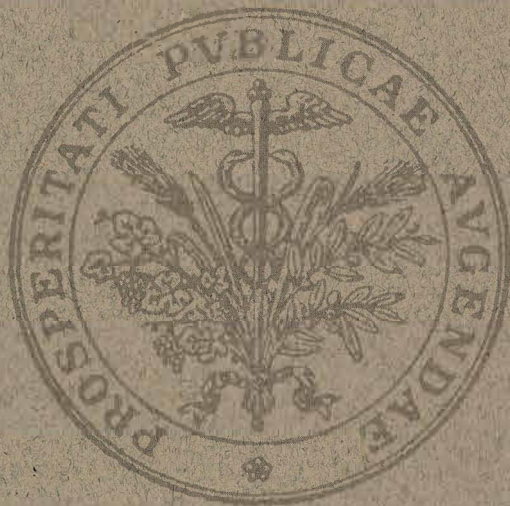


I GEORGOFILI

Quaderni
2002-II



L'IMPRESA AGRICOLA ITALIANA

Firenze, 2002

SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

I GEORGOFILI

Quaderni
2002-II



Giornata di Studio

L'IMPRESA AGRICOLA ITALIANA

Firenze, 10 giugno 2002

SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

Copyright © 2002
Accademia dei Georgofili
Firenze
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili»
Anno 2002 - Settima Serie - Vol. XLIX (178° dall'inizio)

Responsabile redazionale: dott. Paolo Nanni

Servizi redazionali, grafica e impaginazione
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA
Via G. Benivieni 1 - Firenze
Tel. 055 5532924
Fax: 055 5532085
e-mail: info@sefeditrice.it
www.sefeditrice.it

INDICE

<i>Introduzione</i>	7
GIORGIO AMADEI <i>L'impresa agricola: forza creativa per il sistema economico</i>	9
FRANCESCO LECHI <i>La riscoperta della multifunzionalità</i>	21
FERDINANDO ALBISINNI <i>Definizione di impresa agricola e suo statuto giuridico. Profili comparativi e ipotesi evolutive</i>	35
ETTORE CASADEI <i>Definizione di impresa agricola e suo statuto giuridico. Profili generali</i>	57
FILIPPO MAZZEI <i>Problematiche attuali dell'impresa agricola</i>	77
ALESSANDRO PACCIANI <i>Le problematiche attuali dell'impresa agricola. Impresa agricola, mercato e modelli organizzativi</i>	83
FEDERICO VECCHIONI <i>Problematiche attuali dell'impresa agricola</i>	117
ADRIANO DI PIETRO <i>Incongruità del sistema fiscale attuale</i>	137

LUIGI COSTATO	
<i>Interventi finanziari pubblici e tetti massimi per azienda</i>	161
DARIO CASATI e FEDERICO RADICE FOSSATI	
<i>Le tendenze evolutive del sistema delle imprese del mondo produttivo agricolo</i>	177
GIOVANNI GALIZZI e GIANCARLO ROSSI	
<i>Condizionamenti esercitati dalla politica e dalla burocrazia a vari livelli</i>	201
RICCARDO RICCI CURBASTRO	
<i>Rischi di emarginazione di imprese produttive altamente specializzate</i>	229

INTRODUZIONE

L'iniziativa dell'Accademia è di estrema attualità, considerando la fase di passaggio che l'impresa agricola italiana vive.

Da un lato, gli agricoltori si sentono sempre più a pieno titolo componenti di un sistema economico moderno ed inseriti sempre di più nelle regole della globalizzazione. Essi sono, per questo, particolarmente attenti ai temi della competitività ed ai condizionamenti che derivano dalle scelte in campo fiscale, del lavoro, dei servizi, delle infrastrutture.

Per altro verso, il legame con il territorio e l'ambiente, insieme all'interesse della collettività per la sicurezza degli alimenti, e senza trascurare il cosiddetto "rischio biologico", fanno dell'impresa agricola un soggetto economico del tutto specifico, per il quale non possono applicarsi *tout court* regole e criteri tipici delle lavorazioni industriali o del settore dei servizi.

Infine, l'addensarsi di scadenze internazionali di rilevante impatto – rinnovo del WTO, allargamento dell'UE, riforma della PAC – rappresentano elementi di rischio, ma anche di opportunità, che impongono una gestione politica attenta a salvaguardare il ruolo dell'agricoltura italiana, che è la prima d'Europa, per valore aggiunto.

GIORGIO AMADEI*

L'IMPRESA AGRICOLA:
FORZA CREATIVA PER IL SISTEMA ECONOMICO

I. L'UOMO BIOLOGICO

Cosa rappresenta l'impresa agricola nel tessuto economico e sociale di un paese?

Il tema è stato trattato molte volte da storici, sociologi, politologi ed economisti, e di riflesso da una vasta letteratura, in buona parte legata tuttavia al "contadino", all'uomo che vive nella campagna, lavora nell'agricoltura, è integrato nella società rurale, possiede una sua cultura originale e irripetibile, in contrapposizione con il cittadino. Non è inutile, forse, ricordare che ci fu chi (notoriamente De Gobineau) teorizzò addirittura l'esistenza di una "razza" contadina (proveniente, in Europa, dai gallo-romani perdenti, contro i germanici, "razza cittadina", vincenti), che ebbe il solo pregio di provocare numerose ricerche antropometriche (su indici cefalici e amenità del genere, ma anche su indici biometrici, su malattie e altro). Di serio, quelle ricerche, produssero molti dati sulle conseguenze determinate nelle popolazioni contadine dal tipo di lavoro, dal sistema di vita e dai modelli di consumo. Il sano e forte uomo dei campi, figlio di una retorica ottocentesca con notevoli strascichi anche nella prima metà del '900 (il ruralismo), fu demitizzato, alla luce degli stati di frequente denutrizione, delle molte e gravi malattie professionali e delle numerose consuetudini anti-igieniche. Con questo, il mito dell'uomo che, con terminologia moderna, alla stregua dei prodotti agro-alimentari, potrebbe essere chiamato "biolo-

* *Università degli Studi di Bologna*

gico" (rispetto all'uomo cittadino "tecnologico"), come il fantasma vagante per l'Europa del manifesto di Carlo Marx, continua a comparire qua e là inaspettatamente anche oggi. Infatti, il contadino nella società avanzata non è più riconoscibile dal resto della popolazione, in conseguenza del profondo mutamento delle sue condizioni di vita e di lavoro. Il tema di questa relazione non riguarda, dunque, l'uomo, ma solo l'impresa agricola, così come oggi è, dopo le trasformazioni determinate dallo sviluppo della tecnologia agricola. Su questo punto, anzi, occorre svolgere qualche breve considerazione.

2. DALL'IMPRESA CHIUSA, ALL'IMPRESA APERTA

Il punto d'arrivo della rivoluzione agraria che si manifestò in Europa fin dal XVIII secolo e per quasi tutto il secolo successivo, fu l'impresa autonoma, a base familiare, policulturale. Alla base di questa, fu la "scoperta" e la diffusione della leguminosa foraggera come fonte di ricostituzione della fertilità chimica del terreno, esaurita dalle colture cerealicole, quindi la possibilità della coltura continua dei terreni e l'abbandono dei sistemi di coltura discontinua con i maggese, classici dell'epoca medievale. La coltura continua con una larga parte dei terreni a foraggi accresceva la possibilità di dotare le aziende di bestiame, da lavoro anzitutto, strumento raro e prezioso in precedenza, ma anche da reddito, laddove le condizioni ambientali lo consentivano (tutte le zone a clima temperato umido dell'Europa). Per altro verso, il bestiame accresciuto aumentava la possibilità di usare il mezzo da sempre ritenuto più utile per migliorare le fertilità del terreno, il letame, che poi, con le lavorazioni più accurate e profonde realizzate col bestiame, si traduceva in una crescita dei rendimenti medi di tutte le colture. Ciò aveva due conseguenze notevoli. La prima era che diventava necessario insediare famiglie di lavoratori laddove si creava l'allevamento permanente del bestiame, che ciò diventava possibile perché una superficie relativamente ristretta poteva bastare per fornire a ogni famiglia il cibo necessario alla sopravvivenza, che anzi la trasformazione era economicamente conveniente perché consentiva anche a chi apportava il capitale (ovvero, il proprietario terriero o l'affittuario) un ritorno sod-

disfacente. La seconda era che all'interesse privato si sommava quello pubblico, sia perché la nuova agricoltura "liberava" maggiori risorse di cibo per le città (in cui si concentrava il potere pubblico), sia perché la famiglia insediata nel territorio costituiva un presidio di controllo prezioso e un fattore potente di ordine.

L'appoderamento, che la "rivoluzione settecentesca" "scatenò", fu rapido e cambiò il volto di gran parte del territorio europeo, oppure ridiede respiro economico e sociale a territori che già nel lontano passato erano stati appoderati (e spesso da epoche lontane, come fu il caso delle terre colonizzate dai Romani nell'Emilia centro-orientale, che conservarono l'antica centuriazione e che già, – in parte – realizzavano la coltura continua). L'agricoltura della coltura continua ebbe dunque la caratteristica pregevole della "sostenibilità", come oggi si potrebbe dire, perché legata a risorse rinnovabili e a un ricorso minimo a mezzi non autoprodotti (le punte degli aratri e i pochi altri strumenti utilizzati per le lavorazioni dei terreni o per le trasformazioni dei prodotti). Al cuore di questo processo ci fu la famiglia contadina e il suo "capo", fosse affittuario della terra appoderata o mezzadro o, caso meno frequente, proprietario. La capacità implicita nella rivoluzione della coltura continua fu il fondamento di un contadino nuovo che si formò in quegli anni e che assunse, in parte o totalmente, la funzione di imprenditore, rafforzandosi nel tempo attraverso l'affinamento delle esperienze.

Il grave limite dell'impresa che si formò è che essa era chiusa in sé stessa, chiusa in un mondo rurale in cui insignificanti erano gli apporti esterni, e soprattutto legata a una tecnologia empirica che, dopo gli impulsi iniziali, non fece ulteriori passi. Del resto, la produttività dei mezzi impiegati, del lavoro soprattutto, anche dopo i mutamenti descritti, si mantenne sempre infima. L'eccedenza di produzione oltre la sussistenza era tale da ridurre a poco ogni accumulazione di capitale. Anche l'impresa, dunque, che emerge quando l'innovazione procede, quando la produttività dei mezzi si "accende", quando il risparmio si accumula e si investe, si appiattì, con qualche soprassalto, forse, a causa del diffondersi di colture nuove (di tipo orticolo, come il pomodoro) o di qualche nuovo mezzo (come la poltiglia bordolese per combattere la peronospora della vite).

Questo, naturalmente, non era tutto. C'era anche un'impresa non lavoratrice, ovvero capitalistica di cui esempi rilevanti erano fin

dal '700 il grande affittuario lombardo, il concedente a mezzadria dell'Italia centrale e centro-settentrionale oppure, più tardi, il proprietario conduttore delle aziende risicole o canapicole. Quasi sempre, queste imprese avevano caratteristiche lontane da quelle considerate finora, perché derivanti da capitali cittadini, realizzate da uomini dotati di conoscenze nel mondo commerciale e comunque appartenenti alla cultura dei centri urbani. Le loro aziende – salvo per le mezzadrie –, non avevano le caratteristiche di equilibrio biologiche descritte, ma piuttosto quello di produzioni “speculative”, che rendevano discontinua nel tempo la produzione. Erano, queste imprese, un contributo che le città davano alla campagna.

Verso la metà dell'800, tuttavia, furono gettate le basi di una nuova rivoluzione agraria, fondata sull'applicazione nel campo agricolo delle conoscenze derivate dalla ricerca scientifica, la prima e più importante delle quali fu la scoperta di Liebig sulla nutrizione minerale delle piante. Ma questa poi fu l'effetto dei grandi progressi della chimica, a cui presto si affiancarono quelli della fisica e dell'ingegneria meccanica, della biologia e di tutti i campi del sapere.

Il processo di scoperta scientifica e di innovazione tecnologica conseguente, con un contemporaneo fenomeno di “fecondazione” incrociata tra le varie conoscenze e innovazioni, fu lento nell'800, prese una modesta velocità nella prima metà del '900 e quindi una forte velocità nella seconda metà del '900, con una ricaduta formidabile sull'agricoltura, sull'azienda e, soprattutto, sull'impresa agricola, che, come si è già detto, è per molti aspetti madre e contemporaneamente figlia dell'innovazione.

La scoperta della nutrizione minerale delle piante aprì la strada alla concimazione chimica, sottraendo la conservazione o il miglioramento della fertilità chimica ai meccanismi biologici delle colture leguminose e della successione agronomica. Ciò, naturalmente, rese l'azienda tributaria dell'industria chimica. I progressi della fisica, dell'ingegneria, della meccanica portarono alla sostituzione della forza motrice animale, di costo elevato, con forza motrice meccanica. Ciò aprì l'azienda a nuovi mezzi, alle macchine, che ben presto si moltiplicarono in numero e in funzioni. L'effetto fu la scomparsa del bestiame da lavoro e la minore necessità di foraggi, quindi di leguminose foraggere, la liberazione di terre per colture più redditizie, la possibilità di successioni colturali più larghe. La mec-

canizzazione cambiò anche l'assorbimento di lavoro umano e diminuì in misura rilevante la "fatica" del contadino, qualificando peraltro il suo lavoro "dietro" le macchine.

Il superamento del limite posto dalla fertilità chimica del terreno ebbe anche l'effetto di rendere più conveniente l'impiego di sementi o di piante a più alta produttività, valorizzando le innovazioni genetiche. Queste, insieme alla specializzazione delle colture, ossia la concentrazione di un gran numero di uno stesso tipo di piante in uno spazio ristretto, portarono a una forte crescita della produzione e, d'altra parte obbligarono alla messa a punto di un "sistema bellico" di difesa dagli organismi parassiti, che la chimica ebbe buon gioco a realizzare in un numero ristretto di anni. Dunque, man mano che la produzione cresceva, l'azienda si apriva al mercato dei mezzi necessari a realizzare quell'aumento produttivo, dall'altro portava sul mercato una quantità crescente di prodotti. In poche parole, da unità chiusa, con pochi collegamenti con le altre attività, diventava uno strumento di trasformazione di beni industriali e di servizi. La produttività dei fattori cresceva, in particolare quella del lavoro umano, il cui impiego diminuiva e si qualificava col crescere del capitale, cambiavano anche i prodotti, tutti o quasi indirizzati al mercato e cambiava la cultura in generale.

3. GINNASTICA FUNZIONALE ALL'IMPRESA AGRICOLA

La "ginnastica funzionale" dell'impresa agricola è stata dunque singolare. Ha abbandonato un sistema tecnologico autonomo, per assumere un sistema completamente diverso, innovativo in ogni sua parte. Per questo, ha dovuto in primo luogo accumulare risparmio da investire nel capitale, in cui, di volta in volta, si incorporavano le innovazioni. L'attitudine al risparmio delle imprese agricole è stato il primo fattore di sopravvivenza e di successo, sia che fosse realizzato nell'ambito delle piccole imprese familiari o nelle "grandi" imprese capitalistiche. Bisogna dire, al riguardo, che il sistema tecnologico che ha, da una parte, tenuto a battesimo l'imprenditore-coltivatore, dall'altra ha riportato all'interno di un mondo agricolo mutato l'imprenditore capitalistico cittadino, secondo una convergenza di destini che meriterebbe forse qualche approfondimento.

Basti dire che il motivo di differenziazione era in precedenza la diversa disponibilità del capitale. Questa però, nel processo di mutamento, è divenuta via via meno importante in termini di quantità e di più in termini di qualità, ovvero di incorporazione di innovazione. Ma l'attitudine all'innovazione trova ostacoli frequenti nella ristretta dimensione produttiva, sicché chi dispone di unità più ampie, trova generalmente maggiori convenienze e ottiene risultati migliori. Il fenomeno di evoluzione dell'azienda agricola da unità chiusa in sé stessa e autosufficiente, a unità aperta, "macchina" di trasformazione di beni industriali, favorisce l'impresa capitalistica per i motivi già detti. Tuttavia, alle innovazioni di processo si sono affiancate altre innovazioni di prodotto, ossia comparsa di prodotti nuovi, per i quali il vantaggio per la grande azienda è talora minore rispetto alla piccola o media, a causa della difficoltà di controllo della produzione o di un impegno di lavoro di alta qualità. Ciò ha lasciato margini di sopravvivenza anche alle piccole e medie imprese.

Comunque sia, l'innovazione, di processo o di prodotto, è "palestra di rischio" ossia richiede e sviluppa capacità di affrontare i piccoli e grandi errori, di muoversi in mercati nuovi, difficili soprattutto nelle prime fasi, quando il prodotto innovativo non ha ancora raggiunto la massa critica ed è poco conveniente.

C'è un altro aspetto importante da considerare e riguarda la cultura tecnica. L'imprenditore agricolo ha ridotto il numero di produzioni della propria azienda, specializzandosi in alcune soltanto, secondo le sollecitazioni della tecnologia. Nondimeno, è rimasto un produttore di più prodotti e il realizzatore di più cicli di produzione completi. In un mondo che si è specializzato, la sua cultura produttiva e tecnica è rimasta relativamente generica, relativamente multiforme. Nell'ambito di ogni produzione, ha dovuto apprendere a dominare fattori biologici, meccanici, chimici, e poi naturalmente organizzativi, economici finanziari, giuridici e sociologici. Forse, in nessuna attività, l'impresa deve coagulare in sé stessa e nei propri titolari, che poi è quasi sempre una persona, tante disparate competenze. Tra queste, non va dimenticato l'esperienza del lavoro nell'ambito del gruppo familiare, caratteristico delle imprese lavoratrici. Anche se nel tempo le dimensioni familiari si sono via via ridotte, si è mantenuta la gestione unitaria dell'unità di produzione

da una parte e dell'unità familiare dall'altra, formata talvolta da più di un nucleo naturale, con la necessità di governo e di equilibrio tra interessi contrastanti. Talvolta, attività di tipo marginale delle famiglie hanno assunto interessanti profili imprenditoriali, come è il caso dell'agriturismo e delle attività di ristorazione a esso connesse, o il caso di trasformazioni di prodotti agricoli a scopo di autoconsumo, che sono passate a dimensioni di piccole industrie a elevata qualificazione.

4. IL CONTRIBUTO ALL'IMPRESA AGRICOLA

Qual è dunque il contributo che l'impresa agricola può dare al sistema economico generale?

I numerosi "modelli" dello sviluppo economico, sia quello classico dell'eccedenza di lavoro in agricoltura e dell'accensione della crescita economica attraverso la creazione di un settore innovativo¹, sia nei modelli neo-classici (di Hayami e Ruttan², che approfondiscono l'effetto dell'evoluzione tecnologica, che fra l'altro porta a una sostituzione tra i fattori), sia nei modelli keynesiani, sia infine in quelli che si rifanno al comportamento del consumatore in condizioni di sviluppo economico, delineano il contributo dell'agricoltura in termini di cessione all'industria o al terziario di "forza lavoro". L'esodo agricolo, realtà storica ben nota e documentata ovunque vi sia stato sviluppo economico, trova dunque una spiegazione da molti diversi angoli visuali. La sintesi più completa dei contributi che l'agricoltura può dare allo sviluppo è espressa da Kuznets³ nelle otto funzioni del settore:

1) la nutrizione, ossia il ruolo vitale di fornire cibo, e quando ciò

¹ W.A. LEWIS, *Economic Development with unlimited Supplies of Labour*, «Manchester School Economic and Social Studies», n. 2, 1954; J. E. FEI and G. RANIS, *Development of the Labour Surplus Economy: Theory and Policy*, Irwin, Homewood, 1964.

² S. HAYAMI and V.W. RUTTAN, *Agricultural Development. An International Perspective*, The Johns Hopkins University Press, 1985.

³ S. KUZNETS, *Croissance et structure économique*, Colman Levy, 1972.

avviene a costo basso, consente di abbattere il costo della vita, i salari, di accrescere i profitti, di accelerare l'accumulazione del capitale fonte di sviluppo economico;

- 2) l'impiego di lavoro, nelle economie a diffusa disoccupazione (cioè sottosviluppate);
- 3) la cessione di lavoro ai settori in crescita (industria in particolare) e di lavoro qualitativamente valido, cioè disciplinato ed esperto, capace di sopportare lo sforzo fisico;
- 4) la produzione di materie prime per la trasformazione industriale;
- 5) il trasferimento di capitali verso gli altri settori (mediamente il sistema fiscale, oppure attraverso il sistema bancario o quello dei prezzi);
- 6) l'equilibrio finanziario, attraverso l'esportazione di prodotti agricoli, che procurano mezzi per importare beni strumentali industriali innovativi, quindi promotori di sviluppo;
- 7) un mercato di sbocco per i beni industriali (soprattutto quando l'agricoltura è il settore dominante);
- 8) l'equilibrio ambientale e territoriale.

L'impresa agricola diventa dunque fattore di evoluzione economica generale quando è efficiente, cioè produce a costi bassi e competitivi sui mercati interni ed esterni, quando assorbe beni industriali, quando trasferisce capitali e lavoro di buona qualità agli altri settori, quando facendo tutto questo preserva l'ambiente e controlla il territorio. Non si parla, ovviamente, del contributo che ci può essere quando l'impresa agricola stessa, ovvero le capacità di iniziativa, di sopportazione del rischio, di lavoro, di organizzazione e gestione, si trasferisce in altri settori, forse perché questo fenomeno sfugge, non è misurabile. Eppure, è reale. La formazione di una piccola industria o di un artigianato locale, originata da famiglie ex-agricole, passate ad altro campo di attività è caratteristico di molte zone dove sussiste un tessuto di imprese a base familiare. La facilità con cui queste imprese "formano" un sistema, generandone altre e integrandosi territorialmente nei "distretti", non si spiegherebbe senza un retro-terra di imprese agricole pronte sul piano culturale a seguire nuove strade: imprese che hanno già competenze estese a molti campi a cui affiancano fiducia in sé stesse, coraggio, durezza (l'impresa richiede *homines duri*, di medievale memoria), desiderio di ricchezza e di successo, e naturalmente un minimo di accumula-

zione di capitale. Il trasferimento di impresa, nelle economie sviluppate, rappresenta dunque un fattore di sviluppo sottovalutato, ma relevantissimo e, ciò, per l'economia italiana ha un peso forse maggiore che in altri paesi. Bisogna aggiungere, peraltro, che anche dai settori extra-agricoli, soprattutto industriale, c'è un certo flusso di imprese verso l'agricoltura. Queste, soprattutto, apportano capitali (che talora cercano rifugio patrimoniale) e forme organizzative su dimensioni ampie, hanno rapporti maggiori con il mercato e spesso ne capiscono meglio i bisogni e le tendenze. Comunque sia, questo doppio flusso di imprese, maggiore per dimensioni il primo del secondo, è motivo di arricchimento reciproco. D'altra parte, non è infrequente il caso dell'impresa agricola, migrata con successo nel settore industriale, che ritorna indietro, realizzando unità produttive di grande efficienza.

5. VALORIZZARE L'IMPRESA AGRICOLA

Il fatto che il fenomeno del trasferimento di impresa sia poco conosciuto e considerato nei suoi effetti, porta anche a trascurare le politiche di valorizzazione dell'impresa. Del resto, bisogna dire in generale che in questo campo poco si è fatto, anzi addirittura si è cercato di comprimere l'impresa, sia perché essa è in un paese quale è l'Italia, una "pianta" spontanea e tendenzialmente rigogliosa, sia perché è talvolta fattore di destabilizzazione degli equilibri sociali e politici, sia perché è parso nel passato che se ne potesse fare a meno, sostituendola con un suo surrogato, non anarchico, come essa è, ma rispondente all'idea di bene comune dello Stato, anzi del gruppo di potere dominante sullo Stato, custode dell'etica economica e non economica, sia, infine, per consentire a gruppi politicamente organizzati di partecipare di più alla ricchezza da essa prodotta. Nel campo dell'agricoltura, peraltro, è stata frequente la politica di valorizzazione della piccola impresa contro la grande e anche, in una certa misura, è stato facilitato l'accesso di lavoratori agricoli all'impresa (ad esempio, con la riforma fondiaria), semmai comprimendo la proprietà della terra. Questo è avvenuto, tuttavia, più in un'ottica di riduzione della disoccupazione agricola e di intensificazione produttiva, che con l'idea di stimolare una "fioritura"

di “istinti animali” imprenditoriali. Ciò che, peraltro, non è mai venuto a mancare, fino a tempi relativamente recenti, è stata l'idea dell'importanza dell'impresa come officina di produzione del cibo, il bene socialmente più utile. In questo senso, la politica più decisa ed efficace è stata quella realizzata dalla Comunità Economica Europea, quando ha creato un sistema di garanzia dei prezzi relativi a tutti o quasi tutti i prodotti agricoli, valido per qualsiasi quantità le imprese avessero avuto convenienza a produrre a quei prezzi. Era come dare un ordine diretto e più comprensibile di accrescere la produzione. Era come stimolare potentemente le imprese ad adottare le innovazioni che consentivano più rapidamente di ottenere quel risultato. Vent'anni, più o meno, è durata questa festa, che ha valorizzato di certo l'impresa, ma creando un mercato non concorrenziale, l'ha anche indebolita. Inoltre, è stata interrotta, fatalmente, dal costo “sociale” di smaltire merci agricole eccedenti la domanda (ai prezzi stabiliti). L'impresa agricola, così pronta al guadagno, così sensibile alle sollecitazioni del prezzo è diventata un problema politico. Si è cercato allora di ridurre la garanzia dei prezzi, ancorandola a quantitativi di produzione pre-determinati e a un volume pure fissato di spesa agricola. In questo modo, è stata creata una pesante regolamentazione amministrativa della produzione, per molti aspetti negativa per le capacità innovative dell'impresa e, comunque, tale da mantenere molti degli impedimenti precedenti al flusso dei commerci nel mondo. È stato in questa fase, sotto la pressione internazionale, che si è depotenziata, per alcuni prodotti di massa, la garanzia dei prezzi, e si è continuato a garantire il reddito delle imprese attraverso gli aiuti “disaccoppiati” dalla produzione, calcolati per produzione e per unità di superficie (o per capo di bestiame), ritenuti i meno distorsivi del mercato. Inoltre, questi stessi aiuti per unità di superficie sono stati condizionati alla non coltura di una parte dei terreni. Insomma, si è lanciato un duplice messaggio alle imprese, uno attraverso i prezzi di produrre di meno, l'altro; attraverso la non coltura, di ritenere dannosa la produzione. E poi, si è lasciato spazio alla questione ambientale, accusando l'agricoltura intensiva, ovvero le imprese più aggressive ed efficaci, della distruzione di risorse ambientali preziose e premiando il minore impiego di mezzi industriali. In una parola, si è passati da un sistema di interventi che faceva pressione sulla produzione a un sistema che

invece svalutava la produzione e i comportamenti tendenti a elevarla. Contemporaneamente, il meccanismo degli aiuti disaccoppiati forniva “ossigeno” alle imprese, non più come tali, ma come proprietarie della terra, ossia creava un colossale fenomeno di rendita fondiaria. Tant’è che le imprese su terra altrui hanno dovuto versare una buona parte degli aiuti ettariali disaccoppiati ai proprietari, i quali, senza colpa né merito, sono divenuti detentori di patrimoni fondiari accresciuti. L’aiuto disaccoppiato, generalizzato a tutti i produttori, versato direttamente da organismi pubblici e da questi controllato, è divenuto causa di una crescita esponenziale di pratiche burocratiche costose, che hanno assorbito il lavoro delle imprese e mortificato l’orgoglio degli imprenditori. Questo non è accaduto solo nell’Unione Europea, ma anche negli Stati Uniti d’America dove, peraltro, si stanno delineando tendenze di ripresa delle garanzie di prezzo e di indebolimento degli aiuti disaccoppiati.

La realtà è che, comunque, i meccanismi di garanzia dei redditi o dei prezzi non rafforzano l’impresa, che come tale si seleziona e si irrobustisce al vento della concorrenza. Che poi questa considerazione possa e debba essere presa con cautela è ragionevole, ma nelle economie vige la stessa legge che vale in natura: la lotta per l’esistenza e la selezione attraverso questa delle forme più efficaci. Il principio della concorrenza fa parte della Costituzione italiana e, insieme alla sussidiarietà, dà forma all’intervento dello Stato, che deve incoraggiare l’impresa, ma non corromperla con una protezione eccessiva o schiacciarla con una direzione fuorviante, proprio perché essa mantenga la sua creatività.

Può darsi che le politiche del passato recente, mortificando l’impresa agricola, abbiano facilitato una migrazione verso altri settori e che questi abbiano avuto vantaggio dai nuovi arrivi. Di certo, si può dire che molte imprese hanno cercato vie d’uscita produttive in campi limitrofi con l’agricoltura, vale a dire nella prestazione di servizi turistici o ambientali e in alcune forme di trasformazione industriale, riportando all’interno delle aziende attività che se ne erano distaccate. Certamente, ha avuto conseguenze negative la campagna contro “l’agricoltura scientifica”, ovvero quell’agricoltura che dall’inizio del secolo è arrivata attraverso la “ricerca-innovazione” a triplicare il volume della produzione, a migliorare la qualità dei prodotti, a ridurre l’impiego di lavoro e terra. Anche la diffidenza ver-

so la scienza e l'innovazione ha negative conseguenze. Con questo, però, il sistema tecnologico dell'agricoltura è in movimento, anche se rallentato da mille ostacoli e paure. Dunque, esso genera ancora impresa. Ma certo, una attenzione nuova all'impresa in sé – questo fattore intangibile della produzione finora trascurato, ma fondamentale – è tanto più necessaria quanto più la società ha esigenza di uno sviluppo economico energetico, in grado di dare risposte ai molti problemi accumulati dal sistema pubblico e privato nel passato.

FRANCESCO LECHI*

LA RISCOPERTA DELLA MULTIFUNZIONALITÀ

I. COSA INTENDIAMO OGGI PER MULTIFUNZIONALITÀ

L'evoluzione della società porta necessariamente con sé nuovi concetti e assieme metamorfosi di altri antichi; a volte si hanno recuperi di terminologie usate in altri tempi, ma con significati ben diversi da quelli del passato. È quanto sta avvenendo con quella che viene chiamata *multifunzionalità*, concetto in sé di facile intuizione, ma anche di controversa interpretazione. Partiamo dalla definizione dell'Oecd, la più semplice e chiara, e che individua la multifunzionalità come *l'attività economica che può avere più prodotti congiunti (beni e servizi) contribuendo, per questo, a più obiettivi della società*.

È un concetto assieme antico e nuovo, e va chiarito nel confronto con altri concetti analoghi, per individuarlo nella sua attualità con chiarezza.

In passato coloro che producevano il cibo, le fibre, il legno, svolgevano anche molti lavori accessori, necessari a quel tempo per l'attività agricola, come la costruzione di attrezzi, di ricoveri, o per la società di villaggio, con la trasformazione dei prodotti, e producevano così più beni. L'economia curtense risolveva all'interno i problemi economici, rivolgendosi all'esterno solo per i manufatti pregiati. Questo non vuole dire che le attività curtensi fossero indifferenziate: il fabbro, il falegname, il costruttore, erano figure ben presenti anche nelle società più antiche. Significa

* Università degli Studi di Milano

però che l'attività agricola di coltura dei campi e di allevamento si intrecciava strettamente con le altre, e che gli agricoltori svolgevano diverse attività. Ancora in tempi moderni, nelle zone montane, erano numerosi i contadini che d'inverno emigravano, nelle città di pianura o all'estero, per svolgere altri lavori. Si trattava peraltro di quella che chiamiamo *pluriattività*, e la funzione dell'agricoltura come tale era sostanzialmente quella di produrre cibo, fibre, legno.

Lo sviluppo economico che ha caratterizzato gli ultimi secoli ha portato a separare nettamente le mansioni produttive degli addetti, e nelle economie moderne gli agricoltori si sono dedicati a produrre per la quasi totalità cibo e materia prima per l'industria. I mezzi produttivi, gli attrezzi, i fabbricati, l'energia sono stati forniti dall'esterno, dall'industria. La pluriattività degli addetti agricoli è ora confinata alle imprese a tempo parziale, poco rilevanti nel complesso produttivo anche se di grande interesse dal punto di vista sociale, specie nelle zone marginali.

Con lo sviluppo economico si è piuttosto evidenziato il fenomeno dei *redditi misti familiari*. Anche in passato membri della famiglia contadina davano contributi reddituali con altre attività (filatura, tessitura, specie da parte delle donne), ma ora anche i figli, i fratelli lavorano in altri settori, e nelle economie più sviluppate gran parte dei redditi delle famiglie "rurali" proviene addirittura da settori non agricoli.

Si tratta di fenomeni che mettono in risalto la flessibilità e la varietà del mondo delle campagne, difficilmente inquadrabile in paradigmi statistici univoci, ma che ancora non riguardano la multifunzionalità, come oggi intesa.

L'agricoltura, oltre alla particolare articolazione nel lavoro degli addetti e delle famiglie che vi si dedicano, è caratterizzata da sempre da una stretta connessione con l'ambiente fisico, il territorio, e tale connessione è divenuta più importante di recente per una serie di motivazioni, che vanno dalla intensificazione produttiva e dalle conseguenti pressioni sull'ambiente, alla domanda di un territorio controllato e di un paesaggio più gradito; tale domanda è conseguenza dei mutati bisogni dei cittadini, derivanti dall'aumento dei redditi che ha portato alla saturazione dei beni materiali e all'emergere di nuovi bisogni "immateriali".

Solo di recente la società, passata a una fase post-industriale, caratterizzata da una prevalenza delle attività di servizi, il cosiddetto “terziario”, ha iniziato a sviluppare la domanda di quei nuovi beni, o meglio servizi, per lo più legati al territorio, e sono questi che determinano le nuove funzioni della attività agricola. Si tratta della protezione della flora, della fauna, dell’assetto idrogeologico, della organizzazione di paesaggi graditi, della produzione di alimenti sani, mediante processi produttivi non inquinanti.

L’insieme di queste attività può anche impedire, integrandosi con altre, l’abbandono o il degrado di particolari aree marginali, attivando quello che viene chiamato lo “sviluppo rurale”. Rurale, in quanto riguardante un insieme che va oltre alla attività economica agricola, ma coinvolge categorie sociologiche della società e la protezione di tradizioni e culture del mondo della campagna.

La produzione congiunta dei beni tradizionali, alimentari e per l’industria, e di questi ora indicati, individua quello che chiamiamo il fenomeno della multifunzionalità, concetto che si riferisce ai problemi che sono pur sempre esistiti, ma che sono divenuti “economici” solo di recente, in quanto i beni erano un tempo eccedenti i bisogni o comunque non erano percepiti come tali. Per gran parte i beni oggi richiesti erano infatti prodotti anche in passato, come sottoprodotto della attività principale, ma non rappresentavano oggetto di domanda esplicita, legata a bisogni (si pensi alla protezione del territorio, alla delineazione di paesaggi) generalmente sentiti.

Nei modi e nelle entità oggi richiesti la produzione di questi “beni” non è più oggi un sottoprodotto necessariamente congiunto della attività tradizionale, così che la loro produzione comporta un processo produttivo specifico, assieme economico e politico. Economico, in quanto i beni e servizi “nuovi” richiesti sono oggetto di domanda e comportano costi, in una produzione congiunta con l’attività agricola basilare propriamente detta; essi sono inoltre legati con l’attività tradizionale in modo tale che la loro offerta influisce sull’altra, comportando alterazioni delle condizioni normali di concorrenza. Politico in quanto molti di tali beni, non essendo per loro natura producibili tramite i meccanismi di mercato (in quanto non è possibile definire il loro prezzo per contrattazione), richiedono scelte di carattere politico.

2. LA MULTIFUNZIONALITÀ NELLA TEORIA ECONOMICA E DELLA POLITICA IN ECONOMIA

Multifunzionalità è quindi coniugare l'attività principale della agricoltura con quella della produzione di questi nuovi "beni".

I beni tradizionali, ai fini della loro fruizione, hanno i caratteri di escludibilità e di rivalità, nel senso che l'uso da parte di alcuni esclude quello di altri, e che il consumo è individuale. Sono definiti "beni privati", e si tratta dei beni normalmente trattati sul mercato: nel caso agricolo, degli alimentari, delle materie prime industriali prodotte nei campi e negli allevamenti. Tra i beni privati sono classificabili anche alcuni "nuovi" servizi, non tradizionali, quali l'agriturismo, le funzioni ricreative; queste attività sono pure passibili di essere contrattate sul mercato. Tra le loro caratteristiche vi sono quelle di essere utili anche per la collettività, ove consentano il proseguimento della attività agricola ad imprese marginali o ad aree in cui è necessario lo sviluppo integrato locale per fini sociali.

In gran parte, quando ci si riferisce ai nuovi servizi prodotti assieme alle produzioni tradizionali (che, si ribadisce, sono quelle fondamentali dell'agricoltura), si intende indicare quelli che formalmente vengono definiti come "beni pubblici". Non si tratta, come potrebbe essere ritenuto dal termine che li individua, di beni prodotti o posseduti dalla collettività, dato che in questo caso si parla di beni collettivi. Si tratta invece di beni con i caratteri particolari di non rivalità e non escludibilità. Non rivali, in quanto possono essere utilizzati da alcuni senza che ne possa venire impedito il beneficio da parte di altri; non escludibili perché la loro fruizione non può essere impedita, con disponibilità da parte di tutti. Il termine "bene" va inteso anche in senso negativo, e in tal caso si tratta di qualcosa che viene sopportato nella sua dannosità.

I beni pubblici riguardano frequentemente quelli che vengono definiti come aspetti ambientali e si riferiscono alle esternalità positive (ad es. creazione di paesaggio) e a quelle negative (inquinamento). Le esternalità, per una ulteriore precisazione di termini propri dell'economia, hanno luogo quando l'attività di un operatore influenza il benessere di altri senza modificare il mercato di prodotti e fattori. Ovviamente una società cercherà di aumentare le esternalità positive e di diminuire quelle negative.

La differenza tra beni pubblici e privati non è sempre netta, e si hanno rivalità ed escludibilità parziali. Si hanno allora beni misti, come è il caso del pesce marino, rivale e non escludibile, o delle opere d'arte, non rivali, ma escludibili. Nel primo caso i beni sono chiamati anche "common goods", e hanno la caratteristica di essere soggetti a congestione, ossia sovrautilizzo, nel secondo caso sono indicati come "club goods", in quanto hanno limitazioni d'uso, come ad esempio quando si deve pagare per entrare in qualche giardino o circolo.

Queste classifiche si articolano ulteriormente (Velazquez), ma per i fini di questa analisi ci si può limitare a queste indicazioni.

Il campo di beni pubblici è molto vasto, ma per quello che interessa l'agricoltura ci si riferisce prevalentemente a quelli che potremmo chiamare "prodotti ambientali". Si tratta di un assieme di beni e servizi di diversa natura, che è bene ora definire e classificare, per evitare i frequenti equivoci e le genericità che si accompagnano ai temi in questione. In grande sintesi si tratta di problemi che si riferiscono alla salute umana, all'assetto idrogeologico, all'equilibrio della flora e della fauna, e per estensione anche alla cultura umana e alle tradizioni (il paesaggio, la storia, la conservazione dei villaggi).

I problemi della salute riguardano sia il processo produttivo, con i possibili inquinamenti dell'ambiente (terra, acqua, aria) dannosi alla salute, sia la qualità dei prodotti e la loro tossicità. Sia nell'uno che nell'altro caso vi sono soglie minime di salvaguardia che vanno osservate senza contropartite, in quanto di indiscussa necessità igienica. Vi sono peraltro richieste collettive per una sempre maggiore sicurezza per la salute, con domanda di standard elevati di cautela. Tali standard possono variare in relazione alla sensibilità (a volte magari anche alla paura indotta da "media" poco informati scientificamente o volutamente mirati), al livello di benessere raggiunto dalla società, portando a parametri di legge diffusi tra Paesi, determinando così differenziali di concorrenza tra diversi Stati. In questo caso, ove si voglia mantenere il livello competitivo, il costo per eliminare o ridurre l'esternalità negativa va sostenuto dalla collettività, compensando i produttori con sussidi.

L'assetto idrogeologico può ricevere un sostanziale contributo da una gestione corretta delle campagne. La gestione continua e attenta del territorio, che segue le pratiche consolidate e ben programmate delle acque, del terreno, è garanzia di buona tenuta dell'asset-

to generale. Ne è prova il degrado cui si assiste nelle zone in cui l'agricoltura è abbandonata. Anche se l'attività agricola è condizione non sufficiente per mantenere territorio e acque nella situazione ottimale, nella maggior parte dei casi è elemento decisivo. Alla collettività conviene mantenere l'attività agricola atta a gestire l'assetto idrogeologico, e quindi sostenerla, nel caso in cui dovesse avere problemi di proseguimento dell'attività. In molti casi la produzione delle esternalità positive tramite l'agricoltura appare la più adatta tecnicamente e anche la meno costosa.

Un certo equilibrio di flora e fauna desiderato dalla collettività comporta esso pure dei sostegni. È chiaro come tale equilibrio sia comunque artificiale, data l'antropizzazione totale del Pianeta, ma se la società desidera una determinata situazione di flora e fauna ritenuta migliore di quella in essere ed è disposta a pagarla, si è presenti a un bene pubblico. Poiché questa situazione potrebbe comportare costi alle normali attività agricole, diviene necessario un compenso, onde non scaricare gli oneri del bene solo su alcuni.

Dalla stessa logica discende il mantenimento o la creazione di ambienti culturalmente desiderati: si pensi a paesaggi graditi, al restauro di villaggi antichi, al proseguimento di modi di produzione di un tempo. Si tratta di attività che comportano costi, e quindi ne discende che la società che li desidera li deve pagare a coloro che tali costi vengono a sostenere.

Un caso particolare di bene pubblico, anche se non sempre riconosciuto come tale, è quello della sicurezza alimentare, e quindi della presenza di produzioni interne a un determinato Paese che raggiungano un certo livello di autosufficienza. Per estensione fa parte di questo "bene" anche la eliminazione della fame nel mondo.

I nuovi servizi, sia privati sia pubblici, sono prodotti in modo congiunto ai beni tradizionali, ed esistono diversi gradi di correlazione tra i primi e i secondi nelle funzioni di produzione. Alcuni sono intimamente collegati, altri sono "disaccoppiati", e riducendo o aumentando l'attività agricola l'intensità di questi "beni" varia in modo difforme. Un grafico, tratto da Lehman (1998) e riportato da Velazquez (fig. 1) mostra come, modificando l'intensità della produzione tradizionale, possano variare i rapporti tra diverse funzioni e le interconnessioni di beni pubblici e privati.

Sin qui le concezioni economiche sul problema. Si è ora visto co-

me le funzioni che accompagnano quelle tradizionali si riferiscano nella maggior parte alla produzione di beni pubblici, che per la loro stessa natura (non rivalità, non escludibilità), non sono determinabili e quantificabili dal mercato, e vanno quindi definiti per via politica.

Il problema della individuazione e della quantificazione e produzione di questi beni è tema della moderna politica ed economia. L'evoluzione della società che si accompagna allo sviluppo economico porta infatti a un maggior aumento della domanda dei beni pubblici rispetto a quella dei beni privati, come conseguenza della saturazione della domanda di questi ultimi. Le scelte politiche riguardano cosa va prodotto, l'entità della "produzione" nel suo rapporto con il costo di produzione, la tecnica di produzione, infine chi deve pagare. Queste funzioni, che per i beni privati sono espletate nel modo più efficiente dal mercato concorrenziale, devono qui venire attuate per altra via.

A complicare le cose sta il fatto che questi beni sono spesso, anzi nella maggior parte dei casi, congiunti ad altri.

La quantità ottimale da produrre dipende dalla domanda della società e dalla offerta "politica", definita dalla funzione sociale del benessere, con le utilità ordinate in modo "cardinale", se vogliamo seguire il modello della "welfare economics", o dalla funzione delle preferenze politiche, definita dalla massimizzazione del consenso, se si segue la teoria del "public choice" (Lechi).

La produzione dei beni pubblici, anche se non avviene mediante la logica del mercato, non per questo può essere lasciata alla soggettività totale di scelte dei politici. Le alternative di produzione vanno calibrate in relazione ai consensi e quindi verificate nelle modalità produttive. Su queste deve essere criterio di giudizio la capacità tecnica di chi li esegue e la convenienza relativa in termini di costi. Gli interventi per raggiungere gli obiettivi devono essere i meno costosi tra quelli disponibili e vanno definiti e attuati in modo equo e trasparente.

A questo punto la produzione del bene può avvenire direttamente da parte della collettività (nel caso della difesa nazionale, ad esempio), o affidandone la produzione ai privati, che devono essere remunerati per la produzione di questi beni-servizi.

I diversi interventi (inquinamento, paesaggio, altri) richiedono modalità differenziate, e se alcuni possono essere diretti alle singole

imprese, altri devono vedere le stesse unite in consorzi, come è nel caso della bonifica.

Nel caso dell'agricoltura, come detto, la remunerazione si traduce in sussidi per compensare i maggiori costi derivanti dalla eliminazione di esternalità negative (inquinamenti), o per gli oneri derivanti dal mantenere una produzione non economica, ma necessaria per ottenere una certa esternalità positiva (paesaggio). Il procedimento è analogo ove si vogliano produrre beni privati per raggiungere finalità pubbliche (autosufficienza alimentare, sviluppo rurale).

3. MULTIFUNZIONALITÀ E SCELTE POLITICHE ATTUALI

Nella politica interna l'analisi e il dibattito si è concentrato sulla convenienza alla produzione di beni ambientali, per trovare un equilibrio tra la domanda e l'offerta "politiche". Nel contesto internazionale si ha principalmente il problema di se e quanto gli interventi per sostenere le zone rurali e la produzione di beni pubblici interferiscano con la concorrenza dei beni privati tradizionali sul mercato.

Le diverse posizioni possono avere conseguenze rilevanti sulle scelte politiche nei rapporti internazionali. Nei dibattiti politici internazionali i Paesi "liberisti", nel concreto quelli con interesse ad esportare (Bohman e altri), ritengono che le produzioni ambientali o comunque afferenti a beni pubblici non siano necessariamente da correlare a quelle tradizionali, dato che possono essere ottenute con altri interventi (tassazione di mezzi produttivi, riduzione di imposte, legislazioni rigorose), non necessariamente più costosi, e che in alcuni casi siano correlate, ma addirittura in modo negativo, come avviene per taluni tipi di inquinamento. Posizioni opposte sono sostenute da altri Paesi con minori interessi di esportazione, come è il caso della Unione Europea e di altri.

Il problema è ora quello di chiarire a livello di negoziati se e come queste politiche comportino variazioni che influiscono sulla concorrenza dei prodotti agricoli. Nel concreto dei dibattiti internazionali del WTO il dibattito verte sulla inclusione del sostegno alla multifunzionalità negli interventi accettabili ossia, nel linguaggio attuale, nelle scatole gialla e blu.

Il tema della multifunzionalità è stato avanzato nell'attuale round dall'Unione Europea e da altri Paesi, e all'inizio è stato contestato da Stati Uniti e Paesi del gruppo di Cairns in quanto ritenuto una forma surrettizia di sostegno, alterante la concorrenza. Di recente, nei negoziati di Doha nel Qatar, si sono poste le basi per una accettazione di questi sostegni, entro i problemi dei cosiddetti "non trade concerns" (Ntc). Ora le trattative sono in svolgimento, e non si possono avanzare conclusioni.

Il dibattito si svolge anche sui temi della autosufficienza, cari a Paesi come il Giappone, la Svizzera, la Norvegia.

In parallelo con i negoziati internazionali si stanno muovendo movimenti ambientalisti che danno supporto alla possibilità di produzioni di beni pubblici, giungendo addirittura in taluni casi, e ci si consenta di aggiungere, in modo assolutamente irrealistico, a voler dare priorità a queste funzioni. La stessa dichiarazione di Cork, che è su questa linea, va ricondotta a una posizione più coerente con la realtà: l'agricoltura non può essere che l'attività che prioritariamente produce cibo, dato che l'umanità ha innanzi tutto il bisogno di soddisfare i consumi alimentari. La produzione eccede i bisogni solo in una piccola e privilegiata parte del mondo! Di certo anche le altre funzioni sono importanti, ma non va distorto l'ordine corretto degli obbiettivi.

Data la tendenza dei negoziati è molto probabile che l'Unione Europea volga a ridurre i sostegni diretti, definiti entro quello che viene definito il primo pilastro della politica agricola comunitaria (PAC) e contestati in sede WTO, per aumentare i fondi delle misure di carattere ambientale-territoriale, che vengono inclusi in quello che viene denominato il secondo pilastro della politica europea.

L'Unione Europea ha iniziato da tempo a introdurre il concetto di multifunzionalità nei documenti ufficiali della PAC. Ha così individuato (nel 1989) nella attività agricola la funzione di custode del patrimonio naturale e ambientale, oltre naturalmente a quella prioritaria di fornire alimenti sicuri e di qualità e materie prime per la trasformazione industriale. La concezione si è sviluppata e articolata, allargando le funzioni allo sviluppo socio-economico delle zone rurali. La multifunzionalità è divenuta nel tempo una sorta di caratterizzazione dell'agricoltura europea, venendo acquisita nel "modello agricolo europeo", che ha anche come punti di riferimento le

aziende familiari in proprietà, le produzioni sostenibili, la salvaguardia del paesaggio, l'occupazione.

La politica agraria comunitaria è definita da Agenda 2000 e, come prima ricordato, poggia su due "pilastri": le organizzazioni comuni di mercato (OCM) e la politica di sviluppo rurale (Reg. 1257/99), raccordate mediante il Reg. 1259/99.

La strategia dell'Unione Europea, volta a spostare i sostegni da quelli diretti agli agricoltori (primo pilastro) alle funzioni accessorie, ambientali e sociali (secondo pilastro) comporta variazioni rilevanti all'attuale assetto, sia per l'entità sia per il tipo di intervento che potrà avere luogo. Regno Unito e Germania sono favorevoli a uno spostamento radicale, in pratica a uno svuotamento dell'attuale modalità di aiuto, mentre la Francia si mantiene sulle posizioni favorevoli alla protezione della agricoltura tradizionale, così come in modo più contenuto anche l'Italia, con alcune particolari proposte di attenuazione della attuale situazione di sostegno asimmetrico tra comparti. Le posizioni esprimono i diversi interessi agricoli e generali degli Stati, la forza negoziale degli agricoltori, gli equilibri generali dell'Unione Europea.

Al di là di come prenderà forma la nuova PAC, sulla base degli equilibri comunitari e internazionali in evoluzione, vi sono alcune considerazioni che nascono spontanee dalle analisi svolte.

Le nuove funzioni hanno valenza intrinseca, in quanto richieste dalla società, ma indirettamente rappresentano anche modalità di sostegno del settore agricolo. Non è facile distinguere le due componenti, dato che è difficile individuare nella pratica la reale domanda della collettività in termini di beni pubblici. Questo non significa, come sostengono gli avversari della multifunzionalità, che questa sia un termine "abusato" (Bohman e altri), ma solo che le valutazioni politiche, intrinseche alla produzione di beni pubblici, portano a un determinato risultato come somma di più componenti. Non è difficile dimostrare inoltre come i compiti ambientali che abbiano una distribuzione capillare sul territorio, se affidati al mondo rurale (e controllati adeguatamente) diano risultati migliori che non se affidati a "imprese ecologiche". Molti dei temi in questione riguardano poi in modo diretto e congiunto attività agricole (inquinamenti, attivi e passivi, paesaggi, altri ancora) e la loro soluzione non può che passare dal mondo agricolo, che va remunerato in conseguenza.

4. MULTIFUNZIONALITÀ E IMPRESE AGRICOLE

I negoziati internazionali in corso e le modifiche della PAC avranno quindi conseguenze sulle imprese che potranno dimostrarsi rilevanti, in alcuni casi addirittura determinanti in termini di redditività delle aziende. Potranno allora giocare un ruolo importante le modalità con cui saranno allocati i mezzi destinati alla multifunzionalità e con cui saranno organizzate le imprese nella logica delle nuove funzionalità.

Una breve analisi delle diverse e possibili funzioni può fare emergere se e come le alternative possano risultare di aiuto reale e di come debbano conformarsi per essere di sostegno alle attività tradizionali.

Le funzioni turistica e ludica sono attuabili mediante le diverse forme che possiamo riunire sotto il nome generico di agriturismo, e che comprendono la ristorazione, l'alloggio, l'accoglienza rurale, le attività ludiche connesse (percorsi, equitazione, visite guidate...). Sono certamente un importante completamento di reddito, ma limitatamente ad aree di particolare pregio, o nelle vicinanze di grandi agglomerati urbani. In tali zone, e in particolare nelle colline, in montagna, lungo i fiumi e nelle prossimità dei laghi, hanno possibilità di successo e possono fornire una consistente integrazione di redditi. Trovano alcuni limiti nella concorrenza delle attività turistiche tradizionali e la loro possibilità di espansione segue regole e tradizioni. Nelle zone con problemi di marginalità economica (sia per limiti del territorio, sia per quelli strutturali) tali attività possono dare un concreto aiuto alla soluzione dei problemi per alcune aziende e quindi risultano di utilità per i problemi di talune zone rurali, così da giustificare il sostegno pubblico. Questo in aree delimitate, così da risolvere limitatamente i problemi generali del territorio. Albinetti ha mostrato come la legislazione italiana sia carente su questi temi, almeno nel confronto con altre comunitarie. Le attività agrituristiche richiedono una professionalità specifica, e di questo devono essere consapevoli le imprese agricole di tipo tradizionale.

La produzione di beni pubblici che comportano esternalità positive si riferisce a temi ambientali e territoriali relativi all'equilibrio idrogeologico, faunistico, floricolo, al paesaggio. L'agricoltura gestita con buone regole permette di raggiungere nel modo più efficace gli obiettivi congiunti di produzione di beni privati e pubblici.

Questo avviene spesso con costi minori rispetto ad altre alternative e comunque in un quadro generale più coerente con le reali necessità della società attuale rispetto a velleitari “ritorni alla natura incontaminata”. Gli interventi che facilitano questo tipo di multifunzionalità riguardano praticamente tutto il territorio nazionale, dalla montagna alla collina, alla stessa pianura più fertile, ma comunque soggetta ai problemi del territorio. Certamente interessano più particolarmente le zone passibili di abbandono della attività agricola e questo, o anche solo una eccessiva estensificazione, porterebbe a perdite di beni pubblici. Nelle zone delicate sotto gli aspetti ambientale e territoriale le imprese possono attendersi che vengano messi in opera sostegni per mantenere l'attività ove divenisse passiva la normale gestione economica. Le imprese dovranno di frequente mostrare capacità di aggregazione con quelle vicine, per massimizzare i vantaggi delle esternalità.

Se le esternalità positive riguardano soprattutto le zone meno produttive, più fragili e dai paesaggi più graditi, i temi delle esternalità negative investono in larga misura le aree di agricoltura intensiva. Questi tipi di esternalità comportano vincoli che possono portare le imprese al di fuori della capacità concorrenziale nel confronto con Paesi con minori limitazioni legislative, o anche solo con Paesi in cui la disponibilità di terra rende meno intensiva l'agricoltura. Per poter mantenere l'attività agricola diviene necessario intervenire con sostegni compensativi, che rendano compatibili i vincoli con tale attività. Su questo tipo di intervento si potranno avere le maggiori divergenze nei negoziati internazionali, in quanto ritenuto lesivo di aspetti concorrenziali. Sono questi aspetti che vanno verificati, dato che la competizione può essere solo il frutto di legislazioni permissive.

Una eventuale drastica riduzione di sostegni potrebbe rivelarsi determinante per molti terreni comunitari nel momento in cui la competizione mondiale delle commodities dovesse divenire più spinta, e tale da porre in essere adattamenti estensivi anche di terre normalmente considerate di elevata produttività.

L'eventuale estensivizzazione richiede un atteggiamento imprenditoriale adatto e sperimentazioni atte a ridurre i danni. In questi casi possono divenire utili inserimenti delle nuove funzioni.

Non va sottovalutato il bene pubblico “sicurezza alimentare”.

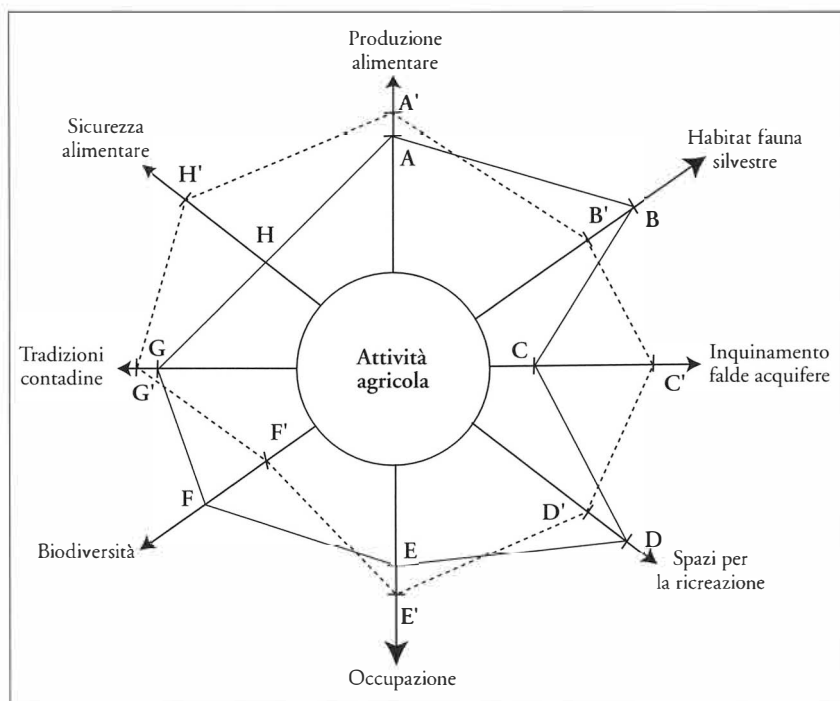


Fig. 1 *Produzione alimentare e servizi non-alimentari*

Da tempo in Europa ci siamo liberati dalla schiavitù della fame, ma alcuni ricordano i momenti terribili della guerra. Paesi con poca terra, come il Giappone, la Svizzera, la Norvegia, pongono questo “bene” al culmine dei valori, richiedendo attenzione alla multifunzionalità relativa questo argomento. Il nostro Paese non è certamente in questa situazione, specie se lo si considera nella sua collocazione all'interno della UE, ma la stessa Unione ha ben chiaro come non si possa scendere al di sotto di una determinata produzione interna. Questo limite dovrebbe dare luogo a sostegni, che potrebbero risultare alternativi con quelli indicati in precedenza, impedendo l'abbandono di terre potenzialmente necessarie alla autosufficienza.

La politica comunitaria dovrà calibrare i sostegni in modo efficiente, e dovrà minimizzare i costi in relazione agli obiettivi. Gli interventi andranno quindi indirizzati alle aree con vantaggi maggiori in termini di beni pubblici e, entro queste, alle imprese pro-

fessionali, che comportano un sostegno unitario più basso per rimanere in attività, in quanto più efficienti.

Tutte queste considerazioni hanno un senso ove i mezzi forniti alla multifunzionalità siano sostanziosi, consentano di mantenere l'attività in un mondo di forte concorrenzialità, specie per i prodotti di campo che non possono sfuggire alla "trappola dei costi" con la migliore qualità. Se invece i sostegni fossero del tutto insufficienti a sopprimere a quanto viene perso per la riduzione dei sostegni del "primo pilastro" o avessero contrappesi in maggiori costi (ecotasse, più elevati oneri di bonifica), o venissero dispersi in attività cosiddette "sociali" per compiacere potenti gruppi di pressione, la politica della multifunzionalità si tradurrebbe solo in trasferimenti inefficienti di ricchezza e finirebbe ad essere senza utilità e per la società e per l'agricoltura.

