

I GEORGOFILI

Quaderni
2012-IV



LA TERRA COLTIVATA:
STRUMENTO DI PRODUZIONE
PER LE IMPRESE AGRICOLE

Firenze, 19 novembre 2012



EDIZIONI POLISTAMPA

Con il contributo di



ENTE CASSA DI RISPARMIO DI FIRENZE

Copyright © 2013
Accademia dei Georgofili
Firenze
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»
Anno 2012 - Serie VIII - Vol. 9 (188° dall'inizio)

Direttore responsabile: Paolo Nanni

Edizioni Polistampa
Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze
Tel. 055 737871 (15 linee)
info@polistampa.com - www.polistampa.com
Sede legale: Via Santa Maria, 27/r - 50125 Firenze

ISBN 978-88-596-1290-2

Servizi redazionali, grafica e impaginazione
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

INDICE

FRANCO SCARAMUZZI	
<i>Saluto</i>	7
PAOLO NANNI	
<i>La valutazione della terra. Cenni storici</i>	9
DARIO CASATI	
<i>Il terreno agricolo come bene limitato sempre più indispensabile</i>	29
FEDERICO VECCHIONI	
<i>Situazione e prospettive per le imprese agricole</i>	49
LUIGI RUSSO	
<i>Aspetti di Diritto Agrario</i>	57
MARCO MICCINESI	
<i>Il terreno quale strumento di produzione per le imprese agricole: aspetti tributari</i>	83
ANDREA SIMONCINI	
<i>Il terreno agricolo: profili costituzionali</i>	91
<i>Discussione</i>	107

Saluto

L'adunanza pubblica dei Georgofili di questa sera è dedicata a un tema ben definito nella sua realtà concreta e nel suo impatto immediato con la situazione in cui attualmente versa il settore primario.

Già nel titolo c'è l'atteggiamento che abbiamo ritenuto consono a una Accademia come la nostra, per chiarire alcune cose che non sono soltanto teorico esercizio del sapere e del pensiero, ma sono di immediato impatto con la stessa sopravvivenza delle imprese agricole, in questo momento al limite del sopportabile.

Sono venuti a mancare i redditi, in misura proporzionale all'aumento delle importazioni, soprattutto nel settore alimentare.

Il mercato globale è in grado di fornire *commodities* a prezzi più bassi dei nostri costi di produzione e quindi l'agroindustria alimentare italiana, che si è sviluppata non da molti decenni al di fuori delle aziende agricole (frantoi, cantine, caseifici erano parte delle aziende agricole ecc.), si è interposta per costituire fra coltivatori la conservazione delle cosiddette filiere.

Queste ultime hanno realizzato liberi rapporti tra varie imprese interrompendo i rapporti precedentemente diretti salvo alcuni casi soprattutto nel settore viticolo che spesso mantiene ancora il legame tra produzione primaria, commercio e trasformazione.

Le industrie che importano *commodities* dal mercato globale mettono in difficoltà le imprese agricole nazionali. A questa situazione difficile recentemente si è sovrapposta una azione fiscale del tutto insopportabile. Innanzitutto con l'IMU applicato ai beni agricoli. Si è aggiunto anche il 15% di aumento nella valutazione catastale.

* *Presidente dell'Accademia dei Georgofili*

Si è creata una situazione che i Georgofili ritengono debba essere portata all'attenzione del mondo politico e del Governo.

Noi abbiamo espresso già chiaramente il parere che il terreno coltivato non sia da considerare un bene immobiliare da rendita, ma uno strumento di lavoro da reddito. Se non si fa una distinzione tra rendita e reddito si creano situazioni pericolose.

Reclamiamo maggiore attenzione nei confronti dell'agricoltura perché l'agricoltura è una attività strategica importante a livello globale e quindi non è solo interesse di un Paese, ma è l'interesse di tutti.

La valutazione della terra. Cenni storici

Il titolo della presente Giornata di studio si presenta a prima vista come una proposizione tautologica: che la terra coltivata rappresenti uno strumento di produzione per le imprese agricole appare ovvio, privo di un contenuto di notizia o di novità, che dovrebbe invece presiedere a ogni processo comunicativo. Al contrario, l'uso della ridondanza appare pienamente giustificato se si considera la necessità di ridurre il rischio di equivocità intorno a termini il cui significato appare oggi sottoposto a fraintendimenti. Nel mondo dell'agricoltura tali ambiguità si presentano ormai con grande diffusione, come nel caso dei terreni coltivati, che sono valutati, nella comune percezione o a fini fiscali, in senso molto diverso: beni patrimoniali associati a rendita o strumenti per conseguire reddito da lavoro. Ci troviamo di fronte, dunque, alla necessità di disambiguare tali termini: è qui che risiede la notizia nuova della presente Giornata di studio.

Tra le diverse prospettive disciplinari che ascolteremo – economica, produttiva, giuridica – si chiede anche alla storia di portare il proprio contributo. Mi corre l'obbligo dunque di una breve precisazione relativa alla necessità di accordare gli strumenti di conoscenza, dal momento che ogni studioso è sempre in dialogo con due interlocutori: la realtà indagata e la comunità scientifica. La storia non è mera citazione di antenati autorevoli o rassegna di tipi e forme del passato utilizzate per avvalorare valutazioni che riflettono solo pretestuosamente la realtà storica. La storia indaga la dimensione attuata della realtà, ovvero quella complessa trama di dati, fatti materiali e immateriali che, ricostruiti in eventi storici rilevanti, consentono non solo di conoscere la realtà ma anche di riguadagnare il proprio essere nel mondo, nella storia, come individui e come realtà sociale, culturale ed economica.

* *Università di Firenze*

Tornando alla necessità di disambiguare i termini oggi in discussione – proprietà fondiaria, rendita, reddito – la storia porta il proprio contributo non tanto fornendo una complessiva teoria interpretativa, economica e sociale, quanto piuttosto chiarendo quali realtà sono, e sono state, indicate da quei termini e come sono mutate; e al tempo stesso come sono state percepite e valutate nel corso del tempo, anche dal punto di vista economico estimativo, o fiscale.

Se ogni particolare trova la sua ragion d'essere in rapporto a un contesto più generale, alcune note sono necessarie per inquadrare il tema.

LE ITALIE AGRICOLE: TRA AMBIENTE E STORIA

L'Italia agricola, o le «Italie agricole» per usare l'espressione del senatore Jacini (Inchiesta agraria)¹, che si presentava, per quanto possibile, agli occhi dei nuovi governi unitari, recava impresse caratteristiche profondamente diverse, frutto di una combinazione di aspetti ambientali ed eventi storici che ne avevano segnato un percorso secolare. Dalla padana irrigua e non irrigua al disotto della cornice alpina, agli opposti versanti della dorsale appenninica, fino agli altipiani meridionali, la penisola presentava aspetti peculiari che si riflettevano nei caratteristici paesaggi, costruiti sì dall'opera dell'uomo, ma anche dal radicamento di specifiche strutture agrarie: cascine, poderi mezzadrili o a conduzione diretta, masserie di pecora o di cereale². Strutture agrarie e ordinamenti colturali si distinguevano con diversi gradi di capacità produttiva e diverse forme di utilizzazione del suolo, intensiva al centro-nord, estensiva al sud. I dati che conosciamo per l'Ottocento a riguardo della produttività ci mostrano ad esempio una agricoltura padana capace di produrre il 5-10 per

¹ «Un'Italia agricola invece non esiste ancora; ma abbiamo parecchie Italie agricole affatto distinte tra loro; così grande e multiforme è l'influenza, sull'economia rurale, delle disparità dei climi che si riscontrano fra le Alpi e il Lilibeo; delle tradizioni storiche, morali, amministrative, legislative, diversissime da regione a regione; dell'invincibile lentezza dei mutamenti nelle cose agrarie; della disuguaglianza di trattamento dei possessori del suolo rispetto alle pubbliche gravanze, in mancanza di un'unità di catasto (catasto); dei mezzi di comunicazione i quali, assai più che non dall'industria manifattrice, dall'agricoltura si esigono moltiplicati e ramificati, costituendo ogni spazio coltivato, l'opificio dell'industria agricola» (S. JACINI, *Proemio*, in *Atti della Giunta per la Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*, Roma, 1881, p. 4).

² Per un quadro generale si vedano le *zone geografiche* stabilite da Aldo Sestini (A. SESTINI, *Il paesaggio*, Milano, 1963) e le *zone agrarie* illustrate da Leonardo Rombai (L. ROMBAI, *Clima, suolo e ambiente*, in *Storia dell'agricoltura italiana*, I, *L'Età antica*, 1, *Preistoria*, a cura di G. Forni e A. Marcone, Firenze, 2002, pp. XVII-LXIII).

1, a fronte del 4-8 del centro e il 3-7 per il sud³. Diverse erano anche le combinazioni tra agricoltura e zootecnia: integrazione con allevamento stabulare nelle cascine, separazione nel sud tra coltivazioni a cereali e pascolo transumante, forme intermedie nell'Italia centrale. In questo sintetico elenco delle principali zone agrarie non possono essere trascurate le aree montane (Alpi e Appennino)⁴ e le pianure dei litorali soprattutto tirrenici caratterizzati da ristagni di acque paludose⁵ che per secoli hanno mantenuto in vita economie rurali a carattere stagionale, come ad esempio il pascolo transumante⁶. Senza contare le specifiche condizioni delle maggiori isole, che vengono accomunate spesso per una eccessiva necessità di semplificazione.

Ho richiamato questi aspetti ambientali e storici della penisola per un motivo essenziale a una corretta impostazione storica: qualunque prospettiva di esame dell'agricoltura italiana – tecnica, economica, sociale – che pretenda di giungere a conclusioni univoche si scontra con questa varietà di contesti che si intersecano, si integrano o si escludono a vicenda. Nella penisola italiana si riflette quanto vale sul piano più generale per l'Europa (dall'Atlantico agli Urali e oltre): una unità nella diversità, un concetto che si accompagna a cogenti implicazioni anche sul piano delle strutture politiche.

Percorrendo la millenaria storia dell'agricoltura, infatti, ogni volta che si individua un momento storico comune, si coglie anche la ramificazione di diversi percorsi. Già in età romana, ai comuni tratti dell'espansione territoriale della repubblica e poi dell'impero, con opere di sistemazione, bonifica e amministrazione dei territori (la *centuriazione*) e la compresenza di proprietà individuali (le ville catoniane ad esempio) e aree a uso comune (l'*ager publicus Populi romani*), non si deve tuttavia trascurare, soprattutto per l'età del tardo impero, una diversificazione di attività ampiamente illustrate nel

³ G. PORISINI, *Produttività e agricoltura: i rendimenti del frumento in Italia dal 1815 al 1922*, Torino, 1971.

⁴ Per le condizioni dell'Appennino toscano agli inizi del Novecento si veda: M. ZUCCHINI, *Le condizioni dell'economia rurale nell'Appennino toscano*, I, *Romagna toscana, Val di Sieve e Val di Bisenzio*, Firenze, 1932; G. PONTECORVO, *Le condizioni dell'economia rurale nell'Appennino toscano*, I, *Pratomagno e Appennino casentino*, Firenze, 1932.

⁵ P. BEVILACQUA, *Tra Europa e Mediterraneo. L'organizzazione degli spazi e i sistemi agrari*, in *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, I, *Spazi e paesaggi*, Venezia, 1989, pp. 5-36.

⁶ Per la transumanza, la sua secolare permanenza e articolazione si veda: G. CHERUBINI, *L'Italia rurale del basso Medioevo*, Roma-Bari, 1985; *La pastorizia mediterranea. Storia e diritto (secoli XI-XX)*, a cura di A. Mattone e P.F. Simbula, Roma, 2011. Per la Toscana: M. ZUCCHINI, *La pecora in Toscana. Problemi tecnici ed economici*, Roma, 1934; P. MARCACCINI, L. CALZOLAI, *I percorsi della Transumanza in Toscana*, Firenze, 2003; P. NANNI, *La transumanza dentro e attraverso la Valdinievole*, in Id., *Uomini nelle campagne. Agricoltura ed economie rurali in Toscana (secoli XIV-XIX)*, Firenze, 2012 (Quaderni della «Rivista di storia dell'agricoltura», 9), pp. 125-144.

recente convegno in occasione del 50° anniversario della «Rivista di storia dell'agricoltura»⁷. Così come anche l'Italia rurale dell'alto Medioevo, pur nella difficoltà relativa a ricostruire un'epoca avara di fonti documentarie, ha condiviso elementi comuni e diversificazioni⁸, fino a giungere alla divaricazione dei rispettivi destini nei secoli del pieno Medioevo (XII-XV secolo), dove l'elemento discriminante è rappresentato da quell'«anomalia originaria» dell'agricoltura italiana con la precoce affermazione delle città comunali del centro nord e di un'economia di mercato⁹.

È qui che si colloca il secondo elemento essenziale per la storia dell'agricoltura italiana: se i nuovi indirizzi intrapresi all'indomani della crisi di metà Trecento – crisi demografica, economica, culturale e politica – mostrano un comune indirizzo verso una razionalizzazione delle strutture agrarie¹⁰, delle forme di conduzione e degli ordinamenti colturali¹¹, tale processo assunse caratteristiche diverse: da un lato l'Italia centro-settentrionale, l'Italia delle città stato (anomale per la precoce affermazione, le forme di governo e le attività economiche e produttive)¹²; dall'altro il Mezzogiorno, l'Italia della monarchia (più simile al resto d'Europa) fin dall'epoca normanno-sveva¹³. Nel primo caso si osserva una evoluzione marcatamente segnata dall'iniziativa individuale integrata da politiche territoriali dei governi repubblicani o dei successivi principati (si pensi ad esempio alle cascine lombarde e alle opere di

⁷ Cfr. *Agricoltura e ambiente attraverso l'Età romana e l'Alto Medioevo*, a cura di P. Nanni, Atti della Giornata di studio per il 50° anniversario della «Rivista di storia dell'agricoltura» (Firenze, 11 marzo 2011), Firenze, 2012 (Quaderni della «Rivista di storia dell'agricoltura», 8); in particolare A. MARCONI, *Introduzione*, pp. 9-20; E. MIGLIARIO, *Evoluzione delle strutture agrarie e trasformazioni ambientali in Italia fra età imperiale e tardo antico. Tendenze generali e specificità regionali*, pp. 21-40.

⁸ P. DELOGU, *L'ambiente altomedievale come tema storiografico*, *ivi*, pp. 67-108.

⁹ P.P. D'ATTORRE, A. DE BERNARDI, *Il "lungo addio". Una proposta interpretativa*, in *Studi sull'agricoltura italiana. Società rurale e modernizzazione*, Milano, 1994, pp. XI-LVI.

¹⁰ G. PICCINNI, *La proprietà della terra, i percettori dei prodotti e della rendita*, in *Storia dell'agricoltura italiana*, II, *Il Medioevo e l'Età moderna*, a cura di G. Pinto, C. Poni, U. Tucci, Firenze, 2002, pp. 145-168.

¹¹ M. MONTANARI, *Culture, lavori, tecniche, rendimenti*, in *Storia dell'agricoltura italiana*, II, *cit.*, pp. 59-81.

¹² G. CHERUBINI, *Le città italiane dell'età di Dante*, Pisa, 1991; *Id.*, *Le città europee del Medioevo*, Milano, 2009; *Id.*, *Una «terra delle città»: la Toscana nel basso Medioevo*, in *Id.*, *Scritti toscani. L'urbanesimo medievale e la mezzadria*, Firenze, 1991, pp. 21-33. Si veda anche di recente: F. MENANT, *L'Italia dei comuni (1100-1350)*, Roma, 2011 (ed. orig. *L'Italie des comune, 1100-1350*, Paris, 2005); F. FRANCESCHI, I. TADDEI, *Le città italiane nel Medioevo. XII-XIV secolo*, Bologna, 2012.

¹³ G. CHERUBINI, *Scritti meridionali*, Firenze, 2011 (Quaderni della «Rivista di storia dell'agricoltura», 7); J.-M. MARTIN, *La Pouille du VI^e au XI^e siècle*, Rome, 1993; R. LICINIO, *Uomini e terre nella Puglia medievale*, Bari, 1993; F. VÖCHTING, *La questione meridionale*, Roma, 1955.

canalizzazione e controllo irriguo delle acque; o la espansione della mezzadria in Toscana portata dalla proprietà fondiaria fiorentina e senese). Nel secondo caso si notano forme di specializzazione colturale legate alla produzione quantitativa di materie prime nei latifondi del Mezzogiorno (si pensi ad esempio all'olivicoltura pugliese o alla regolamentazione della transumanza)¹⁴.

Se dunque la proprietà fondiaria, le forme di conduzione e gli orientamenti produttivi (produzioni, circolazione dei prodotti e mercato) rappresentano un connotato essenziale, alcuni aspetti rilevanti possono essere evidenziati alla luce del tema dell'odierna giornata di studio.

PROPRIETÀ FONDIARIA E IMPRESE AGRARIE

In un recente studio, edito nella collana della nostra «Rivista di storia dell'agricoltura», mi sono occupato di alcuni aspetti relativi alla Toscana tra Medioevo ed età moderna: l'affermazione e la diffusione della mezzadria; medio grandi proprietà fondiarie come quelle del mercante pratese Francesco di Marco Datini e quelle dei Medici (ramo di Giovanni di Bicci, Cosimo il Vecchio, Lorenzo il Magnifico); il significato sul piano storico dei catasti toscani fra Tre-Quattrocento come la *Tavola delle possessioni* senese e il *Catasto fiorentino*¹⁵. Temi certo non inediti, su cui esistono già consolidati contributi storiografici che hanno chiarito molti aspetti sul piano generale così come su particolari zone campione¹⁶. E altrettanto consolidate interpretazioni storio-

¹⁴ L. CHIAPPA MAURI, *Popolazione, popolamento, sistemi culturali, spazi coltivati, aree boschive ed incolte*, in *Storia dell'agricoltura italiana*, II, cit., pp. 23-57; A. CORTONESI, *L'allevamento*, *ivi*, pp. 83-121.

¹⁵ P. NANNI, *Introduzione. Contributi per la storia dell'agricoltura*, in *Id.*, *Uomini nelle campagne*, cit., pp. 9-14. Sulla Tavola delle possessioni senese e sul catasto fiorentino si veda: E. CONTI, *I catasti agrari della repubblica fiorentina e il catasto particellare toscano (secoli XIV-XIX)*, Roma, 1966; G. CHERUBINI, *Proprietari, contadini e campagne senesi all'inizio del Trecento*, in *Id.*, *Signori, contadini, borghesi. Ricerche sulla società italiana del basso Medioevo*, Firenze, 1974. Per una valutazione alla luce del moderno estimo rurale: U. SORBI, *Aspetti della struttura e principali modalità di stima dei Catasti senese e fiorentino del XIV e XV secolo*, Firenze, 1960.

¹⁶ Per l'area fiorentina: E. CONTI, *La formazione della struttura agraria moderna nel contado fiorentino*, III, 2, *Monografie e tavole statistiche (secoli XV-XIX)*, Roma, 1965. Per l'area senese: G. CHERUBINI, *La "Tavola delle possessioni" del Comune di Siena*, in *La proprietà fondiaria in alcune zone del territorio senese all'inizio del Trecento*, «Rivista di storia dell'agricoltura», XIV (1974), 2, pp. 5-14; a cui facevano seguito gli articoli dedicati alle singole zone considerate: Vagliagli, Ripa e Dievole (G. Indirizzi); Quercegrossa (A. Lachi); Pontignano, Misciano e Chieci (Chianti) (P. Biagini); Arbiola e Collanza nelle Masse di San Martino (Val d'Arbia) (C. Mandriani); Castelnuovo Tancredi (già Castelnuovo Guiglieschi) (L. Conti); San Giovanni d'Asso (A. Caldelli);

grafiche hanno portato a valutare tali fenomeni come forme di trasferimento delle basi della ricchezza da attività manifatturiere e finanziarie alla costituzione di patrimoni fondiari dai quali ricavare una rendita: una rendita che, giocando su una ambiguità semantica, viene talvolta interpretata come una mera acquisizione di prodotti senza investimenti particolari, in altri termini un patrimonio fondiario senza impresa agricola¹⁷. È su questo punto che vorrei mettere in evidenza alcuni aspetti, basandomi su dati provenienti da ricerche di prima mano, che forse possono valere a focalizzare meglio la formazione e i connotati della proprietà fondiaria nel caso toscano. Un caso certo esemplare nella storia italiana.

Innanzitutto partiamo dalla mezzadria, e in particolare la mezzadria classica toscana¹⁸ o «mezzeria», per usare il termine ottocentesco che i Georgofili utilizzavano proprio per distinguerne i connotati di fondo da altri tipi di colonia parziaria esistenti nel centro Italia e nel resto della penisola¹⁹. La diffusione di questo contratto univa la libertà di possesso della terra alla condizione di libertà del lavoratore. Sappiamo bene che la libertà sul piano giuridico economico non significa necessariamente libertà sul piano sociale o morale²⁰. È certo comunque che la diffusione della mezzadria assunse un valore rilevante, mostrando la trasposizione anche nelle campagne e nel lavoro agricolo di contratti regolarmente registrati da notai, almeno per il Due Trecento²¹. Contratti societari che certo intendevano perseguire un maggiore risultato produttivo mediante il conferimento del fondo agricolo (il capitale fondiario) con le sue immobilizzazioni (casa, coltivazioni pluriennali) e le anticipazioni finanziarie (capitale d'esercizio) per la gestione del podere (animali da lavoro) da parte del proprietario, unite al lavoro del mezzadro che partecipava alla metà dei prodotti e alla metà delle spese necessarie alla

San Quirico d'Orcia (già San Quirico in Osenia) (G. Tacchetti); Montarrenti (Val di Merse) (V. Gelli); San Giovanni a Molli (Montagnola) (P. Lorenzini).

¹⁷ Così ad esempio la Kotelnikova, forse non inquadrando il pieno significato della mezzadria toscana e delle sue peculiarità: L.A. KOTELNIKOVA, *Il patrimonio fondiario dei Medici alla metà del Quattrocento*, in *Omaggio a Ildebrando Imberciadori. Studi di storia dell'agricoltura (secoli XIII-XIX)*, Bologna, 1981, pp. 131-150.

¹⁸ I. IMBERCIADORI, *Mezzadria classica toscana con documentazione inedita dal IX al XIV secolo*, Firenze, 1951; ID., *Economia toscana nel primo '800. Dalla Restaurazione al Regno (1815-1861)*, Firenze, 1961; G. CHERUBINI, *La civiltà agricola della regione*, in ID., *Scritti toscani*, cit., pp. 13-18.

¹⁹ P. NANNI, *I Georgofili e il dibattito sulla mezzadria nell'Ottocento*, in ID., *Uomini nelle campagne*, cit., pp. 221-234.

²⁰ G. CHERUBINI, *La mezzadria toscana delle origini*, cit., pp. 189-207.

²¹ *Il contratto di mezzadria nella Toscana Medievale*, I, *Contado di Siena. Sec. XIII-1348*, a cura di G. Pinto e P. Pirillo, Firenze, 1987; II, *Contado di Firenze, secolo XIII*, a cura di O. Muzzi e M. D. Nenci, Firenze, 1988; III, *Contado di Siena, 1349-1518*, a cura di G. Piccini, Firenze, 1992.

coltivazione (il seme e il sovescio), e che poteva avere, almeno alle origini, anche propri pezzi di terra insufficienti al proprio sostentamento o propri animali²². Il bestiame rappresenta un elemento centrale nei contratti mezzadrili, dal momento che il proprietario poteva anticipare il prezzo di acquisto di bovini, ovini o suini allevati a «uso di buon socciaiolo» dal mezzadro a «soccio», «mezzo pro e mezzo danno» ovvero ripartendo a metà utili o perdite al momento della vendita rispetto al prezzo d'acquisto. Così come la macerazione di fibre tessili, in particolare il lino in Toscana, vedeva la partecipazione a mezzo, «a uso di buon governatore». Se una complessiva trattazione della mezzadria non può trascurare la presenza di forme di prevaricazione da parte dei proprietari, controbilanciate dalle note astuzie dei mezzadri, non va dimenticato che la mezzadria delle origini si forma con questa peculiare dimensione di società produttiva. Ma su questo ritornerò.

Passando ai casi relativi alla proprietà fondiaria, sono ben note le dimensioni che motivarono questo forte orientamento dei ceti cittadini verso l'acquisto di terre, caratterizzato anche da un accorpamento di pezzi di terra riuniti in unità colturali che assumevano la dimensione del podere (il fenomeno dell'appoderamento). L'interesse per l'approvvigionamento alimentare e per la commercializzazione di prodotti, soprattutto quando la proprietà comprendeva diversi poderi se non diverse decine di poderi, si univa all'ambizione da parte di ceti borghesi di assumere stili di vita signorili, identificati appunto dalla proprietà terriera e dalla villa in campagna. Tuttavia, prendendo le mosse dai casi citati in precedenza emergono aspetti di un certo interesse. Francesco di Marco Datini, il famoso mercante di Prato, all'apice del suo piccolo grande impero economico imprenditoriale, acquistò un podere, varie terre e una villa a Filettole che dominava l'ansa del Bisenzio e la terra di Prato, la sua patria d'origine²³. Ma i due terzi della proprietà fondiaria che risultano dai suoi libri contabili alla morte, furono acquistati solo negli ultimi quattro anni di vita. Perché? Datini non aveva eredi, e già da un decennio prima della morte aveva progettato di realizzare un'opera di misericordia laica – il «Ceppo pe' poveri di Cristo di Francesco di Marco Datini» – e dunque quelle terre che provvide a acquistare, accorpare e assegnare ai suoi lavoratori rappresentavano la base di approvvigionamento di quell'ultima impresa a cui avrebbe lasciato i suoi averi e la sua memoria nella sua terra natale.

Anche nel caso dei Medici sono da rilevare alcuni aspetti relativi alla costitu-

²² P. NANNI, *Lavoratori, tecniche e produzioni nelle proprietà di Francesco di Marco Datini*, in ID., *Uomini nelle campagne*, cit., pp. 45-74.

²³ P. NANNI, *Uomini nelle campagne pratesi. Francesco di Marco Datini e i lavoratori della terra*, in ID., *Uomini nelle campagne*, cit., pp. 15-41.

zione dell'ampio patrimonio fondiario che, nella prima metà del Quattrocento, si collocava soprattutto nella Fattoria del Mugello divisa tra le due ville di Trebbio e Cafaggiolo²⁴. Se l'investimento fondiario agli inizi del Quattrocento interpretava le ambizioni di un nucleo familiare in ascesa, non mancano tuttavia i segni di una organizzazione caratteristica di una impresa agricola. Nella stessa portata al catasto del 1446, nella quale era previsto il cosiddetto «arbitrio» da parte degli ufficiali per la definizione della stima dei beni, Cosimo il Vecchio concludeva la sua portata con alcune osservazioni di un certo interesse. La lunga serie di poderi, il cui valore era calcolato sulla base della rendita dominicale (grano e biade al netto del seme; vino e olio; guadagni di carne di porco ecc.), terminava con l'indicazione delle spese determinate dalla gestione produttiva: la manutenzione delle case, le spese per fattori che amministravano e controllavano le produzioni, i crediti accumulati da lavoratori che risultavano inesigibili al momento del cambiamento di mezzadro rappresentavano uscite diverse dal conferimento delle spese ordinarie per la produzione annuale (ad esempio il conferimento del seme, che era già detratto dalla resa annuale). La rendita dominicale non rappresentava il reddito netto, poiché erano da sottrarre le spese di esercizio sostenute, non espressamente conteggiate dalle norme del catasto²⁵.

Mi collego a queste osservazioni per introdurre alcune considerazioni relative ai meccanismi del catasto, soprattutto il primo del 1427²⁶. Se un valore probatorio risultava di fatto riconosciuto dai fiorentini, che accatastavano anche beni di non particolare valore poiché erano coscienti di validarne la proprietà (insieme agli atti notarili), i meccanismi di stima del catasto codificarono anche una sorta di grammatica estimativa che si rifletteva anche nelle scritture private. La stima del valore dei beni fondiari si fondava su una serie di calcoli: le rese dei prodotti su media triennale («rende di parte ...») erano riportate a unità di misura monetaria stabilita in base a prezzi di mercato (la «rendita») che, rapportata a un saggio di capitalizzazione (7-8 a 100), stabiliva il valore del podere o del pezzo di terra, il «valsente»²⁷. Il valore di un podere era dunque stabilito in base al suo valore economico-produttivo, poiché la proprietà fondiaria rientrava nel generale computo della ricchezza su cui fissare l'imponibile. È su questa base che si venne a consolidare non solo una articolata maglia poderale, che ha attraversato intatta secoli di trasferimenti di proprietà per successioni ereditarie o compravendite, ma anche la codifica-

²⁴ P. NANNI, *Cafaggiolo in Mugello. Zone agrarie ed economia poderale nelle proprietà medicee tra Medioevo ed età moderna*, in ID., *Uomini nelle campagne*, cit., pp. 75-121.

²⁵ *Ivi*, pp. 80-82.

²⁶ E. CONTI, *I catasti agrari*, cit.

²⁷ P. NANNI, *Cafaggiolo in Mugello*, cit., pp. 91-92.

zione dei termini di un mercato fondiario che poteva avvalersi di strumenti probatori ed estimativi condivisi.

STIME DEI TERRENI E PEREQUAZIONE DELLE IMPOSTE

Rimanendo nel caso toscano, conosciamo nel lungo periodo la storia dei catasti, che, con la decima repubblicana di fine Quattrocento e poi quella granducale coprono tutto l'arco dell'età moderna²⁸. Con l'avvento dei granduchi lorenesi, il problema della perequazione delle imposte fondiarie si poneva con grande urgenza, dal momento che estimi del contado e decime erano ormai frutto di una sedimentazione plurisecolare con palesi difformità. Senza contare i problemi di stima dovuti alla presenza di diverse unità di misura localmente utilizzate e ancora in vigore alla fine del Settecento²⁹.

Avviato negli "anni francesi" sull'esempio del *cadastre parcellaire*, a cui contribuirono anche eminenti Georgofili per la Toscana³⁰, l'opera del catasto particellare fu portata a compimento negli anni della Restaurazione. Se l'ingente parte geometrico-descrittiva derivava dunque da quello francese, la parte estimativa seguiva invece norme peculiari per la Toscana, distinte dagli altri catasti moderni che continuavano «l'antica tradizione dei censimenti fiscali della Repubblica fiorentina»³¹. Ad esempio fu scartata l'adozione di «classi» per la suddivisione dei terreni, dal momento che, affermava la Deputazione, «per aver riguardo alle molte e frequentissime varietà del terreno toscano, converrebbe moltiplicare d'assai il numero delle classi, e facilitare così l'adito all'incertezza e all'arbitrio del perito»³².

La suscettibilità di miglioramento

Si faceva strada così una approfondita riflessione sui criteri di stima dei terreni e sulla formazione dei periti. Considerando l'importanza del problema, l'Accademia si era fatta promotrice di un bando di concorso sul tema «Se nelle

²⁸ E. CONTI, *I catasti agrari*, cit.

²⁹ *Tavole di ragguaglio per la riduzione dei pesi e misure che si usano in diversi luoghi del Granducato di Toscana al peso e misura vegliante in Firenze*, Firenze, 1782.

³⁰ F. SCARAMUZZI, P. NANNI, *L'agricoltura*, in *Storia della Civiltà Toscana*, VI, *Il Novecento*, Firenze, 2006, pp. 135-182.

³¹ E. CONTI, *I catasti agrari*, cit., p. 210.

³² *Ivi*, p. 219.

stime dei fondi urbani e rustici sia da valutarsi la loro suscettività a crescere di valore; in quali casi e in quale misura», che venne tuttavia reiterato l'anno successivo perché non vi fu conferimento di premio (1840, 1841)³³. Seguirono comunque varie letture, come ad esempio quella dell'ingegner Francolini nel 1841, che si fece interprete della necessità di includere nelle stime la cosiddetta «suscettibilità di miglioramento», ovvero la valutazione dell'«utilità» derivante dall'impiego di capitali e industria.

Se la capacità di essere utile in un grado diverso, mercé l'impiego di capitali e della industria comune non fosse qualità valutata e valutabile, non esisterebbe differenza di prezzo fra i terreni sodi ed i colti, spogliati che fossero questi ultimi dei loro prodotti. Ma la differenza di prezzo esiste; la differenza di prezzo si deve al differente grado di utilità di cui sono suscettivi, utilità che si sviluppa con l'impiego di capitali e d'industria, sì nei terreni lavorativi come nei terreni da pascolo e nei boschi³⁴.

