

L'alimentazione come risorsa economica

di Paolo Borghi

Sommario

1. Una “materia” alimentazione? – **2.** Il caso del libretto di idoneità sanitaria: un mal inteso ruolo di semplificazione. – **3.** Le Regioni e le acque minerali. – **4.** L'agriturismo come risorsa economica. – **5.** La tutela delle tipicità come risorsa economica. – **6.** La salvaguardia di potenzialità produttive agricole, e l'equilibrio del mercato delle materie prime alimentari.

1. Una “materia” alimentazione?

Un approccio canonico alla riflessione sul tema “alimentazione” imporrebbe di partire, correttamente, dalla definizione del problema o, meglio, dei confini della materia “alimentazione”.

Il punto di partenza finisce per essere sempre lo stesso: l'artificiosità in sé del sistema delle materie, che costringe a delimitare in modo tendenzialmente assoluto ciò che è per definizione relativo, ossia i confini di un concetto, che rimanda all'incirca – e solo per convenzione – ad un settore economico, ad un ambito di intervento dei pubblici poteri, o ad un settore delle attività umane, cui normalmente corrispondono le famigerate “materie” di cui all'art. 117 Cost.

L'“alimentazione”, nel linguaggio costituzionale italiano (ma non solo: anche nella vita quotidiana), è collegata strettamente, geneticamente, all'agricoltura, senza tuttavia la possibilità di tracciare a priori confini precisi tra l'una e l'altra: è noto il ragionamento di Corte cost. 16 gennaio 2004, n. 12 – là dove si sentì chiamata a dare la nozione di agricoltura – secondo cui “il nocciolo duro della materia agricoltura (...) ha a che fare

con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione". Nell'ordinamento comunitario – i cui influssi sulla costruzione del diritto vivente nazionale non hanno certo bisogno di essere illustrati in questa sede – l'Allegato I del Trattato CE conferma pienamente questa impostazione: la quasi totalità dei prodotti agricoli, oggetto di politica agricola comune, quindi di aiuti comunitari e di organizzazione comune del mercato, o sono alimenti essi stessi (ad esempio il latte e molti suoi derivati, olii, uova, carne, ortofrutticoli, zucchero, ecc.), oppure materie prime di prodotti alimentari (si prendano i cereali, le barbabietole da zucchero, la soia e le piante oleose e proteaginose, ecc.) ⁽¹⁾.

D'altra parte, la riforma della PAC del 2003 (che ha trovato la sua principale fonte normativa nel reg. CE n. 1782/2003 ⁽²⁾, e in una lunga serie di regolamenti applicativi), attraverso un meccanismo di *cross compliance* o "condizionalità", subordina la percezione degli aiuti (quanto meno, di quelli rientranti nello schema del cd. pagamento unico) oltre che al mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali, al rispetto da parte dell'agricoltore di una serie di "criteri di gestione obbligatori", ossia di una lunga teoria di disposizioni comunitarie le quali sarebbero già di per sé vigenti e cogenti, ma alle quali il legislatore comunitario ha tentato di dare maggior effettività. Esse sono costituite per lo più da previsioni intese a garantire maggior salubrità ai cibi (a fianco di altre norme tendenti a diminuire l'impatto ambientale dell'agricoltura, a garantire un benessere agli animali utilizzati per le produzioni agricole, ecc.).

Ancora sullo stretto cordone ombelicale fra agricoltura e alimentazione – anche sul piano giuridico – il reg. CE n. 178/02,

(1) Sul tema v. L. COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, 3a ed., Padova, 2003, p. 55 ss.

(2) 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.

sui principi generali della legislazione alimentare ⁽³⁾, ha incluso espressamente l'impresa agricola nella definizione di impresa alimentare, con tutto ciò che ne deriva in termini di soggezione agli obblighi previsti da quel regolamento. Analogamente, i regg. CE n. 852/04 e n. 853/04 (i due principali atti normativi del cd. "pacchetto igiene") ⁽⁴⁾ hanno esteso, rispetto alla precedente disciplina risalente alla (oggi abrogata) direttiva n. 93/43/CEE, gli obblighi di autocontrollo in capo agli imprenditori agricoli, avendo previsto non solo uno specifico elenco di principi di igiene "adattati" all'impresa agricola, ma anche, per queste imprese, una versione edulcorata di sistema di autocontrollo igienico; e hanno stabilito che, non appena esse svolgano qualche attività in più rispetto a quella di semplice produzione e raccolta (in pratica: sempre), siano tendenzialmente soggette a doveri analoghi a quelli di qualsiasi altra impresa alimentare.

Sempre a mo' di introduzione, si noti quante volte ricorre,

(3) Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

(4) L'espressione "pacchetto igiene" è usata in riferimento a una serie coordinata di atti normativi comunitari: il regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari; il regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale; il regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; il regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali; il regolamento (CE) n. 2073/2005 della Commissione del 15 novembre 2005, sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari; il regolamento (CE) n. 2074/2005 della Commissione del 5 dicembre 2005 recante modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e all'organizzazione di controlli ufficiali a norma dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, deroga al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e modifica dei regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004; il Regolamento (CE) n. 2076/2005 della Commissione del 5 dicembre 2005, che fissa disposizioni transitorie per l'attuazione dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 853/2004, (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 e che modifica i regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004; oltre ad altri più specifici che in questa sede si tralasciano.