ABSTRACT

Agriculture can produce a large variety of goods and services: the traditional ones, that is food, and the new ones, connected to health, territory, nature, tourism. Agriculture has always produced this latter kind of services, but as by products.

Today these services, required by the affluent population of the wealth Countries, are not more by products, have direct costs and the demand has to be supported by rewards. Many new services have the characteristics of public goods and consequently have to be treated in the political market. Farms have new challenges, both positive and negative, from the new possible functions.

BIBLIOGRAFIA

- ALBISINNI F. (2000): *Azienda multifunzionale, mercato, territorio*, Milano, Giuffrè.
- BOHMAN M., COOPER J., MULLARKEY D., NORMILE M.A., SKULLY D., VOGEL S., YOUNG E. (1999): *The use and abuse of multifunctionality*, «Economic Research Service /USDA», Novembre 1999.
- CAHILL CARMEL (2001): *The multifunctionality of agriculture: what does it means?*, «Eurochoices», spring 2001.
- Conferenza europea sullo sviluppo rurale. Europa rurale; prospettive future. Dichiarazione di Cork*, Irlanda, 7-9 novembre 1996.
- LECHI F. (1998): *Politica agraria*, Milano, Etas.
- MAHÉ L.P. and ORTALO-MAGNÉ F. (1999): *CAP and the countryside*. CEPR, CES, MSH.
- OECD (2001): *Multifunctionality. Toward an analytical framework*.
- VELAZQUEZ BEATRIZ E. (2001): *Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna*, «La questiona agraria», n. 3, 2002.

FERDINANDO ALBISINNI*

DEFINIZIONE DI IMPRESA AGRICOLA
E SUO STATUTO GIURIDICO
PROFILI COMPARATIVI E IPOTESI EVOLUTIVE

I. PREMESSA

Ogni riflessione sul quadro giuridico dell'impresa agricola in Italia muove necessitatamente dalla specifica disciplina di individuazione, qualificazione e regime, quale posta nel codice e nei decreti legislativi di orientamento. La lettura in chiave storico-comparativa e critica di questi materiali normativi – secondo le linee ricostruttive individuate nella relazione del prof. Casadei – rende manifesti gli elementi emergenti di novità, e insieme le aporie e l'irrisolta perdurante distanza, tra quanto finalisticamente enunciato e quanto specificamente disciplinato, sul piano degli oggetti come dei soggetti.

E tuttavia, se il tempo presente è quello del policentrismo, della pluralità dei centri regolatori, ordinati secondo modelli distanti dalla limpida gerarchia delle fonti, e piuttosto idonei a influire coevamente sugli stessi fatti di esperienza, secondo canoni funzionali di utilizzo assai più incerto di quelli gerarchici, occorre dire che l'impresa agricola in questi anni si è segnalata come tema di riscoperto e generale interesse, proprio perché – ancor più di altre aree di esperienza economica – rappresenta in modo esemplare l'intreccio fra pluralità di missioni, e pluralità di regole e di identità.

Del resto, ogni tentativo di regolazione e di riduzione a unità or-

* *Università degli Studi della Tuscia, Viterbo*

dinatrice (il «*valore freddo della legge*», come ha scritto in un recente suggestivo articolo Claudio Magris), siccome costruito attorno a definizioni che necessariamente involgono separazioni e cercano riduzioni a elementi semplici (come hanno osservato gli studiosi del Ministero dell'Agricoltura francese in un noto rapporto sulla multifunzionalità dell'agricoltura), sconta un'intrinseca parzialità delle risposte, rispetto a questioni che per sé investono plurime aree di bisogni e plurimi comparti di disciplina.

Con specifico riferimento ai temi propri dell'impresa agricola, tre decisivi motori di regolazione sono attualmente all'opera nel ridefinire finalità, confini e regimi:

- un ordinamento europeo, nel quale i confini fra regole di produzione e regole di commercio sono sempre più sottili, e nel quale la tradizionale distinzione fra basi giuridiche in ragione di competenze di specifica attribuzione appare sempre meno rilevante, risultando piuttosto generalizzato a decisivo canone istituzionale quello del potere implicito;
- una riscoperta vocazione riformatrice in sede nazionale, proiettata nuovamente (e – almeno sul piano delle dichiarazioni – al di là della stessa alternanza dei governi) verso la dichiarata ricerca di nuove linee di organizzazione dell'intervento pubblico e di orientamento del settore, dopo almeno due decenni in cui (acquisita la riforma dei patti agrari con la legge n. 203 del 1982) la legislazione in agricoltura sembrava esaurirsi in pedissequa applicazione delle disposizioni comunitarie ovvero in posizione di minuti benefici difficilmente riducibili a sistema;
- il prepotente emergere di domande locali di regolazione anche d'impresa, nella duplice veste di una domanda di autoregolazione a base consensuale e pattizia, e di una crescente affermazione del soggetto Regione, sino all'ultima decisiva riforma del Titolo V della Costituzione e alla scomparsa della parola "agricoltura" dal testo (ma – sembra di poter dire – non dal contenuto) dell'art. 117 della costituzione.

In riferimento a questi tre motori di regolazione, sembra utile sottolineare (senza alcuna pretesa di completezza) taluni elementi, che assumono possibile significato di indici rivelatori di un quadro giuridico in costruzione.

2. LE SCELTE EUROPEE: MULTIFUNZIONALITÀ, DESTRUTTURAZIONE, EFFICIENZA

Quanto al diritto comunitario, apertura ai Paesi dell'Est, riduzione delle risorse disponibili, incalzanti novità imposte dai negoziati sul commercio internazionale, nuove sensibilità ambientali, stili di vita e di consumo soggetti a radicale revisione, hanno concorso – come è noto – a determinare una svolta nella PAC, da tempo annunciata (Agenda 2000), ma non per questo meno rilevante¹.

Ne è emerso, con rilievo anche semantico, *lo sviluppo rurale* quale canone ordinatore e unificante di una pluralità di interventi, già presenti nello strumentario comunitario, ma innovativamente connotati dalle riforme del 1999, nei contenuti precettivi, negli ambiti e negli esiti applicativi.

Con specifico riferimento alla politica delle strutture e dello spazio rurale, il regolamento n. 1257/1999 al 4° considerando richiama le misure del 1972 per il miglioramento delle strutture, e la riforma del 1992 sulla dimensione ambientale dell'agricoltura, a rivendicare una sorta di ideale continuità.

In realtà, il regolamento n. 1257/1999 segna – almeno quanto alle strutture agricole – una radicale modifica di prospettiva rispetto al passato: già sotto il profilo lessicale della intitolazione rimarca una dichiarata diversità, siccome dedicato non più «all'efficienza delle strutture agrarie» ma al «sostegno dello sviluppo rurale»; individua in questo uno degli strumenti della politica agricola comune²; unifica in un testo consolidato misure sino a allora disperse in una molteplicità di provvedimenti, ivi incluse le c.d. misure di accompagnamento del 1992; afferma come generale principio che «le linee generali della politica riformata dello sviluppo rurale dovrebbe-

¹ Si vedano le considerazioni proposte da L. COSTATO nella relazione di oggi, *Interventi finanziari pubblici e tetti massimi per azienda*, per comparazione con le scelte sottese alla precedente riforma del 1992.

² 1^a considerando del regolamento n. 1257/1999: «una politica comune dello sviluppo rurale dovrebbe accompagnare e integrare altri strumenti della politica agricola comune e contribuire in tal modo al conseguimento degli obiettivi di tale politica, enunciati nell'articolo 33, paragrafo 1, del trattato».

ro applicarsi a tutte le zone rurali della Comunità»³; considera unitariamente i temi dell'allargamento ai paesi di prossimo ingresso, delle regole di concorrenza, dei nuovi mercati e dell'agricoltura di qualità, della sussidiarietà quale canone fondamentale di governo dello sviluppo rurale⁴.

La strada privilegiata è quella della contrattualizzazione dell'intervento, e comunque quella della valorizzazione dello strumento consensuale rispetto all'imposizione autoritativa, tanto che nelle misure forestali con finalità ambientali⁵ compare espressamente la previsione di un «contratto», nel quale «le misure da porre in essere siano state stabilite (e) nel quale sia precisata la dotazione finanziaria», prevedendosi altresì che i pagamenti avvengano «in base ai costi reali delle misure attuate, fissati preventivamente su base *contrattuale*»⁶.

Un intero capo, il IX, intitolato «Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali» è dedicato a una pluralità di misure e di soggetti, tra loro non omogenei, ma tutti destinati al servizio dello spazio rurale: dalle opere di miglioramento fondiario all'ingegneria finanziaria, passando – fra l'altro – per la ricomposizione fondiaria, la tutela dell'ambiente, le attività turistiche e artigianali.

Si prevede inoltre un sostegno per «la diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito», così estendendo l'area della diversificazione e della pluriattività anche al di fuori del settore agricolo, con misure indirizzate a «attività affini» a quelle agricole, non esattamente individuate, ma riferibili a una sorta di generale categoria di attività rurali legate al territorio⁷.

Un dato soprattutto va sottolineato: con il regolamento n.

³ 9^a considerando reg. ult. cit.

⁴ 14^a considerando reg. ult. cit.

⁵ V. l'art. 32 reg. ult. cit.

⁶ Significativo notare che il testuale riferimento al contratto e alla verifica dei costi su base contrattuale compare, all'art. 32, in tutte le diverse lingue in cui è redatto il regolamento n. 1257/1999, sicché in questo caso sembra si possa serenamente escludere l'esistenza di un errore di traduzione, dovendosi individuare un vero e proprio esplicito progetto di governo consensuale di momenti rilevanti dell'economia del territorio rurale.

⁷ Cfr. l'art. 33 reg. ult. cit.

1257/1999 l'ordinamento comunitario ha collocato in pensione, dopo quasi un trentennio, la risalente (e in Italia ancora non compresa appieno) figura dell' imprenditore agricolo a titolo principale.

Alla logica del modello uniforme dello IATP quale unica idonea garanzia di efficiente utilizzazione delle risorse comunitarie, si è sostituita quella dell'azienda agricola che dimostri redditività, rispetti requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, e il cui imprenditore possieda conoscenze e competenze professionali adeguate⁸.

All'auspicata adozione di una struttura uniforme e fortemente conformata – e lo stesso termine utilizzato «struttura» sembra esprimere un disegno sovrapposto ai dati di esperienza, in un progetto di governo penetrante delle scelte organizzative – si è sostituita la flessibilità (il «*flessibile diritto*» di Jean Carbonnier, e così in luogo de «*la clava*» «*l'arco flessibile che lancia lontano la freccia*»)⁹, e con questa l'incertezza¹⁰.

Al modello unico della direttiva n. 159/72, e ai plurimi modelli degli anni '80, si è sostituito non un diverso modello di «*struttura*», ma una «*non-struttura*», meglio una *de-strutturazione*, una libertà di conformazione¹¹ misurata per congruità agli obiettivi assunti.

Si potrebbe concludere che nel programma europeo di governo dell'agricoltura, da una logica fordista della produzione, che riteneva di potere ottenere il risultato desiderato soltanto attraverso un disegno minuto dell'intero contesto produttivo e un controllo pervasivo su ogni frammento delle scelte di organizzazione, si è passati sul

⁸ Art. 5 reg. ult. cit.

⁹ J. CARBONNIER, *Flessibile diritto*, trad. it. a cura di A. DE VITA sulla 7^a ed. francese del 1992, Milano, 1997, a p. 336.

¹⁰ Nei piani di sviluppo rurale, le Regioni hanno adottato criteri non uniformi quanto all'individuazione dei soggetti privilegiati ai fini della distribuzione degli aiuti, in taluni casi recuperando su base regionale il modello di imprenditore agricolo a titolo principale non più esistente sul piano comunitario, con conseguenti possibili difformità di trattamento fra agricoltori operanti nel medesimo Stato ma in Regioni diverse.

¹¹ Libera nell'adozione di differenziati modelli di struttura, e libera nella scelta del livello geografico più opportuno di redazione dei piani di sviluppo rurale – v. art. 43 reg. ult. cit.

finire del secolo (con i consueti ritardi che segnano l'evoluzione delle forme organizzative in agricoltura)¹² a un modello di «qualità totale», nel quale le cellule produttive (le isole, secondo il linguaggio industrialista) devono assicurare il risultato progettato nel flusso della produzione, ma sono ciascuna in competizione anche nelle scelte organizzative, e nella propria elastica autoconformazione trovano un essenziale criterio di efficienza e valorizzazione.

L'azienda agricola multifunzionale, proprio perché esprime una pluralità di funzioni o missioni dell'agricoltura, enunciate negli anni '80 e definitivamente affermate negli anni '90, ha finito insomma con rendere evidente l'inadeguatezza della stessa idea di strutture produttive e organizzative uniformi¹³. Adeguamenti o aggiustamenti non sono risultati più sufficienti: il modello egemone, unitario e omogeneo (pur se connotato negli ultimi anni da talune limitate eccezioni) ha dovuto cedere il passo, e la multifunzionalità, oltre la pluralità di modelli strutturali, si è evoluta verso una non-struttura (con le opportunità e i rischi, propri di

¹² Mette conto sottolineare – a conferma del ritardo nella stessa elaborazione dei modelli di intervento pubblico in agricoltura – che negli studi di organizzazione industriale, è partizione temporale largamente condivisa quella che individua nel 1973, anno della crisi del petrolio, «la data simbolica del mutamento, che viene convenzionalmente designato come post-fordismo», e così l'emergere di «un nuovo modo di regolare i rapporti economici – la specializzazione flessibile – come successore del regime fordista-taylorista». Sicché in quegli stessi primi anni '70, in cui l'industria scopriva i valori della flessibilità e alla rigidità dei processi di produzione andava progressivamente sostituendo «disintegrazioni verticali, inventari just-in time, collaborazioni a rete di imprese impegnate su piccoli segmenti di lavorazione», il modello europeo di governo dell'agricoltura pretendeva di cucire un vestito rigido e uniforme a un settore, quello agricolo, che nella flessibilità, nella varietà e nella collaborazione su base locale e territoriale aveva da sempre trovato elementi di forza, oltre che di identità.

¹³ Sicché, se di «strutture» si parla ancora nel linguaggio comunitario (ad esempio in tema di Fondi *strutturali* o di disparità *strutturali* delle diverse regioni), l'espressione assume qui un significato tutto diverso, siccome riferito non tanto alla conformazione dall'esterno dell'«organismo produttore in agricoltura», ma in termini assai più ampi al «complesso di circostanze e fattori che determinano la produzione agricola, il livello dei redditi degli agricoltori e la loro produttività».

ogni fase di sovversione) e così verso forme originali di organizzazione.

Nel medesimo tempo, l'efficienza, misurata non più sulla conformità a un modello unico e a requisiti soggettivi, bensì sulla capacità di stare sul mercato (la redditività), nel finalistico rispetto di valori di rango generale e pubblico (i requisiti minimi di ambiente, igiene e benessere degli animali), attraverso modalità professionali (la competenza), diventa insieme canone aperto e fondamento connotante di una scelta dichiarata, in favore di un'*impresa agricola*, che non ha bisogno di aggettivi o titoli qualificanti, in ragione del suo porsi come impresa a pieno titolo.

Da più parti ci si è interrogati su quanto delle scelte europee sin qui sommariamente richiamate abbia trovato conferma, o negazione, nelle scelte operate dalla legislazione italiana di orientamento di inizio secolo.

Secondo interpretazioni generalmente condivise, e che paiono complessivamente presenti anche nelle relazioni dell'incontro di oggi, pur con accenti differenti, può darsi atto:

- a) della riconosciuta adozione del canone di *multifunzionalità*, espresso nella significativa espansione dei confini dell'agrarità verso aree di servizi e di attività non riducibili alle categorie tradizionali per gli oggetti e per le modalità di svolgimento;
- b) e insieme dell'evidente adesione a un progetto strategico, che all'attività agricola assegna *plurimi fini*.

Può dirsi pertanto accettato nel nostro ordinamento (pur senza esplicita formalizzazione) quel disegno che riconosce all'agricoltura europea una risalente e qualificante attitudine a «*multiples fonctions et missions économiques, environnementales, sociales et territoriales*» (secondo le indicazioni del Consiglio di Lussemburgo del dicembre 1997).

Nel medesimo tempo, però, deve constatarsi nella più recente legislazione italiana un accentuarsi di taluni profili di conformazione e strutturazione, che paiono orientati – in punti non secondari – in senso divergente dalle richiamate scelte europee.

Così, ad esempio, in Italia, le società di capitali in agricoltura hanno trovato esplicita menzione ma con riferimento a quella figura di IATP e a quelle qualità personali dei soci che l'ordinamento comunitario sembra avere archiviato; ovvero continuano a essere

privilegiate figure legate a profili soggettivi e dimensionali in assenza di verifiche di efficienza e professionalità, senza che a queste scelte si accompagnino in ipotesi altri profili di individuazione idonei a caratterizzare in chiave evolutiva queste stesse figure, e piuttosto inserendo disposizioni – quali quelle sulla attenuazione dei vincoli in tema di proprietà coltivatrice, che paiono ispirate da logiche di rendita proprietaria più che di favore per l'impresa.

Occorre pertanto verificare quali siano gli esiti, immediati oppure prospettici, di tale intreccio di regolazioni, per accertare se sia possibile rinvenire elementi idonei a ricomporre un potenziale conflitto fra il dichiarato modello europeo di impresa agricola redditizia e professionale (modello, peraltro, anche in sede comunitaria talvolta più dichiarato, che effettivamente praticato nelle singole misure di intervento), e il modello italiano quale emerge, non dalle singole disposizioni, ma dall'insieme della più recente legislazione.

3. ALCUNE SUGGERZIONI DALL'ESPERIENZA FRANCESE

A questi fini sembra utile richiamare alcune suggestioni dalla più recente esperienza francese, significativa anche perché tradizionalmente anticipatrice di linee poi affermatesi in sede comunitaria.

In rapida sintesi, almeno tre documenti possono essere qui ricordati:

- la legge di orientamento agricolo del luglio 1999;
- la legge di orientamento forestale del luglio 2001;
- gli orientamenti per «*l'agriculture raisonnée*» approvati nel gennaio 2002.

La legge di orientamento agricolo del luglio 1999, oltre a formalizzare nell'art. 1 il principio secondo cui «*La politique agricole prend en compte les fonctions économiques, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable*», valorizza l'impresa agricola, siccome a questa, e a questa sola, riserva la stipula dei CTE (*Contrat territorial d'exploitation*), comprendenti «*un ensemble d'engagements portant sur les orientations de la production de l'exploitation*» (art. L. 311-3).

La legge di orientamento forestale del luglio 2001 si occupa non solo di politica forestale, proiettata in dimensione territoriale, sic-

come prevede ad esempio la carta forestale del territorio, ma anche – per quanto qui rileva – di impresa, e così per un verso disegna imprese di servizi forestali (art. 12), e per altro verso modifica anche il code rural, sostituendo all'espressione «*jeunes agriculteurs*» quella di «*jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole*» (art. 19), segnando anche sul piano del linguaggio una significativa modifica di approccio.

Da ultimo, gli orientamenti per «*l'agriculture raisonnée*» approvati nel gennaio 2002, segnano un tentativo organico di tradurre la «razionalità» dell'agricoltura in un complesso coerente di regole, sicché non sorprende che i giuristi francesi abbiano tradotto e comunemente inteso tale espressione come «*sustainable agriculture*», «agricoltura sostenibile»¹⁴.

Il modello adottato è quello del *disciplinare d'impresa*.

Riprendendo esperienze maturate nel mondo della certificazione, vengono individuati una serie di indici significativi dell'adesione a un progetto di produzione consapevole e rispettoso dell'ambiente, ma nello stesso tempo aperto al mercato e alla concorrenza: occorre così che il titolare dell'impresa, ad esempio, dimostri una verificata formazione professionale e un costante aggiornamento (anche attraverso indici che paiono un po' semplicistici, quale l'abbonamento a almeno una rivista di argomento agricolo!), predisponga e mantenga un idoneo sistema di documentazione delle attività svolte, adotti tecniche adeguate sia per la coltivazione che per l'allevamento, dimostri il rispetto di regole per la sicurezza sul lavoro, segua metodi di irrigazione che riducono i consumi e i rischi di inquinamento, curi la gestione dei rifiuti, assicuri la tracciabilità dei prodotti, e così di seguito secondo uno schema che si articola in *mesure necessarie* (pre-condizioni per essere ammesso nel quadro dell'*agriculture raisonnée*) e *mesure facultative* (impegni volontariamente assunti su base pattizia)

Ne risulta una serie diffusa di prescrizioni, che possono suscitare qualche perplessità (per il rischio, sempre presente, di dar vita a

¹⁴ Così L. LORVELLEC, *La liberté de circulation des marchandises agricoles*, relazione al 6° Congresso dell'UMAU, 11-15 aprile 2000, ora in *Écrits de droit rural et agroalimentaire*, Parigi, 2002, p. 554 e p. 556.

imprese che lavorano le carte più che la realtà), ma che costituisce un tentativo di proporre una sorta di «*Carta dell'impresa agricola efficiente e sostenibile*», che misura la propria razionalità e efficienza in riferimento a una serie di indicatori, intimamente legati allo stesso essere impresa.

Si tratta in qualche misura di un percorso che mira a tradurre in termini analitici quanto sinteticamente posto dal regolamento CE n. 1257/1999, attraverso formule che privilegiano – come si è visto – indicatori ben lontani da quelli assegnati alle tradizionali figure di IATP o di coltivatore diretto.

Insieme si tratta di una disciplina indirizzata a trasferire, in ambito agricolo, logiche di certificazione (con le connesse minute analisi e documentazioni di ciascun momento del processo produttivo), sviluppate in ambito industriale, trasferite da tempo alle attività di servizi e alle stesse professioni, e che cominciano a investire anche l'attività produttiva in agricoltura.

Appare evidente la distanza di un siffatto approccio (analitico e penetrante) rispetto alle modalità con le quali in Italia si è proceduto a dare attuazione alle misure comunitarie in favore dell'agricoltura integrata a ridotto impatto ambientale, e alle stesse modalità sin qui seguite nel nostro paese (e non solo) per la certificazione di metodi biologici di coltivazione o di allevamento.

Nel medesimo tempo risulta evidente che protagonista necessario di una *agriculture raisonnée* siffatta, e così di un'agricoltura produttiva e insieme consapevolmente e compiutamente sostenibile, è soltanto *l'impresa organizzata in forme moderne*, come tale capace di analizzare, valutare e documentare l'intero processo produttivo, mentre ne restano obiettivamente escluse forme organizzative che, pur destinatarie di interventi pubblici, non si proiettano all'esterno in una dimensione di mercato e neppure si interrogano sulla ricerca di economicità e sostenibilità di gestione al proprio interno¹⁵.

Il modello francese dell'*agriculture raisonnée* si propone, insomma, come possibile traduzione in regole specifiche e praticabili di

¹⁵ Vedi in punto le considerazioni critiche di R. RICCI CURBASTRO, nella relazione di oggi sui *Rischi di emarginazione di imprese produttive altamente specializzate*.

quei richiamati principi comunitari in materia di sostegni strutturali alle imprese, il cui solo rispetto «porterebbe a escludere dai finanziamenti strutturali la gran parte delle imprese agricole quali oggi si presentano»¹⁶.

Sotto questo profilo, le più recenti esperienze francesi sollecitano altresì a una diversa individuazione dei tradizionali elementi distintivi fra attività commerciale e attività agricola, nella misura in cui quest'ultima, esercitata in forma di impresa, appare orientata a riprendere da quella elementi e modalità di organizzazione, non ultima la certificazione aziendale e di processo (e non soltanto di prodotto) secondo disciplinari di qualità dichiarate, verificabili e verificate, e nel medesimo tempo valorizza una specifica identità per l'oggetto su cui si esercita e per i plurimi fini che è chiamata a soddisfare.

D'altro canto, non sembra casuale che anche in Italia si vada sviluppando l'interesse verso forme di certificazione volontaria in riferimento a attività, quali quelle agrituristiche, per le quali la dimensione della sostenibilità e compatibilità ambientale investe – per sua stessa natura – non il solo prodotto o servizio finale, ma l'intero processo e la stessa organizzazione aziendale.

Per completezza, giova sottolineare che questo recente intervento regolatore francese, inteso a operare scelte comparative di priorità ai fini dell'intervento pubblico in agricoltura, non è limitato alle piccole imprese. Queste sono individuate in ragione del volume d'affari annuo (non superiore a 40.000 euro per addetto) e del totale di aiuti erogati nell'anno in base al c.d. 1^a pilastro della PAC (non oltre 12.000 euro l'anno), e sono destinatarie di aiuti specifici, ma quello de «*l'agriculture raisonnée*» è un progetto generale, rivolto all'intera attività produttiva in agricoltura, e che per le sue stesse modalità di articolazione, valorizza la professionalità dell'impresa.

Sicché – sembra di poter dire – nell'esperienza francese di implementazione delle nuove linee della PAC, la *de-strutturazione* non significa assenza di modelli, ma piuttosto flessibilità, che si accompagna a un'accentuazione finalistica e valorizza elementi di responsabilità interni all'esercizio dell'attività economica in agricoltura, se-

¹⁶ Come ha efficacemente osservato L. COSTATO nella relazione di oggi, *Interventi finanziari pubblici e tetti massimi per azienda*.

condo indicazioni che rinviano a una rinnovata relazione fra etica e economia¹⁷, e così in questo caso fra produzione efficiente e razionalità, quale sostenibilità interna alla stessa produzione efficiente, non altro da questa.

4. UN'IDENTITÀ AFFIEVOLITA PER L'IMPRESA AGRICOLA?

Quanto alla disciplina italiana di recente introduzione, può rilevarsi¹⁸ che hanno trovato dichiarata adozione il canone di *multifunzionalità* e l'assegnazione di *plurimi fini* allo svolgimento dell'attività produttiva in agricoltura, e che nel medesimo tempo la dimensione del *territorio* in agricoltura ha ricevuto (nella legge delega prima ancora che nei decreti delegati) esplicita affermazione, nel duplice significato della valorizzazione della destinazione agricola del territorio e dell'assegnazione al territorio del carattere di fattore della produzione in senso proprio¹⁹.

A questi evidenti elementi di novità rispetto al quadro giuridico preesistente non si è accompagnato, peraltro, l'esplicito superamen-

¹⁷ D'obbligo il riferimento, per tutti, agli studi di AMARTYA SEN, in una nota serie di saggi, raccolti, fra gli altri, in *Etica ed economia*, ed. it., Milano, 1988, *Lo sviluppo è libertà*, ed. it., Milano, 2000, *Globalizzazione e libertà*, ed. it., Milano, 2002, e *ivi* a p. 7: «La questione centrale non può essere se valersi dell'economia di mercato oppure no: la prosperità economica non è possibile senza un ampio ricorso ai mercati. Tuttavia questa constatazione, anziché chiudere la discussione, piuttosto la apre. L'economia di mercato può produrre risultati molto diversi a seconda della distribuzione delle risorse materiali e dello sviluppo di quelle umane, delle «regole del gioco prevalenti».

¹⁸ V. le analisi di E. CASADEI, nella relazione di oggi, *Definizione di impresa agricola e suo quadro giuridico. Profili generali*.

¹⁹ Lì ove l'art. 7, comma 3, lett. a) della legge delega 5 marzo 2001, n. 57, assegna ai decreti legislativi il compito di «a) promuovere, anche attraverso il metodo della concertazione, il sostegno e lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e dei sistemi agroalimentari secondo le vocazioni produttive del territorio ...»; in argomento sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Il territorio nel prodotto e nel mercato: regole e principi nella legislazione di orientamento*, in Atti del Convegno di Macerata del 7-8 settembre 2001, in corso di pubbl.

to di modelli preferenziali basati su qualità soggettive (sì che si è parlato, a ragione, di enfasi soggettiva del decreto n. 228/2001), né l'introduzione di precetti, in ipotesi idonei a tradurre in praticabili regole quotidiane i principi comunitari di redditività e professionalità soprarichiamati.

Sotto un ulteriore profilo, vanno altresì ricordate le motivate preoccupazioni di chi, pur valutando positivamente l'espansione dei confini dell'agrarietà, si è chiesto se questa non rischi di dar luogo a un'identità affievolita dell'impresa agricola²⁰, tanto più in ragione delle numerose ipotesi di imprese «considerate» ed «equiparate», introdotte dai decreti legislativi con norme distinte e separatamente collocate rispetto al nuovo testo dell'art. 2135 cod.civ.

In realtà, proprio questa diversa collocazione potrebbe – secondo alcuni commenti²¹ e forse al di là delle stesse consapevoli intenzioni del legislatore delegato – risultare rappresentativa dell'esigenza di una «lettura sistemica delle relazioni intersettoriali presenti nell'economia reale»²², rinviando a una dimensione dell'impresa agricola, che non si esaurisce nei confini del fondo, ma che si nutre della relazione per linee verticali di *filiera* e per linee orizzontali di *sistema produttivo locale*²³.

Ne emerge un possibile disegno di rete, di *network*, nel quale le imprese agricole operano quale parte di un sistema produttivo, che alimentano e dal quale sono alimentate.

Anche nell'incontro di oggi è stato sottolineata, dalle analisi in chiave economica, la dimensione sistemica dell'insieme delle imprese agricole, ed è stato posto in rilievo come le tendenze della concentrazione strutturale, della specializzazione produttiva e della localizzazione territoriale, abbiano dato luogo in alcuni casi a fenomeni per i quali «Talvolta, tuttavia, ad esempio nel caso della zoo-

²⁰ Cfr. L. COSTATO, *Il diritto agrario: rana di Esopo o diritto alimentare*, in «Nuovo dir. agr.», 2001, p. 357.

²¹ Vedi in tal senso le analisi di A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in «Dir. giur. agr. amb.», 2001, p. 213.

²² Come osserva Jannarelli, *ivi*, p. 217.

²³ Per ulteriori indicazioni, anche sui precedenti normativi delle ultime formulazioni, sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, Viterbo, 2002.

tecnia, si constata che tutto il territorio si specializzi in un certo ciclo produttivo che si completa localmente ma che risulta frammentato a livello delle singole aziende che limitano la loro attività a un solo stadio stringendo così stretti rapporti di fornitura/acquisto con altre imprese impegnate rispettivamente in stadi successivi o precedenti dello stesso processo produttivo»²⁴.

Più in generale, gli studi di economia hanno da tempo sottolineato le peculiarità dell'organizzazione produttiva in Italia e l'esigenza di analizzare unitariamente, in chiave di efficienza non solo economica, non imprese individualmente considerate, ma sistemi produttivi locali, che della territorialità e della relazione e integrazione fra imprese fanno elemento interno della struttura produttiva ed essenziale strumento della capacità di competere sul mercato, spostando «l'attenzione dall'impresa, come unità di indagine a sé stante, al luogo del quale essa fa parte, cioè all'ambiente socio-territoriale nel quale il processo produttivo si svolge, che diventa così la vera unità di produzione»²⁵; secondo analisi che con specifico riferimento all'organizzazione produttiva agricola muovono dalla considerazione, largamente condivisa, secondo cui «L'intuizione elementare dell'impresa, agricola o agroalimentare che sia, la vede legata al territorio e immersa nella società locale»²⁶.

Anticipazioni significative di questo processo, per il quale l'attenzione – anche sul piano del diritto positivo – muove da una relazione fra *attività* all'interno dell'uniazionalità e unisoggettività, verso una relazione fra *imprese*, che fa premio sull'apertura di nuovi possibili spazi di mercato, possono essere rinvenute – ancor prima dei recenti decreti legislativi – nella legislazione di questi ultimi anni per aree specificamente identificate (quali le zone montane e le zone boscate), che pur non facendo esplicito riferimento alla formula dei sistemi produttivi locali, ha introdotto elementi di rela-

²⁴ Così D. CASATI e F. RADICE FOSSATI, nella relazione di oggi dedicata a *Le tendenze evolutive delle imprese del mondo produttivo agricolo*.

²⁵ F. SFORZI, *Introduzione* a G. BECATTINI, *Il distretto industriale*, Torino, 2000, p. 8.

²⁶ G. BECATTINI, *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Torino, 2000, p. 43.

zione fra imprese, nel quadro delle regole che individuano il canone di agrarietà²⁷.

Da ultimo, la valorizzazione, nel nuovo testo dell'art. 2135 cod.civ., dell'attività di cura di una fase necessaria del ciclo biologico, come canone di agrarietà *ex se*, sembra aver rimosso sul piano del diritto positivo l'ostacolo che autorevole dottrina individuava «con riguardo all'ipotesi di imprese [c.d. imprese ausiliarie] che affiancano quelle propriamente agricole»²⁸, e sembra muovere nella direzione, auspicata dal medesimo studioso, «di passare dal concetto di semplice “attività” al concetto superiore di “impresa”»²⁹, valorizzando, anche in agricoltura come già nell'industria, la relazione fra imprese come elemento di peculiare disciplina giuridica.

Certo, si tratta soltanto di possibili indici normativi (in vario modo rinvenibili nelle più recenti riforme), e non di esiti definiti o compiutamente assumibili, e l'incertezza è accresciuta in ragione del disegno di legge per una nuova delega di orientamento in agricoltura, in corso di approvazione in parlamento³⁰. E tuttavia sono indici che paiono significativi, perché segnalano l'emergere di elementi di regolazione che attraversano partizioni tradizionali, e «propongono il territorio come fonte di regole per l'impresa, facendo di

²⁷ Nelle ipotesi investite da queste discipline di area, la connessione è elemento necessario, ma non sufficiente, a assicurare qualificazione agricola ai fini fiscali alle attività di servizi per la coltivazione, pur prestate da un agricoltore (requisito soggettivo tradizionale) attraverso l'utilizzazione delle proprie strutture aziendali (requisito oggettivo tradizionale). Per aversi qualificazione agricola ai fini fiscali occorrono due ulteriori requisiti, che investono il destinatario dell'attività (deve trattarsi di altra impresa agricola) e la relazione tra chi presta l'attività e chi la riceve (l'associazione). Sicché, il regime tributario di queste attività si determina in ragione non soltanto del rapporto con il singolo fondo, ma valorizzando la relazione con l'intero territorio, all'interno di un sistema produttivo locale, che vede la cooperazione di plurime imprese nell'ambito di un processo produttivo unitario. Vedi l'art. 17 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, come modificato dall'art. 15 della legge 23 dicembre 2000 n. 388.

²⁸ A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario. Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, p.153.

²⁹ *Ivi*, p.154.

³⁰ Vedi il disegno di legge governativo, attualmente all'esame della Commissione agricoltura della Camera, Atto n. 2122-ter.

esso il contesto in cui l'impresa agricola si colloca e si sviluppa e nel quale potrebbe appalesarsi inadeguato il vecchio modello costruito sull'azienda considerata quale *hortus conclusus* di un più vasto, ma *separato*, spazio rurale»³¹.

In questo senso, l'incompletezza del disegno espresso dai decreti legislativi sta comunque innescando (con qualche elemento di paradosso) un più ampio processo riformatore. Così, ad esempio, pur nella perdurante mancanza di specifiche modifiche delle norme previdenziali, l'INPS, con la recente circolare del 2002, ha avvertito la necessità di intervenire per chiarire gli esiti in ambito previdenziale della riforma del quadro giuridico dell'impresa agricola, dichiarando «superata la precedente nozione che si riferisce al complesso unico e inscindibile dei lavori svolti dall'agricoltore per conseguire i prodotti immediati e diretti della terra (dalla rottura del suolo al raccolto)». E la stessa disposizione dell'art. 10 del decreto legislativo n. 228, lì ove ammette (con formula che – come già ricordato – suscita fondati motivi di perplessità) le società di capitali a conseguire la qualifica di IATP, con ciò stesso sembra però legittimare, anche sul piano legislativo, una più generale figura di società di capitali quale impresa agricola, superando perplessità e incertezze ancora presenti nelle prassi applicative e nella stessa generale modellistica assunta in sede di elaborazione del quadro della disciplina tributaria³².

Nel medesimo tempo l'attenzione del legislatore dei decreti delegati alle fasi necessarie di cura del ciclo biologico e al rafforzamento della filiera agroalimentare (pur con disposizioni che singolarmente esaminate appaiono suscettibili di motivate censure), ha concorso a rendere esplicita anche all'interno della produzione agri-

³¹ A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 4^a ed., Torino, 2001, pp. 69-70.

³² Come ha sottolineato la relazione di A. DI PIETRO, *Incongruità nel sistema fiscale*, lì ove osserva che «Come conseguenza della prevalenza della forma d'impresa sull'oggetto dell'attività (...) la stessa attività agricola viene soggetta a regimi radicalmente diversi a seconda che siano imputabili a un imprenditore individuale o a una società commerciale», con ciò riaffermando l'identificazione – nella sfera fiscale – fra società e società commerciale e la conseguente negazione della stessa configurabilità di una società agricola a tali fini.

cola primaria una dimensione di filiera, che sembrava sin qui riservata all'agroalimentare.

In riferimento all'agroalimentare – come è noto – l'analisi di filiera ha acquisito da tempo rilievo anche giuridico, oltre che economico; sicché costituisce enunciato generalmente condiviso quello secondo cui «il sistema agroalimentare viene, progressivamente, sempre più considerato come un tutto articolato in varie fasi ciascuna delle quali dipende strettamente da quanto accaduto nelle precedenti»³³.

L'agricoltura, l'attività primaria – al contrario – è stata sin qui considerata, sotto il profilo giuridico, come attività tipicamente unitaria, caratterizzata dalle logiche dell'uniazionalità e unisoggettività, come tale non frammentabile in fasi dotate di autonoma e distinta rilevanza giuridica. La disciplina legislativa, e le stesse ricostruzioni sistematiche tradizionali, vedevano nella produzione agricola primaria non una filiera, ma un momento unico, circoscritto nei confini logici, oltre che fisici, del fondo³⁴, e costituente – se mai – il momento di avvio della filiera agroalimentare (questa sì qualificata filiera, e caratterizzata dalla presenza di più operatori, con qualifiche e attività diverse).

Nel diritto comunitario, in esito alla recente adozione del regolamento n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare³⁵, la disciplina giuridica dell'attività di produzione degli alimenti ha assegnato esplicito rilievo alla dimensione di filiera anche alla produzione primaria, e accanto alla definizione di impresa alimentare come estesa a comprendere «ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lu-

³³ L. COSTATO, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, Relazione al convegno IDAIC di Firenze, novembre 2001, Atti in corso di pubbl.

³⁴ Così riproducendo un modello che risale alla diffusione della mezzadria, cioè a epoca in cui – come ha ricordato L. AMADEI nella relazione di oggi, *Impresa agricola: forza "sana" del Paese?* – il podere era il massimo dell'efficienza; modello dunque molto lontano dalla realtà economica dell'agricoltura dell'oggi, ma tralasciamente (pur se non esplicitamente) rimasto a fondamento di molte costruzioni giuridiche sopravvissute alle basi economiche da cui avevano tratto origine.

³⁵ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002.

cro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse alle fasi di produzione e distribuzione degli alimenti», ha introdotto la definizione di «produzione primaria» a comprendere, in una dimensione sistemica, «tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici»³⁶.

Certo, le finalità e le logiche del diritto comunitario sono diverse da quelle del diritto interno, siccome rivolte prevalentemente a profili di incentivazione o di tutela prima che di qualificazione (laddove la sicurezza alimentare costituisce la prima, anche se non unica, finalità del regolamento n. 178/2002). Appare però significativo che il riferimento alle fasi di attività nella produzione primaria compaia in singolare corrispondenza cronologica (pure se con diverse ispirazioni e origini) nel quadro normativo comunitario e in quello nazionale.

Alcuni pur incerti e non consolidati indici normativi della più recente disciplina nazionale e disciplina comunitaria delle attività di produzione agricola sembrano dunque rimandare, secondo differenziate prospettive, a una dichiarata dimensione di *fliera* e di qualificante relazione tra imprese, e così di mercato; laddove una logica ristretta nei confini del fondo rischia talvolta di ammantare con vesti apparenti di impresa realtà riconducibili piuttosto a interessi proprietari se non di mera rendita³⁷, che ove ritenuti meritevoli di sostegno pubblico per finalità diverse da quelle di cui alla lettera a) dell'art. 33 (ex 39), del Trattato di Roma, non dovrebbero però indurre a una confusione di linguaggi, di oggetti e di regimi.

Ulteriori indici significativi per una possibile ricomposizione delle più recenti disposizioni nel senso della valorizzazione di un disegno di impresa in agricoltura, possono essere rinvenuti nella legge finanziaria 2002³⁸, lì ove questa ammette a una privilegiata politica di

³⁶ Art. 3, n. 2 e n. 17 del regolamento n. 178/2002.

³⁷ E in tale senso non mancano esempi rinvenibili anche nella più recente legislazione di orientamento.

³⁸ Legge 28 dicembre 2001, n. 448, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)».

investimenti le «imprese agricole di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 228/2001» e quindi non le sole imprese agricole rientranti nell'art. 2135 cod.civ. testo novellato, ma anche le cooperative e i consorzi previsti dal comma 2 dell'art. 1 del decreto legislativo n. 228/2001, come tali a questi fini non più «*considerati* imprenditori agricoli», ma semplicemente imprenditori agricoli *tout court*.

In specie, l'art. 60 della legge finanziaria approvata nel dicembre 2001, modificando l'art. 8 della legge finanziaria dell'anno precedente³⁹, ha previsto un credito di imposta, oltre che per le imprese commerciali site nelle zone svantaggiate, per tutte le imprese agricole (come sopra definite) site nell'intero territorio nazionale, per i nuovi investimenti effettuati ai sensi dell'art. 51 del regolamento CE n. 1257/1999.

Il riferimento è agli investimenti previsti dai PSR regionali e possibili beneficiari della misura sono, oltre all'ampia categoria di imprese agricole già richiamata, anche le imprese della prima trasformazione e commercializzazione.

Ne emerge un tessuto di regole che investe *sistemi* di imprese, unificate dal condiviso operare in filiere comuni e all'interno di parametri di economicità, che si esprimono in progetti e investimenti, che non si contrappongono alla multifunzionalità e all'attenzione ambientale, ma li assumono in un quadro che collega produzione e mercato.

5. UNA POSSIBILE IDENTITÀ RITROVATA

Ulteriori suggestioni vengono dal terzo motore di regolazione, di cui si era parlato in apertura di queste note, e così dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Sembra infatti di poter dire che – nonostante la scomparsa della parola agricoltura dal testo dell'art. 117 cost. – una possibile chiara identità dell'agricoltura e dell'impresa agricola emerga tuttavia nel dialogo tra art. 44 cost. e art. 117 cost. nuovo testo, attraverso alcuni passaggi che possono essere così individuati:

³⁹ Legge 23 dicembre 2000, n. 388.

- l'esplicita introduzione di un generale e costituzionalizzato principio di tutela della concorrenza quale valore di rango costituzionale assegnato alla legislazione esclusiva dello Stato⁴⁰; principio che colloca gli interventi nel mondo della produzione, ivi inclusa la produzione agricola, in una dimensione necessaria di *impresa* e di *mercato*, con ciò negando che la specialità dell'impresa agricola possa in ipotesi rinvenirsi in un esonero da tale principio (piuttosto da articolarsi diversamente, attraverso forme di sostegno all'organizzazione dell'offerta, per favorire l'emergere di soggetti di adeguata dimensione nel mercato)⁴¹ e rafforzando nell'impresa agricola i caratteri di struttura necessariamente competitiva, sistematicamente distinta da strutture agricole prive dei caratteri di impresa, siccome operanti fuori dai circuiti della competizione e della concorrenza;
- l'identificazione del sostegno all'innovazione per i settori produttivi⁴², dell'alimentazione, della protezione civile, del governo del territorio, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, degli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale, come componenti fondanti della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, e così quali oggetti essenziali di un sistema di regole proprie dell'agricoltura, costituente non più una materia, ma un settore di attività economica, superando un disegno che nel vecchio testo dell'art. 117 cod.civ. stava a individuare (per l'agricoltura, come per le altre materie lì nominate) semplicemente una legislazione del localismo;

⁴⁰ Art. 117 cost., comma 2, lett. e).

⁴¹ V. in argomento le osservazioni di A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, cit., p. 217, circa «l'introduzione e la promozione di meccanismi di *bargaining* in grado di correggere i rapporti inevitabilmente squilibrati che si instaurano tra la pluralità dispersa di imprese agricole, che operano tra loro in un sistema di concorrenza, e gli oligopoli economici presenti nelle industrie agro-industriali e agroalimentari»; si consideri pure, in diverso ambito, l'esperienza in termini di azione affermativa per il riequilibrio delle posizioni dominanti, svolta in questi anni in Italia dell'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato, e dall'Autorità Garante per le comunicazioni.

⁴² Laddove l'impresa è essenzialmente innovazione, come ha ben sottolineato L. AMADEI nella sua relazione di oggi, *Impresa agricola: forza "sana" del Paese?*

- l'assegnazione di decisivo rilievo quale fonte di regole a una dimensione di comunità, che si organizza alla stregua dei principi di sussidiarietà e di autorganizzazione affermati all'art. 118 cost., ult. co.⁴³; e così – fra l'altro, per citare un esempio di attualità – la costruzione di un fondamento costituzionale per le disposizioni che in anni recenti hanno riconosciuto alle comunità dei produttori di prodotti agricoli e agroalimentari di qualità (prima per le DOP e IGP, e da ultimo per i vini DOC e DOCG, pur se con alcuni perduranti contrasti) titolo per un'opera generale di vigilanza e tutela delle denominazioni, anche nei confronti dei non associati ai rispettivi Consorzi, in ragione di un'appartenenza collettiva, che anche sotto questo profilo connota e distingue il regime dell'impresa agricola;
- l'individuazione nell'art. 44 cost. del principio fondamentale, che attribuisce visibilità e valore di rango costituzionale a una dimensione propria dell'agricoltura, che nel «razionale sfruttamento del suolo» sintetizza produzione e sostenibilità, come elementi distintivi di una nozione complessiva, che ammette possibili interventi dei pubblici poteri anche in riferimento a una trama proprietaria idonea a soddisfare talune delle plurime missioni e funzioni assegnate all'agricoltura, ma all'interno della quale concorrenza, efficienza sul mercato, documentata professionalità non soggettiva ma procedimentale, organizzativa e produttiva, distinguono l'impresa.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Sulle prospettive aperte dalla recente riforma in tema di individuazione e disciplina dell'impresa agricola, si vedano, oltre alle relazioni presentate in questo incontro, il *Commentario a I tre «Decreti orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, diretto da L. COSTATO, in *Le nuove leggi civ.comm.*, 2001, pp. 668 ss., e *ivi* in particolare ID., *Note introduttive*, E. CASADEI, *Commento agli*

⁴³ Lì ove questo recita: «Stato, regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

artt. 1-2 sull'impresa agricola del decreto di orientamento e modernizzazione del settore agricolo; A. GERMANÒ, *Commento al decreto di orientamento e modernizzazione del settore forestale*; il numero speciale di «Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente», 2001, n. 9-10, pp. 489 ss., interamente dedicato a questi temi, e ivi in particolare G. GALLONI, *Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura*, E. ROMAGNOLI, *Il «fondo» nell'art. 2135, vecchio e nuovo, codice civile*, L. COSTATO, *I confini del diritto agrario dopo i decreti d'orientamento*, A. GERMANÒ, *L'impresa agricola*, E. ROOK BASILE, *Il mercato dei prodotti agricoli*, A. ABRAMI, *Nuovi contenuti e nuovi livelli di competenza fra Stato e Regioni in materia forestale*; il numero speciale della «Rivista di diritto agrario», 2001, su *I decreti di orientamento*, diretto da M. GOLDONI, in corso di pubbl.; gli Atti dell'incontro su «I decreti delegati per la legislazione di orientamento in agricoltura», organizzato l'11 luglio 2001 a Firenze dall'Accademia dei Georgofili, con relazioni di M. GOLDONI, *Il progetto*, E. CASADEI, *L'impresa*, L. COSTATO, *Il mercato*, G. AMADEI, *Riflessi economici*, F. ALBISINNI, *Il territorio*, in corso di pubbl.; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 4^a ed., Torino, 2002; L. COSTATO, *Aggiornamento al Corso di diritto agrario*, Padova, 2001; *Trattato breve di diritto agrario agrario italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, 3^a ed., Padova, 2002; A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2001; A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, «Dir. giur. agr. amb.», 2002, p. 213; F. ALBISINNI, *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, Viterbo, 2002.

ETTORE CASADEI*

DEFINIZIONE DI IMPRESA AGRICOLA
E SUO STATUTO GIURIDICO
PROFILI GENERALI

I. PREMESSA

La definizione giuridica di impresa agricola è problema molto complesso e in questa Giornata di studio è affidata a due interventi. Il primo ha per scopo un generale inquadramento della materia secondo una complessiva visuale sistematica; il secondo si propone alcuni approfondimenti sugli sviluppi più recenti, con una precisa attenzione al diritto comunitario e alla comparazione con il sistema giuridico francese.

La prima parte, che qui prende avvio, è eccezionalmente vasta. Su di essa sono state scritte molte migliaia di pagine da parte della dottrina e numerosissimi sono gli interventi della giurisprudenza. È possibile soltanto considerare i dati essenziali, con particolare riguardo alle innovazioni introdotte dalla legislazione di orientamento del 2001, emanata sulla base della delega contenuta negli artt. 7 e 8 della legge 5 marzo 2001, n. 57, recante «Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati», e costituita da tre decreti legislativi datati 18 maggio 2001.

Questi decreti hanno, come titolo parzialmente comune: «Orientamento e modernizzazione (...) a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57», e specificamente riguardano, il n. 226, il settore della pesca e dell'acquacoltura, il n. 227, il settore forestale, e il n. 228, che è il più ampio e ricco di indicazioni ai fini

* *Università degli Studi di Bologna*

della costruzione del sistema, il settore agricolo. Più corretto, evidentemente, sarebbe stato parlare di “comparti” anziché di “settori”, e nel decreto 228 l’aggettivo «agricolo» va inteso in senso restrittivo, giacché anche la materia degli altri decreti ha carattere agrario. Ma per la nostra indagine, e più in generale, queste mende terminologiche non hanno alcun significativo rilievo.

Gli aspetti su cui è necessario soffermarsi sono tre. Il primo riguarda i profili oggettivi dell’impresa agricola e costituisce, in una parola, un’indagine sull’attuale conformazione della sfera dell’“agrarità”: come tale è quello veramente idoneo ad offrire gli elementi utili per la definizione cui è volta la ricerca. Il secondo si occupa delle qualifiche soggettive degli imprenditori agricoli e, anche se utile per illustrare la disciplina della materia, non ha a che fare, per la verità, con la sua individuazione; più precisamente, le qualifiche soggettive costituiscono uno dei principali strumenti di politica agraria, in quanto determinano la scelta dei destinatari preferenziali delle risorse, ovviamente non illimitate, impegnate a sostegno dell’agricoltura, ferma la definizione di questa attraverso l’individuazione dei suoi elementi oggettivi. Il terzo riguarda lo statuto dell’impresa agricola, ed è oggi l’elemento più instabile e progressivamente meno consistente del nostro ordinamento; per l’impossibilità di una trattazione organica e completa, dedicheremo ad esso soltanto qualche considerazione generale.

2. ATTIVITÀ PRINCIPALI, CONNESSE ED EQUIPARATE

Per venire al primo punto, costituisce dato costante della nostra tradizione giuridica, il fatto che l’individuazione dell’impresa agricola si ponga come strumento definitorio generale dell’agricoltura e si realizzi attraverso l’elenco delle attività caratterizzanti il settore. Come è noto, nella disciplina comunitaria, invece, il punto di partenza sta nell’individuazione non dell’agricoltura come complesso di attività, ma dei prodotti agricoli. Del pari costante nella nostra tradizione, ma ricorrente anche negli altri ordinamenti e presente pure in quello comunitario, è la distinzione tra attività principali e attività connesse.

La differenza fondamentale tra le due categorie è che le attività

principali, o anche una sola di esse, attribuiscono di per sé, e in ogni caso, a chi le svolge, la qualifica di imprenditore agricolo. Le connesse, invece, per rientrare nell'ambito agrario, non possono essere svolte separatamente, ma devono appoggiarsi alle principali e devono rispettare determinati requisiti e limiti.

Le attività connesse esprimono la logica espansiva del settore primario verso quelli secondario e terziario, cui intrinsecamente apparterebbero, logica dettata dall'esigenza economica dell'acquisizione di più elevati redditi, e dalla consapevolezza che spesso gli affari migliori sono possibili attraverso la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti ottenuti con le attività principali, o attraverso la prestazione di servizi realizzabili con una utilizzazione più intensa e completa dell'organizzazione aziendale approntata per lo svolgimento delle medesime attività principali.

Questo quadro resta costante dall'originario sistema del codice civile alla profonda modifica dello stesso introdotta dalla recente legislazione di orientamento.

In quest'ultima, tuttavia, abbiamo il dato nuovo dell'“equiparazione”, usato già nella disciplina di delega della legge n. 57 del 2001 in modo abbastanza improprio e asistematico e ripreso nella disciplina delegata, sia con riguardo alle attività principali, quanto all'imprenditore c.d. «ittico» (art. 2, comma 3°, del d. lg. n. 226: piuttosto che «ittico», meglio sarebbe stato dire “imprenditore pescatore”, giacché questo operatore economico rivolge la propria attività di raccolta-cattura non solo ai pesci, ma anche ai crostacei e ai molluschi), sia con riguardo alle attività connesse, quanto alle cooperative e ai loro consorzi che forniscono in via principale, anche nell'interesse di terzi, servizi nel settore selviculturale, ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali, di cui all'art. 8 del d. lg. n. 227.

Non ci pare, tuttavia, che la categoria dell'equiparazione assuma alcun preciso rilievo giuridico.

È vero che equiparare significa rendere uguali cose intrinsecamente diverse. Ma nel campo giuridico questo meccanismo non è affatto raro e produce quell'identità di disciplina che consente una considerazione unitaria di situazioni di per sé non identiche, considerazione che, dal punto di vista dell'ordinamento, è ciò che veramente conta, restando in ombra la diversità di partenza.

È vero, ancora, che l'equiparazione può non essere completa, e

di ciò il ricordato art. 2, comma 3°, del d. lg. n. 226, costituisce preciso esempio, giacché equipara l'imprenditore ittico a quello agricolo, facendo salve per il primo le disposizioni di legge più favorevoli. Ma ciò non infirma la fondatezza del nostro assunto, poiché nel più vasto *genus* "impresa agricola" e nel quadro del suo statuto costante, non infrequenti sono le differenziazioni e gli statuti parzialmente diversificati, in corrispondenza di specificità particolari che il legislatore ritiene di non potere e di non dovere ignorare.

3. LE ATTIVITÀ PRINCIPALI O ESSENZIALMENTE AGRARIE

3.1 *Le (quattro) attività principali, in generale*

Questo precisato in ordine alla sostanziale inconsistenza teorica e sistematica del concetto di equiparazione, e tornando alla *summa divisio* tra attività principali e attività connesse, è noto che le prime, secondo la tradizione anteriore alla normativa di orientamento, erano la coltivazione del fondo, la silvicoltura e l'allevamento del bestiame. Di queste, come è evidente, le prime due sono pertinenti alla sfera vegetale e l'ultima a quella animale.

È del pari nota la discussione sulla separazione tra coltivazione e silvicoltura, da una certa dottrina contestata in base all'inoppugnabile considerazione secondo cui anche la silvicoltura è coltivazione. Ma i motivi del distinguere assumono rilevanza giuridica assai consistente, e giustamente la legislazione del 2001 ha mantenuto la separazione. A parte altri profili minori, la necessaria presenza della terra, la scarsità delle cure colturali, e soprattutto la lunghezza del ciclo produttivo e l'intenso rilievo ecologico impongono per la selvicoltura un regime apposito e distinto, così realizzandosi un altro esempio di statuto parzialmente differenziato, di cui si è appena fatto cenno.

La legislazione del 2001, anzi, ha per più aspetti approfondito le specificità del comparto forestale, e, per quanto ci riguarda in via diretta, opportunamente ha introdotto la precisazione relativa all'appartenenza dell'arboricoltura da legno alla coltivazione, precisazione per la verità non necessaria, perché già acquisita in dottrina e in giurisprudenza, ma sicuramente utile ad evitare possibili equivoci e discussioni, e a tranquillizzare gli operatori che intendano dedicarsi al-

l'arboricoltura sulla non imposizione di vincoli ai loro terreni. L'arboricoltura da legno appartiene alla sfera della coltivazione in quanto non dà vita, come il bosco, ad un ecosistema complesso, tale da imporre esigenze di salvaguardia e di tutela in vista di valori trascendenti la pura sfera produttiva; inoltre, pur essendo di durata non breve come le normali forme di coltivazione (anche se minore rispetto a quelle forestali), è pur sempre reversibile al termine del ciclo colturale (e a tale reversibilità, oltre che alla natura non boscata del terreno e all'esclusiva finalizzazione alla produzione di legno e biomassa fa espresso riferimento l'art. 2, comma 5°, del d. lg. n. 226).

Alle tre attività principali della tradizione, la riforma del 2001 aggiunge, come si è ricordato, la pesca, anch'essa riferita alla sfera animale (non risulta, infatti, l'esercizio di una pesca di piante acquatiche, che invece possono essere oggetto di coltivazione). Che la pesca si ponga come attività principale non è dubbio, sia in base al citato principio di equiparazione, sia per l'espressa previsione di attività connesse alla medesima nell'art. 2, comma 1°, e nell'art. 3 del d. lg. n. 226 (e si tratta di attività che presentano numerosi segni di chiaro parallelismo con quelle connesse alle altre attività principali). Il d. lg. n. 226, come si è visto, riguarda congiuntamente la pesca e l'acquacoltura, ma è di tutta evidenza come tra di esse si ponga una netta distinzione, essendo l'acquacoltura una forma di allevamento di animali, e la pesca, invece, un'attività estrattiva di ciò che la natura produce spontaneamente.

È vero che il sistema normativo pone espressa attenzione alla «gestione attiva», consistente nella «valorizzazione produttiva» e nell'«uso sostenibile degli ecosistemi acquatici» (art. 2, comma 1°, parte finale, del d. lg. n. 226), così essenzialmente riferendosi alle pratiche di c.d. fermo biologico, per la verità determinate piuttosto da interventi autoritativi che da scelte autonome degli operatori economici, e discutibilmente indicate come attività connesse, mentre sembrano costituire parte integrante di quella principale. Ma tali pratiche non appaiono sufficienti a concretare una forma di allevamento.

Così la pesca resta un'ipotesi di raccolta di prodotti spontanei, sicuramente costituenti frutto naturale, ma della categoria di quelli alla cui produzione, secondo la pregevole terminologia dell'art. 820 c.c., non concorre l'opera dell'uomo. Si ha in tal modo nel sistema una evidente situazione di asimmetria: la pesca è attività principale

agricola, mentre la raccolta di prodotti vegetali spontanei è agricola solo eventualmente, in quanto ricorrano per essa le condizioni e i requisiti per poterla considerare attività connessa.

Il legislatore si occupa della caccia fuori della legislazione in esame e non in termini di impresa, ma principalmente sul piano ecologico, per porre regole, programmi e limiti ad un'attività che resta essenzialmente ludica. Non abbiamo dubbi sull'appartenenza alla sfera agraria degli allevamenti di selvaggina compatibili con la nuova nozione di allevamento di animali di cui diremo tra poco. Ma questi sono altra cosa. Ove possa concepirsi un'attività di cattura di selvaggina in forma di impresa, ci pare che essa debba ascriversi alla sfera commerciale.