Il Paroli nel 1845 proseguiva in questa linea affermando che non doveva essere valutato il prodotto rilevato al momento della stima, bensì la «capacità a produrre dietro un'industria ordinaria locale» in un breve arco di tempo, enucleando così il concetto che l'acquisto di un fondo costituiva in realtà l'acquisto di una rendita potenziale, non tanto il mero costo del fondo.

E sappiamo altresì che quegli che compra, vuole impiegare il suo capitale a conveniente frutto, o sia a quel frutto a cui sono in commercio i beni che contratta, e comprar vuole le rendite, e non già il costo del fondo³⁵.

Francolini confermava tali impostazioni, anche se le sue valutazioni correggevano i criteri di stima della «suscettibilità di miglioramento», da commisurarsi alla libera concorrenza e al mercato. In quest'ottica poneva l'attenzione sulla qualità della domanda allargando lo spettro di attese da parte dei compratori a elementi come i «bisogni», le «tendenze», i «desideri» che, come tali, potevano anche variare nel tempo.

Dunque perché il perito possa valutare negli'immobili la suscettibilità di essere mi-

³³ Archivio Accademia dei Georgofili, *Concorsi a premi accademici e di privata fondazione*, 114, 66; 68, Bando sul tema «Se nelle stime dei fondi urbani e rustici sia da valutarsi la loro suscettività a crescere di valore; in quali casi e in quale misura» (1940; 1941). Cfr. «Atti dell'Accademia dei Georgofili», Continuazione, XVIII (1840), p. 175; XX (1842), p. 387.

³⁴ F. FRANCOLINI, *Se la suscettibilità di miglioramento abbia valore e quale ne sia la misura*, «Atti Accademia dei Georgofili», Continuazione, v. 20 (1841), p. 91.

³⁵ P. PAROLI, *Osservazioni relative al modo di regolare nelle stime il valore degli'immobili*, Continuazione, v. 24 (1844), p. 23.

gliorati, non solo deve esser certo della possibilità di svilupparvi talune qualità; ma deve ancora esser certo che le qualità nuove siano in quel tempo ricercate per la loro utilità, o piacevolezza, e siano capaci di elevare il prezzo del fondo più di quanto importi la spesa effettiva del loro sviluppo³⁶.

Nel 1846 due corpose memorie furono tenute ai Georgofili da Raffaele Busacca, già professore di economia nell'Università di Catania e socio corrispondente dei Georgofili, poi trasferitosi a Firenze e deputato al parlamento. I suoi interventi si rifacevano al tema del concorso georgofilo degli anni precedenti, inserendolo nel quadro delle teorie economiche di Ricardo e Say³⁷. Nell'ambito del nostro tema, ciò che appare di un certo rilievo è la considerazione degli elementi che componevano il valore dei beni fondiari. I fondi rustici erano lucidamente distinti dai beni immobili urbani, poiché «strumento di produzione», ricercato «per esercitare su di esso una industria avvalendosi dei suoi servizi produttivi»³⁸. Il fondo rustico era considerato come «strumento o macchina a produrre», composto dalla terra e dai capitali immobilizzati:

Il fondo rustico, strumento o macchina a produrre, è per lo più un composto di due parti, cioè un terreno più o meno fertile che può dar prodotti, un capitale già in esso versato e che non può ritirarsi, e che ne ha fatto sviluppare la fertilità³⁹.

E illustrava così la composizione dei capitali impiegati e della rendita:

Sottratte dal prodotto annuale le spese annue di cultura dette capitale mobile, il restante è il guadagno totale del proprietario capitalista e coltivatore: desso si compone: 1° Una parte è imputabile al capitale stabile, ed è interesse annuo del medesimo; 2° una parte è interesse del capitale mobile che rientra al termine della cultura; 3° una parte è rimunerazione dell'industria dell'imprenditore; 4° se v'ha un resto s'imputa al terreno, spetta al proprietario e prende tra gli economisti la denominazione di rendita. È imputabile al terreno poiché i capitalisti e l'intraprenditore più delle tre prime porzioni non possono sperare, e se il proprietario vuol vendere il fondo, il valor capitale di quel residuo ne sarà

³⁶ F. FRANCOLINI, *Rapporto sulla memoria intitolata "Osservazioni relative al modo di regolare nelle stime il valore degli immobili" del signor ingegnere Pietro Paroli*, «Atti Accademia dei Georgofili», Continuazione, v. 24 (1845), p. 28.

³⁷ R. BUSACCA, *Sulla rendita dei terreni e sul valore dei fondi rustici. Memoria preliminare alla soluzione del problema proposto dall'Accademia «Se nelle stime dei fondi rustici ed urbani debba valutarsi la loro suscettività a crescer di valore, in quali casi e in quali misure?»*, «Atti Accademia dei Georgofili», Continuazione, v. 25 (1846), pp. 58-94.

³⁸ *Ivi*, p. 65.

³⁹ *Ibidem*.

il valore, e la parte imputabile al capitale non può averla se il capitale non vi si trova già stabilmente impiegato o se non è suo⁴⁰.

Nella successiva memoria, concentrava la sua attenzione ancora sulle stime dei fondi anche in relazione ai criteri di giustizia dell'imposizione fiscale⁴¹. Un tema che tuttavia si sarebbe riproposto in un nuovo contesto all'indomani dell'unità nazionale.

La perequazione dell'imposta fondiaria e il Catasto italiano

Il problema della stima dei terreni assunse un significato più complesso nel nuovo stato unitario, legato anche a una nuova stagione politica. Le proposte di perequazione dell'imposta fondiaria impegnarono a lungo i primi governi nei decenni successivi all'unità. Il prelievo fiscale sul reddito agrario era infatti una delle principali voci nell'ambito delle imposte dirette e rappresentava dunque uno dei principali elementi per le casse dello stato⁴².

Già nel primo governo Minghetti era stato proposto un primo conguaglio provvisorio (legge 1 luglio 1864), ma la soluzione della complessa materia fu individuata nell'impostare il processo perequativo sulla base di un nuovo catasto geometrico, particellare ed estimativo per tutto il territorio nazionale. La proposta si scontrò con l'opposizione dei proprietari terrieri meridionali e toscani, sebbene le motivazioni procedessero da realtà storiche molto diverse. I Georgofili furono naturalmente coinvolti nel dibattito e organizzarono conferenze pubbliche sul tema⁴³. Nel primo incontro la discussione fu incentrata, tra l'altro, sulla adeguatezza dello strumento catastale a riflettere la realtà della proprietà fondiaria, e i problemi relativi ai necessari aggiornamenti.

La Toscana «terra di città»⁴⁴ non si presentava priva di contributi secolari sul tema⁴⁵, dove la proprietà terriera rifletteva interessi e percezioni del possesso e uso che si erano affermati dai secoli dell'età comunale e del basso

⁴⁰ Ivi, pp. 65-66.

⁴¹ R. BUSACCA, *Se la suscettività d'aumento della rendita, che ha un fondo rustico od urbano all'epoca della stima debba valutarsi dai periti e quali sieno le norme legali da seguirsi onde tutelare i diritti degli interessati*, «Atti Accademia dei Georgofili», Continuazione, v. 24 (1846), pp. 95-128.

⁴² L. BRUSCHI, *Catasto, imposta fondiaria e questione agraria in Italia alla fine del XIX secolo*, «Rivista di storia dell'agricoltura», a. XXII, n. 2 (dicembre 1982), pp. 207-236.

⁴³ *Conferenze sulla perequazione della imposta fondiaria*, «Atti dell'Accademia dei Georgofili», s. IV, v. 5 (1875), pp. 35 e sgg.

⁴⁴ C. PAZZAGLI, *La terra delle città. Le campagne toscane dell'Ottocento*, Firenze, 1992.

⁴⁵ R. ZANGHERI, *Catasti e storia della proprietà terriera*, Torino, 1980.

Medioevo. Antonio Salvagnoli si era reso interprete della problematica e si fece promotore delle conferenze, suggerendo di nominare una commissione in seno all'Accademia per affrontare e promuovere il dibattito. Dal canto suo aveva messo in evidenza la realtà presente in Toscana, dove la secolare presenza del catasto aveva consolidato una specifica realtà nel complesso mosaico rurale dell'Italia. L'imposta fondiaria, evidenziata in particolare nella sua lettura del 1863, aveva ormai assunto il carattere di un «canone», per consuetudine detratto dal prezzo di acquisto: variare l'imposta significava dunque alterare il valore fondiario consolidato nelle contrattazioni.

Ora voi ben sapete che l'imposta fondiaria fra noi, come quella che investe una ricchezza permanente ben cognita, per il recente e regolare catasto che ne fu fatto, ha quasi preso il carattere di un canone, contro il quale l'attuale possessore si premunì, detraendolo dal prezzo, nell'atto stesso che il suo autore si spogliava della proprietà. Ora se non solo si aumenta questa imposta, ma le si assegna il carattere di variabile, si viene a recare un profondo perturbamento nelle condizioni della proprietà fondiaria, ed il suo valore risentirà una diminuzione più grande di quella che sarebbe corrispettiva all'aumento della imposta⁴⁶.

Luigi Ridolfi, a nome della Commissione per il Conguaglio dell'imposta fondiaria, assunse il compito nel 1863 di esporre i vari aspetti della materia, con una relazione che cercava un equilibrio tra elementi di teoria economica condivisa e le diverse realtà delle Italie agricole; tra principi e realtà di fatto. In particolare era evidenziata la differenza tra «imposte fondiarie» e «tasse sulle rendite», una differenza che risultava spesso fraintesa, confondendo le tasse fondiarie e le imposte sulle rendite dei proprietari:

Primieramente importa mettere in chiara luce qual sia l'indole vera delle imposte fondiarie come si trovano adesso stabilite, ed in quale guisa essenzialmente si distinguano per natura propria dalle tasse sulle rendite, colle quali s'intenda colpire con equa proporzionalità le sostanze dei cittadini. Una tal distinzione è tanto più necessaria in quanto è meno generalmente avvertita ed anzi è affatto disconosciuta bene spesso, vedendosi non di rado (e se ne ebbero frequenti esempi anche nelle recenti discussioni parlamentari) che si considerino le tasse fondiarie come direttamente imposte sulle rendite dei proprietari di beni stabili⁴⁷.

⁴⁶ A. SALVAGNOLI, *Sul conguaglio dell'imposta fondiaria nelle varie provincie d'Italia*, «Atti Accademia dei Georgofili», ns, v. 10 (1863), p. 397.

⁴⁷ L. RIDOLFI, *Intorno al conguaglio delle imposte fondiarie in Italia ed al relativo progetto di legge presentato al Parlamento. Rapporto di una speciale deputazione*, «Atti Accademia dei Georgofili», ns, v. 10 (1863), pp. 259-288.

Avvertiva che, ovviamente, laddove le imposte fondiarie erano state stabilite secondo «principi razionali» esse erano basate sulla «rendita netta delle terre», ponendo come fondamento della valutazione la produttività dei fondi, ovvero il valore economico produttivo della «materia imponibile».

Al qual concetto ha condotto e conduce, per difetto di accurata analisi, il fatto che laddove le imposte fondiarie furono stabilite con principi razionali, e tutte le volte che si cercò dar loro un fondamento di giustizia, sempre ne fu presa per base la *rendita netta delle terre o in genere dei beni stabili*, e su di questo elemento (determinato in modo più o meno plausibile) se ne fece il *reparto proporzionale*. E così voleva giustizia; così voleva l'indole di una tassa imposta, come il nome esprime, sui fondi e che doveva quindi repartirsi in ragione della produttività dei fondi medesimi; in ragione del valore economico della *materia imponibile*⁴⁸.

Tuttavia tale valutazione che, come abbiamo visto risaliva indietro nel tempo fino all'epoca dei primi catasti quattrocenteschi, non poteva considerarsi come strumento per stabilire con «ragione e fondamento» le imposte dirette sulle rendite dei proprietari, sulle loro «fortune», ovviamente distinte dal valore fondiario dei beni, stabilito in base alla rendite dei terreni.

Ma non è questa quella più alta e vera giustizia che si ha di mira quando vogliansi sottoposti alle pubbliche gravezze i cittadini in proporzione dei loro averi; non è questa quella giustizia nella quale aver debbono ragione e fondamento le *imposte dirette sulle rendite*. È infatti manifesto che la rendita netta della terra o dei beni stabili in generale, quale può determinarsi in un catasto fondiario per una via qualsiasi, nulla ha a che fare colla rendita reale dei proprietari, con gli averi dei quali possano questi anno per anno disporre, con l'effettiva posizione loro economica. E non è meno manifesto che l'*imposta fondiaria*, la quale ha per unica base la rendita dei beni stabili, non tiene per nulla conto degli oneri che gravano la proprietà dei beni stessi e di nessuno degli elementi ai quali pure è connessa la fortuna del contribuente. Il che ora diciamo, anche avuto solamente riguardo al modo in che vengono *originariamente stabilite* le imposte fondiarie.

I fondi agricoli, ossia le terre coltivate, erano dunque da valutarsi come beni distinti dalla ricchezza o dal patrimonio immobiliare dei proprietari. L'imposta proporzionale stabilita era ormai da considerarsi come integrata nel fondo stesso, tanto che anche Ridolfi evidenziava che essa rappresentava un onere indivisibile dal fondo, detratto dalle stime di valore nelle compravendite e nei passaggi di proprietà.

Coll'andar poi del tempo esse perdono ancor più il carattere di vere tasse sulle rendite dei contribuenti: imperocché prelevate come esse sono proporzionalmente alla rendita di

⁴⁸ *Ibidem*.

cui si stimò capace ogni particella di terra o ogni stabile, mentre qualsiasi altra specie di rendita sfuggiva fin qui ad ogni imposta diretta, esse divengono propriamente inerenti al fondo ed a ciascuna sua più minuta divisione, costituiscono un onere inseparabile dalla proprietà del fondo stesso, e formano quindi oggetto di detrazione nella sua valutazione, tanto nelle contrattazioni di compra e vendita, quanto nelle transazioni di famiglia, per tal guisa che i nuovi proprietari non ne sono altrimenti colpiti nelle loro sostanze⁴⁹.

Nel 1866 anche Pietro Cuppari interveniva su questi argomenti, mettendo in evidenza gli elementi che concorrevano a mettere in atto la «potenza produttiva della terra», componendo così l'«opificio industriale» agricolo:

A tirare all'atto la potenza produttiva della terra, l'industria agraria aggiunge al suolo altri coadiutori via via e nella stessa misura del suo ravvivarsi, tantoché alla perfine mette su un'azienda completa, in cui la terra, le piante, gli animali domestici, gli arnesi rurali, i foraggi, i concimi, la gente, i fabbricati e i capitali insieme coordinati formano un vero e proprio opificio industriale, il quale ha le sue materie prime, ha i suoi strumenti di trasformazione, ha i suoi prodotti⁵⁰.

La sua trattazione, facendo appello alla scienza dell'economia agraria, si orientava a stabilire i mezzi più adeguati per realizzare la stima delle rendite su base aziendale. A proposito dei catasti metteva in evidenza la compresenza di due distinti aspetti che concorrevano alla loro realizzazione: la «formazione delle mappe geometriche» a opera di geometri; e la «determinazione della rendita», per la quale reclamava più corretti criteri agrari, richiamando l'attenzione sul fatto che i valori degli affitti e soprattutto dei prezzi di compra-vendita non erano sufficienti a determinare in modo corretto la stima della «rendita» stessa.

Per verità nella compilazione dei catasti sono da distinguere due cose essenzialmente diverse: la formazione delle mappe geometriche e la determinazione della rendita. Quanto alle mappe, il catasto le porge con sufficiente esattezza; e ciò perché sono stati a delinearle geometri di professione; i quali perciò stesso non poteano riescire nell'altra parte concernente la rendita da loro comunemente determinata con criteri più computistici che agrari mediante i fitti o mediante i prezzi di compra e vendita correnti nel luogo. Non è per certo da mettere in forse che uno dei principali fondamenti anzi il principalissimo, dei fitti e dei prezzi correnti delle possessioni, non sia nella rendita che porgono; ma è altresì da riconoscere per vero che altre cause contribuiscono a turbare l'accordo della vera rendita col fitto, ma specialmente fra la rendita ed il prezzo corrente di compra e vendita⁵¹.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ P. CUPPARI, *La scienza dell'economia rurale e il reparto dell'imposta fondiaria*, «Arti Accademia dei Georgofili», ns, v. 13 (1866), pp. 239-240.

⁵¹ *Ivi*, p. 247.

Circa il problema della perequazione dell'imposta fondiaria, rimaneva comunque irrisolto il giudizio sullo strumento del catasto. Cantagalli nel 1875 tornava ancora sull'argomento, distinguendo le stime catastali applicate ai fondi dalla valutazione dei redditi dei proprietari a fini fiscali, e illustrava agli accademici una serie di considerazioni sulle più opportune forme di accertamento in vista della realizzazione del nuovo catasto⁵².

Nel frattempo, l'iter della legge sul catasto e la sua esecuzione ebbero una contrastata evoluzione. Se l'abilità politica di Depretis era riuscita, con la Legge 1 marzo 1886 sul riordinamento dell'imposta fondiaria, a stabilire la realizzazione del nuovo catasto secondo i titoli precedentemente elaborati dalla Commissione da parte di Messedaglia e Minghetti⁵³, dopo alcuni anni, nel 1896 (Legge 20 dicembre), i lavori del catasto furono interrotti per l'intervento dei ministri Sonnino (Tesoro) e Boselli (Finanze) per una duplice causa: gli alti costi ancora rimanenti per completarne l'opera e la previsione di una diminuzione delle entrate sulla base delle disposizioni del 1886. L'intervento assunse ovviamente contenuti politici, e fu accolto in modi diversi nelle provincie italiane e dalle formazioni politiche. Se il provvedimento destò soddisfazione nei deputati toscani e dell'Italia meridionale, dure furono invece le reazioni da parte delle provincie

⁵² A. CANTAGALLI, *La perequazione dell'imposta fondiaria in Italia*, «Atti Accademia dei Georgofili», s. IV, v. 5 (1875), pp. 3-30.

⁵³ «Onorevoli Signori! Lo schema di legge, che la vostra Commissione colla scorta del disegno ministeriale vi presenta, è frutto di lunghi e sinceri studi. La relazione che lo accompagna si divide in due parti, come due sono i titoli dello schema di legge. Nel primo vengono stabilite le norme per la formazione con metodo uniforme di un catasto geometrico, che miri al doppio fine di accertare la proprietà immobile e di perequare l'imposta fondiaria. Dopo una accurata analisi di tutto quanto si è fatto sinora in materia di catasti, giovandosi degli esempi e della esperienza delle nazioni più civili, la Commissione ha stimato di proporvi quel che di meglio l'è parso potesse oggi farsi in questa materia. Nel secondo titolo, pigliando a considerare alcune circostanze di fatto, sono indicati quei provvedimenti che, sebbene a rigore estranei alla formazione del catasto, la Commissione reputa però necessari per assicurare il buon esito della difficile ed importantissima operazione. Stabiliti gli articoli dello schema di legge, la relazione del primo titolo fu affidata all'onorevole Messedaglia, il quale allora faceva parte della Commissione, e la seconda parte fu affidata all'onorevole Minghetti. E già l'una e l'altra relazione era ben avviata, quando nel sorteggio dei deputati impiegati la fortuna tolse alla Camera il collega Messedaglia, alla Commissione uno dei suoi relatori. Però riguardando alle condizioni già avanzate del lavoro, e ponendo mente ai precedenti su tale materia, parve alla Commissione possibile e giustificato che nulla dovesse mutarsi. E però il Messedaglia avendo consentito a compiere il suo lavoro, questa parte, cioè la relazione del titolo primo, rimane tutta opera sua, sebbene si presenti a voi sotto la responsabilità del relatore del titolo secondo e della Commissione intera» (*Relazione Commissione*, 20 marzo 1884). *Il Catasto e la Perequazione. Relazione parlamentare di Angelo Messedaglia*, a cura di L. Messedaglia, Bologna, 1936.

settentrionali⁵⁴. Anche all'interno dei socialisti le valutazioni, e soprattutto le motivazioni, furono divergenti, come è stato messo in evidenza sulla base degli interventi di due riviste come «Critica sociale» e «Lotta di classe»⁵⁵.

In questi anni ai Georgofili furono presentate varie memorie volte a stabilire l'incidenza fiscale sui redditi lordi e netti della proprietà fondiaria (Mazzini, Taruffi)⁵⁶ e su aspetti relativi al nuovo catasto (Francolini, Erede)⁵⁷. Il Mazzini, in particolare, avvalendosi degli Atti dell'*Inchiesta agraria*, metteva in evidenza le radicali differenze esistenti nelle regioni d'Italia: diversità che in parte si esprimevano anche nelle contrapposte posizioni politiche, ma che riflettevano realtà distinte nelle stesse forme di conduzione e di impiego di capitali.

I FATTORI DI PRODUZIONE: TRA REALTÀ E TEORIA ECONOMICA

Nel complesso il lungo dibattito, economico e politico, intorno alla perequazione dell'imposta fondiaria e alla codificazione del nuovo Catasto, consente di verificare in controluce la formazione dei principi di analisi dell'economia agraria. In particolare gli economisti italiani, impegnati su un fronte particolarmente complesso come le campagne della nostra penisola, ponevano i propri fondamenti sulle specifiche realtà aziendali. I fattori di produzione classicamente considerati – la terra, il capitale, il lavoro⁵⁸ – vennero così delineandosi nella loro aderenza a realtà fattuali. Mi riferirò in particolare alla sintesi di Serpieri e alla sua elaborazione teorica.

Se la «*terra nuda*» appartiene alla «categoria di mezzi di produzione che chiamiamo risorse naturali», le quali insieme al lavoro «costituiscono mezzi

⁵⁴ «Dalle relazioni parlamentari infatti si apprende che la proposta interruzione del catasto estimativo venne accolta con grande allegrezza dai deputati delle provincie toscane e meridionali, le quali pagano una tassa fondiaria assai poco elevata, ed avrebbero dovuto pagare assai di più una volta che si fosse fatta la perequazione fondiaria. Al contrario i deputati delle provincie dell'Alta Italia, e specialmente delle lombardo-venete, accolsero con vivo sdegno la proposta sospensione» (*Le ciarle economiche e i fatti*, «L'Osservatore Romano» 27-28 novembre 1895).

⁵⁵ Sul tema si veda L. BRUSCHI, *Catasto, imposta fondiaria*, cit.

⁵⁶ C.M. MAZZINI, *L'imposta fondiaria e il reddito netto dell'agricoltura in Italia. Note sulla proposta di Studi statistici presentata all'Accademia dal prof. A.I. De Johannis*, «Atti Accademia dei Georgofili», s. IV, v. 13 (1890), pp. 125-164; C. TARUFFI, *Della effettiva rendita dei beni rustici e delle tasse fondiarie che la gravano*, «Atti Accademia dei Georgofili», s. IV, v. 14 (1891), pp. 71-95.

⁵⁷ F. FRANCOLINI, *Del catasto probatorio in relazione ai libri fondiari e alla legge di perequazione*, «Atti Accademia dei Georgofili», s. IV, v. 9 (1886), pp. 22-38; G. EREDE, *Lo stato attuale della questione degli effetti giuridici del catasto*, «Atti Accademia dei Georgofili», s. IV, v. 22 (1899), pp. 152-157.

⁵⁸ G. FEDERICO, *Breve storia economica dell'agricoltura*, Bologna, 2009.

originari di produzione» asseriva già Serpieri⁵⁹, essa non si presenta più solo come «*terra nuda*»: «è terra che è stata più o meno largamente trasformata e dotata, mediante l'esecuzione di opere permanenti o lungamente durature che rappresentano risparmio in essa immobilizzato, e che chiameremo *opere fondiari*», assumendo così essa stessa la caratteristica di «*prodotto*», divenendo «*capitale fondiario*, o anche *fondo agricolo*»⁶⁰. La terra coltivata, dunque, non era solo un mero terreno da considerarsi come altri beni patrimoniali, ma se ne distingueva nella sostanza per quei capitali immobilizzati sul terreno stesso a fini culturali:

La denominazione di *fondo agricolo*, che ha sensi vari e spesso non ben definiti, è da noi usata, si ricordi, in questo preciso significato, di quel complesso di terreno nudo e di capitali in esso immobilizzati che costituisce la base territoriale di una singola *azienda agricola*⁶¹.

Trattando poi dei «valori fondiari», ovvero «il valore del servizio del capitale fondiario, o, più brevemente, del *servizio fondiario* (valore locativo, beneficio fondiario, rendita fondiaria) ed il valore del capitale stesso», Serpieri fermava la sua attenzione sul problema della «rendita»:

La teoria della *rendita* (pura) della terra, largamente e da antico tempo sviluppata dagli economisti (...) fa conoscere altra importante caratteristica del valore del servizio fondiario. Benché il capitale fondiario sia un *prodotto* (trasformazione di terra nuda in fondo agricolo), è normale che il valore del suo servizio diverga dal costo, cioè dall'interesse dei capitali stabilmente investiti nella terra nuda: la divergenza può essere in più (rendita positiva) o in meno (rendita negativa)⁶².

Non sottaceva il problema dello «scandalo della rendita fondiaria» a fronte di grandi proprietà sotto utilizzate, che giustificarono anche gli espropri realizzati con la riforma fondiaria da lui stesso condotta:

Si è dato un gran peso all'esistenza di dette rendite positive: gli antichi economisti, che vedevano nella coincidenza fra prezzo e costo uno dei giusti effetti della libera concorrenza, non potevano non giudicare conseguentemente ingiuste quelle eccedenze di prezzo

⁵⁹ A. SERPIERI, *L'agricoltura nell'economia della nazione*, Firenze, 1940 (ried. anast. Bologna, 1993), p. 153.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ivi*, p. 154.

⁶² *Ibidem*.

sul costo, quei redditi guadagnati senza corresponsione di sacrificio ... lo "scandalo della rendita fondiaria"⁶³.

Del resto, anche se con diversa prospettiva di analisi, anche Mario Bandini esaminando la complementarietà di tutti i fattori di produzione, enucleava gli elementi del reddito aziendale come «residuo» o come «sovrappiù destinato a remunerare il complesso dei fattori della combinazione conferiti dall'imprenditore»⁶⁴:

La differenza tra il ricavo e il costo monetario si concreta in rendite, quasi-rendite, o profitti, a seconda che il bene economico cui si riferiscono non è riproducibile, o è riproducibile solo dopo un dato numero di cicli produttivi, o è riproducibile prontamente⁶⁵.

Se è vero che l'economia agraria è «disciplina che, per la sua natura sociale, mantiene la sua scientificità per quanto sa adeguarsi ai fatti che, di volta in volta, contraddistinguono ogni momento storico»⁶⁶, essa stessa diviene per lo storico fonte preziosa per conoscere e comprendere fatti del passato.

NOTE CONCLUSIVE

Concludendo questi *cenni storici* vorrei riepilogare quanto esposto e chiudere con una nota relativa alla disciplina storica.

La proprietà fondiaria rappresenta la proprietà di uno strumento di produzione, il fondo agricolo con le sue immobilizzazioni, che costituisce uno

⁶³ *Ibidem*. Proseguiva: «Più tardi – in relazione anche a fatti storici (crisi agrarie ecc.) – si amò insistere soprattutto sulla frequenza di *rendite negative*, che non potevano esser colpite da eguale condanna. In realtà, soprattutto nei paesi di vecchia coltivazione, come l'Italia, è più frequente il caso di rendite negative di quello opposto. L'economia politica dimostrò anche che i casi di rendita – cui si aggiunsero quelli delle quasi-rendite – sono comuni, generali; non limitati alla terra. Tutto ciò, peraltro, non vale a negare il fatto dell'esistenza di rendite positive della terra (anche oggi, in Italia, basta pensare al valore del servizio fondiario di terre latifondistiche, nude o quasi nude); e che esso possa in determinati casi, dare una particolare giustificazione a taluni interventi pubblici (p. es. a espropriazioni indennizzate; alla preferenza a forme di proprietà pubblica su quella privata ecc)».

⁶⁴ R. POLIDORI, B. ROCCHI, *Formazione e distribuzione del reddito*, in *Teoria economica e storia. La scuola agraria italiana e il pensiero di Mario Bandini*, a cura di A.C. Rossi, Bologna, 2004, p. 249.

⁶⁵ M. BANDINI, *Economia agraria*, Torino, 1959, p. 61.

⁶⁶ G. DI SANDRO, *Fattori e redditi nella concezione serpieviana dell'azienda agraria*, in *Arrigo Serpievri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, Atti del convegno (Firenze, 22-23 aprile 1993), a cura di A. Marinelli e P. Nanni, San Casciano, 1995, p. 202.

dei fattori di produzione dell'azienda agraria. La considerazione dei termini «rendita» e «reddito» deve essere commisurata alla realtà di fatti storicamente definiti e a una attenta corrispondenza di termini economici a fatti di natura economica, così come emergono dalla realtà storica e dalla sua consapevole considerazione e percezione. Del resto anche dalle pagine della rivista di Turati e della Kulisciov la trattazione del nuovo catasto dell'Italia unita e della perequazione dell'imposta fondiaria era finalizzata all'incremento economico produttivo dell'agricoltura italiana. Una attenzione che all'atto della Costituzione riecheggiava nell'articolo 44⁶⁷.

La storia, come le altre scienze umane, è scienza eminentemente argomentativa perché basa le sue certezze su implicazioni reperite dai dati storici. Al tempo stesso è scienza argomentativa perché, mentre fa conoscere, fornisce elementi di valutazione per scelte da compiere: i propri interlocutori – siano essi del mondo produttivo, politico o più in generale di una società – sono i destinatari di una conoscenza e di una consapevolezza basilare sul piano civile, fondamento di ogni possibile democrazia.

⁶⁷ L'art. 44 della *Costituzione italiana* recita: «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà». Cfr. A. SIMONCINI, *Aspetti costituzionali nella pianificazione dell'agricoltura per la protezione del paesaggio*, «Atti Accademia dei Georgofili», s. VIII, v. 5 (2008), pp. 659-691.

DARIO CASATI*

Il terreno agricolo come bene limitato sempre più indispensabile

LA TERRA E L'UOMO: UN RAPPORTO UNICO

Indiscutibilmente vi è un particolare legame che unisce l'uomo alla terra, forse retaggio di tempi remoti, forse connesso al miracolo della produzione di alimenti e di altri beni fondamentali per l'umanità o, forse ancora, legato a un insopprimibile concetto di proprietà che si collega a essa, ed è questo legame che rende la terra un bene diverso da tutti gli altri. La principale conseguenza è che ogni questione che riguardi i rapporti fra l'uomo ed essa suscita un interesse molto elevato sul piano politico, sociale, economico e personale. Questo legame rende di fatto unico il rapporto fra uomo e terra e quindi ancora più delicato ogni intervento che si voglia compiere su di esso. Alla ricerca delle ragioni di questa situazione si possono trovare molte possibili spiegazioni che si riconducono sostanzialmente alle caratteristiche di fondo della terra, quelle che ne sono l'implicito elemento distintivo. Probabilmente la principale è data dalla sua assoluta irriproducibilità: la terra disponibile è quella che si trova in natura, non se ne può aggiungere, anche se di fatto se ne può consumare per usi diversi da quello agricolo. Per quanto banale come osservazione, da essa ne scaturisce una seconda su cui occorre riflettere: essendo in quantità fissa, ne deriva la caratteristica della limitatezza. Una caratteristica che va intesa nel suo duplice significato, quello ovvio e immediatamente percepibile e quello economico che dà origine al concetto di valore: essendo limitata e soggetta a essere scambiata, tanto minore è l'offerta, che è fissata dal limite della non riproducibilità, tanto maggiore sarà il prezzo che chi la richiede sarà disponibile a pagare.

* *Università di Milano*

Un altro aspetto di grande stimolo alla riflessione è costituito dalla esclusività del possesso, individuale o collettivo che sia: quella determinata superficie di terreno essendo unica è allo stesso tempo in uso esclusivo a qualcuno, che può essere un individuo o una comunità o l'intera collettività. La storia, e non solo quella dell'agricoltura, non manca di molteplici esempi in proposito. Anche questo aspetto non è privo di conseguenze, perché implica che l'uso che deriva dal possesso sia altrettanto "esclusivo", al punto che nelle regole che governano le società si sia sentito sempre più necessario imporre dei vincoli che, ad esempio nel caso del nostro Paese, sono inseriti nella Costituzione¹.