nelle considerazioni che precedono, la parola “impresa”: in effetti, se “alimentazione” è intesa come produzione e commercio di alimenti, di attività di impresa si tratta (quanto meno, si può premettere ad ogni considerazione la precisazione che la produzione per autoconsumo non interessa l’ordinamento). Ma allora, la competenza in tema di alimentazione è una competenza a disciplinare attività imprenditoriali, il che porta qualsiasi considerazione immediatamente a contatto con il tema della tutela della concorrenza (altra materia costituzionale, di natura decisamente diversa dalla materia “alimentazione” o “agricoltura”, in quanto notoriamente trasversale, non riferita a un singolo settore economico). E questo tema – che spesso ha condotto la Corte costituzionale a leggere in modo affatto peculiare la suddivisione di competenze fra Stato e Regioni – va posto in modo diverso per le imprese agricole (per le quali l’art. 36 Trattato CE contempla la possibilità di ampie deroghe alle norme generali sulla concorrenza volute dallo stesso Trattato, ad esempio consentendo di concentrare l’offerta mediante associazioni di produttori, ecc.), e per le altre imprese alimentari (industriali o artigianali) di produzione, trasformazione, commercializzazione, distribuzione, condizionamento, somministrazione (ristorazione e affini, mense, catering, ecc.), per le quali invece lo spazio di concorrenza cui il Trattato CE aspira è il più possibile ampio e senza eccezioni.

Infine – non solo perché è normalmente attività di impresa, ossia volta al mercato, ma anche e soprattutto per le sue implicazioni sanitarie – il tema dell’alimentazione, inteso come settore di attività economica, pone enormi problemi di tutela della salute e di rilevanti interessi economici dei consumatori (temi oramai anche di competenza comunitaria, non soltanto per via dell’introduzione nel Trattato CE degli artt. 152 e 153, ma soprattutto per effetto della libera circolazione delle merci, del divieto di restrizioni quantitative al commercio fra gli Stati membri e del principio di mutuo riconoscimento, che ha reso necessaria una lunga, ancora incompiuta, opera di armonizzazione delle legislazioni nazionali, pena il non-funzionamento del mercato interno).

2. *Il caso del libretto di idoneità sanitaria: un mal inteso ruolo di semplificazione*

Si potrebbe, a questo punto, introdurre una piccola provocazione. O, quanto meno, si può affrontare l'argomento in chiave dialettica e interrogativa: come si sono poste, sino ad oggi, le Regioni di fronte a "questo ampio, ampio mondo" dell'alimentare? Costrette all'angolo da uno Stato che illegittimamente invade senza sosta le loro competenze; occupate, cioè, continuamente a non lasciarsi espropriare di prerogative "sovrane" e di meccanismi di gestione delle risorse? (in una parola: sulla difensiva?) Oppure, al contrario, intente a profittare della scarsa chiarezza del sistema dell'art. 117 Cost., per tentare di avocare a sé anche competenze (e risorse) di dubbia spettanza regionale?

Sia o meno avvertito come una provocazione, il dubbio nasce da una domanda legittima di chiarezza che proviene dal mondo degli operatori, e dal mondo dei consumatori, che in fatto di alimentare sono coinvolti – come dire? – alquanto frequentemente.

La lettura delle sentenze costituzionali che di alimentazione si sono occupate, in questi ultimi anni dalla riforma del Titolo V in poi, mostra un conflitto quasi permanente fra Stato e regioni.

La giurisprudenza nasce da schemi ricorrenti: adozione di norme nazionali, immediata reazione delle Regioni con giudizio per conflitto di attribuzione, sentenza tendenzialmente "mediante" della Corte; oppure l'inverso, partendo da leggi regionali, e da una iniziativa giudiziale del potere centrale. Pochi, pochissimi giudizi incidentali: segno che la definizione delle rispettive competenze è di là da venire, e che il settore alimentare è oggetto di "appetiti" (aggettivo, questo, quanto mai in tema con l'argomento) poiché davanti alla Consulta si discute quasi sempre su chi abbia competenza a decidere, e diritto alle relative risorse.

Uno degli esempi più interessanti di tale giurisprudenza è senza dubbio Corte cost. 2 giugno 2004, n. 162. Il *casus belli* è

noto: l'abolizione, ad opera di alcune regioni, del libretto di idoneità sanitaria previsto dall'art. 14, l. 30 aprile 1962, n. 283, sostituito talora (e neppure in tutte le regioni) da un attestato di frequenza a corsi di formazione e qualificazione professionale in materia di malattie trasmissibili per via alimentare ha scatenato l'immediata impugnazione delle prime leggi regionali così orientate, le quali furono peraltro, e ovviamente, difese dalle Regioni interessate. Secondo la Regione Lombardia, ad esempio, la competenza concorrente in materia di "tutela della salute" ed "alimentazione", permettendo alle Regioni di scegliere gli strumenti più idonei al perseguimento della salute dei cittadini, consente loro anche di optare, in luogo dell'obbligo del libretto sanitario, per l'obbligo di dimostrare di aver ricevuto adeguata preparazione igienico-sanitaria. Secondo la Regione Lazio, il sistema della legge n. 283 del 1962 si articolerebbe in una "fittissima serie di controlli preventivi dettagliatamente disciplinati" a più livelli (ministeriale, regionale e comunale), tanto che nel contesto di una così analitica (e ormai sterminata) disciplina, è oggi difficile continuare a considerare l'obbligo del libretto sanitario come espressione di un principio fondamentale della materia, ponendosi piuttosto come una delle molteplici prescrizioni da osservarsi a cura degli operatori del settore.