3.2 L'utilizzazione del criterio agro-biologico

Per le attività principali i problemi di individuazione giuridica e la casistica definitoria sono amplissimi, e la dottrina e la giurisprudenza ricordate all'inizio se ne sono largamente occupate. Non possiamo farlo in questa sede, neppure per rapidissimi cenni. Dobbiamo così rinunciare a una specifica indagine su ciascuna di esse e limitarci a poche considerazioni di carattere generale.

Relativamente minori, sul piano dell'identificazione dell'attività, sono i problemi per la silvicoltura, che sempre, come si è accennato, ha bisogno della terra, e per la pesca e per l'acquacoltura, nelle quali è ovviamente imprescindibile la presenza dell'acqua, che per l'acquacoltura può essere anche marina, come espressamente risulta, già prima che nel comma 2° del nuovo art. 2135, come dettato dall'art. 1, comma 1°, del d. lg. n. 228, nella disciplina di delega [art. 8, comma 1°, lett. b)] e, in modo più specifico e preciso, nell'art. 9 della legge 27 marzo 2001, n. 122, contenente «Disposizioni modificative e integrative della normativa che disciplina il settore agricolo e forestale». Né mai, dal punto di vista giuridico, sono sorti problemi di limiti o di preclusioni sui tipi di vegetali o di animali oggetto di attività silvicola, acquicola o di pesca, la cui scelta risponde soltanto a profili tecnico-produttivi.

Nella storia giuridica postcodicistica le vere questioni hanno riguardato, da un lato, la necessità o meno dell'utilizzazione della terra

per la coltivazione e per l'allevamento, dall'altro, i tipi di animali suscettibili di allevamento agrario. In proposito hanno assunto rilievo i termini «fondo» e «bestiame» del vecchio art. 2135. Il riferimento della coltivazione al fondo è stato utilizzato per sostenere la necessaria natura fondiaria dell'allevamento di vegetali. La parola bestiame, riferita ad animali utilizzatori della produzione di alimenti vegetali nel fondo o nel pascolo artificiale o naturale, e tradizionali destinatari delle cure dei coltivatori della terra e dei pastori, ha al contempo indotto numerosi interpreti a limitare a poche specie gli animali suscettibili di allevamento agrario (*in primis*, bovini, equini, ovini e caprini), e a richiedere a tal fine lo stretto collegamento dell'allevamento con la coltivazione o con la terra. Si tratta certo di questioni antiche, largamente superate dalla prevalente interpretazione dottrinale, dagli orientamenti dell'ordinamento comunitario e da una copiosa, anche se tutt'altro che sistematica, legislazione c.d. speciale interna; questioni, tuttavia, non del tutto superate, sia per la presenza di una corrente dottrinale, essenzialmente commercialistica, fautrice di una visuale fondiaria dell'agricoltura, sia per il persistente arcaico orientamento della Cassazione di pretendere comunque la presenza della terra per ammettere l'agrarità dell'attività zootecnica.

La riforma del 2001, secondo una prima superficiale lettura, sembra lasciare le cose a metà in quanto, se, da un lato, sostituisce la parola «bestiame» con la parola «animali», dall'altro mantiene la vecchia locuzione «coltivazione del fondo» (art. 2135, commi 1° e 2°). In realtà i problemi trovano soddisfacente soluzione attraverso la ragionata utilizzazione del criterio agro-biologico. Il merito non è del legislatore, ma della dottrina (il riferimento è a una proposta di Luigi Costato, organicamente formulata già nel 1979 e più volte successivamente ripresa). Il legislatore fa propria tale proposta, assumendola con un linguaggio non molto felice ma non tale da oscurarne il significato laddove (art. 2135, comma 2°), definisce le attività di coltivazione del fondo, di selvicoltura e di allevamento di animali come quelle «dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che *utilizzano o possono utilizzare* il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine» (il corsivo, naturalmente, è nostro).

Viene in campo, come si è detto, la dottrina del criterio agro-biologico, che pone nella cura della vita vegetale o animale, anziché nel-

lo sfruttamento della terra, il fondamentale nucleo definitorio dell'agricoltura, come attività che, sia con l'ausilio della terra, sia fuori della stessa, coltiva la pianta e non il fondo, e alleva animali anche estranei a un tradizionale collegamento con il suolo produttivo.

Questa dottrina, che in Antonio Carrozza ha avuto il suo massimo fautore, sicuramente in Italia, ma con larga risonanza anche esterna, ha il cospicuo merito di aprire la nozione giuridica di agricoltura a innovazioni tecnologiche o biologiche che il mantenimento del legame con la terra riserverebbe alla sfera commerciale, trasferendo a questa le coltivazioni e gli allevamenti più moderni e razionali. Ma, presa in termini assoluti, presenta il rischio di una dilatazione eccessiva della nozione medesima, attribuendo all'agricoltura qualsiasi tipo di allevamento, di qualsiasi tipo di essere vivente, animale o vegetale, salvi soltanto gli allevamenti in cui l'intervento artificiale sostituisce integralmente la spontanea forza propulsiva della vita.

Di qui l'esigenza di un correttivo, proposto dai ricordati interventi del collega Costato per la coltivazione in senso stretto e per l'allevamento di animali non acquatici, e dal legislatore formulato con riguardo anche (in tal caso in termini superflui), alla silvicoltura e all'acquacoltura. Come risulta dalla formula normativa sopra riportata, il correttivo è che la coltivazione e l'allevamento mantengono carattere agrario anche se svolti fuori terra, purché però siano possibili anche su terra. Il legame con questa rimane, ma solo a livello potenziale; pur se potenziale, è tuttavia sufficiente per escludere dall'ambito agrario forme di allevamento del tutto estranee alla tradizione, al comune sentire (di cui il diritto deve farsi fedele interprete) e alle prospettive di evoluzione della sfera agraria.

Il criterio assume cospicua capacità di dilatazione dell'ambito agrario, ma pone anche significative limitazioni, in particolare con riguardo alla precedente legislazione successiva al codice, e i limiti sembrano più incisivi per la sfera animale che per quella vegetale. Per quest'ultima, infatti, qualche fondato dubbio per la persistenza della natura agraria emerge soltanto per i funghi, la cui coltivazione è stata qualificata agraria dalla legge 5 aprile 1985, n. 126, in quanto sul fondo i funghi si ottengono soltanto come prodotti spontanei. Per la sfera animale, invece, vengono esclusi dall'agricoltura gli allevamenti di tutti gli animali carnivori (o non essenzialmente vegetariani), che già la legislazione speciale (si pensi alla

legge sugli allevamenti cinotecnici 23 agosto 1993, n. 349), e la disciplina fiscale avevano largamente ammesso nell'ambito dell'agricoltura.

3.3 *Il concetto di fase*

Particolare attenzione deve rivolgersi al concetto di fase. Il riferimento normativo sopra citato non costituisce una novità sostanziale. Parte della dottrina e della giurisprudenza, infatti, avevano chiaramente accettato che l'attività dell'allevatore potesse limitarsi ad una parte soltanto del ciclo biologico dell'essere vivente oggetto di allevamento. Il problema era venuto in particolare evidenza con riguardo all'ingrasso di capi nati in altra impresa zootecnica e acquistati dall'ingrassatore per la rivendita dopo la loro crescita e maturazione per la macellazione. Ma le argomentazioni giuridiche formulate per tale caso, *mutatis mutandis* potevano essere utilizzate anche per altri tipi di attività: si pensi all'opera del vivaista che appronta piantine di vite o di alberi da frutta la cui crescita e funzione produttiva saranno curate dal viticoltore o dal frutticoltore.

La nuova disciplina toglie ora ogni motivo di discussione, dando credito in modo definitivo agli interpreti più attenti all'evoluzione tecnica e alle esigenze della divisione e della specializzazione del lavoro. Ma torna utile un preciso approfondimento concettuale.

La nozione di fase viene riferita dal legislatore del 2001 al ciclo biologico, rispetto al quale si richiede che sia «necessaria», ma, a ben vedere, non può individuarsi in questo modo, giacché, dal punto di vista biologico, ogni momento della vita è “necessario” alla continuità della stessa.

Ciò che conta, invece, è il profilo economico dell'attività, rispetto al quale, più che quello della necessità, emergono gli aspetti della razionalità e della compiutezza secondo le logiche della produzione agraria. In altri termini, quello che conta è che nell'iniziativa dell'operatore economico l'attività di allevamento abbia rilievo preminente rispetto alle operazioni di immissione sul mercato, costituendo così una parte ben individuata del ciclo economico complessivo. Per stare ai casi già proposti, l'operatore deve effettivamente far crescere l'essere vivente affidato alle sue cure modifican-

dolo merceologicamente (ad esempio portandolo da vitellino appena svezzato a capo adulto da carne, ovvero da seme o talea della pianta, ad arbusto idoneo al trapianto per la crescita in campo), mentre non bastano a qualificare l'attività in senso agrario l'alimentazione e la cura dei capi già pronti per il macello, o il sostegno idrico per la sopravvivenza delle piantine, da parte del commerciante, in attesa del momento giusto per la rivendita, giacché in questi casi il nucleo dell'operazione economica sta non già nell'allevamento dell'essere vivente, ma nella speculazione sulla differenza rispetto al prezzo di acquisto.

Tutto ciò, come si è accennato, non costituisce affatto un elemento di novità e, anzi, trova evidente collegamento con il principio più generale secondo cui, sul piano giuridico-agrario, il concetto di frutto naturale va inteso in senso economico e come tale può essere, e spesso è, profondamente diverso da quello botanico o zoologico.

3.4 *Il "prodotto" delle attività principali*

Sulle attività principali giova rinunciare ad ulteriori approfondimenti, salvo riservare qualche cenno al prodotto che ne deriva.

È ovvio ricordare che il prodotto può essere anche non alimentare, pur se la sfera alimentare, a beneficio degli uomini o degli animali, costituisce la parte prevalente della produzione agraria. Che i prodotti agricoli possano avere, in via esclusiva o parziale, destinazione non alimentare è, del resto, un dato acquisito fin dalle origini dell'agricoltura, e sul problema non si ha e non può aversi alcun dato nuovo. Certo non mancano discipline apposite per la parte alimentare, particolarmente attente al profilo della tutela della salute, ma non vediamo questioni particolari sul piano definitorio oggetto del nostro esame.

Qualche problema può emergere intorno all'individuazione come eventuale nuova categoria giuridica dell'«impresa alimentare», figura che compare nel reg. (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). Ivi, infatti, nell'art. 3, n. 2, si definisce co-

me «impresa alimentare» «ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti». Ove dovesse darsi credito al termine «impresa», dal punto di vista dell'ordinamento interno potrebbe emergere qualche difficoltà, perché la norma richiamata consentirebbe di raccogliere in una categoria unitaria imprese che, alla stregua del nostro fondamentale criterio di classificazione, possono essere sia agricole, sia commerciali. Ma, come spesso nell'ambito comunitario, la disposizione non sembra assumere tale portata sistematica, né il termine «impresa» da essa usato può intendersi come nel nostro sistema (il che risulta, del resto, anche dalla considerazione di operatori senza fine di lucro, che per noi non possono ritenersi imprenditori in senso proprio). Ciò che interessa, allora, è vedere se le disposizioni del regolamento in esame possano influire come elementi specifici dello statuto delle imprese agricole operanti nel sistema alimentare, problema che in questa sede non è possibile affrontare.

Altra questione è se le attività principali possano essere rivolte, oltre che al conseguimento di prodotti, anche alla produzione di servizi, produzione che per lungo tempo è rimasta confinata nella sfera delle attività connesse.

Il caso è quello della gestione del suolo agro-silvo-pastorale per la realizzazione dei più vari tipi di benefici ecologici, sia come scopo esclusivo, sia, come normalmente accade, congiuntamente alla produzione di beni. Questa forma di attività trova considerazione, ai fini di un adeguato compenso, in disposizioni sia interne, sia, soprattutto, comunitarie, e ci pare possa accogliersi in una nuova, aggiornata visuale dell'impresa agricola, nel quadro di tematiche note e affidate ad altri contributi a questa Giornata di studio, come quelle di multifunzionalità, di agricoltura-presidio ambientale, di tutela della biodiversità, ecc.

È vero che nella riforma del 2001 l'ipotesi è presa in considerazione nell'art. 2135, comma 3° (laddove si parla di «attività dirette alla fornitura di beni o servizi», «ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale»), non come attività principale sul proprio terreno, ma come attività connessa su terreni altrui. Ed è vero, altresì, che il rilievo assunto dal ciclo biologico nella nuova definizione di impresa agricola con riguardo

alle attività principali, volge l'attenzione essenzialmente verso la produzione di beni.

Ma non crediamo che tutto ciò sia sufficiente a limitare a quest'ultima lo svolgimento delle attività principali. Del resto, un'ipotesi che evoca la possibile destinazione di tali attività anche alla produzione di servizi può ravvisarsi nello stesso decreto n. 228, precisamente nel comma 3° dell'art. 14, ove si parla di contratti di promozione tra pubbliche amministrazioni e imprenditori agricoli che nell'esercizio dell'attività di impresa si impegnino ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale.

Il tema andrebbe approfondito con riguardo al permanere della cura del ciclo biologico anche nell'ambito della prestazione del servizio, cura che ci sembra facilmente ravvisabile. Andrebbe approfondito, inoltre, con riguardo all'apertura dell'attività al mercato, che sembra dubbia, poiché destinataria della prestazione è, in fin dei conti, soltanto la pubblica amministrazione; ma anche su questo punto, come in altro luogo – cui ci permettiamo di rinviare – abbiamo cercato di chiarire, non ci pare si possa ravvisare una situazione di incompatibilità con la natura imprenditoriale dell'attività, anche se in tal caso la nozione di impresa assume connotati abbastanza peculiari.

4. LE ATTIVITÀ CONNESSE

Per le attività principali, sulla base di quanto osservato, la situazione normativa può ritenersi in qualche misura apprezzabile, soprattutto in virtù dell'accoglimento dell'indicazione dottrinale di cui più volte si è detto. Ciò può affermarsi anche se non mancano difficoltà tecniche e problemi interpretativi, che in questa sede non è neppure possibile accennare, salvo ricordare, come il più grave di tutti, quello determinato dalla latitanza del legislatore a indicare ciò che resta e ciò che cade delle discipline precedenti, con evidenti conseguenze negative sul piano della certezza e dell'organicità del sistema.

La situazione, tuttavia, è assai meno apprezzabile per quanto riguarda le attività connesse, per le quali, inoltre, la normativa risulta troppo variamente disseminata. Per limitarci alla riforma del

2001, infatti, la disciplina è costituita dall'art. 2135, comma 3°, e, sempre nel decreto n. 228, dall'art. 1, comma 2°, e dagli artt. 3, 4 e 15; nel decreto n. 226, dagli artt. 2, comma 1° e 3, comma 1°, e nel decreto n. 227, dall'art. 8.

In generale giova ricordare che resta la distinzione tra attività connesse nominate e innominate e che le prime trovano un sostanzioso ampliamento. Accanto a quelle classiche, relative all'intervento sui prodotti e alla loro immissione sul mercato (che conservano importanza preminente e per le quali si appronta maggiore ricchezza di determinazioni), e all'agriturismo, si pongono, infatti, la ricordata valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, il pescaturismo e l'ittiturismo.

Poiché non possiamo considerare partitamente le varie discipline, vecchie e nuove, e le varie figure, e anche qui dobbiamo limitarci ad alcune considerazioni di carattere generale, rileviamo, come dato fondamentale, che per le attività connesse emerge incertezza di confini. Da ciò consegue l'impossibilità di una precisa delimitazione nonché, fatto ancora più grave, il pericolo della perdita di specificità del sistema.

Per la verità, neppure per le attività connesse mancano elementi positivi, come l'esplicitazione in termini generali del requisito soggettivo della connessione, per cui le attività accessorie devono essere svolte dal medesimo soggetto che pone in essere quelle principali (art. 2135, comma 3°). Di un certo interesse, poi, per le attività connesse nominate, è il superamento del criterio della normalità, che ha suscitato non pochi problemi interpretativi e contestazioni dottrinali, anche se ad esso doveva comunque riconoscersi il merito di garantire e di rafforzare il collegamento tra la nozione giuridica e l'effettiva configurazione ed evoluzione dell'agricoltura nella concreta realtà economica.

Particolarmente positiva ci pare, infine, nell'art. 2135, comma 3°, la sostituzione del più chiaro termine «commercializzazione» a quello di «alienazione» del vecchio art. 2135, comma 2°, termine, quest'ultimo, che in tanta dottrina, anche autorevole, ha suscitato non pochi equivoci e fraintendimenti, giunti fino ad escludere l'agricoltura dalla sfera dell'impresa giacché, alla sua stregua, in quanto connessa, l'immissione dei prodotti sul mercato risulterebbe soltanto eventuale. Se in passato taluno è stato incapace di distingue-

re tra alienazione come elemento terminale dell'attività principale di produzione, cioè come semplice vendita del prodotto ad imprese commerciali destinate a curarne l'immissione al consumo (spesso previa trasformazione), e alienazione come più complessa attività aggiuntiva, volta a sostituire l'iniziativa del commerciante, per assicurarne il profitto alla sfera agraria, ora con l'uso del termine «comercializzazione» tale equivoco diventa (finalmente) impossibile.

Ma, a parte altri problemi, che non abbiamo il tempo di esaminare, su due punti, soprattutto, occorre fermare l'attenzione. Ci riferiamo alle cooperative di imprenditori agricoli e ai loro consorzi, che sono considerati imprenditori agricoli quando «forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico» (art. 1, comma 3°, parte finale, del d. lg. n. 228) e, ancor più, alla già ricordata ipotesi di equiparazione alle imprese agricole contenuta nell'art. 8 del decreto forestale, relativamente alle cooperative e ai loro consorzi che forniscono in via principale, anche nell'interesse di terzi, servizi nel settore selvicolturale, ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali.

Il carattere di queste discipline è visibilmente dirompente. Si pensi, ad esempio, per la norma del decreto agricolo, ad imprese di costruzione di gabbie per allevamenti avicoli, o di apparecchiature termiche per impianti serricoli, o produttrici di strumentazioni elettroniche per l'automazione o per la gestione delle attività agricole di base, imprese la cui natura è visibilmente industriale-commerciale, ma che possono considerarsi agricole alle sole condizioni che abbiano forma giuridica cooperativa o consortile e che le loro prestazioni siano rivolte prevalentemente agli imprenditori agricoli soci, ferma inoltre la possibilità, fino a poco meno del cinquanta per cento del fatturato, di analoghe prestazioni a non soci, anche non agricoltori. Si consideri, ancora, quanto alla disposizione del decreto forestale, come neppure si preveda che i soci delle cooperative e dei consorzi siano imprenditori agricoli, e che le prestazioni di tali organismi siano rivolte prevalentemente ai soci.

In sostanza, attraverso le norme in esame, per le quali non è facile scacciare il dubbio di qualche pressione corporativa, nell'ambito agrario può entrare di tutto. E non si vede con quale utilità per gli agricoltori veri, che si trovano a dover dividere con ulteriori pretendenti misure di sostegno certo non inesauribili.

Ma il problema diventa ancora più grave sul piano teorico-sistemico, ove risulta sempre più arduo, dinanzi a queste dilatazioni, individuare per la sfera agraria specificità costanti e giustificare per essa uno statuto giuridico peculiare, prevalentemente caratterizzato da misure agevolative e di semplificazione.

5. I PROFILI SOGGETTIVI

L'individuazione dell'impresa agricola può ritenersi compiuta con l'indagine sulle attività incluse dal legislatore nella sfera dell'agricoltura oggettivamente considerata.

Come si è osservato all'inizio, la determinazione dei profili soggettivi dell'impresa non assume, invece, carattere definitorio, non serve a distinguere ciò che è agrario da ciò che non lo è, ma vale soltanto a individuare i soggetti verso cui si orienta la preferenza del legislatore, come destinatari di aiuti e di agevolazioni in quanto idonei, per le loro caratteristiche personali, a trarre dall'utilizzazione del sostegno i risultati migliori a beneficio, non solo proprio, ma dell'intero sistema.

La cosa è tanto evidente da apparire ovvia. Ma ovvia non è, giacché non di rado il legislatore sul punto ha fatto confusione, come quando, per l'attività acquicola e cinotecnica, ha condizionato il riconoscimento della natura agraria alla circostanza che i redditi che ne derivavano fossero prevalenti rispetto a quelli di altre attività economiche non agricole dello stesso soggetto.

Questo premesso, è noto, e non occorre ricordarlo, come le principali qualifiche soggettive dell'imprenditore agricolo nel nostro sistema [il discorso si limita alle imprese individuali, giacché per quelle collettive (società di persone), e individuali a base collettiva (società di capitali e cooperative), valgono altre considerazioni], sono quella del coltivatore diretto e dell'imprenditore agricolo a titolo principale.

La prima è di origine autoctona, richiede svolgimento di attività esecutiva, almeno da parte dei familiari del titolare dell'impresa, ed è individuata attraverso un raffronto tra l'elemento soggettivo della capacità lavorativa e l'elemento oggettivo esterno del fabbisogno di lavoro per l'attività esercitata. Tale fabbisogno deve essere coperto in

una determinata misura, indicata come soglia minima, che è pari a oltre la metà secondo il codice civile e ad un terzo secondo copiosa legislazione successiva a partire dal 1949. Quest'ultimo criterio, anche se la dottrina non ha prestato ad esso sufficiente attenzione, è particolarmente rilevante, perché consente che l'attività non sia più fondata principalmente sul lavoro esecutivo dell'imprenditore, e che in tal modo nell'imprenditore risulti prevalente il ruolo di datore di lavoro rispetto a quello di lavoratore in proprio.

Solo ai fini previdenziali si richiede, in aggiunta al ricordato criterio del terzo, che l'attività agricola sia prevalente rispetto ad attività extra-agricole, e che costituisca la maggior fonte di reddito (art. 2, comma 3°, legge 9 gennaio 1963, n. 9). Ma, sempre a fini previdenziali, la giurisprudenza non ritiene necessaria la natura imprenditoriale dell'attività (così le Sezioni unite della Cassazione, con la sentenza 1° settembre 1999, n. 616).

La figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale, diversamente, è di origine comunitaria, non richiede la prestazione di lavoro esecutivo e viene individuata esclusivamente in base al raffronto, tutto interno alla persona, tra impegno nell'attività agricola e in altre attività, e tra reddito di origine agraria e di altra provenienza (quest'ultimo, con una discrasia di non lieve peso, nell'ordinamento comunitario riferito all'intero reddito del soggetto, e in quello nazionale al solo reddito di lavoro).

Le due figure non sono in totale antitesi e, anzi, presentano una larga sfera di possibile sovrapposizione. Le principali ipotesi di non coincidenza sono quelle del coltivatore a tempo parziale, prevalentemente impegnato in altra attività, dalla quale trae reddito superiore a quello agricolo, e dell'imprenditore agricolo a titolo principale che non svolge lavoro esecutivo o che, pur svolgendolo, a causa delle ampie dimensioni dell'azienda non riesce a coprire la percentuale richiesta per la qualifica di coltivatore.

Ognuno vede, sulla base di questo confronto, quale delle due figure in esame sia la più valida per le esigenze di un'agricoltura moderna e competitiva, mentre la figura del coltivatore a tempo parziale conserva qualche ruolo significativo soltanto per assicurare la presenza umana in zone marginali a rischio di abbandono.

L'ordinamento comunitario non ha mai avuto una nozione formale di coltivatore diretto, anche se, con disciplina abbastanza risa-

lente, ha previsto per gli Stati membri la possibilità di estendere il regime di aiuti stabilito per l'imprenditore agricolo a titolo principale a figure con requisiti più attenuati, e/o di limitarlo alle aziende agricole a carattere familiare.

L'ordinamento interno ha utilizzato la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale anche al di fuori dell'attuazione e dell'applicazione delle normative comunitarie, ma ha mantenuto il primato del coltivatore diretto, come risulta, a tacer d'altro, dal migliore trattamento fiscale e dal monopolio della prelazione nella circolazione dei fondi rustici, e ciò secondo una visuale che a noi pare al contempo arcaica e corporativa.

Con riferimento a questo quadro meglio si comprende la portata della riforma strutturale comunitaria emanata nel 1999 nell'ambito di Agenda 2000. Con il noto reg. (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, la Comunità abbandona la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale, così cessando di individuare le imprese meritevoli di sostegno, in quanto efficienti, attraverso i parametri indiretti dell'impegno di lavoro in agricoltura e dell'attesa di reddito dall'agricoltura da parte del titolare, e utilizzando, invece, criteri più diretti ed immediati. Le imprese favorite, infatti, sono quelle che dimostrino redditività, che rispettino requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, e il cui titolare possieda conoscenze e competenze professionali adeguate.

Benché la disciplina di delega per la riforma del 2001 abbia previsto il riordino delle qualifiche soggettive, da farsi, come tutti gli altri interventi prefigurati, in coerenza con la politica agricola dell'Unione europea, la legislazione di orientamento ha ignorato completamente la radicale riforma del regolamento n. 1257/1999. Più precisamente, essa si è limitata ad un'applicazione più completa ed organica, anche se tecnicamente assai discutibile, della figura dell'imprenditore a titolo principale in ambito societario, con ventinove anni di ritardo rispetto a quanto stabilito dalla direttiva n. 159 del 1972; non ha risolto la segnalata discrasia sul requisito del reddito ai fini della definizione della figura per la persona fisica, e ha mantenuto il primato del coltivatore diretto, accentuandone, anzi, le agevolazioni, con la significativa e al contempo fortemente censurabile attenuazione dei vincoli in materia di formazione della pro-

prietà coltivatrice (art. 11 del d. lg. n. 228, in armonia con la previsione della disciplina di delega, ma in chiaro contrasto con altra previsione della stessa disciplina, volta al miglioramento delle difficili condizioni strutturali della nostra agricoltura).

Il divario dalla normativa comunitaria si è così accentuato, e non ha trovato alcun miglioramento il carattere arcaico del nostro sistema.

In questa situazione, occorre notare che un intervento normativo è comunque necessario, perché la disciplina comunitaria del 1999, tranne il riferimento ai requisiti ecologico-animalistici, che possono trovare attuazione con il rispetto delle non scarse normative in argomento, risulta assolutamente indeterminata quanto al profilo della redditività dell'impresa e della competenza tecnica dell'imprenditore. Nella loro attuale conformazione, le figure dell'imprenditore agricolo a titolo principale e – ancora meno – quella del coltivatore diretto, non sembrano in armonia con il dettato del regolamento strutturale n. 1257/1999, e in ogni caso risultano assolutamente inadeguate rispetto ai nuovi requisiti.

6. LO STATUTO: CENNI

Un brevissimo cenno, come si è detto, può riservarsi alla materia dello statuto dell'impresa agricola. Già si è osservato come, su una base unitaria, esso presenta non poche diversificazioni in relazione ai vari tipi di attività, mentre rilievo cospicuo per determinare discipline peculiari, su vari versanti, conserva la presenza della terra.

Tradizionalmente il nucleo fondamentale e costante dello statuto è quello del codice civile, che diversifica la disciplina dell'impresa agricola rispetto a quella dell'impresa commerciale con l'apprestamento di minori garanzie e tutele, per la ritenuta minore pericolosità dell'attività agricola, quando titolare dell'impresa sia persona incapace o limitatamente capace, nonché con l'esenzione dall'obbligo della tenuta delle scritture contabili, dall'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese e, soprattutto, dall'assoggettamento alle procedure concorsuali, esenzioni previste anche per i piccoli imprenditori commerciali. L'esenzione in materia di scritture contabili e di registrazione non opera quando l'impresa agricola sia svolta

in forma societaria diversa da quella della società semplice. Un certo rilievo assume anche l'assai più limitata operatività del divieto di concorrenza stabilito nell'art. 2557, con riguardo alla circolazione della titolarità e del godimento dell'azienda.

Per limitarci ai dati del codice, così tralasciando le normative di leggi speciali, è facile notare, per il primo punto, come esso abbia portata abbastanza marginale. Quanto all'esenzione dalla tenuta delle scritture contabili, questa permane in tutta la sua importanza, ma l'agricoltura non può più ritenersi, come un tempo, il regno dell'assoluta semplificazione, giacché numerosi adempimenti formali sono oggi imposti anche all'imprenditore agricolo, soprattutto in materia tributaria. In una certa misura attenuata è la distinzione di regime in materia di iscrizione nel registro delle imprese, poiché l'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, sul riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ha stabilito l'iscrizione pure per le imprese agricole, anche se in una sezione speciale del registro e, soprattutto, con la sola funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia, oltre agli effetti previsti dalle leggi speciali. Ma l'art. 2 del d. lg. n. 228 ha attribuito all'iscrizione l'efficacia dell'art. 2193 c.c., così ancora riducendo la differenza di disciplina rispetto a quella delle imprese commerciali.

Quanto alla non applicazione delle procedure concorsuali, che attualmente costituisce la caratteristica più rilevante dello statuto dell'agricoltura, è in progetto la sua eliminazione, ma occorrerà vedere se con l'assoggettamento alle procedure stabilite per le imprese commerciali o con la previsione di procedure apposite e tipiche del settore primario.

Non è dubbio che l'evoluzione tecnologica e l'incremento del dinamismo economico e della presenza sul mercato degli operatori del settore primario, riducano nei fatti il divario tra agricoltura e commercio, e il diritto di ciò non può non tener conto. Ma motivi di distinzione restano comunque, e la specificità di statuto, attenuata per quanto riguarda la normativa del codice, persiste o trova nuove espressioni in altre discipline e in particolare in quelle comunitarie (ad esempio con riguardo alla concorrenza e alle funzioni ambientali). La materia merita un riordino normativo e una nuova sistemazione teorica, secondo più ampi ed appositi approfondimenti.

SUMMARY

The report illustrates the legal definition of agricultural undertaking, in its main aspects, keeping in due account the innovations of the 2001 Reform (the so-called legislation of orientation).

The definitional mechanism is realized through the singling out of the activities which characterize the sector and are distinguished in the two categories of principal and connected activities. With the 2001 Reform, fishery is added to the traditional principal activities of cultivation, sylviculture and stockbreeding, while for the connected activities it has to be recorded a deprecable uncertainties of borders, which bars a precise delimitation of the sector and puts into heavy danger its specificity.

The research examines also the main subjective qualifications of farmers, pointing out the strengthening of the detaching with reference to the EU system, and is concluded with some hints on the legal discipline on agricultural undertaking.

FILIPPO MAZZEI*

PROBLEMATICHE ATTUALI DELL'IMPRESA AGRICOLA

La riformulazione dell'articolo 2135 del Codice Civile definisce imprenditore agricolo chi esercita attività di coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento di animali e attività connesse, intendendo per attività connessa (che non abbia carattere di prevalenza) le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti aziendali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni e servizi, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio rurale e forestale o di ricezione e ospitalità.

Da un lato è un significativo passo avanti in quanto in qualche modo riconosce la multifunzionalità dell'impresa agricola. Dall'altro lato considerare l'attività di trasformazione e commercializzazione un'attività connessa è a sua volta un controsenso in quanto non riconosce che per l'agricoltore il produrre e l'andare sul mercato sono in realtà due momenti successivi della stessa attività. Nel terzo millennio non ci rendiamo ancora conto che l'impresa agricola solida e con prospettive per il futuro è solo quella che gestisce – da sola o in modo associato – tutta la filiera.

Allo stesso modo la definizione di IATP è altrettanto obsoleta in quanto proprio per il ruolo multifunzionale dell'impresa agricola ed il suo legame "interattivo" con il territorio, servizi e così via, l'imprenditore agricolo è oggi da valutare in funzione di quello che fa e non secondo criteri di prevalenza.

Dal punto di vista normativo poi la nuova definizione di IATP nel

* *Imprenditore nel Chianti Classico*

caso di società di capitali è addirittura impossibile: una Spa per essere IATP deve avere la maggioranza dei soci imprenditori agricoli, i quali, nel caso che abbiano conferito l'attività agricola in una società di capitali, non si riesce a capire come possano essere a loro volta imprenditori agricoli.

NORME FISCALI

Vorrei sottolineare quante incongruenze o ritardi di passaggi ci siano ancora in alcune norme fiscali, di cui cito per esempio:

- l'imposta di registro sull'acquisto di terreni o sul conferimento degli stessi in società (non conferimento d'azienda) scontano l'imposta di registro e annessi del 18% o dell'11% in caso di IATP.

Non si capisce perché, quando si dovrebbe favorire l'accorpamento di aziende agricole, si facciano delle differenze nel caso di IATP o non, quando invece dovrebbe prevalere il fatto di poter avere delle imprese agricole più grandi, più forti e capitalizzate

Inoltre dato che l'imposta di registro piena la pagano solo le società che non possono fare il nero, forse sarebbe anche più vantaggioso avere un'unica aliquota uguale per tutti e che tutti pagherebbero.

- Diritti di prelazione. Qui poi siamo a reminiscenze medioevali in cui esiste una categoria protetta – il coltivatore diretto – che si può avvalere di questa opportunità, negata a tutti gli altri agricoltori. O ce l'hanno tutti o è meglio che non ce l'abbia nessuno.
- Tassazione. La discussa tassazione su base catastale in vigore solo per le persone fisiche credo che possa rimanere un ottimo sistema per le piccole imprese, il cui gettito fiscale nel caso di tassazione a bilancio sarebbe probabilmente vicino a zero. Quanto alle imprese oltre un certo fatturato, credo che sarebbe corretto equipararle alle società. Il fisco da parte sua dovrebbe inserire tra i beni ammortizzabili tutti gli impianti a oggi non previsti, vedi per esempio quelli arborei e in alcuni casi anche i terreni.

L'Irap in agricoltura è ancora più penalizzante che negli altri settori dell'economia, in quanto va ad incidere praticamente sul valore aggiunto, (alta incidenza del costo del personale, sugli oneri finanziari, nonché sul profitto); insomma un'imposta che grava in buona parte sui costi e che penalizza chi investe ricorrendo al cre-

dito e chi occupa più persone per lavorazioni manuali e di qualità.

Credo che al di là della definizione del Codice Civile l'impresa agricola non sia nient'altro che un'impresa con compiti molto speciali ma che in un panorama moderno dovrebbero avere delle norme semplici, chiare e uguali per tutti.

LAVORO E CREDITO

Nel nord e centro-nord reperire la manodopera è diventato un grosso problema e d'altro canto penso che il mestiere di operaio agricolo non sia così appetibile per un italiano, per cui non credo che ci sia altra strada che aprire alla forza lavoro extracomunitaria nonché al lavoro interinale, semplificando le barriere attualmente insormontabili.

Non bisogna dimenticare, però, che esiste anche una tipologia di lavoro molto specializzato nel settore vitivinicolo, caseario ortofrutta etc che ha bisogno di tantissima professionalità e di una preparazione che a tutt'oggi scuole e università garantiscono solo in parte, e che invece andrebbe sviluppata. La formazione e la specializzazione dei giovani, anche per mestieri cosiddetti nuovi per il nostro settore è certamente un'opportunità che non possiamo perdere anche perché il mondo dei giovani è molto interessato.

L'indebitamento delle imprese agricole è considerato uno dei punti di debolezza del settore in quanto raggiunge circa il 50% della PLV e che noi agricoltori pensiamo sempre di poter risolvere con il credito agevolato. Invero credo che la soluzione dei problemi non sia solo questa ma che prima di tutto debbano essere analizzati i vari settori in cui opera l'agricoltura: dobbiamo conoscere veramente i dati di settore. Cosa vuol dire PLV? Al solito quella parte di agricoltura che produce e si ferma lì senza considerare il valore aggiunto dato dalla filiera? Credo che le analisi dovrebbe essere più precise e tenere conto di tutto quello che fa oggi l'impresa agricola moderna. Resta il fatto che il problema principale è che le imprese agricole devono essere molto più capitalizzate per sostenere gli ingenti investimenti e comincino a pensare di avere una forma giuridica che consenta loro di accedere al mercato dei capitali.

L'Italia storicamente ha avuto un'agricoltura penalizzata rispetto agli altri paesi europei a causa della prevalenza dei terreni a giacitura collinare e quindi meno fertili e meno indicati alle produzioni di massa. Paradossalmente oggi il nostro Paese è forse quello con la più alta percentuale di imprese che fanno prodotti di qualità, di nicchia e con una varietà che rispecchia la forte regionalizzazione agricola e alimentare italiana.

La globalizzazione stessa ha provocato nel consumatore un effetto contrario: la gente ha riscoperto i prodotti con un forte legame con il territorio.

I primi ad avere scoperto e gestito la filiera sono gli imprenditori del vino, che da soli o con l'aiuto di consorzi e cooperative hanno costruito la propria marca sui mercati del mondo, con grande successo, trasformando un prodotto di massa e di basso prezzo in una miriade di varietà di vini, assolutamente ognuno con una propria identità difficile a clonarsi. Per raggiungere questo risultato l'agricoltore si è spogliato dei soli di panni di agricoltore e dopo avere investito nelle vigne e nelle cantine con le sue sole risorse economiche ha affrontato i mercati e formato uomini che viaggiano, fanno pubbliche relazioni e comunicano con grande passione il lavoro che fanno.

Questa operazione è stata talmente di successo che ha costretto grandi aziende industriali ad investire in vigneti e produzioni di qualità nelle zone di maggiore vocazione per reggere il confronto.

Si è sempre pensato che questo settore e qualcun altro fossero un'eccezione non ripetibile per tante altre produzioni agricole, ma così non è stato probabilmente grazie all'immagine del Made in Italy, alla dieta mediterranea, alla qualità della vita e certamente grazie a tantissimi italiani all'estero che attraverso la loro ristorazione hanno sentito il bisogno di dare ai consumatori un assaggio del loro Paese.

Infatti ci sono una molteplicità di prodotti tradizionalmente poveri che hanno avuto un gran successo sul mercato, vedi per esempio il pomodorino di Pachino, il lardo di Colonnata, le uova provenienti da allevamento all'aperto, l'arancia rossa di Sicilia, i fagio-

li di Lamon, le mele della Val di Non, la carne proveniente da allevamenti naturali, i prodotti della Cinta Senese, una infinità di prodotti che disegnano un quadro nuovo dell'agricoltura italiana e soprattutto del ruolo dell'imprenditore agricolo.

L'agricoltura di nicchia e di qualità è di successo perché controlla la filiera che la fa arrivare fino al mercato, perché ha una propria origine e una propria marca che spesso fa sì che i prodotti siano "insostituibili".

Per il mercato italiano non si può non parlare del successo del latte ad alta qualità, fenomeno che mi risulta essere unico al mondo e che dimostra che il consumatore è alla ricerca di prodotti migliori e "tracciabili".

La "tracciabilità" non è solo la ricerca di garanzia di genuinità, magari anche attraverso il biologico, ma anche sapere *da dove viene* un prodotto che ha delle caratteristiche particolari e che lo differenziano dagli altri e che lo rendono spesso non sostituibile.

Mi rendo conto di essere forse uscito dal tema ma credo che questo sia il vero problema attuale dell'impresa agricola italiana, il sapersi spogliare dei panni dell'agricoltore così come intendeva e in parte ancora intende il Codice Civile e trasformarsi in un'impresa vera e propria con capitali e mezzi, per investire sugli uomini e sui mercati direttamente o associandosi.

Questa opportunità si stima che possa riguardare potenzialmente il 40% della produzione agricola italiana, percentuale che anche se stimata per eccesso è qualcosa di incredibilmente grande e che continuerà a crescere.

L'imprenditore che riesce a fare un sistema di qualità e di origine protegge i suoi valori, il suo patrimonio, la sua impresa, il territorio in cui agisce e si trova vincente nei confronti del resto del mercato.

Il suo ruolo naturale di salvaguardia del territorio è diventato in certi casi non più un solo costo ma una valorizzazione del proprio prodotto inteso come espressione di un ambiente integro e di grande suggestione.

Posso portare come esempio il Chianti Classico, al quale il successo del vino ha portato uno sviluppo incredibile dell'agriturismo, del turismo (Chiantishire), della ristorazione e di tutto l'indotto.

Il riassetto delle autonomie locali ha portato l'agricoltore a confrontarsi non solo con i già difficili e burocratici regolamenti comunitari, a sua volta interpretati e corretti dalle varie regioni italiane, nonché dalle province. Oggi, in base al principio della devoluzione, viene attribuito ai Comuni un ruolo molto importante dal punto di vista amministrativo. Tutto questo ha portato ad una miriade di norme spesso contrastanti tra loro, che rendono pressoché impossibile all'agricoltore districarsi al meglio e che lo costringono nel caso dei Comuni a discutere di argomenti di natura agricola – ambientale di cui quest'ultimi non hanno la minima preparazione.

Le Regioni con la riforma dell'articolo 117 Cost si trovano ad avere un grosso potere nei confronti del settore agricolo che potrà avere sicuramente dei lati positivi ma che comporta per altro differenze di vedute profonde tra le varie Regioni italiane, interpretazioni le più differenziate ed anche una gestione di rapporti con Bruxelles sull'applicazione dei regolamenti comunitari che certamente diminuiscono il potere contrattuale del nostro Paese: immaginiamoci cosa succederà con l'arrivo dei paesi dell'Est europeo alla ricerca di fondi comunitari, dei paesi agricoli fortemente unitari come la Francia che difenderanno i propri interessi. E noi che mandiamo a Bruxelles 21 rappresentanti.

La difesa dei prodotti italiani deve essere fatta in primo luogo dagli agricoltori attraverso i consorzi o le associazioni di produttori, e di seguito dagli organismi centrali dello stato che devono difendere questa parte di economia, con la finanziaria e a Bruxelles: lo devono fare perché il nostro settore è certamente più importante del già considerevole fatturato e attivo della bilancia commerciale che rappresenta, perché riguarda interessi non solo privati ma in parte collettivi come la salvaguardia del territorio, per i problemi che creeranno l'ingresso dei PECO, per i rischi delle contraffazioni legalizzate (vedi il Parmesan) ma perché soprattutto rappresenta l'immagine del nostro del nostro Paese.

ALESSANDRO PACCIANI*

LE PROBLEMATICHE ATTUALI
DELL'IMPRESA AGRICOLA
IMPRESA AGRICOLA, MERCATO
E MODELLI ORGANIZZATIVI

PREMESSA

Affrontare il tema dei rapporti tra agricoltura, mercato e modelli organizzativi, in particolare ai fini dell'implementazione dell'intervento pubblico, richiede di valutare il posizionamento dell'agricoltura di fronte ai mutamenti che interessano il sistema agro-industriale, tenuto conto che le caratteristiche strutturali e le dinamiche del settore agricolo sono sempre più interrelate, e spesso dipendenti, rispetto a quanto accade "a monte" e "a valle" di esso.

Questo compito non può prescindere dalla estrema differenziazione esistente tra le imprese nelle diverse realtà territoriali. Per questo motivo si ritiene particolarmente utile sia un *approccio* di filiera, il quale consente di meglio focalizzare l'attenzione sulle caratteristiche dei collegamenti tra agricoltura e operatori presenti nelle fasi "a valle" e "a monte" (produzione di mezzi tecnici, commercializzazione, trasformazione, distribuzione), sia un approccio territoriale cogliendo gli orientamenti più recenti relativi allo sviluppo rurale.

Lo spazio di interazione dell'impresa agraria non si riduce alle sole relazioni "verticali", ma in un'ottica di mercato, alcune delle principali pressioni al mutamento derivano dai settori con cui l'impresa agricola intrattiene rapporti commerciali, tanto "a monte" che "a valle".

* Università degli Studi di Firenze

Tenuto conto di questa impostazione, una volta fornita una breve panoramica dei fenomeni tendenziali presenti nell'ambito del sistema agro-industriale, sono stati poi considerati tre aspetti essenziali: i fattori di successo dell'agricoltura nel nuovo contesto, il mercato dei fattori produttivi e la questione dell'integrazione vista nel quadro delle forme di organizzazione economica.

I. L'EVOLUZIONE DEI MERCATI E DEL CONTESTO ISTITUZIONALE

1.1 *La globalizzazione dei mercati e le sue manifestazioni in agricoltura e nel sistema agro-industriale*

Nel moderno sistema agro-industriale le imprese si trovano ad agire in spazi competitivi territorialmente sempre più ampi. Il processo di globalizzazione in atto non interessa soltanto il mercato di sbocco dei prodotti, ma anche quello dei fattori (*global sourcing*) primari e intermedi, nonché le scelte localizzative degli investimenti produttivi.

Si aprono dunque nuovi fronti concorrenziali da parte di imprese e/o aree territoriali che basano la propria competitività ora sul fattore lavoro, ora su interventi di politica economica, ora su fattori organizzativi, ora su fattori naturali.

Tra le principali manifestazioni della globalizzazione derivanti dal ri-orientamento delle strategie delle imprese si evidenziano:

- la tendenza alla concentrazione orizzontale delle imprese nelle singole fasi delle filiere;
- la tendenza alla scomposizione del processo produttivo e alla sua ricomposizione mediante operazioni di integrazione/disintegrazione *verticale*, con conseguente specializzazione delle attività delle imprese su singole fasi o sub-fasi del processo produttivo;
- la tendenza alla diversificazione funzionale e/o conglomerale dell'attività delle imprese;
- l'aumento delle relazioni proprietarie e di collaborazione (acquisizioni, fusioni, partecipazioni di controllo, accordi operativi a medio-lungo termine) tra imprese spazialmente collocate anche a grande distanza.

1.2 *Le tendenze dei consumi alimentari*

Il consumo alimentare nelle “società della sazietà” è fenomeno sempre più complesso, che risponde ormai solo in parte a fattori tradizionali (reddito e prezzi), e sempre di più a un insieme di variabili socio-economiche e socio-culturali.

Le *variabili socio-economiche*, che – in quanto conseguenza dei mutamenti strutturali della società – definiscono le condizioni “oggettive” entro cui si muove il consumatore, consistono nei mutamenti demografici (rallentamento della natalità, riduzione del numero medio dei componenti della famiglia), delle condizioni generali di consumo (urbanizzazione, diffusione dei mezzi di trasporto e comunicazione) e della organizzazione del lavoro (in particolare diffusione del lavoro femminile e delle famiglie *dual-career*). Tutto ciò porta il consumatore a minimizzare il tempo impiegato nell’attività di consumo (aumento della richiesta di servizi al sistema agro-alimentare), e a destrutturare i pasti che vengono sempre più consumati fuori casa.

Le *variabili socio-culturali* determinano come, all’interno delle “condizioni oggettive”, ciascun individuo esplica le proprie scelte alimentari in base alle sue convinzioni, aspirazioni e regole di condotta; si tratta dunque di variabili di natura complessa e difficilmente schematizzabili, ma a cui è possibile riferire:

- la crescente attenzione agli effetti dell’attività di consumo sugli equilibri ambientali e sociali;
- la maggiore attenzione ai riflessi che ciò si che consuma può avere sulla salute e/o sulla forma fisica;
- la ricerca, attraverso il consumo, della realizzazione della propria personalità e desiderio di distinzione, sia sotto il profilo sensoriale-gustativo che sotto il profilo del bisogno di identificazione con sistemi di valori e comportamenti.

Le imprese possono modulare le proprie politiche produttive, commerciali e di marketing valutando l’operare delle nuove tendenze in tutte le fasi del processo di consumo, dunque non solo direttamente il *cosa* si acquista e si ingerisce, ma anche aspetti quali il *dove* si acquista e il *quando* e *come* si fruisce ciò che si è acquistato, tenendo presente che spesso le tendenze coesistono (spesso in maniera contraddittoria) all’interno di uno stesso consumatore.

1.3 *L'evoluzione dell'industria di trasformazione e della distribuzione commerciale*

Le fasi “a valle” dell’agricoltura assumono un ruolo crescente nell’ambito del sistema agro-industriale, a scapito della fase agricola. Fino al recente passato era l’industria di trasformazione a costituire il perno del sistema, mentre nella fase attuale la moderna distribuzione assume un ruolo sempre più centrale. I fenomeni di maggiore rilievo sono costituiti da:

- la diminuzione di importanza dei piccoli esercizi a vantaggio delle grandi unità di vendita despecializzate;
- un processo di crescita e internazionalizzazione delle imprese distributive;
- un profondo mutamento nelle modalità di approvvigionamento e raccordo con i fornitori (industria e agricoltura), con un *accentramento della funzione di acquisto* e della contrattazione;
- un aumento della *competizione all'interno del segmento della moderna distribuzione* (nuove formule distributive – ad esempio discount –, marca commerciale).

Gli assetti strutturali dell’industria agro-alimentare e del settore agricolo sono sempre più condizionati dall’evoluzione della moderna distribuzione. Quest’ultima, se nella prima fase di affermazione ai danni del dettaglio tradizionale ha indotto una crescita dimensionale delle imprese di trasformazione, in questa fase di aumento della competizione tra diverse tipologie di moderna distribuzione tende a offrire crescenti opportunità anche alle imprese di minori dimensioni. La necessità della moderna distribuzione di introdurre prodotti a primo prezzo, di qualificare e diversificare la propria marca e/o in generale il proprio assortimento costituiscono infatti opportunità di inserimento delle piccole e medie imprese che realizzano prodotti sia a basso costo (primi prezzi) che di qualità/tipici/freschi.

Il settore agricolo si troverà comunque nella condizione di doversi rapportare a interlocutori moderni e spesso di rilevante dimensione, per i quali la concentrazione delle produzioni, la standardizzazione, la logistica e il controllo e la certificazione di qualità costituiscono fattori imprescindibili.

1.4 La riforma della PAC e le nuove prospettive nel mutato contesto istituzionale

L'evoluzione recente del settore agricolo è stata fortemente condizionata, e dunque anche orientata, da quella del più generale contesto dettato dalle politiche non solo agrarie, ma anche più in generale economiche e ambientali delle Istituzioni sovranazionali ai vari livelli.

Gli accordi raggiunti in sede WTO prevedono una liberalizzazione progressiva degli scambi attuata tramite l'abolizione (e la riconversione) delle barriere non tariffarie, la riduzione di quelle tariffarie e dei sussidi all'export, la diminuzione del sostegno interno alla produzione. Resta comunque tuttora da valutare quanto l'applicazione di queste misure significhi un calo nell'assistenza al settore agricolo comunitario, con particolare riferimento agli strumenti di intervento in cui il sostegno dei redditi agricoli non risulti "accoppiato" (e dunque fornisca incentivi diretti) ai livelli di produzione raggiunti, quali appunto le integrazioni dirette al reddito concesse sulla base delle superfici investite, o anche le politiche di offerta di servizi all'agricoltura. In realtà la modifica più rilevante (quanto meno per le OCM più protette) consiste nel passaggio (tuttora in atto) a una situazione più simile a quella di libero mercato in cui la dinamica competitiva dovrebbe svolgersi in base alle capacità imprenditoriali delle singole imprese o dei sistemi di imprese, anche se trattasi pur sempre di concorrenza "drogata" dalle politiche di incentivi messe in atto dalla maggior parte dei paesi partecipanti agli scambi.

La seconda rilevante modifica del quadro istituzionale di riferimento consiste nel cambiamento di "filosofia" dell'intervento comunitario: nel breve volgere di un decennio infatti la Comunità – anche per meglio andare incontro alle esigenze e pressioni derivanti dai partner commerciali internazionali, oltre che per l'insostenibilità finanziaria e politica degli interventi sui mercati – ha sostituito alla logica del sostegno illimitato delle produzioni (e dei redditi) delle aziende agricole, particolarmente accentuato per le produzioni "continentali", una logica di sostegno "disaccoppiato" che prevede la concessione di integrazioni fisse ettariali cui si affianca un forte recupero della componente di politica agraria più "strutturale" e un deciso orientamento non solo verso la riqualificazione delle produzioni agricole in senso stretto, ma più in generale verso una con-

cezione di sviluppo agricolo inserita in quella di sviluppo rurale sostenibile e di multifunzionalità dell'agricoltura.

Nel quadro comunitario occorre rilevare oltre all'affermarsi di una politica di sviluppo rurale, pur ancora con molte incertezze, anche l'imminente allargamento a molti Paesi dell'Est.

2. I FATTORI DI SUCCESSO DELL'AGRICOLTURA NEL NUOVO CONTESTO

2.1 *L'integrazione sistemica dell'impresa agricola*

In conseguenza dei fenomeni sopra evidenziati il settore agricolo diviene sempre più strettamente integrato con il resto del sistema economico. Tale integrazione si manifesta a vari livelli, riconducibili a quello dei rapporti verticali – sia “a monte” che “a valle” e tanto a breve che a lunga distanza – e a quello dei rapporti con la realtà territoriale.

Le profonde trasformazioni dell'ambiente competitivo dell'agricoltura fanno sì che gli investimenti tesi a migliorare la tecnologia produttiva e la struttura delle imprese, finalizzati alla competitività di costo e di prezzo, restano come in passato una condizione *necessaria* di successo, ma non sono più una condizione *sufficiente* ad assicurare all'agricoltura un vantaggio competitivo duraturo, il quale richiede invece sempre più un insieme di abilità di mercato, tecnologiche e organizzative.

Si registra quindi un aumento del numero delle funzioni necessarie al settore agricolo, e che possono o essere assolve direttamente dall'impresa, o (sempre più spesso) demandate all'esterno: si tratterà di funzioni non solo strettamente produttive e commerciali, ma soprattutto di “servizio” (connesse a nuovi processi, a nuovi prodotti, alla gestione delle strategie concorrenziali e di marketing) e di supporto (finanza, pianificazione strategica ecc.).

L'impresa agricola, anche a causa del forte aumento del numero e della qualità delle funzioni richieste per operare in tale nuovo panorama competitivo, deve ricercare i fattori del proprio successo non più solamente al proprio interno (efficienza produttiva, innovazione tecnica, perseguimento di elevati standard qualitativi “oggettivi” ecc.)

ma in via crescente al proprio esterno, o comunque nell'ambito del contesto relazionale in cui l'impresa stessa si trova a operare.

I requisiti di successo dell'impresa agricola vanno ricercati sempre più spesso in un'ottica di sistema, vale a dire a livello del complesso di relazioni che l'impresa stringe con un insieme di entità (aziende, istituzioni, fattori immateriali ecc.), le quali a loro volta risultano essere legate tra loro da rapporti di interdipendenza.

Tali interrelazioni possono essere identificate relativamente a due dimensioni, una di tipo verticale e una di tipo orizzontale.

Nell'*ottica "verticale"* l'impresa agricola vede aumentare la propria integrazione verso l'"a monte" e verso l'"a valle".

L'integrazione verso l'"a monte" si realizza con le imprese fornitrici di fattori produttivi tanto generici (capitali) che specifici (macchine, informazione ecc.), con la finalità di rendere adeguato il processo produttivo svolto alle nuove necessità aziendali, familiari, tecnologiche, di collocamento sul mercato. Uno dei tratti caratteristici di tale integrazione è la crescente importanza dei servizi alla produzione, che rendono il processo produttivo agricolo sempre più "terziarizzato"; ciò in conseguenza da una parte dell'accresciuto ritmo del progresso tecnico, e dall'altra dei processi di riorganizzazione delle imprese che mirano a coniugare economie di scala e flessibilità operativa.

L'integrazione verso l'"a valle" è causata da una serie di fenomeni generali di natura socio-economica che condizionano da una parte le modalità di acquisto e quelle di consumo finale e dall'altra "modernizzano" le attività tese ad adeguare la materia prima agricola alle necessità del consumo finale stesso. Da ciò derivano: un allungamento dei processi produttivi che vedono l'intervento su stadi successivi di un numero crescente di soggetti, i quali svolgono un insieme sempre più complesso e interrelato di funzioni; una perdita della quota del valore aggiunto apportato dal settore agricolo rispetto al valore finale al consumo del prodotto agricolo o dei suoi derivati (a vantaggio degli apporti dell'industria di trasformazione, delle industrie e dei servizi ausiliari – ad esempio imballaggi, trasporto, pubblicità e comunicazione –, nonché del costo distributivo); e, in ultima analisi, un "allontanamento" della fase della produzione agricola dal consumo finale.

I fenomeni di integrazione in numerosi casi concorrono a deter-

minare una posizione di inferiorità contrattuale dell'agricoltura nei confronti dell'industria agro-alimentare e della distribuzione, così come una dipendenza nei confronti delle fasi "a monte".

Il settore agricolo, al fine di attuare i processi produttivi e di garantire uno sbocco alle produzioni realizzate a condizioni accettabili, deve dunque aumentare la propria capacità di gestione dei rapporti intersettoriali, che peraltro assumono connotati di sempre maggiore complessità anche a causa del fatto che essi sempre più spesso si instaurano con realtà territoriali molto distanti.

Le relazioni che l'impresa agricola deve instaurare rispondono, tra l'altro, alla necessità di stringere contatti stabili con le fasi "a monte" e "a valle", di ridurre l'incertezza e la turbolenza dei mercati in cui opera, di attenuare la posizione di debolezza contrattuale, di trasmettere agli utilizzatori i requisiti qualitativi delle proprie produzioni: rispetto a tale dimensione assumono una importanza preminente le capacità innovative a livello organizzativo.

Allo stesso tempo però il settore agricolo rimane ancorato alla realtà territoriale in cui la produzione viene realizzata, e anzi l'*ottica "orizzontale"* viene ad assumere soprattutto per alcune produzioni una importanza centrale.

L'importanza dei legami territoriali dell'attività agricola può essere colta sotto tre distinti profili:

- in un'*ottica più strettamente produttiva*, tenuto conto che la crescente incertezza dovuta alla complessità in cui l'agricoltura si trova a operare richiede lo sviluppo di un grande numero di funzioni che solo in parte possono essere generate nella singola impresa intesa come "agente individuale", ma richiedono invece la presenza di operatori di carattere collettivo che, muovendosi anche in base ai principi della sinergia e della cooperazione, possano appunto contribuire a ridurre la complessità del contesto. Non si tratta evidentemente soltanto dei legami che l'impresa tende a instaurare con il «sistema di servizi alla produzione» presente nel territorio (contoterzismo, consulenza gestionale ecc.), ma, in termini più generali, di quello che può essere definito *milieu* locale, vale a dire «l'insieme dei rapporti territorializzati che riuniscono in un tutto coerente un sistema di produzione, differenti attori sociali, una cultura specifica e uno specifico sistema di rappresentazione, e che danno luogo a un processo dinamico

di apprendimento collettivo». Tali legami non sono comunque riferibili alla sola dimensione territoriale, ma possono stabilirsi anche tra soggetti economici lontani nello spazio, dando luogo in questo modo a *reti di imprese* anche distanti tra loro ma nel cui ambito la dimensione territoriale rimane comunque di grande rilievo, in quanto contribuisce a determinare le specificità di ciascun soggetto che partecipa alla rete;

- in un'*ottica di sviluppo rurale*, di quelle aree cioè che, pur se spesso caratterizzate da una presenza di rilievo dell'attività agricola, non possono essere considerate *tout court* coincidenti con quest'ultima, ma anzi frequentemente interessate da una serie di altre attività economiche, tanto da poter essere semplicemente definite in contrapposizione alle aree urbane. Lo sviluppo rurale deve essere concepito in una prospettiva ampia che inglobi, a livello di uno spazio o di un territorio, tutti gli aspetti che concorrono al dinamismo individuale e collettivo della popolazione e dell'economia. È chiaro che lo sviluppo economico non comporta automaticamente un miglioramento della situazione delle comunità rurali e che dunque non andranno considerate le sole azioni per la crescita economica ma anche gli obiettivi sociali e ambientali, non solo i problemi settoriali dell'agricoltura ma anche quelli dell'industria e dei servizi e ciò in una prospettiva integrata e unificata in funzione di uno specifico territorio.