Nasce dalla non riproducibilità e dalla limitatezza, oltre che dall'esclusività del possesso, il concetto di rendita come fenomeno peculiare legato alla terra che occupa un posto di enorme rilievo nello sviluppo della teoria economica. Un aspetto particolare del rapporto con la terra.

Accanto a questi, però, vi sono altri elementi che si aggiungono nel determinarne la specificità. Il primo, che ha colpito molto l'umanità sin dall'antichità classica, è la capacità della terra di produrre ricchezza "nuova", una proprietà che aveva colpito i Fisiocratici che l'avevano posta alla base delle loro teorie economiche e che, in effetti, anche ai nostri tempi suscita qualche riflessione, perché anche se la produzione agricola risente dell'immissione di mezzi di produzione, è pur vero che, tranne limitate eccezioni più apparenti che sostanziali, il supporto fornito dalla terra è essenziale per ottenere la produzione agricola che è superiore alla quantità di seme immessa nel suolo e, aggiungiamo, anche alle quantità di mezzi impiegati nel processo produttivo.

Infine possiamo citare un altro aspetto, anch'esso talmente ovvio da apparire banale, ma su cui una riflessione si impone: la capacità di produrre alimenti che sono indispensabili per la vita. Dunque, non solo la potenzialità produttiva in generale, ma quella di procurare all'umanità quegli alimenti necessari alla sopravvivenza che nessun'altra attività è in grado di ottenere.

INSOSTITUIBILITÀ E IRRIPRODUCIBILITÀ: DUE ASPETTI SU CUI RIFLETTERE

Indubbiamente fra le caratteristiche specifiche della terra soprattutto due

¹ L'art. 42, infatti, al secondo comma recita: «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti». Accanto alla precisazione della funzione sociale, al successivo comma si precisa, per quanto riguarda i limiti che «la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale».

sono quelle che la rendono radicalmente diversa da ogni altro bene: la sua insostituibilità, per gli impieghi in cui essa è utilizzata e che sono fondamentali per l'uomo, e la sua irriproducibilità, che la rende unica e preziosissima. Se si combinano fra loro queste due caratteristiche si comprende perché, sia pure con modalità e criteri alle volte lontanissimi fra loro, sia così diffusa la preoccupazione generale nei suoi confronti. È davvero un bene prezioso da proteggere, da salvaguardare e, per quanto riguarda i suoi impieghi ai fondamentali fini produttivi, da far rendere conservandone e, se possibile, migliorandone la potenzialità produttiva. Tralasciando gli utilizzi diversi da quelli agricoli, tutto ciò pone alle persone più responsabili una serie di interrogativi che si possono riassumere in uno solo, cioè come conciliare queste caratteristiche con la necessità di crescente aumento della produzione per nutrire un'umanità in espansione numerica e con bisogni alimentari in evoluzione quantitativa e qualitativa. La risposta a questa domanda nel tempo è stata duplice. Per una decina abbondante di secoli si è cercato di utilizzare la terra per produrre alimenti semplicemente assecondando la sua naturale capacità produttiva e mettendo in atto accorgimenti per migliorarne la produttività mediante tecniche di coltivazione frutto di osservazione empirica. Per tutto questo lunghissimo arco di tempo che si è aperto con la "scoperta" dell'agricoltura, le vicende dell'umanità, la sua espansione demografica, il suo benessere, sono stati condizionati dall'offerta agricola. Dal momento in cui nacque l'agricoltura gli incrementi di produttività sono stati modesti. Il massimo rendimento raggiunto in epoca romana è dato da un rapporto di 10 a 1 fra prodotto ottenuto e seme usato, ad esempio, dopo la caduta che seguì la fine dell'impero romano, non fu superato fino agli inizi del '700 quando iniziò un importante periodo di razionalizzazione e ottimizzazione delle tecniche agronomiche. Per tutti questi secoli i destini dell'umanità stessa furono sottoposti all'alea delle calamità naturali, delle pestilenze, delle carestie provocate da bassi raccolti, delle guerre combattute per il cibo: un elenco lunghissimo di fattori che hanno condizionato e sono stati condizionati dalle variazioni di produttività.

Con le scoperte scientifiche dell'800 e con la loro applicazione al modo di produzione agricolo si è visto che la soluzione era insita proprio nelle potenzialità della terra ed è stata individuata nella possibilità di incrementare la produttività. Questa soluzione, pur con i limiti che riconosciamo, in particolare nel non aver risolto totalmente il problema della sotto nutrizione di una larga quota di popolazione mondiale, rimane ancor oggi l'unica ragionevolmente percorribile. Le tecniche agronomiche più razionali, prima, e poi, dall'800, l'applicazione delle scoperte scientifiche e delle leggi della produzione hanno fatto crescere la produttività, reso più stabili i raccolti e, di conseguenza,

permesso l'incremento della popolazione e il miglioramento delle condizioni di vita. Il problema che si pone è come, e fino a quale limite, la produttività possa essere ulteriormente incrementata.

QUANDO E DOVE PUÒ CRESCERE LA PRODUTTIVITÀ?

La crescita della produttività agricola che si è sviluppata a partire dalla seconda metà dell'800 ha assunto caratteristiche e modalità diverse nei vari periodi e nelle singole grandi aree mondiali. Fino alla metà del '900 le rese sono aumentate a livello mondiale per l'effetto combinato di un'intensa crescita nei paesi sviluppati e di una relativa stagnazione nei PVS, una dinamica duplice che trova molteplici spiegazioni sia nelle differenti condizioni climatiche, agronomiche e culturali esistenti nei diversi contesti, sia nel contesto extra agricolo che tuttavia è in grado di influenzare la dinamica produttiva. Non dobbiamo infatti dimenticare il percorso storico che si è compiuto nel mondo e che ha visto una serie di cambiamenti che hanno contemporaneamente tratti comuni e varianti specifiche. Sono i decenni in cui si avviano importanti processi di mutamento nella struttura della proprietà fondiaria, col passaggio da forme collettive a forme individuali o di gestione associata, con esiti alterni e senza giungere a un unico modello mondiale che sarebbe stato impossibile (Federico, 2005). È anche il periodo delle riforme fondiarie in numerosi paesi e, storicamente, anche degli interventi di bonifica e di messa a coltura di importanti aree agricole che erano rimaste in condizioni di minore intensità colturale. Giunge al culmine il processo di colonizzazione e si aprono le condizioni, in particolare dopo la seconda guerra mondiale, per quello di decolonizzazione che in molti casi pone importanti interrogativi a cui dare risposte concrete, sui modelli agricoli e produttivi da adottare nei singoli contesti anche in relazione alle scelte di politica economica, sociale, e alle ricadute su quella agraria, che i paesi adottano. I risultati della prima metà del secolo XX sono importanti, ma ancor più lo saranno quelli che si conseguono nella seconda metà. Se nella prima ad esempio il progresso agricolo è guidato emblematicamente dall'aumento delle rese del frumento mentre rimane rilevante la stabilità di quelle del riso, dopo la seconda guerra mondiale la produttività aumenta in tutte le aree in particolare, per riso e frumento, grazie ai risultati della *Rivoluzione verde* che trovano le condizioni per propagarsi in tutto il mondo. La produttività anche in Africa sale, ma a tassi inferiori a quelli dei paesi sviluppati e alla media mondiale. Tuttavia, a partire dagli anni '90 del Novecento gli incrementi rallentano e la crescita si ferma nei paesi sviluppati, mentre continua a pro-

	Popolazione (mld di abitanti)	Superficie agricola (mld di ettari)	Sup. agricola pro capite (m2/abitante)
1950	2,5	1,3	5.200
1975	4,1	1,4	3.400
2005	6,3	1,5	2.500
2025	8	1,4	1.900
2050	9,1	1,5	1.600

Tab. 1 *Popolazione mondiale, superficie agricola e superficie agricola per abitante*

Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO e World Bank

gredire nei Pvs. Un risultato interessante, ma che in una prospettiva mondiale non è sufficiente perché la popolazione continua a crescere ed entro il 2050 dovrebbe raggiungere, secondo previsioni già corrette al ribasso, 9,1 miliardi di esseri umani che, oltre a consumare di più, vogliono migliorare la loro alimentazione.

Siamo dunque di fronte all'effetto congiunto dell'incremento di popolazione e dell'aumento dei consumi procapite che determina una spinta costante all'insù della domanda di alimenti, motivo non ultimo dell'instabilità prodotta dalle ricorrenti crisi di mercato provocate dallo squilibrio domanda/offerta, crisi che poi sono state amplificate dalla speculazione sulle materie prime. La prima risposta e la più ovvia a questa situazione consiste nel pensare di ampliare la superficie coltivata, ma sappiamo tutti che la disponibilità di terre da coltivare da tempo è sostanzialmente costante, che un incremento in futuro è ragionevolmente escluso e che, comunque, si tratterebbe di terreni di fertilità molto ridotta che non a caso sono stati sin qui trascurati. Se così è e se, al contempo, la popolazione continua a crescere, è evidente che la superficie pro capite è tendenzialmente in calo (tab. 1) e quindi non vi è soluzione ragionevole diversa dalla ricerca di una maggiore produttività che avvenga secondo logiche di sostenibilità che devono essere non solo vagamente ambientalistiche, ma anche concretamente fondate su criteri economici, come una corretta definizione di sostenibilità impone siano (National Research Council of the National Academies, 2010).

POPOLAZIONE E DISPONIBILITÀ ALIMENTARE

Lo sviluppo agricolo che si è verificato a livello mondiale, in particolare dopo la seconda guerra mondiale, portando all'ampliamento delle superfici coltivate e all'incremento delle rese produttive ha consentito alla produzione di aumentare secondo tassi di incremento superiori a quelli della popolazione (tab.

	Tasso % (1961-2007)
Superfici a cereali	0,15
Produzioni cereali	2,12
Rese cereali	1,97
Popolazione	1,66

Tab. 2 *Tassi di variazione media annua di lungo periodo dei cereali e della popolazione mondiale*

Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO

	Tasso % (1961-2007)
Riso	1,75
Mais	2,04
Frumento	2,05
Totale	1,97

Tab. 3 *Tassi medi annui di variazione di lungo periodo delle rese dei principali cereali*

Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO

2). Infatti la popolazione è cresciuta a un tasso dell'ordine dell'1,7% mentre la produzione complessiva ha registrato un 2,2% che è il frutto dell'incremento combinato delle produzioni vegetali e di quelle animali (Alexandratos e Bruisma, Fao 2012). Per utilizzare un indicatore più semplice, e allo stesso tempo in grado di rendere conto dell'evoluzione dell'offerta agricola sia per uso umano diretto, sia per l'alimentazione animale, si possono considerare i tassi medi annui di incremento della produzione dei cereali (Casati 2012b e 2012c) che mostrano come questi abbiano registrato un incremento della produzione di oltre il 2% annuo, dipendente dall'aumento della superficie dello 0,15% e delle rese dell'1,97%. Secondo le valutazioni di Alexandratos e Bruisma (2012) nel complesso della produzione agricola per lo stesso periodo si può ritenere che l'aumento della superficie coltivata abbia contribuito per il 20% di quello totale della produzione, mentre il restante 80% va ascritto ai miglioramenti di produttività. Secondo le nostre valutazioni effettuate sui tre principali cereali (tab. 3) il tasso di incremento medio annuo del 2% circa è il risultato di dinamiche differenti degli stessi cereali, con il frumento che sale del 2,05%, il mais del 2,04% e il riso dell'1,75%. Il periodo di maggiore crescita è quello che fa seguito alla seconda guerra mondiale, in cui gli incrementi conseguiti hanno consentito di produrre a tassi di incremento superiori a quelli della popolazione. La situazione muta nel primo decennio degli anni 2000, con un rallentamento più evidente nei paesi sviluppati e poi, a partire dalla seconda metà di quel decennio, con gli effetti negativi della crisi mondiale. I buoni risultati del periodo non hanno tuttavia eliminato il problema della sottonutrizione di una consistente quota di popolazione mondiale, anche se,

sulla base dei trend che erano emersi verso la fine del Novecento furono fissati, in occasione del World Food Summit Fao del 1996, ambiziosi obiettivi di miglioramento anche di questo aspetto, che furono poi di fatto ribaditi nei Millennium Goals in vista del negoziato WTO/Gatt avviato fra 1999 e 2000. In entrambe le occasioni lo strumento fondamentale individuato fu quello dell'introduzione nei processi agricoli e nelle operazioni post raccolta di ulteriori innovazioni in grado di incrementare la produttività. L'esplosione della crisi nel decennio seguente ha dimostrato che gli obiettivi erano troppo ambiziosi e che non si poteva contare solo su di essa se venivano a mancare le condizioni di contesto come le politiche di stimolo e gli incentivi finanziari che determinano, come insegna la storia, le premesse per lo sviluppo agricolo (Federico, 2005, 2009).

I risultati conseguiti a livello mondiale in ogni caso contengono un'importante insegnamento. Se consideriamo l'evoluzione della produzione agricola mondiale negli ultimi 50 anni si rileva innanzitutto che essa sale in tutto il mondo fino alla metà del decennio 2000/2010, anche se già all'inizio del decennio era in rallentamento. L'aumento relativamente maggiore, misurato sulla base dei tassi di incremento medio annuo si realizza nei Paesi in via di sviluppo, mentre è minore in quelli sviluppati dove alla fine degli anni '90 inizia a calare. Come effetto di questa crescita la disponibilità pro capite aumenta nonostante l'effetto demografico e quello reddito che si produce nella maggior parte delle aree mondiali. Fino all'inizio della crisi si riduce in assoluto e in percentuale il numero di coloro che soffrono di sottanutrizione, un risultato che nonostante il crollo del 2009 non viene sostanzialmente compromesso dalla crisi. Nel complesso dell'intero periodo la produzione totale supera la domanda, ma non sarà più così dal 2007 con l'inizio della crisi, quando le fluttuazioni dei prezzi non consentono di accedere ai prodotti alimentari e, in qualche paese, nemmeno ai mezzi di produzione necessari per incrementare la produzione.

Una riflessione di fondo sulla situazione della produzione agricola, in ogni caso, mostra che le crescenti necessità di una popolazione in forte espansione sono state sostanzialmente soddisfatte, addirittura riducendo il fenomeno della sottanutrizione, grazie agli incrementi di produzione conseguiti e che dipendono, ormai quasi esclusivamente dalla produttività, essendo in via di drastica riduzione i terreni da porre a coltura. Una riflessione che porta a considerare, ancora più che in passato, il ruolo fondamentale della terra disponibile su cui deve reggersi un incremento di produzione necessario a soddisfare i fabbisogni di una popolazione mondiale che nel 2050 farà registrare un incremento del fabbisogno del 60% secondo le stime riviste nel 2012 dalla Fao (Alexandratos e Bruisma, 2012).

	.000 di individui
1861	25.756
1911	35.695
1961	49.904
2001	56.961
2009	59.752

Tab. 4 *La popolazione italiana negli ultimi 150 anni*

Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO

LA SITUAZIONE ITALIANA: UNA VISIONE DI LUNGO PERIODO

I fenomeni descritti brevemente a livello mondiale trovano riscontro anche nella realtà italiana, sia pure in tempi diversi e con modalità specifiche della situazione del nostro paese e cioè di un paese che ha sviluppato un proprio percorso evolutivo che lo ha condotto a essere oggi fra i più sviluppati. Considerando la sua evoluzione possiamo prendere in esame la crescita della popolazione in un periodo di tempo di un secolo e mezzo e cioè dall'Unità nazionale (tab. 4). Tenuto conto delle variazioni successivamente intervenute nella superficie nazionale, la popolazione è più che raddoppiata, passando da 25,7 milioni di persone a poco meno di 60 milioni. Un conto molto sommario svolto sulla superficie agricola totale indica che all'inizio del Novecento essa era pari a 8.500 metri quadrati per persona, nel 1961 era scesa a 5.500 e negli anni 2000 a 2.500. Tuttavia occorre considerare che nella superficie agricola totale sono compresi anche che i boschi che mediamente ne occupano attorno al 20% e che, quindi, la superficie agricola utile per persona andrebbe ridotta in proporzione. La contrazione della superficie agricola totale e procapite è un fenomeno tipico dello sviluppo e che in un paese densamente popolato come il nostro e che presenta una quota di terreni collocati in pianura pari a meno di un quarto, su cui si esercita la competizione con le altre attività per l'utilizzo dei suoli, risulta particolarmente sensibile. Se si considera la ripartizione della superficie agricola totale fra le diverse colture, ad esempio, si vede che i seminativi scendono in percentuale dal 46,4% dell'inizio del secolo, corrispondenti a 13,2 milioni di ettari, al 45,4% degli anni '60, e cioè a 12,4 milioni di ha, per ridursi negli anni 2000 al 28,8% e cioè a circa 5,1 milioni di ettari. Nonostante una contrazione così rilevante la produzione agricola del paese è costantemente aumentata nel tempo. L'ampio arco di tempo considerato rende più difficile fornire indicatori sintetici dell'evoluzione. Se, tuttavia, consideriamo la dinamica quantitativa di alcune delle principali produzioni possiamo renderci conto dei sensibili incrementi produttivi realizzati nonostante la riduzione della superficie. Un calcolo (Casati, 2012a) indica che la

	FRUMENTO	RISONE	PATATE	C. BOVINA
1861/70	127,7	10,0	24,4	3,7
1911/20	154,9	15,1	25,7	7,7
1961/70	166,2	7,2	44,7	19,6
oggi	145,7	9,0	39,2	24,1
	C. SUINA	VINO	OLIO OLIVA	ZUCCHERO
1861/70	3,9	83,9	6,9	2,2
1911/20	5,4	112,1	4,5	4,6
1961/70	8,1	110,5	9,6	25,0
oggi	44,8	43,9	14,0	27,3

Tab. 5 *Consumi pro capite di alcuni prodotti agricoli (Kg/anno)*

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

	PROTEINE	GRASSI	CARBOIDRATI	CAL.TOTALI
1861/70	86,4	63,2	414,3	2.628
1911/20	95,5	60,1	428,2	2.694
1961/70	85,4	89,2	423,1	2.897
oggi	111,4	158,8	443,3	3.646

Tab. 6 *Consumi giornalieri e apporto calorico totale (dati in gr. e cal. pro capite al giorno)*

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

produzione totale di frumento si era moltiplicata per un fattore 2,5 negli anni '60, ma in seguito si è ridotta, pur rimanendo circa il doppio di quella del periodo fra la fine dell'800 e l'inizio del '900 con una superficie che però era oltre il doppio. La produzione di riso, a parità di superficie investita, si è moltiplicata circa di quattro volte, quella di mais di un fattore superiore a 4, quella delle patate è raddoppiata nonostante il fatto che la superficie si è ridotta di 6 volte. La produzione di vino è triplicata, quella di olio è più che raddoppiata. Il numero di capi bovini allevati, oltre all'incremento di peso medio conseguito, era negli anni '60 circa il triplo dell'inizio del secolo, ed è poi sceso, quello dei suini si è moltiplicato per un fattore pari a sei, la produzione di latte è superiore di oltre dieci volte a quella iniziale, del triplo rispetto agli anni 1911/20, del 50% nei confronti degli anni '60 quando però il patrimonio bovino era nettamente superiore, come abbiamo visto. L'aumento della produzione totale appare con tutta evidenza frutto dell'incremento della produttività e cioè delle rese unitarie per ettaro o per capo.

Occorre considerare, per altro verso, che nello stesso arco di tempo anche i consumi, totali e pro capite, sono cresciuti per l'effetto congiunto dell'incremento di popolazione e per l'effetto reddito (tabb. 5 e 6). Mentre la tabella 5 presenta i dati espressi in quantità fisiche e quindi si collega a quelle preceden-

ti relative alla produzione, la tabella 6 intende fornire un'indicazione dell'evoluzione in unità che esprimano la dinamica globale dei consumi. Pertanto si è fatto ricorso, sia pure con una serie di limiti connessi alle unità usate, al consumo misurato in kcalorie procapite giornaliere e in grammi procapite giornalieri per i nutrienti considerati e cioè proteine, grassi e carboidrati, per cogliere l'evoluzione qualitativa dei consumi.

La quantità di calorie che ancora negli anni '60 era inferiore a 2.900, sale a oltre 3600. Il consumo di proteine arriva a 111 grammi dopo essere giunto a 95 già nella prima metà del '900, e dopo aver realizzato la sostituzione di quelle di origine vegetale con quelle animali. Il consumo di grassi sale a 158 grammi, il triplo del periodo iniziale e poco meno del doppio degli anni '60. Infine quello di carboidrati sale di un 10% portandosi a 443 g/giorno a persona. Appare evidente come, nonostante la contrazione della superficie, l'aumento della popolazione e l'incremento dei consumi (effetto demografico e effetto reddito), il sistema produttivo abbia fornito un rilevante contributo sul versante dell'offerta di prodotti agricoli, specialmente se si considera che il passivo della bilancia alimentare non si è aggravato nel corso del tempo.

In estrema sintesi si può dire che la produzione sia aumentata per effetto degli incrementi di produttività che è stato possibile conseguire anche se la terra disponibile si riduceva. Vi è stato, in sostanza, un importante incremento della produttività totale che si è espresso negli scorsi decenni nel nostro paese. Ma dall'inizio degli anni 2000 questo meccanismo mostra di incepparsi. La produttività sale, ma con tassi minori che in passato o addirittura nulli e quindi non è in grado di compensare la riduzione di terra coltivata. Con l'avvio della crisi il fenomeno si rende maggiormente evidente, con una chiara stasi produttiva, ma la ripresa che si è registrata nel 2008 con una produzione record, mostra che la produttività può aumentare ancora se viene stimolata con incrementi dei prezzi come è avvenuto fra 2007 e 2008, con un parallelo stimolo a investire in mezzi tecnici e innovazione permettendo al nostro sistema paese di affrontare con maggiore tranquillità la tempesta che ha colpito l'agricoltura mondiale e, di riflesso, anche la nostra.

QUALI PROSPETTIVE PER IL SISTEMA AGRICOLO ITALIANO: IL PROBLEMA DELLA PRODUTTIVITÀ

Le prospettive del sistema agricolo italiano, in realtà, non sono facili da delineare né, come molto spesso si sente dire, addirittura di semplice soluzione, anche se esistono alcuni aspetti che possono determinare un esito favorevole, seppure a certe

condizioni. Innegabilmente il sistema emette vistosi segnali di un crescente affanno, anche se questi vengono coperti da un insieme di fatti positivi che nascondono i problemi di fondo. In sintesi la situazione è questa: anche negli anni della crisi i consumi crescono a un passo più veloce di quello della produzione agricola totale e di quella alimentare. Ciò fa sì che l'equilibrio del sistema si rompa e si debba compensare la carenza con un consistente ricorso alle importazioni, in particolare di materie prime agricole destinate alla produzione di alimenti trasformati. La carenza che si manifesta sul piano dell'offerta viene compensata e consente, anzi, di stimolare l'esportazione di prodotti alimentari. In termini di bilancia commerciale agricola e alimentare il maggior valore unitario delle esportazioni nasconde il fenomeno della crescente insufficienza in termini quantitativi che viene compensato in termini monetari dal maggior valore delle esportazioni, con il risultato che il deficit degli scambi si presenta solo in lieve crescita o stazionario. Alla base di questo squilibrio si colloca una rottura dei trend di crescita di domanda e offerta agricola complessiva che determina il sorgere di una nuova situazione rispetto al passato (fig. 1 e 2). Le due figure sono tratte da un recente studio di Pretolani (Pretolani 2012) e mostrano con chiarezza la dinamica dei fenomeni in corso ricorrendo come indicatore delle quantità prodotte e consumate alle kcalorie e riportando le dinamiche a un indice 1980-1982 = 100 per la superficie, per la popolazione e per le altre grandezze. Come si vede la figura 1 mostra il calo tendenziale della superficie coltivata nel periodo in esame e mostra come la produzione totale sia cresciuta sensibilmente per effetto degli incrementi di produttività. Trova così conferma lo schema di crescita delineato in precedenza, ma nello stesso tempo, si può notare come l'andamento della produttività, al di là delle ovvie irregolarità presentate, dall'inizio degli anni 2000 stia di fatto rallentando e fermandosi. Ciò porta alla rottura dell'equilibrio che si può rilevare dalla successiva figura 2 che mostra le dinamiche dell'offerta e della domanda di prodotti alimentari poste a confronto con quella demografica e viste nel contesto nazionale e in quello della sola regione Lombardia. Per quanto riguarda l'intero paese si nota come i consumi seguano di fatto la dinamica demografica, mantenendosi al di sopra di essa dalla metà degli anni '90 e poi, in misura minore, negli anni 2000, mentre la produzione segue un andamento diverso e di fatto cede, facendo allargare la forcella fra offerta e domanda. Il confronto con la Lombardia, che ricordiamo è la prima regione per quanto riguarda la produzione agricola di cui fornisce circa il 14%, non è così contrastante come si potrebbe ritenere. Infatti la dinamica della popolazione e della domanda sono molto simili a quelle nazionali corrispondenti, mentre quella della produzione si mantiene su valori più elevati, ma mette in evidenza la stessa rottura del trend di crescita in coincidenza con quella nazionale a partire dalla metà degli anni '90 circa. L'analisi di questi dati induce a svolgere qualche considerazione a

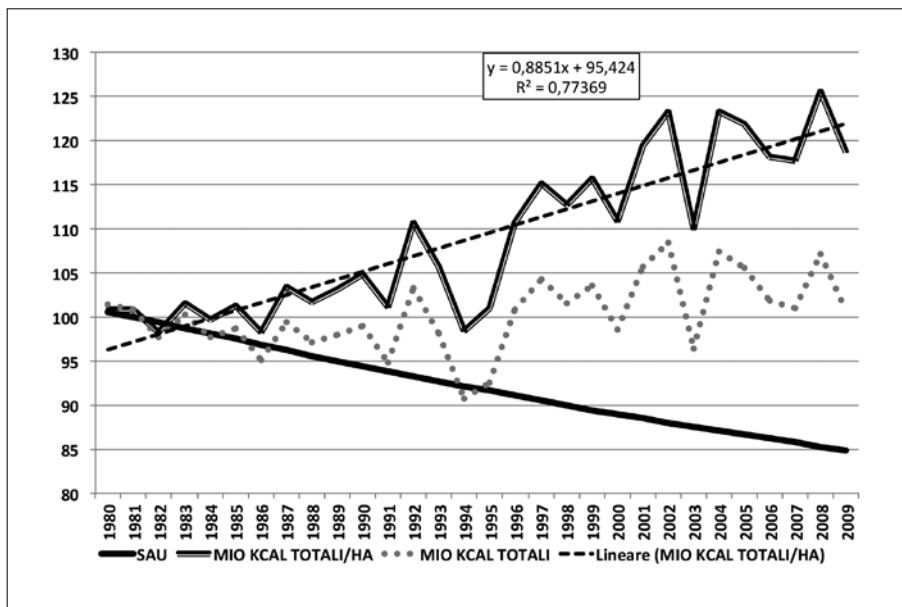


Fig. 1 *Dinamica della produttività per ettaro nell'agricoltura italiana (indice 1980/82 = 0)*
 Fonte: R. Pretolani "Le dinamiche dell'agricoltura lombarda e il consumo di suolo" cit.

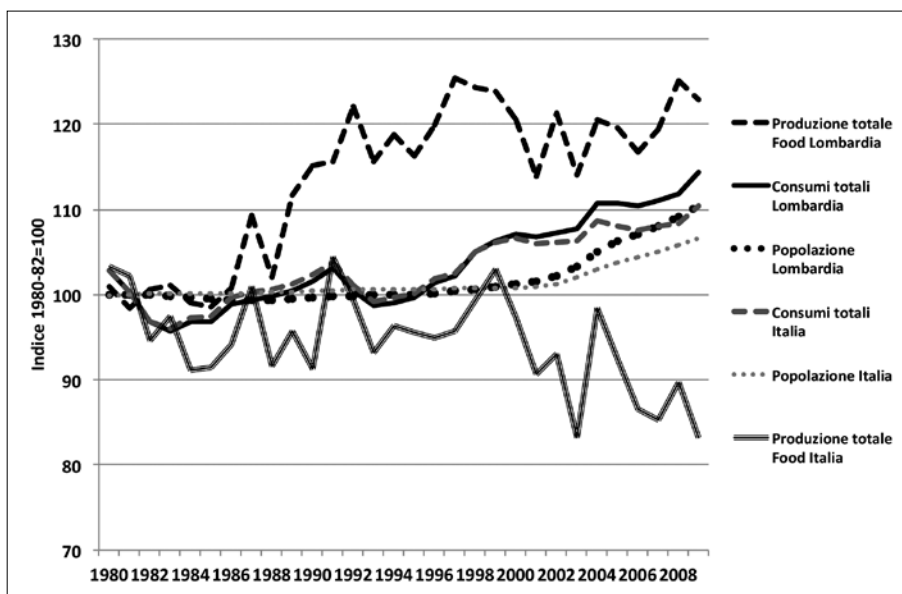


Fig. 2 *Confronto fra evoluzione della domanda e dell'offerta agricola e dinamica della popolazione (Italia e Lombardia)*
 Fonte: R. Pretolani "Le dinamiche dell'agricoltura lombarda e il consumo di suolo" cit.

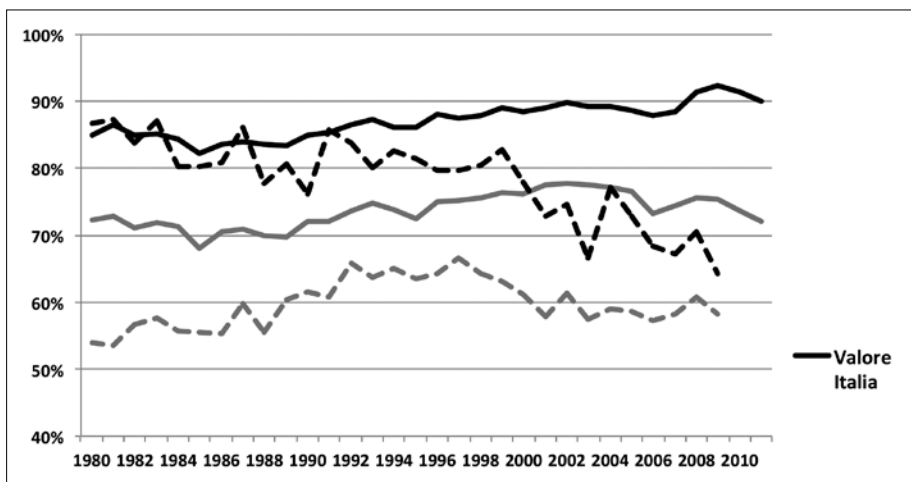


Fig. 3 *Dinamica dei tassi di autoapprovvigionamento in valore e quantità (Italia e Lombardia)*

Fonte: R. Pretolani "Le dinamiche dell'agricoltura lombarda e il consumo di suolo" cit.

partire dal fatto che il risultato finale è un peggioramento dell'auto approvvigionamento in termini quantitativi (fig. 3), un fenomeno che l'economia del paese deve tenere in debita considerazione, anche in termini strategici per un futuro che si presenta incerto per gli equilibri alimentari. I tracciati della figura 3 indicano come, a livello nazionale e della regione Lombardia, il tasso di autoapprovvigionamento calcolato in valore non subisca sensibili peggioramenti, mentre quello in kcalorie, cioè in quantità, tenda parallelamente a deteriorarsi. Il peggioramento dell'autoapprovvigionamento in sé non è grave se vi sono prodotti da esportare per compensare il costo delle importazioni e infatti in termini economici la bilancia agricola e alimentare non si aggrava. Si può rilevare che in genere l'Italia è un paese che trasforma, dunque può esserlo anche per gli alimenti, ma la questione trattandosi di materie prime e di prodotti strategici è in realtà più complessa ed è messa in evidenza dai due tracciati relativi alle quantità.