L'estrema conseguenza di questa impostazione, secondo la Corte, è che le regioni, eliminando quel libretto, non hanno in realtà toccato un principio della materia ma solo una modalità opzionale – una delle tante possibili – di dare attuazione al principio generale della tutela della salute; principio che può essere perseguito anche altrimenti, e che, anzi, ad avviso della Corte è già messo al sicuro grazie a ben altro e più importante sistema (di fonte nazionale e comunitaria allo stesso tempo), tanto ampio ed articolato da rendere ormai assolutamente impercettibile il *vulnus* costituito dalla eliminazione di quel libretto. Non ha ritenuto, la Corte, di dare alcun peso al fatto che si sia sacrificato uno strumento (certo male applicato, ma non inutile in sé), sostituendolo con uno assolutamente non equipollente qual è l'attestato di partecipazione ad un corso.

La scelta non sembra condivisibile nel merito: si è creduto di eliminare il problema, anziché risolverlo; si è seguita la consueta politica del “pezzo di carta”, di cui l’esperienza nazionale è ormai piena, mentre – se è vero che il libretto era stato ridotto nella prassi a uno strumento spesso vacuo – non vi è affatto garanzia che, in futuro, quei corsi di formazione sui rischi alimentari saranno impartiti ai dipendenti delle imprese alimentari con maggiore serietà. Certamente, non è legittimo processare le intenzioni (né sarebbe questa la sede), ma è evidente che, se più voci in passato hanno avuto modo di denunciare episodi di scarsa serietà nella gestione del libretto sanitario, nulla vieterebbe in concreto, oggi, di fare lo stesso anche col nuovo obbligo di formazione. Se fossero vere – lo diciamo in via meramente ipotetica – le riserve espresse a più riprese sulla incapacità del sistema di avvalersi in modo serio del libretto, di farne uno strumento realmente preventivo, non si comprende cosa o chi possa garantire maggiore serietà nello svolgimento dei corsi formativi che quel libretto hanno sostituito. Senza dire, infine, che manca una qualsiasi comparabilità fra i due obblighi, dal punto di vista della loro funzione, poiché il rischio che una persona affetta da malattie trasmissibili per via alimentare (es. amebiasi, epatite A, salmonellosi, campylobatteriosi, colera, infezioni da *Escherichia coli*, listeriosi, ecc. ⁽⁵⁾) possa infettare qualcuno non è certamente evitato da un attestato di frequenza ad un corso.

Al di là della soluzione specificamente adottata, e delle valutazioni su di essa, il caso è però istruttivo per far comprendere quale spazio di manovra le Regioni avrebbero in materia di alimentazione, intesa come risorsa economica: individuare i punti ove è possibile avviare, proprio a partire dal livello regionale, un’opera di semplificazione burocratica e normativa, fattore di competitività per le imprese alimentari. Un’opera che

(5) Il concetto di *foodborne disease* è così definito dall’OMS: “Foodborne illnesses are defined as diseases, usually either infectious or toxic in nature, caused by agents that enter the body through the ingestion of food. Every person is at risk of foodborne illness”. Nel sito internet dell’OMS (www.who.int) ci sono ampie pagine informative sulle malattie trasmissibili per via alimentare.

inevitabilmente innescerebbe un fenomeno di concorrenza fra le stesse regioni, e porterebbe con sé una tendenza delle più restie ad adeguarsi, presto o tardi, allo *standard* di semplificazione migliore, più efficiente. Infatti, dopo le prime sporadiche eliminazioni dell'obbligo (non certamente il più gravoso o costoso) da parte di alcune Regioni per le proprie imprese (e, con esso, anche di qualche problema pratico per chi, soprattutto nelle zone di confine tra Regioni che avevano fatto scelte diverse, lavorasse in una "regione-con" e abitasse in una "regione-senza", o viceversa, per la difficoltà pratica di procurarselo), dopo il pronunciamento favorevole della Corte si è assistito al progressivo allargamento delle abolizioni regionali.

3. *Le Regioni e le acque minerali*

Curiosa (e alquanto desolante) *bagarre* concernente prodotti alimentari è nata dalla legge finanziaria 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1284), che ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo di solidarietà finalizzato a promuovere il finanziamento di progetti ed interventi, sia in ambito nazionale che internazionale, atti a garantire l'accesso a risorse idriche. Detto fondo si prevede sia finanziato anche con un contributo di 0,1 centesimi di euro per ogni bottiglia di acqua, minerale o da tavola, contenuta in materiale plastico (tipicamente, il PET) venduta al pubblico. Le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse di quel fondo sono state demandate ad un decreto del Ministro dell'ambiente, da adottarsi di concerto con il Ministro degli esteri, e a regolamenti attuativi del Ministro dell'economia.

Ebbene, secondo la Regione Lombardia, la materia "acque minerali" sarebbe da considerarsi materia residuale, nella logica dell'art. 117 Cost., e dunque apparterrebbe alla competenza esclusiva regionale. Ne ha dedotto la Regione che un finanziamento in quel settore non può legittimamente essere previsto senza un suo pieno coinvolgimento (quanto meno attraverso lo strumento dell'intesa), pena la violazione degli artt. 117, 118 e

119 Cost., e del principio di leale collaborazione. Il tentativo è discutibile: scorporare la materia “acque minerali” da quella più ampia di “alimentazione” nella quale certamente rientra (secondo il senso comune, e anche secondo il dato giuridico: v. l’art. 2 del reg. 178/2002 sui principi generali della legislazione alimentare, che espressamente elimina qualsiasi dubbio sul fatto che l’acqua possa considerarsi alimento a tutti gli effetti) ⁽⁶⁾ è operazione assurda, condotta in base a un principio capace di rendere “residuale” qualsiasi attività economica, purché non espressamente menzionata nell’art. 117 Cost.