L'importanza dei rapporti tra settore agricolo e mondo rurale risulta esaltata anche dall'evoluzione della normativa comunitaria. In particolare con la riforma dei Fondi strutturali l'attenzione dell'operatore comunitario è stata in parte spostata dall'impresa al territorio, mediante un tentativo di valorizzazione delle tipologie aziendali maggiormente aperte al territorio e al mondo rurale sul lato della pluriattività familiare e della capacità di integrare le tradizionali attività di produzione con altre collegate all'industria alimentare, ai servizi e all'artigianato locale, attente agli aspetti ambientali e disponibili a far proprie le tecniche agronomiche più rispettose dell'ambiente e del paesaggio, in grado di raccordare il territorio con le attività turistiche, la caccia, le attività sportive e ricreative, orientate alla produzione di alimenti di qualità e/o parzialmente trasformati;

- in un'*ottica di valorizzazione del prodotto* su basi territoriali, avvantaggiata da una parte dalla favorevole evoluzione del

consumo, dall'altra dalla strumentazione normativa nazionale e comunitaria, la quale ha recentemente ampliato la portata della propria operatività estendendola a tipologie e produzioni in precedenza escluse. Tra i diversi strumenti recentemente resi disponibili dai Regg. 2081/92 e 2082/92 (indicazione geografica protetta, denominazione di origine protetta, attestazione di specificità), pare comunque che solamente la DOP (che presenta numerose similitudini con la denominazione di origine controllata nazionale), almeno in quei casi in cui si possa affermare rispetto alla domanda finale, sia in grado di garantire che tutti i benefici della protezione ricadano sull'area in esame, con effetti positivi anche sul settore agricolo locale il quale potrebbe così godere di una rendita di posizione: in effetti tutto il ciclo produttivo deve essere in questo caso localizzato in un'area geografica ben delimitata. Gli altri strumenti sono suscettibili di ricadute "automatiche" sull'agricoltura locale di minore rilievo o addirittura nulle; la IGP infatti può essere applicata a prodotti finiti che presentino sì una caratterizzazione geografica in termini di qualità e/o reputazione, ma legata anche a una fase solamente del processo produttivo, per cui essa non richiede necessariamente la produzione in loco della materia prima agricola, mentre per l'attestazione di specificità si prescinde addirittura da qualsiasi riferimento all'origine geografica.

In ogni caso si deve rilevare come, anche relativamente alle produzioni tipiche di maggior pregio o comunque legate a modelli di consumo specifici, il controllo del mercato finale da parte del settore agricolo diviene sempre più complesso e difficile. Infatti gli standard qualitativamente elevati sono ormai affermati anche in relazione alle produzioni realizzate con metodi industriali, e le strategie di comunicazione delle maggiori imprese sono spesso basate sulla trasmissione di una immagine legata alla qualità e alla artigianalità dei metodi di produzione: dunque gli spazi lasciati aperti dalle tendenze dei consumi su questo fronte tendono a essere riempiti dalle grandi imprese agro-industriali e/o commerciali.

D'altra parte i modelli di consumo sono sempre meno specifici su base territoriale, e invece trasversali rispetto a stili di vita e disponibilità di reddito delle unità di consumo: diminuisce la pos-

sibilità di detenere “rendite di posizione” acquisite una volta per tutte nei confronti dei bacini tradizionali di consumo, tenuto anche conto del fatto che la internazionalizzazione delle imprese della moderna distribuzione comporta, e presumibilmente sempre più comporterà nel futuro, un aumento della concorrenza tra le produzioni tipiche di Paesi diversi e territorialmente anche molto distanti.

Le relazioni instaurate dal settore agricolo in chiave territoriale rispondono alla necessità di valorizzare le risorse locali, di ricercare sinergie con altre imprese ed economie esterne all'impresa ma interne alla realtà territoriale in cui l'impresa si muove, di intensificare i rapporti (non solo economici) con il mondo rurale e le attività ad esso attinenti: rispetto a tale dimensione assumono dunque un particolare rilievo da una parte le capacità di differenziazione del prodotto e quelle di marketing, dall'altra la creazione di “linguaggi comuni” e di una “atmosfera rurale”.

La dimensione verticale e quella territoriale sono d'altra parte spesso coesistenti, anche se nell'impostazione strategica di ciascuna impresa frequentemente, pur se in maniera più o meno esplicita e consapevole, una delle due tende a prevalere sull'altra.

La dimensione territoriale non può prescindere da un'ottica di filiera, nell'ambito della quale i sistemi territoriali si trovano in concorrenza con altri sistemi territoriali o con le logiche “industrializzate” delle maggiori imprese.

La dimensione verticale d'altra parte non può, in genere, fare a meno di validi legami territoriali: la capacità di stabilire legami verticali dipende infatti dai requisiti del sistema di relazioni orizzontali in cui l'impresa si muove, e sempre meno dalle capacità della singola impresa.

Dunque rispetto al passato si ha un aumento dell'importanza della necessità/possibilità da parte dell'imprenditore agricolo di stabilire relazioni di tipo sia verticale che territoriale, pena la progressiva marginalizzazione dell'impresa rispetto al mercato finale e/o la sua crescente dipendenza passiva dalle fasi situate “a valle” o “a monte”.

Va rilevato comunque che, in parte, i fattori di successo diventano completamente esogeni rispetto alle possibilità di intervento e di controllo da parte dell'imprenditore, stante la “regimentazione” della produzione agricola determinata in specie dalla normativa co-

munitaria: quote di produzione, limitazioni della superficie coltivabile, quote di trasformazione per prodotti agricoli soggetti a vincoli di trasformazione in loco in quanto altamente deperibili, condizionano, relativamente ad alcune produzioni, la stessa possibilità di restare sul mercato, e d'altra parte possono conferire alle aziende situate in condizione favorevole delle rendite di posizione di carattere istituzionale.

2.2 *Un tentativo di classificazione dei fattori di successo*

A questo punto si ritiene opportuno fornire una *rappresentazione schematica dei fattori di successo dell'agricoltura* che tenga simultaneamente conto sia della tipologia funzionale dei fattori stessi, che dei caratteri particolari assunti tanto dalle specifiche produzioni che dalla struttura delle filiere in cui queste sono inserite.

Sotto il primo profilo è possibile individuare quattro grandi aree cui i fattori di successo possono essere ricondotti: condizioni di contesto di carattere istituzionale, condizioni di contesto di carattere verticale, requisiti di natura qualitativa e requisiti di natura organizzativa.

Condizioni di contesto di carattere istituzionale

Un primo livello è identificabile nell'esistenza di una normativa comunitaria vantaggiosa o quantomeno non sfavorevole (ad esempio, non esclusione dalle aree di produzione di certi prodotti; disponibilità di quote di produzione, a livello agricolo o di trasformazioni successive), a cui si affianca la presenza di un quadro programmatico su scala territoriale a livello delle sue varie articolazioni.

In questo ambito rientrano anche le politiche e le azioni miranti a potenziare aspetti specifici di carattere trasversale o relativi a particolari prodotti o aspetti delle filiere.

Un secondo livello può essere ricondotto ai fattori relativi al cosiddetto "sistema paese" (nel caso specifico, sistema-regione), vale a dire l'insieme degli aspetti istituzionali, delle infrastrutture e dei servizi presenti, tanto a livello generale che specificamente inerenti l'agricoltura.

Condizioni di contesto di carattere verticale

Ad un livello più tradizionale, che potremmo definire “materiale”, si fa riferimento alla presenza di infrastrutture fisiche ma anche di aziende “vitali” poste nelle fasi successive a quella della produzione agricola. Tali fattori assumono particolare rilievo per le produzioni deperibili o vincolate alla trasformazione in loco per motivi di altra natura.

Accanto a queste divengono sempre più importanti le condizioni di natura immateriale. Tra queste assumono una importanza centrale la disponibilità dei soggetti a instaurare relazioni collaborative e l'esistenza di un linguaggio comune tra i soggetti operanti nell'ambito della filiera; nonché tutte le altre condizioni che consentano un sistema efficiente di trasmissione delle conoscenze e delle informazioni sia “monte-valle” che “valle-monte”, e rendano possibile l'instaurazione di una “solidarietà produttiva” tra soggetti posti a livelli diversi della filiera.

Requisiti di natura qualitativa

Un primo fondamentale fattore di successo è rappresentato dalla “qualità di conformità”, ottenuta mediante l'adeguamento del prodotto a tutti i requisiti che vengano ritenuti indispensabili dagli utilizzatori intermedi (trasformazione e/o distribuzione) nonché dalle unità di consumo finale. Tenuto conto dell'evoluzione dei consumi (tanto finali che intermedi) nella direzione di una standardizzazione verso l'alto, la qualità di conformità deve essere intesa dall'impresa agricola sempre meno come una opzione e sempre più come una scelta obbligata per restare sul mercato, un elemento strategico su cui si fonda la competitività dell'agricoltura ma allo stesso tempo un vincolo cui ci si deve uniformare, pur se con intensità diverse in funzione del segmento di domanda (intermedia o finale) rispetto al quale ci si vuole posizionare.

Sulla base della qualità di conformità, relativamente in particolare ad alcuni prodotti/aree territoriali/tipi di aziende, è possibile puntare – qualora ne esistano i presupposti non solamente tecnici ma anche di risorse disponibili nonché di mercato – a una esaltazione della tipicità e dei legami con il territorio. In questo caso l'obiettivo diviene allora quello della “qualità di eccellenza”, spesso ba-

sata sull'immagine dell'impresa e/o del territorio in cui è inserita.

Diviene in questa direzione di grande importanza l'impiego di marchi e segni distintivi, vuoi di impronta "privatistica" (marchi aziendali) vuoi di impronta "pubblicistica" (DOC, DOP, IGP), ma anche di natura intermedia (marchi collettivi promossi da Enti pubblici, da Associazioni, da Consorzi di tutela).

La dilatazione del concetto di "qualità" comporta in ogni caso una serie di necessari adeguamenti e ristrutturazioni all'interno dell'impresa che si esplicano su diversi livelli. In sostanza è necessario passare: da una organizzazione orientata al passato (controllo di ciò che si è già prodotto) a una orientata al futuro, volta alla prevenzione, progettazione e miglioramento continuo dei processi e dei prodotti; da una qualità intesa come costo a una qualità intesa come investimento; da una ricerca di ottimizzazione limitata al solo ambito aziendale a una ricerca di sinergie in ambiti esterni all'impresa stessa.

Attualmente la qualità costituisce un campo privilegiato della competizione tra le imprese nell'ambito del sistema agro-industriale, che mediante l'impiego dei marchi mirano a occupare una posizione di mercato più favorevole non solo rispetto ai competitori orizzontali, ma spesso anche nei confronti dei soggetti posti nelle fasi "a monte" o "a valle" del processo produttivo.

In termini generali quello che si impone è un ripensamento dell'elemento qualitativo lungo tutta la filiera, al fine di raggiungere la consapevolezza che ogni soggetto che opera lungo il processo è sia un utilizzatore della qualità "realizzata" da soggetti che lo precedono, sia fornitore di qualità ai soggetti che lo seguono; in questa direzione va la certificazione della qualità di prodotto e quella di processo. Per questo motivo sarebbe opportuno che alla logica di contrapposizione tra stadi diversi si sostituisse una logica di maggiore collaborazione, la quale dovrebbe consentire un sistema di trasmissione più efficiente delle informazioni lungo la filiera. L'affermarsi del concetto di tracciabilità degli alimenti rende ancor più evidente quanto sottolineato.

Requisiti di natura organizzativa

L'inserimento *attivo* sul mercato dell'impresa agraria diviene un elemento di fondamentale importanza, ma esso non è realizzabile dalla singola impresa di per sé, e richiede l'esistenza di forme di coor-

dinamento all'interno delle filiere agro-industriali, che come si è visto devono essere tanto di tipo orizzontale che di tipo verticale.

È evidente che l'organizzazione non comprende solamente ciò che di solito viene ricompreso nell'ambito della organizzazione economica dei produttori agricoli (cooperative e consorzi cooperativi, Associazioni di produttori), anche se in molti casi in questa e nelle sue evoluzioni (accordi e organismi interprofessionali) trova un elemento fondante.

Essa deve invece essere identificata in tutte quelle forme di collaborazione tra imprese, tanto a livello orizzontale che verticale, miranti alla realizzazione di collaborazioni reciproche anche episodiche e alla armonizzazione di obiettivi e modalità di gestione e che oggi rappresentano una necessità sempre più stringente per superare gli ostacoli che si pongono alle imprese, non solo agricole ma anche a quelle piccole e medie dei settori posti "a valle" dell'agricoltura, per lo sfruttamento degli interstizi tecnologici e/o commerciali lasciati liberi dalle imprese di maggiori dimensioni.

Tali forme di coordinamento sono indispensabili per consentire, in specie ai soggetti contrattualmente più deboli, di interloquire con successo con gli stadi produttivi e/o commerciali adiacenti; e anche per consentire la realizzazione di servizi informativi, sia in ingresso rispetto al settore agricolo (informazioni sugli andamenti di mercato, sulle varietà richieste dagli utilizzatori ecc.) che in uscita da esso (comunicazione rispetto alla qualità del prodotto agli utilizzatori intermedi o finali ecc.).

In questo senso allora nell'elemento "organizzazione" devono essere ricompresi anche i sistemi a rete, i sistemi locali e i distretti agro-industriali, e tutti gli accordi di varia natura che vengono stretti non episodicamente tra le imprese a fini produttivi e/o commerciali.

L'individuazione dei fattori di successo e della loro importanza relativa dipendono dalla tipologia oggettiva della filiera che si considera (con riferimento cioè ai caratteri del prodotto che in essa viene trattato e ai riflessi che questi ultimi hanno rispetto alla strutturazione del processo produttivo), e anche dall'orientamento strategico esistente, il quale non è detto che sia univocamente determinato nell'ambito di ciascuna filiera, tenuto conto della pluralità delle opzioni di sviluppo rese possibili dall'evoluzione dei consumi e del sistema agro-industriale.

In questa fase la finalità è comunque quella di tracciare una mappa generale dei fattori di successo che possa orientare anche gli assetti organizzativi:

- *filiera delle commodities*, vale a dire i prodotti tradizionalmente oggetto di contrattazione e scambio anche a lunghe distanze, in quanto facilmente conservabili e difficilmente differenziabili (semi oleosi, frumento tenero e duro ecc.);
- *filiera dei prodotti con vincolo di trasformazione in loco*, nel cui ambito si evidenziano da una parte i *prodotti tipici e/o tipicizzabili* su base territoriale (vino, olio, salumi, formaggi, alcuni dei quali assumono nella realtà toscana una importanza primaria), e dall'altra quelli per cui *la tipicizzazione non avviene generalmente su basi territoriali* bensì su basi industriali (tabacco, pomodoro da industria, latte destinato al consumo fresco, barbabietola da zucchero ecc.);
- *filiera dei prodotti freschi*, alcuni dei quali per certi versi appaiono sempre più simili alle *commodities* qualora si tenga conto della natura della concorrenza in atto al loro interno, ma per cui si aprono anche significative possibilità di differenziazione qualitativa e di origine (fiori, ortaggi, frutta, piante ornamentali).

La classificazione dei fattori di successo nelle quattro categorie sopra individuate rappresenta indubbiamente una semplificazione della realtà; in effetti si deve riconoscere l'esistenza di molteplici interrelazioni tra le aree stesse.

Le condizioni di contesto di carattere istituzionale costituiscono il quadro nell'ambito del quale vengono definite le restanti tre categorie; ma è evidente che gli organismi associativi dei produttori (ma, più in generale, tutte le forme organizzative portatrici di interessi collettivi dei soggetti che operano all'interno della filiera) possono, qualora effettivamente rappresentativi degli interessi degli associati e realmente attivi, contribuire alla definizione di un quadro istituzionale più favorevole allo sviluppo dell'attività agricola in quanto maggiormente conforme alle esigenze delle imprese.

Per quanto concerne le tre restanti aree, si può ritenere che, nell'attuale fase di sviluppo, siano i requisiti di natura organizzativa a giocare un ruolo centrale nel determinare le possibilità di successo dell'agricoltura nell'ambito delle filiere e del territorio.

In primo luogo, i requisiti di natura organizzativa sono stretta-

mente funzionali al successo di qualsiasi sforzo di valorizzazione e di promozione attuato su iniziativa della parte agricola, il quale richiede la mediazione e il coordinamento delle attività svolte nell'ambito del settore primario con le fasi successive della trasformazione e/o della distribuzione commerciale. In effetti, al fine dell'affermazione effettiva di una valorizzazione del prodotto, «si impone un modello organizzativo che inglobi l'elemento qualitativo tra i propri fattori strategici e competitivi».

In secondo luogo, i requisiti di natura organizzativa esercitano degli importanti effetti positivi sulla creazione delle condizioni di contesto di carattere verticale. Ciò non solo in considerazione della possibilità di una integrazione verso valle della fase agricola mediante lo sviluppo della cooperazione di trasformazione o di commercializzazione e/o stoccaggio delle derrate agricole, la quale può senza dubbio garantire la possibilità di trasformazione di prodotti deperibili e la difesa da situazioni di inferiorità contrattuale; ma anche tenuto conto che l'esistenza di una stabile e rappresentativa organizzazione della parte agricola costituisce sovente una pre-condizione per la realizzazione di forme di coordinamento interprofessionale e, più in generale, per l'instaurarsi di relazioni di natura collaborativa tra soggetti operanti a stadi diversi della filiera.

Si tratta peraltro di un contesto che è stato recentemente rivisitato nell'ambito della legge di orientamento e delle riforme delle società cooperative.

3. IL MERCATO DEI FATTORI PRODUTTIVI

La posizione dell'agricoltura sul mercato deve necessariamente essere valutata anche alla luce degli andamenti e delle emergenze riscontrabili sul mercato dei fattori produttivi. In questa sede ci limiteremo a prendere in esame talune problematiche.

3.1 *Il mercato dei mezzi tecnici e dei servizi*

Le trasformazioni in atto nel settore agricolo determinano forti ripercussioni sul mercato dei fattori. Il frammentarsi delle tipologie

di agricolture e di agricoltori rende ancor più diversificata la domanda di fattori nonché la “professionalità” della domanda stessa. D'altra parte il progressivo inserimento dell'agricoltura nel sistema agro-industriale (sia sul lato dei fattori e dei servizi richiesti dall'agricoltura, che sul lato del prodotto offerto sul mercato) eleva la domanda di mezzi tecnici e di servizi, il cui costo incide sempre di più sulla produzione vendibile del settore.

Una delle manifestazioni più evidenti della duplice tendenza alla disattivazione/specializzazione aziendale riguarda la diffusione del contoterzismo in agricoltura, soprattutto presso le aziende di dimensioni medio-piccole e/o caratterizzate da coltivazioni estensive. Il contoterzismo non è solo un modo per accedere a importanti servizi senza fare investimenti fissi, ma anche un mezzo per acquisire tecnologia moderna e flessibilizzazione dell'attività produttiva che permette una maggiore competitività anche alle piccole aziende. Naturalmente al contoterzismo “passivo” (richiesta di servizi) ricorrono sia aziende professionali, che in questo modo possono appunto rendere più flessibile l'attività di produzione alleggerendo le strutture fisse, sia aziende non professionali, part-time, accessorie, per lo svolgimento non solo di singole operazioni colturali ma sempre più di frequente di una parte preponderante dell'intera attività aziendale. D'altra parte il contoterzismo “attivo” consente di meglio utilizzare il parco macchine (e il lavoro) aziendale e fornisce un incentivo al potenziamento degli investimenti in macchine e attrezzature specifiche, oltre che alla diffusione di competenze.

La prospettata riduzione dei sostegni comunitari e il venir meno di eventi congiunturali favorevoli (quali ad esempio la svalutazione della lira, l'andamento negativo dei raccolti in alcuni grandi paesi produttori) lasciano ipotizzare una ulteriore riduzione della domanda di mezzi tecnici, con un'accentuarsi della tendenza alla ristrutturazione delle imprese produttrici di mezzi tecnici e delle imprese di distribuzione, attraverso una riduzione numerica e una concentrazione delle imprese operanti.

Di fronte a una domanda sempre più articolata al suo interno per l'esistenza di più agricolture e per la specializzazione tecnologica, l'offerta ha fornito negli ultimi anni risposte non univoche. La passata politica agricola comunitaria, tesa a sostenere, attraverso lo

strumento della garanzia di prezzo, i livelli di produttività e di produzione, aveva orientato il settore di produzione di mezzi tecnici alla realizzazione e distribuzione di prodotti finalizzati all'abbattimento dei costi, e a sviluppare una concorrenza fondata essenzialmente sull'elemento prezzo piuttosto che sui vantaggi tecnologici e qualitativi, pregiudicando nel contempo la qualità dei servizi di assistenza e di consulenza prima e post-vendita. L'attuale periodo di crisi dei settori fornitori, solo in parte attenuata da alcuni comparti (ad esempio macchine agricole), pregiudica la possibilità di molti fabbricanti e commercianti di investire per il miglioramento dei mezzi e dei servizi forniti.

Uno degli elementi più importanti nel condizionare l'attuale struttura della distribuzione dei mezzi tecnici è individuabile nella già ricordata situazione di crisi della rete dei Consorzi Agrari Provinciali, cui le incerte prospettive contribuiscono a rendere ancora più difficile il momento di mercato. Se non può essere messa in discussione l'importanza del ruolo esercitato in passato dai Consorzi Agrari, soprattutto per il ruolo di calmieratore di mercato svolto e per le numerose e spesso insostituibili funzioni di servizio messe a disposizione dell'agricoltura (stoccaggio e commercializzazione dei prodotti agricoli, esercizio del credito agrario, fornitura di mezzi tecnici, assistenza tecnica ecc.), nonché per la dislocazione capillare sul territorio nazionale, gli spazi lasciati scoperti (soprattutto dopo la crisi), talvolta per inefficienze gestionali e carenze strutturali e organizzative, hanno permesso lo sviluppo del settore privato della distribuzione di macchine e prodotti per l'agricoltura, aumentando il livello di concorrenza del settore.

In prospettiva, a fronte di un'agricoltura sempre meno protetta dalla politica comunitaria, sarà necessario riposizionarsi sempre più su segmenti di mercato e servizi di elevata qualità, anche in virtù delle recenti normative che impongono l'innalzamento degli standard di qualità dei prodotti venduti e/o riparati (ad esempio certificazione qualità ISO 9000).

Il distributore sarà sempre più chiamato ad associare alla pura funzione distributrice quella di consulente tecnico (allo scopo di consigliare l'uso più appropriato dei mezzi tecnici rispetto alle diverse esigenze), economico (in grado cioè di orientare anche le scelte colturali), finanziario (per consigliare e ricercare le condizioni più

vantaggiose ai fini dell'acquisizione dei mezzi tecnici stessi) ed ecologico (al fine di raccordare la conduzione dell'azienda alle nuove tendenze delle politiche di sostegno).

In considerazione di queste funzioni è evidente come l'operatore pubblico debba cercare di promuovere una razionalizzazione del sistema della distribuzione, recuperando le potenzialità della struttura consortile e promuovendo o rafforzando azioni tese all'orientamento (anche tramite agevolazioni o sgravi) dell'utilizzo di mezzi tecnici compatibili con le linee di politica agraria e agro-ambientale.

3.2 *Il mercato fondiario*

La frammentazione e la polverizzazione delle strutture aziendali costituiscono uno degli ostacoli maggiormente frenanti un più efficace inserimento dei prodotti sul mercato, rendendo più difficili le azioni di programmazione delle coltivazioni e di concentrazione della produzione per l'immissione sul mercato.

L'adeguamento tuttavia si rende estremamente lento e faticoso per le difficoltà connesse all'accesso al mercato fondiario, vuoi per la presenza di aziende condotte da persone in condizione non professionale, che porta a una minor vivacità dell'offerta fondiaria, vuoi per l'elevato costo medio dei terreni, dovuto a motivi sia "agricoli" (esistenza di diritti di produzione, produttività dei terreni) che "extra-agricoli" (natura di bene rifugio e/o bene di investimento della terra, aumento della domanda a fini residenziali ecc.). A ciò si aggiungano i frazionamenti dovuti alle divisioni ereditarie, raramente ostacolati dalla normativa nazionale.

In effetti negli ultimi anni il mercato fondiario è stato caratterizzato da una generale scarsa vivacità – soprattutto nelle zone di montagna e alta collina – rafforzata dalla carenza di agevolazioni creditizie per l'acquisto di terreni.

Naturalmente la situazione varia a seconda delle aree territoriali considerate, con particolare riferimento al tipo di agricoltura presente e agli andamenti di mercato, oltre che della domanda proveniente da operatori non agricoli. In questo contesto le zone a forte tipicità rappresentano rilevanti eccezioni, sia per la dinamicità che per i valori del mercato fondiario, grazie alle discrete prospettive di

taluni comparti, il che rende appetibile l'acquisto di terreni anche da parte di società industriali e finanziarie.

Le prospettive circa la dinamicità e i valori riscontrabili sul mercato fondiario appaiono incerte per il concomitante intersecarsi di tendenze di mercato e di interventi di politica economica e agraria, con effetti diversi e non facilmente prevedibili nell'intensità e nella direzione.

Le politiche comunitarie, tanto di mercato che strutturali, hanno un importante effetto sulla dinamicità e sull'entità dei valori fondiari, soprattutto in riferimento all'entità delle integrazioni ettariali concesse sui terreni a seminativo, all'esistenza di diritti di coltivazione e di quote, alla politica di prepensionamento. Gli effetti delle riforme attuate negli ultimi anni, con la presumibile riduzione dei sostegni, rendono ancora più incerti gli effetti.

Alle politiche comunitarie si affiancano quelle nazionali, e in particolare quelle fiscali (ad esempio ICI, rivalutazione dei redditi dominicali e agrari, concessione di esenzioni e sgravi per l'acquisto di beni fondiari) e fondiari (ad esempio futuro della Cassa per la Formazione della Proprietà Contadina ecc.).

Su tutto grava l'ulteriore incertezza relativa agli stanziamenti disponibili, in realtà generalmente limitati e insufficienti a far fronte alle richieste, e l'ostacolo derivante da procedure burocratiche e amministrative che innalzano i costi di transazione sul mercato.

A rendere il quadro ancora più complesso concorrono gli andamenti di mercato degli specifici comparti produttivi, con le ripercussioni che si determinano soprattutto nelle aree territoriali a forte specializzazione e/o vocazione produttiva.

La dinamicità del mercato fondiario, e la flessibilizzazione delle strutture dimensionali delle imprese (oltre che la possibilità di inserimento di giovani agricoltori), potrebbe certo essere aumentata ricorrendo in misura maggiore all'affitto, che negli ultimi anni ha conosciuto in Italia una ripresa di interesse. Il ricorso all'affitto consente infatti all'azienda di flessibilizzare la propria dimensione e di raggiungere un utilizzo ottimale dei fattori (risultato che, con le dovute differenze, può essere ottenuto anche col contoterzismo attivo): le aziende con terreni parte in proprietà e parte in affitto dispongono di una superficie media quasi tripla rispetto alle aziende con soli terreni in proprietà.

Quanto detto a proposito delle cause frenanti e condizionanti il mercato fondiario in generale vale infatti anche per il mercato degli affitti nello specifico, mercato che sta vivendo (da anni) un momento di incertezza legata alle riforme della PAC (*set-aside*, integrazioni a ettaro, quote ecc.) e dalla situazione dei patti agrari (regime di proroga dei contratti agrari), che disincentivano i proprietari a concedere i terreni in affitto anche in regime di deroga, forma che comunque vede aumentata la sua incidenza relativa. Il mercato è così caratterizzato da una prevalenza della domanda sull'offerta – fatta eccezione per le zone più marginali e montane che vedono una situazione inversa – e da una generale scarsa dinamicità.

I maggiori problemi emersi riguardano l'eccessiva frammentazione delle unità aziendali e l'inserimento dei giovani agricoltori, riconducibili alla più generale elevatezza dei valori fondiari e alla scarsa dinamicità del mercato stesso.

Riguardo al problema della frammentazione si pone l'esigenza di una ristrutturazione dell'apparato produttivo, favorendo da un lato l'ampliamento delle aziende, in particolare di quelle che si impegnano a proseguire l'attività nel lungo periodo, e dall'altro l'azione delle strutture cooperative nei confronti dei terreni dei soci o di altri agricoltori.

3.3 *Il credito*

L'erogazione del credito all'agricoltura continua a vivere una fase di profonda trasformazione che origina dalla deregolamentazione introdotta dal Testo Unico delle Leggi in materia Bancaria e Creditizia entrato in vigore nel 1994, subisce una ulteriore ridefinizione con l'approvazione degli "Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato al settore agricolo" (2000/C 28/02) e un ultimo importante riassetto conseguente all'approvazione dei decreti legislativi nn. 226-227 e 228 del 18 maggio 2001, in materia di orientamento e modernizzazione del settore agricolo, forestale e della pesca, emanati in attuazione della legge delega 5 marzo 2001 n. 57.

I riflessi dei decreti sull'operatività del sistema creditizio sono stati più ampi di quanto non si possa pensare a una prima analisi. La nuova definizione del concetto di "agrarietà" ha ampliato ulte-

riormente i beneficiari dal credito agrario, oltre quanto già disposto dall'art. 47 del T.U. delle Leggi in materia Bancaria e Creditizia. Importante è l'introduzione del concetto di multifunzionalità (economica, ambientale e sociale) dell'agricoltura, nonché la definizione dell'impresa agraria in relazione al suo ambiente socio-economico e organizzativo con l'introduzione della definizione di distretti rurali e agro-alimentari di qualità.

I decreti legislativi di orientamento hanno un riflesso importante sul mercato del credito anche per la ridefinizione delle attività agrituristiche, in particolare laddove si sancisce che rientrano fra le attività agrituristiche di cui alla legge 5 dicembre 1985, n. 730, ancorché svolte all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa, l'organizzazione di attività ricreative, culturali e didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo, finalizzate a una migliore fruizione e conoscenza del territorio, nonché la degustazione dei prodotti aziendali, ivi inclusa la mescita del vino, ai sensi della legge 27 luglio 1999, n. 268. Questo articolo del decreto ha ampliato ulteriormente le destinazioni del credito all'agriturismo, attività già molto vivace sotto il profilo degli investimenti per i buoni ritorni in termini di redditività che essa offre.

4. L'INTEGRAZIONE TRA AGRICOLTURA E SISTEMA AGRO-INDUSTRIALE E IL RUOLO DELLA ORGANIZZAZIONE ECONOMICA DEI PRODUTTORI AGRICOLI

4.1 *Introduzione*

L'organizzazione economica dei produttori agricoli, e in modo particolare le problematiche che caratterizzano le diverse modalità di raccordo tra agricoltura e settori ad essa collegati, tanto sul mercato dei fattori (mercati "a monte") rappresenta il punto centrale nel rapporto impresa-mercato.

L'impresa agricola è infatti sempre più inserita nel più generale sistema agro-industriale e aperta alle relazioni (non solo) commerciali con gli altri settori e operatori presenti sul territorio che, come detto, sono spesso sempre più geograficamente "lontani".

È noto che il progressivo inserimento dell'attività agricola nel

sistema agro-industriale, tanto verso le fasi “a monte” (contoterzismo, assistenza tecnica, fattori di produzione, informazione ecc.) che verso quelle “a valle” (trasformazione industriale, commercializzazione collettiva ecc.) è frutto della crescente specializzazione (ripiego?) dell’attività delle aziende agricole, ma anche della progressiva disattivazione e destrutturazione di gran parte delle stesse. Questo processo è ricco di implicazioni, generalmente tuttavia valutate negativamente per l’agricoltura: per molti infatti il processo di inserimento è all’origine di uno svuotamento dell’imprenditorialità dell’agricoltore, di una crescente delega del potere decisionale all’esterno, e di una crescente dipendenza dalle decisioni assunte altrove, oltre che di un forte condizionamento dei soggetti di più rilevante dimensione solitamente presenti soprattutto all’interno della trasformazione industriale e della moderna distribuzione.

Le tendenze in atto nel sistema agro-alimentare rendono sempre più indispensabile il rafforzamento delle forme di organizzazione economica dei produttori agricoli, per fronteggiare l’aumento di peso del potere contrattuale delle controparti industriali e della distribuzione e realizzare una interazione organizzativa con i soggetti di grande dimensione e in particolare con la moderna distribuzione; ciò richiede una reale concentrazione dell’offerta che deve passare anche attraverso una razionalizzazione del sistema delle relazioni tra le diverse forme di organizzazione economica dei produttori.

Il ruolo dell’organizzazione economica appare inoltre sempre più importante anche in un’ottica orizzontale e territoriale, la quale non interessa solamente le funzioni più strettamente produttive (aumento dell’efficienza nell’utilizzo di alcuni fattori e/o servizi), ma anche la valorizzazione delle produzioni su base territoriale e in una chiave di tipicità. Tali funzioni sono esaltate dall’orientamento allo sviluppo rurale della politica dell’Unione europea, nel cui ambito le forme di organizzazione possono divenire anche uno strumento per l’assunzione di un ruolo attivo degli agricoltori nel processo di definizione di processi di sviluppo endogeni.

Si tratta cioè, di fronte all’erosione del potere contrattuale dell’agricoltura verso gli altri settori e operatori anche non strettamente economici, di controbilanciare gli assetti rafforzando il peso de-

gli agricoltori attraverso forme di organizzazione che, relativamente ai problemi più strettamente “di mercato”, si è soliti individuare in cooperazione, associazionismo e interprofessione.

4.2 *Le Associazioni di produttori agricoli e ortofrutticoli*

Il quadro normativo delle Associazioni di produttori agricole e ortofrutticole, derivante rispettivamente dai regolamenti CEE 1360/78 e 1035/72, non ha subito negli ultimi anni sostanziali modifiche, anche se la progettata riforma dell'OCM ortofrutta è destinata a introdurre novità di rilievo per le Associazioni ortofrutticole: i requisiti di riconoscimento infatti dovrebbero diventare più selettivi, innalzando la dimensione economica minima ma tenendo conto anche dell'effettiva immissione sul mercato di una quota elevata della produzione commercializzabile degli associati¹.

Tali innovazioni comporteranno probabilmente notevoli difficoltà di adeguamento da parte delle Associazioni, attualmente orientate soprattutto alla formula della “commercializzazione per il tramite”, ma anche un ripensamento complessivo del sistema di relazioni tra Associazioni, Cooperative e Organizzazioni Professionali, tenuto conto anche che le cooperative chiedono con sempre più insistenza di essere riconosciute quali Associazioni.

È noto che fino a oggi l'esperienza delle Associazioni non ha ottenuto in Italia un successo pari alle attese, soprattutto in termini di capacità di concentrazione dell'offerta ed effettiva incisività dell'intermediazione. Tra i maggiori problemi si segnalano i conflitti ancora presenti con la cooperazione, l'eccessiva frammentazione delle esperienze associative e le duplicazioni territoriali giustificabili solo

¹ Rispetto alle funzioni operative le Associazioni disporranno di un apposito fondo, finanziato in egual misura da fondi pubblici e fondi propri di ciascuna Associazione derivanti dai contributi dei propri aderenti, che potrà essere destinato al miglioramento della qualità delle produzioni, alla promozione di tecniche di lotta integrata e rispettose dell'ambiente, al miglioramento delle attività di commercializzazione e di promozione, oltre che all'integrazione delle indennità di ritiro percepite dagli associati.

alla luce delle differenti ideologie presenti, la scarsa autonomia e solidità gestionale.

Tuttavia la presenza delle Associazioni non sempre coincide con una reale capacità di incidere sulla commercializzazione delle produzioni, e di frequente le Associazioni ripiegano la propria attività sulla semplice gestione burocratica degli interventi comunitari, soprattutto in alcuni comparti: «le associazioni di prodotto potranno divenire soggetto “regolatore” dei rapporti con il mercato se, oltre a superare le remote contrapposizioni ideologiche con altre forme associative, si affermerà la scelta strategica di passare dalla gestione dell'intervento comunitario alla regolamentazione, gestione, immissione e controllo del prodotto sul mercato».

4.3 *Le cooperative*

Nel recente passato il sistema delle cooperative agricole è stato attraversato da consistenti fenomeni di ristrutturazione e riassetto dimensionale (cessazione, dismissione di attività produttive, integrazioni: fusioni, acquisizioni ecc.), particolarmente profondi in certi comparti, processo che ha consentito in parte il superamento di barriere ideologiche, anche se permangono alcune perplessità sulla politica regionale per la cooperazione, in cui sembrano «prevalere interventi finanziari a pioggia dettati più da opportunità politiche che da scelte economiche reali».

Il quadro che emerge delinea una situazione di forti contrasti ma al tempo stesso di un generale favorevole orientamento verso la formula cooperativa, soprattutto per il suo ruolo di governo dell'offerta e di aumento dei margini di competitività dell'agricoltura.

Ma appare anche naturale un ripensamento della struttura organizzativa e una ridefinizione dei compiti, soprattutto alla luce delle tendenze del moderno sistema agro-industriale (concentrazione, internazionalizzazione). In questa ottica occorre in parte superare la tradizionale interpretazione del modello cooperativo come più lontano dai processi di globalizzazione e ancorato solo a prodotti semilavorati, e che la cooperazione si doti di strumenti idonei a permettere un più efficace controllo dei canali commerciali, anche nelle fasi più “a valle” (strutture consortili, partecipazione a società di capitali).

Lo sviluppo e il consolidamento del sistema cooperativo a servizio dell'agricoltura toscana risulterà nel prossimo futuro fortemente condizionato dalle novità sotto il profilo societario e fiscale, i cui effetti risultano però ambivalenti.

I decreti legislativi in materia di orientamento e modernizzazione del settore agricolo, forestale e della pesca, emanati dal precedente Governo in attuazione della legge delega 5 marzo 2001 n. 57, hanno riconosciuto il ruolo e le specificità dell'impresa cooperativa agricola e agro-alimentare.

In particolare l'articolo 1 del decreto agricolo (Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228), che modifica l'art. 2135 del codice civile ridefinendo il concetto dell'imprenditore agricolo con particolare riguardo alle attività connesse esercitate dallo stesso imprenditore, stabilisce che le cooperative e i loro consorzi sono riconosciuti soggetti «imprenditori agricoli» quando utilizzano prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente agli stessi soci beni e servizi diretti alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico. Ciò comporta effetti positivi per la cooperazione:

- la conferma e il rafforzamento della piena appartenenza al settore dell'agricoltura dell'impresa cooperativa che manipola, conserva, trasforma, commercializza e valorizza i prodotti conferiti dai soci;
- il superamento del concetto di “normale esercizio dell'agricoltura” da cui deriva che la produzione di prodotti finiti complessi può rientrare a pieno titolo nell'area della produzione agricola;
- il riconoscimento dell'attività di fornitura di beni e servizi come attività agricola esercitata dalle cooperative interessate anche nei confronti di soggetti terzi, purché svolta in modo prevalente con i propri soci. Ciò contribuisce a risolvere sia i contenziosi di ordine fiscale e previdenziale con la Pubblica amministrazione sia, in taluni casi, a facilitare l'accesso ai sostegni finanziari pubblici previsti per l'agricoltura, superando quei problemi che per tanti anni hanno interessato una fascia di cooperative molto rilevante sul piano economico. L'articolo 10 del decreto estende poi l'attribuzione della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale (IATP) anche alle società esercenti attività agricola, tra cui quelle cooperative, qualora utilizzino prevalentemente prodotti conferiti dai soci e almeno

la metà dei soci sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale.

Altre novità derivano dalla riforma del diritto societario. L'articolo 5 della legge 366/01 attribuisce la delega al Governo per la riforma del diritto delle società cooperative, stabilendo tra i principi generali la distinzione tra cooperazione costituzionalmente riconosciuta e cooperazione non costituzionalmente riconosciuta.

Un aspetto particolarmente problematico per l'attuazione della delega risiede nella fissazione dei criteri in base ai quali distinguere tra cooperative costituzionalmente riconosciute e non, ed è su questo punto che il mondo della cooperazione sta esercitando forti pressioni sulla commissione governativa incaricata del riordino civilistico delle imprese cooperative.

Il Decreto Legge 11 aprile 2002, recante «Disposizioni finanziarie e tributarie urgenti in materia di cooperative, banche, privatizzazioni, riscossione, bilancio e finanza pubblica», in linea con il principio stabilito dalla legge delega 366/01 di riservare le agevolazioni fiscali alle sole cooperative e loro consorzi con mutualità prevalente, ma stante la difficoltà di pervenire in breve termine a una definizione normativa di tale "prevalenza" anche a causa delle forti critiche e opposizioni a una prima formulazione del Governo, ha introdotto una normativa fiscale transitoria per due anni di imposta, fissando nel contempo alcune prime basi per le norme a regime.

L'effettivo impatto delle nuove disposizioni fiscali sulla cooperazione agricola dovrebbe essere comunque nel complesso abbastanza limitato pur se variabile a seconda delle diverse tipologie concrete di impresa, ma comunque suscettibile di disincentivare il processo di capitalizzazione mediante accantonamento a riserva indivisibile che, come evidenziato dai dati sopra riportati, ha assunto una importanza sempre maggiore nella ricerca dell'equilibrio finanziario e dell'economicità della gestione, sia per la riduzione delle quote di contribuzione pubblica che – in alcune fasi – per l'andamento negativo del costo del denaro.

4.4 *La difficile convivenza tra cooperative e Associazioni di produttori*

La convivenza sino a oggi difficile tra la realtà associativa e il mondo cooperativo è stato uno dei punti più discussi e sui quali le po-

sizioni assunte appaiono maggiormente delineate e contrapposte, schematizzabili nelle seguenti:

- a. il ruolo delle Associazioni deve essere nettamente distinto da quello delle cooperative. Nelle Associazioni di produttori devono convergere tutte le forme di impresa agricola (singola, associata, cooperativa o consorzio) che agiscono per il governo della produzione tramite l'aggregazione dell'offerta per evitare il rischio di una concorrenza tra agricoltori per la vendita sul mercato. Alle Associazioni spetta dunque il compito esclusivo della immissione del prodotto sul mercato e della qualificazione dell'offerta, mentre le cooperative dovrebbero svolgere alcuni servizi (stoccaggio, trasporti, comunicazione, tecnologie) ed eventualmente commercializzare secondo le norme di immissione stabilite dall'Associazione;
- b. le cooperative, spesso componenti rilevanti e maggioritarie delle Associazioni di produttori riconosciute, devono poter ottenere il riconoscimento comunitario di Associazione per poter svolgere al meglio la funzione di coordinamento dell'offerta e immissione del prodotto sul mercato; tale attività si configura come servizio aggiuntivo nei confronti degli associati.

4.5 *Gli accordi interprofessionali*

Circa l'operatività e l'efficacia degli accordi interprofessionali, la situazione generale non può dirsi modificata nella sostanza rispetto al recente passato, anche se importanti elementi di novità emergono all'interno di alcuni accordi.

Le uniche filiere in cui sono stati ad oggi stipulati accordi a livello nazionale sono quelle del pomodoro da industria, della barbabietola da zucchero, dei semi oleosi, del latte, del tabacco, degli agrumi e della patata a uso industriale, mentre relativamente ad altre filiere sono stati raggiunti, talvolta, degli accordi di intesa, spesso a livello territorialmente circoscritto. Tuttavia, anche in questi casi non sempre gli accordi esercitano pienamente i loro effetti, soprattutto per i ritardi nei tempi di approvazione (il che limita l'efficacia rispetto a una effettiva programmazione delle produzioni e degli scambi) e per le difficoltà di rispetto degli impegni assunti dagli

operatori di fronte a mutamenti sostanziali nelle condizioni di mercato (semi oleosi, latte).

La crescente apertura dei mercati, la concentrazione in atto nel settore della trasformazione, le pressioni esercitate dalla moderna distribuzione, inaspriscono la concorrenza all'interno delle filiere e la lotta sull'appropriazione del valore aggiunto e rendono dunque ancora più urgente la soluzione dei problemi richiamati. Di fronte alla più spiccata dinamicità e instabilità dei mercati, soprattutto relativamente a prodotti di tipo *commodity* (semi oleosi, tabacco) o per i quali la concorrenza da parte di paesi produttori più efficienti o comunque caratterizzati da minori livelli di costo (pomodoro da industria, tabacco, soia) è più forte, l'incentivo per l'industria a legarsi contrattualmente o a fissare prezzi e/o condizioni con largo anticipo diventa praticamente inesistente, se non di fronte a un reale potere di concentrazione dell'offerta agricola.

Sembra dunque che gli accordi interprofessionali siano destinati a essere presenti esclusivamente nei comparti soggetti a una intensa regolamentazione (latte, tabacco, pomodoro, barbabietola, patata a uso industriale), il che porta a configurarli più come strumenti di controllo e gestione della spesa pubblica o, più in generale, provvedimenti normativi specifici delle singole filiere, che non come strumenti di programmazione e di sviluppo dei rapporti agricoltura-industria.

5. CONCLUSIONI

La crescita della competizione all'interno del sistema agro-industriale spinge le imprese ad articolare strategie competitive che vedono alcune delle principali manifestazioni nella tendenza alla concentrazione di fase (integrazione orizzontale e crescita interna), nella realizzazione di strategie di integrazione/disintegrazione verticale e di riallocazione spaziale delle attività produttive, e nella diversificazione delle attività.

Le maggiori spinte alla *concentrazione* sono presenti all'interno delle filiere relative a prodotti *commodity* (ad esempio frumento, semi oleosi, barbabietola), e soprattutto nella fase di prima trasformazione. L'aumento della dimensione media delle imprese e del livello generale di concentrazione interessa in misura minore le filie-

re relative a prodotti tipici e/o tipicizzabili (filiere vitivinicola, olivoleicicola, latte per la caseificazione e carne per la trasformazione), soprattutto nelle fasi più “a monte”, anche se vi sono importanti differenziazioni tra filiere.

I fenomeni di *integrazione/disintegrazione* derivano dalla opportunità di ricomporre il processo produttivo a partire da basi territoriali in parte diverse da quelle di partenza.

Anche all'interno del settore agricolo, nell'ambito del processo di produzione, sono da tempo in atto fenomeni di deverticalizzazione e specializzazione per fasi. Oltre infatti alla tradizionale perdita di funzioni verso le fasi “a monte” e “a valle” del processo produttivo agricolo, la diffusione di un fenomeno quale il contoterzismo sta a testimoniare una progressiva “disattivazione” e/o specializzazione e dinamicizzazione dell'attività agricola.

Le azioni di concentrazione orizzontale e di riposizionamento all'interno della filiera, unite all'acquisizione di imprese da parte di gruppi di imprese a carattere nazionale e internazionale, conducono a una riallocazione territoriale del processo produttivo. La delocalizzazione del processo produttivo è particolarmente marcata quindi all'interno delle filiere relative a produzioni più di massa, mentre è meno intensa relativamente ai prodotti tipici e di qualità, dove non si riscontra la presenza di imprese *multiregions*, fatta eccezione per l'olio di oliva nelle fasi finali e per il settore vitivinicolo.

La diminuzione dei costi di trasporto e il riassetto strategico delle imprese lungo la filiera comporta un nuovo frazionamento del processo di produzione, realizzabile non necessariamente là dove è prodotta la materia prima. Muta quindi sia la strategia localizzativa (che si svincola sempre più dai bacini di produzione) che la strategia produttiva delle imprese.

Questi fenomeni sono stati attivati soprattutto dalle imprese di più rilevante dimensione, mentre le imprese di medio-piccola dimensione sono ancora più legate ai bacini di approvvigionamento locali e, anche se in parte minore, ai bacini di vendita locali.

L'implementazione delle strategie delle imprese sopra ricordate, assieme alla crescita dell'estensione territoriale dei bacini di approvvigionamento e vendita delle imprese del sistema resa possibile dalla diminuita importanza dei costi di trasporto (e più in generale di transazione) dovuti al progresso tecnico e organizzativo, comporta

una progressiva apertura delle filiere regionali agli scambi e alle interazioni con l'esterno.

BIBLIOGRAFIA

- BELLETTI G. e MARESCOTTI A. (1996): *I nuovi orientamenti del consumatore e i riflessi sulle imprese agro-alimentari*, INEA - Osservatorio di Economia Agraria per la Toscana, collana di Studi Specifici della Ricerca "Osservatorio agro-industriale per la Toscana", n. 1, Firenze.
- CAPELLI F. (1995): *Qualità e tipicità dei prodotti agro-alimentari secondo la disciplina comunitaria*, Atti del XXXII Convegno SIDA, *I prodotti agroalimentari di qualità: organizzazione del sistema delle imprese*, Verona (in corso di pubblicazione).
- COLOMBINI F. e SCARAMUZZI S. (1994): *Credito agrario e finanziamenti agricoli in Toscana*, in PACCIANI A. (a cura di), *Il sistema agricolo-industriale in Toscana: un'analisi per filiera*, Firenze.
- FANFANI R. e PECCI F. (1989): *Il contoterzismo nell'agricoltura italiana: aspetti generali e principali risultati dell'indagine sulle imprese terziste della pianura padana*, INEA, Bologna, Il Mulino.
- GIACOMINI C., BONOMI B.M., MARTORANA G. (a cura di) (1996): *L'esperienza italiana delle associazioni di produttori in agricoltura*, INEA Studi & Ricerche, Roma.
- GROSSI P. (1994): *La tutela della qualità dei prodotti agricoli, con particolare riferimento alle nuove norme comunitarie sulle indicazioni di provenienza e sulle attestazioni di specificità*, in CESARETTI G.P., MARIANI A.C., SODANO V. (a cura di), *Sistema agroalimentare e mercati agricoli*, Bologna, Il Mulino, pp. 461-480.
- INEA, «Annuario dell'agricoltura italiana», Roma, annate varie.
- IRPET, «Rapporto sull'Agricoltura della Toscana», Firenze, 1996.
- ISMA (1989): *Quale credito per le imprese agricole*, «Lettera Verde», n. 15.
- MAGNI C. (1995): *La comunicazione per la valorizzazione della qualità*, comunicazione programmata al XXXII Convegno SIDA, *I prodotti agroalimentari di qualità: organizzazione del sistema delle imprese*, Verona (in corso di pubblicazione).
- PACCIANI A. (a cura di) (1994): *Il sistema agricolo-industriale in Toscana attraverso l'analisi delle filiere*, Accademia dei Georgofili-Regione Toscana/Giunta Regionale, Firenze.
- PACCIANI A., BELLETTI G., GIANCANI L.A., MARESCOTTI A., SCARAMUZZI S. (1996): *Osservatorio Agro-Industriale per la Toscana. Primo Rapporto Annuale*, INEA - Osservatorio di Economia Agraria per la Toscana, Firenze (in corso di pubblicazione).
- PACCIANI A., MARESCOTTI A., BELLETTI G. (1996): *Tendenze del sistema agro-industriale e nuove strategie per l'agricoltura. Il caso della Toscana*, IRPET - Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana, Firenze.
- PELLEGRINI L. (1994): *Crescita della grande distribuzione e nuovi assetti dei canali distributivi nel sistema agroalimentare*, in CESARETTI G.P., MARIANI A.C., So-

- DANO V. (a cura di), *Sistema agroalimentare e mercati agricoli*, Bologna, Il Mulino, pp. 209-232.
- PIERI R. e VENTURINI L. (a cura di) (1995): *Strategie e competitività nel sistema agro-alimentare*, Milano, Franco Angeli.
- PIERI R. e VENTURINI L. (a cura di) (1996): *Cambiamenti strutturali e strategie nella distribuzione alimentare in Italia. Le conseguenze per il sistema agro-alimentare*, Milano, Franco Angeli.
- PILATI L. e FLAIM R. (1994): *Il ruolo dei marchi collettivi in agricoltura*, «Rivista di Economia Agraria», XLIX, n. 3, pp. 491-512.
- RAMA D. (1995): *Le attività di promozione e valorizzazione per i prodotti agricoli*, Atti del XXXI Convegno SIDEA *Lo sviluppo del mondo rurale: problemi e politiche, istituzioni e strumenti*, Campobasso, settembre 1994. INEA - «Quaderni della Rivista di Economia Agraria», Bologna, Il Mulino, pp. 813-858.
- SALVINI E. (a cura di) (1993): *Ruolo economico del contoterzismo nell'organizzazione dell'agricoltura toscana*, Regione Toscana - INEA Osservatorio di Economia Agraria per la Toscana, Firenze.
- SOTTE F. (1995): *La spesa per l'agricoltura in Toscana. Strumenti per la misurazione dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche agrarie a livello regionale*, dattiloscritto.

FEDERICO VECCHIONI*

PROBLEMATICHE ATTUALI DELL'IMPRESA AGRICOLA

I. LA BUROCRAZIA, UN FRENO PER LE IMPRESE

Uno dei principali problemi, per il “sistema Italia” e per lo stesso settore agricolo, è rappresentato dalla ridotta capacità progettuale e dalla scarsa funzionalità della pubblica amministrazione.

L'indagine annuale sulla competitività¹ relega l'Italia, anche per il 2002, al 32° posto fra i 49 Paesi più sviluppati, preceduto fra gli altri da Cina e Repubblica Ceca. E uno dei motivi principali è proprio il sistema pubblico: siamo 43° per la burocrazia e 41° per i servizi pubblici.

Per il settore agricolo, non è più solo una questione di ritardi nell'erogazione dei pagamenti comunitari. Ricorrentemente, negli ultimi mesi, si è corso il rischio di perdere una parte delle risorse comunitarie (vedi il caso dell'anagrafe zootecnica).

Come dimostra la vicenda BSE la pubblica amministrazione non è in grado di gestire le emergenze. E continua a trascinarsi, irrisolta, la vicenda delle quote latte.

Il funzionamento dell'AIMA ha rappresentato durante tutti gli anni '90 una questione irrisolta, che ha condizionato negativamente, non solo la gestione ordinaria delle OOCMM, ma anche l'attuazione delle riforme varate con Agenda 2000. La nascita dell'AGEA non ha cambiato le cose.

* *Componente Giunta Nazionale Confagricoltura*

¹ È svolta annualmente dall'*Institute for management development di Losanna*.

Più in generale, il sistema della pubblica amministrazione per l'agricoltura, lungi dal costituire elemento di propulsione dello sviluppo, rappresenta un ostacolo, vincolando ogni scelta aziendale al soddisfacimento di procedure burocratiche spesso immotivate.

Valga per tutti l'esempio costituito dall'iscrizione nel registro camerale, che non è valsa a limitare in alcun modo gli oneri a carico delle aziende, finendo semplicemente per aggiungersi agli altri adempimenti già esistenti.

La forfettizzazione delle domande PAC aventi importo inferiore a 1250 euro, varata in Italia proprio a partire dalla campagna 2002, potrebbe consentire un forte alleggerimento del numero delle istanze presentate agli organismi pagatori.

Occorre comunque attivare con urgenza un sistema di sussidiarietà fra l'apparato pubblico e il settore privato, che lasci al primo i compiti di indirizzo, controllo e liquidazione, affidando all'autogestione delle forme rappresentative del settore le procedure di istruttoria, verifica e correzione delle anomalie delle domande.

Il tutto va affiancato dalla valorizzazione delle strutture di assistenza alle imprese e ai cittadini (CAAF e CAAF imprese; CAA ex d. lgs. 188/00, patronati), secondo criteri di efficienza e trasparenza gestionale.

Quanto all'ineluttabile processo di decentramento, si sottolinea che l'istituzione degli organismi pagatori regionali deve favorire l'avvicinamento alle imprese, evitando duplicazioni di strutture.

In coerenza con gli indirizzi comunitari, l'agricoltura italiana deve valorizzare le sue caratteristiche di attività positiva per la salvaguardia dell'ambiente, del territorio, del paesaggio.

Il potenziamento delle azioni per la promozione dell'agricoltura a basso impatto ambientale deve accompagnarsi ad un'intelligente applicazione delle normative di controllo e tutela (acque, rifiuti, sicurezza del lavoro, uso della chimica), tali da coniugare l'obiettivo della salvaguardia ambientale, con la necessaria snellezza degli adempimenti burocratici.

Con obiettivi di riforma più generali, i tre decreti applicativi della delega concessa con la legge n. 57/01 – la cosiddetta “legge d'orientamento” – hanno affrontato un'ampia gamma di questioni, fissando alcune soluzioni positive.

Si è persa però l'occasione per dare una moderna soluzione a

quello che rappresenta il principale problema: la qualificazione dell'impresa e una definizione dell'imprenditore in linea con la più recente evoluzione del quadro normativo comunitario, che supera i tradizionali parametri dell'imprenditore a titolo principale – e, a maggior ragione, del coltivatore diretto – per porre al centro dell'attenzione i requisiti della redditività, della professionalità e del rispetto dell'ambiente.

Anche se il Parlamento sta per riaprire i termini della delega, non sembra esistere la volontà politica per modificare la nuova formulazione dell'art. 2135 del codice civile, stabilita con l'art. 1 del d. lgs. n. 228/01.

Così come non sembra volersi ricercare una diversa soluzione per gli articoli riferiti ai contratti agrari, ove il citato decreto 228 ha introdotto una nuova norma, che introduce il diritto di prelazione in caso di nuovo affitto.

La questione societaria, viceversa, dovrebbe tornare ad essere oggetto di discussione, intervenendo sull'art. 10 del decreto 228, che ha fissato criteri eccessivamente restrittivi, per poter considerare le società di persone o di capitali quali imprenditori agricoli a titolo principale.

2. I COSTI DI PRODUZIONE

Recenti dati dell'ISMEA denotano un andamento negativo del costo dei fattori di produzione per il settore agricolo, con punte particolarmente preoccupanti per i carburanti (+40% rispetto al 1995), il lavoro (+18%), le assicurazioni (+11%).

E, malgrado il recupero dei prezzi agricoli alla produzione del 2001 (dovuto essenzialmente a fattori climatici), nel periodo 1995-2001 il ritmo di aumento dei prezzi dei mezzi tecnici agricoli è stato all'incirca doppio, rispetto a quello dei prodotti.

È indispensabile un'inversione di tendenza, capace di rafforzare la competitività delle imprese, tanto più necessaria dal momento che la moneta unica non consente più le "svalutazioni competitive".

Fisco: il Governo sta promuovendo un' incisiva riforma tributaria, incardinata sulla soppressione di numerose imposte e sulla riduzione – di numero e di livello – delle aliquote IRPEF. Proprio in questi

giorni il d.d.l. delega ha ottenuto il primo via libera dalla Camera dei Deputati.

Nulla però il testo stabilisce per un settore, come quello agricolo, che è stato sempre regolato da un regime particolare, fondato sull'automatica determinazione del reddito, a base catastale.

Sembra perciò urgente l'avvio di un tavolo di concertazione per fissare le basi di un nuovo sistema fiscale per l'agricoltura, che dovrà ancora basarsi su automaticità, semplicità di gestione, con l'obiettivo di stabilizzare il gettito, una volta allentati i vincoli di bilancio.

Le imprese agricole, attraverso le proprie rappresentanze, si attendono un impegno chiaro e concreto, anche con una lunga proiezione temporale, con specifica attenzione per l'IRAP e il regime speciale IVA.

Intanto, la norma contenuta nell'art. 60 della Finanziaria 2002, ha esteso alle imprese agricole di tutto il territorio nazionale il credito d'imposta per i nuovi investimenti. Se, come sembra, si dovesse concludere positivamente l'iter dell'autorizzazione da parte della Commissione Europea, dopo la notifica di rito, si sarebbe ottenuto uno straordinario strumento per il rilancio degli investimenti nel settore, basato su criteri di automaticità e responsabilizzazione dei beneficiari.