LA SCOPERTA DEL PROBLEMA DELLA PRODUZIONE AGRICOLA INSUFFICIENTE

Le forti tensioni che si sono verificate sui mercati agricoli mondiali insieme agli squilibri fra offerta e domanda emersi di recente negli anni della crisi fanno riscoprire il problema del deficit agricolo e inducono un inatteso ritorno di interesse a un tema come quello del consumo dei suoli che negli anni sembrava essere stato accantonato. È opportuno ricordare che

nel nostro paese la bilancia agricola e alimentare è in rosso praticamente da quando si elaborano statistiche in merito, con alcune rarissime eccezioni legate ai periodi bellici. Quanto alla questione del consumo dei suoli, si può ricordare che esistono almeno due fasi della nostra storia recente in cui esso fu affrontato dalla politica in vista dell'adozione di provvedimenti specifici di politica agraria. Il primo risale a subito dopo la seconda guerra mondiale, quando fu emanata una legge sulle terre incolte e mal coltivate che non ebbe concreti effetti pratici, ma che risentiva di un contesto che portò il paese ad avviare la Riforma Agraria, sul versante dei contratti e su quello fondiario, che tuttavia non venne mai completata, superata dagli eventi. La seconda, ai tempi della prima crisi energetica, quando si ritornò sul tema sotto l'incalzare del drammatico passivo della bilancia commerciale alterata dal rialzo delle materie prime energetiche. Il tema affrontato conteneva un tentativo di ritorno a una concezione autarchica dell'economia che era antistorico oltre che antieconomico e comunque non realizzabile a causa del vincolo comunitario e della Pac, e dunque non condusse a provvedimenti operativi, anche in questo caso superato dagli eventi. Il parallelo confronto con l'attuale situazione di crisi spiega perché oggi, con l'aggravamento registrato, si riaffaccino tentazioni protezionistiche e autarchiche che sono tuttavia antieconomiche e antistoriche. Le strade da percorrere sono altre, come si può facilmente intendere.

IL DIFFICILE EQUILIBRIO COSTI/RICAVI E LA PRODUTTIVITÀ

Forse può essere opportuno ritornare alle radici del problema della messa a coltura dei terreni secondo il loro grado di fertilità (produttività) che fu spiegato già da Ricardo che tuttavia ragionava su sistemi economici chiusi e quindi senza il correttivo di un sistema di scambi che oggi è fortemente sviluppato.

Nell'attuale sistema economico è chiaro che i terreni i cui costi di produzione sono superiori ai prezzi non possono entrare nel circuito produttivo, a meno che i prezzi dei prodotti salgano sino a coprire i costi. È un dato di fatto che si può facilmente riscontrare anche nel caso dei prodotti energetici fossili come carbone, gas e petrolio. Quando il prezzo sale tornano convenienti giacimenti temporaneamente divenuti extramarginali o tecniche estrattive costose e per questo accantonate.

Nel caso dei prodotti agricoli, con maggiore evidenza, il problema è incrementare la produttività per ridurre i costi unitari. L'introduzione di norme

come l'obbligo di rimettere a coltura determinati terreni poco fertili e quindi abbandonati o l'imposizione di un vincolo sui terreni per legarli forzatamente all'impiego agricolo indipendentemente dalla convenienza economica, non lo risolve. Infatti tutto ciò manterrebbe in produzione, o costringerebbe a rientrarvi, terreni meno fertili e quindi con costi unitari elevati e fuori mercato a causa della possibilità di ricorrere a importazioni a prezzi inferiori. La strada da percorrere è, con tutta evidenza, diversa.

VINCOLO DEI TERRENI: UNA SOLUZIONE ALLA LORO LIMITATEZZA?

Nel difficile percorso della definizione di provvedimenti di politica economica da adottare per conciliare l'esigenza primaria del risanamento dei conti pubblici con quella di fornire un impulso alla ripresa dell'economia che è ormai caduta in una fase di recessione conclamata, si è inserita negli ultimi tempi una proposta governativa, sotto forma di disegno di legge mirante a introdurre, sulla falsariga di quanto già fatto ad esempio in Germania, un vincolo sui terreni agricoli per evitarne l'erosione da parte delle altre attività e per garantire la conservazione di uno specifico quantitativo di terreni agricoli in produzione. Nel momento in cui scriviamo queste considerazioni non si dispone di un testo di proposta di legge definito, mentre sono diffuse dichiarazioni che ne sintetizzano il contenuto. Al di là di osservazioni di merito sul contenuto, che per queste ragioni sarebbero premature, sembra interessante qualche riflessione sul senso della proposta nel contesto di questa relazione. In effetti nella parte che precede si è dato quasi per scontato che la terra coltivata nel nostro paese non possa espandersi, ma anzi sia soggetta a un'erosione analogamente a quanto è avvenuto sino a oggi. In questo senso l'ipotesi vincolistica si pone nella logica di cercare di frenare una riduzione disordinata per salvaguardare le aree agricole e la produzione che da esse si può ricavare, dunque affrontando un problema che si pone sempre più alla luce dei trend illustrati. Tuttavia perché il vincolo possa essere efficace ai fini proposti, serve che i terreni siano competitivi con quelli più produttivi e con quelli dei paesi da cui si importa, cosa che non sempre è realistica se gli stessi terreni sono in procinto di cambiare destinazione o sono stati accantonati, anche senza altra destinazione, come la proposta sembra intendere. Il problema perciò si sposta sul versante dei costi unitari di produzione che devono essere competitivi. Quindi non si capisce come possa la legge costringere a produrre sapendo che lo si farebbe in perdita e addirittura vincolando la proprietà a usi che questa non intenderebbe sostenere. In realtà si incorrerebbe in un vincolo all'esercizio della libertà di impresa e del diritto di proprietà di difficile realizzazione, sia sul piano

giuridico sia su quello operativo. L'agricoltore nel suo lavoro opera su un piano di libertà imprenditoriale che non è compatibile con una logica di forzatura. Il suo comportamento rifugge dai vincoli aggiunti a quelli tipici dell'attività agricola e che sono numerosi, ed è quello che ci ha descritto magistralmente Einaudi (1937) e che riportiamo: «Il rozzo contadino, il quale cinge con una siepe il campo, vi edifica una casa per sé e vi fa crescere frutta e viti ed olivi e fiori, forse non ha mai meditato sulla libertà, eppure istintivamente si sente libero. Pur tentando di dominarle, egli è servo delle stagioni, della pioggia, della siccità, della grandine ma non è servo di altro uomo. Sa che, se i suoi prodotti sono belli e buoni, potrà sempre permutarli con le altre cose a lui bisognevoli vendendoli sul mercato a uomini, i quali rendono servizio a lui come egli lo rende ad essi». Sembra più che evidente che le strade da percorrere siano altre, soprattutto che non consistano nell'imposizione di nuovi vincoli ai tanti che già esistono e con cui la libertà dell'imprenditore agricolo si scontra ogni giorno.

LA LIMITATEZZA DEI TERRENI AGRICOLI E LA LOGICA DELLA TASSAZIONE FONDIARIA

Sempre negli ultimi tempi è emerso con crescente interesse il tema dell'incremento della tassazione fondiaria nel quadro del generale inasprimento della tassazione realizzato ai fini del risanamento del bilancio pubblico. Un incremento dell'imposizione, tuttavia, costituisce uno stimolo all'impiego extra agricolo dei terreni alla ricerca di una remunerazione compatibile con la tassazione maggiorata, piuttosto che uno strumento volto a risolvere il problema della limitatezza della terra disponibile e della necessità di incrementare la produzione e, quindi, la produttività. Tra le altre considerazioni, sembra di notare un contrasto, in questo senso, con gli intenti della proposta di legge sul vincolo ai terreni agricoli. Pur consapevoli delle ragioni di carattere generale che impongono gli aumenti di prelievo fiscale, riteniamo che, al contrario, serva un sistema fiscale che stimoli l'uso agricolo e non che lo penalizzi alzando i costi generali che gravano sull'attività. L'incremento della tassazione fondiaria, in realtà, assume un aspetto di imposizione patrimoniale che lo inserisce nel dibattito su quest'ultima che è stato recentemente particolarmente vivace anche sul piano politico. Nel caso dell'agricoltura la maggiore, non l'unica, variazione del carico fiscale è costituita dall'aumento dell'Imu sugli immobili. La nuova Imu agisce sui soli immobili, urbani e agricoli, indipendentemente dall'utilizzo produttivo, con ciò creando un aggravio che non è coerente con gli obiettivi di stimolo della produzione che si vogliono perse-

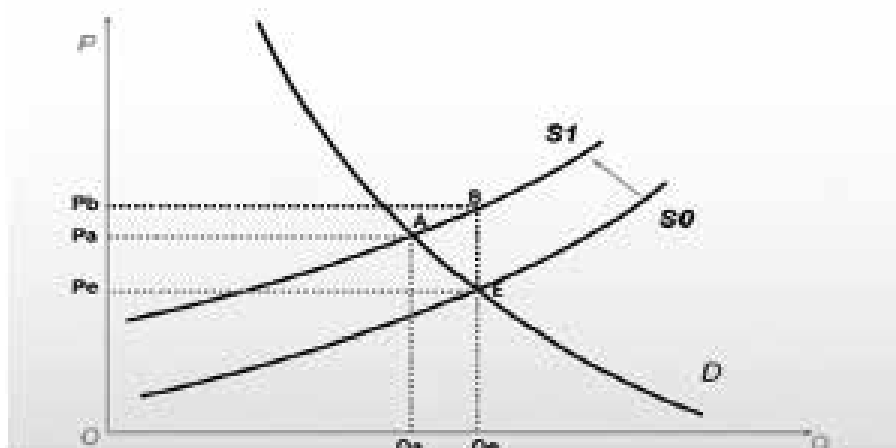


Fig. 4 Effetto di un incremento della tassazione fondiaria

guire almeno in agricoltura. Le modalità di imposizione, legate alla doppia scadenza annuale, fanno sì che essa risulti una patrimoniale particolare, con applicazione prolungata nel tempo, e svincolata dal reddito, ma basata solo sul patrimonio colpito. La terra per l'attività agricola è lo strumento produttivo insostituibile, non rappresenta certo un patrimonio improduttivo o un indice di ricchezza, ma include nel suo valore gli investimenti incorporati nel tempo nel bene fondiario. Un incremento della tassazione, in questo senso, avrebbe effetti economici negativi sul circuito economico.

UN'ANALISI ECONOMICA DEGLI EFFETTI DI UN INCREMENTO DELLA TASSAZIONE FONDIARIA

Il maggiore prelievo fiscale dovuto alla nuova tassa ha l'effetto per l'imprenditore di far salire i costi di produzione e quindi agisce sulla curva di offerta spostando il punto di equilibrio verso un prezzo più elevato e una quantità richiesta minore (fig. 4). La curva di offerta preesistente, indicata come S0 diventerebbe la curva S1, con la conseguenza che il punto di equilibrio con la domanda passerebbe da E ad A. Se la domanda vuole ugualmente la quantità corrispondente al vecchio punto di equilibrio deve essere disposta a sostenere una spesa complessiva molto più elevata, cosa incompatibile con la situazione attuale della domanda legata alla dinamica della crisi. Ma poiché operiamo in un sistema economico aperto agli scambi, la quota mancante di prodotto verrebbe coperta con maggiori

importazioni che produrrebbero un aggravio della bilancia commerciale agricola e una riduzione dei prezzi interni. Occorre notare, inoltre, che le importazioni avvengono a prezzi di mercato mondiale esposti a variazioni più forti di quelle riscontrabili sul mercato interno, ma in genere più bassi, con ciò stimolando il consumatore a rivolgersi a questa produzione. Un maggiore ricorso al mercato mondiale avrebbe comunque un'influenza sugli equilibri mondiali perché ridurrebbe l'offerta e incrementerebbe la domanda in un contesto complessivo che, come quello interno, è dominato dalla limitatezza della terra coltivata e dal rallentamento dei tassi di incremento dell'offerta a fronte di un incremento della domanda tenuto a freno dalla crisi e dalla prospettiva di una crescente carenza a livello mondiale quando la crisi passerà.

In sintesi, e per tornare alla situazione italiana, gli effetti negativi dell'incremento della tassazione fondiaria sul sistema economico, innalzamento dei prezzi e conseguente calo della domanda uniti a incremento delle importazioni per controbilanciare la minore produzione interna, e sulla componente agricola, in termini di minori redditi e maggiori oneri, supererebbero il beneficio derivante dal previsto maggior incremento delle entrate per lo Stato. Il tutto in un contesto in cui l'insostituibilità della terra coltivata e la necessità di stimolare la produzione spingono in tutt'altra direzione.

RIASSUNTO

La terra coltivata non è un bene come tutti gli altri, per questo motivo ogni intervento attuato su di essa suscita un interesse elevato. Fra le ragioni di questo fenomeno si collocano la sua assoluta limitatezza, l'esclusività del possesso, la formazione del fenomeno della rendita, la produzione di beni insostituibili nell'alimentazione. La terra nel mondo e in Italia ha sostenuto l'aumento della popolazione e dei consumi, legato all'effetto demografico e all'effetto reddito. Dopo la seconda guerra mondiale il tasso di crescita delle rese ha superato quello dei consumi favorendo un miglioramento dello stato alimentare del mondo grazie agli incrementi di produttività, ma dai primi anni 2000 questo equilibrio sembra essersi guastato e la crisi ha aggravato questa realtà.

L'aumento del carico fiscale sulla terra la considera esclusivamente sotto il profilo patrimoniale, trascurando gli investimenti incorporati nei secoli e la finalizzazione produttiva. Allo stesso tempo la proposta di vincolare all'uso agricolo i terreni, impedendone la mobilità, rappresenta un intervento negativo e che costringe a mantenere a coltura le terre meno produttive. L'insieme di queste misure è contraddittorio, oltre che discutibile. Un'analisi economica dell'aumento della tassazione indica che incrementa i costi e quindi i prezzi, riduce la domanda e favorisce le importazioni da altri paesi.

ABSTRACT

Agricultural Land, an even more scarce and needed Asset. Agricultural land is an asset different from any other, so each action carried out on it arouses a high interest, mainly because of its shortage, the exclusivity of ownership, the generation of economic rent and production of food. Cultivated land in the world and in Italy has sustained the growth of population and consumptions, due to demographic and revenue effects. After the second world war the growth rate of yields overcame that of consumptions, allowing an improvement of food security, thanks to agricultural productivity increases. Nevertheless, from the beginning of the 2000s, this situation has worsened, also due to the crisis.

The recent increase in the tax burden on land is mainly based more on estate logic, rather than on investment and destination to agricultural production. At the same time, the proposal of constraining the land to the agricultural use, hampering the land mobility, represents a negative intervention that forces to maintain in production low productivity land. All these measures are contradictory and questionable. An economic analysis of taxation increase indicates a rise of costs and prices, leading to demand reduction, and imports growth from other countries.

BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDRATOS N., BRUISMA J., FAO (2012): *World Agriculture towards 2030-2050. The 2012 Revision*, Fao Rome, Esa Working Paper n. 12-03.
- CASATI D. (2012a): *I progressi conseguiti e le prospettive dei settori produttivi legati all'economia nazionale*, «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili – anno 2010», Serie VIII, Vol. 7, Tomo II, pp. 689-710 (Giornata di Studio “150° Anniversario dell'Unione Nazionale. Riflessioni di Georgofili di fronte al nuovo orizzonte globale”, Firenze - 24 novembre 2010).
- CASATI D. (2012b): *La PAC e la situazione alimentare del mondo*, «I Georgofili. Quaderni 2012-I», suppl. a «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili – anno 2012», Serie VIII, Vol. IX, pp. 7-23 (convegno “La Riforma della PAC”, Firenze - 30 gennaio 2012).
- CASATI D. (2012c): *Il frumento, alimento chiave per l'umanità*, in AA.VV., *Il frumento, la più importante fonte di cibo per l'umanità*, Sant'Angelo Lodigiano, 12 ottobre 2012, in corso di stampa.
- EINAUDI L. (1937): *Il tema per gli storici dell'economia: dell'anacoretismo economico*, in «Rivista di storia economica», a. II, n. 2.
- FAO (2012a): *Crop Prospects and Food Situation*, n. 3, October 2012, Fao, Rome.
- FAO (2012b): *Food Outlook*, November 2012, Fao, Rome.
- FEDERICO G. (2005): *Feeding the world: an economic history of agriculture, 1800-2000*, Princeton University press, Princeton Oxford.
- FEDERICO G. (2009): *Breve storia economica dell'agricoltura*, Il Mulino, Bologna.
- International Grains Council (2012): *Grain Market Report*, n. 427, 25 October 2012, London
- National Research Council of the National Academies (2010): *Toward Sustainable Agricultural Systems in the 21st Century*, The National Academies Press, Washington.

- PRETOLANI R. (2012): *Le dinamiche dell'agricoltura lombarda e il consumo di suolo*, Milano, 10 ottobre 2012 in corso di stampa, conferenza tenuta alla Società Agraria di Lombardia il 28 novembre 2012.
- USDA (2012): *World Agricultural Supply and Demand Estimates*, Washington.

Situazioni e prospettive per le imprese agricole

Grazie Presidente, un saluto a tutti voi.

Io credo che la situazione sia stata anche negli interventi dei due docenti che mi hanno preceduto ampiamente rappresentata, sia sotto il profilo storico che sotto il profilo del fondamento economico. Vorrei soffermarmi, però, insieme a voi su alcune considerazioni dal carattere meramente imprenditoriale che necessariamente afferiscono alle modalità con cui ciascuno di noi guarda al settore. Per quanto mi riguarda da imprenditore agricolo non posso che esserne una testimonianza in questa sede.

Il nostro comparto è stato caratterizzato negli ultimi anni da un profondo mutamento del quadro competitivo.

Le imprese agricole sono state interessate da una dinamica di competizione non soltanto all'interno della filiera, tra attori della filiera (quindi parliamo di una competizione più verticale, tra noi, l'industria e la grande distribuzione) ma anche tra paesi che si sono confrontati, in particolare quelli europei, all'interno di filiere che hanno visto una loro espansione.

Direi che gli esempi più eclatanti, parlando di filiere sono stati proprio quelli interessati dalle riforme comunitarie, dove questa competizione ha dimostrato chiaramente quanto l'Italia sia stata, sotto questi versi, incapace di rappresentare anche un potenziale competitivo del suo settore. Forse, guardando alla Toscana e guardando alle regioni che ne sono state interessate, l'esempio più limpido è quello del bieticolo saccharifero che io porto ricorrentemente. Noi abbiamo chiuso 13 stabilimenti di zucchero in una notte del 2006 per poi trovarci, in questi ultimi anni, a importare zucchero dai paesi produttori a quasi 1000€ a tonnellata, in

* *Vice Presidente dell'Accademia dei Georgofili*

un momento in cui le nostre produzioni sarebbero state assolutamente competitive.

L'asse-franco tedesco vinse anche in quell'occasione, come sta vincendo anche in queste ultime ore, ma questo per significarvi che, quando si parla di competizione tra gli attori della filiera, non dobbiamo dimenticare che gli attori della filiera poi si trovano in un contesto più allargato a essere soggetti economici che competono e che determinano una competizione tra paesi. E, nella fattispecie, la competizione tra paesi si è fatta ancora più marcata mano a mano che l'Europa si è trovata ad avere meno risorse, determinando una competizione tra paesi più forti e paesi più deboli. Se in questo contesto le imprese agricole italiane sono calate (le imprese iscritte alle Camere di Commercio sono diminuite negli ultimi 10 anni arrivando circa a 800.000) la dimensione economica delle nostre imprese non è diventata realmente competitiva. Cioè, il calo delle imprese non ha determinato un aumento della dimensione degli ettari; l'ultimo censimento ha dimostrato proprio questo. Sono diminuite le imprese agricole ma non abbiamo aumentato gli ettari delle stesse imprese. Questo malgrado alcune forme di aggregazione abbiano dati degli esempi positivi. Veniva citato dal presidente Scaramuzzi l'esempio giuridico, fiscale più eclatante, che è quello delle società di capitali. In Italia siamo fermi all'8-10% delle società di capitali cresciute del 113% dal 2000 al 2011, ma ancora una volta la Francia ci supera ampiamente con il 30% delle società capitali in agricoltura e addirittura la Germania ha il 56% delle imprese agricole che tengono un bilancio, contro l'Italia che ne ha meno del 10%. Questo per dire che cosa? Che quando noi abbiamo parlato di capacità competitiva delle imprese, abbiamo parlato più volte di capacità delle imprese di essere aggregate sotto di una forma giuridica che consentisse questa aggregazione (quindi le società) oppure di essere aggregate sotto il profilo produttivo; e abbiamo immaginato tanti modelli di aggregazione, da sistemico operativi alle organizzazioni dei produttori. L'aggregazione però non è stata e non è diventata purtroppo anche essa sinonimo di competitività. In una recente presentazione, interessante, fatta dall'industria alimentare italiana all'assemblea della Federalimentare, è emerso chiaramente che non è più vincente neanche il brand. E cioè il singolo brand anche di una filiera o di un'industria, o di una azienda fortemente verticalizzata, pensiamo al comparto vitivinicolo, non è sinonimo di capacità competitiva. Questo significa che anche l'aver prodotto eccellente qualità e l'essersi collocati nel mercato con un marchio forte, non ha determinato la capacità competitiva diffusa di imprese che hanno investito in questa direzione.

Chi ha retto e chi sta vincendo? Chi ha abbinato a questo brand una significativa capacità organizzativa; che significa conoscenza del mercato, logistica,

organizzazione manageriale dell'impresa agricola, verticalizzata al suo interno, e penso al vino e anche all'olio, o verticalizzata all'interno della propria filiera, penso al comparto cerialicolo o lattiero-caseario. Ebbene, questo si è verificato, usando uno slogan, laddove l'imprenditore da agricolo ad agroindustriale si è dedicato di meno al lavoro e di più alla conoscenza. Ciò significa che le imprese che stanno reggendo di più sono anche quelle che si sono dedicate maggiormente a conoscere i mercati, a conoscere le dinamiche con cui riorganizzarsi e ad approfondire nuove tecnologie, ad arrivare ad esempio alla IV°-V° gamma, cioè a una capacità di specializzazione dei prodotti che consenta all'imprenditore di non essere soltanto produttore di beni, ma di essere anche colui il quale è in grado di collocarli sul mercato, in alcuni casi addirittura pronti al consumo.

Tutto questo da cosa dipende. Il successo di un'impresa certamente non è brevettabile perché in alcuni casi, se così fosse, basterebbe acquisire decine di brevetti per essere vincenti sul mercato, ma dipende da tanti fattori.

Noi abbiamo due ambiti su cui a questo punto, guardando in termini di prospettiva e dando anche una lettura positiva del nostro settore, ci dobbiamo soffermare. Il successo del contesto agricolo e della realtà agricola o agroindustriale dipende oggi necessariamente non soltanto dalle capacità soggettive dell'imprenditore ma anche dalle scelte pubbliche che vengono realizzate per il settore. Il discriminante, oggi, facendo riferimento alla presentazione storica che veniva fatta in apertura, è certamente il contesto in cui opera l'impresa, ed essendo l'impresa agricola, non delocalizzabile, essendo il suo fattore della produzione fortunatamente la terra, noi siamo strettamente dipendenti dal contesto.

Il contesto significa: politiche fiscali, politiche previdenziali, politiche rivolte alla riduzione dei costi in particolar modo dei mezzi tecnici. Ebbene, in questa direzione, le ultime indicazioni e le ultime proposte non vanno certamente a creare quel contesto utile a un'impresa, sia per arrivare alla dimensione competitiva sia per arrivare a un contenimento degli oneri che gravano sull'impresa. Primo tra tutti è anche l'onere derivante da una totale assenza di semplificazione delle norme, anche comunitarie, applicate all'impresa. Questo fa riferimento a un dato: il termine semplificazione, verso il quale anche le politiche governative sono fortemente orientate, non ha per ora riguardato l'agricoltura, nonostante i tentativi di Testo Unico normativo. Questo perché le norme di derivazione europea hanno molte volte avuto, in ambito agricolo, in particolar modo sulla sicurezza sul lavoro e sulla sicurezza di origine alimentare, applicazioni distorte da parte delle Regioni.

Tutti i dati in possesso di chi monitorizza l'andamento legislativo, registrano purtroppo, dalla nascita delle regioni, che la maggior proliferazione nor-

mativa riguardante l'agricoltura l'hanno fatta proprio le regioni e tutto questo ha determinato all'interno del nostro contesto, situazioni disomogenee, in cui imprese agricole operanti in regioni diverse si sono trovate ad applicare norme profondamente diverse pur essendo afferenti alla medesima filiera produttiva. L'esempio più eclatante è costituito proprio dai reflui zootecnici e dal loro trattamento, dove in alcuni casi si parla di ammendanti nella trasformazione, in altri si parla di rifiuti pericolosi; per cui la stessa impresa zootecnica che operi in una regione o in un'altra viene trattata distintamente a seconda che gli orientamenti della regione siano di tipo A o di tipo B. Allora il contesto normativo e le scelte pubbliche sono significativamente rilevanti per le modalità con cui viene organizzata un'impresa agricola che oggi necessariamente non può che orientare maggiormente il suo tempo non soltanto alla vocazione produttiva, laddove essa sia ancora possibile ma a una vocazione che sia fatta di un patrimonio di conoscenze non soltanto agronomiche e di mercato ma che richiedano purtroppo sempre di più una profonda preparazione burocratica e amministrativa. Perché uno dei maggiori rischi a cui è esposto oggi l'imprenditore agricolo non è il mercato ma è la burocrazia. Rischio che diventa in alcuni casi civile e in altri casi penale. È quindi un rischio che sta diventando anche assolutamente demotivante degli investimenti agricoli in questo paese.

Ebbene, in alcuni casi non bisogna portare mai esperienze personali ma, vedete, il tema dell'acqua è un tema di grande attualità. Io faccio l'imprenditore agricolo, ho chiesto di fare un lago di 10 ettari nel 2005, siamo nel 2012 e la Conferenza dei servizi del mio comune si terrà solo il 3 dicembre. Questo per dire che se mi fosse servita quell'acqua, in questi nove anni forse, sarebbe stato particolarmente difficile utilizzarla. E dico anche, come le recenti alluvioni hanno dimostrato, che forse avere dei bacini di contenimento in zona esondabile sarebbe utile.

Ebbene, tutto questo da cosa è derivato, dalle competenze. Dalle competenze demandate in particolar modo sul tema agricolo a una proliferazione di enti che purtroppo sono assolutamente fuori controllo. Quindi, il primo cammino che deve essere percorso per dare prospettive alla nostra agricoltura è la consapevolezza che il ruolo strategico produttivo, che giustamente ricordavano gli Accademici che mi hanno preceduto, è oggi direttamente proporzionale alla capacità di una impresa di poter reggere la sua sfida produttiva laddove il contesto burocratico e amministrativo ne consenta l'esercizio. Perché l'esercizio dell'attività produttiva oggi è strettamente vincolato da 110 giornate all'anno che l'imprenditore dedica alle carte piuttosto che al mercato. Queste sono tempistiche che purtroppo devono essere tenute ben presente dai legislatori e dagli amministratori. E arrivo anche alle politiche, perché se non si

interverrà su questo non ci sarà sfida competitiva di mercato, tenuto conto di consumi alimentari mondiali che aumentano e di dinamiche produttive che invece calano, come nel nostro contesto, ma ci sarà una competizione non leale tra paesi che hanno realizzato quel contesto produttivo per le imprese (soprattutto in Europa) e paesi invece che non si sono resi conto che nell'arco di 10 anni siamo scesi ai nostri 12,8 milioni di ettari di *Sau*, di superficie agricola utilizzata.

Su questo mi voglio soffermare qualche minuto dicendo anche che la disponibilità di terra italiana è una disponibilità che pone anche qui la necessità politica di dare rilevanza strategica a questo settore.

L'ho già detto in questa sede ma lo ripeto, tenuto conto del dibattito della sessione di questa sera. Sono dell'avviso che il valore produttivo della nostra agricoltura debba essere non una scelta economica ma una scelta politica che questo paese deve fare e soprattutto nel momento in cui ci si appresta, per ridurre il debito pubblico, a collocare sul mercato circa 300.000 ettari di terra demaniale. Così come ci si appresta in molte occasioni purtroppo, laddove nostre aziende agricole sono finite in incaglio nel sistema bancario italiano, perché non è più in grado di remunerare i capitali investiti con mutui significativi di carattere fondiario, magari a collocare sul mercato dei beni fondiari di origine privata. Ebbene che cosa accade, accade che in questo grande processo di collocamento probabilmente l'impresa agricola, gli imprenditori agricoli e forse anche il mondo finanziario non avrà le dimensioni per affrontare in modo attivo la grande sfida dall'acquisizione del bene fondiario, lasciando questo patrimonio in mani straniere.

È un rischio reale, è un rischio che l'Italia non può correre, è un rischio che va assolutamente evitato laddove la cessione di una filiera industriale, di un capannone, anche di un immobile dedicato a residenti ha certamente un valore. Vendere la terra coltivata, a mio avviso, significa invece perdere un potenziale produttivo certo, perché molte volte questi acquirenti non hanno obiettivi agricoli ma hanno interessi anche rivolti al nostro paesaggio ma non produttivi. E quindi questo riguarda anche grandi realtà agricole e ho notizia pubblica che la Banca d'Italia ha messo in vendita le Bonifiche ferraresi, 5.500 ettari di terre meravigliose irrigue del ferrarese, dell'aretino, una delle aziende agricole più belle d'Italia il cui capitale sociale è per il 62% di Banca di Italia che verrà collocato sul mercato nei prossimi mesi con un advisor ormai individuato. Ebbene chi comprerà il 62% delle Bonifiche ferraresi e quindi una delle più belle aziende agricole di questo paese? Io credo che lo sforzo delle realtà istituzionali non debba essere quello di indirizzare il mercato ma di creare le condizioni perché questa terra rimanga in mani italiane sì.

Quindi non è autarchia, non è mercato protetto, ma è guardare a quelle prospettive a cui il nostro titolo faceva menzione, perché dare prospettive all'agricoltura significa anche preservare aziende di dimensioni tali da essere poi un grande *pivot* per tutta la filiera agricola nazionale. Quando si coltivano 600 ettari irrigui di riso, certamente si è un *player* di rilevanza nazionale. Le Bonifiche ferraresi sono un *player*, così come lo sono le grandi imprese che fanno agricoltura. E quindi guardando in questa direzione e andando a concludere ritengo che ci siano tante iniziative e scelte che devono essere realizzate.

L'Accademia ha realizzato dalla sua nascita e in questi anni che io ho vissuto al fianco del professor Scaramuzzi, tante iniziative per dare valore economico ma soprattutto attenzione politica a un settore come quello agricolo. Io credo che in questa settimana in cui l'Europa ha scelto, o, meglio, sta decidendo, di tagliare di 113 miliardi il budget agricolo per il periodo 2015-2020, ci sia una accezione chiara della disattenzione al valore produttivo di questo settore. Perché questa proposta viene dal presidente del Consiglio europeo, non viene dall'uomo della strada, il quale lasciatemi dire candidamente propone meno 113 miliardi di euro al settore agricolo europeo, parlando di un'agricoltura *green*, cioè del *greening*, in cui ancora una volta si parla di diminuire del 7% le superfici coltivate europee. Parliamo solo di diminuire le superfici coltivate e la produzione. Ecco, come si limita questo orientamento e questa scelta? Si limita con la consapevolezza strategica del settore, si limita con una attività politica in Europa molto forte ma anche con una consapevolezza dei governi. E su questo chiudo. Vedete, quando per tanti anni noi abbiamo visto dei Presidenti del Consiglio francesi inaugurare le fiere agricole o li abbiamo visti anche nelle grandi battaglie che hanno difeso la Francia in tante occasioni, da agricoltori ci siamo sentiti molte volte sottorappresentati e tante volte anche avviliti. Io credo che questo sia però un esempio buono da continuare a ricordare, perché la difesa corporativa dell'agricoltura è forse antistorica, ma dare una strategia politica a un settore come questo in una agenda economica significa esserne consapevoli del valore economico produttivo e sociale che il settore oggi rappresenta. E questo valore oggi risiede indiscutibilmente nelle decisioni europee oltre che in quelle nazionali. Quello è l'ambito in cui anche l'Accademia si fa sentire più volte con i suoi accademici e con i suoi rappresentanti, ma io credo che in questa dinamica quando noi parliamo di mercato, di prospettive e di scelte che l'agricoltura dovrà andare a fare nei prossimi anni, non possiamo mai dimenticare che aver dismesso decine e migliaia di ettari in Italia in questi ultimi 40 anni ha significato anche rendere oggi il nostro paese per il 50%, tolto il vino e l'ortofrutta, dipendente dall'estero. Perché quando

dismettiamo quelle filiere non le riapriamo più. Prima parlavo dello zucchero, ma questo è valso anche per il tabacco ed è valso anche in buona parte per una fetta del latte, che ancora oggi regge in regioni forti della zootecnia, ma che in molte altre regioni non regge più. Quindi, la centralità del nostro settore deriva da una consapevolezza istituzionale e politica che affianchi la capacità imprenditoriale. I giovani ci hanno dimostrato, laddove si sono interessati di agricoltura, che sono stati capaci di portare più tecnologia, più innovazione e aziende più produttive. Ma per riportare i giovani in agricoltura dobbiamo garantire, in termini di opportunità, una attività economica redditizia. Se così non sarà, non si potrà chiedere ai giovani di continuare a immaginarsi agricoltori. E quindi della libertà di cui parlava il presidente Einaudi, io credo ci sia una forte consapevolezza, ma da agricoltore vi dico che questa lotta per la libertà dobbiamo continuare a farla. Certo è che oggi l'agricoltore quando svolge la sua attività il senso della libertà l'ha smarrito in modo profondo.