La risposta della Corte costituzionale, contenuta nella sent. 23 maggio 2008, n. 168, ha rifiutato quella logica, evidenziando invece la trasversalità del tema toccato dalla normativa in questione: si tratta, secondo la Corte, di un problema che presenta implicazioni di tutela dell’ambiente e di cooperazione internazionale, compresa nella politica estera nazionale (e richiama al riguardo la sent. n. 211 del 2006), coinvolgendo altresì tutela della salute, alimentazione e governo del territorio (materie, queste ultime, tutte di competenza concorrente).

Non traspare, nell’atteggiamento che ha mosso la Regione Lombardia, una volontà di considerare l’alimentazione come risorsa economica; o almeno, non come risorsa per il sistema, non per i cittadini e per le imprese del territorio; se mai, la “materia” è stata utilizzata come punto di partenza per tentare un sofisma interpretativo replicabile all’infinito, al fine di considerare non solo l’alimentazione, ma qualsiasi “nicchia” di competenza esclusiva creata *ex novo* e *ad hoc* come risorsa economica per la Regione stessa.

4. L’agriturismo come risorsa economica

Più vicino alla equazione “alimentazione-risorsa economica” è certamente stato l’approccio regionale dopo l’emanazione

(6) Sull’art. 2, reg. 178/2002, v. I. CANFORA, *sub* art. 2, in *La sicurezza alimentare nell’Unione europea*, Commentario a cura dell’Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato (IDAIC), in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 147 ss.

della l. 20 febbraio 2006, n. 96, nuova legge-quadro sull'agriturismo (che ha sostituito la precedente l. n. 730/1985). La Corte costituzionale, con sent. 15 ottobre 2007, n. 339, ha riaffermato in modo netto la natura di legge-quadro di tale atto normativo, e la sua funzione di posizione dei soli principi generali della disciplina. Ha pertanto sostanzialmente accolto una lunga serie di censure (la maggior parte di quelle che erano state mosse), accogliendo l'idea che un legislatore nazionale, il quale si spinga fino al punto di stabilire persino quali siano le soglie dimensionali per aversi impresa agrituristica (numero di posti letto, numero di pasti serviti, ecc.), stia dettando disposizioni di eccessivo dettaglio, incompatibili con la competenza concorrente in materia di alimentazione (e, a maggior ragione, inconciliabile con le competenze regionali esclusive in tema di agricoltura e di turismo).

Nella sentenza, anche – in parte – per ragioni di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, non si è affrontato il profilo relativo all'incidenza delle norme in questione sulla concorrenza. E qui si apre un capitolo assai delicato che, ragionando di norme sull'agriturismo, si pone in termini del tutto peculiari.

L'orientamento della Consulta in tema di concorrenza è noto (si v. la sent. n. 14/2004 del 14 dicembre 2003 - 13 gennaio 2004): il rapporto tra le politiche statali di sostegno del mercato e le competenze legislative regionali è considerato questione cruciale; la Corte si chiede se compito fondamentale dello Stato sia quello di intervenire direttamente sul mercato, o se le sue funzioni si esauriscano nel promuovere e nell'assecondare l'attività delle autonomie (limitandosi ad erogare fondi o a disporre interventi in favore di enti locali, effettivi titolari di una delle leve più importanti della politica economica).

Nell'ottica sistematica che la Consulta ritiene imprescindibile adottare, le disposizioni agevolative o addirittura, talvolta, premiali (in cui si traduce buona parte delle norme speciali dedicate alle imprese agrituristiche, e di cui la qualificazione come impresa agrituristica è presupposto) devono considerarsi, alla stregua del diritto della CE, forme dirette o indirette di "aiuto di Stato", e coinvolgono inevitabilmente i rapporti con l'UE,

incidendo sulla concorrenza. Ogni intervento che abbia questa incidenza deve fondarsi sull'idea – tra le altre – di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza, di uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche e dei sistemi di protezione sociale, su un elevato livello di miglioramento della qualità dell'ambiente, del tenore e della qualità della vita, e sull'idea di coesione economica e sociale. Ma, in questa accezione così ampia, non sfugge alla Corte che la “tutela della concorrenza” come materia presenterebbe ampiezza e trasversalità tali da investire i più diversi oggetti, rischiando di vanificare il riparto dell'art. 117 Cost. (prova ne sia che quest'ultimo espressamente attribuisce alle Regioni anche materie incidenti sullo sviluppo economico, ossia materie che hanno sempre anche una ricaduta concorrenziale). La Consulta adotta quindi un criterio fondato sulle ricadute prevalenti delle normative, riconoscendo allo Stato gli interventi idonei a incidere sull'equilibrio economico generale, ed attribuendo alle Regioni tutti gli interventi – per così dire – “sintonizzati” sulla realtà produttiva regionale.

Le incidenze sulla concorrenza, nel caso dell'agriturismo, sono concentrate soprattutto nella labile linea di confine fra impresa agrituristica e impresa di “turismo rurale”, divenuta nell'attuale quadro normativo un confine alquanto convenzionale. Secondo la restrittiva definizione di impresa agrituristica di cui alla vecchia legge n. 730/85 la distinzione era più netta: vi era la necessità che l'accoglienza di ospiti fosse mera attività connessa a quelle agricole principali (coltivazione e/o allevamento e/o silvicoltura); occorreva che i prodotti alimentari somministrati agli ospiti provenissero in tutto o in massima parte dalla produzione dell'impresa stessa; ecc. Tutti elementi che differenziavano molto l'impresa agrituristica in senso tecnico da quella (spesso volgarmente chiamata “agriturismo”, ma in realtà) costituita da pregevoli strutture alberghiere in ambiente rurale, per nulla o poco collegate ad attività agricole principali del medesimo albergatore.