Energia: l'aspetto dei costi di utilizzo dell'energia, che hanno a tratti registrato autentiche impennate, è importante, specie per l'agricoltura intensiva, che è anche quella maggiormente esposta alle crisi di mercato e con più alto assorbimento di occupazione. Ma ci sono anche nuovi elementi da prendere in considerazione: il settore agricolo va infatti considerato a pieno titolo come fornitore di materie prime per la produzione di energia, contenendo le emissioni di gas serra.

Le carenze infrastrutturali: il Paese soffre di gravi ritardi per ciò che riguarda la dotazione infrastrutturale, che si ripercuotono sulla competitività delle imprese. Anche se si sta provando a rilanciare l'intervento pubblico², lo squilibrio infrastrutturale in cui versano alcuni territori è preoccupante.

² Tra i più recenti provvedimenti si possono ricordare il "decreto sblocca centrali" e la legge obiettivo, con il relativo piano delle opere di maggior urgenza.

CATEGORIE DI INFRASTRUTTURE	MEZZOGIORNO	CENTRO-NORD	CANDIDATI UE*	UE 15
<i>Viabilità:</i>				
– Autostrade	107,8	164,3	19,8	100,0
– Altre strade	96,2	121,9	84,5	100,0
<i>Ferrovie:</i>				
– Elettrificate	96,3	166,9	99,5	100,0
– Doppio binario	50,3	127,9	85,1	100,0
<i>Energia</i>	65,7	87,8	58,2	100,0
PIL per abitante**	66,7	120,6	37,8	100,0
* Bulgaria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovenia e Ungheria.				
** Espresso in parità di potere di acquisto.				

Tab. 1 *Indici di dotazione infrastrutturale (periodo 1998-99) (fonte: SVIMEZ ed EUROSTAT)*

La tabella 1 mette a confronto alcuni principali indicatori per il Mezzogiorno, il Centro-Nord, i Paesi candidati all'ampliamento della UE e la UE stessa a 15. Si può constatare che il divario del Mezzogiorno con la UE concerne soprattutto alcune branche dei trasporti ferroviari e l'energia, mentre gli indicatori dei Paesi candidati all'ampliamento, in qualche caso, superano quelli del Mezzogiorno.

La perdurante siccità, che si protrae da più mesi e che ha coinvolto anche territori del Centro-Nord tradizionalmente non interessati, lascia intravedere un'ennesima difficile stagione estiva.

Si ripropone così l'urgenza di un nuovo e più rispondente strumento di intervento strutturale, inquadrabile a pieno diritto nella politica delle "grandi opere".

All'anomala situazione climatica e agli eventi atmosferici calamitosi, che ormai si ripetono da diversi anni, va aggiunto un preoccupante aumento del rischio idrogeologico, per l'assenza negli ultimi anni di una adeguata politica per il territorio.

Si pone un problema non solo di carattere contingente ma, soprattutto, di prospettiva, per il ripetersi ormai ciclico di tali fenomeni.

Emerge l'assoluta urgenza di un programma di intervento straordinario, volto ad adeguare e ammodernare le reti e gli impianti irrigui e ad attuare su larga scala interventi preventivi di manutenzione straordinaria delle opere pubbliche di bonifica.

Programma questo di respiro poliennale, che possa contare su tre fondamentali elementi:

- idonee risorse finanziarie;
- procedure di intervento semplificate ed accelerate;
- individuazione certa dei soggetti titolari della programmazione e dei soggetti promotori e attuatori presenti sul territorio e in possesso delle caratteristiche idonee.

Un ruolo importante dovrà essere quindi svolto dal Consorzi di bonifica ed irrigazione, mentre va registrata positivamente l'approvazione del piano, concertato fra MIPAF e Regioni, per un pacchetto di opere urgenti.

3. LAVORO

La parte prevalente degli incrementi di costo prima ricordati non è andata al lavoratore dipendente, ma è stata incamerata dallo Stato, a seguito dei ricorrenti aumenti del carico contributivo.

Il costo del lavoro è, per tutti i settori ma in particolare per l'agricoltura, uno dei nodi di fondo da sciogliere per garantire la necessaria competitività delle imprese.

Esso risiede fondamentalmente nella forbice esistente tra la remunerazione del lavoro – la retribuzione netta percepita – ed il costo che la stessa comporta per il datore di lavoro, ma in parte anche per il prestatore; forbice rappresentata dagli oneri contributivi previdenziali, che oggi in agricoltura assommano al 44 per cento.

Non solo siamo da tempo ai livelli più alti d'Europa, ma tali sono in crescita, in forza dei già previsti aumenti, sia della contribuzione pensionistica che di quella antinfortunistica (INPS e INAIL).

Risulta evidente – come da tempo è stato “certificato” anche dall'Unione Europea – la necessità e l'urgenza di intervenire su tale forbice, rivedendo il cosiddetto sistema del welfare, per garantire quell'equilibrio finanziario che non è incompatibile con la necessaria equità del medesimo.

Questa è una condizione essenziale per puntare al contenimento del costo del lavoro e con esso avviare l'unica vera ed efficace politica di emersione del sommerso, innescando un circuito virtuoso

in grado di incidere sulla finanza pubblica, sulla competitività delle imprese e sull'occupazione, in termini quantitativi e qualitativi.

Va aggiunto che non potrà attuarsi una efficace politica di emersione, se non si troverà soluzione al grave problema della funzionalità degli enti di previdenza. Esempio macroscopico di questa inefficienza, è la vicenda della cartolarizzazione dei crediti, che ha determinato anche in agricoltura il fenomeno delle cosiddette "cartelle pazze".

Va, inoltre, posta la questione dello snellimento delle procedure per l'impiego di lavoratori extra-comunitari, al fine di facilitarne l'assorbimento e la collocazione presso le aziende che ne fanno richiesta – nei termini più rapidi ed efficienti possibile –. A ciò si deve accompagnare un'azione incisiva di accompagnamento per la qualificazione professionale e l'inserimento sociale di questi addetti.

Sull'ampio tema del mercato del lavoro, il Governo intende intervenire innovando la metodologia del confronto con le parti sociali.

In sostanza, si sta superando il cosiddetto sistema di concertazione basato sul confronto trilaterale: Governo, datori di lavoro e lavoratori, per adottare il sistema già sperimentato a livello europeo con il dialogo sociale.

Si tratta di favorire il confronto tra le parti sui temi del lavoro, con appositi negoziati tra le Organizzazioni dei datori di lavoro e quelle dei lavoratori.

Il Governo, con tale metodologia, che appare in linea con l'esigenza di realizzare in tempi brevi i necessari interventi, si riserva la facoltà di decidere sui provvedimenti da adottare, in presenza di accordi, anche se raggiunti non all'unanimità.

Le linee proposte dal Governo con il Libro Bianco riguardano la regolamentazione del mercato del lavoro e la sua flessibilità, in tutte le forme di lavoro subordinato e non, applicabili in tutti i settori produttivi. Dunque, l'agricoltura, dopo una lunga fase di limitata applicazione delle varie forme di flessibilità, si trova coinvolta a pieno titolo in un profondo processo di riforma.

In particolare, il Governo intende migliorare l'attuale mercato del lavoro attraverso:

- la riforma del collocamento, con una concreta apertura alle agenzie di intermediazione privata;
- il decentramento legislativo in materia di lavoro, attraverso l'attribuzione alle Regioni di potestà legislativa concorrente;

- un sistema contrattuale maggiormente decentrato, che riconosca al livello nazionale solo l'individuazione delle linee guida della regolamentazione, una sorta di accordo quadro, e attribuendo al livello territoriale o aziendale aspetti importanti, quali i trattamenti economici (assetto già applicato nella contrattazione del settore agricolo sin dal 1995);
- la semplificazione e il coordinamento del complesso di norme e regole che disciplinano l'intera materia, mediante la predisposizione di un Testo Unico sul lavoro;
- l'eliminazione dei vincoli e degli ostacoli che hanno impedito lo sviluppo di particolari tipologie contrattuali, quali il lavoro interinale e il part-time;
- l'introduzione di nuove tipologie contrattuali più flessibili, come il lavoro a progetto e il lavoro intermittente, quest'ultimo già ampiamente sperimentato in Francia e particolarmente adatto al settore agricolo;
- la conferma delle nuove disposizioni sul lavoro a termine, così come recentemente negoziate dalle parti che, come è noto, ha portato all'esclusione del settore agricolo dai vincoli della relativa disciplina.

Da sottolineare che il Governo intende realizzare tali obiettivi contestualmente e compatibilmente alla primaria necessità di procedere alla riduzione progressiva del carico fiscale e contributivo gravante sul lavoro.

Tali linee di intervento appaiono correttamente indirizzate verso una maggiore flessibilità e privatizzazione del mercato del lavoro, conformemente e coerentemente alle richieste da tempo avanzate dalle imprese del settore.

4. I SERVIZI

L'aspetto dei costi è determinante, ma va altresì considerato nel contesto di un Paese moderno, che comunque non può basare la propria competitività solo sul prezzo più basso delle merci prodotte.

La creazione di un'Autorità Europea in materia di sicurezza alimentare, ad esempio, è un passo importante nella direzione di un

collegamento affidabile fra la produzione agricola ed il consumatore, coinvolgendo la trasformazione industriale e la distribuzione.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di valorizzare l'insostituibile patrimonio della tradizione alimentare italiana. Si tratta perciò di:

- consolidare le posizioni acquisite in materia di consorzi di tutela e denominazioni d'origine;
- disciplinare le preparazioni alimentari garantendo (oltre all'igiene e agli altri standard), la tracciabilità delle materie prime agro-zootecniche e la specificità delle produzioni artigianali e/o tradizionali;
- istituire uno specifico organismo di promozione dell'agroalimentare italia-no sui mercati esteri.

Occorre ispirare a uno spirito di modernizzazione ed efficienza il complesso dei servizi connessi al settore agricolo:

- finalizzando la ricerca alle reali esigenze delle imprese, con le quali deve strettamente connettersi, mediante un efficace sistema di divulgazione;
- promuovendo l'innovazione tecnologica, anche nel campo delle biotecnologie, che non vanno respinte a priori, ma valutate caso per caso, nel rapporto rischi/benefici, una volta raggiunta una ragionevole soglia di non pericolosità per l'uomo e l'ambiente;
- incentivando l'aggregazione del prodotto attraverso forme associative evolute e ben caratterizzate sul piano imprenditoriale;
- promuovendo le Associazioni interprofessionali, per il coordinamento e la definizione delle regole per il governo dei settori;
- diffondendo le utilizzazioni informatiche e telematiche, anche per il collocamento dei prodotti ed il reperimento delle materie prime;
- sviluppando forme finanziarie ed assicurative capaci di rappresentare elemento di sviluppo dell'impresa, e non mero fattore di costo.

I temi del credito, delle assicurazioni e della tracciabilità, per la loro importanza e attualità meritano un approfondimento specifico.

4.1 *Credito*

Certamente vi è una necessità di ammodernamento del settore agricolo, che significa anche nuovi investimenti e, quindi, di disporre delle necessarie risorse finanziarie.

In tale contesto il credito svolge una funzione importantissima soprattutto per un settore, quale quello agricolo, caratterizzato da uno scarso grado di autofinanziamento.

Tra i dati aggregati riguardanti il comparto primario, riportati nella relazione della Banca Centrale, sono di particolare interesse quelli relativi ai finanziamenti con durata superiore ai 18 mesi, che altro non sono che i prestiti e i mutui destinati agli investimenti. Il valore delle loro consistenze, nel 2000, è risultato di circa 15 mila miliardi di lire, con un aumento del 10 per cento rispetto a quanto fatto registrare a fine 1995. È un incremento consistente, dovuto quasi esclusivamente alla crescita dei finanziamenti non agevolati. A tale crescita si contrappone, però, il decremento degli impieghi riguardanti le operazioni agevolate di prestito di medio e lungo periodo, che nello stesso periodo hanno evidenziato un calo del 30 per cento. Vi è da dire, in via generale, che tutto il comparto del credito agevolato per l'agricoltura è in diminuzione.

Un altro dato di rilevante interesse per l'agricoltura è quello riguardante la massa dei finanziamenti in essere. È un valore che risulta negli ultimi anni in crescita; è passato, infatti, dai 38.700 miliardi di lire del 1998 ai 41.800 del 1999 e ai 44.700 del 2000. Questo significa che l'indebitamento agricolo nei confronti del sistema creditizio ha oramai ampiamente superato il limite del 50 per cento della produzione lorda vendibile del settore, essendo passato dal 47,3 per cento del 1998 al 54,5 per cento dell'anno 2000.

È invece di conforto la discesa dell'ammontare delle sofferenze in agricoltura. Il 17,2 per cento di due anni fa è sceso infatti al 12,9 per cento del 2000; è una percentuale che pone il settore primario non più in testa alla classifica dei settori produttivi a più alto rischio.

Il problema dell'indebitamento in agricoltura resta in ogni caso una delle questioni più importanti e rischia di divenire sempre di più un vincolo per lo sviluppo del settore. È da tenere conto, fra l'altro, che l'agricoltura sconta da sempre dei costi creditizi più onerosi, rispetto ad altri settori produttivi.

L'indebitamento delle aziende agricole è un tema che sollecita attenzione da parte delle Istituzioni, anche perché tutti gli interventi emanati nella passata legislatura, diretti ad aiutare le aziende agricole a risolvere questo nodo finanziario, non hanno trovato applicazione. Il riferimento è rivolto in particolare alle misure contenute nel decre-

to legislativo 173/98 e nella recente legge finanziaria per l'anno 2001, che ha previsto all'articolo 121 degli interventi a favore di aziende agricole in crisi e all'articolo 128 la rinegoziazione dei mutui agevolati; ad oggi, queste misure sono ancora lettera morta.

Peraltro, con la riforma della legge bancaria del 1993 è stata introdotta la despecializzazione degli enti creditizi e quindi la possibilità per tutte le banche di poter operare in tutti i comparti creditizi.

Questo ha solo comportato la scomparsa degli istituti speciali di credito agrario, senza che vi sia stata una adeguata sostituzione, con una domanda di credito degli operatori agricoli spesso solo soddisfatta nell'ambito dei finanziamenti ordinari, e da enti bancari non sempre attenti alla peculiarità agricola.

Sarebbero invece necessarie delle strutture finanziarie specialistiche per il settore agroalimentare, che possano anche rappresentare uno strumento per un più razionale utilizzo dei fondi strutturali della CE, che ad oggi rappresentano, se non l'unica, una delle fonti di finanziamento agevolato disponibili più importanti.

4.2 *Assicurazioni*

Quanto alle assicurazioni, è fuor di dubbio che oramai i servizi assicurativi hanno assunto un ruolo molto importante, sia dal punto di vista sociale, che economico.

Ciò si spiega con il fatto che in una società evoluta sotto l'aspetto tecnologico e mercantile, come certi settori produttivi agricoli, aumentano i problemi di vulnerabilità del sistema nel suo complesso e il bisogno di acquisire livelli di assicurabilità sempre più elevati e diffusi.

Nella realtà agricola, laddove si realizza attività di impresa, tutto questo si traduce in una valutazione nuova della nozione di rischio, ma anche in un modo nuovo di pensare alla tutela assicurativa, che non è più quello generico di stipulare polizze, pagare i relativi premi e riscuotere gli indennizzi, quanto piuttosto quello di assicurare una gestione razionale e integrata dei rischi aziendali.

In un tale contesto non può essere dimenticato che l'agricoltura è una attività che si svolge a "cielo aperto" e come tale fortemente soggetta ai rischi naturali.

L'attuale politica dello Stato italiano, in caso di calamità naturali, è principalmente basata su aiuti "ex post" e solo a fronte del rischio grandine vi è la possibilità di disporre di contributi tariffari per una copertura assicurativa.

Conseguentemente, un intervento pubblico di questo tipo risulta essere generalizzato. Non offre, cioè, quella gradualità e flessibilità in grado di tenere conto dell'incidenza e della tipologia dei danni e del contesto aziendale in cui essi si verificano, presentando fra l'altro dei connotati di tipo assistenziale, che male si coniugano a moderni principi di gestione imprenditoriale.

L'evoluzione economica delle imprese agricole e dei mercati ha fatto sì che i produttori agricoli reagiscono in maniera molto più sensibile alle oscillazioni climatiche.

La possibilità per le imprese agricole di avere, quindi, a disposizione forme di difesa passiva delle colture, in grado, cioè, di dare una adeguata copertura al proprio reddito dalle perdite derivanti da eventi naturali, è oramai diventata una esigenza prioritaria.

È perciò auspicabile un maggior ricorso allo strumento assicurativo, con formulazioni più adeguate, anche più complesse, fino ad arrivare ad introdurre nuovi tipi di contratti assicurativi a copertura della PLV aziendale.

Il tutto avrebbe, fra l'altro, il merito di dare un maggiore stabilizzazione dei redditi del settore agricolo, incrementare le disponibilità finanziarie delle imprese, consentendo loro la realizzazione di nuovi investimenti ed il miglioramento delle tecniche produttive.

Da qui le comprensibili sollecitazioni del mondo agricolo a modificare l'attuale legislazione sul soccorso in agricoltura, facendo anche ricorso a contratti futures e fondi di mutualità.

4.3 *Tracciabilità*

Due avvenimenti, nei mesi più recenti, hanno posto al centro dell'attenzione il tema della tracciabilità: il Forum organizzato a Parma, nel novembre 2001, da MIPAF e Presidenza del Consiglio sulla qualità dell'agroalimentare italiano e l'approvazione, a gennaio, del regolamento n. 178/02 sulla sicurezza alimentare.

Occorre indubbiamente una politica specifica per accompagna-

re l'agricoltura italiana lungo la via della qualità; si tratta, del resto, di affermare ancor di più sul mercato alcune caratteristiche che hanno fatto del *made in Italy* agroalimentare qualcosa di invidiato in tutto il mondo.

Il consumatore, italiano e non, comincia a pretendere non solo i contenuti elementari, obbligatori, di garanzia della sicurezza alimentare, ma vuole essere informato anche sulle metodiche di produzione, incluso il rispetto di diritti fondamentali, quali il non impiego del lavoro minorile, la sicurezza del lavoro, la preservazione delle risorse naturali ecc.

Ma per valutare tali contenuti qualitativi, bisogna che si soddisfino due condizioni:

- al consumatore deve giungere un'informazione puntuale, ma al tempo stesso sintetica, semplice, affidabile;
- l'informazione, per essere affidabile, non può prescindere da un sistema di controllo e di certificazione.

Uno dei problemi del settore agricolo è l'ancor bassa presenza di aziende certificate. Nonostante abbia ampiamente dimostrato la sua utilità, la certificazione volontaria di prodotti e processi in base alle norme Iso, non è tra le più utilizzate. Occorrerebbe invece promuoverne l'uso, se si considera che le aziende certificate nel nostro settore sono ancora relativamente poche (non si arriva al 5% del totale, contando anche quelle agroindustriali).

Purtroppo, bisogna dire che negli ultimi anni, anche in ambito agricolo, non sono stati garantiti aspetti essenziali, come la "terzietà" degli organismi di certificazione.

Va aggiunto che il marchio è l'elemento caratterizzante di un prodotto, quasi sempre industriale. Spesso sul marchio si spendono cifre ingenti per la pubblicità. Logico, dunque, che il consumatore sia "catturato" da questi messaggi. L'azienda agricola, di norma, non può impiegare strumenti così impegnativi, ma ciò non significa che non ci si ponga il problema di raggiungere il mercato nella maniera più efficace possibile.

L'impegno di operare per costruire un sistema di tracciabilità che si fondi sull'origine della materia prima e che si rifletta nell'etichetta del prodotto finale, è essenziale.

Da qui varie proposte per promuovere un "bollino di qualità" dell'agricoltura italiana. Tuttavia, senza un intervento del Ministero

e delle Regioni – che dovrebbe avere la funzione sia di incentivare, sia di regolare il sistema – l'agricoltura continuerà ad avere un ruolo subalterno. La capacità di ricostruire la storia dell'alimento rappresenta un importante strumento di accertamento delle responsabilità e un elemento di trasparenza nei confronti del consumatore, oltre che di valorizzazione delle garanzie di qualità.

Un'azienda agricola con un sistema di qualità efficace ed efficiente può garantire la tracciabilità di materie prime (sementi, mangimi, ecc.), prodotti e materiali. Questo significa avere procedure e sistemi di verifica che seguono il prodotto in tutto il suo ciclo di vita.

È una sfida impegnativa e complessa, che può essere garantita solo da aziende organizzate e informatizzate, con l'impiego di ingenti risorse, umane, finanziarie e tecnologiche.

Occorre gestire questo argomento, che è prioritario, con un forte coinvolgimento delle Regioni e delle Organizzazioni. Anche perché l'alimentazione è rimasta fra le materie non pienamente delegate alle Regioni con la recente riforma costituzionale.

Possiamo registrare, in proposito, il passo avanti compiuto con il d.d.l. delega sull'orientamento, che ha introdotto una voce specifica³.

Al riguardo vanno fatte tre osservazioni. La prima è che sarebbe stata preferibile una maggiore determinazione della norma, tale da chiarire con precisione di quale tracciabilità si parla.

La seconda è l'inutilità del richiamo al reg. 178, che anzi, per certi versi, può essere preoccupante, se è vero, com'è vero che il regolamento non considera fra gli alimenti, ai fini della rintracciabilità obbligatoria, i vegetali prima della raccolta.

La terza, e non è certo la meno importante, è la questione dei tempi. A conti fatti, tra approvazione della delega, prima, e dei decreti attuativi, dopo, potrebbe trascorrere tutto il 2003, prima di poter riscontrare una reale operatività.

³ Lett. g) del d.d.l. 2122 ter (approvato dalla Commissione Agricoltura Camera; sta per iniziare l'iter presso le altre Commissioni, per poi andare in Aula; dopo approvato ci sono 12 mesi per approvare i decreti legislativi d'attuazione): ridefinire gli strumenti relativi alla tracciabilità, all'etichettatura dei prodotti alimentari e dei mangimi, favorendo l'adozione di procedure di tracciabilità, differenziate per filiera, anche attraverso la modifica dell'art. 18 del d. lgs. n. 228/01, in coerenza con il reg. CE n. 178/02, e prevedendo adeguati sostegni alla loro diffusione.

Nel frattempo, le regioni potrebbero essere legittimate ad operare autonomamente. In tal caso, però, si avrebbe una situazione fortemente differenziata, quanto a risorse, criteri, obiettivi.

Soprattutto, si sarebbe persa l'occasione di una qualificazione nazionale dell'intero sistema agroalimentare.

Altra osservazione, più generale, è: di quale qualità parliamo? Quali sono le dimensioni e le prospettive?

Il tema della qualità ha assunto, nel recente passato, elementi equivoci, con posizioni miopi, specie quando si è sostenuto che l'unica prospettiva per l'agricoltura italiana fosse rappresentata dalle produzioni di qualità.

Va, in proposito, ricordato un recente studio di Nomisma nel quale, delineando i tratti del nostro sistema agricolo, pur immaginando la più ampia crescita possibile per le produzioni definibili "di qualità", giustamente non si assegnava ad esse uno spazio superiore al 35-40% sul totale della produzione nazionale; percentuale raggiungibile solo nel medio/lungo periodo.

Nessun dubbio sul fatto che occorra impegnarsi per la promozione dei prodotti tipici, la difesa dell'origine nazionale del prodotto, l'affermazione dei consorzi di tutela, la diffusione delle certificazioni di processo e di prodotto.

Tuttavia, occorre riconoscere che la parte prevalente dell'agricoltura italiana potrebbe non ricavare, da quest'impegno, alcun beneficio, se non si sarà capaci di affermare un'immagine di "qualità globale" del sistema agroalimentare italiano.

Bisogna infine prestare attenzione, non solo alla collocazione dell'Autorità Europea per la Sicurezza degli Alimenti, per la quale si sottolinea la validità della scelta strategica operata con la candidatura di Parma, ma anche all'interfaccia nazionale. Pur nutrendo la massima fiducia nelle istituzioni oggi coinvolte, si ha l'impressione che non si sia ancora colto l'aspetto essenziale: la necessità di uno stretto coordinamento e di una chiara suddivisione dei compiti, fra tutti i soggetti.

5. PROSPETTIVE DELLA PAC

Entro pochi anni, in ambito europeo, verranno assunte decisioni di grande rilevanza per il futuro della politica agricola comune.

Per la fine del 2002, è prevista la conclusione del “Millennium Round”, e sempre in quest’anno, verrà effettuato il riesame delle decisioni assunte con Agenda 2000, relativamente ad alcune organizzazioni comuni di mercato ed alle prospettive finanziarie dell’Unione Europea.

Sta poi per entrare nel vivo il negoziato per l’adesione dei PECO, con la possibilità che alcuni tra questi diventino Stati membri già nel 2003-2004. In quest’ottica, il riesame della PAC rischia di diventare una nuova ed incisiva riforma, condizionata dalle prospettive finanziarie.

Questo riesame partirà nel prossimo mese di giugno e riguarderà i seminativi (con seri rischi per il silo-mais), le carni bovine (con la possibile messa in discussione dell’attuale regime dei premi). Si parlerà anche delle modalità con cui rafforzare la dotazione finanziaria dei programmi di sviluppo rurale (modulazione e degressività).

Un’altra sottolineatura importante da fare riguarda le quote latte. L’attuale normativa comunitaria, varata con Agenda 2000, prevede che le quote resteranno in vigore sino al 2008.

Quindi, tutto lascia prevedere che le regole comunitarie per il settore lattiero-caseario resteranno invariate. Il problema resta di natura interna. Vale a dire, riportare chiarezza e legalità nel sistema, con una riforma della legge 468, che preveda pure soluzioni sostenibili per il pregresso, ma con la rigorosa salvaguardia dei diritti di chi ha rispettato le regole.

A parte i grandi temi della riforma di medio termine, alcuni recenti avvenimenti in ambito comunitario destano serie perplessità. Ci si riferisce alla possibile sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, che potrebbe legittimare il taglio del prosciutto o la grattugia dei formaggi DOP fuori dai luoghi di produzione (il rischio di frodi è evidente).

Un’altra critica, poi, va indirizzata alla Commissione Europea per la recente riduzione delle restituzioni per l’export dei nostri formaggi tipici.

Una vera e propria contraddizione, rispetto all’obiettivo della valorizzazione della qualità. E dà ancora più fastidio il fatto che il taglio per i nostri formaggi tipici sia stato contestuale all’aumento delle restituzioni al burro e alla polvere di latte.

Ma il sistema delle restituzioni non può esser liquidato a cuor leggero. Esso consente ai prezzi comunitari di restare al di sopra delle quotazioni mondiali.

Senza restituzioni, ad esempio, sarebbe difficile mantenere in vita il sistema delle quote per lo zucchero.

Proseguendo nella rassegna delle scadenze internazionali, un cenno può esser fatto al nuovo “Farm Bill” americano. È stata ribaltata la filosofia della precedente legislazione del 1996.

Aumenterà la spesa agricola (+70 per cento) e verrà superato il disaccoppiamento tra sostegno e prodotto. Gli agricoltori americani, infatti, potranno contare su aiuti crescenti, in presenza di andamenti negativi delle quotazioni di mercato.

5.1 *Il Millennium Round*

Le finalità del negoziato sono già state fissate: una nuova fase di progressiva e sostanziale liberalizzazione degli scambi. Restano da definire modalità e tempi. L'Italia sta puntando:

- all’istituzione di un registro multilaterale per la tutela dei prodotti a denominazione d’origine. Ciò allo scopo di eliminare contraffazioni o imitazioni che danneggino le nostre produzioni di alta qualità;
- ad una condizione più favorevole per i prodotti mediterranei. In sostanza, le eventuali riduzioni dei sostegni e delle tariffe dovranno riguardare le produzioni che godono di una maggiore protezione;
- al riconoscimento della “multifunzionalità” dell’agricoltura, per la valorizzazione del ruolo che il settore svolge in termini ambientali e di gestione del territorio;
- alla conservazione del “modello agricolo europeo”, che assomma agli aspetti economici, quelli relativi alle specificità ed alle tradizioni alimentari;
- a stabilire la legittimità delle compensazioni a favore degli allevatori europei, conseguenti alle decisioni assunte dall’Unione Europea per il benessere degli animali;
- al definitivo riconoscimento dei pagamenti diretti agli agricoltori nella Comunità.

5.2 *L'adesione dei PECO*

È fissata a partire dal 2004. Per la PAC, secondo le proposte negoziali della Commissione, è previsto che i pagamenti diretti nei nuovi partner partano da un livello del 25 per cento rispetto a quelli concessi nei quindici attuali Stati membri, per salire al 100 per cento nel 2013.

La Commissione europea è stata troppo generosa, anche perché i prezzi agricoli aumenteranno nei Paesi neo-aderenti. Bisogna poi porre attenzione agli equilibri di mercato (la Polonia chiede 13 milioni di tonnellate di quote latte). Nessuna deroga sarebbe invece prevista per l'applicazione delle norme relative alla sicurezza alimentare.

Il nuovo allargamento dell'Unione Europea non ha precedenti per dimensioni ed intensità dei problemi aperti.

L'adesione dei PECO riguarda 160 milioni di persone, con un potere d'acquisto pari ad un terzo di quello dei quindici. La superficie agricola aumenterà del 50 per cento. Gli occupati in agricoltura del 100 per cento. Occorre trovare soluzioni adeguate in materia di equilibrio dei mercati e di prospettive finanziarie. Pertanto:

- non debbono essere fissate, aprioristicamente, date per le adesioni dei singoli Paesi candidati;
- l'adesione dei PECO impone l'aumento delle risorse proprie del bilancio comunitario, anche per non penalizzare gli attuali Stati membri nelle dotazioni per i fondi socio-strutturali;
- le prospettive finanziarie fissate in Agenda 2000 non consentono di assegnare ai nuovi Stati membri pagamenti diretti. La questione, quindi, dovrà essere affrontata nella definizione delle prossime prospettive finanziarie (periodo 2006-2012).

Dovrà essere verificato con cura l'adeguamento dei Paesi candidati alla legislazione dell'Unione Europea in materia ambientale, di sicurezza del lavoro ecc.

6. IL RUOLO ISTITUZIONALE

La riforma costituzionale, varata con la legge n. 3/01, costituisce lo sviluppo di un ampio riassetto delle autonomie locali, avviato con le leggi Bassanini (nn. 59 e 127 del 1997), mirate a trasferire alle

Regioni e agli enti locali tutte le materie non riservate espressamente allo Stato, e a snellire nel contempo l'azione amministrativa, semplificando le relative procedure di decisione e di controllo.

In particolare, in base al principio di sussidiarietà, di derivazione comunitaria, la generalità delle funzioni e dei compiti amministrativi è stata attribuita ai Comuni. Allo Stato rimangono solo le materie escluse dalla devoluzione. Inoltre, alle Regioni e agli enti locali viene assegnata una quota delle risorse erariali per la copertura degli oneri aggiuntivi.

Tuttavia, la riforma in questione è stata considerata da alcuni come una forma di surrogato di un modello compiutamente federalista, ovvero un intervento parziale e frammentario, teso alla graduale attuazione di un più ampio e organico disegno riformatore.

In ogni caso occorrerà, attraverso un leale confronto politico tra lo Stato e le autonomie locali, dotare la riforma del necessario corredo normativo di attuazione, da cui dipenderà l'affermarsi o meno nel nostro Paese di un sano sistema regionalista.

In materia agricola, già il d.p.r. 616/77 aveva provveduto a decentrare, trasferendo localmente funzioni amministrative dello Stato. Con la riforma Bassanini tutte le funzioni e compiti amministrativi nel settore agricolo furono conferite alle Regioni (d. lgs. 143/97), riservando al Ministero compiti di indirizzo e coordinamento nazionale in determinate materie.

Ciò in un quadro costituzionale che considerava l'agricoltura, in base all'art. 117 Cost., oggetto di potestà legislativa concorrente.

Con la riforma di tale art. 117, l'agricoltura rientra – in quanto materia “innominata” – nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni, che diventano titolari di potestà primaria soggetta ai soli e stessi limiti della legislazione statale. Ne deriva un rafforzamento del ruolo delle Regioni, liberate peraltro dai controlli statali sui propri atti legislativi e amministrativi, con conseguente necessità di rivedere e aggiornare le norme statali e regionali recanti discrasie o disarmonie con il nuovo dettato costituzionale.

Inoltre, va aggiunto che per l'agricoltura assume particolare rilievo il nuovo art. 117, laddove consente alle Regioni, nelle materie di loro competenza, di partecipare alla formazione e attuazione degli atti comunitari e internazionali.

Tuttavia, va anche rilevato che non mancano possibili interfe-

renze con settori contigui a quello agricolo, di competenza statale o concorrente (ambiente, ecosistema, casse rurali e credito, concorrenza, alimentazione, governo del territorio), che possono attrarre la materia agricola nell'orbita di competenza statale, sia esclusiva che concorrente.

Pertanto, occorrerà pervenire a un soddisfacente livello di equilibrio istituzionale per garantire uno sviluppo coerente del sistema agricoltura ed evitare il rischio di continui conflitti tra Stato e Regioni.

In questa direzione emergono segnali contraddittori: da un lato, alcune Regioni, fra cui proprio la Toscana, hanno sollevato di fronte alla Corte Costituzionale eccezioni di incostituzionalità, in riferimento ad alcuni articoli della legge finanziaria 2002, ritenuti lesivi del nuovo quadro delle competenze.

Per altro verso, il Ministro Alemanno e gli Assessori regionali all'Agricoltura, hanno raggiunto un'intesa per costituire una sorta di "cabina di regia congiunta", che accompagni sulla base del nuovo quadro istituzionale, la gestione delle principali questioni, sia di ordine interno, che internazionale. Tale intesa è stata già formalizzata con una norma inserita nel nuovo d.d.l. per l'orientamento e la modernizzazione.

Insomma, non c'è dubbio che la riforma costituzionale, pur rispondendo a esigenze diffuse e largamente condivise, necessiterà di una gestione particolarmente attenta e scevra da posizioni preconcette.

ADRIANO DI PIETRO*

INCONGRUITÀ DEL SISTEMA FISCALE ATTUALE

I. ATTUALITÀ DEL REGIME DEI REDDITI AGRARI NELL'IRPEF E SEMPLIFICAZIONE DELL'ACCERTAMENTO DELL'IMPONIBILE

Il criterio catastale ha percorso indenne l'intera evoluzione nazionale del sistema impositivo delle imposte sui redditi. È rimasto indifferente alle modifiche che questo ha subito nella stessa storia dell'imposizione reddituale. Aveva ispirato l'originario regime d'imposizione reale che, fondato sulle imposte sul reddito dominicale, agrario e dei fabbricati, è stato in vigore fino alla riforma degli anni Settanta. Si è ben integrato con l'imposizione personale sul reddito che pur ha costituito il più importante, e forse radicale, cambiamento dell'ordinamento tributario degli ultimi anni. Non viene toccato dall'innovativa proposta di riforma tributaria che, presentata dall'attuale Governo, è già stata approvata dalla Camera in questi ultimi giorni.

Segno evidente di una vitalità del criterio catastale che conferma, intatta, le ragioni dell'antico successo teresiano, nonostante l'attuale assetto economico sia ben lontano da quello che ne aveva segnato l'affermazione quando, con l'Unità d'Italia, si decise di preferire il catasto del Lombardo-veneto agli altri, che pur caratterizzavano l'esperienza impositiva degli Stati preunitari.

L'affermazione ininterrotta e consolidata delle rendite conferma anche l'attualità dei motivi ispiratori che tradizionalmente avevano giustificato l'adozione del sistema catastale ed i relativi

* *Università degli Studi di Bologna*

criteri. Quello della semplificazione appare di certo determinante e di maggiore attualità. Risulta adeguato ad un modello d'attuazione dell'irpef fondato, in via esclusiva, sulla piena responsabilità del contribuente nella liquidazione dell'imposta, che di conseguenza esclude l'intervento dell'amministrazione in questa fase. Può essere considerato coerente con la piena affermazione degli obiettivi d'efficacia, efficienza ed economicità che ispirano attualmente l'azione amministrativa e quindi anche quella di controllo e di relativo accertamento dei redditi. Appare condivisa l'esigenza di evitare di introdurre nella disciplina sostanziale soluzioni che possano a loro volta alimentare controversie. Resta coerente con la progressiva affermazione di metodi di accertamento fondati su medie e con efficacia normativa che riguardino attività imprenditoriali anche se non perfettamente assimilabili agli studi di settore. In definitiva garantisce la corrispondenza tra statuto civilistico dell'imprenditore agricolo, alieno ad obblighi di contabilità, e criterio di determinazione del reddito che, utilizzando le medie, prescinde, in linea generale, dal risultato effettivo dell'attività agricola.

L'altro profilo che tradizionalmente si accompagna alle scelte catastali, quello dell'incentivazione, non appare nè determinante, nè sistematicamente coerente oltre ad essere discutibile dal punto di vista giuridico in ragione della difficoltà di qualificarne ragione e natura agevolative. La sua efficacia dipende dalla possibilità di conciliare la profonda trasformazione economica del settore agricolo con il livello medio dei redditi cui è tradizionalmente ispirata, l'operatività settoriale delle rendite e la loro eventuale inadeguatezza economica con il divieto comunitario degli aiuti di Stato operante anche nel settore fiscale e, per quel che qui interessa, anche per quello dell'imposizione sui redditi.

Rimane d'altra parte inadeguata la scelta del criterio catastale come forma d'incentivazione economica per il settore agricolo ad assicurare il pieno rispetto dell'eguaglianza e con esso della giustizia fiscale. Ciò in ragione anche dell'importanza crescente assunta da tali valori con l'affermarsi della Costituzione e con l'adozione dell'imposizione personale accompagnata da aliquote progressive. Le rendite catastali in funzione incentivante finiscono con l'incidere sulla misura del reddito complessivo, influenzato, per i reddi-

ti catastali, da una misura media ordinaria. La funzione incentivante da sola determinerebbe così un regime diverso da quello del reddito effettivo che coinvolgerebbe gli altri redditi d'attività come quelli professionali e d'impresa. In conclusione inciderebbe sulla misura dell'imposta progressiva e quindi sulla ripartizione dei carichi pubblici

L'affermazione ed il successo attuale delle rendite catastali riposano quindi soprattutto sulla garanzia di semplificazione. Questa esclude da un lato strumenti di tenuta della contabilità, anche, se pur non sempre, in coerenza con la previsione civilistica, e dall'altro conflitti interpretativi ed applicativi con l'amministrazione che riguardino la quantificazione del reddito imponibile delle attività agricole. I criteri su cui si fonda devono garantire la piena corrispondenza con il livello medio dei redditi per escludere il dubbio che, per l'inadeguatezza delle rendite, prevalga una sostanziale forma di agevolazione fiscale per l'intero settore dell'attività agricola. In tal senso condivisibile e necessaria la scelta di procedere, in periodo di piena attuazione della riforma tributaria, alla revisione degli estimi. Utile la competenza comunale per assicurare, con un preciso controllo territoriale, efficacia alla finalità di semplificazione fondata a sua volta su di un'adeguata verifica dei terreni beneficiari in coerenza con i redditi medi. Opportuna, in conclusione, la ridefinizione del novero delle attività agricole previste dall'art. 29 del testo unico delle imposte sui redditi, anche alla luce della profonda innovazione apportata all'art. 2135 ed alla relativa figura di imprenditore agricolo.

Grazie a queste emerge una figura d'imprenditore agricolo con caratteri sicuramente originali rispetto a quelli che tradizionalmente qualificano le attività produttive di reddito agrario. Difficile infatti riconoscere anche nel campo tributario per sole esigenze di coerenza con la disciplina civilistica la progressiva autonomia dal terreno e delle fasi che caratterizzano il ciclo biologico, la funzione dell'attività agricola senza curarsi né del collegamento con il terreno né del carattere compiuto delle attività tradizionalmente considerate come agricole, anche in quanto hanno sempre costituito il necessario ed oggettivo supporto al computo degli elementi utili a quantificare i redditi medi che caratterizzano le rendite catastali.

2. L'EFFICACIA DEL REGIME DEI REDDITI AGRARI E LE RAGIONI DELLA RELATIVA OPERATIVITÀ

2.1 I caratteri dell'attività agricola cui attribuire il regime catastale. Il permanere dei profili originali rispetto all'impresa commerciale e la loro inadeguatezza nel seguire l'evoluzione dell'impresa agraria

Appare indubbia e condivisibile l'esigenza di aggiornare ai fini civilistici il novero delle attività che rientrano nell'ambito agricolo. Accettabile e perseguibile la necessità di adeguare la qualifica giuridica ed il relativo regime civilistico dell'imprenditore agricolo all'evoluzione delle tecniche agricole ai settori d'intervento territoriale ed al ruolo che il settore agricolo assume nell'economia nazionale.

In definitiva, la riforma integrale dell'art. 2135, proprio per l'ampiezza che la caratterizza e per l'elasticità delle formulazioni, dovrebbe riflettere la rapida evoluzione che ha caratterizzato i più recenti sviluppi dell'economia agricola anche se, nel contempo, non compendia, in una visione unitaria, la pluralità degli interventi normativi affidati alla legislazione speciale in specifici settori o individuate attività. Non riesce ad offrire infine un modello unitario di impresa agricola, indispensabile ad evitare soluzioni normative centrifughe anche in considerazione dell'innovativa competenza esclusiva delle regioni in materia di agricoltura.

Tale più ampio approccio civilistico potrà misurare in futuro la distanza con le scelte tributarie, ancorate ad una precisa distinzione categoriale, affidate ad un'articolazione tra attività, differenziate secondo precisi caratteri, avare di ogni prospettazione ampia o generale o finalistica che caratterizza invece la scelta civilistica attuale. Distanza che gli interventi successivamente compiuti sulle attività produttive di reddito agrario, per comprendere funghicoltura e coltivazione in serre o per quantificare l'attività di allevamento degli animali, non hanno certo colmato rispetto all'innovativa previsione dell'art. 2135.

Difficile immaginare che sul piano fiscale possa essere recepita l'ampia formulazione adottata sul piano civilistico. Quando dall'adozione di un regime fiscale dipende anche la misura del prelievo, prevale, evidentemente, nella tradizione dell'imposizione dei redditi agrari, la preoccupazione di utilizzare categorie specifiche, sufficientemente definite, in grado di assicurare la necessaria coerenza tra gli

elementi effettivi da far utilizzare per il computo e la misura del prelievo e con esse la certezza impositiva anche il relativo gettito.

Certo che già la progressiva integrazione del novero delle attività cui applicare il regime catastale ha evidentemente posto il problema di adeguare le tariffe d'estimo ad attività il cui carattere innovativo rendeva difficile ricostruire in maniera tradizionale gli elementi qualificanti il reddito agrario. Ancora più difficile contemperare il regime catastale con quei caratteri che innovativamente oggi caratterizzano l'attività d'impresa agricola. Difficoltà che coinvolgendo il profilo tecnico del computo delle tariffe d'estimo finisce poi con l'esaltare il rilievo sostanziale che tale profilo assume. Dal suo coerente e fondato utilizzo dipendeva e dipende la piena efficacia del carattere medio delle rendite catastali, la corrispondenza con elementi economicamente valutabili per un intero territorio, considerabili in riferimento sia al terreno sia ai risultati finali e non parziali dell'attività. In definitiva, la giustificazione stessa di un regime fondato sulla medietà rispetto al regime imprenditoriale affidato all'effettività dei redditi e con esse la piena efficacia della semplificazione. In conclusione, la giustizia stessa di un regime così evidentemente diverso da quello delle altre categorie di reddito.

Difficoltà che il solo mutamento di competenza con il ruolo centrale del comune non è in grado di assicurare. Non si tratta, infatti, tanto di verificare la localizzazione e l'utilizzo dei terreni, pur importanti, quanto di quantificare i relativi redditi quando non sempre è possibile individuare le attività perché disarticolate nelle fasi del ciclo biologico o quando queste non hanno un collegamento diretto con il terreno cui riferire gli elementi utili per quantificare il reddito, né verificare l'effettivo svolgimento delle attività che la nuova formula dell'art. 2135 definisce di valorizzazione e di commercializzazione.

A tali difficoltà si aggiungerebbero poi quelle della quantificazione, in relazione sia ai vari componenti da utilizzare nella determinazione catastale, sia alla diversificazione territoriale delle attività, sia al diverso peso che le attività più evolute possono avere in alcuni o in altri territori o al nord invece che al sud dell'Italia.

Le differenze a marcare la distanza tra il profilo civilistico ed il regime tributario non sono solo settoriali quanto sistematiche e funzionali. Non si discute se prendere atto che, anche ai fini civilistici, sono gli animali e non il solo bestiame oggetto dell'allevamento co-

me già aveva fatto il legislatore fiscale fin dalla riforma degli anni Settanta. Non si tratta solo di far rientrare nel regime di reddito agrario quell'agriturismo che il nuovo art. 2135 comprende nell'ambito dell'impresa agricola, riscattandolo dal limbo fiscale nel quale si trova attualmente, con un regime d'impresa forfetariamente determinato.

Si tratta invece di conciliare il reddito agrario da sempre previsto in riferimento ad attività compiute con quelle fasi del ciclo biologico ampiamente riferito non solo al terreno, ma al bosco, all'acqua che in maniera originale connotano il nuovo imprenditore agricolo. Si tratta di rendere compatibili le rendite con attività che astraggano da quel terreno che da sempre è stato posto a fondamento del reddito fondiario, nella duplice articolazione di reddito agrario e dominicale e con esso quelle attività di itticoltura ed acquacultura che sono espressamente annoverate dall'art. 2135. Più agevole accettare di applicare il regime catastale ad un novero più ampio di attività ausiliarie quale quello che si trae dall'art. 2135. Probabilmente compatibile anche un indirizzo finalistico quale quello che connota in maniera originale la nuova figura d'imprenditore agricolo.

Sono quindi le difficoltà sistematiche a costituire il maggiore ostacolo ad un automatico adeguamento del reddito agrario all'imprenditore agricolo, così come attualmente qualificato. Difficoltà sistematiche perché riguardano la stessa determinazione delle rendite catastali, i caratteri fondamentali del reddito agrario e con essi la funzione di semplificazione che ad esse si accompagna ed in ultima analisi anche quelli di giustizia fiscale che vanno sempre salvaguardate nella prospettiva di un'imposizione personale e progressiva qual è ancora l'irpef.

In tale prospettiva non pare quindi completamente da riconoscere l'esigenza che facendo corrispondere il regime fiscale con lo status civile si garantirebbero invece più e meglio le esigenze di semplificazione nella determinazione del reddito imponibile cui è collegato poi il reddito agrario. La giustificata aspirazione ad adeguare la misura del prelievo alla logica evoluzione degli standard giuridici dell'attività agricola incontra evidentemente un limite nei caratteri propri della categoria di reddito interessata. Di conseguenza, non il riconoscimento automatico, non la completa corrispondenza del reddito agrario con l'impresa agricola sarebbero le necessarie garanzie di obiettivi di giustizia sostanziale se non considerassero anche l'efficacia e la fondatezza dei criteri catastali. Il rischio di divaricare,

in nome dell'autonomia del reddito agrario, il regime fiscale dallo status civile rispetto all'impresa agricola è sicuramente reale, non però ingiustificato rispetto alle conseguenze che provocherebbe adottare per il reddito agrario criteri che mal si adatterebbero a quelli su cui tradizionalmente si fondano le esigenze di semplificazione e non di incentivazione ed in definitiva di giustizia sostanziale.

In sostanza, il timore che si possa creare una sorta di corto circuito in cui la ricerca giustificata di un modello imprenditoriale moderno ed attuale come prioritaria garanzia per continuare anche dal punto di vista fiscale a mantenere la differenza tra reddito agrario e reddito d'impresa, renda sempre più difficile quantificare gli elementi da prendere a base per il calcolo del reddito relativo alle varie attività e, successivamente, diversificare in maniera adeguata i risultati delle attività ed infine una media la cui quantificazione risulti poi la somma delle difficoltà incontrate in precedenza.

In definitiva, più si adegua e si diversifica il modello imprenditoriale, più è necessaria la garanzia che il reddito medio imponibile sia adeguato, più si rischia di vanificare questo risultato per la difficoltà di quantificazione sia dei redditi, sia del loro carattere ordinario e continuativo.

L'ampia previsione che caratterizza la scelta civilistica ed alcuni relativi caratteri che ne segnalano l'originalità, come le fasi biologiche ed anche il distacco dal terreno, concorrono a creare uno statuto imprenditoriale la cui ampiezza e disarticolazione sono funzionali ad una tutela giuridica tanto più ampia e disarticolata quanto necessaria per seguire la naturale evoluzione delle tipologie di attività e delle relative tecniche di organizzazione e di svolgimento. Il prezzo in sede civilistica però non è solo quello di un frammentazione che consegua al pur parziale abbandono delle categorie che tradizionalmente qualificavano, differenziandole, le attività agricole coerenti con lo statuto dell'imprenditore agricolo, ma anche quello di riaprire un confronto con le scelte tributarie dalle quali dipende il destino del regime dei redditi dell'imprenditore individuale, dal momento che è già segnato in senso commerciale quello delle società.

In prospettiva però sarà il destino delle categorie che, fino alla modifica dell'art. 2135, aveva costituito un terreno comune tra il regime civile e quello fiscale ad essere messo in discussione. È op-

portuno quindi riflettere se, anche nell'ambito delle imposte sui redditi l'adeguamento fiscale di attività e tecniche continui ad essere affidato all'interpretazione delle categorie esistenti, utilizzando gli elementi normativi offerti dalle stesse com'è accaduto fino ad ora. Ciò non significa però acquisire automaticamente ed integralmente l'innovazione civilistica ed, in particolare, gli aspetti originali delle funzioni e della valorizzazione del terreno e dei cicli biologici. I limiti delle categorie tributariamente riconosciute sono risultati evidenti nel momento in cui si è dovuto integrarne la previsione con nuove tipologie di attività, com'è accaduto per funghicoltura, coltivazione in serre ed agriturismo. Si accentua però il pericolo di aumentare la distanza tra tutela civilistica e regime fiscale come diretta conseguenza della modifica dell'art. 2135. Si apre così un confronto dal quale dipende il futuro regime fiscale delle più innovative attività agricole o dell'evoluzione di quelle tradizionali, del quale è difficile prevedere gli esiti precisi e definiti in una solitaria visione del reddito agrario. Permangono, infatti, le esigenze, anche nell'ambito fiscale, di acquisire una più rapida tempestiva capacità di adeguare il permanere del regime di reddito catastale all'evoluzione delle attività e delle tecniche. Rendere l'applicazione o meno del regime catastale più autonomo di quanto non avvenga fino ad ora dalle scelte legislative. Evitare anche che tali scelte possano essere o tardive o parziali o addirittura differenziate quando le Regioni assumeranno quella responsabilità esclusiva in materia agricola che la riforma del titolo quinto della costituzione loro affida. Giustificare, in una visione di sistema, una precisa e sicura correlazione del regime dell'imposizione sui redditi con quello iva che, facendo riferimento espressamente all'imprenditore agricolo di cui all'art. 2135, ha già stabilmente recepito nell'ordinamento tributario tale innovazione civilistica. Evitare che l'attuale distanza creata tra regime civile e fiscale con l'adozione dell'art. 2135 possa provocare differenze applicative non facilmente giustificabili; possa indurre ad obblighi contabili e di bilancio, con un aggravio applicativo; possa provocare un costo attuativo ed un rischio sanzionatorio ed accertativo, come diretta conseguenza del regime del reddito d'impresa, per soggetti che ne sarebbero invece esclusi grazie proprio all'ampiezza della previsione civilistica. La semplificazione è, infatti, affidata al reddito catastale e non potrebbe, senza giustificazione, esse-

re invece spezzata e disarticolata tra soggetti che ne possano o meno beneficiare, pur continuando a mantenere il loro status di imprenditori agricoli.

L'equilibrio prospettabile tra evoluzione delle attività, mutamento dello status imprenditoriale e rispetto dei parametri del reddito fondiario richiederebbe che, lungi da offrire un automatico adeguamento del regime agrario, si assumessero quelle modifiche con esso compatibili. Un intervento potrebbe modificare l'attuale settorializzazione del comparto delle attività agricole acquisendo anche parametri dell'art. 2135. Più precisamente, sia quello di arricchire con un criterio della funzione, l'attività agricola, sempre salvaguardando il rapporto con il terreno; sia quello di considerare il ciclo biologico come parametro per qualificare l'attività e non per attribuire rilievo autonomo alle fasi; sia quello di ampliare il novero delle attività ausiliarie; sia quello di ricondurre l'attività di agriturismo tra quelle produttive di reddito agrario, dal momento che sarebbe pur sempre fattibile una traduzione in termini quantitativi. Il regime fiscale rimarrebbe invece indifferente ad alcuni parametri innovativi della disciplina civile, quali la scelta generica delle funzioni, il riconoscimento autonomo delle fasi, l'autonomia dal terreno. Si tratterebbe in questo caso non di una compiaciuta incoerenza, ma di un rifiuto reso necessario per salvaguardare i caratteri stessi del reddito agrario e con essi la funzione di semplificazione che ancor oggi si riconosce alle rendite catastali.

2.2 Le dimensioni dell'impresa. Dall'attuale irrilevanza delle dimensioni dell'impresa agraria ad una possibile distinzione di regime delle piccole imprese (rendite catastali) e delle grandi imprese (redditi effettivi). Applicare anche ai redditi delle imprese agricole la logica dell'impresa commerciale che distingue i regimi tra imprese minime (criteri forfetari di determinazione del reddito), piccole e medie (criteri semplificati di determinazione del reddito), grandi (criteri contabili per la determinazione del reddito effettivo)

L'evoluzione del regime del reddito d'impresa ha certamente ridotto le differenze nei criteri di quantificazione con il reddito agrario. Difficile quindi oggi continuare ad affermare una contrapposizione radi-

cale tra reddito effettivo, o meglio reddito collegato alla contabilità, come connotato del reddito d'impresa, e reddito medio ordinario che tradizionalmente caratterizza il reddito agrario. Complice la progressiva disarticolazione del regime di imponibilità in ragione della dimensione dell'impresa commerciale. Evidenti le ispirazioni di semplificazione, per evitare che la piena affermazione del modello impositivo richiedesse a soggetti, pur caratterizzati da natura commerciale, ma deboli per la posizione di mercato e per l'assetto organizzativo, oneri applicativi non proporzionati alle loro caratteristiche.

Si è affermata in questi anni di attuazione della riforma tributaria una logica che si potrebbe definire di sistema. Quella di sottrarre il calcolo del reddito d'impresa ad un criterio generale ed indifferenziato per forme e dimensioni, che ha comportato una quantificazione secondo regole specifiche, in collegamento con quelle contabili. Si è introdotto invece quello che si potrebbe definire un bilanciamento normativo tra ricerca del risultato imponibile effettivo da un lato e complessità formali per il controllo dello stesso dall'altro. Bilanciamento che, affidato al legislatore, ha prodotto soluzioni variabili in riferimento alle dimensioni delle imprese marginali ed ai criteri di quantificazione. Sono cambiate certo nel tempo le dimensioni delle imprese marginali e di quelle ammesse ad una quantificazione semplificata del reddito d'impresa. Sono cambiate nel tempo le dimensioni delle imprese marginali e di quelle ammesse al regime semplificato e, con esse, percentuali di imponibilità e criteri di forfetizzazione. Si è confermata però, con il passare del tempo, tanto da essere riconosciuta ormai come consolidata, la fiducia che la generale ed indifferenziata applicazione del principio generale del reddito d'impresa potesse confliggere con esigenze di speditezza applicativa, finendo con l'influire sulla stessa efficacia che l'aveva ispirata. Di qui la piena fiducia che, solo grazie al bilanciamento normativo tra effettività dei risultati e complessità contabile, quell'obiettivo potesse essere conseguito.

I regimi relativi alle imprese marginali o alle piccole imprese non possono essere quindi considerati come corrispondenti a scelte agevolative o derogatorie. Il rilievo esclusivo attribuito alla dimensione dell'impresa e non alle tipologie di attività, conferma la fiducia nel bilanciamento e, nel contempo, afferma, dal punto di vista quantitativo, l'importanza di criteri semplificati o forfetari che devono ispirare le scelte dei relativi regimi.

Viene progressivamente meno la distinzione tradizionale tra redditi d'impresa agricola e commerciale fondata appunto sulla contrapposizione tra redditi medi e redditi effettivi e contabili. In ragione della dimensione e non dell'attività, le imprese che, superando i criteri previsti per l'attività agricola, devono abbandonare il regime del reddito catastale possono, in ragione delle loro dimensioni, avvalersi dei criteri tipici dei regimi marginali o semplificati.

Permane d'altra parte, per i redditi di allevamento che eccedono i parametri, l'applicazione di un regime che, pur nell'ambito del reddito d'impresa, continua ad esaltare la medietà, senza sottoporre l'imponibile al criterio di effettività, tipico dei redditi d'impresa commerciale. Si ha così la riprova del rilievo che nel passaggio dal reddito agrario al reddito d'impresa viene attribuito un rilievo specifico all'attività di allevamento. Viene però anche offerta la possibilità di farne beneficiare tutti gli imprenditori commerciali di attività agricole quale che sia la loro dimensione.

A ciò si aggiunga il rilievo, indirettamente sostanziale, da attribuire a quegli studi di settore la cui importanza è destinata a crescere in futuro e che caratterizzano l'attività accertativa del reddito d'impresa individuale. I criteri medi vengono, infatti, utilizzati per legittimare o meno l'azione accertativa dell'Agenzia delle Entrate e, nel contempo, per fondarne l'azione di rettifica. Il loro carattere di presunzione legale ed i limiti introdotti alla prova contraria non consentono però all'imprenditore di dimostrare in piena libertà il carattere marginale della propria attività rispetto ai risultati di settore. Di conseguenza il pericolo che possano sostituire progressivamente gli esiti dichiarativi del reddito d'impresa individuale.

In conclusione, si deve riconoscere che in questi anni di attuazione della riforma tributaria si è affermata una logica di sistema che ha sostanzialmente alimentato uno sviluppo parallelo dei criteri di determinazione del reddito d'impresa. Accanto, infatti, a quello sul reddito effettivo, collegato alla contabilità, se ne è stabilmente affermato un altro quello di criteri forfetari o semplificati. In tal modo è stata messa fortemente in discussione la differenza quantitativa tra redditi agrari e redditi d'impresa. Il criterio di medietà non è stato più riservato ai soli redditi agrari, anche se permangono differenze in ordine ai criteri quantitativi ed a profili settoriali e non dimensionali, pur con la correzione dei redditi di allevamento.

Di qui quindi la piena possibilità di un confronto tra le due categorie di redditi e tra i relativi criteri di determinazione, così il reddito catastale viene riscattato da ogni dubbio o perplessità agevolativi. Può essere considerato pienamente conferente con il principio di capacità contributiva affidata ad un bilanciamento normativo compiuto tra complessità gestionale ed effettività dei risultati.

Tale soluzione è confermata a sua volta da un carattere opzionale riconosciuto ai regimi medi del reddito d'impresa da un lato e dall'altro dalla profonda trasformazione che la determinazione del reddito d'impresa incontrerà con l'attuazione della riforma tributaria dall'altro. Questa prevede il completo distacco dai criteri contabili, anche se non indica quali parametri di carattere fiscale verranno adottati. Inoltre, grazie alla modifica dell'art. 2135, aumentato il novero degli operatori non obbligati alle scritture contabili e quindi un riconoscimento eventuale dell'obbligo solo fiscale degli stessi e dovrà essere valutato nel bilanciamento tra redditi e criteri formali per la determinazione.