LUIGI RUSSO*

Aspetti di Diritto Agrario

I. INTRODUZIONE

La Giornata di studio organizzata dall'Accademia dei Georgofili si segnala per la sua tempestività in relazione all'argomento trattato: dopo un lungo periodo di silenzio, infatti, nell'anno 2012 sono stati adottati alcuni provvedimenti normativi destinati ad avere non poca incidenza sulla proprietà fondiaria. Peraltro, nel corrente anno, tanto a livello nazionale quanto a livello europeo, sono state altresì presentate proposte di futuri atti legislativi, aventi anch'esse rilevanza – seppur secondo angolature diverse – per la proprietà terriera, e destinate a incidere (o che, se approvate, incideranno) anche sui valori fondiari.

Con riferimento alla normativa vigente, devono ricordarsi gli articoli 65 e 66 del decreto legge n. 1 del 2012, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, con i quali il legislatore ha rispettivamente eliminato i previgenti incentivi collegati alla cessione di energia elettrica ottenuta da pannelli fotovoltaici installati su terreni agricoli e disciplinato la dismissione definitiva o temporanea (affitto) dei terreni agricoli pubblici.

Quanto alla normativa in divenire si segnalano, invece, il d.d.l. sul c.d. «consumo» di suolo agricolo, presentato dal governo nel mese di settembre 2012 e, quanto al diritto dell'UE, la proposta della Commissione volta a modificare la direttiva 2009/28 in tema di incentivi alla produzione di energia da fonti rinnovabili: la quale, tra l'altro, prevede di dimezzare la quota dal 10% al 5% dei biocarburanti per trasporti ottenuti da prodotti agricoli a uso alimentare. Anche se apparentemente quest'ultima proposta non sembra concernere aspetti collegati alla proprietà terriera, in realtà, la cristallizzazione della quota

* *Università di Ferrara*

ai livelli attuali dei biocarburanti ottenuti con materie prime a uso alimentare non potrà non avere effetti anche sull'attività agricola e quindi, indirettamente, sulla proprietà fondiaria; basti pensare all'influenza che la destinazione energetica della produzione agricola ha sui costi locativi dei terreni dedicati a tali colture.

Sebbene la proprietà fondiaria costituisca un sottile filo conduttore che accomuna le norme già in essere e quelle proposte, i motivi o gli obiettivi sottesi ai diversi interventi sono non sempre coincidenti: in particolare, quanto alla vendita e all'affitto dei terreni agricoli pubblici, alla base della previsione normativa si rinviengono chiare motivazioni di carattere finanziario, unitamente alla presa d'atto della non essenzialità della permanenza di tali beni nel patrimonio indisponibile dello Stato; tuttavia, seppure in via secondaria, possono dirsi sussistenti anche finalità strettamente agricole, presupponendo la dismissione (o la concessione in affitto) dei terreni che questi, una volta privatizzati (o concessi in godimento temporaneo a un privato) diverranno meglio utilizzati e maggiormente produttivi, favorendo così il perseguimento di una maggiore produzione agricola nazionale. Quanto al disegno di legge sul consumo del suolo, anch'esso può ascriversi al perseguimento di duplici finalità: per anticipare quanto si dirà in seguito, accanto a obiettivi di carattere ambientale sussistono anche dei riflessi di natura più strettamente agraria, posto che la progressiva diminuzione dei terreni coltivabili produce effetti sensibili anche sull'approvvigionamento alimentare, così che il «freno» alla perdita di terreni coltivabili – che la proposta di legge vorrebbe introdurre – rappresenta anche un argine a una pericolosa riduzione, sotto il profilo della *security* alimentare, della produzione agroalimentare.

Una duplice valenza, ambientale e agricola, si rinviene anche nella decisione di porre termine all'erogazione degli incentivi collegati alla produzione di energia elettrica ottenuta mediante pannelli fotovoltaici collocati su terreni agricoli: se da un lato, infatti, la presenza dei pannelli – soprattutto in alcune regioni – stava espandendosi a macchia d'olio, a causa dei forti incentivi connessi con tale forma di energia, con conseguenze oggettivamente negative sull'ambiente e sul paesaggio, dall'altro la soppressione degli incentivi comporterà inevitabilmente un blocco nell'installazione di nuovi pannelli, salvaguardando così i terreni agricoli da ulteriori riduzioni, dal momento che la presenza degli impianti è sostanzialmente incompatibile con l'attività produttiva agricola.

Per venire, infine, al diritto europeo, la ricordata proposta di riduzione dei biocarburanti di origine agricola è dovuta anch'essa a motivi principalmente ambientali, ma non le sono estranei profili sicuramente anche agricoli (e se-

gnatamente di *security* alimentare), posto che, se la proposta verrà adottata dal legislatore dell'Unione, una parte non indifferente della produzione agricola europea potrà essere reimmessa nei canali della distribuzione alimentare.

Prima di entrare nel merito dei singoli provvedimenti, cui sono destinati i paragrafi che seguono, occorre preliminarmente evidenziarsi – quanto agli interventi normativi di diritto interno – che, ogni qualvolta il legislatore nazionale intervenga su materie destinate a incidere sulla proprietà fondiaria, è necessario verificare la compatibilità delle norme adottate con l'assetto costituzionale in tema di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni: l'attuale formulazione dell'art. 117 Cost. prevede, infatti, l'attribuzione di tali competenze in maniera assolutamente eterogenea, come dimostra il fatto che l'ordinamento civile (ovvero, la disciplina dei rapporti interprivati), la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi risultano di competenza esclusivamente statale, mentre la materia «governo del territorio» (ossia, la vecchia urbanistica) è, invece, di competenza concorrente di Stato e Regioni, e la materia agricoltura e foreste è di competenza esclusivamente regionale.

Non è quindi facile muoversi in siffatto contesto, tanto che le discipline di volta in volta adottate rischiano spesso di essere sottoposte a giudizio di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, a seguito di censure di incostituzionalità per pretesa violazione del riparto costituzionale di competenze legislative.

2. LA VENDITA E L'AFFITTO DI TERRENI PUBBLICI: I PRODROMI

A dire il vero, la vicenda relativa alla dismissione della proprietà o del godimento delle proprietà terriere pubbliche ha inizio alcuni anni fa.

Il primo provvedimento *lato sensu* dismissorio concerneva il solo affitto di terreni pubblici e, dunque, una dismissione soltanto temporanea, e venne motivato quale strumento finalizzato al «ricambio generazionale» e allo «sviluppo dell'imprenditoria agricola giovanile». Esso fu disciplinato dall'art. 4-*quinquies* del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, aggiunto in sede di conversione dalla legge 3 agosto 2009, n. 102: in estrema sintesi, la disposizione attribuiva all'Agenzia del Demanio – d'intesa con il Mipaaf – il compito di provvedere alla individuazione dei terreni di proprietà statale aventi destinazione agricola e non utilizzabili per altri fini istituzionali e, in quanto non occupati, suscettibili di poter essere affittati; l'individuazione dei terreni eligibili ne comportava *ex lege* il trasferimento al patrimonio disponibile dello Stato. Eseguita l'individuazione dei terreni idonei, si prevedeva la successiva concessione in

affitto degli stessi a cura dell'Agenzia del demanio in favore esclusivamente di giovani imprenditori agricoli. Per questi ultimi la legge disponeva una serie di agevolazioni o di benefici: in particolare, si disponeva l'applicazione delle agevolazioni *ex art. 5-bis*, commi 2 e 3, d. lgs. n. 228/01¹, e la possibilità di accesso per gli assegnatari ai benefici di cui al Capo III, Titolo I, d. lgs. 185/2000². Si prevedeva, inoltre, che anche gli enti pubblici statali e le Regioni avrebbero potuto concedere in affitto, con le modalità delineate nell'articolo, i terreni in loro proprietà aventi destinazione agricola. Il comma 7 stabiliva, infine, che il Mipaaf predisponesse annualmente una relazione sull'attuazione della norma, che contenesse altresì indicazioni circa la sua possibile estensione all'ipotesi della vendita dei terreni interessati, indicando le modalità per l'esercizio del diritto di prelazione sui beni affittati. Già nel provvedimento del 2009 vi era dunque, *in nuce*, l'idea di poter in un secondo momento osare maggiormente, dando vita a un programma di cessione non solo temporanea ma definitiva del patrimonio fondiario pubblico ritenuto privo di interesse istituzionale, al fine, evidentemente, di incrementare le entrate per la riduzione del debito pubblico.

Il ricordato provvedimento presentava alcune criticità: non si specificava quale fosse la durata degli stipulandi contratti di affitto, né quale fosse il canone dovuto o, quanto meno, il meccanismo per la sua determinazione. Inoltre, non erano previsti criteri per l'individuazione degli affittuari; la norma rinviava genericamente a un successivo decreto da adottarsi dal Mipaaf di concerto col Ministro dell'economia e finanze in cui avrebbero dovuto essere

¹ L'art. 5-bis, d. lgs. n. 228/01 è stato introdotto dall'art. 7, d. lgs. n. 99 del 2004, e contiene la disciplina del compendio unico. Il comma 2 stabilisce l'applicazione dei commi 1 e 2 del distinto art. 5-bis della legge n. 97 del 1994 (legge sulla montagna) al trasferimento a qualsiasi titolo di terreni agricoli a coloro che si impegnino a costituire un compendio unico e a coltivarlo o a condurlo in qualità di coltivatore diretto o di i.a.t.p. per un periodo di almeno 10 anni dal trasferimento. Il 3° comma si occupa, in realtà, del maso chiuso, disponendo anche per i trasferimenti del maso. A loro volta, i commi 1 e 2 dell'art. 5-bis della legge n. 97 del 1994 (norma che si occupa del compendio unico nelle zone montane), quanto alle agevolazioni statuiscono, il comma 1 l'esenzione dall'imposta di registro, catastale, ipotecaria, di bollo e di ogni altro genere per i trasferimenti a qualsiasi titolo di terreni agricoli a coltivatori diretti e a i.a.t.p. che si impegnino a costituire un compendio unico e a condurlo o a coltivarlo per un periodo di almeno dieci anni dal trasferimento; il comma 2 prevede che in caso di violazione dei suddetti obblighi siano dovute, oltre che le imposte non pagate e agli interessi, maggiori imposte pari al 50% di quelle dovute.

² Recante «Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in attuazione dell'art. 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144»; il Capo III del Titolo I (Incentivi in favore dell'autoimprenditorialità) reca «Misure in favore della nuova imprenditorialità in agricoltura», e si compone degli artt. 9 e 10 i quali prevedono la possibilità, per i giovani imprenditori agricoli, di beneficiare di contributi a fondo perduto, assistenza tecnica o attività di formazione.

indicati gli “indirizzi” dell’operazione, tra cui si potrebbe ipotizzare anche la determinazione di criteri di scelta dei possibili beneficiari. Vero è, peraltro, che il nostro ordinamento già disciplinava la materia degli affitti di terreni pubblici, tanto del patrimonio disponibile (art. 22, legge 11/71) quanto demaniali o del patrimonio indisponibile (art. 6, d. lgs. 228/01); come si è detto, nel caso di specie l’individuazione dei terreni concedibili in affitto ne avrebbe comportato il trasferimento al patrimonio disponibile, così che la precedente disposizione cui fare riferimento è rappresentata dall’art. 22 della legge n. 11 del 1971. Pur in assenza di una qualsivoglia forma di coordinamento con quest’ultima disposizione, deve ritenersi che la disciplina del 2009 dovesse giocoforza integrarsi con la precedente: l’art. 22, in particolare, dispone l’applicazione della legge n. 567 del 1962 e della legge n. 11 del 1971 alle concessioni di terreni di Stato, province, comuni e altri enti. In tal modo, la mancata indicazione della durata nell’art. 4-*quinqies* della legge n. 102 del 2009 può essere integrata con l’applicazione della durata minima quindicennale prevista dalle ricordate leggi sui contratti di affitto di fondi rustici; il richiamo alla normativa sui contratti di affitto privati, e segnatamente delle disposizioni della legge n. 567 del 1962, potrebbe supplire anche alla carenza di meccanismi per la determinazione del canone di cui soffriva l’art. 4-*quinqies*, anche se, al fine di evitare incertezze interpretative, il legislatore avrebbe senz’altro potuto inserire qualche espressa indicazione nella disposizione del 2009; l’art. 22, legge n. 11 del 1971 stabilisce, altresì, per l’individuazione degli affittuari gli strumenti della licitazione privata o della trattativa privata in alternativa all’asta pubblica, attribuendo, in caso di pluralità di richieste, una preferenza ai coltivatori insediati su fondi contigui al terreno oggetto di concessione. Nel silenzio dell’art. 4-*quinqies* era legittimo il dubbio se potesse considerarsi integrato con tali disposizioni; di tutte queste problematiche si parla, tuttavia, al passato, dal momento che, come si vedrà tra breve, la vita dell’art. 4-*quinqies* è risultata assai breve, essendo stato abrogato dopo poco tempo.

Con l’art. 7, legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), modificato dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, è stata aggiuntivamente prevista la possibilità di vendita dei terreni pubblici: al riguardo, e sempre in estrema sintesi, la norma rinviava a uno o più decreti del Mipaaf d’intesa con il Ministero dell’economia e delle finanze per l’individuazione dei terreni “a vocazione agricola e agricoli” non utilizzabili per altri fini istituzionali di proprietà di Stato o di altri enti pubblici nazionali, non ricompresi negli elenchi ex d. lgs. 85/2010 (relativo al c.d. federalismo demaniale), da alienare a cura dell’Agenzia del demanio (con trattativa privata per le vendite con un corrispettivo fino a €

400.000, e con asta pubblica per valori pari o superiori). Creando una evidente disomogeneità, l'intervento del 2011 attribuiva i compiti di individuazione dei terreni alienabili ai due Ministeri e non, invece, all'Agenzia del demanio, la quale, tuttavia, aveva tali attribuzioni ai fini di quanto previsto dall'art. 4-*quinqüies* della legge n. 102 del 2009. Identico era l'effetto dell'individuazione dei beni cedibili, i quali, infatti, venivano a seguito di ciò a far parte del patrimonio disponibile dello Stato. I prezzi di vendita dovevano essere determinati sulla base del VAM (valore agricolo medio) di cui al DPR 327/2001. Al fine di favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità agricola giovanile si era previsto un diritto di prelazione in favore dei giovani imprenditori agricoli così come definiti *ex d. lgs. 185/2000*. La disposizione prevedeva che se il valore dei terreni venduti, a seguito di cambi di destinazione urbanistica, fosse aumentato nei cinque anni successivi alla vendita, si sarebbe riconosciuta allo Stato una quota pari al 75% del maggior valore rispetto al prezzo di vendita, rinviandosi, in ogni caso, per la definizione delle modalità applicative, a un apposito D.M. da adottarsi d'intesa tra Mipaaf e Ministero dell'economia. Se i terreni oggetto di cessione fossero rientrati in aree protette di cui alla legge n. 394 del 1991, occorreva, poi, il previo assenso alla vendita dell'ente gestore. La disposizione prevedeva, infine, che anche le Regioni, le Province e i Comuni, anche su richiesta degli interessati, avrebbero potuto vendere i propri terreni, conferendo a tal fine mandato irrevocabile all'Agenzia del demanio. Le risorse nette ricavate dalle vendite previste dall'art. 7 erano destinate alla riduzione del debito pubblico.

Anche per questa disposizione occorre parlare al passato, essendo stata abrogata dopo pochi mesi dalla sua entrata in vigore, a seguito delle innovazioni di cui si dirà nel successivo paragrafo.

3. (SEGUE): L'ART. 66, D.L. 24 GENNAIO 2012, N. 1, MODIFICATO DALLA LEGGE 24 MARZO 2012, N. 27 DI CONVERSIONE

Dopo circa due mesi, la disciplina sulla vendita dei terreni pubblici è stata integralmente riscritta e accorpata a quella sull'affitto, così che tanto l'art. 7 della legge 183/2011 quanto l'art. 4-*quinqüies* della legge n. 102 del 2009, sono stati espressamente abrogati dal comma 10 dell'art. 66 d.l. 1/2012, e sostituiti da quanto disposto, ora, da quest'ultima disposizione.

Tra le novità della nuova norma rispetto a quella precedente, si segnala in primo luogo il venir meno delle duplice, e non coordinata, disciplina dell'affitto e di quella della vendita, così che entrambe le fattispecie risultano contemplate nel medesimo testo normativo e meglio armonizzate tra loro.

Con riguardo alla dismissione e all'affitto dei terreni, mette conto rilevare come queste siano ora concepite come operazioni calendarizzate e non più episodiche: si dispone, infatti, che “entro il 30 giugno di ogni anno” un apposito decreto del Mipaaf, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provveda alla individuazione (oltre che a fornire le modalità applicative) dei terreni agricoli e di quelli a vocazione agricola, “anche sulla base dei dati forniti dall'Agenzia del demanio nonché su segnalazione dei soggetti interessati”, non utilizzabili per “altre” finalità istituzionali, di proprietà dello Stato (che non siano ricompresi tra quelli da trasferire agli enti locali ex d. lgs. 85/2010) o di altri enti pubblici nazionali, da locare o alienare a cura dell'Agenzia del demanio mediante procedura negoziata senza pubblicazione del bando (non più, dunque, tramite la “trattativa privata”) quando il corrispettivo è inferiore a € 100.000, ovvero, in caso di importi superiori, mediante asta pubblica. Ancora una volta si dispone che l'individuazione dei beni ne comporta il trasferimento al patrimonio disponibile.

Sono poi ribadite, a volte con qualche modificazione, alcune disposizioni già esistenti nella normativa abrogata: si tratta, in particolare, *a)* del prezzo di vendita, il quale dev'essere, come nella disciplina previgente, determinato sulla base del VAM; *b)* del diritto di prelazione in favore dei giovani imprenditori così come definiti dal d. lgs. 2000/185, e ciò tanto per gli affitti quanto per le vendite, al dichiarato fine di favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità agricola giovanile (cfr. il comma 3); *c)* dell'applicazione, ai contratti di vendita, delle agevolazioni di cui all'art. 5-*bis*, commi 2 e 3, d. lgs. 228/01³, mentre per i contratti di affitto sono dichiarate applicabili le agevolazioni di cui all'art. 14, comma 3, legge 15 dicembre 1998, n. 441 (a sua volta sostituito dal comma 4-*ter* dello stesso art. 66: in esso si prevede la sospensione della rivalutazione dei redditi dominicali e agrari durante i rapporti di affitto di durata non inferiore a 5 anni) nonché, ancora una volta, le agevolazioni di cui all'art. 5-*bis*, commi 2 e 3, d. lgs. 228/01⁴; *d)* della possibilità di accesso ai benefici di cui al capo III, titolo I, d. lgs. 185/2000 per i giovani imprenditori che acquistino terreni pubblici; della necessità del previo assenso alla

³ Come si è già osservato, a sua volta esso rinvia all'art. 5-*bis*, commi 1 e 2, legge n. 97/94, il quale al comma 1 dispone l'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro, ipotecaria, catastale, di bollo e di ogni altro genere, e al comma 2 prevede una sanzione pari al 50% delle imposte dovute, oltre al recupero di quelle non pagate e dei relativi interessi, in caso di violazione degli obblighi indicati nel comma 1, e cioè l'obbligo di conduzione decennale. Va, tuttavia, osservato che nel caso dell'art. 65 non è previsto alcun obbligo di coltivazione per almeno 10 anni a carico dell'acquirente.

⁴ Pur essendo state previste, tali agevolazioni, in relazione a operazioni comportanti l'acquisizione della proprietà.

vendita o all'affitto dell'ente gestore qualora i terreni interessati ricadano in aree protette di cui alla legge n. 394 del 1991; *e*) della possibilità per Regioni, Province, Comuni di vendere o affittare i propri terreni agricoli e a vocazione agricola per i fini e con le modalità del comma 1, potendo all'uopo conferire mandato irrevocabile all'Agenzia del demanio per la vendita o per la cessione in locazione⁵; la disposizione, peraltro, impone a tali Enti di dover destinare una quota superiore al 50% dei beni oggetto di dismissione temporanea o definitiva a giovani infra quarantenni; *f*) della previsione secondo cui le risorse nette ricavate dalle vendite sono destinate alla riduzione del debito pubblico, con la precisazione che gli enti territoriali eventualmente coinvolti saranno tenuti a destinarle alla riduzione dei propri debiti o, in assenza di debiti (ovvero per la parte eccedente), al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Con disposizione innovativa rispetto alla normativa precedente si dispone, invece, che ai terreni affittati o venduti non può attribuirsi una destinazione urbanistica diversa da quella agricola prima del decorso di venti anni dalla trascrizione dei relativi contratti nei registri immobiliari.

Dopo questa pur rapida scorsa al contenuto della nuova disposizione normativa, è possibile operare un primo raffronto tra quest'ultima e le disposizioni previgenti in tema di affitti e vendite di terreni agricoli pubblici. Come si è già anticipato, la novità più rilevante è l'introduzione di una periodicità delle operazioni di dismissione (temporanee e definitive), le quali perdono il loro originario carattere episodico. La disciplina relativa alle vendite e agli affitti si ritrova, ora, in un unico testo normativo, con evidenti semplificazioni dell'attività degli operatori. È stata, inoltre, sensibilmente diminuita la soglia per le vendite non procedimentalizzate (da 400.000 a 100.000 euro)⁶; il prezzo viene sempre determinato in base al VAM ma è stata inserita la previsione del divieto del cambio di destinazione per venti anni, al fine di evitare indebiti arricchimenti dei soggetti acquirenti; rimane la prelazione in favore dei giovani agricoltori, così come resta la previsione secondo cui le vendite e la concessione in affitto possono riguardare non solo i beni statali o di enti pubblici nazionali, ma anche quelli degli enti territoriali.

⁵ A sua volta l'Agenzia rimette agli enti territoriali i proventi derivanti dalla vendita, al netto dei costi sostenuti e documentati: così l'ultima parte del comma 7.

⁶ In particolare, l'art. 66 consente il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando per i contratti fino a 100.000 euro: nel codice degli appalti pubblici (d. lgs. 163/2006) tale procedura è eccezionale e si giustifica solo in casi tassativamente indicati, ed è inoltre sempre facoltativa, fermi restando una serie di obblighi di motivazione in capo alla stazione appaltante. In difetto di diverse previsioni normative, pare prudente ritenere che la sua applicazione, in caso di dismissioni ex art. 66, debba ritenersi sempre facoltativa rispetto all'asta pubblica.

Restano, non di meno, alcune criticità con riguardo tanto alla impostazione generale della disposizione, quanto agli aspetti che specificamente concernono le discipline della vendita e dell'affitto.

Relativamente alla impostazione generale della norma, mette conto rilevare come in essa si faccia riferimento ai terreni «agricoli» e a quelli «a vocazione agricola» senza, tuttavia, offrire una definizione tanto dei primi quanto dei secondi: una definizione espressa non sarebbe stata inutile, per evitare dubbi di carattere interpretativo.

Con riferimento agli affitti, anche la nuova disposizione non specifica nulla in ordine al contenuto, alla conformazione e ai criteri di determinazione del canone dei contratti di affitto. La questione, a dire il vero, può in buona parte risolversi ricorrendo alla normativa vigente in tema di affitto di fondi di proprietà pubblica la quale, come si è già avuto modo di osservare, non è stata interessata dalle più recenti innovazioni legislative. Per i terreni del patrimonio disponibile deve ritenersi, invero, applicabile la disciplina legale in tema di affitto *ex art. 22, legge n. 11 del 1971*⁷. Com'è noto, tuttavia, la disciplina legale non comprende più la determinazione del canone, dopo l'intervento demolitorio della Corte costituzionale, così che rimane da capire in base a quali parametri determinare il canone dei rapporti di affitto che si verranno a instaurare in base alla normativa in esame.

Occorre, inoltre, stabilire in che modo applicare le soglie di valore (fissate con riferimento a future vendite) in caso di stipula di contratti di affitto, dal momento che da ciò dipende l'individuazione del meccanismo da adottare per poter individuare il soggetto affittuario; verosimilmente il valore, in caso di affitto, deve considerarsi quello risultante dalla sommatoria dei canoni di affitto relativi all'intero rapporto contrattuale.

Quanto ai contratti di vendita, può sorgere il dubbio se tra le agevolazioni spettanti agli acquirenti vi sia anche la riduzione degli onorari notarili, dal momento che in caso di vendita con procedura negoziata risulta necessitato il ricorso a un notaio. Al quesito sembra di potersi dare risposta affermativa, in considerazione del richiamo anche del comma 3 dell'art. 5-*bis*, d. lgs. 228/01.

Come si è anticipato, la disposizione attribuisce il diritto di prelazione nell'acquisto in favore dei giovani agricoltori come definiti dal d. lgs. 2000/185, recante «incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in

⁷ Per quelli demaniali e indisponibili dispone, invece, l'art. 6, d. lgs. n. 228/01 che, a sua volta, stabilisce l'applicabilità della disciplina ordinaria anche agli affitti di terreni demaniali e del patrimonio indisponibile, con la sola peculiarità in ordine alla durata, prevedendosi il diritto di recesso per finalità pubbliche, e ai miglioramenti, ammessi solo se non implicano la corresponsione di indennizzo a carico del proprietario.

attuazione dell'art. 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144». Stranamente, non è richiamata, al riguardo, né la legge 15 dicembre 1998, n. 441⁸, contenente “norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura”, il cui art. 1 fa riferimento ai giovani agricoltori come coloro che non hanno ancora compiuto quarant'anni, né all'art. 4-*bis* del d. lgs. n. 228/01, secondo cui «ai fini dell'applicazione della normativa statale, è considerato giovane imprenditore agricolo l'imprenditore agricolo avente una età non superiore a 40 anni». Al contrario il beneficiario del diritto di prelazione è individuato con riguardo a un provvedimento, quale il d. lgs. n. 185 del 2000, che contiene una serie di contributi e incentivi in favore di imprese operanti nei settori delle forniture di beni o servizi alle imprese, nel settore dei servizi e in quello agricolo, oltre che alle cooperative sociali. Gli articoli 9 e 10 del d. lgs. n. 185 del 2000, in particolare, concernono le «misure in favore della nuova imprenditorialità in agricoltura»; l'art. 9, peraltro, ammette ai benefici previsti dalla disposizione tanto i giovani agricoltori persone fisiche, quanto⁹ le società i cui soci siano in prevalenza (in termini di valore delle partecipazione e in termini di composizione numerica), soggetti di età compresa tra 18 e 39 anni, e siano amministrate da un giovane agricoltore. Il richiamo – del tutto generico, oltre tutto – al d. lgs. n. 185 del 2010 potrebbe dunque far ritenere che beneficiari del diritto di prelazione in esame siano tanto i giovani agricoltori persone fisiche, quanto le società con le caratteristiche sopra indicate.

È, però, appena il caso di osservare come l'individuazione dei soggetti beneficiari del diritto di prelazione non dovrebbe porre dubbi di sorta all'interprete, così che sarebbe stato auspicabile una assai più chiara delineazione dei soggetti aventi diritto alla prelazione, in considerazione, a tacer d'altro, delle problematiche connesse con l'introduzione di un diritto di prelazione legale.

La disciplina di questa nuova fattispecie di prelazione legale è, inoltre, avvenuta senza alcuna forma di coordinamento con quella già vigente in tema di prelazione nell'acquisto in favore degli affittuari coltivatori diretti insediati sui fondi posti in vendita e dei proprietari confinanti coltivatori diretti, così che occorre risolvere ermeneuticamente una serie di problematiche di non poco momento: in primo luogo, ad es., risulta necessario accertare se il diritto di prelazione in favore dei giovani agricoltori si sostituisca ai diritti di prelazione già previsti dalla legislazione vigente o, semplicemente, si aggiunga

⁸ Che peraltro è stata richiamata dalla norma in esame, seppur ad altri fini.

⁹ Cfr. il comma 2-*bis* dell'art. 9, d. lgs. n. 185 del 2000, introdotto dall'art. 2, comma 2-*quater*, lett. c), del d.l. 23 ottobre 2008, n. 162.

a essi; secondariamente, se si ritiene che il nuovo diritto si sommi a quelli già esistenti, occorre capire quale sia l'ordine di preferenza tra i beneficiari in caso di plurimo esercizio di diritti; non è dato, infine, di comprendere se il nuovo diritto di prelazione sia attribuito tanto al giovane affittuario quanto al giovane confinante, ovvero ancora se sia sufficiente il possesso della qualifica di giovane imprenditore, indipendentemente dall'esistenza di un rapporto di affitto o di una vicinanza tra fondi per attribuire tale diritto.

Un ulteriore profilo problematico è rappresentato dal prezzo di vendita, individuato dall'art. 66, d.l. n. 1 del 2012 nel valore agricolo medio di cui al DPR 327/2001 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità"). In effetti al VAM facevano riferimento i commi 2 e 3 dell'art. 40 del detto TU, al fine della determinazione dell'indennità di esproprio rispettivamente per i terreni non edificabili e non coltivati (comma 2)¹⁰, precisandosi che il VAM va accertato in base al tipo di coltura prevalente nella zona e al valore dei manufatti legittimamente realizzati; il comma 3 faceva invece riferimento al VAM ai fini dell'offerta *ex art.* 20, comma 1 o della determinazione dell'indennità provvisoria. Inoltre, il VAM era altresì richiamato nell'art. 41 del TU, il quale stabiliva la composizione della Commissione, istituita a livello provinciale, avente il compito di determinazione del VAM in relazione ai diversi tipi di coltura nell'ambito delle singole regioni agrarie. Tuttavia, la Corte cost., con sentenza n. 181 del 18 giugno 2011 ha dichiarato incostituzionali tanto il comma 2 quanto il comma 3 dell'art. 40 per violazione degli articoli 42, 3° co., e 117, 1° co., della Costituzione. Il riferimento al VAM contenuto nell'art. 66, d.l. 1/2012, adottato successivamente alla decisione del Giudice delle leggi e, dunque, nella piena consapevolezza della sua incostituzionalità al fine della liquidazione dell'indennità di esproprio può, dunque, a tutto concedere, ritenersi ancora tecnicamente possibile stante la persistente vigenza dell'art. 41: il quale, come detto, disciplina la composizione della Commissione chiamata a determinare il VAM dei terreni. Anche se, occorre osservare, il richiamo al valore agricolo medio va a detrimento degli interessi pubblici e a favore degli acquirenti, dal momento che il VAM risulta nella quasi totalità dei casi sostanzialmente inferiore al valore commerciale dei beni. Oltre tutto, come si è anticipato, la norma ha come primario obiettivo quello di trovare risorse per la riduzione del debito pubblico, così che il riferimento al VAM non pare in linea con

¹⁰ Per i terreni coltivati dispone, invece, il comma 1 dell'art. 40, il quale rinvia, per la determinazione dell'indennità di espropriazione, al valore agricolo, tenuto conto delle colture effettivamente praticate e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati.

l'obiettivo perseguito, rispondendo, se mai, a esigenze di semplificazione, evitando la necessità di una specifica stima per ogni singolo terreno posto in vendita. Peraltro, a differenza dell'abrogato comma 2 dell'art. 40 TU in materia di espropriazione, l'art. 66 richiama il VAM al fine della determinazione del prezzo per le vendite tanto dei terreni "a vocazione agricola" quanto di quelli "agricoli" (e cioè, sembra, coltivati).

Mette conto, infine, rilevare come dalla complessiva lettura della disposizione emerga la presenza di una doppia agevolazione in favore dei cessionari di terreni pubblici: e infatti, oltre al beneficio indiretto rappresentato dal richiamo del VAM anziché del valore effettivo dei terreni acquistati, deve considerarsi tale la previsione di non irrilevanti incentivi fiscali in favore dei soggetti acquirenti. Così che è legittimo domandarsi se la disciplina in esame regolamenti una vendita dei terreni pubblici ovvero una loro «svendita».