La nuova legge-quadro ha scoperto definitivamente un nervo di questo settore, avendo introdotto deroghe che finiscono per

semplificare – forse – alcune delle più comuni attività di ricezione turistica nelle campagne: lo ha fatto però svincolando molto, sebbene non necessariamente o non del tutto, l'impresa dai prodotti del proprio terreno, ampliando la nozione di attività agrituristica e sostanzialmente attraendovi una serie di forme meno definite di imprenditoria del turismo, le cui differenze rispetto alle attività commerciali (alle quali i benefici, le deroghe, ecc., non si applicano) si attenuano fino, in certi casi a scomparire. Lo ha fatto introducendo, ad esempio, norme speciali sulla fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari, o sulla adozione agevolata dell'HACCP in presenza di piccole imprese o di metodi produttivi "tradizionali", che comportano riduzioni significative di costi, e che non possono non avere ripercussioni sul rapporto concorrenziale fra imprese vicine: tutto ciò si traduce inevitabilmente in problemi di concorrenza.

Benché la legge del 2006 continui a parlare di "connessione" con le attività agricole, l'interpretazione dei suoi artt. 2 e 4, in combinato disposto con l'art. 2135, 3° comma, c.c., consente di ipotizzare anche casi-limite, nient'affatto rari, di "agriturismi" (come una bruttissima espressione popolare è solita chiamarli) assai difficilmente distinguibili da hotel stile "country", aventi natura commerciale e non agraria. Basti dire che, nell'art. 4 della l. n. 96/2006, il requisito della prevalenza delle "attività agricole" (ma *ex art.* 2135 c.c. anche quella agrituristica è attività agricola) deve concernere il tempo di lavoro, mentre il prodotto utilizzato può non essere prevalente; che l'obbligo di somministrare prodotti propri vale solo per una "quota significativa" del prodotto totale; che è riconosciuta a quelle imprese la possibilità di includere nell'offerta gastronomica una quota di prodotti provenienti da aziende agricole "della zona", intendendosi per tali quelle collocate "in ambito regionale o in zone omogenee contigue di Regioni limitrofe" (sicché una impresa agrituristica toscana si potrebbe trovare a fornire una quota non piccola di alimenti di tutta la regione, ma anche delle Marche, dell'Umbria, del Lazio, o persino delle zone collinari, certamente omogenee, dell'Emilia o della Romagna). Fino – al limite – ai casi di indisponibilità di alcuni prodotti regionali o di

Regioni limitrofe: se “effettivamente necessari” per completare l’offerta enogastronomica, può essere definita una quota di prodotti persino “di altra provenienza”, purché in grado di soddisfare le caratteristiche di qualità e tipicità.

Tutto ciò fa stimare in crescita il fenomeno delle realtà agrituristiche pressoché svincolate, in pratica, dall’offerta di prodotti propri. E, man mano che sbiadisce quella che era la peculiarità delle imprese agrituristiche, diventa parallelamente sempre più difficile comprendere e giustificare le differenze di trattamento normativo fra dette imprese e i comuni alberghi (imprese commerciali), le alterazioni della concorrenza che tali differenze provocano, soprattutto quando esse si traducano in facilitazioni negli adempimenti, in controlli di minor incisività e in risparmi sensibili di costi. Le deroghe – o, quanto meno, i temperamenti – non sono soltanto quelle connesse agli adempimenti in materia di igiene alimentare, ma anche altre previsioni eccezionali contenute nell’art. 5, l. n. 96/06, in tema di requisiti degli immobili e delle attrezzature ⁽⁷⁾. E, naturalmente, tutte le facilitazioni e gli aiuti di tipo fiscale o, comunque, finanziario che hanno come presupposto la sempre più annacquata qualificazione “agrituristica” di una impresa.

Ci si sarebbe attesi maggior rigore, e quindi minor elasticità, nella definizione statale di quegli aspetti normativi che possono tradursi in fenomeni concorrenziali delicati, in forme legalizzate (ci si passi l’espressione un po’ forte) di concorrenza falsata. Non è stato così: il legislatore nazionale ha sovente rinunciato, nella nuova legge sull’agriturismo, a indicare i criteri in base ai quali le Regioni potranno trattare in modo diverso imprese la

(7) Ci si riferisce non tanto ai commi 4 e 5, che consentono di autorizzare l’uso della cucina domestica e dichiarano sufficiente il requisito dell’abitabilità (commi che, riferiti come sono a strutture di dimensioni minime, hanno riflessi concorrenziali assai limitati); quanto al comma 1, applicabile anche ad imprese di dimensioni medie o relativamente grandi, per le quali dovranno stabilirsi i requisiti di immobili e attrezzature, tenendo conto delle particolari caratteristiche architettoniche e di ruralità degli edifici, specie per quanto attiene l’altezza e il volume dei locali in rapporto alle superfici aeroilluminanti, nonché delle limitate dimensioni dell’attività esercitata. “Tener conto” di parametri così generali non può significare altro che “interpretare o applicare in modo meno rigoroso”, e dunque imponendo minori oneri, vincoli, controlli, ecc., a quelle imprese.

cui natura non è più, invece, tanto differente. Al contrario – benché lo Stato abbia in tal modo fatto proprio un atteggiamento che sovente si ritrovava nelle leggi regionali sull’agriturismo emanate nel vigore della legge-quadro del 1985 – è allo Stato che va imputata la paternità di una simile decisione, e di una disciplina che sostanzialmente rischia di alterare, anziché tutelare, la concorrenza.