2.3 Le forme d'impresa. La prevalenza della forma societaria commerciale sui criteri di determinazione media del reddito delle imprese agrarie. Equiparazione del regime fiscale delle società commerciali indipendentemente dall'oggetto agricolo o commerciale

La scelta della forma d'impresa mantiene, in trent'anni di esperienza applicativa della riforma, importanza discriminante per i regimi fiscali da applicare alle attività, pur indiscutibilmente considerate come agricole. Come conseguenza della prevalenza della forma d'impresa sull'oggetto dell'attività – che aveva caratterizzato in maniera originale le scelte riformatrici fin dall'originario decreto delegato – la stessa attività agricola viene soggetta a regimi radicalmente diversi a seconda che sia imputabile ad un imprenditore individuale o ad una società commerciale.

Il principio generale affermato nell'art. 9 del testo unico impone, infatti, alle società commerciali il regime dei redditi d'impresa senza alcuna possibilità di scelta. I risultati della gestione sono così calcolati in coerenza con l'utile di esercizio. Questi rappresentano la naturale conseguenza degli obblighi contabili cui dallo stesso

codice civile le società commerciali sono sottoposte, senza alcuna distinzione per l'oggetto della loro attività. Si afferma così una distanza tra gli imponibili di una stessa attività o, addirittura, tra gli stessi esiti economici – se si considera la varietà delle componenti positive e negative che influenzano il reddito d'impresa – che non incidono evidentemente sui redditi catastali. Differenza che potrà essere differentemente articolata – in ragione di criteri diversi di computo – ma non sarà certo eliminata anche quando si darà attuazione alla progettata riforma fiscale che prevede l'autonomia del reddito d'impresa dai risultati del bilancio. Differenza che ben si accentua in caso di esito negativo dell'attività agricola dal momento che solo le società commerciali potranno evidenziare perdite con il relativo regime di compensazione o di riporto. L'impresa individuale invece potrà beneficiare solo della non imponibilità del reddito agrario nel rispetto delle condizioni legate però ad eventi straordinari del raccolto e non ad altre difficoltà, da quelle gestionali a quelle di mercato, che abbiano influito sugli esiti negativi della gestione.

Una così evidente differenza nel calcolo dell'imponibile di una stessa attività agricola in ragione della sola forma d'impresa adottata non solo non è facilmente giustificabile sul piano dell'eguaglianza di trattamento impositivo ma rischia anche di far dipendere da obiettivi puramente fiscali la scelta delle forme d'impresa. Questa invece dovrebbe essere ispirata da una valutazione delle ragioni organizzative e funzionali all'oggetto dell'attività ed alle modalità del suo esercizio e non dal relativo regime fiscale. Condizionamento questo che il legislatore tributario ha cercato in questi anni di eliminare, con riferimento però ad una stessa attività commerciale, consentendo di differenziare il reddito d'impresa individuale nell'ambito dell'imponibile complessivo della persona fisica. Reddito d'impresa che può essere sottratto all'imponibile complessivo per essere sottoposto non alle aliquote progressive dell'imposta personale ma ad una proporzionale corrispondente a quella dell'irpeg.

Una ragione in più per giustificare la proposta di offrire in opzione la scelta di utilizzare anche per l'impresa agricola individuale il regime del reddito d'impresa. La soluzione potrebbe tra l'altro superare dubbi relativi alla disparità di trattamento in ordine sia al tipo di attività, sia alla forma assunta dall'impresa agricola.

3. DETERMINAZIONE DEL REDDITO CATASTALE NEL CONFRONTO CON IL REDDITO EFFETTIVO DELLE IMPRESE COMMERCIALI

3.1 *La misura delle componenti della rendita catastale. Rilevanza degli ammortamenti e degli interessi passivi*

Le differenze sugli imponibili: quello corrispondente al reddito agrario e l'altro relativo al reddito d'impresa, si manifestano già nel calcolo del reddito medio, quando si tratta di computare gli elementi che concorrono a formare il reddito catastale. Si accentuano quelle difficoltà già manifestate nel quantificare ricavi e spese. Anche per le integrazioni delle attività agricole cui si riferisce il reddito agrario non è facile riferire elementi di calcolo per attività che hanno caratteristiche particolari, tanto da richiedere, in ragione a tale difficoltà, soluzioni che appaiono lontane dalla realtà economica di riferimento, come accade per la funghicoltura e per la coltivazione in serre – ricondotte in maniera autoritaria senza particolare ragionevolezza alla rendita più elevata –, come accade per tutti gli allevamenti in cui il criterio è affidato ad uno degli elementi di costo del reddito agrario, cioè quel numero dei capi per ettaro che garantisce il rapporto con il terreno.

La tendenza di offrire soluzioni che non rispondono alla realtà economica di riferimento potrebbe poi essere accentuata se si decidesse di integrare ulteriormente il novero delle attività agricole per conseguire un progressivo avvicinamento con quello dell'imprenditore agricolo. Come si è sottolineato, più si amplia il novero delle attività produttive di reddito agrario più si mette in evidenza la difficoltà di adeguare ad attività d'impresa agricola criteri economici che permettano di salvaguardare la funzione della rendita catastale e la sua corrispondenza con parametri economici di riferimento.

Gli elementi in discussione non sono solo o tanto quelli relativi ai ricavi della vendita ed alle spese per l'attività, ma anche gli altri elementi negativi che pur sono presi in considerazione nelle tariffe d'estimo ma che poi finiscono con non adeguarsi all'evolversi della situazione economica ed alla risposta tributaria che viene data.

Si tratta delle quote di ammortamento che, nella logica del reddito agrario, soffrono della rigidità che è naturale e conseguente al

criterio stesso del reddito medio. Così però diminuisce l'incidenza dell'ammortamento affidato alla libertà delle scelte compiute dal reddito d'impresa e che per la sua varietà, ricorrenza ed ampiezza non potrebbe essere escluso, in nome solo di un rilievo individuale, dal computo di un reddito medio. Inoltre gli interessi passivi dal punto di vista quantitativo rappresentano una palese contraddizione in quanto non possono evidentemente corrispondere alla realtà finanziaria ed alla sua rapida evoluzione che invece ispira le scelte imprenditoriali né possono tener conto, dal punto di vista qualitativo, dell'evoluzione delle forme di finanziamento, una volta venuto meno anche il credito speciale o gli istituti di credito speciale per l'agricoltura.

Il divario viene naturalmente accentuato anche per il profilo temporale dal momento che il criterio di competenza, che caratterizza l'imputazione a periodo delle componenti del reddito d'impresa, consente di spostare componenti di reddito da un periodo all'altro, con effetti sull'imponibile che evidentemente la staticità del criterio di computo medio non è in grado di rappresentare.

3.2 Elementi del reddito delle imprese commerciali non rilevati nella rendita catastale. Quantificazione dei ricavi e valutazione del magazzino. Contributi. Accantonamenti Utilizzazione delle perdite

Il quadro già differenziato viene definitivamente diversificato in ragione di quelle componenti che influenzano in maniera determinante il reddito d'impresa e sono completamente ignorate dal reddito catastale. I due settori di maggior rilievo sono quelli delle componenti straordinarie che possono essere collegate alla circolazione dei beni strumentali, come per le plusvalenze, oppure a variazioni impreviste, come per le sopravvenienze oppure all'interesse a prevedere spese future, come per gli accantonamenti. L'altro, il magazzino, tanto più incide quanto più ampio il novero dei beni che sono oggetto della produzione, a seconda della diversificazione delle attività.

Non va inoltre dimenticato il ruolo dei contributi che sono diversificati in ragione sia della varietà degli interventi, con competenze delle Regioni e dell'Unione europea, sia delle forme di finanziamento.

Inoltre va menzionata la difficoltà di differenziare, in ragione della loro diversa finalità, i contributi in conto capitale da quelli di parte corrente. Difficoltà che è destinata ad influire sul computo del reddito agrario che può evidentemente tener conto solo di questi ultimi e non degli altri.

Infine, il rilievo delle indennità risarcitorie, fino naturalmente a pervenire a quello del risultato finale cioè della rilevanza delle perdite dell'impresa agricola.

3.3 *Esposizione ai rischi di accertamento.*

Applicabilità degli studi di settore alle imprese agricole considerate commerciali ai fini fiscali. Incertezze nell'interpretazione delle componenti del reddito d'impresa agricola e riflessi sull'accertamento contabile. Ricorso a strumenti deflativi del contenzioso quali accertamento per adesione e conciliazione giudiziale

La differenza del criterio catastale con quello del reddito d'impresa non produce effetti solo sul piano sostanziale. Anzi quella semplificazione che costituisce il principale motivo ispiratore della scelta catastale manifesta la sua migliore efficacia proprio nel delicato equilibrio tra profilo sostanziale e formale. L'intento, infatti, è sempre quello di evitare, con i criteri medi che caratterizzano il reddito agrario, che soggetti non tenuti alla contabilità, come gli imprenditori agricoli, siano non solo esposti ai criteri ordinari di determinazione del reddito effettivo – per loro stessa caratteristica complessi e contabilmente controversi –, ma anche ad un altrettanto difficile confronto dei risultati effettivi con l'Agenzia delle Entrate, con esiti incerti sul controllo e l'accertamento dei redditi delle attività agricole.

L'esigenza di semplificazione ha però in questi anni coinvolto anche i redditi delle imprese individuali, diminuendo così la tradizionale distanza tra complessità delle procedure, incertezza dei loro esiti del reddito d'impresa e certezza dei redditi agrari in quanto predeterminati nella misura medio ordinaria.

Il successo degli studi di settori per il reddito delle imprese individuali, che ha costituito uno degli aspetti originali dell'esperienza accertativa di questi ultimi anni, ha segnato anche la piena e gene-

realizzata affermazione di criteri medi di determinazione settoriale del reddito d'impresa. Poco importa se pur sotto forma di presunzioni legali e quindi con un'operatività limitata al diritto tributario formale e con efficacia solo indiretta per la determinazione del reddito, a differenza di quella diretta che caratterizza invece le rendite catastali.

Nel momento in cui si riconosce in questo modo che la semplificazione nella determinazione del reddito può caratterizzare in maniera indiretta anche il reddito d'impresa, se pur limitatamente a quello delle imprese individuali, si giustifica ulteriormente la permanenza dei criteri catastali nello stesso sistema dell'imposizione sui redditi e dei relativi criteri medi. Si riduce anche la distanza tra il reddito catastale e l'accertamento del reddito d'impresa. Si supera così un ostacolo ulteriore al passaggio all'uno o altro regime ed ad accettare che le differenze nel qualificare le attività agricole possa, a sua volta, produrre ulteriori effetti anche sul piano dell'accertamento e non solo su quello sostanziale.

Strumenti deflativi del contenzioso, caratterizzati dal confronto tra Agenzia delle Entrate e contribuente, come l'accertamento per adesione e la conciliazione giudiziale, hanno, poi, contribuito ad attenuare ulteriormente la rigidità accertativa nei confronti del reddito d'impresa commerciale che pur costituiva uno degli elementi qualificanti della riforma degli anni Settanta. Il confronto delle posizioni del contribuente e dell'ufficio dovrebbe permettere di ricondurre l'accertamento ad un reddito meglio corrispondente a quello effettivo o almeno adeguatamente fondato. Per le imprese individuali – comprese quelle nei confronti delle quali operano gli studi di settore –, la piena efficacia dell'accertamento per adesione e della conciliazione è limitata alla prova contraria relativa agli elementi soggettivi, che non ne giustificano l'applicazione al caso concreto. Si finisce così per ribadire l'efficacia degli studi di settore senza metterne in discussione la piena operatività e con essa anche la ricostruzione in termini medi del reddito attribuibile alle diverse categorie del reddito d'impresa commerciale. In tal modo per le imprese individuali che svolgano un'attività agricola soggetta al regime del reddito d'impresa diminuisce, se pur non viene completamente meno, il pericolo che le difficoltà accertative del loro reddito non solo le espongano al recupero di imposte contestate ma anche all'irrogazione di sanzioni. Infatti, è comune all'accertamento

per adesione ed al relativo uso degli studi di settore la forte riduzione delle sanzioni applicabili ad un terzo del minimo.

4. IMPRESA AGRICOLA E FORME COOPERATIVE

4.1 Garanzia del regime di non imponibilità del reddito cooperativo fondata sulle rendite catastali dei soci

L'esigenza di mantenere la piena operatività del regime previsto per le società cooperative agricole si aggiunge a quelle in precedenza manifestate di adeguare all'evoluzione dell'attività agricola il permanere delle rendite catastali, anche tramite scelta di adeguare il novero delle attività agricole a quello del rinnovato quadro normativo dell'imprenditore agricolo. La soluzione adottata nell'art. 10 del dpr 601/73 e confermata anche dal DL 63/02 è sicuramente condivisibile. Fondata su di una corrispondenza tra reddito dei soci e della cooperativa, esclude l'applicazione delle imposte sui redditi in capo alla società con l'intento specifico di evitare la relativa doppia imposizione. Finalità che è a sua volta però attualmente riconosciuta solo in presenza di redditi catastali e non di redditi commerciali come quelli che sarebbero attribuiti a soggetti che, operando nell'ambito delle nuove categorie dell'art. 2135, si ponessero però al di fuori delle attività attualmente considerate come agricole e quindi produttive di reddito agrario.

L'eventuale discrasia tra imprenditore agricolo e attività produttiva di redditi catastali come conseguenza del mancato adeguamento o corrispondenza potrebbe avere così effetti moltiplicatori. Da un lato impedirebbe di riconoscere come redditi agrari quelli di attività considerate come agricole dal punto di vista civile e dall'altro di garantire dal punto di vista quantitativo la corrispondenza dei redditi agrari che rappresentano pur sempre un requisito indispensabile per applicare il regime di non imponibilità nei confronti della cooperativa. Nel condannare al reddito d'impresa gli operatori agricoli pur compresi nell'art. 2135, ma con caratteri diversi da quelli delle attività agricole fiscalmente rilevanti si priverebbe di conseguenza la cooperativa del regime di non imponibilità delle imposte sul reddito dal momento che potrebbe considerarsi agri-

cola solo dal punto di vista civilistico. Questa abbandonerebbe così il regime settoriale per passare a quello generale previsto per le società cooperative, nonostante non sia venuta meno l'originaria ispirazione che sta a base della non imponibilità, cioè quella di evitare la doppia imposizione dei redditi dei soci già tassati e quelli della cooperativa da tassare.

Ampliare quindi come si propone il novero delle attività produttive di reddito agrario consentirebbe alle società cooperative di continuare a godere della non imponibilità dei redditi corrispondenti anche alle nuove rendite agrarie e quindi a garantire la piena applicazione del principio di divieto di doppia imposizione.

5. L'APPLICAZIONE DEI CRITERI CATASTALI NELL'ESPERIENZA EUROPEA

5.1 *Armonizzazione e concorrenza fiscale tra imprese agricole residenti ed operanti in diversi stati membri*

Le stesse esigenze di semplificazione che hanno ispirato e continuano ad ispirare la scelta d'imposizione catastale in Italia sono condivise in molti Stati membri dell'Unione. Comune la ricerca di un regime differenziato per le attività agricole, pur nell'ambito dell'imposta personale sul reddito; comune la ricerca, con procedure e criteri diversi, di un reddito medio, come si riscontra in Francia, in Belgio, in Spagna, in Germania. In alcuni casi poi, come in Francia, il regime non è vincolante ma opzionale, con una soluzione tanto più efficace quanto ampia, dal momento che è attualmente estesa a tutti gli imprenditori agricoli.

6. L'IMPONIBILE DELL'IRAP PER GLI IMPRENDITORI AGRICOLI

6.1 *L'abbandono delle rendite catastali e l'aggravio per l'applicazione di criteri effettivi*

L'affermarsi di una nuova ricchezza imponibile, come quella definita del valore della produzione netta, ha, al tempo stesso, prodotto effetti finanziari e sistematici nei confronti di quelli che dal-

l'art. 2 del dlgs 446/97 istitutivo dell'imposta regionale sulle attività produttive pur vengono indicati come produttori agricoli, secondo i parametri di attività e di quantità stabiliti per le imposte sui redditi.

Effetti finanziari, dal momento che l'applicazione dell'irap comporta in generale per i produttori agricoli un aggravio impositivo rispetto alla somma dei prelievi tributari e contributivi sostituiti dal nuovo tributo regionale. Nota, infatti, per le imprese agricole, l'incidenza limitata dell'ilor, grazie da un lato all'uso delle rendite catastali, e dall'altro alle consistenti riduzioni previste; la non applicazione dell'iciap; la limitata incidenza dei contributi sanitari.

Effetti sistematici, dal momento che il regime delle imprese agricole viene definito con il ricorso a criteri a parametri eterogenei che ne denunciano ora autonomia, ora dipendenza dal regime delle imposte sui redditi. Da queste ultime dipende, infatti, la qualificazione dei soggetti passivi, con la conseguente applicazione dei criteri di identificazione dell'attività produttiva di redditi agrari. Si prevede invece un criterio di determinazione dell'imponibile che, fondato sulla differenza tra corrispettivi e costi, afferma pienamente il principio di effettività del prelievo sul valore della produzione netta, in evidente antitesi con la medietà che ispira tradizionalmente i redditi agrari cui si riferisce l'irpef.

La contraddizione è evidente: nel differenziare il regime agricolo da quello commerciale, nel calcolare l'imponibile per una ricchezza che assume carattere originale nel panorama delle ricchezze tassabili in Italia, come il valore della produzione netta, si vuole affermare una differenza con i redditi. Si rifiuta però di utilizzare le rendite catastali per ricorrere poi alla stessa classificazione delle attività che assume rilievo in quanto funzionale al regime reddituale, tant'è che non è stata ripresa nel qualificare il regime iva.

Con l'abbandono delle rendite viene abbandonata così anche quell'esigenza di semplificazione che tradizionalmente ispira la scelta catastale. Semplificazione che viene, solo in maniera superficiale, recuperata, utilizzando per il regime agricolo due soli componenti, uno positivo e l'altro negativo a fronte della pluralità di elementi che viene prevista per le imprese commerciali.

In prospettiva, la coerenza con i soggetti coinvolti comporta che il regime agricolo venga applicato adeguando anche all'irap le mo-

difiche delle attività agricole, una volta che si decidesse di avvicinare progressivamente le attività produttive di reddito agrario a quelle del novellato art. 2135. Per evitare però il rischio che si accentui la contraddizione in precedenza segnalata e quindi che per un novero di operatori agricoli, maggiore di quelli attuali, si ponga il problema di un criterio effettivo con obblighi contabili, non civilisticamente richiesti, che configge con quello di semplificazione, si potrebbe ristabilire un collegamento diretto con i redditi anche per il calcolo dell'imponibile. Si potrebbe così recuperare la metà e la semplificazione come valori fiscali preziosi per la tassazione diretta delle attività agricole, senza esporre ad obblighi contabili non richiesti imprenditori agricoli considerati tali dall'art. 2135. Si dovrebbero quindi adottare le rendite catastali anche per l'irap per il calcolo della base imponibile degli stessi titolari del reddito agrario, con lo stesso temperamento proposto per l'irpef di permettere agli imprenditori agricoli di utilizzare la stessa base imponibile prevista per gli imprenditori commerciali secondo un'opzione già attualmente offerta.

CONCLUSIONI

*Ampliare il novero delle attività produttive di reddito agrario.
Consentire agli imprenditori agricoli di scegliere il regime del reddito d'impresa. Utilizzare le rendite catastali come base imponibile per l'irap. Consentire anche in questo caso di optare per la base imponibile delle imprese commerciali*

L'esigenza che l'evoluzione delle attività agricole, sia per il novero, sia per l'organizzazione, non penalizzi lo statuto dell'imprenditore dal un lato e il passaggio al reddito d'impresa dall'altro, accomuna i profili civilistico e tributario.

In campo civile si è preferito adottare categorie più ampie di quelle tradizionali, anche con un criterio funzionale di identificazione, convinti che la piena innovazione si potesse spingere fino a prevedere un distacco dal terreno o a riconoscere un ruolo autonomo delle fasi del ciclo biologico, della terra, dell'acqua, del bosco. L'esperienza tributaria è apparsa fino ad ora più prudente. Non si è spinta oltre

una limitata integrazione delle attività, confidando nell'efficacia del criterio interno di elasticità come quello della tecnica agricola a comprendere l'evoluzione dell'attività agricola però per il solo ambito dell'attività di trasformazione. Ha rifiutato esplicitamente l'agriturismo. In sostanza, nel confermare, a differenza della previsione civilistica, la propria fiducia nel rapporto con il terreno e nelle attività compiute il legislatore tributario si è dimostrato implicitamente consapevole dei limiti imposti alla previsione di nuove attività dal rispetto di criteri predeterminati per la quantificazione del reddito delle attività che il calcolo delle rendite catastali impone.

Evidente allora la difficoltà a conciliare la prospettiva civilistica e l'esperienza tributaria. Comprensibile, di conseguenza, che i criteri adottati per le rendite catastali non possano far rientrare nel regime del reddito agrario tutte le nuove attività agricole. D'altra parte condivisibile l'esigenza di evitare per quanto possibile che ai nuovi imprenditori agricoli non sia possibile applicare il regime catastale. Le preoccupazioni sono molteplici:

- evitare conseguenze di carattere fiscale che potrebbero vanificare l'estensione dello statuto dell'imprenditore agricolo e con esso quello della contabilità che dovrebbe essere tenuta nonostante l'esclusione civilistica;
- evitare che gli operatori agricoli siano sollecitati all'adozione di forme giuridiche d'impresa – specificatamente societarie – giustificate dal solo punto di vista fiscale e non da esigenze obiettive di organizzazione, per ottenere l'applicazione di un regime che garantisca la corrispondenza tra imprenditore commerciale e reddito d'impresa;
- escludere gli operatori più evoluti dal beneficio della semplificazione dal momento che sarebbero ricompresi nel novero delle imprese commerciali;
- evitare l'imponibilità del reddito delle cooperative agricole che attualmente beneficiano della non imponibilità in corrispondenza del reddito catastale dei soci.

D'altra parte è necessario prendere atto che:

- il regime di reddito catastale appare diffusa nell'imposizione sui redditi degli Stati UE membri e come tale non può essere considerata una forma di agevolazione per le imprese agricole. L'ampio riconoscimento europeo consente invece di affermare una costante

nella semplificazione imponibile, in coerenza con un'ampia, e forse eccessiva, frammentazione delle situazioni reddituali ricorrenti per la varietà di terreni, di localizzazione e di attività;

- si è fortemente attenuata in questi anni la differenza per le imprese individuali tra le rendite catastali e la determinazione di redditi di imprese commerciali minori o marginali per le quali operano sul piano sostanziale forme di semplificazione o di forfettizzazione del reddito;
- la soluzione è confermata anche su piano accertativo con l'adozione di studi di settore, anch'essi il portato di medie tanto efficaci quanto utilizzabili senza possibilità di ampia prova contraria;
- in definitiva emerge, per considerazioni di carattere sostanziale e formale, anche per le imprese commerciali una piena affermazione delle esigenze di semplificazione come per le rendite catastali. Considerare inoltre che:
- l'evoluzione delle attività agricole e delle loro forme di organizzazione rende sempre più difficile un previo adeguamento del calcolo degli elementi utili a determinare il reddito catastale;
- tra gli elementi dei quali maggiormente si avvale un'evoluta gestione dell'impresa agricola vanno annoverati quelli stessi dell'ammortamento e degli interessi la cui quantificazione ed il cui peso sono sempre più difficili da adeguare alla realtà economica.

In conclusione troppo delicato e difficile attualmente proporre una soluzione unica per il settore fiscale e per quello civile. Non sarebbe in grado di interpretare tutte le varietà di argomenti posti in esame in questa trasformazione. Incoerente risulterebbe invocare una logica di sistema quando si deve constatare che le soluzioni diverse, quella civile e quella fiscale, sono giustificate da finalità differenziate. In definitiva, le attività agricole potrebbero ben accogliere una più ampia accezione di attività accessorie, spingersi a rivedere, in nome di scelte civilistiche, il regime dell'agriturismo che tra l'altro le caratterizza. Valorizzare tra la silvicoltura le attività del bosco. Non potrebbero invece accettare un distacco dal terreno in nome della potenzialità che caratterizza il novellato art. 2135, né valorizzare autonomamente le fasi del ciclo biologico.

Per queste ragioni il regime tributario è destinato a mantenere in sostanza le posizioni tradizionali dell'attività agricola e ad accentuare la distanza con l'ambito di tutela giuridica accordato dal più ampio

status di imprenditore agricolo. Se la conclusione di non assimilare i due regimi costituisce probabilmente il prezzo della fiducia che si deve pagare al reddito agrario ed alla relativa funzione di semplificazione, è necessario però evitare che in tal modo si accentui la rigidità che attualmente differenzia il reddito agrario da quello d'impresa, quando, come si è visto, quest'ultimo ha progressivamente accettato per le imprese individuali la logica della medietà e della forfetizzazione.

Se quindi le attività più innovative continuano ad essere ricondotte nel reddito d'impresa non vi sarebbe però ragione per continuare ad escludere le altre che sono soggette al regime del reddito agrario di avvalersi di tutti gli elementi rilevanti nella determinazione del reddito d'impresa che pur potrebbero essere importanti dal punto di vista quantitativo anche se non adeguatamente considerati nel reddito catastale o addirittura esclusi.

Si potrebbe consentire agli imprenditori agricoli di scegliere di avvalersi del regime del reddito ordinario con una soluzione che non apparirebbe un'alterazione di sistema, considerata anche la possibilità offerta agli imprenditori minori di decidere se avvalersi della contabilità ordinaria.

Si tratterebbe di rendere generale nel settore agricolo quella scelta che appare oggi limitata al solo settore di allevatori. Questi, se eccedono i limiti quantitativi stabiliti dal numero di capi per ettaro o determinano il loro reddito con l'applicazione di un coefficiente, o si avvalgono, ai sensi dell'art. 78, del calcolo del reddito effettivo.

In tal modo si eviterebbero i condizionamenti provocati attualmente dalla scelta della forma d'impresa e si attribuirebbe importanza esclusiva all'attività, rendendola così neutrale sia dalla forma giuridica sia dalla dimensione dell'impresa.

LUIGI COSTATO*

INTERVENTI FINANZIARI PUBBLICI E TETTI MASSIMI PER AZIENDA

I. PREMESSA

L'intervento finanziario pubblico a sostegno dell'agricoltura non è un evento particolarmente risalente; infatti ben poche erano le provvidenze dirette previste per il settore primario fino agli anni '20 del secolo scorso. Da quel momento, per altro, si manifestò progressivamente una profonda diversità fra le strutture produttive agrarie e quelle industriali, fra i tempi produttivi del secondario e quelli, regolati dal fattore biologico, dell'allevare piante ed animali.

Non per nulla fra le prime provvidenze introdotte si deve ricordare il credito agrario, che aveva appunto lo scopo di colmare il *gap* che divideva l'agricoltura dagli altri settori, la cui velocità produttiva e la conseguente circolazione dei beni ottenuti diveniva di giorno in giorno maggiore distanziando, di conseguenza, quella propria del settore primario.

Progressivamente l'intervento pubblico a sostegno della produzione agricola è andato aumentando, e agli interventi d'ammasso dei prodotti, tipici del periodo compreso fra le due guerre mondiali (non solo dell'Italia, si badi bene) si è sostituita, in Europa, l'OCM, con i suoi prezzi d'intervento, i prelievi all'importazione e le restituzioni all'esportazione. Contemporaneamente perdeva di rilevanza il finanziamento per la formazione della proprietà coltivatrice – che aveva, nel nostro Paese, anche in correlazione a prelazione e proroga dei contratti a coltivatore diretto, provocato un'imponente modificazione della struttura proprietaria dei terreni agrari – mentre

* *Università degli Studi di Ferrara*

tentava di prendere piede un intervento comunitario per favorire, in vario modo, la razionalizzazione delle imprese agricole. Ma l'intervento strutturale, vuoi perché mediocrementemente finanziato, vuoi perché, sostanzialmente, indirizzato a molteplici finalità, ha finito per avere esiti modesti, anche perché si è caratterizzato come un intervento a pioggia, di scarsa efficacia incentivante.

Oggi l'Accordo agricolo contenuto nel trattato di Marrakech produce la conseguenza di:

- ridurre le protezioni alle frontiere nei confronti dei prodotti agricoli, riduzione che deve ritenersi in continuo progresso, come si potrà sicuramente constatare dopo la prima revisione dell'Accordo, attesa entro un paio d'anni;
- trasferire una parte importante del reddito degli agricoltori dal prezzo dei prodotti agricoli all'aiuto diretto, ad ettaro o a capo;
- impedire agli Stati aderenti, e alla Comunità europea nel nostro caso, di adottare una politica di sostegno al reddito che incida sulle prospettive di produzione degli agricoltori, dato che gli aiuti ad ettaro e a capo ora erogati sono, in prospettiva, destinati a diminuire in modo tutt'altro che trascurabile e, secondo le posizioni più estreme fra i negozianti, addirittura a scomparire.

In sostanza, la globalizzazione produce una forte riduzione di autonomia decisionale quanto alle politiche di sostegno del settore agricolo, che non potrà non avere, *rebus sic stantibus*, un effetto negativo sul flusso di finanza pubblica nei confronti di un settore strategico com'è quello primario. A questa conseguenza, apparentemente inesorabile, si aggiunga la prospettiva dell'adesione di alcuni Paesi, anche fortemente agricoli, alla CE, e il quadro che ne risulterà sarà ancora più preoccupante. Ma ora è necessario riprendere il discorso partendo dagli anni '80 del secolo scorso.

2. LE PRIME PROPOSTE SUL TETTO MASSIMO

Il problema delle eccedenze costituisce nella Comunità europea a seguito della fissazione di prezzi d'intervento molto elevati ha provocato reazioni di vario tipo da parte sia dei nostri concorrenti sul piano mondiale sia delle Istituzioni, che pure sono responsabili, in grande misura, di quanto accaduto.

Le eccedenze avevano spinto la Comunità a largheggiare nella fissazione delle restituzioni all'esportazione, provocando ribassi nei corsi mondiali di certi prodotti, e la conseguente reazione di statunitensi, argentini, canadesi e australiani.

Le Istituzioni risposero alle proteste – spesso accompagnate da comportamenti ritorsivi di tipo tariffario a danno dei prodotti europei – cercando di comprimere la produzione non già attraverso lo strumento dei prezzi ma, piuttosto, utilizzando prima i cc.dd. prelievi di corresponsabilità, di tipo orizzontale e privi, lo si è subito visto, di efficacia perché non selettivi e, in quanto tali, di modesta entità, poi il sistema delle quote, più efficiente ma limitato ad alcune produzioni. Si sommava, dunque, all'interventismo a sostegno dei prezzi, quello a compressione delle produzioni, sommando illiberalismo ad illiberalismo, sicché il mercato dei prodotti "quotizzati" diveniva ancor più artificiale.

Tuttavia quote e prelievi di corresponsabilità non avevano riflessi sulle esportazioni europee, poiché le eccedenze si mantenevano, anche se per il latte (e, da tempo, per lo zucchero, quotizzato fin dalla nascita dell'OCM) esse mostravano di essere contenute e in via di lentissima riduzione. D'altra parte gli avvenimenti accaduti dopo il crollo del muro di Berlino sembravano accelerare i lavori dell'*Uruguay Round* e premevano per una inversione di indirizzo della PAC; e a fronte di questa esigenza la Commissione CE produsse un documento, il c.d. piano MacSharry – dal nome dell'allora commissario all'agricoltura¹ – che mirava ad individuare gli orientamenti che d'allora in poi la PAC avrebbe dovuto assumere, i quali sarebbero consistiti, fondamentalmente, in una drastica riduzione dei prezzi sostituiti da sostegni direttamente elargiti agli agricoltori per compensarli della perdita di entrate provocata dal diminuire dei ricavi derivanti dalla vendita dei prodotti.

Nel Piano MacSharry² si faceva riferimento al "doppio ruolo di

¹ Sull'argomento mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Il piano MacSharry per la riforma della politica agricola comunitaria*, «Riv. dir. agr.», 1, 1991, pp. 227 ss.

² Del quale sono circolate molte versioni, successivamente integrate, a partire dall'inizio del 1991 fino all'inizio del 1992. Il documento datato 22 gennaio 1991, privo dell'usuale numero di riferimento comunitario, è intitolato "Evolution et avenir de la PAC – Document de réflexion de la Commission".

produttori e di protettori del paesaggio” assegnato agli agricoltori, ma si prevedeva anche una asserita “migliore distribuzione” delle misure di sostegno. In effetti la compensazione per i produttori che vedevano ridotti i prezzi istituzionali sarebbe stata integrale solo fino ad una determinata superficie, successivamente essa sarebbe stata condizionata in ogni caso dalla messa a riposo di una parte del terreno, e progressivamente calante in relazione all’ettaro coltivato.

Su quest’ultimo punto, prevedendo le critiche che sarebbero state mosse, l’estensore del piano anticipò che le riserve nei confronti della modulazione del sostegno – si era certi che esse si sarebbero basate sul suo carattere discriminatorio e non economico – avrebbero potuto essere respinte sulla base di una interpretazione evolutiva dell’art. 39 (oggi 33) del trattato, giustificata dal fatto che «la diversità delle strutture agricole della CE (C.) è tale che gli agricoltori non sono su un piede di parità fra loro. La logica del sostegno accordato con fondi pubblici dovrebbe essere, in queste condizioni – sosteneva la Commissione – di correggere queste disuguaglianze attribuendo maggiori sostegni a quelli che traggono minori vantaggi dalle organizzazioni di mercato», dato che proprio il funzionamento dell’OCM provoca effetti «discriminatori nella misura in cui, più l’impresa è grande e produttiva, più essa è sostenuta».

L’argomento può apparire convincente, ad una prima, affrettata e forse romantica analisi del problema; a ben vedere, invece, esso presta il fianco a critiche sia sotto il profilo della fattibilità che sotto quello della sua effettiva utilità.

Quanto alla fattibilità, appare ovvio che frazionamenti aziendali potrebbero essere la rapida risposta a un provvedimento di tal fatta, con il non pregevole esito di far aumentare, almeno sotto il profilo statistico-formale, il numero delle aziende agricole nella Comunità, e di complicare la vita agli agricoltori che accortamente si difendessero dal provvedimento.

Quanto all’effettiva utilità della soluzione proposta da MacSharry, non si comprende perché si dovessero “punire” le imprese efficienti o che stavano divenendolo, avvantaggiando, invece, le imprese inefficienti, incentivando, inoltre, l’inefficienza stessa.

Insomma, il provvedimento proposto poteva essere considerato un incentivo al frazionamento delle aziende e un disincentivo alla concentrazione aziendale, cioè una manovra opposta a quelle realiz-

zate fino ad allora dalla Comunità, a partire dalle direttive del 1972.

Ci si trovava, in effetti, di fronte alla volontà di far valere una lettura innovativa dell'art. 39 (ora 33) riempiendolo di elementi di "socialità" che, invece, finivano per far progredire la visione assistenzialistica dell'agricoltura che la Comunità aveva, per certi versi, evitata a fronte di comportamenti contrari di molti Stati membri. D'altra parte non si deve dimenticare che la lettura delle norme agrarie del trattato, compiuta dalla Corte di giustizia, non aveva mai dato luogo a un indirizzo interpretativo di tal fatta: basti segnalare che la Corte ha negato l'invalidità di un regolamento che ha ridotto orizzontalmente (cioè di una percentuale uguale per tutti, piccoli e grandi allevatori) le quote latte, negando che fosse coerente con le norme del trattato la necessità di prevedere una maggiore riduzione per le imprese maggiori, per far salvo un principio di uguaglianza sostanziale diverso da quello di uguaglianza formale.

D'altra parte, in altra sezione del documento MacSharry era prevista la proposta di contenere ad un certo numero di capi per ettaro gli incentivi alla produzione animale, dettata al fine di proporzionare animali e terreno coltivato ed evitare eccessive concentrazioni di produzione di liquame senza un ragionevole supporto di terreno sul quale spargerlo; in questo caso i limiti posti, che sono comunque proporzionati alla superficie di cui si dispone, e dunque in linea con la giurisprudenza della Corte, rispondono a esigenze superiori rinvenibili nella protezione dell'ambiente.

In ogni caso, la proposta del Piano relativa al contenimento del regime di aiuti ad ettaro non passò, soprattutto per l'opposizione degli Stati nei quali la taglia media aziendale era più elevata, come nel Regno Unito e, a buona distanza, nella Germania federale.

3. IL CONTENUTO DEL REG. 1259/99

Ciò che era stato rifiutato nel 1992, con la riforma della PAC di quell'anno, è stato successivamente riproposto, e questa volta adottato come misura "volontaria" rimessa alla decisione degli Stati nel 1999, in occasione della revisione della riforma del 1992; occorre dire, a proposito di questa riforma della riforma, che essa è stata adottata in modo rocambolesco e in violazione sostanziale dei trattati, essendo stata

decisa, in realtà, fuori dal Consiglio dell'Unione europea e precisamente in occasione del Consiglio europeo del 1999, tenutosi nella Repubblica Federale Tedesca, e poi posta in essere secondo le formali procedure comunitarie sulla base di vecchie proposte della Commissione corrette in base al comunicato adottato dai Capi di Stato e di governo, con il succube assenso del Parlamento europeo, che esprime il richiesto parere in senso favorevole.

Fra i regolamenti della riforma del 1999, interessa qui il n. 1259³, il quale, appunto, prevede che «i pagamenti concessi nell'ambito dei regimi di sostegno» elencati nel suo allegato (si tratta di un elenco, sostanzialmente esaustivo, dei regimi di sostegno che interessano seminativi, fecola di patate, olio d'oliva, legumi, lino, canapa, bachi da seta, banane, uve secche, tabacco, luppolo, riso ecc.) possano essere assoggettati vuoi a condizioni di comportamenti ambientalistici dei produttori (art. 2) vuoi, ed è quello che qui interessa, ad una "modulazione" che può comportare una riduzione dell'erogazione degli aiuti stessi fino all'ammontare del 20 per cento «dell'importo complessivo dei pagamenti che», in assenza di questa riduzione, «verrebbero corrisposti all'agricoltore per l'anno civile di cui trattasi».

Gli Stati sono autorizzati dal regolamento a ridurre gli importi degli aiuti in tre ipotesi:

- quando la mano d'opera impiegata nelle loro aziende sia al di sotto di determinati limiti fissati dagli Stati stessi;
- quando il reddito delle aziende sia superiore a quello delle imprese della zona, secondo parametri definiti dagli Stati;
- quando gli importi dei pagamenti complessivamente pagati superino un certo importo, ancora fissato dagli Stati membri (art. 4, par. 1, reg. 1259).

Appare evidente che si tratta, con alcune varianti, della proposta MacSharry, nel senso che si mira a colpire l'efficienza, considerando i pagamenti sopra individuati un sostegno che può essere considerato improprio quando rivolto alle imprese più capaci di produr-

³ Il reg. 1259/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune, è pubblicato in GUCE L 160 del 26 giugno 1999, pp. 66 ss.

re reddito, nelle quali la produttività del lavoro umano è più elevata e che, per le loro dimensioni (ma anche per la loro efficienza) percepiscono pagamenti di maggiore livello.

Solo limite a queste possibili diminuzioni di sostegno è dato dalla previsione che “gli Stati membri applicano le misure” sopra descritte “in modo da garantire un trattamento equo tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza” (art. 5, par. 1, reg. 1259); e la lettura di queste condizioni suggerisce di dividerle così:

- quanto al trattamento equo, sembra che i dettagli dell'autorizzazione concessa agli Stati, come sopra esposti, esprimano, a parere del legislatore, e fatto salvo l'eventuale contrario avviso della Corte di giustizia, il convincimento che la modulazione costituisca di per sé la realizzazione di una migliore equità fra gli agricoltori;
- quanto, invece, alla concorrenza, è indubbio che minori ricavi – dovuti al taglio dei pagamenti a sostegno – importano la necessità di riversare sul prezzo dei prodotti i costi non coperti, ma appare evidente che il legislatore comunitario ha ritenuto che le imprese più efficienti possano essere colpite dalla riduzione del sostegno proprio a cagione della loro migliore capacità di produrre a costi minori. D'altra parte il regime dei prezzi comunitari non lascia spazio soverchio a modificare i ricavi, a parità di prodotti, sicché anche il problema del regime concorrenziale sembrerebbe risolto *a priori*. È evidente, tuttavia, che la progressiva riduzione dell'incidenza della protezione comunitaria del mercato, a seguito della globalizzazione conseguente all'Accordo agricolo incluso nel trattato di Marrakech del 1994, toglie peso e significato alla considerazione fatta sopra, che è appunto fondata sull'efficienza della protezione del mercato comunitario.

Gli importi così sottratti agli agricoltori efficienti restano a disposizione degli Stati, che li destinano «come sostegno supplementare comunitario alle misure previste dagli articoli 10, 11, e 12 (pensionamento), da 13 a 21 (zone svantaggiate e zone soggette a restrizioni ambientali), 22, 23 e 24 (impegni agroambientali) e 31 (rimboschimento)» del reg. 1257/1999.

Come si può constatare, il regolamento è da un lato facoltizzante, poiché autorizza ma non obbliga gli Stati ad adottare le misure

in esso previste, ma è anche, d'altro lato, fornito di incentivi poiché le somme risparmiate vengono lasciate a disposizione degli Stati stessi, al fine di rimpinguare le somme disponibili per alcune azioni previste dal reg. 1257/99, e precisamente di tipo ambientale e per il prepensionamento. Curiosamente il prepensionamento ha come finalità di rafforzare le imprese residue che potrebbero, grazie all'ingrossamento, entrare nel novero di quelle penalizzabili ex reg. 1259.

Il reg. 1257/99 raggruppa tutti gli interventi strutturali prima disseminati in differenti regolamenti, e rimette agli Stati membri la presentazione di programmi di sei anni di interventi sulle strutture agricole, programmi che in Italia sono, nella sostanza, di origine regionale e concepiti, spesso, in modo da avere dei risultati incongrui e "a pioggia".

Non si può chiudere questa breve analisi del reg. 1259 senza segnalare che, a seguito della recente riforma costituzionale, potrebbe verificarsi il caso che alcune regioni diano applicazione alle previsioni del regolamento ed altre no, stante che appare abbastanza certo che la competenza a compiere queste scelte spetti, oggi, non più allo Stato ma alle regioni e province autonome.

4. VERSO UNA AGRICOLTURA EFFICIENTE O STRUTTURE DEBOLI DA ASSISTERE

Rinviando a un momento successivo le considerazioni critiche che il reg. 1259/99 suggerisce, si può, per ora, cercare di rispondere alla domanda se la Comunità abbia deciso di abbandonare definitivamente ogni tentativo di promuovere l'efficienza delle imprese agricole europee, ovvero se questa finalità abbia ancora motivo di sussistere.

Il grande progresso della tecnologia applicata all'agricoltura ha reso possibile condurre i fondi rustici con ampio uso di macchinari e di presidi di ogni tipo, che consentono di raggiungere produzioni unitarie elevate e un utilizzo del lavoro umano a livelli intellettualmente significativi, con il sostanziale abbandono della fatica fisica. Questo progresso ha, tuttavia, avuto anche un esito meno positivo, prescindendo dai problemi ambientali, che in questa sede non interessano, e che, comunque, possono risolversi solo se gli im-

prenditori agricoli raggiungono un grado di preparazione assai più elevata di quella media attuale, dato lo strumentario messo a loro disposizione. L'esito cui si faceva cenno consiste, invece, nel fatto che l'uso di macchine e attrezzi complessi avviene, anche nel caso di piccole aziende, attraverso il contoterzismo e produce l'effetto che le coltivazioni di *commodities*, scarsamente interessanti sul piano reddituale ma facilmente meccanizzabili; siano praticate, particolarmente, proprio dalle piccole aziende.

Questa possibilità costituisce un serio ostacolo alla concentrazione nella conduzione dei fondi; a ciò si aggiunga che, relativamente al diritto italiano, lo strumento societario, che potrebbe essere utilizzato anche solo per la gestione di terreni non in proprietà – lasciando, cioè, i soci proprietari dell'immobile e mettendo in comune la conduzione – è inutilizzabile, per il momento, data la legislazione sulle cc.dd. società di comodo, che preclude ogni possibilità economica di servirsi normalmente dello strumento societario in agricoltura. A tale limite si voleva porre rimedio, quando era ministro il prof. Paolo de Castro, prevedendo nel decreto d'orientamento agricolo una norma esentativa da queste regole destinata alle società aventi come esclusivo scopo il possedere e il condurre fondi rustici; ma il progetto che conteneva questa norma non è stato considerato, poi, dagli estensori del d. lgs. n. 228 del 2001. La prospettiva si ripropone, oggi, con il disegno di legge di delega al Governo in materia di agricoltura che annovera appunto, fra i suoi primi scopi, la riforma delle società in agricoltura.

Ci si può, dunque, domandare se, al di là di tante buone intenzioni che paiono trasparire dalla legislazione nazionale più recente, attenta ad allargare il campo di applicazione dello statuto dell'imprenditore agricolo (non si possono, in questa sede, evidenziare i rischi di quest'orientamento, che sono, comunque, moltissimi), non si sia operato a sufficienza per favorire un assetto economicamente più efficiente delle aziende agricole oltre che favorire – il che è ragionevole e da valutare positivamente – agriturismo e commercializzazione diretta dei prodotti.

Ma proprio un migliore approccio al mercato degli imprenditori agricoli passa attraverso o l'ingrandimento del loro supporto terziario che si può ottenere anche attraverso la costituzione di società di gestione, visto il non frequente successo di altre forme di asso-

ciazionismo, che pure andrebbero incentivate ma meglio condizionate; avrebbe, dunque, senso, colpire l'accorpamento con una sorta di "tassazione" dell'efficienza proponendo limiti quantitativi ai pagamenti ad ettaro?

Se la finalità del legislatore comunitario, preoccupato anche dall'ingresso non lontano di altri Paesi agricoli nella Comunità, è quella di ridurre, in modo generalizzato, il sistema degli incentivi, misura necessaria e preventiva non può che essere l'abbandono della logica del "piccolo è bello" senza con questo necessariamente passare sul fronte opposto, ma puntando ad imprese di dimensioni razionali ed efficienti, che comunque non potranno, qualora coltivarino *commodities*, prescindere da sostegni al loro reddito, come del resto accade negli altri Stati più ricchi, quali gli Stati Uniti d'America e il Canada.

D'altra parte anche l'attuale orientamento in materia di sostegni strutturali alle imprese limita agli interventi proponendoli solo per imprese aventi un bilancio positivo (il che presuppone anche la tenuta di una contabilità, al fine di evidenziare il reddito reale), che operino nel rispetto dell'ambiente e degli animali e, cosa questa sino ad ora del tutto trascurata ma alla base effettiva di possibili sviluppi positivi del settore, a capo della quale sia un soggetto tecnicamente preparato. Il solo rispetto di queste regole porterebbe ad escludere dai finanziamenti strutturali la gran parte delle imprese agricole quali oggi si presentano. In definitiva, dimensioni ragionevoli del supporto terriero e preparazione tecnica dell'imprenditore, a ben vedere, vanno di pari passo, nella normalità dei casi.

5. COME "SPENDERE" GLI INCENTIVI: CONCENTRAZIONE DELL'OFFERTA E MIGLIORE APPROCCIO AL MERCATO

Per completare queste brevi considerazioni, occorre prendere le mosse dal problema dei vincoli dell'Accordo agricolo, in rinegoziazione: scadrà presto la clausola di pace, che rende ammissibile il regime di aiuti ad ettaro ora vigente; è, tuttavia, mia convinzione che la conclusione del nuovo negoziato non dovrebbe comportare la vittoria della vecchia posizione statunitense secondo la quale si dovrebbero ammettere solo aiuti *pro capite*, che porterebbe ad una so-

luzione ben più drastica di quella prevista sia nel Piano MacSharry che nel reg. 1259/99. Soluzione abbastanza praticabile negli USA, ove l'azienda media è di 200 ettari circa, che comporterebbe, tuttavia, l'esclusione dal sostegno di molti agricoltori statunitensi (negli Stati Uniti sono considerate imprese agricole quelle che hanno un fatturato di almeno 1000 dollari). Ma, come si vedrà, non sembra che l'attuale atteggiamento dell'amministrazione USA riprenda quello della precedente, a giudicare dai contenuti del Farm Bill 2002; ho, tuttavia, l'impressione che sarà proprio la CE ad imbracciare la bandiera del liberismo e della necessità di ridurre le sovvenzioni, e ciò non tanto per "fede" quanto per le necessità legate all'ingresso di nuovi Stati membri, portatori solo di produzioni agricole e non di risorse finanziarie. Infatti, l'ampliamento territoriale della Comunità, che si produrrà inglobando delle vere potenze agricole come Polonia e Ungheria, prive, per altro, di un patrimonio storico di "esportazioni sovvenzionate" e di capacità "contributiva" al bilancio comunitario, provocherà un aumento delle eccedenze soprattutto nel settore dei cereali e la impossibilità materiale di mantenere un regime di sostegni ad ettaro della portata dell'attuale, dato che si vuole mantenere in dimensioni del tutto esigue il bilancio comunitario, accusato di spendere troppo per l'agricoltura (quasi il 50 per cento della spesa totale) dimenticando che la spesa in questione rappresenta assai meno dell'1 per cento del PIL della CE.

V'è, d'altra parte, da considerare che la drastica riduzione del regime degli aiuti metterebbe fuori mercato i territori marginali comunitari, a cominciare da quelli del sud dell'Europa, ove si coltiva grano duro con rendimenti per ettaro assolutamente mediocri. Ciò potrebbe comportare uno spostamento al nord delle produzioni di grano duro e il sorgere di un interesse a coltivare oleaginose piuttosto che cereali, provocando di conseguenza minori importazioni di questi ultimi prodotti, che provengono ora nella loro gran maggioranza dalle Americhe. Un panorama così prefigurato potrebbe indurre i negozianti USA, che non possono non essere anch'essi preoccupati del mantenimento di una agricoltura efficiente (come dimostra la loro recente legislazione agricola), ad ammorbidire le loro pretese di abolizione del regime di aiuti ad ettaro. In ogni caso, anche in quest'ultima ipotesi che appare quella più favorevole e probabile, la sola entrata dei PECO avrà, certamente, conseguenze nega-

tive sul mantenimento ovvero, nella miglior ipotesi, sulle dimensioni quantitative degli aiuti ad ettaro.

Gli incentivi comunitari, allora, lungi dall'essere condizionati dalla mediocrità della superficie agraria, dovrebbero essere mirati a sostenere aziende di dimensioni ragionevoli, proprio per incentivare la creazione di imprese efficienti.

A tal fine si potrebbe agire:

- sul diritto societario, agevolando la costituzione e la gestione di società aventi come scopo l'attività agricola. Al proposito basterebbe anche una semplice norma, quale quella prevista nel progetto di decreto d'orientamento predisposto dalla Commissione Borroni⁴, di cui facevo parte. Un articolo stabiliva quanto segue: «Sono agricole le società che, avendo una delle forme previste dal codice civile, abbiano quale esclusivo scopo sociale quello di svolgere le attività di cui all'art. 2135 c.c. su beni propri o altrui. Le società di cui al presente articolo devono inserire nello statuto e nella ragione sociale la qualifica "società agricola" con l'indicazione del tipo societario scelto ed iscriversi al registro delle imprese nella sezione corrispondente al tipo. Le disposizioni dei commi precedenti si applicano anche alle società operanti nel settore della pesca, che assumono il nome di "società di pesca"». L'articolo seguente, dopo avere dettato misure transitorie per consentire la trasformazione in agricole delle esistenti società, doveva completarsi stabilendo che le società agricole dovevano avere lo stesso trattamento fiscale degli imprenditori agricoli persone fisiche, quanto alla base imponibile; questa ultima formulazione fu abbandonata nella proposta per l'opposizione del ministro Visco, fattaci conoscere dopo tentativi di vincerne la resistenza effettuati dal ministro De Castro;
- limitando a superfici minime predeterminate (magari con l'ulteriore requisito di avere a capo un imprenditore preparato tecni-

⁴ La Commissione era coordinata da F. Adornato e composta da F. Albinin, E. Casadei, L. Costato, A. Jannarelli, A. Germanò e C.A. Graziani; composta, dunque, da decenti di diritto agrario di diverso orientamento, ha tuttavia lavorato con grande efficacia e concordia ed ha presentato due successive versioni del progetto, le cui sorti ci sono ignote, anche se tracce di frasi in esse contenute si trovano, qua e là, nei decreti d'orientamento nn. 226, 227 e 228 del 2001.

camente secondo l'orientamento contenuto oggi nel reg. 1257/99) l'ammissione al regime di aiuti o pagamenti; così facendo si incentiverebbe la concentrazione aziendale, che potrebbe avere come effetto la conversione di molte aziende da colture generiche in altre più redditizie ed impegnative, diminuire il carico dell'amministrazione per la gestione del sistema degli aiuti e predisporre un terreno migliore per consentire il probabile, forse addirittura certo, ridursi del regime dei sostegni.

Insomma, invece di adottare soluzioni, quali quelle suggerite dal piano MacSharry e scelte, anche se in forma facoltizzante, dal reg. 1259/99, sarebbe consigliabile procedere per incentivi verso l'accorpamento della conduzione dei fondi rustici, favorendo così la formazione se non della minima unità colturale sotto il profilo proprietario, almeno della azienda di dimensioni ragionevoli sotto il profilo gestionale. Quest'orientamento potrebbe rendere possibile un atteggiarsi diverso anche in ordine al regime degli aiuti, rendendo la nostra agricoltura più simile – nei limiti che il nostro territorio consente – a quella americana.

Ma la nostra agricoltura possiede delle peculiarità che le sono proprie, in questo avvicinata, pur se limitatamente, da altre agricolture dell'Europa occidentale-mediterranea: la grande quantità di prodotti caratteristici, tradizionali, legati ad un ambiente fortemente, e da gran tempo, antropizzato e portatore di valori culturali irripetibili. Queste prerogative vanno conservate e potenziate:

- sotto il profilo della produzione agraria, aumentando al massimo la “mercantilizzazione” dell'agricoltura, inducendola a moltiplicare i disciplinari di produzione, i marchi e la valorizzazione delle provenienze, anche senza dovere necessariamente arrivare a DOP o IGP;
- dal punto di vista dello sviluppo ulteriore non solo dell'agriturismo ma della complessiva valorizzazione di territori dotati di bellezze irripetibili, adatti ad un turismo più significativo dell'attuale.

Queste peculiarità, che possono costituire una più che importante fonte di reddito per gli addetti al settore primario, vanno sostenute non necessariamente con aiuti e interventi “agrari” ma, ad esempio, con la costruzione di strade ciclabili, di “percorsi vita” e di aeroporti turistici, con il miglioramento delle infrastrutture generali, evitando la distruzione o il danneggiamento del paesaggio, va-

lorizzando i distretti agricoli che, anziché essere delle chimere indicate per lo più in libri dei sogni, potrebbero realizzarsi al fine di consentire una complessiva elevazione delle potenzialità di commercializzazione dei prodotti agricoli del territorio, e non solo di quelli tradizionalmente ottenuti in esso, ma anche di altri, sostenuti dalla rinomanza del nome di provenienza e da una adeguata politica di promozione, che unirebbe le finalità turistiche a quelle di vendita di prodotti.

Infatti, la rinomanza mondiale di molti nomi italiani legati a prodotti tradizionali dovrebbe essere sfruttata per valorizzare, oltre che questi, anche le bellezze naturali, le opere architettoniche, le altre peculiarità gastronomiche e le opportunità residenziali che finirebbero, se adeguatamente coordinate, per ottenere molteplici risultati che comprendono il turismo d'arte, sportivo e gastronomico oltre che la diffusione della conoscenza dei prodotti tipici e la loro affermazione sul mercato, consentendo così agli agricoltori di caratterizzare multifunzionalmente la loro azienda e di ottenere redditi meno insoddisfacenti di quelli che sembrano essere, per certi versi, promessi dalla grande apertura dei mercati. Naturalmente la promozione di nomi di località non potrebbe essere considerata una violazione della normativa in materia di aiuti – sia sotto il profilo comunitario che sotto quello della WTO – e potrebbe servire, sostanzialmente in prevalenza, per agevolare la valorizzazione sia dei prodotti che dei servizi prestati dalle aziende agricole.

Insomma, se la globalizzazione comporta una poderosa e progressivamente sempre più intensa circolazione delle merci e delle persone, occorre profittare degli aspetti positivi di essa anche nel settore primario, puntando a valorizzare l'intera gamma delle potenzialità aziendali, e non solo quelle più semplici o le abituali; l'agricoltore deve diventare sempre più, ferma restando la sua peculiarità di produttore di animali e vegetali, che seguono regole biologiche e che lo rendono diverso da ogni altro imprenditore, un operatore economico aperto a molteplici forme di complemento dell'attività primaria immergendosi nel mercato di beni e servizi; a questo scopo l'intervento pubblico, che dovrà mantenere la sua attenzione nei confronti di questo produttore speciale favorendo la creazione di aziende efficienti, potrà rendere meno difficile lo sforzo di adattamento al nuovo che avanza operando in modo da sviluppare in-

frastrutture e servizi utili, anzi necessari, al progressivo adattamento dell'agricoltura alle nuove vicende dell'economia.

D'altra parte attualmente la preoccupazione che sembra prevalere nella CE è quella igienico-sanitaria degli alimenti, con il coinvolgimento nel problema dell'intero settore primario, com'è dimostrato dalla definizione di impresa alimentare contenuta nell'art. 3 del reg. 178/2002, la nuova Magna Charta del diritto alimentare europeo. Ci si trova di fronte ad una frenesia legislativa aspramente criticata, in modo del tutto condivisibile, da Sergio Ventura (già direttore generale alla CE), autore di un severo monito contenuto in un giornale dei produttori di carne bovina; cibo sicuro, si reclama a gran voce, dimenticando che ogni giorno 300 milioni di europei comunitari pranzano e cenano senza conseguenze, se non quella del sovrappeso, dovuta all'eccesso di alimentazione e alla scarsità di moto.

DARIO CASATI* e FEDERICO RADICE FOSSATI**

LE TENDENZE EVOLUTIVE DEL SISTEMA
DELLE IMPRESE DEL MONDO
PRODUTTIVO AGRICOLO

PREMESSA

L'agricoltura italiana, negli anni del passaggio al nuovo millennio, attraversa uno dei ricorrenti periodi di difficoltà che ne caratterizzano la storia più che secolare. Si tratta, questa volta, proprio di una crisi nel senso etimologico del termine, perché il suo futuro dipenderà dalle risposte che essa saprà dare ad un'ampia ed articolata serie di interrogativi che ne riguardano gli assetti strutturali, gli orientamenti produttivi, l'interpretazione stessa del senso della sua "missione" nella società e nel contesto economico che la deve guidare nei prossimi anni.

La grande velocità con cui si verificano nel mondo attuale i cambiamenti, i nuovi orientamenti che emergono dalla società, i fenomeni economici che si susseguono in maniera incalzante, sono tutti fattori relevantissimi nel determinare il quadro generale all'interno del quale anche l'agricoltura è chiamata a cambiare. Il problema di fondo, centrale rispetto a tutti quelli più specifici che le vengono proposti, è certamente quello di capire come si possa conciliare il cambiamento con il fondamentale senso di continuità, con l'esigenza di stabilità, con il rispetto dei tempi lunghi, con l'assicurazione dell'armoniosità dei rapporti con l'ambiente umano e fisico in cui l'attività agricola si svolge, che sono alla ba-

* *Università degli Studi di Milano*

** *Imprenditore agricolo*

se di quest'ultima e che in ogni tempo e luogo ne hanno caratterizzato la stessa essenza.