4. I RAPPORTI TRA L'ATTIVITÀ AGRICOLA E L'ENERGIA OTTENUTA DA FONTI RINNOVABILI

Le connessioni tra l'attività di produzione di energia da fonti rinnovabili e l'attività agricola sono molteplici: si pensi al ruolo dell'agricoltura come produttore delle materie prime per l'ottenimento di energia da biomasse, al punto che una parte non irrilevante della produzione agricola (non solo europea ma) mondiale viene destinata non al consumo umano ma alla produzione di energia, oppure all'utilizzo di terreni coltivabili come luogo privilegiato per l'installazione di pannelli fotovoltaici finalizzati alla produzione di energia.

Peraltro, i forti incentivi statali collegati alla produzione di energia «verde», a loro volta introdotti sulla scorta del quadro normativo comunitario volto al raggiungimento di determinate soglie minime per il 2020 (per l'Italia, il 17%), hanno provocato un sensibile incremento della produzione energetica nazionale fondata sulla trasformazione di biomasse e sull'energia solare, con conseguenti non irrilevanti turbamenti del mercato fondiario: basti pensare alla necessità, per gli operatori di impianti a biomasse, di avere la disponibilità di una superficie agricola adeguata, ovvero in grado di poter fornire la materia prima necessaria per il funzionamento dell'impianto; tale circostanza induce a veri e propri «rastrellamenti» di terreni da «asservire» all'impianto, dal momento che per raggiungere tale obiettivo i gestori degli impianti sono disponibili – potendo contare sui rilevanti aiuti pubblici – a corrispondere prezzi di acquisto o canoni di affitto sensibilmente maggiori rispetto a quelli che si potrebbero altrimenti formare.

Similmente è da dirsi per gli impianti fotovoltaici installati su terreni agricoli: anche in questo caso, gli elevati incentivi collegati alla produzione di energia solare inducono i gestori degli impianti a procurarsi terreni disponibili senza badare a spese, attraverso il ricorso all'acquisizione (usualmente) di diritti di proprietà superficiaria¹¹ o a locazioni commerciali a lungo termine, di solito con una durata non inferiore a 20-25 anni, ovvero pari alla durata dell'ammortamento dell'impianto, così sottraendo le relative superfici alla attività produttiva agricola.

In tema di collegamenti tra attività agricola e produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili non può non ricordarsi, inoltre, quanto disposto dalla legge finanziaria per il 2006 (segnatamente dal comma 423 dell'art. 1 legge 23 dicembre 2005, n. 266), secondo cui la produzione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche può considerarsi attività connessa a quella agricola se effettuata da un imprenditore agricolo; la norma è stata poi modificata dal d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, e poi sostituita dal comma 369 dell'art. 1, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) e infine modificata dal comma 178 dell'art. 1, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008): nella versione vigente si statuisce che la produzione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo (e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo) può essere considerata – a determinate condizioni – quale attività connessa a quella imprenditoriale agricola, così che l'agricoltore può anche farsi produttore di energia senza con ciò perdere la propria qualificazione giuridica.

In questo quadro, occorre ora dar conto dei recenti interventi normativi, ascrivibili tanto al legislatore italiano quanto a quello europeo, incidenti sul rapporto che lega l'agricoltura e la produzione di energia da fonti rinnovabili.

5. (SEGUE): L'ART. 65, D.L. N. 1 DEL 2012

Come accennato poc'anzi, l'erogazione dei forti incentivi pubblici per la produzione di energia da fonte fotovoltaica ha comportato, nel giro di pochi anni, una sempre più estesa installazione di pannelli anche in aree agricole. Questa repentina, e indiscriminata proliferazione di tali impianti ha indotto

¹¹ Il diritto di superficie, avendo natura di diritto reale, consente al gestore di costituire ipoteca sugli impianti, a garanzia del finanziamento ricevuto per l'installazione dell'impianto stesso.

il governo nazionale in un primo momento (a marzo 2011) a limitare la possibilità di usufruire degli incentivi e successivamente, a distanza di pochi mesi (gennaio 2012), ad adottare un provvedimento draconiano volto a escludere in radice, fatte salve alcune tassative eccezioni, la possibilità di usufruire di incentivi statali per l'energia prodotta utilizzando pannelli fotovoltaici ubicati in terreni agricoli. Il provvedimento del 2012 sembra primariamente da imputare a motivazioni di carattere paesaggistico – ambientale, posto che spesso gli impianti installati risultavano di ragguardevoli dimensioni e in grado, così, di alterare sensibilmente il paesaggio circostante; senza considerare le future problematiche connesse con la fine vita produttiva degli impianti, e collegate, dunque, con la necessaria bonifica dei terreni dalle strutture impiantistiche al termine del periodo di uso. Non può, però, escludersi la sussistenza di motivazioni di carattere più strettamente agricole, posto che la proliferazione degli impianti comporta inevitabilmente la sottrazione dei terreni su cui i primi sono installati all'attività produttiva agricola. E infatti, con la sola eccezione di alcuni impianti di carattere fortemente innovativo, che sembrano consentire il contestuale concorso dell'attività agricola, trattandosi di pannelli posti a un'altezza di ca. 4-5 metri dal suolo e orientabili in modo da consentire il passaggio della luce solare o della pioggia, essi impediscono lo svolgimento dell'attività per un periodo di tempo estremamente lungo, di norma non inferiore a 20-25 anni. Tale peculiare forma di *set aside* non può non avere incidenza sul fabbisogno agroalimentare, soprattutto in un momento come quello attuale, caratterizzato da una forte espansione della domanda mondiale di prodotti agricoli a fronte di una sempre maggiore riduzione delle superfici coltivate e della sempre più ridotta capacità delle innovazioni tecnologiche di proseguire quella che sembrava, fino a poco tempo fa, una inarrestabile crescita della produttività agricola.

Venendo alle disposizioni normative sul punto, già l'art. 10, comma 4, d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (provvedimento di attuazione in Italia della dir. CE 2009/28¹²), come detto, aveva introdotto dei limiti al godimento degli incentivi statali per impianti fotovoltaici collocati a terra in aree agricole¹³. Tale comma è

¹² Del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

¹³ Stabilendosi, in particolare, che l'accesso agli incentivi statali doveva ritenersi consentito a condizione che, in aggiunta ai requisiti già previsti, a) la potenza nominale dell'impianto non superasse 1 MW e nel caso di terreni appartenenti al medesimo proprietario, gli impianti siano collocati a una distanza non inferiore a 2 chilometri; b) non fosse destinato agli impianti una superficie maggiore del 10% del terreno agricolo nella disponibilità del proponente. I requisiti *sub* a) e b) non operavano se il terreno risultava abbandonato da almeno cinque anni.

stato poi repentinamente abrogato dall'art. 65, d.l. n. 1/2012¹⁴, che più drasticamente ha stabilito che per tali impianti non è più consentito, salve alcune eccezioni, l'accesso agli incentivi statali di cui al d. lgs. 28/2011. Le eccezioni sono rappresentate dagli impianti già realizzati o da realizzare su aree appartenenti al demanio militare, e dagli impianti che avevano già conseguito l'autorizzazione alla data di entrata in vigore della legge di conversione (legge 24 marzo 2012, n. 27), purché l'impianto sia entrato in funzione entro 180 giorni da tale data.

Mette conto rimarcare che l'art. 65 non ha vietato l'installazione di pannelli fotovoltaici a terra in area agricole, ma ha escluso che tali impianti possano usufruire degli incentivi statali; poiché, tuttavia, la fruizione degli incentivi risulta, nella quasi totalità dei casi, essenziale per la remuneratività dell'investimento, sembra scontato che la soppressione degli incentivi comporterà una pressoché totale inibizione alla costruzione e alla installazione di nuovi pannelli fotovoltaici su terreni agricoli. A seguito dell'entrata in vigore di tale disposizione, in aree agricole, qualificate tali secondo la normativa urbanistica, residua, così, in sostanza, esclusivamente la possibilità di realizzare impianti per la produzione di energia ottenuta da biomasse.

6. (SEGUE): LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE DI MODIFICA DELLE DIRETTIVE CE 1998/70 E 2009/28

Quanto al secondo profilo, occorre considerare la recente proposta di direttiva della Commissione del 17 ottobre 2012, COM (2012) 595 def., che si propone di modificare le direttive 1998/70/CE sulla qualità della benzina e del combustibile diesel, e 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili¹⁵. Quest'ultima, com'è noto, stabilisce obiettivi nazionali obbligatori per gli Stati membri in ordine al raggiungimento di determinate quote di energia ottenuta da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia nonché quote di energia da fonti rinnovabili nei trasporti. A loro volta gli obiettivi nazionali risultano coerenti con quello generale, secondo cui nel 2020 almeno il 20% dell'energia consumata nella Comunità dovrà

¹⁴ Fatta salva la persistente vigenza prevista per quegli impianti ai quali, giusta il disposto del comma 2, non si applica il divieto di incentivi: cfr. l'art. 65, 4° co., d.l. n. 1 del 2012.

¹⁵ Sulla scorta di quanto previsto rispettivamente negli artt. 19, par. 6, dir. 2009/28 e 7d(6) dir. 2009/30, che prevedevano la stesura di una Relazione da parte della Commissione entro il 31 dicembre 2010 (v. COM 2010, 811), cui avrebbe potuto far seguito una proposta di modifica dei testi normativi.

provenire da fonti rinnovabili (art. 3, par. 1, dir. 2009/28¹⁶); inoltre, ogni Stato membro è tenuto a far sì che la propria quota di energia da fonti rinnovabili in tutte le forme di trasporto nel 2020 sia almeno pari al 10% del consumo finale di energia nel settore dei trasporti (art. 3, par. 4). Orbene, su questo quadro normativo interviene la proposta in oggetto, la quale intende sostanzialmente, per quanto qui più interessa, cristallizzare le quote di materie prime utilizzabili per l'ottenimento di biocarburanti e bioliquidi rappresentate da prodotti agricoli a uso alimentare. In altri termini, la proposta prevede la modifica della direttiva 2009/28 prevedendo di introdurre la statuizione secondo cui ai fini del rispetto dell'obiettivo di cui all'art. 3, 1° co., della stessa direttiva¹⁷, «il massimo contributo» derivante dai biocarburanti e dai bioliquidi prodotti a partire da cereali e da altre colture amidacee, zuccherine od oleaginose non possa superare «la quantità di energia che corrisponde al contributo massimo fissato dall'art. 3, par. 4, lett. d)». A sua volta, anche la lettera d) del par. 4 dell'art. 3¹⁸ rientra tra le innovazioni che la proposta intende apportare alla direttiva, e in essa si prevede che la quota di energia dei biocarburanti prodotti a partire da cereali e da altre colture amidacee, zuccherine od oleaginose «non è superiore al 5%, quota stimata a fine 2011, del consumo finale di energia nei trasporti nel 2020».

Cercando di decrittare questa sorta di gioco a incastro, le conseguenze derivanti dall'approvazione della proposta presentata dalla Commissione saranno quelle, in buona sostanza, di bloccare alla situazione che si stimava essere esistente nel 2011 (pari al 5%) la percentuale dei biocarburanti ottenuti a partire da cereali e da altre colture amidacee, zuccherine od oleaginose, così che il raggiungimento delle ambiziose soglie stabilite dalla direttiva 2009/28 dovrà giocoforza essere perseguito utilizzando materie prime diverse da quelle ora indicate.

L'obiettivo sotteso a questo particolare aspetto della proposta sembra squisitamente ambientale, come emerge da quanto esposto nel suo 4° considerando, in cui si prende atto che la produzione agricola per fini energetici non può, ovviamente, sostituire quella per finalità alimentari, così che sussiste un rapporto di proporzionalità diretta tra la destinazione dei terreni alle produzioni energe-

¹⁶ L'obiettivo stabilito per l'Italia è l'ottenimento di una quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia nel 2020 pari al 17%.

¹⁷ In base al quale «ogni Stato membro assicura che la propria quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia nel 2020 (...) sia almeno pari al proprio obiettivo nazionale generale per la quota di energia da fonti rinnovabili per quell'anno, indicato nella terza colonna della tabella all'allegato I, parte A».

¹⁸ Il par. 4 dell'art. 3 prevede che ogni Stato membro assicura che la propria quota di energia da fonti rinnovabili, in tutte le forme di trasporto nel 2020 sia almeno pari al 10% del consumo finale di energia nel settore dei trasporti nello Stato membro.

tiche e la necessità di aumentare la produttività delle colture a uso alimentare o di ricercare terreni idonei per la produzione alimentare. Poiché nel momento attuale la quasi totalità di biocarburanti viene ottenuta con materie prime a uso alimentare, ne consegue che la domanda di prodotti alimentari dev'essere in ogni caso soddisfatta o mediante l'intensificazione della produzione attuale o sfruttando superfici in precedenza non coltivate: quest'ultima fattispecie rappresenta quello che viene definito un «cambiamento indiretto della destinazione dei terreni», e può generare significative emissioni di gas a effetto serra quando implichi la conversione all'agricoltura di terreni che presentano un elevato stock di carbonio. Ciò che si intende evitare, dunque, è che la ricerca di nuovi terreni da destinare all'agricoltura, per compensare quelli destinati alle colture energetiche, porti paradossalmente a un aumento delle emissioni a effetto serra tali da azzerare o comunque limitare i benefici derivanti dall'ottenimento di energia da fonti rinnovabili. Per tali motivi, con la sua proposta la Commissione si è quindi determinata a non considerare, ai fini del raggiungimento delle soglie minime di energia da fonti rinnovabili, una percentuale superiore al 5% per i biocarburanti ottenuti da materie prime a uso alimentare; contestualmente, la proposta prevede un potenziamento degli incentivi per i biocarburanti ottenuti da materie prime non alimentari (quali, ad es., rifiuti o alghe) allo scopo di non pregiudicare il perseguimento degli obiettivi stabiliti per il 2020. Oltre alle innegabili motivazioni ambientali, è però altresì evidente la valenza «agraria» della proposta, alla luce delle sempre più numerose sollecitazioni per una maggiore attenzione ai profili di *security* alimentare a livello europeo, dal momento che se la proposta porterà alla effettiva modifica delle direttive sopra ricordate si eviterà un altrimenti inevitabile incremento delle superfici agricole votate alla produzione di prodotti agricoli finalizzati all'ottenimento di biocarburanti, con una conseguente perdita di produzione destinata a fini alimentari.

7. IL DISEGNO DI LEGGE GOVERNATIVO SUL CONSUMO DI SUOLO AGRICOLO

Nel mese di settembre 2012 il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali si è fatto promotore di un disegno di legge volto a dare un quadro normativo a una serie di attività che, nel loro complesso, possono condurre – come in effetti è accaduto – a una sensibile riduzione dei terreni suscettibili di destinazione agricola, con una serie di conseguenze negative di carattere agrario e ambientale¹⁹.

¹⁹ V. l'art. 1 del d.d.l., recante l'indicazione degli obiettivi di carattere ambientale-paesaggistico e agricoli.

Agrario, perché a fronte della progressiva riduzione dei terreni coltivabili appare sempre più probabile il rischio di una insufficiente produzione agro-alimentare rispetto al fabbisogno; se, fino a oggi, l'impatto sulla *security* alimentare della minore disponibilità di terreni coltivabili è stato modesto, ciò lo si deve essenzialmente al fatto che gli aumenti di produttività sono sinora riusciti a compensare la minore superficie coltivata. L'equilibrio nel rapporto tra minori superfici coltivate e aumento delle rese è, tuttavia, estremamente precario, anche perché da qualche tempo gli incrementi in termini di produttività risultano molto meno marcati che in passato, anche a causa del massiccio sfruttamento delle potenzialità del suolo, che risulta ora sempre meno sensibile agli stimoli derivanti dall'utilizzo dei prodotti chimici.

Ambientale, perché l'impermeabilizzazione del suolo o il suo abbandono in aree strategiche comporta inevitabilmente esternalità negative sotto più profili, in primo luogo sull'ecosistema e sull'erosione del suolo.

E infatti, la riduzione dei terreni destinati ad attività agricole è ascrivibile, in linea di principio, a due diversi ordini di fattori: da un lato, la crescente urbanizzazione, che ha comportato una progressiva erosione delle aree agricole in favore di insediamenti abitativi o industriali; dall'altro, l'abbandono dei terreni, generalmente quelli montani, scarsamente produttivi ma, al contempo, di particolare rilevanza ai fini della tutela idrogeologica del Paese.

I presupposti fattuali, su cui si fonda il disegno di legge, sono effettivamente emblematici del più totale disinteresse manifestato dal legislatore per il fenomeno considerato, sol che si pensi che nel periodo dal 1971 al 2010 vi è stata una riduzione, nel territorio italiano, di ca. il 28% delle aree agricole²⁰.

Il disegno di legge italiano si distingue, quanto agli obiettivi, dalla proposta di direttiva della Commissione²¹ volta a istituire un quadro per la protezione del suolo: la base giuridica della direttiva proposta è, invero, esclusivamente ambientale²², tanto che la (futura) direttiva è finalizzata a ridurre i fenomeni di degrado imputabili all'erosione, alla diminuzione della materia organica, alla contaminazione, alla salinizzazione, alla compattazione, alla diminuzione della biodiversità del suolo, alla impermeabilizzazione, alle inondazioni e agli smottamenti. Va notato che la proposta risale al 2006 ma appare ancora ben

²⁰ Interessanti dati in materia si rinvencono nel *Rapporto sullo stato dell'agricoltura*, a cura dell'INEA, 2012.

²¹ Del 22 settembre 2006, COM (2006) 232 def., che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE.

²² Quale base giuridica della direttiva viene, infatti, richiamato l'art. 175, par. 1 TCE, ora divenuto art. 192 TFUE, rientrante nel Titolo dedicato all'ambiente.

lungi dall'essere prossima all'approvazione²³. Sebbene essa prenda in considerazione anche il fenomeno della impermeabilizzazione del suolo e, dunque, di uno dei fenomeni considerati dal d.d.l. in esame quale causa della perdita di terreni agricoli, al riguardo l'approccio della proposta appare poco incisivo: si dispone, infatti, all'art. 5, che gli Stati membri dovranno adottare le «misure opportune per limitare l'impermeabilizzazione» oppure, se quest'ultima debba necessariamente realizzarsi, per attenuarne gli effetti, ricorrendo in particolare a prodotti e tecniche edificatorie tali da mantenere il maggior numero possibile di funzioni del suolo²⁴.

Come si è anticipato nel par. 1, il disegno di legge in esame incide sulla materia «governo del territorio», ovvero su una delle materie attribuite dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente Stato-Regioni, ma anche sulla tutela dell'ambiente (di competenza statale) e sull'agricoltura (di competenza regionale). Occorre, quindi, un non semplice equilibrato bilanciamento delle disposizioni normative, in modo da tener conto della molteplicità di settori interessati e delle conseguenti ricadute in termini di attribuzione di competenza legislativa.

Al di là delle criticità che scaturiscono, come si vedrà tra breve, dalla scadente tecnica redazionale del testo normativo, l'iniziativa si segnala perché per la prima volta i terreni agricoli non sono più considerati dal legislatore in termini «residuali» rispetto ai terreni edificabili, venendo piuttosto valorizzati in quanto tali, in ragione delle esternalità positive collegate con la presenza di terreni agricoli, e considerati nella loro valenza di beni comuni, la cui rilevanza, cioè, prescinde dagli aspetti proprietari.

²³ Cfr. la Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 13 febbraio 2012, COM (2012) 46, intitolata *Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso*, in cui si dà conto del fatto che la proposta del 2006 di direttiva quadro per la protezione del suolo, dopo essere stata oggetto di approvazione in prima lettura da parte del Parlamento europeo nel novembre 2007 con una maggioranza di circa due terzi, è rimasta arenata presso il Consiglio a causa dell'opposizione di una minoranza di Stati membri per ragioni legate alla sussidiarietà, ai costi eccessivi e al carico amministrativo.

²⁴ Il fenomeno dell'impermeabilizzazione del suolo non riguarda solo il territorio italiano, ma anche quello dell'UE nel suo complesso: la Commissione, nella sua Relazione del 13 febbraio 2012, cit., rileva come nell'intera UE si siano persi tra il 1990 e il 2000, per tale causa, almeno 275 ettari di terreno al giorno, e come nel periodo 1990-2006 19 Stati membri abbiano perso una potenziale capacità di produzione agricola pari complessivamente a 6,1 milioni di tonnellate di frumento; occorre, inoltre, considerare che, secondo la stessa Commissione, che richiama al riguardo lo studio di GARDI, PANAGOS, BOSCO e DE BROGNIEZ, *Soil Sealing, Land Take and Food Security: Impact assesment of land take in the production of the agricultural sector in Europe*, «JRC», 2011, per compensare la perdita di un ettaro di terreno fertile in Europa è necessario mettere in uso un'area fino a dieci volte superiore in un'altra parte del pianeta.

Prima di esaminare brevemente il contenuto del testo presentato al Parlamento, è doveroso avvertire ancora una volta che si tratta di un disegno di legge: come tale, esso non solo è suscettibile di modifiche, anche sostanziali, in sede di esame parlamentare, ma, prima ancora, potrebbe anche essere destinato a restare lettera morta, non essendovi alcuna certezza del fatto che il Parlamento licenzi effettivamente una legge destinata ad affrontare la tematica del c.d. consumo di suolo agricolo. A riprova dell'aleatorietà degli esiti, mette conto rilevare che il testo dell'originario d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri è stato ampiamente emendato dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome nella seduta del 30.10.2012, così che di seguito si darà conto dei (soli) principali profili delineati tanto dall'iniziale versione del disegno legislativo quanto dalle modifiche successivamente proposte dalla Conferenza Unificata.

L'originaria stesura del d.d.l., dopo aver stabilito – all'art. 1 – che ai fini della legge il terreno agricolo è quello qualificato tale dagli strumenti urbanistici vigenti, prevedeva – all'art. 2 – l'adozione di un D.M. da parte del MIPAAF, d'intesa con i Ministri dell'ambiente, per i beni e le attività culturali e delle infrastrutture e dei trasporti, da aggiornarsi ogni 10 anni, con cui determinare «l'estensione massima di superficie agricola edificabile sul territorio nazionale». Si prevedeva, poi, che con successivo atto della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome fosse successivamente ripartita tra le diverse regioni la superficie agricola edificabile sul territorio nazionale, così come individuata dal predetto D.M. A loro volta, le Regioni avrebbero poi dovuto ripartire tra i Comuni della regione l'estensione dei terreni agricoli edificabili.

Si intendeva, inoltre, istituire un Comitato con la funzione di monitorare il consumo di superficie agricola e il mutamento di destinazione d'uso dei terreni agricoli, operante all'interno del MIPAAF.

L'art. 3 del d.d.l. disponeva che i terreni agricoli «con riferimento ai quali sono stati erogati aiuti di Stato o comunitari non possono avere una destinazione diversa da quella agricola per almeno cinque anni dall'ultima erogazione», statuendosi altresì che nelle compravendite dei suddetti terreni avrebbe dovuto essere espressamente richiamato il suddetto vincolo, «pena la nullità dell'atto». Oltre a ciò, erano previste sanzioni amministrative pecuniarie a carico del proprietario in caso di violazione del mutamento di destinazione sopra ricordato.

Si attribuiva, infine, la priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali in materia edilizia in favore dei Comuni e Province che provvedessero al recupero dei nuclei abitati rurali; analoga priorità era prevista in favore

dei privati che intendessero realizzare il recupero di edifici nei nuclei abitati rurali.

Opportunamente il d.d.l. disponeva, all'art. 6, l'abrogazione dell'art. 2, comma 8, legge n. 244 del 2007, su cui si tornerà in seguito.

Come si è anticipato, la Conferenza delle Regioni e delle province autonome, alla riunione del 30.10.2012, ha espresso il proprio motivato parere sul disegno di legge, proponendo a sua volta una serie di modifiche all'elaborato, dopo che già la riunione tecnica della Conferenza Unificata, in data 23 ottobre 2012, aveva provveduto a proporre una riformulazione del testo normativo.

All'esito dell'intervento della Conferenza Unificata, viene confermato il riferimento agli obiettivi sottesi alla normativa *de jure condendo*, individuati nella tutela dell'attività agricola nonché del paesaggio e dell'ambiente (art. 1).

La Conferenza ha elaborato, invece, una diversa definizione di terreno agricolo: per tali sono intesi non solo i terreni che risultino tali dal punto di vista urbanistico, ma anche le aree che di fatto sono utilizzate per scopi agricoli, indipendentemente dalla loro destinazione urbanistica, unitamente a quelle – libere da edificazioni – che risultano suscettibili di utilizzazione agricola (così la proposta del nuovo art. 2). Al tempo stesso, tuttavia, viene offerta una definizione di consumo di suolo tale da escludere i fenomeni di abbandono dei terreni, dal momento che viene considerato tale la riduzione di superficie agricola conseguente a soli «interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola».

A differenza del d.d.l. governativo (che, come si è visto poc'anzi, prevede un meccanismo a cascata nell'individuazione dei suoli suscettibili di edificazione, a partire dal D.M. e, a seguire, con provvedimenti adottati dagli Enti territoriali), si ipotizza un procedimento non solo maggiormente rispettoso delle competenze concorrenti ma che tiene conto, altresì, del ruolo indispensabile delle regioni nella fase di individuazione e di determinazione del suolo consumabile. Il meccanismo previsto dagli emendamenti presentati dalla Conferenza Unificata prevede, così, un procedimento che parte dal basso per giungere – quale sommatoria delle decisioni assunte a livello regionale – a una determinazione a livello nazionale del suolo agricolo consumabile. In questi termini si esprime il nuovo art. 3, che prevede, al suo comma 1, sempre l'adozione di un D.M. d'intesa con gli altri Ministri ricordati in precedenza (da adottarsi entro 1 anno e da aggiornarsi, in seguito, ogni 10 anni) per definire l'obiettivo nazionale in termini quantitativi di riduzione del consumo di suolo agricolo tenuto conto, però, della delibera di cui al comma 2 (ovvero della delibera della Conferenza unificata con cui si stabiliscono i criteri e le

modalità per la definizione dell'obiettivo da parte del D.M.) e dei risultati del comma 3 (in forza del quale le Regioni inviano al Comitato per il monitoraggio del consumo di suolo agricolo i dati acquisiti in base ai criteri indicati dal comma 2), acquisito il parere della Conferenza Unificata e sentito il Comitato per il monitoraggio del consumo di suolo.

Ai sensi dell'art. 3, comma 5, con deliberazione della Conferenza Unificata verrà stabilito il contributo delle singole regioni in termini quantitativi alla riduzione del consumo di suolo agricolo; ai sensi del successivo comma 10, le regioni determineranno poi la riduzione in termini quantitativi del consumo di suolo agricolo a livello provinciale, e detteranno i criteri e le modalità per la definizione dei limiti di consumo del suolo agricolo nella pianificazione territoriale degli enti locali.

L'art. 4 della proposta della Conferenza ribadisce il divieto di usi diversi da quello agricolo per i terreni e i fabbricati di aziende agricole «in favore delle quali» sono stati erogati aiuti statali o dell'UE finalizzati al loro acquisto o concernenti interventi di miglioramento fondiario, per un periodo di cinque anni dall'ultima erogazione, e si ribadisce la nullità della compravendita che non richiami tale vincolo di destinazione. La norma, al comma 3, chiarisce che la stessa si applica solo nel caso in cui il terreno «beneficiario» sia urbanisticamente agricolo al momento di entrata in vigore della legge. Si prevede poi una sanzione amministrativa pecuniaria commisurata agli ettari di terreno interessati. In ogni caso la disposizione non sembra avere la corretta collocazione, essendo disposta soprattutto per valorizzare gli aiuti comunitari o statali erogati.

Viene poi ripresa (all'art. 5) l'attribuzione della priorità nella concessione di finanziamenti comunitari, statali e regionali ai Comuni, Province, Regioni e ai privati che, nelle rispettive competenze, diano vita ad azioni di recupero dei nuclei abitati rurali o di singoli edifici ivi ubicati.

Parimenti si prevede (all'art. 7) ancora l'abrogazione dell'art. 2, comma 8, legge 24 dicembre 2007, n. 244: tale disposizione originariamente disponeva per il periodo 2008-2010; a seguito delle modifiche apportate dall'art. 2, comma 41, decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, ne è stata estesa l'efficacia fino al 2012. Ai sensi di questa norma i proventi dei titoli abilitativi edilizi e le relative sanzioni possono essere utilizzati, per una quota non superiore al 50 per cento, per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore a un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale. La prevista abrogazione sembra, tuttavia, risultare sostanzialmente inutile stante la natu-

ra temporanea della disposizione, considerando che il disegno di legge è stato presentato al Parlamento nel mese di novembre 2012, e dunque a distanza di poco più di un mese dalla scadenza della norma abroganda.

Sempre all'art. 7 viene, invece, espressamente reinserito il vincolo di destinazione per i proventi dei titoli abilitativi edilizi, stabilendosi che tali proventi possono essere destinati esclusivamente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, e a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, con il correlato divieto di utilizzo dei proventi in oggetto per le spese correnti e per scopi diversi.

Tra le modifiche proposte dalla Conferenza Unificata vi è anche l'inserimento di un articolo conclusivo (art. 8) recante disposizioni transitorie e finali, in cui si dispone che per tre anni dall'entrata in vigore della legge non sarà consentito il consumo di suolo agricolo, al fine di consentire l'iter procedimentale delineato nell'art. 3, con la sola eccezione di: a) opere pubbliche e di pubblica utilità; b) le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di entrata in vigore; c) gli interventi strumentali all'esercizio dell'attività imprenditoriale agricola.

Volendo provare a svolgere qualche osservazione sul materiale normativo *inferi*, può rilevarsi che l'intervento delle regioni ha attribuito a esse compiti e poteri sicuramente più incisivi di quelli che alle medesime erano riservate dall'originario disegno di legge; basti pensare al procedimento delineato dal «nuovo» art. 3 frutto delle modifiche apportate dalla Conferenza Unificata, tenendo altresì conto che la stessa Conferenza ha ritenuto espressamente «irrinunciabili»²⁵ gli emendamenti proposti nei commi 1, 5 e 10 dell'art. 3, di cui si è dato brevemente conto in precedenza. La Conferenza ha, inoltre, opportunamente ampliato la nozione di superficie agricola, non più limitata alla situazione di diritto ma estesa anche alle situazioni di fatto e, in tema di utilizzo dei proventi ottenuti dal rilascio dei titoli abilitativi edilizi e dalle relative sanzioni, ha non solo ribadito l'abrogazione dell'art. 2, comma 8, legge n. 244 del 2007 (norma destinata comunque a perdere efficacia alla fine del 2012) ma, soprattutto, ha inteso statuire *expressis verbis* il vincolo di destinazione nell'utilizzo di tali proventi, destinati esclusivamente alla realizzazione di opere di urbanizzazioni primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, eliminando

²⁵ Così, testualmente, il parere sullo schema di d.d.l. in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo, reso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 30 ottobre 2012. Irrinunciabili sono stati indicati, altresì, gli artt. 4 e 8, commi 1 e 2.

così la possibilità, transitoriamente concessa dalla citata legge n. 244 del 2007, di poter sia pur parzialmente utilizzare dette somme per il pagamento delle spese correnti. Proprio quest'ultima possibilità, improvvidamente concessa agli enti territoriali dal legislatore, ha rappresentato una delle principali cause della progressiva erosione di terreni destinati all'agricoltura, posto che i Comuni vedevano il rilascio dei titoli abilitativi in primo luogo come fonte per il loro sostentamento, tralasciando, conseguentemente, ogni considerazione di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale, oltre che agricolo²⁶.

È, tuttavia, importante che quello che allo stato è un semplice disegno di legge possa divenire al più presto legge, onde evitare che nelle more della sua approvazione possa verificarsi una ulteriore incontrollata e indiscriminata espansione delle aree edificabili. Al tempo stesso, l'urgenza nell'approvazione della legge non deve condurre a un approccio frettoloso, tale da dar vita a un testo di legge dal contenuto approssimativo o confuso, tale da far sorgere il rischio che le norme in essa contenute possano, come troppo spesso accade, rimanere solamente sulla carta: mette conto, così, rammentare sin d'ora la criticità di quanto previsto sin dall'originario disegno di legge governativo in tema di nullità dei contratti di compravendita aventi a oggetto terreni in proprietà di soggetti che abbiano ricevuto alcune tipologie di finanziamenti nazionali o comunitari, a seguito dei quali sia sorto il divieto di mutamento della destinazione d'uso per un periodo di cinque anni dall'ultima erogazione, nel caso in cui detto vincolo non sia espressamente menzionato nel contratto. La drasticità della sanzione, destinata a incidere radicalmente sulla validità e sull'efficacia del contratto, induce a ritenere necessaria una più ponderata riflessione circa la sua effettiva necessità rispetto agli scopi perseguiti e la esatta delineazione dei suoi presupposti applicativi.