Le Regioni hanno reagito davanti a un legislatore nazionale che si è spinto fino a regolare ogni minuzia e dettaglio. Lo Stato ha risposto difendendo – come era ovvio – le proprie scelte; ma lo ha fatto come se fosse una sua esigenza occuparsi persino del numero dei posti letto, per mantenere il controllo sulle dimensioni delle imprese da qualificare “agrituristiche” (e da trattare in modo privilegiato), quasi che le minacce alla concorrenza possano derivare solo da una estensione dei benefici al di sopra di certe dimensioni. Una lesione della concorrenza – se vi è – è invece già insita nel fatto di avere trasformato la natura stessa dell’“agriturismo”. Per come essa era regolata prima della legge n. 96/2006, l’impresa agrituristica rappresentava uno sbocco alternativo delle altre attività (cosiddette “agricole principali” ex art. 2135 c.c.) dell’agricoltore, che – oltre a vendere prodotti generici e di massa ai grossisti, ai trasformatori, ecc. – poteva mettere a frutto le bellezze della propria zona rurale, il pregio e la genuinità dei propri prodotti, l’attrattiva per un “bagno” momentaneo nella vita rurale, offrendo un particolare tipo di ospitalità turistica.

Dopo la legge del 2006, la produzione di servizi agrituristiche perde in larga parte quella stretta “connessione” (la si intenda o meno come “complementarità”) rispetto alle attività agricole, per divenire altro; per divenire produzione di servizi non sempre e non facilmente distinguibili da servizi analoghi offerti sul medesimo mercato da imprese che, non potendo qualificarsi agrituristiche, non godono però degli stessi benefici. Ma ciò non dipende (o non strettamente) dalle dimensioni, dal numero dei posti letto o dei pasti giornalmente serviti, bensì da scelte operate a monte dal legislatore statale che, anziché reagire all’orientamento troppo libero di alcune Regioni sotto il vigore

della abrogata disciplina, di tale orientamento si è appropriato, arrivando a includere nella legge nazionale anche contenuti tradizionalmente lasciati alla normazione decentrata proprio perché strumenti normativi di un settore economico tipicamente locale, e spesso molto rilevante, meglio gestiti attraverso l'autonomia regionale.

5. *La tutela delle tipicità come risorsa economica*

Altri spazi di manovra per le Regioni in tema di alimentazione, nei quali intervenire esercitando competenze secondo l'attuale quadro costituzionale, sono effettivamente ridotti ma ci sono. Uno (per molti versi anche collegato a quello turistico e agriturismo, e certamente riguardante in modo molto più diretto il settore alimentare) potrebbe essere trovato nella valorizzazione dei prodotti tipici.

Va notato che molti di questi non sono prodotti puramente agricoli: si parla di formaggi, di salumi, di vini e di oli, o di prodotti da forno, tutti alimenti trasformati, normalmente opera di imprese che, in sé, agricole non sono (benché talora siano gestite in forme associative composte prevalentemente o totalmente da imprenditori agricoli). E anche quando siamo di fronte a prodotti agricoli *tout court* – è il caso di alcuni ortofrutticoli pregiati – le aziende che li producono svolgono una importante fase di selezione, stoccaggio, e sovente anche di trasporto e imballaggio, sicché sono per lo più soggetti alle regole di igiene previste dall'allegato II al reg. CE n. 852/04 (dalle quali è esclusa solo la fase strettamente primaria della produzione). Per molte imprese, quelle complesse norme si rivelano eccessivamente impegnative e costose, soprattutto perché il prodotto è “di nicchia”, e il suo mercato ristretto non consente economie di scala, né investimenti onerosi. Peggio: quelle regole sono, a volte, totalmente incompatibili col rispetto delle ricette tradizionali di particolari prodotti tipici (senza che in realtà, da secoli ne sia derivato alcun effetto negativo per la salute del consumatore). Attuare quelle regole, in alcuni casi, potrebbe obbliga-

re il produttore a cambiare la ricetta (un formaggio di fossa non più stagionato in fossa; un salume di grotta stagionato in capannone; ecc.), in altri casi gli imporrebbe costi che non è in grado di sostenere, e lo farebbe uscire dal mercato: in entrambe le ipotesi, comporterebbe la dispersione di importanti patrimoni della cultura alimentare. Ebbene, è lo stesso reg. 852/2004 (art. 13, par. 4) che lascia agli Stati membri la possibilità di adattare le regole igieniche per alcuni prodotti, quando la deroga sia necessaria “per consentire l'utilizzazione ininterrotta di metodi tradizionali” (non importa se i relativi prodotti siano anche contrassegnati o meno da DOP o IGP).