Oggi viene messo in discussione il ruolo dell'agricoltura e il suo posto nel contesto sociale e ambientale in cui tutti viviamo. Le spinte, confuse e talvolta contrastanti, che provengono dalla società, sia pure filtrate e interpretate dall'ondivaga azione dei mezzi di comunicazione, indicano che in maniera talvolta emotiva, e con modalità nuove e spesso improprie, la società si interroga sul futuro del complesso costituito da ambiente, agricoltura e alimentazione, prima ancora che il mondo agricolo a sua volta abbia compiuto la stessa analisi.

Bisogna, in altri termini, risalire alle ragioni di fondo permanenti e confrontarle con le esigenze del mondo di oggi, per cercare di interpretare le tendenze in atto e per fornire indicazioni su dove e come orientare la futura evoluzione del sistema delle imprese agricole

I. LE GRANDI FORZE DEL CAMBIAMENTO NEL SISTEMA DELLE IMPRESE AGRICOLE

L'insieme delle imprese agricole è da considerarsi a tutti gli effetti come un unico sistema, pur essendo caratterizzato da un'ampia varietà di componenti che si differenziano per localizzazione, caratteristiche strutturali, dotazione di fattori, indirizzo produttivo, rapporto con il mercato. Del sistema esso ha le connotazioni fondamentali essendo soggetto a reagire in maniera omogenea nei confronti degli stimoli esterni che lo sollecitano e a interagire al suo interno secondo logiche anch'esse comuni, ma differenziate e articolate in funzione delle specifiche condizioni di partenza.

Il sistema delle imprese agricole è in stretta relazione con l'ambiente esterno che è costituito dalla società in cui esso si colloca, dal contesto produttivo dove opera, da quello economico che lo governa, da quello fisico in cui è materialmente inserito e con il quale si sviluppano rapporti di particolare intensità. Le sollecitazioni che l'ambiente esterno esprime nei confronti del sistema delle imprese agricole sono numerose, spesso contrastanti e contraddittorie, fortemente incidenti sui processi evolutivi in corso di cui determinano in larga misura entità e direzione.

Le grandi forze che agiscono sul sistema delle imprese agricole sono sostanzialmente raggruppabili in quattro categorie, anche se, ovviamente, come sempre accade in questi casi, sono proponibili altre classificazioni. Nel nostro caso, e ai fini che ci proponiamo, sembra possibile ricondurle alle seguenti:

- a) le evoluzioni in corso all'interno della società;
- b) la recente, nuova impostazione intervenuta nei provvedimenti di politica economica e in particolare di quella agraria;
- c) la tendenza alla crescita dimensionale dei mercati e l'evoluzione nei criteri di *governance* di essi sul piano sopranazionale;
- d) gli sviluppi delle tecnologie.

Anche se molti aspetti riconducibili a queste quattro categorie di forze che agiscono sul sistema sono oggetto di un esame più approfondito da parte degli altri lavori presentati in questa sede, ci sembra ugualmente importante, per ognuna di esse, richiamare alcuni concetti o singoli problemi che meglio possano chiarire a nostro avviso il senso dell'evoluzione in corso e che contribuiscano a delineare le possibili indicazioni per il prossimo futuro.

1.1 *Le evoluzioni in corso all'interno della società*

Il primo punto da sottoporre ad esame prende le mosse dalla considerazione, abbastanza scontata, che le evoluzioni che si manifestano all'interno della società determinano di riflesso, anche nel sistema delle imprese agricole, una serie di cambiamenti che si possono genericamente comprendere nell'affermazione che viene a mutare anche la domanda che la società gli rivolge. Dicevamo che l'osservazione può apparire abbastanza scontata, per il fatto che nel tempo questo fenomeno si è manifestato con grande evidenza ed ha condotto a profonde modifiche nell'assetto stesso dell'agricoltura, accompagnando i processi di sviluppo dell'umanità e assecondandone le esigenze.

Soddisfatti i bisogni alimentari essenziali, almeno nei paesi sviluppati come il nostro e come quelli dell'UE a cui apparteniamo, parzialmente abbandonati quelli non-alimentari, al cui soddisfacimento vengono destinate quote ridotte delle risorse disponibili ai fini agricoli, la nuova domanda rivolta all'agricoltura prende es-

senzialmente due direzioni: a) quella di un rapporto più rispettoso con le risorse naturali, l'ambiente e il paesaggio; b) quella della ricerca di una effettiva garanzia di igienicità e di sicurezza degli alimenti. Entrambe sembrano passare per la realizzazione di un sistema meno centrato sulla produttività dei fattori e più orientato a modalità tecniche ed organizzative di tipo estensivo, con ampio ricorso all'uso degli spazi ma con ridotto impiego di fattori tecnici, in particolare di quelli a più elevato contenuto tecnologico che spesso vengono demonizzati agli occhi di un'opinione pubblica che appare molto disorientata di fronte a queste nuove forme di sollecitazione che le provengono principalmente dai mezzi di informazione. Non entra negli obiettivi di questo lavoro un approfondimento delle cause e dei meccanismi che animano queste tendenze che appaiono come spontanee, in particolare nelle società industrializzate e più sviluppate, ma certamente tutto ciò si traduce in una serie di pressioni e di sollecitazioni, dirette e indirette, a modificare il modo di produzione delle aziende agricole che ne mette in discussione la stessa esistenza, almeno come è stata fin qui intesa.

Uno dei cambiamenti più evidenti provocati da questo mutamento delle esigenze espresse dalla società si può riscontrare a livello dei rapporti sociali fra agricoltura e agricoltori, da un lato, e il resto della collettività, dall'altro. Le necessità dei primi sempre più vengono posposte a quelle di quest'ultimo, generando una situazione di scontento e di malessere di cui occorre tenere conto.

Lo stesso ruolo sociale dell'agricoltore è mutato e sembra spostarsi da quello tipico del passato di fornitore di prodotti essenziali per la sopravvivenza a quello, tutto sommato accessorio, di una specie di super-giardiniere al servizio di bisogni che, pur importanti, certo non si possono dire primari.

1.2 *La nuova impostazione delle politiche economiche*

In questo senso sembra trovare spiegazione la recente impostazione assunta dalla politica economica agraria nel momento in cui questa si trova nella situazione di dover trasferire al settore agri-

colo gli indirizzi assunti dalla politica economica generale. Non è fuor di luogo osservare come quest'ultima, nel corso del decennio scorso, sia mutata, non solo nel nostro paese ma in tutta l'UE e, più in generale, nei paesi sviluppati. Si è assistito infatti in questo periodo ad una spinta verso politiche di natura meno assistenziale nella maggior parte di quest'area, verso una minore presenza diretta delle pubbliche amministrazioni e verso una riduzione del ruolo degli aiuti pubblici. Questa tendenza generale ha trovato in Europa una sua duplice espressione, da un lato quella assunta in Gran Bretagna sin dai tempi del governo della signora Thatcher, dall'altro quella scelta dai paesi che hanno deciso di conformare le loro politiche economiche al modello contemplato dagli accordi di Maastricht, che hanno sovrinteso alla nascita della moneta unica e dell'area dell'euro. Queste politiche, mirate alla riduzione dell'indebitamento pubblico e al risanamento dei conti degli stati aderenti alla moneta unica, in campo agricolo hanno condotto nel 1992 alla svolta della riforma della PAC, la politica agricola comune europea, ribadita e rafforzata nel 1999 da Agenda 2000.

In estrema sintesi, rinviando agli altri contributi per i doverosi approfondimenti, la nuova tendenza della PAC è quella di ridurre il sostegno sin qui accordato attraverso la politica dei prezzi per trasferirlo, ma solo in parte, ai redditi tramite erogazioni dirette disaccoppiate da parametri fisici connessi ai volumi di produzione, accompagnando il tutto con un crescente impulso alle politiche collaterali di valorizzazione dei prodotti tipici, di salvaguardia del territorio e dell'ambiente, di garanzia della sicurezza alimentare, di riconoscimento della multifunzionalità dell'agricoltura.

Il mutamento di rotta è importante rispetto al passato e, soprattutto, costringe il sistema delle imprese ad operare precise scelte in funzione delle sue esigenze di redditività, poiché nessuno sembra mettere in dubbio il fatto che, pur nel contesto di significative correzioni, l'agricoltura deve comunque rimanere un settore dell'economia che, al pari degli altri, si riconduca alle consuete regole del mercato, anzi, tale impostazione viene fortemente ribadita e sottolineata nei documenti di politica agraria, a partire da Agenda 2000, anche se appare difficile conciliarla con le nuove esigenze espresse dalla società e che trovano risposta nella eviden-

te ricerca di soluzioni alternative, o, quantomeno, complementari a quella di una strenua ricerca di maggiore produttività come rimedio alla discesa dei prezzi, sia pure pilotata, registrata nell'ambito della PAC.

1.3 *La crescita dei mercati*

Il fenomeno certamente di maggiore interesse di questi ultimi anni in campo economico è costituito dalla grande crescita dei mercati che assume più di recente l'aspetto della tanto discussa globalizzazione. La stessa tendenza delle politiche economiche è in realtà strettamente connessa a questo evento essendo contemporaneamente trainata da esso e fattore propulsivo. La formazione da un lato di grandi aree commerciali "regionali" come l'UE in Europa o la NAFTA e il Mercosur nelle Americhe, e, dall'altro, di un quadro di regole accettate su scala mondiale nell'ambito prima del GATT e poi della WTO ha in effetti il duplice significato di essere il frutto di un lungo periodo di relativa pace e stabilità a livello mondiale e di costituire un incentivo all'ulteriore sviluppo di una impostazione liberoscambista che in questa fase storica, a cavallo dei due secoli, sembra prevalere.

Il nostro paese e la stessa agricoltura da oltre 40 anni sperimentano il significato di essere partecipi di un'area in cui progressivamente si integrano i mercati e le economie con una rilevante serie di impatti sul sistema produttivo. La fase che attualmente stiamo attraversando è dominata dalle spinte di un'ulteriore ampliamento dell'area europea ma, soprattutto, dalla crescita del mercato complessivo che impone l'adozione di cambiamenti anche nelle stesse regole interne dell'UE. Per rimanere all'agricoltura ed alla PAC, è evidente che se da un lato questa ha sin qui consentito di conseguire determinati obiettivi avvalendosi del suo precedente impianto logico e normativo, dall'altro essa deve prepararsi ad una nuova fase in cui occorre trovare regole comuni con le altre aree mondiali, nel quadro generale delineato dagli accordi GATT/WTO, per consentire di migliorare la crescente permeabilità delle frontiere che ancora separano le diverse aree. D'altro canto appare abbastanza inevitabile che il porre in collegamento merca-

ti diversi, governati da regole anch'esse differenti, imponga la graduale adozione di norme comuni nella logica di una concorrenza che sia quanto più possibile leale. È in questo contesto che si apre la complessa vicenda, anche ideologica, della globalizzazione, con le resistenze e gli slanci, le opposizioni anche violente e i sostegni che ad essa vengono da più parti. È fuor di luogo e sterile opporsi ad un processo che, almeno in questo frangente storico appare inarrestabile, ma non si può pensare che esso avvenga al di fuori di una serie di regole comuni, accettate e condivise, che ne guidino gli sviluppi a beneficio della maggior parte possibile dei soggetti interessati da esso. La globalizzazione lascia indietro sacche colpite dallo sviluppo della concorrenza che si rendono più evidenti in certe aree, in determinate fasce sociali, in specifici settori. Da ciò nascono le resistenze più accanite. Il problema è perciò quello di far sì che anche per tutti questi punti di attrito e di sofferenza si possano stabilire regole e strumenti che riducano gli effetti negativi, in attesa che si manifestino quelli positivi. Il rischio per l'agricoltura, settore finora protetto nell'UE dallo scudo della PAC, è quello di vedersi ridotta ad essere una delle sacche di perdenti lasciate indietro dalla globalizzazione senza che siano messi in atto tutti i necessari ammortizzatori, particolarmente necessari per la sua stessa natura e funzione sia in campo alimentare che ambientale.

1.4 *Gli sviluppi delle tecnologie*

Un fattore di forte impulso al cambiamento è certamente quello costituito dagli sviluppi che si stanno realizzando per quanto riguarda le tecnologie produttive. Il procedere della ricerca nei più diversi settori, compreso quello fondamentale delle scienze della vita, a cui indubitabilmente guarda con grande interesse anche l'agricoltura, sta conducendo ad un'importante serie di innovazioni tecnologiche che possono essere immediatamente disponibili o che lo saranno, prevedibilmente, nel prossimo futuro.

Per sua natura, e per le necessarie precauzioni legate alla prevalente funzione alimentare delle sue produzioni, l'agricoltura è tradizionalmente molto cauta nell'introdurre innovazione, ciò

nonostante da quando, nel corso degli ultimi due secoli, si sono studiate a fondo le basi scientifiche dei processi produttivi agricoli, si sono succedute numerose ondate tecnologiche che hanno consentito di conseguire risultati produttivi molto rilevanti in termini sia di rese quantitative sia di miglioramento qualitativo, incluso quello della sicurezza alimentare. In questo quadro si è proceduto ad una razionalizzazione dei processi produttivi che ha consentito comunque di mantenere un tasso di crescita di lungo periodo della produzione agricola superiore a quello della dinamica dei consumi in presenza di una flessione degli impieghi di mezzi tecnici, in particolare di quelli chimici che sin qui sono stati i più controversi.

Il miglioramento delle tecniche agronomiche è stato evidente e consente al sistema nel suo insieme di potersi “permettere” le cadute produttive legate al ricorrente presentarsi di stimoli favorevoli al ritorno a tecniche produttive obsolete e abbandonate ma che presentano l’irresistibile richiamo di caratteristiche più tradizionali o più “biologiche”. D’altro canto ciò è sostenuto, quando lo è, da un diverso apprezzamento del mercato, o meglio di parte dei consumatori, che scelgono di acquistare questi prodotti. In questo momento il dibattito è particolarmente acceso per quanto riguarda l’introduzione dell’innovazione biotecnologica che sembra concretamente a portata di mano, ma che viene frenata da una serie di resistenze e preclusioni prevalentemente di tipo ideologico.

Le biotecnologie possono portare ad una serie di impatti di grande interesse sul settore, modificando potenzialmente numerosi termini del problema complessivo della evoluzione del sistema produttivo agricolo.

2. L’IMPATTO DEL CAMBIAMENTO SULL’EVOLUZIONE DELLE IMPRESE

Le forze che agiscono sulle imprese hanno determinato un’evoluzione del loro sistema che ne ha riplasmato la configurazione favorendo e, contemporaneamente, provocando l’adattamento alla nuova situazione che si stava formando. In questo senso si sono confrontate, talvolta sommandosi negli effetti, talvolta contrastandosi,

diverse tendenze, alcune spontanee e già presenti nel sistema, altre del tutto nuove.

Gli effetti a livello macro si possono identificare almeno in tre fenomeni che si sono manifestati trasversalmente nel sistema interessandolo in ogni sua parte e, nello stesso tempo, nel suo insieme. Essi sono identificabili nei tre seguenti aspetti:

- a) concentrazione strutturale;
- b) specializzazione produttiva;
- c) localizzazione territoriale.

La concentrazione delle strutture produttive è proseguita nel corso del tempo, sia pure con ritmi molto blandi. Tuttavia nell'arco di tempo compreso fra i due ultimi censimenti essa si è accentuata in tutto il paese, in particolare nelle regioni settentrionali. La concentrazione si traduce nella loro riduzione numerica e nella contemporanea crescita della dimensione media espressa sia in superficie che in ore di lavoro che in redditi prodotti. In realtà, non tutta la superficie resa disponibile dalla scomparsa delle aziende che escono dalla produzione passa ad altre, poiché una parte importante di essa viene impiegata per soddisfare altre esigenze della società, in particolare quelle insediative e quelle infrastrutturali. Nel complesso cresce la taglia media delle imprese e ciò sembra indicare una prima risposta alle loro esigenze competitive.

La specializzazione produttiva è, a sua volta, un fenomeno che è in corso da tempo e che muove nella direzione della semplificazione degli ordinamenti produttivi, della riduzione del numero delle colture praticate dalla singola azienda e dell'ottimizzazione dell'impiego dei fattori di produzione, compreso quello umano che si avvale di economie di apprendimento. La specializzazione porta da aziende policolture ad aziende con un numero sempre più ridotto di colture sino al limite estremo rappresentato da quelle monoculturali, con l'effetto di favorire il formarsi di un'agricoltura più omogenea secondo fasce dimensionali o ambiti territoriali.

In questo senso agisce la terza tendenza indicata e cioè quella relativa alla localizzazione delle produzioni in precise aree del paese. Il fenomeno, che nel tempo acquista sempre maggiore consistenza, fa sì che si determinino precise specializzazioni locali per cui in un certo territorio, seguendo quelle che un tempo venivano definite vocazioni territoriali, accade che la maggior parte delle aziende si specia-

lizzi in una determinata produzione. Talvolta tuttavia, ad esempio nel caso della zootecnia, si constata che tutto il territorio si specializza in un certo ciclo produttivo che si completa localmente, ma che risulta frammentato a livello delle singole aziende che limitano la loro attività ad un solo stadio, stringendo così stretti rapporti di fornitura/acquisto con altre imprese, impegnate rispettivamente in stadi successivi o precedenti dello stesso processo produttivo.

Queste tre tendenze complessive, comuni a tutto il sistema produttivo agricolo, determinano un quadro generale di riferimento a cui però vanno aggiunti gli effetti provocati più specificamente dai grandi cambiamenti in atto.

In particolare, sembra interessante considerare l'impatto di questi sui seguenti aspetti:

- a) i rapporti con i singoli fattori produttivi;
- b) i rapporti con gli altri soggetti operanti nel sistema agroindustriale;
- c) le modalità organizzative.

2.1 I rapporti con i singoli fattori produttivi

L'azione che le grandi forze che agiscono sul sistema determina sui rapporti con i fattori produttivi risulta molto diversificata e, probabilmente, ben difficile da identificare in tutti i suoi effetti. Per questo motivo nelle considerazioni che seguono verranno presi in considerazione solo alcuni di essi, senza la pretesa di compiere un esame esaustivo della questione ma con l'obiettivo di fornire alcune indicazioni.

Per quanto riguarda il lavoro, occorre innanzitutto ricordare che ci inseriamo in un trend storico di progressiva contrazione del numero di addetti e di graduale prevalenza del lavoro autonomo, inserito in aziende a carattere familiare, rispetto a quello dipendente. Entrambe queste tendenze sono comuni ai paesi sviluppati e concorrono a formare gli elementi di fondo del quadro dei rapporti fra impresa e lavoro. Entrambe sono confermate dai dati di lungo periodo e, sia pure con qualche oscillazione, da quelli annuali. In questo contesto, tuttavia, sembrano emergere ulteriori aspetti degni di interesse. Le aziende, dal punto di vista del lavoro, appaiono so-

stanzialmente riconducibili a due tipologie: a) quelle in grado di fornire un reddito tale da garantire la presenza di una o più unità impiegate a pieno tempo; b) quelle in cui non si arriva a questa soglia. Le esigenze di competitività da un lato, e di capacità di formare redditi adeguati dall'altro, si incontrano, su questo piano, e concorrono a definire le scelte dei livelli occupazionali e delle caratteristiche dei rapporti di lavoro. In molti casi, ad esempio, il fattore-chiave nel dimensionamento dell'impresa è dato proprio dalla disponibilità di lavoro familiare. Quando questo è presente, allora la tipologia produttiva può cambiare, alla ricerca di quella in grado di fornire lavoro e reddito alle unità disponibili. Ciò spiega, ad esempio, il percorso di molte aziende policolturali che passano prima alla zootecnia e poi, se non conseguono dimensioni adeguate, al florovivaismo o alla orticoltura in modo da utilizzare il lavoro disponibile. Al contrario, quando non ve ne è abbondanza, il percorso è inverso, verso forme di agricoltura a minor impiego di lavoro e con maggior ricorso ai capitali.

In altri casi ancora, la dotazione eccessiva di lavoro e di capitale può condurre l'azienda a divenire produttrice di servizi da cedere a terzi e in particolare ad altre aziende agricole sotto forma di contoterzismo agricolo.

I grandi fenomeni indicati in passato come la senilizzazione, la femminilizzazione e la proletarizzazione del lavoro sono pur sempre presenti ma con modalità diverse. La prima rimane ancora una caratteristica di fondo del lavoro agricolo che rispetto a quello degli altri settori risulta fortemente caratterizzato da un'elevata quota di lavoratori anziani a causa essenzialmente del mancato ingresso di forza lavoro costituita da giovani. La distribuzione dei lavoratori per classi di età indica che ancora per parecchi anni la consistenza complessiva dei lavoratori agricoli calerà fino al momento in cui essa si riequilibrerà sul volume degli ingressi.

Tuttavia, una certa stabilità del numero dei lavoratori dipendenti, in molti casi costituiti da extracomunitari assunti a tempo determinato per far fronte a punte specifiche di lavoro o per svolgere attività operative non gradite ai lavoratori locali, sembra contrastare questa tendenza e spesso induce a sviluppare erronee valutazioni sulla presunta proletarizzazione del lavoro agricolo. In realtà queste forme di lavoro sono funzionali proprio all'adatta-

mento dei modelli aziendali alle nuove esigenze delle imprese, per cui il ricorso ad esse consente di rendere più flessibile l'impiego del lavoro e di ridurre il costo complessivo di questo fattore, anche al di là di quanto faccia la formula del lavoro familiare già normalmente. Una certa quantità di lavoro dipendente temporaneo è dunque funzionale al sistema e fisiologica, purché tuttavia l'uso che se ne fa non sfumi in forme di sfruttamento incompatibili con la dignità umana dei lavoratori.

Quanto alla femminilizzazione presente in varie forme, e in particolare in quella che vede le donne assumere il ruolo di conduttore dell'azienda, sembra che si tratti non tanto di scelta primaria quanto di necessità di fronte al fatto che, in mancanza di un'adeguata capacità di produrre reddito o in assenza, per le contingenze della vita, di un conduttore di genere maschile nell'ambito di una gestione fondata sulla logica familiare subentri una figura femminile nella conduzione dell'azienda.

Accanto a queste annotazioni se ne possono formulare anche altre relative a nuove caratteristiche del lavoro agricolo. La prima è la crescente richiesta di personale qualificato e con una specifica preparazione che sia in grado di utilizzare le attrezzature aziendali sempre più complesse e costose. A ciò si somma l'esigenza di disporre di capi azienda con un livello culturale adeguato a compiere scelte aziendali che implicano conoscenze che non sono quelle della tecnica agricola.

Nelle note che precedono si è iniziato volutamente dal lavoro, anziché dalla terra come normalmente si fa, per sottolineare l'importanza che questo fattore ha assunto. La terra, tuttavia, costituisce in agricoltura il fattore fondamentale e insostituibile che sta alla base dell'attività imprenditoriale. La disponibilità di essa rimane basilare ma, come è noto, il mercato fondiario nel nostro paese è caratterizzato da una grande immobilità, valori elevati, scarsa offerta. La maggior parte delle transazioni riguarda, a prezzi d'affezione, superfici destinate all'ampliamento aziendale. Ciò spiega valori fondiari che altrimenti sarebbero ingiustificati se giudicati sulla base della redditività dell'investimento. Le prospettive dell'ampliamento della concorrenza e del progressivo ridursi di prezzi e di redditi dovrebbero in questo senso concorrere a far scendere i valori stessi, ma nella realtà, al di là delle note fluttuazioni periodiche, il mercato

fondario rimane ancorato a livelli molto elevati. D'altro canto il fattore fondiario risulta scarsamente mobile a causa dell'effetto negativo delle norme sugli affitti, che non consentono a questo contratto di garantire una mobilità della terra che sia funzionale alle esigenze dell'impresa.

Infine, per quanto riguarda i rapporti con i capitali, riferibili essenzialmente a quelli forniti da terzi e non dalla famiglia imprenditoriale, le recenti innovazioni apportate alla legge sul credito agrario sembrano aver complicato le modalità del ricorso ad esso. Le imprese che necessitano di capitali non di rado ricorrono al credito ordinario, a causa delle difficoltà collegate al reperimento di quello agevolato ed anche del fatto che nel nuovo sistema creato dalla recente legge di fatto le aziende bancarie appaiono scarsamente interessate ad operare nel settore agricolo, che presenta un rischio non elevato, rispetto ad altri settori, ma richiede una specifica capacità tecnica nella valutazione delle differenti operazioni di cui invece disponevano gli istituti un tempo autorizzati ad esercitare il credito agrario.

Nel complesso il nuovo quadro all'interno del quale operano le imprese agricole appare meno drasticamente mutato, nei rapporti di fondo con i fattori produttivi, di quanto si potesse credere. In realtà, come vedremo, al di là di alcuni aspetti legati all'ammodernamento dei rapporti stessi, il vero problema sembra collocarsi non solo nelle scelte di ottimizzazione dell'impiego dei fattori quanto piuttosto nella capacità delle imprese di compiere scelte produttive e commerciali adatte a consentire l'acquisizione di uno specifico livello di competitività che permetta loro di affrontare la nuova realtà operativa.

2.2 I rapporti con gli altri soggetti operanti nel sistema agroindustriale

Nel nuovo quadro, delineato in precedenza, sembrano acquistare un'importanza crescente i rapporti con gli altri soggetti che operano nei settori a monte e a valle dell'agricoltura, poiché questi sono a loro volta soggetti alle sollecitazioni che provengono dalle grandi forze che agiscono sul sistema. Il mercato di acquisto dei mezzi di produzione, dopo un lungo periodo dominato da un for-

te grado di protezionismo e da una situazione oligopolistica se non di quasi monopolio per quanto riguardava la distribuzione degli stessi, è diventato più concorrenziale, anche se il numero delle imprese che vi operano rimane comunque modesto. La liberalizzazione degli scambi, la creazione di un mercato più vasto, la stessa azione a favore della trasparenza esercitata dalla moneta unica in Europa, sono tutti elementi che dovrebbero concorrere a creare una situazione di effettiva concorrenza a vantaggio degli acquirenti. Il problema, eventualmente, si pone sul versante del potere contrattuale delle singole imprese agricole nei confronti dei produttori e dei distributori dei mezzi. D'altro canto, sono ipotizzabili aggregazioni e la centralizzazione degli acquisti da parte di esso, che però non risolvono tutti i problemi e in particolare quelli dell'asimmetria informativa esistente e quelli relativi alle effettive caratteristiche dei prodotti nei confronti delle specifiche situazioni di impiego.

Ciò vale, in particolare, per i prodotti più innovativi e, in prospettiva, per quelli che dovrebbero presentare un'elevata connotazione biotecnologica, che potrebbero non essere ugualmente convenienti in tutte le situazioni di potenziale impiego.

Nuovi rapporti devono essere costruiti soprattutto nei confronti dei settori a valle di quello agricolo in senso stretto. Il problema del ridotto potere contrattuale, che tradizionalmente è tipico del settore agricolo, è destinato ad aumentare nella prospettiva:

- a) della nuova domanda che arriva dalla società filtrata dall'intermediazione dell'industria alimentare, della distribuzione, dei mezzi di informazione;
- b) della riduzione dei prezzi unitari dei prodotti agricoli fondamentali; della modifica delle modalità di sostegno dei redditi che di fatto si spostano a coprire una quota dei costi fissi; dei nuovi orientamenti in materia di ambiente, di prodotti tipici, di multifunzionalità;
- c) della crescente concorrenza esercitata dai produttori di altri paesi; degli effetti della globalizzazione (vera o presunta) dei mercati;
- d) degli effetti dell'innovazione sui prodotti, dei problemi di segregazione e di doppio mercato per le produzioni di tipo o.g.m., della tracciabilità e delle esigenze connesse alla garanzia della sicurezza.

Tutto ciò si sovrappone ai classici problemi connessi alla presen-

za del settore agricolo nei segmenti a valle, legati alla scelta fra integrazione verticale e ingresso nel settore della trasformazione con gli inevitabili conflitti di interesse fra la componente “agricola” e quella “industriale”. Con riferimento a quest’ultima opzione si pone poi l’alternativa fra la cooperazione e la costruzione di società in cui sia significativa la partecipazione al capitale da parte degli agricoltori o addirittura la nascita di joint-ventures fra agricoltori e industriali alimentari.

Quest’ultimi sentono particolarmente l’impatto dell’internazionalizzazione dei mercati e della crescente competizione che si preannuncia su di essi e quindi sono portati a scaricare, forse più che in passato, i problemi che si pongono a loro sul piano della competizione verticale con i fornitori per meglio affrontare quella orizzontale con i loro concorrenti, operanti sia nell’attuale mercato dell’UE sia, in futuro, nel grande mercato globale.

Lo sviluppo di strategie competitive in risposta alle nuove sfide poste alle imprese deve prendere in considerazione anche la fornitura di prodotti in grado di fruire di specifiche nicchie ovvero di sottrarsi alla competizione di prezzo differenziandosi. È questa la strada suggerita dall’UE con i suoi interventi a favore dei prodotti tipici o di quelli biologici, che dovrebbero presentare i requisiti per entrare in specifici segmenti di mercato. Anche per questi l’internazionalizzazione in atto impone scelte di aggregazione o di collaborazione in grado di consentire lo sfruttamento delle possibilità offerte.

Analogamente saranno tutti da verificare gli impatti sul sistema delle imprese della domanda di effettiva multifunzionalità, che dovrebbe essere espressa dalla società, e in particolare dalle collettività locali, per tradursi, in qualche misura, in occasione di ricavo addizionale per le imprese agricole in aggiunta a quello derivante dalla vendita dei prodotti e a quello costituito dalle erogazioni dirette.

2.3 Le modalità organizzative

L’inserimento delle aziende agricole in questo quadro implica, infine, una rilevante serie di impatti sulle loro modalità organizzative, poiché esse debbono fare in modo di adattarsi ad una nuova

realtà a cui sono in gran parte impreparate. La modalità tipica è quella basata essenzialmente sull'ottimizzazione dell'efficienza produttiva e quindi sull'impiego corretto dei fattori di produzione, sulla riduzione dei costi, sulla massimizzazione dei ricavi. Una soluzione in gran parte basata sulle tecniche agronomiche e sulle scelte economiche essenziali, che tuttavia può essere bisognosa di integrazioni o di adattamenti per far fronte alla nuova realtà. Da questo punto di vista, lo stesso esempio più sopra citato della destrutturazione del processo produttivo della zootecnia può essere considerato un caso di adeguamento del modello organizzativo. Molto più semplicemente gli imprenditori agricoli debbono tenere in conto il fatto che, nell'occuparsi dell'organizzazione aziendale, è necessario da un lato fare in modo che l'azienda sia idonea ad affrontare il nuovo contesto e dall'altro pensare che nuove funzioni aziendali devono essere introdotte in analogia con quanto fanno le imprese che operano in altri settori. Ciò non significa, ovviamente, che si debbano prevedere ulteriori unità di personale, ipotesi largamente in contrasto con le dimensioni medie delle aziende agricole, ma che lo stesso imprenditore o, comunque, un'altra persona a lui vicina debba occuparsi anche di gestire i rapporti con i fornitori e gli acquirenti in una logica che, a ritroso, possa manifestare ricadute sull'assetto produttivo dell'azienda e sulle scelte aziendali in materia di produzioni, di ordinamenti, di tecniche. Sempre fra le funzioni aziendali è presente, anche se in gran parte delegata alle organizzazioni professionali, quella relativa ai rapporti con le istituzioni, in particolare per quello che riguarda le indennità compensative e gli aiuti comunitari. In quest'ottica assume particolare rilevanza la formulazione di strategie aziendali elaborate a breve termine in funzione delle previsioni dei ricavi da mercato e delle integrazioni reddituali e a lungo termine in relazione agli scenari che si prospettano a seguito dell'evoluzione delle politiche agrarie e degli andamenti del mercato.

Nello stesso tempo vanno prese in considerazione le funzioni connesse ai rapporti con i fornitori ed a quelli con gli acquirenti, nella logica, anche in questo campo, della realizzazione di condizioni migliorative in termini di prezzi, di contratti e di ogni altro aspetto connesso alle operazioni commerciali avviate dall'azienda.

Infine, accanto a tutto ciò, vanno ricordate le funzioni di tipo

amministrativo che sono rese sempre più complesse dall'evoluzione normativa in materia e che normalmente richiedono il ricorso a prestazioni professionali esterne all'azienda.

L'attivazione dell'insieme di queste funzioni, o meglio la loro enucleazione dall'ambito delle molte incombenze dell'imprenditore che generalmente è anche il manager dell'impresa, è in realtà più un'operazione logica che una vera e propria modifica dell'assetto organizzativo, proprio per questo non va sottovalutata ma collocata in una posizione di rilievo nell'impostazione delle logiche aziendali.

3. IL NUOVO SISTEMA DELLE IMPRESE AGRICOLE

L'analisi della situazione attuale e della possibile evoluzione del contesto in cui si esplica l'attività del sistema delle imprese agricole induce a ritenere che quest'ultimo, nel prossimo futuro, dovrà affrontare una sfida complessa e articolata su diversi aspetti, cercando di dotarsi degli assetti produttivi, organizzativi e commerciali più idonei per poter reggere una competizione sempre più difficile.

Se infatti alcuni degli aspetti dello scenario prevedibile appaiono sostanzialmente di tipo convenzionale e richiedono dunque una serie di soluzioni a cui il sistema stesso è preparato, e che anzi ha già spontaneamente avviato, è però vero che la novità della situazione richiede l'adozione di strategie e di scelte che siano in grado di caratterizzare e di permeare tutte le attività che esso intraprende.

In questo senso è bene anzitutto anticipare un giudizio sul peso e sul ruolo che le politiche agrarie possono esercitare sul futuro del sistema. L'esperienza maturata in questi anni, dopo la svolta della PAC conseguente alla riforma MacSharry del 1992, indica che in realtà esso non può aspettarsi molto dall'azione pubblica in termini di interventi concreti a sostegno dei prezzi, secondo il modello tradizionale dei primi trenta anni di PAC, o dei redditi, come nell'ultimo decennio. D'altro canto, l'interpretazione che il nostro paese ha dato della politica agraria nazionale, sia pure gestita e in parte realizzata dalle regioni, si è attenuta ad un allineamento quasi pedissequo alle indicazioni di Bruxelles. Le nuove linee di poli-

tica agraria, emerse negli ultimi anni in concomitanza con la politica di bilancio europea e con gli impegni assunti sul piano internazionale, indicano che le risorse finanziarie destinate al settore agricolo nel futuro saranno in contrazione. D'altro canto, lo spostamento del baricentro della PAC verso la politica di sviluppo rurale stenta, almeno per il momento, a discostarsi dalla semplice sommatoria di una serie di regolamenti precedenti a cui si è aggiunto poco di innovativo mentre le risorse sono comunque scarse e poco gestibili a livello nazionale.

In questo contesto il sistema delle imprese agricole non può aspettarsi molto dagli interventi pubblici se non, come diremo più avanti, una più attenta partecipazione del nostro paese alla formulazione della PAC nelle sedi comunitarie in cui questa viene elaborata. Viceversa, esso può e deve assumere una serie di comportamenti che siano tali da creare un nuovo sistema delle imprese, ponendo al centro di esso l'imprenditorialità, vista come asse portante e chiave di lettura.

Questa affermazione non deve sembrare generica, tanto essa appare ovvia, ma viene formulata nella convinzione che rappresenti un passo da compiere per il sistema nel suo insieme. Intendiamo, cioè, richiamarci al fatto che, essendo ancora molto forte il legame con il sostegno accordato dalle politiche e quindi risultando determinante la dipendenza dalle decisioni assunte soprattutto nelle sedi sopranazionali, risulta ancora radicata in molti operatori una mentalità attendista nei confronti di ciò che potrebbe essere concesso dai pubblici poteri che deve essere superata con comportamenti attivi.

I punti chiave del sistema "nuovo" che stiamo definendo vanno individuati, a nostro avviso, in una serie di requisiti che esso deve possedere e che ne rappresentano i veri elementi di forza.

Innanzitutto esso deve essere flessibile e cioè in grado di adattarsi, in tempi brevi e con efficienza nella risposta, al cambiare degli scenari, al modificarsi delle condizioni esterne e delle opportunità, all'evolversi delle politiche. Un secondo requisito riguarda l'apertura alla innovazione, sia di prodotto che di processo, in modo da essere in grado di affrontare le nuove sfide che i tempi gli propongono. Infine, esso deve essere in grado di rafforzarsi grazie all'edificarsi di nuovi rapporti interni dal punto di vi-

sta sia dei fattori di produzione che dei rapporti con gli altri segmenti della filiera e, più in generale, con gli altri attori presenti nel territorio.

In sintesi, le linee d'azione che ci sentiamo di proporre sono riconducibili a quelle che seguono.

3.1 *Agire sui fattori*

Per quanto riguarda i fattori, i punti da rafforzare e da modificare appaiono quelli dei rapporti con il lavoro, che devono improntarsi a criteri di efficienza e di mobilità da affiancare alle tradizionali logiche garantiste, in analogia con quanto si è fatto in altri settori e studiando, se necessario, modelli specifici del settore da attuare con questo obiettivo.

Lo stesso vale per la mobilità del fattore fondiario, che appare come uno dei punti di maggiore criticità dell'intero sistema. L'importanza per l'agricoltura della terra e della sua gestione non ha certo bisogno di essere ulteriormente richiamata, ma ciò che conta, nella generale logica di flessibilità operativa e di riscoperta della imprenditorialità come criterio di fondo della ristrutturazione del sistema, è la concreta possibilità di poter agire su questo fattore come sugli altri senza i vincoli che, al contrario, ne frenano l'impiego. Ciò implica la messa a punto di strumenti giuridici più efficienti che, tuttavia, deve accompagnarsi ad una forte evoluzione delle logiche che muovono i proprietari. A tal fine andrebbero studiate e favorite formule innovative, alternative al contratto di affitto e in grado di mobilitare la terra ai fini dell'attività produttiva.

In analogia con quanto si è detto va collocato un ripensamento della politica in materia di credito all'agricoltura che favorisca l'impiego di questo strumento a fianco del tradizionale canale di finanziamento costituito dall'impiego del reddito familiare reinvestito nell'attività di impresa.

Infine, una maggiore disponibilità di capitale appare come strettamente connessa ad un più facile accesso alla tecnologia, attraverso la possibilità di attivare nuovi investimenti o di acquisire mezzi di produzione a più elevato contenuto tecnologico.

3.2 *Impostare nuovi rapporti all'interno della filiera*

In una logica di flessibilità e di efficienza diviene fondamentale riuscire a impostare su basi diverse i rapporti con gli altri soggetti che operano nel sistema agroindustriale. Abbiamo già visto le difficoltà incontrate dalle tradizionali maniere di affrontare questi aspetti, il problema perciò, anche da questo punto di vista, consiste nel riuscire ad attivare nuove modalità che permettano di superare i limiti della competizione verticale, che pure è una realtà all'interno della filiera, per passare ad una logica diversa, di collaborazione e di integrazione. Ciò implica un maggiore interessamento del settore agricolo al destino dei suoi prodotti e, nello stesso tempo, una maggiore attenzione dei settori della trasformazione e della distribuzione ai problemi della produzione. In questo senso, considerate le attuali vicende del settore, l'emergere dell'importanza crescente della tematica della sicurezza alimentare, può costituire un utile elemento a favore della instaurazione di rapporti di maggiore collaborazione fra i diversi segmenti.

D'altro canto sembra importante realizzare rapporti più organici che colleghino in maniera più stretta i rispettivi interessi, ad esempio con la creazione di società partecipate o mediante la realizzazione di interventi mirati in forma di joint-ventures. Esperienze già realizzate possono, in questo senso, fornire indicazioni e fungere da guida nella messa a punto delle opportune formule da attivare. La strategia di fondo, in ogni caso, dovrebbe basarsi sulla valorizzazione della intesa produzione-trasformazione nello stesso luogo, scongiurando i rischi di soluzioni di delocalizzazione, che possono essere elevati per tutti i componenti del sistema, e giocando la carta di precisi standard per venire incontro alle esigenze della domanda.

Occorre cioè riportare la competizione da quella verticale, in apparenza più a portata di mano, a quella orizzontale basata sulle reali caratteristiche del prodotto finale.

3.3 *Valorizzare i rapporti con l'ambiente esterno*

La tendenza al rafforzamento del rapporto con il territorio, messa in particolare evidenza dall'importanza assunta dai prodotti ti-

pici, indica anche che il sistema delle imprese deve migliorare i suoi rapporti con l'ambiente in cui opera, intendendo con ciò non solo quello fisico ma anche quello sociale. L'obiettivo di questa indicazione è fondamentalmente quello di favorire un rapporto più disteso ad esempio sulla questione dell'impatto dell'agricoltura sul territorio e sull'ambiente, dell'impiego di tecniche ritenute nocive per l'ambiente stesso e per la salute umana, della creazione di elementi di "scomodità" per le comunità rurali (rumori, transito di mezzi, presenza di stalle nell'abitato ecc.). Allo stesso modo va approfondito e migliorato il rapporto con le aree protette in cui il ruolo dell'agricoltura è fondamentale ma spesso non riconosciuto o avversato. Si tratta di riuscire ad entrare negli organi di gestione di queste ultime, tenendo presente che, nei fatti, il controllo reale del territorio è già nelle mani dell'agricoltura e dunque che senza, o contro, di essa non vi può essere un'efficace azione di tutela.

Infine, è tutto da ricostruire il rapporto con gli attori del contesto sociale in cui opera l'agricoltura e a cui bisogna saper presentare gli obiettivi e le attività che di conseguenza vengono intraprese insieme alla ricaduta che essi hanno su di esso in modo da creare un consenso ampio attorno all'agricoltura stessa. La costruzione di un nuovo patto con l'ambiente esterno è, al fondo, la premessa anche per risolvere la questione del riconoscimento della multifunzionalità.

3.4 Intervenire sulla formazione della politica agraria

Quest'ultima indicazione si ricollega a quanto sottolineato in precedenza a proposito dell'evoluzione delle politiche. In realtà, ciò che emerge è una grave difficoltà del mondo agricolo ad intervenire nella fase di formazione delle posizioni in materia di politica agraria. Quest'ultima appare più subita che condivisa proprio per questa ragione. Sembra dunque importante riuscire a creare strumenti di intervento nei processi di formulazione delle impostazioni politiche e cioè, cronologicamente, prima che le proposte ufficiali vengano formulate, in modo da non dover agire sempre in ritardo e, soprattutto, da partecipare ai processi decisionali. In realtà ciò implica anche una riflessione sul problema della rappresentanza degli interessi del

mondo agricolo, che tuttavia ci porterebbe lontano e che non rientra negli obiettivi di queste considerazioni. Gli avvenimenti relativi alle quote latte ma anche alle crisi di altri comparti o alle vicende legate alle emergenze alimentari come mucca pazza o, ancora, al balletto delle incertezze sulle biotecnologie, indicano che vi è davvero un grande bisogno di intervenire anche a questo livello, quanto meno per condizionare il quadro che viene tracciato dalla politica agraria nella sua evoluzione.

RIASSUNTO

Le tendenze evolutive del sistema delle imprese agricole appaiono fortemente determinate da un insieme di grandi fattori di cambiamento che agiscono su di esso e che sono costituiti: a) dall'evoluzione in corso in seno alla società, ad esempio sulle tematiche ambientali, sulla sicurezza alimentare, sulla strategicità del settore agricolo, sui rapporti sociali fra agricoltori e collettività; b) dalla nuova impostazione della politica economica e in particolare di quella agraria; c) dalla crescita mondiale dei mercati; d) dagli sviluppi delle tecnologie.

Il sistema agricolo ha reagito adattandosi con processi di concentrazione strutturale, di specializzazione produttiva e di localizzazione territoriale, ma è importante riflettere sull'impatto che tutto ciò provoca sui rapporti con i singoli fattori produttivi, su quelli con gli altri soggetti che operano nel sistema agroindustriale, sulle modalità organizzative.

Il risultato della riflessione complessiva porta a ritenere che vi sia poco da attendersi dalle politiche agrarie di sostegno e che il sistema delle imprese debba trovare in sé le forze per divenire "nuovo", operando secondo alcune linee: a) agendo sui fattori di produzione in una logica di efficienza e di mobilità anche ricercando formule innovative; b) impostando nuovi rapporti nella filiera con gli altri soggetti per superare la logica della competizione verticale; c) valorizzando i rapporti con l'ambiente esterno all'agricoltura recuperando il senso di un legame positivo con il territorio e la società locali; d) proponendosi come partner positivo nella fase di formazione delle posizioni di politica agraria.

ABSTRACT

The evolutionary trends of the farm system appear to be the result of a combination of factors of change that act on the system consisting of: a) the current evolution in society, for example, with regard to environmental questions, food safety, the strategic character of the agricultural sector, the relationship between the farmer and society; b) the new orientation of economic policy, particularly agricultural policy; c) the global growth of the markets; d) technological developments.

The agricultural system has reacted and adapted by means of processes of structural concentration, specialisation of production and territorial localisation, but it is important to reflect on the impact of all this on relations with the single production factors, with other parties that operate in the agrofood system and on methods of organisation.

The result of this global reflection leads to the conclusion that little can be expected from the agricultural support system and that the farmer must find the strength to become “new” within himself, operating along certain lines: a) acting on the factors of production to improve efficiency and mobility and seeking for innovative formulas; b) setting up new relations with others in the same sector to combat the logic of vertical competition; c) improving relations with the world outside agriculture to recover links with the territory and the local community; d) presenting himself as a proposing partner at the stage of the formation of positions on agricultural policy.

GIOVANNI GALIZZI* e GIANCARLO ROSSI**

CONDIZIONAMENTI ESERCITATI
DALLA POLITICA E DALLA BUROCRAZIA
A VARI LIVELLI

I. PREMESSA

Nell'affrontare il tema dei condizionamenti esercitati dalla politica e dalla burocrazia sullo sviluppo dell'agricoltura italiana ci siamo trovati a dover scegliere tra due principali angolazioni. In un caso esaminare questi ostacoli allo sviluppo attenendoci soprattutto a quanto è possibile dedurre dalla letteratura esistente sull'argomento. Nell'altro caso considerare questi condizionamenti basandoci essenzialmente sulla nostra diretta conoscenza personale di fatti cui si è avuto occasione di partecipare in vario modo, e limitare pertanto le nostre considerazioni ad alcuni specifici casi. Per ragioni di tempo e nella speranza che l'immediatezza della nostra esperienza possa compensare almeno in parte la mancanza di una sia pur sintetica rassegna delle più significative opinioni espresse su questo tema, abbiamo optato per questa seconda angolazione, anche se essa può condurre a esprimere giudizi e a sostenere tesi che presentano il difetto di avere un carattere altamente soggettivo nonostante il fatto che i casi cui essi si riferiscono siano ben noti e documentati. Siamo infatti ben consapevoli che questa nostra analisi dei condizionamenti in questione è destinata inevitabilmente ad essere influenzata, nonostante il nostro impegno ad essere il più possibile obiettivi, dalla pochezza della

* *Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza*

** *Imprenditore agricolo, già professore ordinario di Zootecnia Generale, Università degli Studi di Sassari*

nostra esperienza e dalla nostra posizione culturale. In sostanza, con questo nostro intervento siamo ben lontani dal volere affermare delle certezze. Il nostro vero obiettivo è contribuire per quanto ci è possibile, a stimolare il dibattito di questa giornata di studio.

Data questa impostazione, questo nostro contributo si articola principalmente su una sintetica considerazione delle vicende di cinque casi di attuazione da parte del nostro Paese di indirizzi di politica agricola comunitaria: a) l'applicazione delle tre direttive socio-strutturali CEE dell'aprile 1972, b) la risposta alle ripetute sollecitazioni comunitarie circa lo sviluppo delle associazioni dei produttori, c) l'adozione del regolamento comunitario del maggio 1972 riguardante la normalizzazione delle principali produzioni ortofrutticole, d) l'applicazione del regime delle quote latte. Oltre ad essi vengono considerati i due casi riguardanti la politica industriale e agricola del nostro Paese rappresentati dal rapporto del gruppo di lavoro per l'applicazione della legge 675/77 all'industria alimentare e dai ritardi nell'adeguamento del quadro giuridico riguardante la cooperazione agricola di mercato. Infine, vengono dedicate alcune rapide osservazioni alla confusa gestione del sistema zootecnico e del difficile rapporto tra l'impresa e la burocrazia.

2. IL CASO DELLE DIRETTIVE SOCIO-STRUTTURALI CEE DEL 1972

Nell'aprile 1972 il Consiglio dei Ministri della CEE approva le tre direttive riguardanti la riforma dell'agricoltura. La direttiva n. 159 prevede l'istituzione di un regime di incoraggiamento a favore delle aziende agricole in grado di svilupparsi. Sono considerate tali le aziende agricole il cui imprenditore: a) esercita l'attività agricola a titolo principale, b) possiede una sufficiente capacità professionale, c) s'impegna a tenere la contabilità della propria impresa, d) elabora un piano di sviluppo dell'impresa tale da assicurare una volta attuato per una o due unità lavoro-uomo un reddito da lavoro comparabile a quello di cui beneficiano le attività non agricole. La direttiva n. 160 si propone di incoraggiare la cessazione dell'attività di agricoltore allo scopo di migliorare le strut-

ture produttive. A questo fine essa prevede la concessione di una indennità annua o di sovvenzioni equivalenti agli agricoltori di età compresa tra i 55 e i 65 anni, che abbandonano la loro professione per destinare la superficie resa così disponibile all'ampliamento delle aziende agricole che intendono beneficiare del regime di incoraggiamento previsto dalla direttiva precedente. La direttiva n. 161 intende promuovere sia la creazione e lo sviluppo di servizi di informazione socio-economica tesi a favorire nella sostanza l'attuazione delle due prime direttive, sia la qualificazione professionale delle persone che operano in agricoltura, sia infine la riconversione professionale degli addetti all'agricoltura che desiderano passare ad altra attività.

Si tratta di tre direttive strettamente complementari che traggono ispirazione dall'esperienza dei paesi dell'Europa del Nord e intendono imprimere un'accelerazione al processo di ammodernamento delle agricolture degli altri paesi. Esse rappresentano la conclusione di un intenso dibattito sulla riforma della politica agricola comunitaria iniziato nel dicembre 1968 con la presentazione del cosiddetto Memorandum Mansholt. Un dibattito che aveva visto particolarmente impegnato, specie nella fase finale, il ministro dell'agricoltura italiano del tempo nel vincere la resistenza di alcuni dei paesi partner contrari a destinare una maggior copia delle risorse finanziarie della CEE a favore degli investimenti per l'ammodernamento delle aziende agricole.

Entro il dicembre 1972 quasi tutti i paesi membri della CEE – la sola importante eccezione è rappresentata dall'Italia – hanno adottato i provvedimenti legislativi richiesti per l'attuazione delle tre direttive. Nel nostro Paese occorre attendere il 9 maggio 1975 perché il Presidente della Repubblica possa promulgare la legge n. 153 concernente la loro applicazione. Questi tre anni di attesa sono caratterizzati da un intenso dibattito che in non pochi casi mette in discussione la stessa utilità dell'applicazione di queste direttive al caso italiano. Tra l'altro, è da segnalare la vivacità del confronto tra le due maggiori organizzazioni professionali dell'agricoltura, circa la definizione della nozione di imprenditore agricolo a titolo principale.

A differenza delle norme adottate dagli altri paesi partner, la legge 153/75 tende ad accentuare i vincoli posti dalle direttive co-

munitarie. Ad esempio, essa eleva dal 50 al 66,6 per cento sia il minimo del proprio tempo di lavoro complessivo che l'agricoltore deve dedicare all'attività agricola, sia la quota minima del reddito complessivo che lo stesso agricoltore deve derivare dall'esercizio dell'agricoltura, le due condizioni cioè che devono essere soddisfatte perché l'agricoltore possa essere considerato imprenditore a titolo principale. Essa condiziona inoltre la concessione dell'indennità di cessazione dell'attività agricola al fatto che l'imprenditore agricolo sia titolare di un'azienda agricola di superficie non superiore ai 15 ettari, e che la durata dell'eventuale affitto della superficie che si rende così disponibile non sia inferiore ai 15 anni. Ma allo stesso tempo questa legge, da un lato, tace su una condizione certamente di grande rilievo per un effettivo sviluppo di un'impresa agricola, ossia sull'impegno a tenere la contabilità aziendale, mentre, da un altro lato, sancisce che l'aver svolto per almeno un triennio l'attività agricola come lavoratore agricolo costituisce un titolo sufficiente per ritenere che una persona possieda una adeguata capacità professionale come imprenditore agricolo.

La stessa legge del maggio 1975 stabilisce poi che le Regioni adottino entro sei mesi dalla sua emanazione le norme procedurali necessarie per l'attuazione degli interventi da essa previsti, e che le stesse Regioni diano vita entro tre mesi dalla data di entrata in vigore di queste norme ai servizi di informazione socio-economica. Occorrerà invece arrivare alla fine degli anni Settanta perché la maggior parte delle Regioni adempia all'impegno di definire le norme procedurali richieste. E naturalmente per tutto questo periodo il nostro Paese beneficerà solo parzialmente delle risorse messe a disposizione dalla CEE. In più, nella stragrande maggioranza dei casi non si è mai riusciti a dare vita a un effettivo servizio di informazione socio-economica. L'idea di questo servizio tanto prezioso, come dimostra, l'esperienza di altri paesi, nel preparare la successione ed evitare in tal modo la frammentazione dell'azienda agricola al momento del passaggio da una generazione alla successiva, non è evidentemente riuscita nel nostro Paese ad entrare a far parte della cultura del mondo agricolo e di quanti a livello politico hanno la responsabilità di promuovere e assicurare lo sviluppo dell'agricoltura.

3. IL CASO DEI REGOLAMENTI COMUNITARI PER LO SVILUPPO DELLE ASSOCIAZIONI DEI PRODUTTORI

Nell'ottobre 1966 il Consiglio dei Ministri della CEE adotta il regolamento n. 159 che fa delle associazioni dei produttori costituite per iniziativa dei produttori stessi uno strumento centrale dell'organizzazione comune di mercato dei produttori ortofrutticoli che la Commissione di Bruxelles aveva iniziato a delineare. Secondo il regolamento, i due elementi base di questa organizzazione – l'applicazione delle norme di qualità agli ortofrutticoli commercializzati all'interno della Comunità e l'aggregazione dell'offerta che ne costituisce la necessaria premessa – devono essere principalmente la risultante dell'azione dei produttori agricoli.

La legge nazionale del 27 luglio 1967 n. 622 che recepisce questo regolamento comunitario stabilisce che le associazioni dei produttori ortofrutticoli devono soddisfare, oltre a quelli previsti dalla normativa comunitaria, i seguenti requisiti: a) avere, quali soci, produttori singoli o associati, cooperative o altri enti associativi costituiti da produttori agricoli per la conservazione, la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti, b) non avere scopi di lucro in quanto operanti nell'esclusivo interesse degli associati, c) essere costituiti con atto pubblico e aperti a tutti i produttori della zona in cui opera la singola associazione; d) avere una consistenza organizzativa ed economica, in termini di numero degli associati e di volumi di produzione, tale da consentire di esercitare un'efficace azione per il miglioramento e la disciplina della produzione e la tutela del mercato in cui operano.

Dall'intera struttura della legge emerge tuttavia chiaramente che la formazione di queste associazioni è principalmente finalizzata all'obiettivo di consentire ai produttori di usufruire dei benefici di breve periodo previsti dai meccanismi di sostegno del mercato introdotti dalla regolamentazione comunitaria.

Ad esempio, queste associazioni, eccezion fatta per le cooperative ed i loro consorzi, sono costituite ai sensi degli articoli 36-42 del codice civile, sono cioè associazioni non riconosciute come persone giuridiche. Esse soffrono pertanto dei limiti all'effettiva operatività derivanti dal fatto che, trattandosi di associazioni prive di personalità giuridica, le persone che agiscono in nome e per

conto di esse rispondono personalmente e solidalmente delle obbligazioni assunte.

Si tratta di un orientamento che non muta neppure a seguito dell'emanazione del regolamento comunitario n. 1035 del maggio 1972 che riunisce e codifica in un solo testo le disposizioni fondamentali relative all'organizzazione dei mercati nel settore degli ortofrutticoli sino ad allora sparse in vari regolamenti distinti, elaborati in tempi diversi, e in taluni casi modificati più volte dopo la loro adozione.

Questo secondo regolamento dedica un intero titolo alle associazioni dei produttori e ne definisce chiaramente le finalità. In sintesi, queste associazioni devono assolvere al duplice compito di: a) promuovere la concentrazione dell'offerta e la regolarizzazione dei prezzi nella fase della produzione, b) mettere a disposizione dei produttori associati i mezzi tecnici appropriati per il condizionamento e la commercializzazione dei prodotti. A questo fine esse possono associarsi tra di loro e dare così vita ad associazioni di secondo grado. Inoltre esse o le loro associazioni di grado superiore possono fissare un prezzo di ritiro dalla vendita al di sotto del quale i prodotti dei produttori aderenti non vengono messi in vendita. In tutti i casi, esse devono esigere e saper fare rispettare dai produttori associati l'obbligo: a) di vendere, per il tramite della loro associazione, tutta la produzione relativa al prodotto o ai prodotti per il quale o per i quali hanno aderito, b) di applicare, in materia di produzione e di commercializzazione, le norme che l'associazione adotta per migliorare la qualità dei prodotti e per adeguare il volume dell'offerta alla domanda del mercato.

In altri termini, con il titolo secondo del regolamento 1035/72 la CEE si propone di introdurre, anche se in una forma assai meno vincolante, una sorta di organizzazione di mercato analoga a quella dei *marketing orders* statunitensi.

La nuova e più dettagliata puntualizzazione degli obiettivi e dei compiti delle associazioni dei produttori e dell'importanza strategica della loro azione ha, ciò nonostante, un impatto praticamente nullo sulla realtà del nostro Paese. A onor del vero, essa ravviva il dibattito sull'associazionismo agricolo. Lo prova la legge dell'8 luglio 1975 n. 306, "Incentivazione dell'associazionismo dei produttori agricoli nel settore zootecnico e norme per la determinazione del

prezzo di vendita del latte alla produzione", che demanda alle Regioni il compito di promuovere le associazioni di produttori zootecnici e di fissare i requisiti per la loro costituzione, tra cui l'obbligo per i produttori associati di vendere il latte unicamente per il tramite delle stesse associazioni. Si tratta però di una legge che riesce a incidere assai poco sullo sviluppo di un effettivo associazionismo dei produttori zootecnici. Lo testimoniano inoltre una serie di proposte di legge sull'argomento presentate in sede parlamentare e il disegno di legge di iniziativa governativa n. 544 sulle associazioni di produttori approvato nel 1977 dalla Commissione agricoltura del Senato.

Niente più di questo. Le associazioni dei produttori ortofrutticoli che si sono costituite continuano ad essere strutturalmente deboli, assolutamente incapaci di dare la necessaria risposta ai problemi che è loro specifico compito affrontare e risolvere. Non riescono ad assicurare una effettiva concentrazione dell'offerta. Non promuovono l'applicazione delle norme comuni di qualità ai prodotti destinati ad essere forniti al consumatore allo stato fresco. Incidono solo marginalmente sul processo di commercializzazione. Tanto meno sono capaci di gestire una autonoma politica di fissazione di un prezzo di ritiro dalla vendita dei prodotti conferiti dai produttori aderenti. Il solo compito che riescono a svolgere è quello del ritiro del prodotto dal mercato sulla base delle indicazioni definite di volta in volta in sede CEE. Ma anche nel gestire questa funzione, basti pensare al caso degli agrumi, le inefficienze sono non poche volte macroscopiche.