RIASSUNTO

La relazione prende le mosse dalla verifica di un rinnovato interesse del legislatore italiano e unionale per aspetti inerenti la proprietà fondiaria, ed esamina i recenti provvedimenti

²⁶ Cfr. CARRARO, *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, in «Riv. dir. fin.», 2011, pp. 231 ss., la quale rileva che «In base al dettato della l. n. 10/1977, i contributi di costruzione avrebbero dovuto scoraggiare l'eccessivo consumo di suolo e asservire alla parziale copertura delle spese connesse alla realizzazione delle opere di urbanizzazione. Tuttavia, nella pratica, essi hanno rappresentato una delle principali forme di entrata per le amministrazioni locali, finendo per favorire, negli anni, un'espansione urbana incontrollata. con il ridursi dei trasferimenti dal centro e con l'aumentare delle competenze loro assegnate, i comuni, per non aumentare il carico fiscale, hanno promosso pianificazioni urbanistiche espansive al solo scopo di aumentare la base imponibile».

normativi adottati e quelli ancora allo stadio di proposta. Si tratta, in particolare, degli articoli 65 e 66 del decreto legge n. 1 del 2012, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, con i quali il legislatore italiano ha rispettivamente eliminato i previgenti incentivi collegati alla cessione di energia elettrica ottenuta da pannelli fotovoltaici installati su terreni agricoli e disciplinato la dismissione definitiva o temporanea (affitto) dei terreni agricoli pubblici. Quanto alla normativa in divenire vengono presi in considerazione il d.d.l. sul c.d. «consumo» di suolo agricolo, presentato dal governo nel mese di settembre 2012 e, quanto al diritto dell'UE, la proposta della Commissione volta a modificare la direttiva 2009/28 in tema di incentivi alla produzione di energia da fonti rinnovabili: la quale, tra l'altro, prevede di dimezzare la quota dal 10% al 5% dei biocarburanti per trasporti ottenuti da prodotti agricoli ad uso alimentare.

ABSTRACT

The paper begins by testing a renewed interest by the Italian and EU legislator for aspects of land ownership, and examines recent regulatory measures just adopted and those still at the proposal stage. It is, in particular, Articles 65 and 66 of Decreto Legge No. 1 of 2012, converted into Law 24 March 2012, n. 27, with which the Italian legislator has eliminated the previously applicable incentives respectively connected to the sale of electricity produced by photovoltaic panels installed on agricultural lands and governed the disposal (permanent or temporary) of public agricultural lands. As regards the rules not yet adopted, are taken into consideration the law project concerning the so called 'Consumption' of agricultural land, presented to the Parliament by the Italian government in September 2012 and, with regard to EU law, the Commission's proposal to amend Directive 2009/28 in terms of incentives for the production of energy from renewable sources, which, among other things, provides to halve the share from 10% to 5% of bio-fuels for transport obtained from agricultural products for food use.

Il terreno quale strumento di produzione per le imprese agricole: aspetti tributari

In ciascuna delle relazioni che precedono la mia sono emerse considerazioni ed elementi estremamente importanti per valutare la congruità degli interventi fiscali a cui abbiamo assistito e stiamo assistendo. Infatti, oltre all'aggravio rappresentato dall'Imu sui terreni e sui fabbricati, a breve cesserà l'opzione del regime di tassazione su base catastale per le società commerciali¹.

Anche dal punto di vista fiscale non si possono pretermettere considerazioni, come quelle che abbiamo ascoltato, di carattere macroeconomico tese a sottolineare, *in primis*, la progressiva perdita di terreni coltivati, e in secondo luogo la diseconomia prodotta da tale fenomeno, che genera in capo alla collettività maggiori costi e non benefici.

Un secondo, preliminare, elemento di riflessione è costituito dall'entità del gettito che le misure fiscali dovrebbero comportare: come noto, infatti, la stima è di circa 200 milioni di euro l'anno in relazione all'Imu e di circa 40 milioni di euro come conseguenza del passaggio alla tassazione su base effettiva delle società.

Sono numeri che appaiono insignificanti rispetto al nostro fabbisogno finanziario e agli altri profili dell'attività fiscale: si pensi, ad esempio, che il solo contrasto all'evasione produce per cassa introiti di oltre 10 miliardi di euro. Quindi, forse, c'era lo spazio per una riflessione serena da parte del nostro legislatore sull'opportunità di intervenire con manovre che investano in maniera più adeguata e sistematica il settore dell'agricoltura.

* Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

¹ Previsione attualmente contenuta nell'art. 1, comma 513 della Legge 24 dicembre 2012, n. 228 recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge di stabilità 2013).

A questo punto, chi si occupa di diritto tributario cerca di capire quali sono i principi che possono orientare la riflessione. Ebbene, tali principi che, evidentemente, l'ansia di ricerca di gettito non consente di tenere in debita considerazione, sono di un duplice ordine.

Il primo è quello che attiene alla specificità delle manifestazioni di capacità contributiva che giustifica un prelievo. È tradizionale nel nostro ordinamento la rilevazione di specifiche e distinte forze economiche e, all'interno dell'individuazione di una specifica forza economica, l'omogeneità e coerenza del tributo. Pensiamo all'Imu, quale tributo destinato a colpire il patrimonio, e alla incoerenza di tale prelievo con l'impiego in chiave esclusivamente strumentale del cespite patrimoniale nel contesto di un'attività economica. Sul punto, i richiami fatti nelle relazioni precedenti, sia dal punto di vista storico che da quello economico e giuridico, sul rapporto tra fondo e attività sono assolutamente decisivi ai fini della percezione, in ambito tributario, di questo rilievo: quando parliamo del fondo utilizzato per lo svolgimento dell'attività agricola ci riferiamo a una immobilizzazione non scindibile dal contesto dell'organismo produttivo in cui è inserita. Si tratta, per definizione, di qualcosa di diverso rispetto al patrimonio inteso come indice espressivo di forza economica in quanto consolidato e staticamente detenuto in funzione di produzioni diverse da quelle che sono tipiche dello svolgimento di un'attività produttiva in senso proprio.

Tale problematica è avvertita anche dalle imprese di costruzione. Si tratta esattamente dello stesso problema. Le imprese di costruzione devono, infatti, pagare l'Imu su fabbricati da loro prodotti ai fini della vendita e che, pertanto, rappresentano delle merci. È chiaro che per tali imprese pagare un'imposta di questo tipo è in contrasto con la *ratio* della specifica capacità contributiva.

Che cosa ci potremmo augurare? Sicuramente serenità di giudizio almeno da parte del giudice delle leggi, ossia la Corte Costituzionale; in effetti, il principio di coerenza interna del tributo ha sempre guidato la giurisprudenza costituzionale e la sua applicazione nel nostro settore potrebbe determinare un serio ripensamento dell'attuale assetto.

A ciò si aggiunga, per quanto riguarda i terreni, la loro destinazione alle attività agrarie. Come noto, la *ratio* insita nell'Imu è quella di collegare il prelievo al patrimonio immobiliare che, in quanto tale, beneficia dei servizi resi al territorio. Orbene, tale *ratio* è sicuramente valida per gli immobili urbani che, appunto, beneficiano a pieno dei servizi e delle infrastrutture sul territorio. Ma tali benefici sono evidentemente ridotti, se non inesistenti, per i terreni agricoli.

Relativamente all'incidenza del prelievo sull'agricoltura, è, altresì, oppor-

tuno, considerare un altro rilevante aspetto attinente alla valutazione della forza contributiva sprigionata dall'esercizio delle attività agricole.

Ho avuto la fortuna di occuparmi di questi temi, oramai da quasi 20 anni e cioè da quando con il professor Costato presi parte a un convegno in cui si trattava della fiscalità quale sostegno alle attività agricole. Fin da quel momento ho mantenuto (e poi rafforzato) il convincimento che il settore dell'agricoltura e delle attività agricole debba essere considerato dal fisco con grandissima attenzione da due punti di vista.

Il primo punto di vista concerne l'obiettivo ruolo che le attività agricole svolgono sul territorio. Il professor Scaramuzzi ha, nella sua relazione, ricordato la bellezza del nostro paesaggio e io, più in generale, aggiungo che l'agricoltura è il presidio del territorio.

In particolare, costituisce il presidio dell'insieme dei valori e degli interessi pubblici e socialmente rilevanti e intrinsecamente collegati al nostro territorio. Paesaggio, tipicità del prodotto, profilo occupazionale, sono tutti elementi strettamente collegati al presidio che l'attività agricola assicura sul nostro territorio. E questo è un primissimo importante elemento che ci spinge a trattare queste attività economiche con un'attenzione particolare.

Ma c'è un altro elemento che, in conformità a un sistema di tassazione secondo capacità contributiva, risulta ancora più importante. Mi riferisco alla situazione, definita da qualche gius-agrarista, di *inferiorità economica* dell'imprenditore agricolo. Chiaramente il termine inferiorità è qui utilizzato non in senso dispregiativo, ma quale situazione di partenza dell'attività economica. Stiamo, difatti, parlando, di un imprenditore legato all'instabilità del ciclo naturale biologico, di un imprenditore che non ha possibilità di delocalizzare, di un imprenditore che risponde al mercato in maniera differente a causa della deperibilità dei prodotti chiave, di un imprenditore che ha, di conseguenza, un accesso al credito ancor di più difficile e limitato rispetto all'imprenditore ordinario, di un imprenditore che, a differenza di quanto accade in altri settori industriali, difficilmente sviluppa valori immateriali di avviamento, circolabile e scambiabile in quanto tale. Tutte queste considerazioni, adeguatamente riflesse nella disciplina civilistica all'art. 2035 c.c., appaiono necessarie al fine di valutare la possibilità di cogliere le ricchezze – espresse in termini di reddito – prodotte da tali imprenditori con una "attitudine contributiva" meno intensa rispetto alle ricchezze di pari ammontare che si palesano in altri settori economici.

Il riferimento alla diversa intensità contributiva delle ricchezze è noto nel sistema. In particolare, la Corte Costituzionale, ha utilizzato il criterio *de quo*, seppur in maniera speculare, al fine di giustificare regimi di tassazione

più pesanti, ritenendo ad esempio che le banche potessero sopportare a parità di imponibile un'aliquota Irap più alta di altri soggetti dal momento che lo sforzo produttivo da esse impiegato è inferiore rispetto a quello impiegato da altri soggetti.

Ne emerge che il nostro ordinamento appare disposto e aperto a considerare diversamente le manifestazioni contributive che, a parità di dimensione economica, sono espressive di differenti forze contributive.

Si tratta di un profilo estremamente importante se si vuole considerare lo strumento fiscale in un'ottica non di mera incentivazione, bensì di corretto trattamento della attitudine alla contribuzione. Nel nostro ordinamento, quindi, i principi costituzionali aprono uno spazio rilevante al fine di costruire una tassazione delle rendite agrarie consona alla loro minore attitudine contributiva.

Il richiamo ai menzionati principi e la conseguente critica che ne è scaturita coinvolge e riguarda non solo la normativa Imu, ma anche quelle norme, tese a intervenire sulla possibilità in capo alle società commerciali di mantenere l'opzione su base catastale. Un riflessione sul punto, partendo dalle indicazioni di carattere storico e tracciandone la possibile evoluzione, appare necessaria e apprezzato molto il fatto di poterla fare in questa sede.

Io credo che il catasto dia un grande insegnamento in merito, sottolineando la necessità di collocare la tassazione dell'attività agricola in relazione alla reale capacità del fondo di produrre ciò che è fiscalmente valutato come reddito. Anzi, la nostra concezione di reddito, nasce proprio in questo contesto. Il nostro attuale sistema fiscale definisce il reddito come "reddito da fonte produttiva". Si tratta, in fin dei conti, della trasposizione dell'immagine del frutto che, distaccatosi dalla terra, si presenta come ricchezza nuova. Reddito come ricchezza nuova, reddito dunque da fonte produttiva. A questo concetto il catasto sembra essersi perfettamente allineato.

Tuttavia, ho l'impressione che il catasto stia diventando una gabbia un po' stretta per ciò che è l'attività agricola di oggi. Una gabbia che, da un lato, consente questa malintesa commistione tra profili reddituali e profili patrimoniali. Si pensi, ancora una volta, al paradigmatico caso dell'Imu: gli immobili vengono iscritti in catasto, una volta accatastati viene loro attribuita una rendita. Si può ottenere l'Imu praticamente su tutto. Il nostro è un catasto che omologa senza tener conto della diversa destinazione dei beni e del loro differente inserimento nel circuito produttivo.

Dall'altro lato, non possiamo non notare che ci stiamo orientando verso un sistema di tassazione in cui il catasto difficilmente riuscirà a mantenere quella conformazione che aveva assunto ultimamente nel settore agricolo, ovvero di misura premiale, e di sostegno.

Una decina di anni or sono ho preso parte a un incontro, tenutosi proprio in questa Accademia, dove il mio amico e collega di Bologna, il professor Di Pietro, ha svolto una lucida difesa del catasto quale sistema di semplificazione della tassazione e non di incentivazione o di agevolazione.

Ebbene, certamente il catasto è nato in origini con scopi semplificativi, ma il dubbio è che esso sia diventato, o lo si sia fatto diventare, uno strumento di agevolazione dell'impresa agraria.

La riprova di quanto detto è sotto i nostri occhi, è nell'ordinamento. Infatti, quando il nostro ordinamento ha voluto, per esempio, agevolare le società agricole con veste commerciale per prima cosa ha permesso che anche tali società accedessero alla tassazione su base catastale. Ha ritenuto opportuno, dunque, agevolare le imprese agricole in questo modo. Non so se il risultato sia stato effettivamente raggiunto, però l'idea era quella.

La stessa cosa si è verificata nell'ambito della tassazione dei redditi generati dalle attività di produzione energia e, in particolare, nel settore del fotovoltaico.

Purtroppo in momenti di crisi come quello che stiamo vivendo, momenti in cui il primo pensiero è eliminare le agevolazioni, si è optato per dare un taglio netto a questo sistema agevolativo.

Credo, invece, che la via da percorrere sia quella dei principi su indicati.

Quanto, in specie, alla normativa tesa ad appesantire il prelievo fiscale sulle società che svolgono attività agricole, è il momento di cominciare a pensare che non è corretto seguire a definire le attività agricole come attività non avvezze alla rappresentazione contabile dei loro risultati. Può darsi che tali definizioni siano ancora in parte valide, tuttavia i discorsi in precedenza fatti sulla necessità di evoluzione, di sostegno delle nostre imprese del settore agricolo inducono a intravedere la possibilità di abbandonare il catasto come *stampella di sostegno* di quell'imprenditore agricolo; quasi che costui, occupato dalla mattina alla sera con il ciclo biologico, non fosse in grado di fornire una rappresentazione contabile, ancorché essenziale, dei propri risultati.

La prospettiva sulla quale bisogna iniziare a riflettere è rappresentata dall'ipotesi non di abolire *tout court* il catasto, bensì di costruire un sistema di tassazione che, da un lato, riconosca il ruolo e il valore delle attività agricole e, dall'altro, sia ben consapevole della minor attitudine contributiva esse esprimono. Mi riferisco, in particolare, alla possibilità di impiegare la tecnica delle percentuali di redditività ragguagliate ai ricavi che sono stati raggiunti dall'impresa. Mi riferisco, altresì, alla possibilità di inserire anche in questi contesti la rilevanza di alcune operazioni straordinarie che l'impresa agricola effettivamente svolge, ad esempio gli investimenti e la conseguente rilevanza degli interessi passivi e degli ammortamenti.

Dunque, la mia impressione è che l'ipotesi di affidarsi unicamente al sistema del catasto – di cui si richiederebbe un costante aggiornamento anche in funzione dell'evoluzione dell'attività agraria e delle attività connesse, si pensi all'art. 2135 c.c. – sia una strada pericolosa.

In effetti, il nostro attuale contesto è sul punto abbastanza schizofrenico: la norma tributaria in materia di imposizione sui redditi dell'attività agricole non si è, infatti, adeguata all'art. 2135 c.c. proprio per la difficoltà che sorge quando si tratta di adeguare il sistema di determinazione delle rendite catastali all'ampliamento, all'evoluzione e alla diversa morfologia che le attività agricole assumono nel corso del tempo.

Tuttavia se le attività agricole assumono, come in precedenza abbiamo affermato, quelle finalità di presidio del territorio, di tutela dell'occupazione e di tutela dei nostri valori storici e culturali esse devono essere tutelate nella consapevolezza che a causa del loro intrinseco collegamento al ciclo biologico hanno una attitudine contributiva inferiore.

Pertanto, la strada che può essere utilmente considerata è quella di un intervento normativo, nel senso appena indicato, e da parte di un attento legislatore; diverso, quindi, da quello attuale che sembra travolto da una furia distruttrice, tesa a smantellare un inesistente sistema di puri privilegi. Siamo di fronte a un clamoroso errore, sia dal punto di vista storico che giuridico-economico, nella comprensione della realtà dell'impresa agraria: ottimizzare il nostro sistema fiscale al fine di ricavare 200 milioni di gettito attraverso una manovra che disincentiva le attività agricole in essere (e quelle future) è veramente il frutto di forte miopia nella politica fiscale.

Miopia che a sua volta è il risultato di un'alterata sequenza logica di letture: (i) siamo in un momento di disordine fiscale; (ii) il disordine fiscale si può eliminare soltanto tagliando le agevolazioni; (iii) il catasto in questi anni è stato adoperato come strumento di agevolazione per le imprese agrarie; quindi (iv) si interviene con una misura che elimini tale regime e si applichi l'Imu al fine di ottenere un risultato equo. Ma in realtà, come sappiamo, non è un risultato equo.

Concludendo, da un lato sono più che condivisibili le critiche nei confronti della normativa che prevede l'applicazione dell'Imu ai terreni coltivati e ai fabbricati rurali poiché, come osservatosi, nega così a tali immobili la loro irrilevanza patrimoniale in quanto immobilizzazioni vincolate e indisponibili all'interno delle attività produttive. Se, invece, come sta accadendo, si estende l'applicazione di tale imposta anche al patrimonio produttivo si creano effetti distorsivi incomparabili. Si pensi a tutte le altre imprese le quali anziché immobilizzare in terreni immobilizzano in beni materiali o in tecnologie:

esse non hanno questo tipo aggravio fiscale, e quindi non subiscono la stessa tassazione dell'imprenditore agricolo (e dell'imprenditore edile).

Dall'altro lato, si deve invocare un giusto sistema di tassazione basato sul principio di capacità contributiva ma non in un'ottica puramente agevolativa, bensì di attenta considerazione della minore capacità contributiva che l'impresa agricola, pure a parità di risultati economici finali, sprigiona a causa della precarietà dello sforzo produttivo che la contrassegna.

Tale sistema non si può più attuare attraverso lo strumento del catasto ma attraverso forme di semplificazione basate ad esempio sulla redditività della percentuale dei ricavi, oltretutto con la consapevolezza che il nostro ordinamento tributario viaggia inesorabilmente verso la tracciabilità di tutti i flussi finanziari. Il punto non è non avere la traccia di flussi finanziari che rappresentano i ricavi soggetti a Iva, il punto è su questi ricavi introdurre meccanismi di semplificazione e di alleggerimento del prelievo che non si presentino come mere agevolazioni ma come rispetto di quello sforzo produttivo che l'impresa agraria pone in essere.

Solo in questo modo forse la tendenza all'abbandono dei terreni che da buon toscano mi ha veramente spaventato, può essere invertita.

RIASSUNTO

Il lavoro propone un'ampia riflessione sul sistema impositivo attualmente applicabile al settore agricolo, analizzando, de iure condendo, la leva fiscale quale strumento di sostegno alle imprese agricole. In primo luogo viene considerato il fondamentale ruolo che le attività agricole svolgono sul territorio costituendo, in definitiva, il presidio del territorio medesimo, nonché di quei valori e interessi sociali a esso intrinsecamente collegati. In questa prospettiva, un sistema fiscale di sostegno alle imprese agricole, tale da garantirne la sopravvivenza, appare non solo utile, bensì necessario. Inoltre, entrando nel merito dell'assetto impositivo, vengono offerti spunti di riflessione sul corretto regime di tassazione applicabile ai terreni agricoli sulla base del criterio cd. "dell'attitudine contributiva". In tal senso, la determinazione della ricchezza attualmente fondata sul criterio catastale, senza rinunciare alle attuali forme di semplificazione, dovrebbe essere perfezionato al fine di consentire una maggiore corrispondenza del prelievo tributario alla reale capacità contributiva espressa dagli operatori del settore.

ABSTRACT

The present contribution proposes an examination of the current revenue system applicable to the agricultural sector, considering the taxation as a vehicle to support the agricultural companies. At first, it is evaluated the fundamental role the agricultural acti-

vities play in the Territory, representing, definitively, the protection of the same Territory and of its social values and interests. From this point of view, a revenue system which supports agricultural companies, guaranteeing them the possibility to survive, is not only useful but also necessary. Furthermore, entering into the merit of the revenue system, it is proposed a consideration about the right and desirable tax regime applicable on agricultural land based on the parameter of the “contributory attitude”.

BIBLIOGRAFIA

- DI PIETRO (2002): *L'impresa agricola*, «I Georgofili. Quaderni», II, pp. 137.
LUPI, MULEO, STEVANATO (2008): *Capacità economica agricola e forma societaria tra criteri catastali ed effettivi*, «Dialoghi Tributarî», 1, pp. 41.
PICCIAREDDA (2004): *La nozione di reddito agrario*, Milano.
PURI (2007): *La nuova nozione di terreno edificabile fra interventi giurisprudenziali e legislativi*, «Rivista di diritto tributario», II, pp. 80.

Il terreno agricolo: profili costituzionali

I. IL RUOLO DELLA COSTITUZIONE NEL DIBATTITO

Dopo le relazioni dedicate agli aspetti tributari e agrari passiamo alla prospettiva costituzionalistica. La Costituzione, in realtà, non compare spesso (solo raramente negli scritti degli agraristi più avveduti) nelle discussioni sul tema dei terreni agricoli. Eppure la considerazione che la nostra Carta costituzionale rivolge al tema dell'agricoltura è del tutto peculiare. La Costituzione italiana, infatti, dopo aver dedicato un articolo alla proprietà (il 42) dedica un articolo specifico (il 44) all'agricoltura e alla proprietà terriera.

È indubbio che questi articoli hanno avuto l'attenzione prevalente da parte degli studiosi di diritto Agrario (quali ad esempio Germanò, Rook Basile, Angelini) ma molto minore da parte degli specialisti del diritto pubblico e costituzionale.

Per entrare nel merito di quello di cui parlerò, dico subito che il titolo di questa giornata di studio evoca già una scelta: il terreno agricolo è considerato un *mezzo* per realizzare un fine, la produzione (ovvero, per esprimerci con la terminologia costituzionale, il terreno è un mezzo per conseguire una effettiva libertà di iniziativa economica da parte degli imprenditori agricoli).

2. COSTITUZIONE: IMMAGINE DELLO SVILUPPO SOCIALE ED ECONOMICO ITALIANO

Consentitemi di spendere alcune parole sull'immagine di sviluppo sociale ed economico delineata dalla Costituzione italiana.

* *Università di Firenze*

La nostra Carta costituzionale ha una sua ben precisa parte dedicata all'economia e alla società. Come già sottolineava il prof. Calamandrei nel famosissimo discorso del gennaio 1955, nella Costituzione del 1948 c'era – oltre che un nuovo assetto politico e istituzionale – un progetto di trasformazione economica e sociale, rappresentato chiaramente dall'art. 3, secondo comma della Costituzione.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Di fronte a una norma così suggestiva è lecito porsi alcune domande. La Repubblica ha rimosso gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitavano *di fatto* la libertà? Quanto i valori posti nella Costituzione sono stati recepiti e sono divenuti valori viventi nello sviluppo sociale ed economico e quanto invece questo sviluppo ha seguito sue logiche che poi si sono “imposte” alla Costituzione stessa?

Queste domande che sempre si pone un costituzionalista nei suoi studi, oggi sono particolarmente significative visto il tema che debbo affrontare.

L'argomento è, infatti, quello del rapporto tra la Costituzione italiana e terreno agricolo.

Permettetemi di declinare questo problema secondo quanto è più consono ai miei studi. Il tema si può vedere, infatti, dal punto di vista del rapporto tra la Costituzione italiana e due elementi fondamentali della realtà economico sociale al centro della secolare attività di studio e ricerca promossa dalla nostra Accademia: l'*agricoltura* e il *terreno* (come il prof. Scaramuzzi ha spesso sottolineato).

Come è evoluta l'interpretazione della Costituzione in questi sessant'anni con riferimento a questi concetti?

Ovviamente, questa relazione affronta, potremmo dire, solo la fine di questa lunga storia. Il terreno è ancora oggi da considerare un *mezzo* per realizzare un *fine*: la produzione agricola stessa.

E come si pone questo specifico fine costituzionale rispetto ad altri fini che pur sempre la Costituzione ritiene meritevoli di tutela¹?

E, ancora, se l'agricoltura diviene un *mezzo* per realizzare uno scopo, fino a che punto è lecito regolarla, limitarla in vista di tale scopo? Può questa fun-

¹ Si pensi allo sviluppo dell'iniziativa economica – art. 41 – o alla tutela della proprietà – art. 42.

zionalizzazione giungere fino a una vera e propria “nazionalizzazione” dell’impresa agricola? Può diventare un’attività *pubblica*, anziché *privata*?

«A cosa somiglierà l’agricoltore del domani? Avrà ancora un ruolo produttivo o diventerà il dipendente di una collettività, con il compito di occuparsi degli ultimi spazi ancora verdi?» si chiedeva il prof. Scaramuzzi inaugurando nel 2005 il 252° anno accademico dei Georgofili.

A ben riflettere tutte queste nostre domande ne evocano una ben più fondamentale. Se l’agricoltura è un’attività economica, è il settore “primario” della economia nazionale, quanto si può limitare l’economia per realizzare fini pubblici?

Capite bene che oggi questa domanda si pone in maniera del tutto differente dopo l’ingresso nel sistema dell’Unione europea. Il nostro tema, quindi, va considerato come una tessera di un mosaico ben più ampio che è quello del modello economico scelto dalla nostra Costituzione: un modello né liberista – senza intervento pubblico – né socialista – con lo stato pianificatore dell’economia – ma misto.

Le domande, come potete vedere, sono tante e di grande rilievo.

Certamente non potranno essere affrontate tutte in questa sede. Perciò il mio compito sarà, principalmente, quello di indicare le coordinate fondamentali per dare risposta alle domande, provando così a evidenziare alcuni punti fermi che dovrebbero aiutare a collocare le questioni in una corretta prospettiva dal punto di vista del *diritto costituzionale*.

Cercherò di dare, infatti, risposte da *costituzionalista*. Non credo sia superflua quest’ultima precisazione perché è lo stesso oggetto della nostra indagine che si presta a differenti valutazioni. Alla domanda “che rapporto c’è tra agricoltura e paesaggio” risponderebbero in maniera diversa (e probabilmente opposta) un *agronomo* o un *architetto urbanista*, uno *storico dell’agricoltura* o un responsabile *dell’ufficio pianificazione paesistica* di una provincia.

3. L’AGRICOLTURA E IL TERRENO AGRICOLO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

Le norme della Costituzione sull’agricoltura e il terreno agricolo sono rimaste per molto tempo “dietro le quinte” nel dibattito giuridico-costituzionalistico.

Mentre negli ultimi anni molti studiosi si sono soffermati sul rapporto tra Costituzione e ambiente o paesaggio² (e proprio l’Accademia ha dedicato più

² Per l’evoluzione del significato che ha assunto la tutela del paesaggio nella nostra Costituzione v. A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, «Riv. Giur. edilizia», II, 1967, p. 69 e ss.; F. MERUSI, *Significato e portata dell’art. 9 della Costituzione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, III, Giuffrè, Milano, 1977, p. 804; M.S. GIANNINI, *“Ambiente”: saggi sui suoi diversi aspetti giuridici*, «Riv. Trim. dir. Pubbl.», 1973, p.

di un convegno a questo tema), altrettanto non è accaduto per il rapporto tra la nostra Costituzione e l'agricoltura. Ripeto che ovviamente parlo della prospettiva costituzionalistica; in realtà, i professori di diritto agrario si sono occupati della novità costituzionale e più di recente dei riflessi in tema di agricoltura della riforma del Titolo V del 2001, ma, appunto, in una prospettiva che è propria dei cultori del diritto agrario³.

Ricordo, però, che c'è una parte relevantissima del dibattito costituyente dedicata all'agricoltura. Pochi sanno che la nostra Costituzione è l'unica del suo tempo (del secondo dopoguerra in Europa occidentale) ad avere un articolo espressamente dedicato alla proprietà agricola⁴.

L'art. 44 della nostra Carta fondamentale recita:

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

A. La Costituente: l'emergere di ragioni storiche, politiche, economiche

Prima di esaminare l'articolo 44 Cost. ripercorrerò rapidamente il dibattito che portò all'approvazione di questa norma nell'Assemblea Costituente. Come ho già detto la nostra Costituzione non nasce soltanto per regolare le funzioni del Governo; essa è, indubbiamente la carta fondamentale di orga-

15 e ss.; A. PREDIERI, *Paesaggio (ad vocem)*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 503 e ss.; E. CASETTA, *La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali*, «Le Regioni», 1984, p. 1183 e ss.; A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Cedam, Padova, 1996. Per gli sviluppi più recenti v.: P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, «Riv. trim. dir. pubbl.», 2004, p. 367 e ss.; M. CECCHETTI, *Territorio, paesaggio, ambiente: il quadro costituzionale e la distribuzione dei poteri pubblici tra Stato, regioni ed autonomie locali*, in *Il governo del territorio in Toscana alla luce del testo unico*, a cura di F. De Santis, Giuffrè, Milano, 2005, p. 14 e ss..

³ G. MIELE, *La proprietà terriera e la Costituzione*, in *Dopo il I Convegno internazionale di diritto agrario*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 255 e ss.; N. IRTI, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, 1° comma della Costituzione)*, «Riv. Dir. Agr.», I, 1972, p. 391 e ss.; C.A. GRAZIANI, *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, «Nuovo diritto agrario», 1985, p. 44 e ss.; L. COSTATO, *L'attività agricola vista in relazione alle norme costituzionali, con particolare riferimento a quelle sull'utilizzo e titolarità della terra*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, a cura di L. Costato, Cedam, Padova, 2003, p. 36 e ss.

⁴ Ovviamente ne parlava la prima Costituzione Sovietica del 1918 e la "Nuova Costituzione" dell'URSS modificata dal Soviet Supremo nel 1947.

nizzazione dello Stato, ma è anche un grande progetto di trasformazione della società. Si potrà discutere se questo progetto sia fallito o riuscito, ma questa non è l'occasione per affrontare il tema. Dobbiamo, però, essere consapevoli che durante il dibattito alla Costituente, il tema dell'agricoltura, dell'uso agricolo del terreno, è stato un tema fondamentale, decisivo.

Tanto per dare un'idea dello spettro della discussione che era in gioco, a un certo punto il 3 ottobre del 1946 l'onorevole costituente Ghidini (partito socialista), propose questa formula: «lo Stato al fine di potenziarne il rendimento nell'interesse sociale, ha il diritto di controllare le aziende private industriali e agrarie». Una formulazione che potrebbe tranquillamente ricordare la coeva costituzione dell'Unione Sovietica. Ovviamente in Costituente all'estremo opposto dello spettro troviamo le posizioni di Luigi Einaudi o dei vecchi liberali pre-fascisti, orientati a una impostazione del tutto individualistico-proprietaria dei terreni agricoli.

Gli articoli della cosiddetta "parte economica" della Costituzione sono estremamente interessanti, proprio perché sono l'esito di un dibattito straordinario tra posizioni del tutto opposte sul piano della filosofia economica e politica. Quale fu il punto di sintesi? Lo coglie bene un professore e costituente molto importante, Amintore Fanfani, il quale a un certo punto si interrogò sulla necessità o meno di trattare il tema dell'agricoltura in Costituzione; non sarebbe forse meglio lasciar perdere e occuparsi di temi più rilevanti?