La previsione ha trovato applicazione grazie al reg. (CE) n. 2074/2005, che ha descritto i prodotti come quegli alimenti che storicamente siano riconosciuti come tradizionali, o siano realizzati secondo riferimenti tecnici connessi a un processo tradizionale o secondo metodi di produzione tradizionali, o comunque protetti come prodotti tradizionali dalla legislazione; e ha precisato che le deroghe possono riguardare i locali in cui tali prodotti sono realizzati (ad esempio, quando l'ambiente contribuisce parzialmente allo sviluppo delle loro caratteristiche). Ebbene, la protezione a livello nazionale, presupposto per derogare alle norme del reg. 852/2004, per espressa previsione comunitaria può derivare anche dalla legislazione regionale o locale (art. 7, par. 1, reg. 2074/2005): le regioni, dunque, con un importante lavoro di ricostruzione delle tradizioni produttive locali – accordando una protezione a tali prodotti – possono legittimare una deroga che consenta di salvare una serie di potenziali risorse produttive dalla “estinzione” che deriverebbe, purtroppo, dalla applicazione incondizionata delle norme comunitarie. Alle Regioni resta il problema di determinare quale sia in concreto, caso per caso, ciascun metodo e prodotto oggetto di deroga; e, al riguardo, il reg. CE n. 852/2004 (letto combinando gli artt. 13 e 14) prevede la possibilità di ricorrere a una procedura comunitaria *ad hoc* ⁽⁸⁾. Peraltro, in via transitoria (ma sen-

(8) Fondamentalmente incentrata sui seguenti momenti: notifica alla Commissione, diritto di obiezione degli altri Stati membri, e decisione finale della Commissione, assistita dal Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali.

za che sia previsto un termine), non avendo l'Italia ancora utilizzato la facoltativa procedura comunitaria, nel nostro Paese al fine di individuare i prodotti si fa ancora riferimento alla sola classificazione nazionale dei "prodotti tradizionali", ossia agli elenchi stilati ex art. 8 del d.lgs. n. 173/98. Si tratta di elenchi regionali ⁽⁹⁾, la cui compilazione permette di rendere commerciabili prodotti difforni dalle normative igieniche comunitarie ⁽¹⁰⁾: prodotti che, presi singolarmente, il più delle volte non realizzano "grandi numeri", ma che ragionando per dati aggregati raggiungono fatturati importanti; e che, comunque, rappresentano un valore importante da salvare sia dal punto di vista culturale che per l'indotto che, nel complesso, possono creare (la ricchezza di prodotti tradizionali è spesso motivo per visitare una zona, con vantaggi sia per l'economia agrituristica, sia per quella turistica e commerciale più ampiamente intesa).

Ci si potrebbe chiedere: se in via transitoria può bastare la tutela nazionale fondata sugli elenchi regionali (e se, soprattutto-

(9) Recita infatti l'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 173/98: "Per l'individuazione dei 'prodotti tradizionali', le procedure delle metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura il cui uso risulta consolidato dal tempo, sono pubblicate con decreto del Ministro per le politiche agricole, d'intesa con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, e con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (...) predispongono, con propri atti, l'elenco dei 'prodotti tradizionali'". E ancora l'art. 10, comma 5, della l. n. 526/99, prevede al riguardo che "Le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano individuano (...) le industrie alimentari nei confronti delle quali adottare, in relazione alla tipologia di attività, alle dimensioni dell'impresa e al numero di addetti, misure dirette a semplificare le procedure del sistema Hazard analysis and critical control points (HACCP). I provvedimenti sono inviati al Ministro della sanità ai fini dell'emanazione degli opportuni regolamenti ovvero, ove occorra, della proposizione di appropriate modifiche alla direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993 [oggi: al reg. CE 852/2004, n.d.r.]".

(10) Lo stesso art. 10, l. n. 526/99, al comma 7 dispone infatti che "I prodotti alimentari che richiedono metodi di lavorazioni e locali, particolari e tradizionali, nonché recipienti di lavorazione e tecniche di conservazione essenziali per le caratteristiche organolettiche del prodotto, non conformi alle prescrizioni di attuazione delle direttive 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, e 96/3/CE della Commissione, del 26 gennaio 1996 [oggi: al reg. CE 852/2004 e ai relativi regolamenti di esecuzione, n.d.r.], non possono essere esportati, né essere oggetto di commercializzazione, fatta eccezione per i prodotti tradizionali individuati ai sensi e per gli effetti dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173" [corsivo nostro, n.d.a.].

to, tale “transitorietà” non è provvista di un termine sicché ci si potrebbe basare indefinitamente su tali elenchi) perché mai avvalersi di una procedura comunitaria per il riconoscimento della tradizionalità del processo produttivo (ex artt. 13 e 14 del reg. CE n. 852/2004)?

Intendiamoci: i prodotti tradizionali in questione comportano pur sempre una deroga alle norme comunitarie; una deroga consentita dallo stesso diritto della CE, ma senza che la qualificazione di “tradizionale” data al livello nazionale (in Italia, dalle regioni) possa essere equiparata – in base ai principi dell’ordinamento dell’UE – alla deroga derivante dal riconoscimento comunitario di tradizionalità. *Ergo*, un prodotto qualificato “tradizionale” dalle regioni, ai sensi del d.lgs. n. 173/98, può essere venduto in Italia e nel resto d’Europa; ma, finché non sarà riconosciuto tale anche dalla Commissione europea, esso potrebbe teoricamente (e forse non solo in teoria) incontrare ostacoli nel varcare le frontiere. La libera circolazione delle merci – con tutte le sue implicazioni, a cominciare dal principio di mutuo riconoscimento – incontra infatti le cosiddette “eccezioni sanitarie”, poiché la tutela della salute è la prima fra le esigenze imperative che la sentenza “*Cassis de Dijon*” (cui il principio di mutuo riconoscimento deve la sua primitiva e più importante formulazione) riconosce quale legittima fonte di restrizioni alla circolazione intracomunitaria.

