

(124) Sull'argomento si veda e.g. S. MASINI, *Agricoltura e regioni: appunti sulla riforma costituzionale*, Roma, 2002; A. GERMANÒ, *La "materia" agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni* 2003, pp. 131-132.

(125) V. F. BENELLI, *L'ambiente tra "materializzazione" della materia e sussidiarietà legislative*, cit., p. 176. È stato inoltre notato che i rapporti tra agricoltura e ambiente sono strettissimi poiché l'agricoltura, oltre ad essere di fatto immersa nell'ambiente, è da questo condizionata e condizionabile. Così L. COSTATO, *L'agricoltura secondo il nuovo art. 117 Cost.*, in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2003, p. 139.

(126) Cfr. L. COSTATO, *L'agricoltura secondo il nuovo art. 117 Cost.*, cit., pp. 139-140.

ad erogazioni di sostegni ad imprenditori agricoli ⁽¹²⁷⁾. In particolare, le interferenze con altre materie si complicano proprio per il fatto che la materia agricoltura risulta sempre più caratterizzata da una tendenziale espansione verso il diritto agro-alimentare e agro-ambientale.

Tali tensioni sembrano destinate a perdurare e una conferma verrebbe dai numerosi ricorsi dello Stato alla Corte costituzionale ⁽¹²⁸⁾. In sostanza, per ritornare alla domanda iniziale, pur non dubitando che la giurisprudenza troverà il modo per colmare lacune e sovrapposizioni di poteri, l'impressione è che le competenze esclusive dello Stato tendano talvolta a marginalizzare le competenze residuali delle regioni. Anzi, la trasversalità della materia agricoltura fa sì che la disciplina conseguente sia il prodotto della composizione di interessi diversi, nazionali e locali, che segnano l'area di intervento a volte del legislatore statale e a volte di quello regionale ⁽¹²⁹⁾. Sembra quindi doversi ammettere che un vero regionalismo sarà possibile quando "più che promettere devoluzioni di materie e competenze dal centro alla periferia, solo in parte concretamente realizzabili, si riuscirà a portare la periferia nel centro" ⁽¹³⁰⁾. Pertanto, in tale nuovo regionalismo a geografia variabile ⁽¹³¹⁾ e a materie dematerializzate ⁽¹³²⁾, mentre alle Regioni viene senz'altro attri-

(127) L. COSTATO, *L'agricoltura secondo il nuovo art. 117 Cost.*, cit, p. 137.

(128) Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, cit., pp. 187-188. Anche se il riparto per materia è rimasto il criterio principale per la distribuzione delle competenze, il revisore costituzionale sembra averlo affiancato con un meccanismo dinamico basato sul perseguimento degli interessi. Sul punto si veda diffusamente F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, cit. In tema di superamento dei limiti all'operato delle Regioni si vedano e.g. le pronunce della Corte n. 282/2002 e n. 407/2002 dove, per prime, si possono rinvenire alcune indicazioni sull'interpretazione del nuovo dettato costituzionale.

(129) S. CARMIGNANI, *op. cit.*, p. 591.

(130) A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. Soc.*, n. 2/2000, p. 217.

(131) Così S. CARMIGNANI, *op. cit.*, p. 594. L'A. osserva in particolare come la competenza regionale in agricoltura sia "competenza destinata a non essere monade isolata, ma ad esplicarsi in un sistema normativa policentrico nel quale Stato e Regioni, ciascuno secondo i propri titoli di legittimazione, concorrono a disegnare il mosaico della disciplina".

(132) Cfr. F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, cit.

buita una posizione di attore principale essendo chiamate a sopportare quasi tutto il peso dei nuovi strumenti giuridici, l'agricoltura diviene anch'essa sul piano oggettivo un attore senza nome, ovvero una *non materia* nel senso che, pur non essendo materia in senso tecnico, costituisce titolo legittimante per l'esercizio del potere legislativo, almeno fino a quando o gli statuti regionali o la giurisprudenza "non interverranno a precisarne" con esattezza "i lineamenti ed a offrire una aggiornata riflessione logica ed ermeneutica con l'obiettivo di rimuovere le incertezze nei punti di contrasto con altre materie" ⁽¹³³⁾.