Fanfani, sul punto, affermò:

La cosa sarebbe forse opportuna da un punto di vista strettamente giuridico, ma sarebbe un errore da quello psicologico e politico. Non si tratta di fare della demagogia, ma bisogna tener presente che la Costituzione non va soltanto in mano a dei giuristi, ma alle più svariate categorie dei cittadini. Una buona metà del popolo italiano cercherà nella Costituzione non qualche inciso sibillino che faccia pensare a una trasformazione agraria, ma almeno un articolo che parli chiaramente della terra⁵.

Anche altri costituenti posero l'accento prevalentemente sulle peculiarità di una situazione storica che consigliava di dare, già nel testo della Costituzione, una risposta a richieste diffuse dalla società, come evidenzia l'intervento dell'on. Teresa Noce (partito comunista italiano), la quale sostiene:

La costituzione che si sta elaborando passerà alla storia come la costituzione del 1946 e siccome attualmente il problema agrario è uno dei più sentiti, non è possibile non de-

⁵ Cfr. Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori, VIII, p. 140.

dicare ad esso un apposito articolo, senza il quale la Costituzione sarebbe manchevole da un punto di vista politico⁶.

Dal tenore di questa discussione si desume, quindi, che la nostra Costituzione si occupa dell'agricoltura e lo fa innanzitutto nell'ottica della riforma agraria. L'urgenza della "questione agraria" e l'obiettivo di combattere il latifondo erano fini condivisi dalle maggiori forze politiche, come si vede dalle analogie e dalle convergenze tra i costituenti. Non dimentichiamo che, a fianco dell'art. 44, che consente di limitare all'estensione della proprietà terriera e promuove la trasformazione del latifondo, c'è il secondo comma dell'art. 47, nel quale «la Repubblica favorisce... l'accesso alla proprietà diretta coltivatrice».

Lo stesso Fanfani, durante la discussione, aveva anche proposto la seguente formula: «la legge può ripartire tra i coltivatori le terre non sufficientemente sfruttate». Mentre l'on. Marinaro suggerì la seguente formulazione:

La Costituzione garantisce in particolare la proprietà della terra. Qualora tuttavia essa ecceda un limite di ampiezza tale da essere di impedimento alla migliore sua utilizzazione e allo stabilimento di sani rapporti sociali o qualora essa non sia gestita in modo da assicurarle la più alta valorizzazione, può essere oggetto di esproprio per pubblica utilità nei modi e nei limiti che le leggi stabiliscono o stabiliranno⁷.

È l'on. Taviani, che fu relatore sul diritto di proprietà, a sintetizzare quest'ampia discussione nella seduta pomeridiana del 3 ottobre 1946, redigendo un testo che verrà approvato e diverrà il "progenitore" dell'attuale art. 44 Cost.⁸:

La Repubblica persegue la razionale valorizzazione del territorio nazionale nell'interesse di tutto il popolo e allo scopo di promuovere l'elevazione materiale e morale dei lavoratori. In vista di tali finalità e per stabilire più equi rapporti sociali, essa, con precise disposizioni di leggi, potrà imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera e impedirà l'esistenza e la formazione delle grandi proprietà terriere private⁹.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ivi*, p. 144.

⁸ Il cui testo attuale è frutto anche delle modifiche che furono apportate al testo prima di arrivare all'Assemblea plenaria. Su tale punto v. F. ANGELINI, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti*, I, Torino, 2006, p. 904.

⁹ Cfr. Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori, VIII, p. 154.

È evidente, perciò, da questa ricostruzione, che l'art. 44 nacque all'interno di una prospettiva condivisa, quella di consentire la riforma agraria¹⁰; e che tale finalità si articolava in due obiettivi: «conseguire il razionale sfruttamento del suolo» e «stabilire equi rapporti sociali»; obiettivi al tempo stesso distinti e interconnessi: perseguire il razionale sfruttamento dei terreni è vista come la strada per ottenere più equi rapporti sociali.

B. *“Il razionale sfruttamento del suolo” e la giurisprudenza costituzionale*

Rileggiamo dunque l'art. 44 nella sua formulazione attuale:

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

Qual è dunque la natura di questo articolo?

Esso in realtà rappresenta un obiettivo politico inserito in Costituzione. Attraverso questa disposizione i Costituenti intendevano esprimere una certa ipotesi di trasformazione dell'agricoltura e dello sviluppo agricolo del territorio italiano.

Come tutti gli obiettivi, è fondamentale il *modo* in cui esso viene raggiunto, cioè attraverso quali mezzi si sia inteso realizzarlo, mezzi che ben possono essere discussi dal punto di vista della tecnica agricola. Ma di certo rimane l'obiettivo principale, quello di combattere il latifondo, di distribuire in maniera differente la proprietà e la piccola proprietà agraria al fine di realizzare una maggiore equità sociale e, al tempo stesso, un utilizzo più razionale del suolo agricolo.

Due sono, perciò, i pilastri di questo articolo, cioè le finalità per le quali la legge può intervenire sulle zone agricole: *conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali*. Uno dei due scopi costituzionali è lo sfruttamento *razionale* e non c'è probabilmente istituzione scientifica più qualificata di questa – l'Accademia dei Georgofili – per spiegare esattamente cosa voglia dire oggi “razionale” sul piano della tecnica agricola.

¹⁰ Cfr. C. DESIDERI, *Costituzione economica e agricoltura*, in *La Costituzione economica. Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, a cura di M. D'ANTONIO, Milano, Il Sole 24 ore, 1985, p. 161.

La nostra Costituzione è stata scritta nel 1946 e risente del linguaggio del tempo; utilizza per questo il termine *sfruttamento del suolo*. Oggi il termine “sfruttamento” di una qualsiasi risorsa naturale ha in sé una valenza negativa; se adottiamo però la definizione oggi più aggiornata di attività agricola che il prof. Scaramuzzi ha ricordato in altre occasioni («gestione razionale a tutela delle risorse della biosfera») torna il termine “razionale”. Resta, dunque, questo elemento di gestione *razionale*, di *razionalità*, di uso della ragione, per trarre dal terreno le sue utilità nella maniera più intelligente e compatibile con la sua capacità di riproduzione.

Qual è il limite di quest'articolo costituzionale?

Come già è stato indicato in dettaglio nella lettura che ho dedicato al tema nel 2008, il limite principale è che esso sia stato utilizzato *solo* per realizzare la riforma agraria degli anni '60, per espropriare ampie porzioni di terreno attraverso i decreti legislativi.

Perciò, si è maggiormente enfatizzato lo scopo della realizzazione degli *equi rapporti sociali* a discapito del *razionale sfruttamento*¹¹.

E questo dato è comprensibile se consideriamo le condizioni economiche e sociali dell'Italia che usciva dalla guerra.

Vero è, però, che – sebbene episodicamente – tanto la dottrina costituzionalistica quanto la giurisprudenza costituzionale ha posto l'accento anche sull'altro scopo del *razionale sfruttamento*.

Per quanto riguarda la letteratura pubblicistica occorre ricordare l'insegnamento di Carlo Esposito, il quale nelle “Note esegetiche sull'art. 44” scriveva:

Rispetto alla proprietà terriera (...), è fissato costituzionalmente l'obbligo positivo che la terra debba essere sfruttata in modo razionale e che il proprietario abbia il dovere di tendere a tale razionale sfruttamento, e che la legge (e solo la legge) sia tenuta ad imporre quanti obblighi positivi e negativi concreti siano necessari per il raggiungimento del fine. In connessione con la generale distinzione dei beni economici, o degli strumenti di produzione, da quelli che non sono tali (posta in termini generici nell'art. 42) il significato della disposizione (...) è poi questo: che mentre rispetto ad ogni altra sorta di beni la legge è libera di decidere se, quando, in che caso e condizione una “cosa” mobile e immobile costituisca un bene economico o uno strumento di produzione da sfruttare direttamente o indirettamente dal proprietario, conforme alla natura giuridico-economica di «mezzo di produzione», per la terra invece è stabilito dalla stessa Costituzione che essa è da considerare sempre bene economico e da utilizzare come strumento di produzione. Il semplice fatto della proprietà di un fondo obbliga (e pone le leggi nella necessità, di obbligare e rendere responsabili) allo sfruttamento del fondo. Ogni fondo, come tale, è sempre un'azienda secondo la nostra Costituzione, un bene economico da coltivare o da fare

¹¹ S. RODOTÀ, *Art. 44*, in *Rapporti economici - Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, Tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro it., 1982, p. 225 e ss.

coltivare. Qui, rispetto alla terra, la libertà di iniziativa economica dei privati non può riguardare il “se” coltivare, sfruttare, conservare o distruggere il bene, ma eventualmente, può riguardare il modo di sfruttamento (ove le leggi non credano fissarlo positivamente e minuziosamente) ed, in senso assoluto, può consistere solo nella libertà di decidere se assumere o non assumere, mantenere o abbandonare la veste di proprietario di terre con tutti gli obblighi correlativi¹².

Con una prosa differente anche Rodotà riconoscerà alcuni anni più avanti che l'art. 44:

delinea uno statuto della proprietà agraria che differenzia la disciplina del bene terra da quella degli altri beni, dal momento che per esso il legislatore non solo prevede che debba sempre essere utilizzato “come strumento di produzione”, ma traccia le linee d'intervento per il legislatore ordinario. L'agire di quest'ultimo appare dunque più puntualmente vincolato conferendosi in tal modo l'abbandono di quella tecnica del rinvio adottata per la disciplina generale della proprietà¹³.

La nostra Corte costituzionale, organo incaricato di dare vita concreta alle norme della Costituzione, ha interpretato l'articolo 44 sottolineando che tra i due scopi – equi rapporti sociali e razionalità nell'uso agricolo – ci deve essere un ragionevole *bilanciamento*.

In particolare, va ricordata una sentenza del '72 (si veda la lettura del 2008 per i dettagli), in cui dinanzi all'ennesima proroga a tempo indeterminato dei contratti agrari – proroga che durava ormai da 30 anni – e dinanzi a un proprietario che voleva riprendere il terreno per operare radicali trasformazioni del suolo al fine di migliorare la coltivazione, la Corte interviene dichiarando incostituzionale la proroga nel caso in cui il concedente decida di rientrare in possesso dei terreni per *migliorali*.

E altrettanto va citato il caso, più recente, in cui sempre la Corte costituzionale, si è trovata dinanzi a una situazione, per certi versi opposta: un proprietario concedente un fondo sul quale si esercita l'agricoltura, chiede di rientrarne in possesso perché su una parte di esso intende costruire e quindi chiede di interrompere la proroga del contratto agrario. In questo caso la Corte è intervenuta affermando che ciò è possibile, ma a patto di indennizzare l'affittuario.

Perciò, chi esercita l'uso agricolo va indennizzato per la parte in cui gli si chiede di cessare tale uso. E per giustificare questa conclusione la Corte ha

¹² C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44 della Costituzione*, «Rivista di diritto agrario», 1949, ora in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 196-197.

¹³ S. RODOTÀ, *Art. 44*, cit., p. 214.

citato un precedente in cui essa ha affermato che se, invece, il concedente del fondo chiede di rientrare in possesso del fondo ma per proseguire l'attività agricola, non c'è indennizzo.

Da queste decisioni emerge un chiaro orientamento giurisprudenziale per cui in Costituzione esiste un interesse allo sviluppo razionale del terreno agricolo, interesse meritevole di tutela costituzionale al pari di altri.

Un'ultima considerazione, ma che ritengo decisiva, sui fondamenti costituzionali della tutela dell'agricoltura.

C. Connessione con il TFUE

Com'è noto il trattato di Lisbona, avendo riorganizzato i trattati europei, ha ridefinito nell'attuale articolo 39 le finalità della politica agricola comune (la c.d. Pac).

Il diritto europeo – che come sappiamo in virtù degli articoli 11 e 117 della costituzione italiana – ha valore assimilabile alla nostra Costituzione, pone questi principi come fondamentali:

1. Incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando lo *sviluppo razionale della produzione agricola*, come pure un impiego migliore dei fattori di produzione e della mano d'opera.
2. Assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola.

È impressionante l'assonanza tra il diritto europeo e il nostro articolo 44 Cost. E stiamo parlando del trattato di Lisbona, cioè della parte "costituzionale" della politica agricola europea.

Dunque, in conclusione sul punto, a mio avviso esiste un valore costituzionale specifico che mira alla tutela dell'attività agricola e al suo razionale esercizio; valore che certamente non è assoluto o unico, ma deve essere contro bilanciato con gli altri interessi altrettanto meritevoli di tutela costituzionale.

In altri termini, l'esercizio razionale, cioè tecnicamente adeguato ed economicamente vantaggioso, dell'attività agricola è un fattore che deve essere necessariamente preso in considerazione in qualsiasi bilanciamento che la legge operi con altri e contrastanti interessi costituzionali, quali la protezione del *paesaggio* ovvero della cultura o dell'*ambiente*.

Vorrei non essere frainteso: non ritengo che esso debba necessariamente prevalere, ma nemmeno che possa essere del tutto ignorato rispetto ad altri valori o interessi confliggenti.

Occorrerà trovare un ragionevole contemperamento tra le diverse finalità cercando di realizzare la massima estensione possibile di entrambi in una composizione equilibrata.

4. IN PARTICOLARE: IL RUOLO DEL TERRENO NEGLI ALTRI ARTICOLI DELLA COSTITUZIONE

C'è un ulteriore aspetto che occorre analizzare e riguarda il rapporto tra la disposizione contenuta nell'art. 44 e le disposizioni contenute negli artt. 41 e 42 della Costituzione (la prima dedicata alla libertà di iniziativa economica e la seconda alla proprietà).

Già il dibattito in Assemblea costituente aveva mostrato il legame tra lo statuto della proprietà terriera e la disciplina generale della proprietà e dell'impresa, rivelando la sensibilità dei costituenti nel sentire la questione della proprietà fondiaria come problema distinto da quello dell'impresa in generale. Queste premesse hanno influenzato moltissimo il dibattito successivo. La dottrina ha cercato a più riprese di trovare un nesso tra l'art. in questione sia con i due articoli dedicati all'impresa e alla proprietà sia con le altre norme sui rapporti economici. Proverò quindi a schematizzare sul punto quali sono i risultati che sono stati raggiunti.

1. Il terreno agricolo è un terreno oggetto di una produzione (già lo abbiamo ricordato sulla base di quanto descriveva Esposito e Rodotà).
2. Interpretando l'art. 44 in stretta connessione con gli articoli 41 e 43 si può desumere come principi che «i beni in genere e i beni economici» e in particolare quelli destinati alla produzione sono «oggetto di proprietà privata»¹⁴. La definizione puntuale di una disciplina della proprietà terriera che arrivi a una serie così dettagliata di obblighi, vincoli e limiti rivela la volontà di porre argini a un regime – di proprietà privata – considerato comunque preferibile dalla Costituzione.
3. Il rapporto tra l'art. 44 e gli artt. 41 e 42 si risolve nel senso che nella prima norma convivono dati rilevanti in egual misura sia sotto il profilo della disciplina del diritto di proprietà in generale sia sotto il profilo delle attività economiche. È evidente però che rimane il punto fisso di essere di fronte a un bene destinato dallo Stato alla produzione (come scrive Rodotà l'intera disciplina può «investire

¹⁴ C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, cit.

autonomamente anche profili proprietari, sia pure funzionalmente coordinati al fine produttivo»¹⁵.

5. LE FINALITÀ DELL'ART. 44 E IL DDL IN MATERIA
DI "VALORIZZAZIONE DELLE AREE AGRICOLE E DI CONTENIMENTO
DEL CONSUMO DEL SUOLO"

Per comprendere quanto ancora sia attuale il dibattito circa gli strumenti che il legislatore può utilizzare per conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali vorrei soffermarmi da ultimo su un recente disegno di legge presentato dal Ministro per le politiche agricole, alimentari e forestali in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo.

Il disegno di legge persegue la finalità di valorizzare i terreni aventi destinazione agricola, oltre che lo scopo di promuovere l'attività agricola che su di essi si svolge o potrebbe svolgersi, al fine di impedire che il suolo venga eccessivamente "eroso" e "consumato" dall'urbanizzazione. La salvaguardia della cosiddetta SAU, della destinazione agricola dei suoli e la conservazione della relativa vocazione naturalistica rappresentano, infatti, un obiettivo di primaria importanza, soprattutto alla luce dei dati statistici acquisiti, dai quali risulta la "cementificazione" (da qui il nome giornalistico del DDL) della superficie agricola nazionale.

Per realizzare questi obiettivi il DDL detta una serie di interventi che sono destinati a porsi come principi fondamentali della materia, secondo il disposto dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. Ne metterò in evidenza alcuni che mi paiono maggiormente importanti.

L'art. 1 enuclea le finalità e gli obiettivi del DDL, specificando che "terreni agricoli" sono tutti quelli che, in base agli strumenti urbanistici vigenti, hanno destinazione agricola, indipendentemente dalla effettiva utilizzazione e per l'esercizio dell'attività agricola. Insomma, un terreno agricolo è quello a cui gli strumenti urbanistici attribuiscono destinazione agricola indipendentemente dal loro attuale utilizzo.

Le finalità del testo normativo sono individuate, in primo luogo, nella esigenza di perseguire un equilibrio tra lo sviluppo delle aree urbanizzate e quello delle aree rurali, volto a contenere il consumo del suolo e la sua sottrazione all'utilizzazione agricola; in secondo luogo e conseguentemente nella

¹⁵ S. RODOTÀ, *Art. 44*, cit., p. 220.

protezione degli spazi dedicati all'attività agricola, degli spazi naturali e del paesaggio (con rimando alla Parte Terza del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004).

L'art. 2 prevede che con decreto adottato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministero per i beni e le attività culturali e con il Ministero per le infrastrutture e dei trasporti sia *determinato il limite massimo di superficie edificabile*. Ciò al fine di contenere il consumo di suolo e l'erosione della superficie agricola nazionale. In tal modo, viene fissato a livello nazionale l'estensione massima dei terreni agricoli edificabili, ossia dei terreni la cui destinazione d'uso può essere modificata dagli strumenti urbanistici al fine di consentirne una utilizzazione edificatoria, e si salvaguarda la destinazione agricola dei suoli, evitando che vengano eccessivamente consumati dall'urbanizzazione. Tale programmazione è demandata dallo stesso art. 2 a un decreto del MIPAF, d'intesa con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministero per i beni e le attività culturali e con il Ministero per le infrastrutture e dei trasporti. Il terzo comma dell'art. 2 demanda alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di ripartire la superficie agricola edificabile sul territorio nazionale tra le diverse regioni. Il comma sesto prevede l'istituzione di un comitato con il compito di monitorare il consumo di superficie agricola sul territorio nazionale e il mutamento di destinazione d'uso dei terreni agricoli.

L'art. 3 introduce il divieto di cambiare la destinazione d'uso dei terreni agricoli che hanno usufruito degli aiuti di Stato o di aiuti comunitari per un periodo massimo di cinque anni. Detti suoli devono restare a vocazione agricola per almeno un quinquennio. Vengono esclusi solo gli interventi strumentali alla coltivazione del fondo, all'allevamento del bestiame, alla silvicoltura nonché quelli funzionali alla conduzione dell'impresa agricola e alle attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, da realizzare ovviamente nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti.

L'art. 4 introduce misure per incentivare il recupero del patrimonio edilizio rurale, al fine di favorire l'attività di manutenzione, ristrutturazione e restauro degli edifici esistenti, invece che l'attività di edificazione e costruzione di nuove aree urbane. La conservazione ambientale del territorio e la conseguente protezione delle aree agricole, e delle attività che ivi si svolgono, realizzate mediante il riutilizzo di aree urbane abbandonate o degradate, vengono incentivate con due misure: la priorità nella concessione dei finanziamenti statali e regionali, che possono avere come destinatari sia gli enti locali che soggetti privati; la riduzione dei contributi di costruzione,

demandata alle regioni nel rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'art. 117 Cost.

L'art. 5 prevede l'istituzione presso il MIPAF di un registro in cui i comuni che hanno adottato strumenti urbanistici in cui non è previsto nessun ampliamento delle aree edificabili o in cui è previsto un ampliamento delle medesime inferiore al limite fissato possono iscriversi.

Infine l'art. 6 prevede l'abrogazione della norma che consentiva ai comuni di impegnare le cifre derivanti dalle concessioni edilizie e dalle sanzioni previste dal TU edilizia per finanziare la spesa corrente.

Il disegno di legge così confezionato non va esente da una serie di critiche, alcune delle quali sono già state espresse proprio dal prof. Scaramuzzi.

La prima critica riguarda l'intero provvedimento normativo. Parlo da studioso del diritto costituzionale. Il DDL soffre certamente di una inclinazione verso il potere centrale a discapito delle autonomie regionali.

La seconda critica riguarda ancora il DDL nel complesso. Il testo approvato dal Consiglio dei ministri presenta numerose lacune, probabilmente generate da un approccio parziale a una problematica complessa e multidisciplinare.

Il disegno di legge non parte certamente con il considerare un aspetto centrale di una normativa di questo genere; non si parte con il considerare (come il prof. Scaramuzzi ha indicato) che una legge finalizzata a promuovere e tutelare le attività agricole deve partire dal riconoscere che la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) in Italia è già insufficiente a soddisfare i nostri bisogni nazionali, perciò impedire il consumo di superfici coltivabili è un dovere e un interesse pubblico, cioè della collettività.

In questa ottica la disciplina contenuta nel DDL rischia di essere solo una complicazione, rendendo molto difficile nei fatti l'interpretazione e l'applicazione degli articoli. Inoltre, la definizione di una soglia massima di superficie agricola "edificabile" e il meccanismo di applicazione prospettato dalla norma (secondo una logica che accentra le competenze allo Stato) è una opzione di regolazione del consumo del suolo aperta a diversi rischi. In particolare, il meccanismo sotteso alla definizione di una soglia massima prescrittiva, concettualmente semplice, è di attuazione estremamente complessa, in considerazione delle competenze pianificatorie concorrenti di regioni ed enti locali, e della non linearità del processo pianificatorio, che notoriamente risponde poco a meccanismi di comando-controllo di natura esclusivamente amministrativa. Inoltre, sia consentito rilevare, che una distribuzione a tutti i comuni di quote di terreno agricolo edificabile prefigura una deresponsabilizzazione degli enti territoriali.

A me pare, in conclusione, che questo disegno di legge non risponda all'esigenza espressa già in precedenti occasioni di controbilanciare la *vis expansiva*

dei piani paesaggistici che spesso prevedono una disciplina fortemente limitativa delle attività agricole. In questo senso il progetto non va esente della possibilità di contribuire al cortocircuito dell'intero sistema pianificatorio e perciò finisce per realizzare un ulteriore ostacolo al razionale sfruttamento del suolo e alla creazione di più equi rapporti sociali così come la nostra Costituzione richiede.

RIASSUNTO

L'articolo analizza in una prospettiva storico ricostruttiva il rapporto tra la Costituzione italiana e il terreno agricolo. Il tema è declinato dal punto di vista del rapporto tra la Costituzione, l'agricoltura e il paesaggio. Nella prima parte dell'articolo l'autore affronta i problemi legati alla presenza delle norme sul terreno agricolo nella Costituzione. In particolare sono riportate le ragioni che portarono i costituenti a inserire una norma apposita sull'agricoltura ed è analizzato il tema del razionale sfruttamento del suolo. Nella seconda parte dell'articolo sono analizzate le norme del disegno di legge in materia di "valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo". L'autore conclude affermando che anche il disegno di legge rappresenta un'occasione persa di controbilanciare la vis espansiva dei piani paesaggistici che spesso prevedono una disciplina fortemente limitativa delle attività agricole.

ABSTRACT

The article analyzes in a historical-reconstructive perspective the provision of the Italian Constitution on agriculture. The theme has declined from the point of view of the relationship between the Constitution, agriculture and landscape. In the first part of the article the author addresses general problems related to the presence of rules on agriculture in the Constitution. In particular, he addresses the reasons that led to insert a special rule on agriculture and analyzed the theme of the "rational use of land". In the second part of the article examines the provisions of the recent bill relating to the "exploitation of agricultural areas and containment of land consumption." The author concludes that the bill represents a missed opportunity to counterbalance the face of the expansive landscape plans that often include a discipline highly limiting agricultural activities.

Discussione

INTERVENTO DI GIUSEPPE VISCONTI*

Sono Visconti, sono Georgofilo, e sono ex presidente della Proprietà Fondiaria e quindi ero interessato moltissimo a questo dibattito. Mi pare che è risultato chiarissimo che questi interventi legislativi recenti con riferimento alla attività agricola hanno una valenza negativa.

È stata messa bene in evidenza dai relatori, è stata messa bene in evidenza nella sua introduzione da parte del professor Scaramuzzi. Io però volevo invitare tutti quanti a uno spunto di riflessione su un ulteriore vizio, grave vizio, che è incluso in questi provvedimenti. Infatti, questi provvedimenti oltre a essere in sé, in generale, aggravatori rispetto all'attività agricola, contengono anche degli spunti di grave discriminazione tra i soggetti che in questo mondo agiscono. Intendo riferirmi in particolare a quelle norme che prevedono trattamenti differenziati per proprietari semplici, quindi traduci proprietari che concedono i terreni in affitto e proprietari conduttori e prevedono un ulteriore trattamento differenziato tra imprenditori agricoli, ex articolo 2135 del codice civile, e imprenditori agricoli a titolo principale o, meglio ancora naturalmente, coltivatori diretti.

Vediamo il primo aspetto brevemente (e qui poi chiederei lumi al professor Miccinesi se c'è qualcosa da fare contro questo genere di cose). Ricordiamo tutti che la nostra superficie agricola è per il 40% utilizzata sulla base di contratti di affitto. Quindi le nostre aziende sono fatte per il 40% sulla base di contratti di affitto che vengono utilizzati in duplice maniera, vengono utilizzati per mandare avanti aziende di per sé autosufficienti ma la parte più

* *Presidente onorario di "Friends of the countryside-meta"*

importante, la parte più interessante, è che il contratto di affitto è diventato lo strumento principe per l'allargamento delle dimensioni aziendali a cui si riferiva il dott. Vecchioni. Con questa norma l'imposizione è più gravosa non solo per il proprietario che affitta ma anche per l'affittuario che non sia nello stesso tempo anche proprietario. Quindi un terreno di un ente pubblico o un ospedale anche se affittato a un affittuario imprenditore agricolo a titolo principale o coltivatore diretto paga più imposta sui redditi di quanto non paghi un altro terreno che sia di proprietà dello stesso conduttore. Allora qui obiettivamente stiamo andando contro un istituto che è l'unico in questo momento che possa permettere di fare dei salti in avanti. Quanto poi all'idea di Miccinesi di cambiare il sistema fiscale introducendo l'obbligo di contabilità per tutti sostituendo il catasto con la maggioranza delle aziende sotto i 20 ettari è difficile immaginare contabilità efficienti e negativo aggiungere ulteriori adempimenti.

Il secondo punto, e poi ho finito, ma però chiedo anche su questo sempre a Miccinesi qualche delucidazione. Stiamo introducendo in Italia, una cosa ben strana. Noi abbiamo un articolo del Codice Civile che definisce chi è l'imprenditore agricolo e cosa è l'impresa agricola: l'articolo 2135. Adesso, da un po' di tempo, si sta verificando una strana equiparazione, quel favor che una volta era solo nei confronti dei coltivatori diretti si sta estendendo nei confronti degli imprenditori agricoli a titolo principale o Iap (Imprenditori agricoli professionali). Allora credo che anche questo non sia giusto perché l'impresa o è oggettivamente agricola, e allora si riscontra sul terreno che è oggettivamente agricola, perché conduce i fondi, possiede macchinari, fa investimenti, ha dipendenti, paga le tasse e ha quindi diritto a essere trattata esattamente come qualsiasi altra impresa che sia condotta da un signore che grazie a 2000 trafile regionali, grazie a 2000 trafile burocratiche è riuscito ad avere bene o male, questo non si sa, la qualifica di imprenditore agricolo o di coltivatore diretto. Credo che sia un punto essenziale se vogliamo raggiungere l'obiettivo ultimo che è quello di modernizzare la nostra agricoltura. Non è utile rendere l'agricoltura una riserva di caccia in cui se qualcuno vuole entrare e investire in un fondo deve pagare il 15% di imposta di registro, mentre se il fondo è comperato da uno Iap o coltivatore diretto (i riservisti) paga un 1% di imposta di registro. Come possiamo pensare di modernizzare se diventa impossibile al capitale esterno di introdursi in questo mondo. Queste sono delle cose che penso possano essere uno spunto di riflessione per una Accademia come la sua, professore, che si è sempre distinta per originalità e per il coraggio delle sue battaglie.

MARCO MICCINESI IN RISPOSTA A GIUSEPPE VISCONTI

Devo ringraziare l'avvocato Visconti perché ha colto aspetti estremamente importanti.

Dichiaro subito la mia piena adesione alle sue critiche sulla differenziazione di regime di queste norme. E le appesantisco dicendo che mi ha fatto molto piacere sentire che in Germania e in Francia le società sono il 40% e il 50%.

Dal mio punto di vista è il sistema fiscale che deve saper guardare all'attività, non alla figura formale.

Siamo di fronte all'attribuzione di regimi estrinseci rispetto al contenuto che quei regimi dovrebbero assicurare.

È piena adesione, è consapevolezza dell'importanza del regime dell'affitto, è piena consapevolezza dell'importanza del regime societario proprio per la modernizzazione dell'agricoltura.

Noi stiamo dicendo all'agricoltore: rimettiti i panni del coltivatore diretto se vuoi avere un sostegno dallo Stato. È una cosa schizofrenica e lo è dal punto di vista del diritto, non dal punto di vista della percezione del cittadino.

Lo è dal punto di vista del diritto. Il diritto sa che abbiamo diseconomie e deve essere di sostegno alle attività e ai beni sottesi alle attività: ambiente, occupazione, cultura, tutto ciò che valorizza il nostro paese.

Sono convinto che potremo fare delle battaglie: sarò volentieri alfiere di queste, se possibile, per far valere i nostri principi.

Sul tema del catasto. Proprio perché io credo moltissimo nella necessità di modernizzare anche il regime fiscale dell'agricoltura e perché conosco la mentalità che spesso si annida e si diffonde in ordine alle cosiddette agevolazioni, ho fatto una proposta provocatoria e di tipo diverso: non un grande sistema contabile dell'impresa agraria, ma semplicemente la negoziazione con l'Amministrazione finanziaria di percentuali di redditività sui ricavi. E i ricavi, stante la tracciabilità dei flussi, sono un dato elementare e di base.

Io non immagino contabilità che vadano a rilevare quanto si è prodotto, ma che vadano a vedere a valle cosa si vende e cosa si introita e da lì risalire al reddito, in un'ottica di semplificazione contabile, di accertamento e di controllo preventivo con l'Amministrazione, che vuol dire stabilità. Devo sapere prima quanto può essere l'incidenza del Fisco in un contesto economico debole quale è quello di un soggetto imprenditore che ha caratteristiche legate al ciclo biologico e alle peculiarità dell'attività.

Questa strada l'ho additata perché ha iniziato a seguirla il nostro legislatore.

Ha iniziato infatti ad adottare percentuali di redditività sui ricavi, all'interno del reddito dell'impresa commerciale, per le attività che esuberano il reddito agrario.

È un segnale che indico come “breccia” nell'ordinamento per potere uniformare un regime che, superando le distinzioni tra forme, abbandoni quei privilegi e quei richiami – che anche io ho trovato fuori luogo – a un premio alla attività di coltivazione diretta sul fondo, contrari rispetto all'esigenza di modernizzazione cui andiamo incontro, alla necessità di afflusso dei capitali.

Tutto questo può avvenire, forse, attraverso un sistema che superi il catasto.

Aggiungendo, perché dobbiamo sempre guardare al diritto per come vive, che l'Amministrazione finanziaria di oggi non ha più il controllo del territorio, perché è un'Amministrazione che fa due cose: sta dietro a un tavolo a leggere studi di settore e dichiarazioni dei redditi e quando si muove, si muove sulle grandi imprese, non controlla più il territorio.

Quindi il catasto, inteso come oggetto di una revisione continua, di una concertazione con l'Amministrazione, non è più pensabile, o comunque non è più pensabile con quella effettività, con quella duttilità, con quella presa sul territorio di cui avremo bisogno.

È pensabile, invece, un ragionamento che, astraendo di più e lavorando in prevenzione, possa conciliare il sistema dell'effettività del flusso economico con una adeguata e minore incidenza del carico fiscale su queste attività.

È una provocazione che io affido a questa illustre Accademia, perché potrebbe essere un tema di riflessione molto più serio di quello che in poche battute ho saputo affrontare.

Finito di stampare in Firenze
presso la tipografia editrice Polistampa
nel luglio 2013