Ciò è tanto vero che il Consiglio delle Comunità Europee adotta il 19 giugno 1978, praticamente ad uso esclusivo per il nostro Paese, il regolamento n. 1360, che istituisce un regime di incentivazione volto a stimolare la costituzione di associazioni di produttori e delle relative unioni non solo per gli ortofrutticoli, ma anche per tutti gli altri prodotti del suolo e dell'allevamento. Gli altri paesi beneficiari di questo provvedimento sono la Francia, ma solo per alcune regioni meridionali e limitatamente ai vini da tavola, alle piante utilizzate in profumeria ed alle olive da tavola, ed il Belgio per i soli cereali, bovini vivi e suinetti.

Le motivazioni di questo provvedimento rappresentano una drammatica denuncia dello stato di arretratezza del nostro associa-

zionismo agricolo. Esse sono chiaramente espresse all'inizio del testo del regolamento. Tra i primi "considerando" si può infatti leggere: «considerando che in Italia l'offerta dei prodotti agricoli presenta carenze strutturali di estrema gravità; [...] che queste carenze strutturali dell'offerta interessano l'intero territorio italiano salvo qualche eccezione; che queste eccezioni, per il loro carattere limitato, non impediscono di prendere in considerazione la situazione italiana nel suo insieme; [...] che la persistenza delle suddette carenze [...] rende difficile l'incremento della produttività dell'agricoltura, il progresso tecnico, lo sviluppo razionale della produzione, un impiego ottimale dei fattori di produttività, nonché la realizzazione di un livello di vita equo per la popolazione agricola e della stabilizzazione dei mercati; che essa potrebbe d'altronde influire sul livello di prezzi ai consumatori».

Nessuna voce di protesta si leva contro una denuncia tanto spietata. Anzi, si pone subito mano al recepimento di questo regolamento tanto che dopo soli quattro mesi, per l'esattezza il 20 ottobre 1978, viene promulgata da parte del Presidente della Repubblica la legge n. 674 che detta norme sull'associazionismo dei produttori agricoli. Questa nuova legge sana in parte la questione della mancanza di personalità giuridica delle associazioni dei produttori aperta dalla legge 622/67. Essa stabilisce (art. 7) che «con il riconoscimento le associazioni dei produttori e le relative unioni acquistano la personalità giuridica di diritto privato». Una definizione tuttavia che è meno incisiva del dettato comunitario secondo il quale (art. 5) le associazioni dei produttori devono «avere personalità giuridica o possedere la capacità giuridica necessaria per essere, secondo la legislazione nazionale, soggetti di diritti e di obblighi», e che comunque non è adeguata al compito loro assegnato dalla norma comunitaria di essere veri e propri operatori di mercato.

In modo analogo la legge 674/78 introduce modifiche al ruolo, alle funzioni e all'organizzazione attribuite alle associazioni e alle loro unioni dal regolamento comunitario, modifiche che conducono in taluni casi a sollevare un contenzioso tra la CEE e lo Stato italiano. Ad esempio, per limitarci ai casi più significativi, questa legge attribuisce alle associazioni di produttori e alle loro unioni l'ufficio di partecipi dei processi di programmazione agricola tanto a livello

regionale (art. 5) che a livello nazionale (art. 1). In secondo luogo, essa affida loro (art. 2) il compito: a) di definire programmi di produzione e di commercializzazione, b) di stipulare convenzioni e contratti, anche interprofessionali, in rappresentanza dei propri associati per la cessione, il ritiro, lo stoccaggio e l'immissione sul mercato dei prodotti, c) di promuovere la costituzione di imprese cooperative o di altre forme associative per la realizzazione e la gestione di impianti collettivi di stoccaggio, di lavorazione e di trasformazione e commercializzazione dei prodotti, d) di promuovere programmi nell'ambito delle attività svolte a livello nazionale di ricerca e di sperimentazione agraria, e) di curare la rilevazione e la divulgazione dei dati e delle informazioni per il miglioramento delle condizioni di offerta dei prodotti. Le unioni nazionali possono inoltre (art. 6) avanzare al CIPAA proposte di indirizzo e di coordinamento per la formazione dei programmi nazionali in agricoltura. Ma allo stesso tempo la legge in esame non fa esplicito riferimento all'obbligo, che costituisce l'elemento centrale del regolamento comunitario, di determinare e fare applicare dai produttori associati norme comuni circa le operazioni di produzione, di concentrazione dell'offerta, di preparazione per la vendita, di offerta ad acquirenti all'ingrosso. Infine, mentre la norma comunitaria si limita a considerare l'esistenza delle associazioni di produttori e la possibilità di formare delle unioni tra di esse, la legge di recepimento italiana prevede una struttura organizzativa articolata oltre che sulle associazioni di produttori, sulla presenza di unioni di livello regionale (art. 5) e di livello nazionale (art. 6), le cui attività vengono coordinate da comitati regionali e nazionali (art. 11).

Come risultato di una simile impostazione la legge 674/78 disattende concretamente le direttive del legislatore comunitario. Essa dimostra che quanti hanno concorso a definirla, in particolar modo le forze politiche, e le organizzazioni del mondo agricolo, non se la sono sentita o, fatto non meno grave, non hanno capito l'esigenza di dare vita a delle associazioni capaci di affrontare senza il tramite di intermediari i problemi posti dall'evoluzione del mercato, associazioni cioè direttamente impegnate nell'attività di concentrazione dell'offerta, di preparazione del prodotto per il mercato e di commercializzazione. In pratica, questa legge si limita essenzialmente ad assegnare alle associazioni delle funzioni di ti-

po normativo e di programmazione, che tuttavia alla prova dei fatti si dimostrano inconsistenti perché non è soddisfatta la condizione necessaria: l'effettiva concentrazione in una sola mano dell'offerta della produzione dei soci.

Da allora il numero delle associazioni dei produttori e delle loro unioni è andato progressivamente crescendo grazie allo stimolo degli incentivi comunitari. Anzi, gli anni immediatamente successivi all'emanazione della legge 674/78 sono stati caratterizzati dal dibattito circa il diritto delle cooperative agricole di mercato di poter essere considerate a tutti gli effetti associazioni di produttori. Un dibattito che all'osservatore esterno sembra peraltro più motivato dall'obiettivo, per gli uni, di escludere gli altri dai vantaggi di natura finanziaria offerti dal regolamento comunitario, per gli altri, di poter essere ammessi a beneficiarne, che dalla volontà di poter assicurare ai produttori agricoli una efficace presenza sul mercato dei loro prodotti.

Lo stesso regolamento comunitario n. 2200 dell'ottobre 1996, che rinnova profondamente l'organizzazione comune di mercato dei prodotti ortofrutticoli freschi perché non solo ribadisce il ruolo e i compiti delle associazioni dei produttori, ma offre loro strumenti ancor più incisivi per potere assolvere a questi compiti – basti pensare all'estensione ai produttori non aderenti di una circoscrizione economica delle regole da essa applicate – sembra, almeno sino ad oggi, essere passato senza lasciare traccia.

Il solo fatto nuovo è la tendenza alla diffusione in questi ultimi tempi di accordi interprofessionali con l'industria alimentare. Ma in genere questi accordi rivelano una intrinseca debolezza di fronte ai problemi che normalmente il mercato pone – in genere i rapporti contrattuali che ne derivano non prevedono la penalizzazione della dissidenza – in quanto le associazioni aderenti non dispongono di un concreto potere di indirizzo e controllo della produzione e dell'offerta dei produttori aderenti.

Per amore di verità occorre tuttavia ricordare che, nonostante le carenze della legge 674/78, si sono formate alcune associazioni di produttori che operano oggi con successo. Ma il loro impatto non è ancora tale da modificare le carenze strutturali lamentate dal regolamento comunitario del giugno 1978. Anzi, esse sembrano confermare la validità dei giudizi qui espressi. L'efficacia della loro azio-

ne appare strettamente legata alla loro capacità di realizzare un efficace controllo dell'offerta del prodotto dei soci, e alla loro decisione di entrare direttamente come un operatore a tutti gli effetti nell'arena del mercato.

4. IL CASO DEL REGOLAMENTO COMUNITARIO 1035/72 RIGUARDANTE LA NORMALIZZAZIONE DELLE PRODUZIONI ORTOFRUTTICOLE

Non sono meno significative le vicende riguardanti l'altro caposaldo del regolamento CEE 1035/72: la normalizzazione dei principali prodotti ortofrutticoli per il mercato del fresco.

Secondo il titolo primo di questo regolamento l'attuazione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli destinati ad essere forniti al consumatore allo stato fresco esige la fissazione per le principali specie di questi prodotti – dagli agrumi e dalle uve da tavola alle susine ed alle fragole così come dai cavolfiori e dagli spinaci ai pomodori e ai cetrioli – di specifiche norme comuni di qualità. Si tratta di norme che, sulla base di quanto stabilito sulla fine degli anni Sessanta dall'apposita Commissione economica delle Nazioni Unite, prevedono in genere quattro categorie di qualità: l'“extra”, la prima “I”, la seconda “II”, e la terza “III”. Una volta che queste norme sono state fissate i prodotti ai quali esse si applicano non possono essere commercializzati all'interno della Comunità o spediti verso paesi terzi se non sono conformi ad esse. Analogamente, questi prodotti possono essere importati solo se corrispondono alle stesse norme.

Sempre secondo quanto disposto dal regolamento del maggio 1972 i prodotti classificati nella categoria di qualità “III” non devono essere commercializzati. Tuttavia, nel caso di raccolti particolarmente deficitari è possibile derogare da questa norma, anche se per un periodo limitato, e immettere sul mercato i prodotti di qualità inferiore. All'opposto, nel caso di raccolti che superino le esigenze del consumo è consentito modificare, elevandoli, i requisiti minimi di qualità richiesti per essere ammessi alla commercializzazione. È così possibile esercitare, anche se in modo indiretto, un controllo delle quantità di prodotto immesse sul mercato.

Infine, il regolamento prescrive che le indicazioni previste dal-

le norme di qualità devono figurare a caratteri leggibili sull'imballaggio ed essere esposte in modo visibile per il consumatore. In ogni caso, nella fase della vendita al minuto il consumatore deve essere posto nelle condizioni di poter leggere facilmente, le informazioni riguardanti la varietà, l'origine del prodotto, la categoria di qualità.

L'importanza di queste norme al fine della razionalizzazione dei circuiti del mercato, del miglioramento della redditività della produzione e della tutela del consumatore è evidente. Esse consentono di aumentare grandemente la trasparenza del mercato, di facilitare lo sviluppo di relazioni commerciali sulla base di una concorrenza leale, di ridurre i costi di commercializzazione, di eliminare dal mercato i prodotti di qualità non soddisfacente, di orientare la produzione secondo le esigenze del consumatore, di realizzare un equilibrio tra l'offerta e la domanda. Inoltre esse conducono nelle aree di produzione allo sviluppo di attività di servizio che determinano un'importante crescita dell'occupazione e la formazione di ampie quote di valore aggiunto che restano nelle stesse aree. In ultima analisi, la normalizzazione della produzione ortofrutticola è un fattore di sviluppo di grande interesse e rilevanza per l'intera economia e non solo per il settore agricolo.

Ciò nonostante, per tutti gli anni Settanta e Ottanta nulla viene disposto nel nostro Paese per attuare questa normalizzazione. E a nulla servono le condanne che la Corte di Giustizia del Lussemburgo ha inflitto all'Italia negli anni 1983 e 1987 per una simile inadempienza. Devono trascorrere più di vent'anni perché il governo italiano regoli con il decreto ministeriale del 2 giugno 1992 n. 339 l'applicazione delle norme comuni di qualità stabilite dal titolo primo del regolamento comunitario 1035/72. E devono poi passare altri tre anni perché questa regolamentazione, superando grazie al decreto ministeriale n. 393 del 21 luglio 1995 le difficoltà di natura amministrativa insorte successivamente, diventi operativa.

Ma ciò che ancor più colpisce è la circostanza che i due decreti si limitano a definire: a) i requisiti di idoneità morale, tecnica e finanziaria dei soggetti che intendono esercitare l'attività di normalizzazione, b) le modalità di rilascio delle autorizzazioni ad esercitarla e dell'eventuale deroga, c) le informazioni che devono comparire sulle eti-

chette da apporre sugli imballaggi, d) l'ente responsabile, l'AIMA e poi l'EIMA, dell'esecuzione dei controlli relativi. In altri termini, essi si limitano a regolare delle questioni certamente importanti ma che sono prevalentemente di natura burocratico-amministrativa. Nessun accenno invece a provvedimenti tesi a stimolare l'applicazione di queste norme comuni di qualità al fine di superare il ritardo sul piano della commercializzazione che l'ortofrutticoltura italiana è andata nel frattempo accumulando ulteriormente rispetto a quella degli altri paesi.

5. IL CASO DEL RAPPORTO DEL GRUPPO DI LAVORO PER L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE 675/77 ALL'INDUSTRIA ALIMENTARE

Il 23 marzo 1978 il Ministro dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato costituisce un gruppo di lavoro «con il compito di predisporre gli elementi conoscitivi necessari per l'elaborazione di programmi finalizzati attinenti l'industria alimentare» ai sensi della legge 12 agosto 1977 n. 675 "Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore", e chiama a presiedere il gruppo uno dei due autori di questa relazione.

Alla fine del successivo mese di giugno, dopo cioè tre soli mesi dalla sua costituzione, e dopo una numerosa serie di riunioni interne e di incontri con gli esponenti dei diversi comparti dell'industria alimentare, il gruppo di lavoro consegna il proprio rapporto che si articola sui seguenti capitoli: a) obiettivi e limiti metodologici, b) lo stato dell'industria alimentare italiana, c) le problematiche comuni alle varie classi dell'industria alimentare e le relative proposte di intervento di politica economica, d) i problemi specifici delle singole classi dell'industria alimentare e le relative proposte di intervento pubblico sia in generale che con particolare riferimento all'applicazione della legge 675/77, e) le conclusioni programmatiche.

Non è possibile riassumere in questa sede le varie questioni trattate nel rapporto. Ai fini di questo nostro discorso si può tuttavia ricordare che nel rapporto compaiono i brani qui di seguito indicati. Brani che consentono di dedurre la logica che è a fondamento del rapporto.

- «La posizione di crescente rilievo assunta dall'industria alimentare nella nostra economia agroalimentare è confermata dall'aumento delle esportazioni dei suoi prodotti e dall'incremento della quota dei prodotti trasformati sul totale delle nostre esportazioni alimentari» (pp. 10 e 14).
- «In particolare, l'industria alimentare può dare un significativo contributo al contenimento e/o alla riduzione dello squilibrio della bilancia commerciale attraverso lo sviluppo delle esportazioni» (p. 49).
- «Questa industria alimentare è caratterizzata da una sostanziale rigidità della sua struttura dovuta all'alto grado di polverizzazione ed al basso tasso di sviluppo del processo di concentrazione» (pp. 20 e 22).
- «Nella moderna economia agroalimentare l'agricoltura e l'industria alimentare sono legate da rapporti di interconnessione sempre più diffusi e profondi, tanto da concorrere a formare un sistema altamente complesso» (p. 51).
- «A causa del processo di integrazione europea il mercato nel quale la nostra industria alimentare è chiamata ad operare in piena concorrenza ha ormai un'ampiezza non soltanto nazionale, ma europea per cui la capacità di competere sul mercato nazionale esige necessariamente d'esser fortemente competitivi a livello europeo» (pp. 53 e 54).
- «Non si è acquisita in misura sufficientemente diffusa la consapevolezza della profonda evoluzione che domina lo schema concorrenziale di una moderna industria alimentare, la progressiva transizione cioè da una competizione fondata sul prezzo verso una competizione basata sul prodotto. Per usare parole più semplici, si è sottovalutato il ruolo fondamentale che la differenziazione del prodotto gioca come fattore di vantaggio competitivo» (p. 55).
- «Si tratta di abbandonare l'attuale struttura del settore dominata da una polverizzazione di imprese che è frequentemente causata di fenomeni di concorrenza distruttiva, per passare ad un modello caratterizzato dalla coesistenza e dalla complementarità di due maggiori gruppi di imprese nettamente distinti per la dimensione delle imprese, ma non per questo meno efficienti. Il gruppo, il più numeroso, formato dalle imprese di piccole e me-

die dimensioni ed il gruppo, assai meno numeroso, delle imprese di grandi dimensioni» (p. 57).

- «La crescente esigenza di favorire l'internazionalizzazione delle imprese dell'industria alimentare promuovendo oltre all'esportazione l'impegno delle imprese più capaci ad effettuare investimenti diretti all'estero» (p. 60).
- «Appare necessaria un'azione tesa a sostenere ed intensificare gli investimenti delle singole imprese destinati, da un lato, a modernizzare l'organizzazione dell'impresa (si tratta quindi di tipici investimenti immateriali) e, dall'altro lato, a migliorare la produttività degli impianti» (p. 73).
- «L'esigenza per il successo dell'intervento pubblico: a) di differenziare gli interventi e gli incentivi in funzione sia delle categorie delle imprese, sia dei tipi delle lavorazioni effettuate dalle imprese, sia infine dello sviluppo del territorio, b) di legare la concessione delle agevolazioni alla valutazione a posteriori della validità dei progetti e della loro attuazione» (p. 78).

Sette mesi dopo, nel gennaio 1979, il Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato presenta ufficialmente il testo del programma finalizzato all'applicazione all'industria alimentare della legge 675/77. Si tratta dello stesso testo del rapporto consegnato dall'apposito gruppo di lavoro alla fine del giugno precedente con una sola eccezione: mancano completamente, perché stralciati, i brani prima riportati, così come manca ogni riferimento: a) all'esigenza di promuovere le politiche aziendali di differenziazione del prodotto, b) all'opportunità di modernizzare la struttura del settore attraverso lo sviluppo di una struttura bipolare del tipo prima ricordato, c) alla necessità di riservare una particolare attenzione al miglioramento della competitività della nostra industria alimentare sui mercati internazionali, d) al ruolo positivo che l'industria alimentare può giocare per lo sviluppo del sistema agroalimentare. E naturalmente manca del tutto il capitolo riguardante le conclusioni programmatiche. Sono decine le pagine così cancellate.

L'idea che è alla base di questa revisione è che l'industria alimentare è un settore maturo, per il quale non esistono possibilità di crescita, anche perché il mercato dei suoi prodotti ha una dimensione essenzialmente nazionale, e che se il sistema agroalimentare

italiano presenta dei ritardi nello sviluppo, ciò è da attribuire essenzialmente alle carenze dell'agricoltura.

E questo accade mentre in tutte le economie sviluppate era in atto ormai dagli anni Sessanta un profondo processo di concentrazione nella struttura dell'industria alimentare, e mentre i governi di molti paesi europei, in particolar modo il governo francese con la serie di piani quinquennali che si sono succeduti a partire dal 1966 (specie il V ed il VI piano), avevano da tempo adottato politiche di ristrutturazione e di sviluppo di questo settore industriale tese, oltre che a meglio soddisfare una domanda interna sempre più esigente, a promuovere l'espansione della presenza dei suoi prodotti sui mercati internazionali. Evidentemente il nostro Ministero dell'Industria ignorava le peculiarità di questo settore manifatturiero e la situazione degli altri paesi, e non aveva ancora acquisito, nonostante una numerosa serie di episodi premonitori, la necessaria consapevolezza di quanto stava accadendo sul mercato internazionale e sullo stesso mercato nazionale.

6. IL CASO DEL RITARDO NELL'ADEGUAMENTO DEL QUADRO GIURIDICO CHE REGOLA LA COOPERAZIONE AGRICOLA DI MERCATO ALLA NUOVA REALTÀ DEL MERCATO

L'esigenza di ristrutturazione e di sviluppo è stata particolarmente sentita in questi ultimi decenni dalla cooperazione agricola di mercato. La crescente importanza della differenziazione del prodotto come fattore di vantaggio competitivo, ha reso progressivamente consapevole la parte di questa cooperazione più attenta all'evoluzione del mercato della necessità di andare oltre la prima trasformazione per produrre prodotti alimentari finiti che per le loro caratteristiche che sono di maggiore utilità per il consumatore, di modo che quest'ultimo è disposto a pagare per essi un prezzo più alto.

In altri termini, la parte migliore della cooperazione agricola di mercato ha capito, che per sopravvivere in un mercato dove la competizione si sposta da una dimensione locale e/o nazionale ad un livello continentale e mondiale, e le attività di trasformazione, commercializzazione e distribuzione dei prodotti agricoli e alimentari

tendono a concentrarsi nelle mani di poche imprese, ossia per assicurare un reddito adeguato ai produttori soci, essa deve sviluppare una serie di attività tra di loro strettamente complementari. Più esattamente: a) migliorare i servizi prestati ai soci, b) sviluppare prodotti alternativi e ricercare nuovi mercati, c) prestare maggiore attenzione alla domanda del consumatore finale ed a quella dei propri clienti, d) ricorrere a nuovi modi per aggiungere valore ai tradizionali prodotti agricoli, e) sviluppare quindi una permanente attività di innovazione di prodotto e di servizi.

Ma per poter svolgere queste attività la cooperazione agricola di mercato deve poter superare, oltre ai problemi che ogni tipo di impresa deve affrontare, una serie di specifici problemi connessi alle peculiarità della sua natura giuridica. In particolare tre categorie di problemi.

Innanzitutto il problema di superare la cronica carenza di capitale derivante dai vincoli posti dalle quote sociali, dalle riserve indivise, dalla mancata o troppo scarsa remunerazione del capitale sociale, dai limiti di cui soffrono i diritti patrimoniali dei soci, dalla prevalente attenzione ad obiettivi di breve periodo.

In secondo luogo, il problema della eterogeneità dei soci, specie di quella derivante dalla diversa dimensione delle loro aziende agricole, e conseguentemente il problema di conciliare l'esigenza del governo democratico della cooperativa. Per usare altre parole, l'esigenza di superare il principio dell'uguaglianza per adottare quel principio dell'equità che è al centro del modello di cooperativa ideale definito dalla società degli *Equitable Pioneers* di *Rochdale*.

Infine, il problema di assicurare un'efficace governo della cooperativa, il problema cioè dello sviluppo di una corretta ripartizione delle responsabilità tra soci, consiglio di amministrazione e management che deriva da: a) la scarsa familiarità dei soci, e quindi dei membri del consiglio di amministrazione, la cui principale e spesso unica esperienza è quella della gestione di un'impresa agricola con i problemi di natura gestionale, organizzativa e finanziaria che caratterizzano una moderna impresa industriale e commerciale, b) le difficoltà a percepire l'esigenza di tenere nettamente distinte le funzioni che sono proprie del consiglio di amministrazione da quelle che sono specifiche del management.

Ora, per aiutare la cooperazione a risolvere questi problemi il

nostro Paese ha sostanzialmente scelto la strada di accordare alle imprese cooperative aiuti di natura finanziaria che in taluni periodi hanno raggiunto livelli certamente consistenti. Certe Regioni sono anzi giunte all'assurdo di garantire il ripianamento delle perdite di gestione indipendentemente dalle cause che le hanno originate. Si è quindi preferito non modificare il quadro giuridico che regola la cooperazione; un quadro che, nonostante il decreto legislativo n. 1577 del dicembre 1947, il cosiddetto decreto Basevi dell'anno 1947, rispecchia sostanzialmente la situazione degli inizi del secolo. La sola modificazione degna di nota è quella riguardante la figura del socio sovventore introdotta con la legge n. 59 del 31 gennaio 1992. In pratica si è scelto di curare i sintomi piuttosto che di intervenire sulle cause.

All'opposto, nelle principali economie sviluppate ci si è preoccupati, specie a partire dagli anni Settanta del secolo che si è appena concluso – ma negli Stati Uniti a ciò si era già provveduto nel 1922 con la Capper-Volstead Act –, di modificare la legislazione riguardante la cooperazione con l'introduzione di norme idonee ad accrescere la capacità della cooperazione agricola di mercato di competere aggressivamente con le imprese leader non cooperative. Si tratta di norme che riguardano i fattori economici e finanziari e la stessa dimensione sociale e democratica della cooperazione. In tutti i casi esse evidenziano una netta tendenza alla liberalizzazione della forma organizzativa che le cooperative di mercato si possono dare, così da consentire loro di liberarsi dai vincoli delle disposizioni severe ed eccessivamente paternalistiche del passato.

Come risultato di tutto questo si possono oggi distinguere nelle economie sviluppate due principali categorie di legislazione riguardante la cooperazione agricola di mercato.

Da un lato, la legislazione basata sul principio che oggi la cooperazione agricola di mercato assolve principalmente ad una funzione economica, e che solo a questa condizione essa può soddisfare ai compiti di natura sociale. Negli Stati Uniti una società per azioni formata da produttori agricoli è riconosciuta come cooperativa se nello statuto ha inserito la clausola che la remunerazione del capitale sociale non deve superare la misura dell'8 per cento. Non meno liberali sono le legislazioni di paesi come l'Austria, il Belgio,

la Danimarca, la Germania, la Gran Bretagna, l'Irlanda e l'Olanda.

Queste legislazioni si limitano a svolgere principalmente una funzione di cornice mentre lasciano ampia libertà agli statuti delle singole cooperative circa la definizione delle funzioni, dell'organizzazione interna e degli altri istituti. La Francia a sua volta ha introdotto nuove forme di società cooperative e delle significative innovazioni circa i diritti patrimoniali dei soci.

Dall'altro lato, vi è la seconda categoria di legislazione cooperativa, quella cioè dei paesi dell'area mediterranea, Italia e Grecia in particolare. In questi paesi il quadro giuridico che regola la cooperazione continua ad assegnare ad essa una funzione principalmente sociale ed a ritenere prioritari i tradizionali obiettivi di natura mutualistica, anche se essi sono a scapito della funzione economica. In altri termini, non si riesce a leggere in chiave moderna il concetto di mutualità.

7. IL CASO DELLE QUOTE LATTE

Nate, agli inizi degli anni '80, per ridurre gli alti costi creati al bilancio comunitario dalle eccedenze, soprattutto di burro e di latte in polvere, conseguenza diretta della politica comunitaria di sostegno ai prezzi, si sono trasformate nel nostro Paese, con il passare degli anni e con l'accumularsi dei problemi, in un groviglio tanto intricato quanto inestricabile. Alla base, inizialmente, una sottovalutazione dei problemi legati al mondo della produzione del latte vaccino e della sua capacità di evoluzione e una marcata superficialità nell'accettare una quota nazionale di riferimento priva, in buona sostanza (e già allora lo si sapeva), di una adeguata base statistica. Di fatto, la fissazione del tetto produttivo coglieva il mondo italiano della produzione del latte vaccino in un momento particolarmente delicato in cui iniziava il trasferimento alla gran massa delle aziende dei risultati già raggiunti da quelle "di punta" e in cui veniva dato l'avvio al miglioramento genetico della vacca da latte, che sino ad allora si era sostanzialmente basato sulla genetica "di importazione". Era, dunque, un momento nel quale una più attenta valutazione di questi aspetti, unita alla consapevolezza che, comunque, si sarebbe condannata l'Italia ad una permanente dipendenza da altri Paesi per

alimentare la nostra industria lattiero-casearia (di fatto, il tetto produttivo allora accettato era non molto superiore a quello necessario a soddisfare il fabbisogno per la produzione di quelli che sarebbero divenuti i formaggi DOP e IGT) e che il nostro Paese non partecipava, di fatto, al “drenaggio” del bilancio comunitario, avrebbe dovuto indurre a richiedere per l'Italia condizioni particolari. Invece, alle reazioni del mondo agricolo alle prime notizie dell'accordo (nel 1982) e alla sua stipula (nel 1984), si rispose con la “invenzione” del bacino unico nazionale e soprattutto con rassicurazioni, avvalorate ad alto livello, sulla sostanziale innocuità del provvedimento.

In questo quadro e su questi presupposti si è, successivamente, sviluppata la tragicomica storia delle quote latte: con provvedimenti parziali, spesso veri e propri “escamotage” che sono stati presi nel tempo per sanare situazioni non più governabili e che, nel loro complesso, hanno creato un clima di totale incertezza. Provvedimenti che in un primo momento hanno spinto molti produttori, per loro impostazione mentale seri e rispettosi della Legge (la Legge vera, quella con la L maiuscola), a considerarne il rispetto addirittura in termini negativi per lo sviluppo della loro azienda e, successivamente li hanno indotti a sistemare in qualche modo la situazione con l'acquisto di diritti a produrre, sottraendo così importanti risorse agli investimenti veramente produttivi, o a destinare parte della produzione al “mercato nero”, oppure, infine, a fare conto sul fatto che, in un modo o nell'altro, tra un ricorso e un altro, e tra una interpretazione e un'altra di norme che non brillano certo per la loro sintetica chiarezza e per la loro sostanziale equità, avrebbero potuto evitare, con buona probabilità, di pagare il prezzo della loro trasgressione.

Un groviglio, quindi, all'interno del quale, oramai, è difficile risalire a precise responsabilità, avendo molti contemporaneamente torto e ragione ed essendo possibile trovare, comunque, una giustificazione ai propri discutibili comportamenti nel confronto sui vantaggi di cui hanno potuto fruire, con comportamenti altrettanto discutibili, altri. Il tutto con una oramai dimostrata incapacità della struttura politico-amministrativa, responsabile prima di questa situazione, di elaborare un sistema che finalmente ponga fine alla pessima figura che l'Italia ha fatto con i *parterns* europei e ponga un freno al mercato parallelo del “latte in nero”. Sul primo aspetto che

certamente non ha giovato al nostro paese e che tanto ci è costato anche in termini di disponibilità finanziarie provenienti dalla CEE – aspetto questo che la recente giurisprudenza della Corte di giustizia della UE dovrebbe rendere meno pericoloso per i finanziamenti per il nostro sistema agricolo – non è il caso di soffermarsi in questa sede. È invece il caso di sprecare qualche parola sul problema del “latte in nero” per i riflessi che sicuramente ha sul prezzo del latte. Stimare la quantità di latte irregolare che viene immessa sul mercato non è facile e, per quanto ci riguarda, non tenteremo neppure di farlo; ma se fossero attendibili le cifre di cui si sussurra non si potrebbe escludere un loro effetto perverso sul prezzo di realizzo del latte “regolare” e con quali effetti sullo sviluppo del settore è facile immaginare in un struttura produttiva in cui la redditività delle aziende si gioca sui centesimi di Euro per unità di prodotto.

8. IL CASO DELLA DIFFICILE GESTIONE DEL SETTORE ZOOTECNICO

La difficoltà con cui il sistema burocratico-amministrativo italiano, nelle sue diverse articolazioni, riesce a gestire sistemi complessi in cui la continua evoluzione e il sorgere di nuovi problemi imporrebbe scelte operative rapide ed efficaci, da modificare di volta in volta sulla base dei loro riscontri nella realtà operativa, emerge in particolare quando si presentano problemi con implicazioni ideologiche (tipico, in questo senso, il modo con cui viene affrontato il delicato aspetto degli OGM) e quelli che sovrappongono le competenze di Ministeri e Enti diversi. In questi ultimi casi compare la nostra particolare attitudine di operare riconoscendo competenze non a chi possieda un’esperienza consolidata e un adeguato *background* ma a chi, nel variabile bilancio dell’equilibrio dei poteri, si mostri momentaneamente più forte.

Tipica, da questo punto di vista, la vicenda dell’anagrafe dei bovini. Infatti, in questo caso, ignorando totalmente l’esistenza del sistema Ministero Agricoltura-AIA-APA perfettamente funzionale, collaudato negli anni, diffuso su tutto il territorio nazionale e in grado di gestire senza problemi i Libri Genealogici ed i Registri Anagrafici, si è preferito assegnare questo compito al Ministero della Sanità che, attraverso l’Istituto Zooprofilattico di Teramo e le

USL, è stato faticosamente reso quasi operativo. Non stiamo a descrivere il balletto delle disposizioni, il cambiamento di due modalità di identificazione degli animali nel giro di solo cinque anni e la complessità della “targa” in cui il numero di cifre e lettere presenti obbliga a prestare un’attenzione certamente superiore a quella che il problema dovrebbe meritare (guai a chi, allevatore o medico veterinario, dimentica uno “zero” intermedio tra i numerosi codici alfa-numeric: il capo non viene più identificato). Ci limitiamo a sottolineare solo gli aspetti più evidenti della scarsa funzionalità del sistema: esso, dopo cinque anni, non è ancora totalmente operativo; è un servizio finanziato dal Potere pubblico che, per altro, continua a finanziare anche quello dell’AIA-APA; la mancata o, comunque, difficile identificazione degli animali ha costituito e costituisce un problema grave per gli Organi dello Stato in ordine alla conoscenza della reale consistenza dei bovini (si veda, a tale riguardo, il problema Quote latte e quello dell’applicazione delle misure per l’emergenza BSE) e per l’erogazione dei contributi alle aziende (norme PAC e ancora emergenza BSE). Problemi che si sono potuti risolvere, in certi casi, solo con la collaborazione del sistema AIA-APA e che, comunque, lasciano aperto l’aspetto sulla opportunità di utilizzare per compiti prettamente burocratici dei medici veterinari, che potrebbero, forse, più utilmente essere impiegati per gli scopi decisamente più importanti per cui sono stati professionalmente formati.

A tale riguardo non bisogna, infatti, dimenticare che il sistema della Sanità animale (in tutti i suoi molteplici aspetti) non è così a punto, in termini di efficienza operativa, quanto le dichiarazioni dei responsabili farebbero credere: lo testimoniano anche i recenti episodi della crisi della BSE e di quella della *Blue tongue*. E mentre per la prima emergenza, al nostro sistema sanitario nazionale possono essere addebitati solo peccati veniali che dimostrano, tuttavia, l’impreparazione ad affrontare problemi di così vasta portata con la dovuta rapidità e preparazione, nonché la difficoltà a condurre un’azione doverosamente coordinata con il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, cui nel confuso sistema organizzativo dello Stato italiano spettano, peraltro, importanti competenze nel settore delle Produzioni animali, lo stesso non si può dire per l’emergenza *Blue tongue*. In questo caso le colpe *in vigilando* si sono ac-

compagnate a gravi omissioni nel prendere con la dovuta rapidità le decisioni che andavano prese: dopo quasi due anni dalla comparsa di primi casi della malattia in Sardegna il libero movimento dei ruminanti non è stato ancora ripristinato e tra i due Ministeri interessati (quello della Salute e quello delle Politiche Agricole e Forestali) e la Regione "autonoma" maggiormente colpita non si è stati ancora capaci di attuare un qualsiasi intervento di aiuto per il settore bovino, che ha visto, così, la sua capacità di produrre reddito fortemente penalizzata dal blocco delle esportazioni degli animali da ristallo verso l'Italia settentrionale, se si esclude un rinvio dei versamenti INPS, peraltro, limitato secondo una interpretazione restrittiva ai soli operai.

9. IL CASO DEL RAPPORTO TRA L'IMPRESA E LA BUROCRAZIA

Esercitare un'attività economica pone la necessità, come è ovvio, di tenere rapporti continui con uffici amministrativi ed Enti pubblici; rapporti che, come è noto, non sono sempre semplici e facili da mantenere e richiedono un grosso impegno soprattutto di tempo; anche se, a dire il vero, negli ultimi tempi si stanno manifestando dei comportamenti più virtuosi nella risposta dell'apparato burocratico alle esigenze degli utenti. Ed è ovvio che anche l'impresa agricola non si sottragga alle norme che regolano una ordinata e coordinata attività amministrativa.

Ciò che non si comprende è, però, il motivo per cui alle normali incombenze burocratiche, che rendono piuttosto complesso il cammino di qualsiasi tipo di impresa, si debbano sommare quelle richieste da norme specifiche per il settore agricolo; queste norme, spesso poco chiare nella loro formulazione e continuamente rimate nella loro applicazione, vengono trasformate, con raffinate tecniche di complicazione delle cose semplici, da un apparato burocratico, spesso poco efficiente, in procedure che per arrivare a buon fine richiedono l'intervento di un ulteriore passaggio burocratico (quando non lo impongono). Si dà così una mano ad appesantire ulteriormente il sistema burocratico che, se nelle intenzioni dovrebbe essere funzionale ai bisogni del sistema agricolo, in realtà molto spesso rappresenta una vera e propria sovrastruttura, frutto di suc-

cessive stratificazioni: un pachiderma più attento ai propri bisogni ed alla propria riproduzione che a quelli dei propri utenti e che, tra l'altro, riesce a drenare una parte notevole dei fondi ufficialmente destinati all'agricoltura.

Un sistema che esige adempimenti spesso non coordinati tra loro e che si mostra raramente in grado di adeguarsi alla realtà, spesso di palese incapacità di altre strutture amministrative che dovrebbero fornire i dati richiesti; si pensi, a tale proposito, alle pratiche dei premi per i bovini bloccate per la mancata identificazione degli animali (si veda il problema dell'anagrafe dei bovini) ed a quelle per i seminativi che fanno riferimento ad un Catasto che, perlomeno in certe situazioni, è meno aggiornato ed efficiente di quanto dovrebbe essere per non complicare eccessivamente la vita agli agricoltori.

L'assurdo della situazione consiste nel fatto che queste complicazioni e la crescita abnorme dell'apparato burocratico sono la conseguenza di provvedimenti che vengono studiati per favorire l'agricoltura o meglio per tenere conto della sua specificità. A questi adempimenti altri se ne aggiungono per motivi ambientali, urbanistici ecc. e, nel caso in cui un imprenditore abbia la ventura di occuparsi anche di allevamento, di aspetti che potrebbero consentire di gestire una piccola clinica.

Ne risulta una legislazione frutto di successive elaborazioni e formata per sovrapposizioni successive, che, poi nei fatti, tende a semplificare enormemente la vita a chi organizza la propria azienda in maniera individuale, senza fare ricorso all'assunzione di personale esterno e che riesce, in qualche maniera, a fare attribuire a sé stesso o a qualche suo familiare una qualifica di *imprenditore agricolo a titolo principale* o meglio di *coltivatore diretto*. Con una siffatta "organizzazione" l'attività agricola diventa estremamente semplice e si cumulano tutti i vantaggi possibili ed immaginabili tenuto anche conto del fatto che, con la prevista "forfetizzazione" delle domande PAC, verrà per loro anche eliminato il fastidio di compilare una domanda complessa.

Una legislazione che, invece, non premia l'evoluzione dell'impresa verso il raggiungimento di strutture di adeguata dimensione e capitalizzazione. Lo stesso art. 10 della così detta *Legge di Orientamento* (legge 57/2001) testimonia la difficoltà con cui il nostro

legislatore prende atto dell'esigenza di considerare anche le Società tra le figure che meritano di essere considerate, a pieno titolo, agricole.

Sorge, a questo punto, la curiosità di vedere quando e in quale maniera verranno recepiti nel nostro ordinamento statale e regionale i principi che, secondo i più recenti orientamenti, la UE pone a base dell'impresa agricola e cioè la professionalità, la redditività ed il rispetto dell'ambiente. Chissà quanti moduli dovranno essere riempiti, quali contenitori omnicomprensivi, pieni di fini distinguo, saranno previsti per far rientrare in questo quadro ciò che non avrebbe diritto di cittadinanza e riuscire, nel contempo, ad escludere o a limitare il peso delle vere imprese! E chissà come verrà normata la dimostrazione della redditività e della professionalità!

Speriamo che questi siano cattivi pensieri e che possano trovare una pronta smentita nei fatti e che, finalmente, le vere imprese senza distinzioni tra forme di conduzione e di dimensione – qualificate in base alla professionalità del conduttore (quella vera non quella, in qualche modo, certificata), al rispetto dell'ambiente e, soprattutto, alla loro capacità di produrre reddito – riescano a trovare un loro equilibrio in un sistema che le liberi da inutili bardature burocratiche.

IO. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

I casi esaminati consentono di affermare che:

- contrariamente alla diffusa opinione che l'attuazione della PAC esaurisca l'ambito delle politiche agricole nazionali, l'approccio al mercato con una visione più ampia quale quella richiesta dalla moderna competizione, anziché ridurre il ruolo dei governi nazionali nel contribuire al successo della loro agricoltura, rende sempre più urgente ed importante lo sviluppo di una organica ed articolata politica agricola nazionale;
- una politica agricola nazionale che voglia essere efficace ed efficiente deve basarsi sulla centralità del mercato. L'esigenza di questo orientamento al mercato è la logica risultante sia del processo di ristrutturazione in atto nella produzione agricola per effetto del progresso tecnologico e del conseguente peso determinan-

te e crescente del capitale, sia dei cambiamenti che si sono andati manifestando durante gli ultimi decenni nella struttura socio-economica della società delle economie sviluppate. Questi cambiamenti conferiscono al consumatore un potere decisivo nel condizionare le decisioni delle imprese circa cosa produrre, come produrre e in quale forma, in quale luogo e in quale tempo il prodotto deve essere offerto;

- la presenza efficace sul mercato esige il rispetto di una serie di regole che il mercato stesso determina. Essa non si limita a richiedere solo il continuo miglioramento della qualità – intesa come attitudine dell'insieme delle caratteristiche di un prodotto a soddisfare i bisogni del consumatore – da realizzare attraverso un'intensa attività di ricerca e sviluppo. Essa impone anche un concreto impegno per la valorizzazione della qualità e la difesa del prodotto dalla ininterrotta serie di ondate concorrenziali che deve subire nel corso del suo ciclo di vita mediante lo sviluppo delle tipiche politiche aziendali del *marketing-mix*. Infine, essa esige come condizione indispensabile di successo l'offerta di volumi adeguati alla crescente concentrazione della domanda nei tempi e nei luoghi richiesti dall'acquirente. Una serie, quindi, di servizi che sempre devono accompagnare il prodotto in quanto costituiscono una delle principali fonti di valore aggiunto.

In questa logica gioca un ruolo fondamentale la politica agricola nazionale. In particolare è essenziale che essa sia concepita e gestita non tanto come l'occasione per iniettare semplicemente delle massicce risorse finanziarie nel settore, ma piuttosto come lo strumento fattore che, attraverso la messa a punto di regole adeguate e grazie ad una profonda ristrutturazione delle varie istituzioni, consente di porre il sistema delle imprese in condizioni di fare della qualità dei prodotti e dei servizi un effettivo fattore di vantaggio competitivo.

Oltre l'aspetto primario dell'organizzazione del mercato, è non meno importante nello sviluppo di una moderna politica agraria nazionale è una effettiva semplificazione delle procedure amministrative che l'impresa deve seguire per gestire il proprio sviluppo. A tale proposito viene auspicato che si adottino norme che semplifichino gli adempimenti delle imprese e che mettano a disposizione delle stesse dei servizi efficienti, remunerati dagli operatori agricoli sulla base della loro dimostrata efficienza.

SINTESI

La relazione è dedicata ad una sintetica considerazione di alcuni casi riguardanti sia l'adozione in Italia di taluni regolamenti della politica agricola comunitaria, sia talune scelte di politica industriale e di politica agricola italiane nel corso degli ultimi trent'anni. Da questa rassegna emerge un duplice atteggiamento. Da un lato, la tendenza a ritenere che i provvedimenti della politica agricola comunitaria restringano sensibilmente il campo d'azione della politica economica nazionale riguardante l'approccio al mercato della produzione agricola e alimentare. Dall'altro lato, la tendenza al prevalere di una concezione provinciale di questo campo d'azione che conduce a non prestare la necessaria attenzione all'evoluzione della competizione internazionale.

SUMMARY

The paper is focused on a synthetic analysis of a few cases of application in Italy of some EU Regulations of the Common Agricultural Policy (CAP), and of some national industrial and agricultural policies during the last thirty years. From this review a double trend clearly emerges. On one side, the tendency to believe that CAP regulations significantly restrict the possibilities of intervention for domestic economic policy with respect to the market of the agricultural and food production. On the other side, the tendency to an excessive local focus which brings the attention away from international competition.

RICCARDO RICCI CURBASTRO*

RISCHI DI EMARGINAZIONE
DI IMPRESE PRODUTTIVE
ALTAMENTE SPECIALIZZATE

INTRODUZIONE

È fisiologico che una politica di settore persegua obiettivi generali “trascurando” le esperienze imprenditoriali più avanzate.

Esiste comunque, ed è tuttora aperto, il problema dell’indirizzo prevalente della politica agricola: privilegiare la tenuta sociale e quindi la miriade di piccole aziende, oppure spingere le aziende più avanzate e sostenere i prodotti sul mercato?

In tutto questo si innesta la costante riduzione della spesa comunitaria per l’agricoltura: prima la PAC incideva sul bilancio comunitario per oltre l’80%, oggi siamo sotto il 50%. L’impegno di mantenere fermo fino al 2006 l’investimento in cifra assoluta, già costituisce (in presenza di una costante crescita del bilancio UE) una riduzione in termini relativi. In prospettiva, affacciandosi nuovi importanti capitoli di spesa (vedi, per esempio, politica estera e difesa), si può prevedere una notevole riduzione della spesa agricola, anche in cifra assoluta.

Oggi prevale, nelle strategie sindacali, la difesa del flusso finanziario; resta invece irrisolto il problema di dove indirizzare decisamente tale flusso. Tanto più se destinato, a breve termine, a ridursi.

Alcune osservazioni. La prima. La multifunzionalità amplia la sfera dell’iniziativa imprenditoriale agricola, serve a motivare un flusso finanziario consistente (sia pure, come detto, “fermato” sotto il profilo dei valori assoluti) ma di fatto sottrae investimenti alle pro-

* *Imprenditore agricolo, Presidente di Federdoc e Agriturist*

duzioni. La seconda. Risorse finanziarie agricole, nel quadro della politica di sviluppo rurale, vanno anche a beneficiari che non sono imprese agricole (vedi industria di trasformazione, turismo rurale).

In tutto questo resta aperto anche il problema di tracciare una linea di demarcazione fra le imprese più avanzate e quelle che “sopravvivono” per scopi sociali o di presidio del territorio (spesso proprio grazie a sostegni finanziari pubblici).

Anche qui si tratta di scegliere se l'occupazione si può meglio e più durevolmente sostenere attraverso la crescita delle imprese più avanzate (altamente specializzate, appunto), oppure tenendo in vita tante aziende pur economicamente fragili.

A questo proposito si pone anche una questione strutturale del sistema agricolo italiano. Le aziende sono di limitata estensione e numerosissime, le produzioni “di qualità” consentono ancora di raggiungere redditi interessanti anche con aziende piccole, purché appunto altamente specializzate. Vi è dunque una grande frammentazione che rende complicato indirizzare le risorse e spesso confonde gli obiettivi sociali e ambientali, con gli obiettivi imprenditoriali.

Di questi temi si è peraltro occupato il prof. Costato nella propria relazione e non ritengo di dover ripetere concetti già brillantemente esposti.

Nella sua relazione il prof. Costato cita l'evoluzione in atto in molte aziende più avanzate che affiancano all'attività primaria quella del mercato di beni e di servizi.

Nei settori dell'agriturismo e vitivinicolo, in quanto settori sempre più specialistici, troviamo i primi esempi di emarginazione delle imprese dalle politiche agricole.

Per la verità non si tratterebbe di una disattenzione voluta dal legislatore, ma piuttosto di un insieme di norme tuttora troppo “giovani” e non verificate sul campo che rendono di fatto inapplicate o applicate solo parzialmente le politiche specifiche.

AGRITURISMO E TURISMO RURALE

L'agriturismo è una attività di indubbio successo che ha portato a un fenomeno diffuso, assai popolare, ed è divenuta negli ultimi anni trainante anche nel quadro complesso del turismo rurale. Que-

sto fenomeno è tanto vasto che è praticamente impossibile pervenire ad una definizione univoca di tutte le tipologie di attività riconducibili a queste forme turistiche ed alla loro differenziazione in funzione delle strutture utilizzate e delle attività svolte dal turista.

Ai fini di una classificazione potremmo parlare di turismo rurale nel caso di tutte quelle attività turistiche praticate in aree rurali (trekking, birdwatching, ippoturismo, pernottamento in edifici rurali, trattorie campestri, ecc.) e l'agriturismo come una forma di turismo rurale che presenta caratteri particolari nell'organizzazione, essendo connessa all'azienda agricola.

A differenza del resto d'Europa (COM/90/438 del 29/10/90) in Italia tali forme di turismo hanno un comune denominatore costituito dal contesto ambientale "rurale" in cui si svolge l'attività, ma si differenziano sia per i soggetti imprenditori che per le leggi che ne disciplinano il funzionamento.

Con l'eccezione di alcune Regioni che hanno una disciplina specifica di settore le attività di turismo rurale sono attività realizzate da operatori al di fuori delle aree urbane e ricadono sotto la legge quadro del turismo.

L'agriturismo è invece una vera e propria attività agricola inquadrata dalla Legge n. 730 del 5 dicembre 1985 e dalle varie legislazioni regionali che ne discendono e integrata dalla cosiddetta legge di Orientamento e modernizzazione del settore agricolo (Decreto Legislativo n. 228 del 18 Maggio 2001 pubblicato sulla G.U. n. 137 del 15/06/2001).

Quest'ultima norma è una vera e propria riforma del settore agricolo, ha infatti decisamente affrontato la questione della multifunzionalità dell'agricoltura.

L'art. 1, che riformula l'art. 2135 del Codice Civile, definisce, infatti, imprenditore agricolo chi esercita attività di coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento di animali e attività connesse. Per queste ultime opera un significativo allargamento considerando connesse le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti aziendali, le attività dirette alla fornitura di beni o servizi ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale o di ricezione e ospitalità.

Il principio della prevalenza delle attività agricole principali ri-

spetto a quelle connesse viene confermato ma le stesse non sono più viste come concessioni straordinarie o deroghe al normale esercizio dell'agricoltura, bensì funzionali al potenziamento del ruolo dell'azienda agricola moderna, competitiva e multifunzionale.

In questo nuovo regime giuridico-agricolo l'agriturismo trova definitiva collocazione tra le attività agricole connesse. Infatti, se è vero che la Legge 730/85 aveva sancito il carattere agricolo per connessione dell'attività agrituristica, è altrettanto vero che in riferimento all'art. 2135 C.C. si aprivano ancora spazi di incomprendimento tali che nel marzo 1998 la Cassazione aveva potuto affermare che chi esercita agriturismo «cumula in sé la titolarità di due imprese, una agricola, l'altra commerciale».

La Legge di Orientamento ha eliminato ogni dubbio interpretativo e la natura agricola per connessione dell'attività agrituristica fa sì che, dal punto di vista giuridico, non si debba parlare di impresa agrituristica ma di impresa agricola che esercita una o più attività agricole principali e offre servizi agrituristici.

Nonostante questo quadro legislativo apparentemente ottimale, il settore soffre di un insieme di disattenzioni che rischiano di impedirne l'ulteriore sviluppo o addirittura di provocare una riduzione dell'offerta.

In particolare mancano:

- assistenza tecnica, soprattutto finalizzata ad una formazione adatta alla crescente domanda di qualità;
- politiche di sostegno alla qualità;
- regole e normative uniformi soprattutto per ciò che concerne il ravvicinamento delle norme regionali oggi troppo difformi;
- una chiara interpretazione dei rapporti aziende/territorio in particolare per quanto concerne politiche di valorizzazione dei prodotti tipici, rapporti con i Parchi e le Aree Protette, Strade del Vino e dei Sapori;
- definizione delle attività esterne all'azienda previste dalla Legge di Orientamento;
- definizione delle procedure e tipologie previste per la vendita diretta in azienda.

Ma va soprattutto sottolineato, a proposito del concetto di emarginazione, che l'agriturismo non ha avuto fino ad oggi uno spazio nella politica agricola europea. Scontando probabilmente il

fatto di essere una esperienza esclusivamente italiana molto diversa da quella della diversificazione agricola degli altri Paesi Europei.

Il *de minimis* (max 100.000 euro di aiuti in tre anni) applicato al regime di aiuti introdotto in Agenda 2000 (Reg. UE 1257/99 del 17/05/99) deve essere superato combinandolo con i regimi per il finanziamento agricolo. Le esigenze finanziarie legate al recupero qualitativo dell'edilizia rurale infatti non permettono la realizzazione di alcun progetto. Si dovrebbe poter agire sulle strutture in ambito agricolo e completare il finanziamento con il *de minimis* per l'avviamento dell'impresa. Questa soluzione avrebbe un'altra conseguenza immediata positiva: sbloccare gli aiuti di Stato (impresa giovanile e femminile) che sono virtualmente aperti da oltre un anno ma limitati nell'applicazione da queste norme europee.

Anche l'utilizzazione dei PSR (Progetti di Sviluppo Rurale previsti dal Reg. UE 1257/99) e POR (Programmi Operativi Regionali previsti dal Reg. UE 1260/99) vede la partecipazione dell'agriturismo limitata alle sole schede di bando. I casi in cui la strategia regionale prevede percorsi integrati per il settore sono rari e si potrebbe fare di più.

Per esempio: tutti gli strumenti di programmazione regionale prevedono azioni sui prodotti tradizionali (D 173/98), ma le aziende agrituristiche che sono quasi gli unici luoghi presso cui questi prodotti sono mantenuti in vita e proposti al consumatore non sono neanche menzionate.

SETTORE VITIVINICOLO

Quello del settore vitivinicolo è l'esempio più evidente di come le imprese agricole abbiano potuto occuparsi di tutta la filiera produttiva dalla vigna, alla bottiglia e fino alla commercializzazione, garantendosi un adeguato ritorno economico ed anche un alto riconoscimento di immagine.

Ci deve far riflettere a questo proposito come in quest'ultimo decennio alcune delle grandi firme del vino italiano, tradizionalmente legate alla trasformazione e commercializzazione, abbiano compiuto forti investimenti nell'acquisto di tenute agricole "occupando" un settore della filiera a loro non tradizionale ma ricco di im-

plicazioni economiche e commerciali generate dal legame territorio/qualità.

Infatti proprio la valorizzazione del territorio, o meglio della Denominazione d'Origine, per i produttori vitivinicoli rappresenta l'opportunità di:

- aumentare la notorietà relativa alla propria produzione;
- rafforzare l'immagine della propria azienda attraverso una politica di marketing certamente meno impegnativa di grandi campagne televisive e di stampa;
- promuovere ed utilizzare nuovi canali di vendita accorciando la filiera produttiva con conseguente ricaduta di risorse anche sul territorio ove l'impresa agricola opera;
- aprire nuove opportunità commerciali attraverso i già ricordati servizi turistici favorendo anche uno sviluppo equilibrato del territorio.

Proprio questi concetti sono all'origine della Legge delle Strade del Vino (Legge 27 luglio 1999, n. 268), che pur accolta con favore da molti sta dimostrando in molte zone limiti operativi che di fatto ne impediscono il reale decollo, oppure determinano la emarginazione delle imprese agricole vitivinicole e quindi talora il loro disinteresse a questi progetti.

Infatti la previsione di cui all'art. 1 della citata Legge 268/99 di deroga delle disposizioni vigenti per le cantine industriali crea difficoltà, non certo legate alla qualità dei prodotti delle stesse, ma piuttosto alla difformità di "immagine" tra i soggetti industriali e quelli agricoli, che rischia di creare un effetto contrario nel turista convinto di trovare nel proprio viaggio un forte legame con la tipicità e la territorialità ed entrare in contatto diretto con il produttore.

All'art. 5 inoltre la previsione della valorizzazione nell'ambito delle Strade del Vino anche di altre produzioni di qualità crea gli stessi contrasti e attriti legati ad una identità agricola, specialmente laddove sia prevista una "cooperazione" con DOP caratterizzate da ampie produzioni ed una attività di trasformazione decisamente industriale ancorché legata al territorio.

In pratica questa situazione potrebbe essere risolta prevedendo anche per le Strade dei Vini e dei Sapori, quanto già previsto per i Distretti rurali nel D.L. in materia di orientamento agricolo a norma della Legge 57 del 5 marzo 2001, art. 13 comma 1, l'identità

storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione tra attività agricole e altre attività locali».

La crescente competitività del mercato mondiale del vino ha spinto molte imprese agricole vitivinicole italiane in questi anni a compiere investimenti in diverse regioni italiane, allo scopo di aumentare la propria quota di mercato attraverso la differenziazione di prodotti e mercati.

Tale politica di sviluppo di imprese ad alta specializzazione si scontra con una concezione di politica agricola delle strutture ormai regionalizzata, per la quale sono incentivate politiche di filiera e commercializzazione ma solo in ambito regionale!

Cito ad esempio la Legge Regionale Lombardia n. 7 del 7 febbraio 2000 e le relative misure di sostegno ai settori della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (D.g.r. 12 aprile 2002 n. 7/8726), chiamata mini Feoga. La legge si rivolge ad imprese che svolgano attività di lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e finanzia investimenti in beni mobili ed immobili (dal fabbricato al pc), che riguardino progetti di filiera nei quali le imprese stringano accordi con i produttori di base che vengono coinvolti nel progetto al fine di razionalizzare le fasi di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli ed incrementare la competitività ed il valore aggiunto. Al punto 4 delle procedure viene tuttavia chiarito che «al fine di evitare sovracompenzazioni dovute a finanziamenti di altre Regioni, sono ammissibili solo interventi realizzati nel territorio della Regione Lombardia».

Legittima la preoccupazione della Regione Lombardia, ma in questo modo le imprese più dinamiche di questa Regione vengono emarginate e non aiutata nel perseguire politiche di integrazione che ne amplino la produzione differenziandola. Se, con il coordinamento del MIPAF tali iniziative regionali fossero più aperte, senza nulla togliere alle prerogative fissate dalle modifiche del Titolo V della Costituzione potremmo tuttavia immaginare imprese agricole altamente specializzate di respiro nazionale veramente in grado di competere sui mercati internazionali.

In prospettiva dovremmo immaginare un sistema di finanziamento prevalentemente indiretto che sostenga soprattutto i servizi alle imprese (credito, formazione, agenzie di commercializzazione, pubblicità di prodotto, tutela delle denominazioni d'origine, assi-

curazioni, ecc.) e le infrastrutture, in modo da abbassare per tutti i costi di produzione e per tutti ottimizzare gli accessi al mercato, selezionando di fatto le imprese più evolute.

Nella misura in cui servizi e infrastrutture saranno fortemente modernizzati, si realizzerà un obiettivo di “trascinamento” verso l’alto della cultura d’impresa. Talune aziende non terranno il passo, mettendo le altre in condizione di ampliarsi incentivando tale fenomeno con leggi adeguate.

Occorre d’altra parte considerare che gli accordi commerciali internazionali tendono a restringere gli spazi di protezione e di aiuto alle produzioni, a garanzia della leale concorrenza.

A favore del sostegno alla specializzazione va senza dubbio la rinnovata attenzione verso le garanzie qualitative e salutistiche dei prodotti, raggiungibili attraverso sistemi di autocontrollo e di certificazione finalizzati al perfezionamento dei metodi e dei processi di produzione. E nella stessa direzione portano i sostegni verso metodi di produzione a basso impatto ambientale.

In generale, peraltro, si rileva che il sistema degli aiuti comunitari poco si attaglia alle caratteristiche dell’agricoltura italiana, in parte estranea ai grandi settori produttivi continentali in quanto distinta da una articolazione ricchissima di prodotti, spesso ad alta vocazione qualitativa. Tenuto conto di tale aspetto, cresce la richiesta di una politica agricola comunitaria, che dia a ciascuno stato membro maggiore autonomia nel sostenere le imprese più valide (sul piano della qualità, dell’occupazione, della salvaguardia ambientale) e strategicamente coerenti con la valorizzazione dei settori peculiari di ciascuna agricoltura.

Finito di stampare
dalla Tipografia ABC
nel mese di gennaio 2003

ISSN 0367/4134

Direttore responsabile: prof. Sergio Orsi
Autorizzazione del Tribunale di Firenze n° 1056 del 30 Aprile 1956