10. Conclusioni

Abbiamo avuto modo di osservare come le sorti del governo dell'agricoltura siano, sotto diversi punti di vista, ormai intrinsecamente connesse a quelle più ampie dei territori a cui il settore è dinamicamente legato. Da tali riflessioni siamo passati all'osservazione di come tale processo sia direttamente connesso a quanto ormai avviene in campo economico, sociale e giuridico, nel contesto del fenomeno che viene designato con il termine globalizzazione, ovvero "l'aumento delle interdipendenze tra sistemi economici e sociali di Paesi diversi" ⁽¹³⁴⁾. I fenomeni di globalizzazione, infatti, fanno risaltare la centralità dei sistemi territoriali che, a loro volta esprimono una connotazione unitaria e coesa proprio del settore agricolo ⁽¹³⁵⁾. Da questo processo per certi versi unificante e per certi altri disgregante, "non è rimasta esclusa l'agricoltura che, negli ultimi venti anni, è passata da una dimensione quasi esclusivamente settoriale, con politiche ed obiettivi propri, ad una dimensione globale, dove le politiche di settore hanno assunto un ruolo chia-

(133) Così S. MASINI, *Agricoltura e regioni: appunti sulla riforma costituzionale*, cit., p. 106.

(134) Istituto Nazionale di Economia Agraria, *Rapporto sullo stato dell'agricoltura*, 2003.

(135) Così, F. ADORNATO, *La difficile transizione della (materia) agricoltura*, in *Dir. Giur. Agr. Amb.*, 2002, p. 484;

ramente e necessariamente subordinato rispetto alle politiche economiche generali”⁽¹³⁶⁾.

La prospettiva del governo dell’agricoltura, osservata nello specchio della globalizzazione, costituisce un punto di osservazione privilegiato sia per percepire il grado di problematicità posseduto dalla riforma costituzionale del titolo V, sia per comprendere l’articolazione del sistema di valorizzazione normativa dell’origine territoriale dei prodotti. In entrambi i casi abbiamo potuto osservare come la specificità locale sia stata utilizzata per acquisire vantaggi in diverse tipologie di concorrenza globale⁽¹³⁷⁾ e come alla tendenziale uniformità imposta dall’apertura dei mercati si opponga un processo opposto che incoraggia la valorizzazione delle differenze.

Entrambe le prospettive ci hanno inoltre permesso di mettere in luce i punti di criticità circa l’effettiva capacità di rispondere ai processi di riorganizzazione territoriale dello stato, ovvero di controllare l’efficienza del sistema di articolazione di poteri decentralizzato anche quando tali poteri siano eventualmente esercitati o esercitabili a livelli più vicini al *demos*.

Infine, abbiamo visto come, nel contesto internazionale, l’incremento di diversi organi giurisdizionali unito all’aumento delle competenze di istituzioni sovranazionali, come quelle attribuite all’OMC, siano un segno tangibile dei profondi cambiamenti in atto, cambiamenti così profondi da mettere in crisi persino lo stesso concetto di sovranità. Così, mentre l’OMC e le sue regole conquistano sempre più il centro della scena, le strutture burocratiche e l’atteggiamento dei governi nazionali si stanno sempre più internazionalizzando.

Proprio alla luce di tali differenti processi, emerge la consapevolezza di come il nuovo mercato globalizzato, che non tollera incertezze e limitazioni territoriali, abbia bisogno di regole trasparenti ed omogenee per il suo funzionamento. In certe circostanze, per venire incontro alle diverse culture e sensibilità, il mercato può trovare dei validi alleati proprio nelle istituzioni

(136) S. VIERI, *Politica agraria comunitaria, nazionale, regionale*, Bologna, 2001.

(137) Cfr. E. RULLANI, *La fabbrica dell’imateriale: produrre valore con la conoscenza*, Roma, 2005, p. 198.

locali che meglio possono riuscire a disciplinare i rapporti economici ed i soggetti che vi operano ⁽¹³⁸⁾.

(138) Cfr. A. IRACE, *Agricoltura e artigianato nella riforma del titolo V*, in L. AMMANNATI, T. GROPPi, *La potestà legislativa tra Stato e Regioni*, Milano, 2003, p. 141.