Risultato: la qualificazione di “prodotto tradizionale” ad opera delle Regioni consente con certezza solo la circolazione sul mercato nazionale, mentre per aprire ad un prodotto possibilità commerciali concrete anche al di fuori dei confini italiani occorre il riconoscimento europeo di tradizionalità, il solo che consenta di considerare comunitariamente accettato quel prodotto, come “deroga approvata” alle regole europee sull’igiene. Solo così il prodotto non conforme al pacchetto igiene comunitario non potrà essere legittimamente ostacolato nella sua circolazione sul mercato continentale; solo così uno Stato membro che si opponesse alla sua vendita potrebbe esser costretto a tornare sui propri passi, ad accettare quel prodotto in quanto riconosciuto conforme al regolamento sull’igiene (o meglio, al re-

gime derogatorio che, in via eccezionale, le sue stesse norme prevedono). Ebbene, anche in questo vi può essere un importante ruolo delle regioni, dal momento che il procedimento comunitario di cui ai citati artt. 13 e 14 del reg. CE n. 852/2004 non è detto che debba essere necessariamente attivato dagli organi statali centrali: esso può benissimo avviarsi su iniziativa regionale.

6. *La salvaguardia di potenzialità produttive agricole, e l'equilibrio del mercato delle materie prime alimentari*

Si potrebbe concludere questa breve riflessione con alcune considerazioni finali su un ruolo macroeconomico che le Regioni potrebbero giocare. Un ruolo reso più tangibile da mesi di oscillazioni improvvise sul mercato dei prodotti agricoli, registrate particolarmente fra il 2007 e il 2008, e in specie di certe *commodities*.

La politica agricola comune viene decisa – come è noto – a livello comunitario; ma il contributo dell'Italia alla formulazione delle linee generali della PAC – come per ogni proposta di atto normativo comunitario – nasce, sulla base della legge 4 febbraio 2005, n. 11, da una dialettica interna che coinvolge le Regioni quali attori fondamentali. Le decisioni sui contenuti della PAC sono ovviamente assunte al più alto livello politico, non a caso in seno al Consiglio UE, dopo un sostanziale compromesso tendente a far sì che le scelte adottate siano, il più possibile, condivise fra gli Stati membri. Purtuttavia, non si può dimenticare la centralità della voce delle Regioni nella formazione della “posizione” nazionale, ai fini della creazione delle norme comunitarie. E va altresì tenuto presente che la politica agricola comune non è stata concepita in modo totalmente monolitico: per alcuni settori gli Stati membri – pur obbligati per la maggior parte delle produzioni agricole ad adottare sistemi di sostegno neutri, non incentivanti (quando non addirittura disincentivanti) – avevano la possibilità di mantenere aiuti accoppiati alla produzione, capaci di non abbandonare completamente al

mercato taluni settori produttivi agricoli (già di per sé marginali per ragioni economiche o per motivi geografici, climatici, orografici, ecc.), poiché ciò equivarrebbe, in pratica, a disincentivarle.

Pressioni delle Regioni sul governo nazionale, in sede di attuazione della PAC, avrebbero potuto spingere lo Stato a optare, in quei delicatissimi comparti, in favore di regimi di aiuto incentivanti, così evitando pericolose – e difficilmente reversibili – conversioni produttive di terreni. Senza la scelta italiana di “disaccoppiare” l’aiuto anche per il grano duro (quando i regolamenti della PAC consentivano una scelta radicalmente diversa) non si sarebbe, con ogni probabilità, indotto un crollo della produzione quale invece è purtroppo avvenuto; e non si sarebbe indotto il correlativo aumento del prezzo che per diversi mesi ha creato non pochi problemi a interi settori della produzione alimentare più tipicamente nazionale e più legata alla tradizione (la pasta è certamente l’esempio più eclatante).

Appare sin troppo ovvio che alcune regioni, di fronte alla possibilità di scegliere – fra gli altri – un regime di aiuti agli agricoltori che li beneficia anche laddove optino per non produrre affatto, possano essere tentate di esprimere, a chi dovrà decidere le modalità di attuazione della politica agricola comune, una preferenza in tal senso: ragioni di ricerca del consenso possono certamente spingere in quella direzione; e hanno spinto. Al contrario, un’ottica di lungo periodo, la quale fosse partita dalla consapevolezza di quanto certe produzioni siano – a volte sul piano mondiale – una peculiarità di alcuni territori avrebbe con ogni probabilità ridotto, nel medio o lungo termine, gli squilibri di mercato che le materie prime alimentari in questione hanno invece conosciuto; ed avrebbe evitato di destinare ampie aree del territorio a usi non più compatibili con la produzione alimentare tradizionale, o – quel che è peggio – non più reversibili ad essa. Non si dimentichi mai che, nel caso dei cereali – e del grano duro in particolare – si parla, indirettamente, della parte più rappresentativa dei prodotti alimentari, e più legata al concetto di *made in Italy*.

Sarebbe forse opportuno che le Regioni acquisissero mag-

giore consapevolezza della loro funzione di custodi delle potenzialità produttive future in molti comparti strategici per l'economia del settore alimentare: potenzialità che vanno ora difese, ora incentivate, con tutti gli strumenti di cui le Regioni dispongono, e che fanno della "materia" alimentazione – almeno per l'Italia, così ricca di cultura alimentare (ma il discorso riguarda in misura significativa anche altri Paesi del centro-sud Europa) ben più che una semplice risorsa economica.