

Università degli Studi della Calabria
Dipartimento di Scienze Giuridiche
Dottorato di ricerca *Impresa, Stato e Mercato*

XXI CICLO

TESI DI DOTTORATO

***CREDITO AGRARIO ED IMPRENDITORE
AGRICOLO PROFESSIONALE***

S.S.D. IUS/01

Supervisore
Chiar. mo Prof.
ENRICO CATERINI



Dottorando
LIVIO CALABRÒ

Coordinatore

Chiar.mo Prof. G. D'IGNAZIO

DOTTORATO DI RICERCA IN “IMPRESA, STATO E MERCATO”
UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA
FACOLTÀ DI ECONOMIA
DIP. SCIENZE GIURIDICHE
- XXI CICLO -

TESI DI DOTTORATO

“CREDITO AGRARIO ED IMPRENDITORE AGRICOLO PROFESSIONALE”*

Docente Supervisore: Prof. Ord. Enrico Caterini

Coordinatore del Dottorato: Prof. G. D’Ignazio

Dottorando: Livio Calabrò

*La Ricerca è stata finanziata da Fondazione CARICAL – Cosenza -.

INDICE

CAP. I	PAG.
CREDITO AGRARIO ORIGINI STORICHE ED EVOLUZIONE LEGISLATIVA	
1. CREDITO E RISPARMIO ALLA LUCE DEL DETTATO COSTITUZIONALE	4
2. CENNI STORICI SUL CREDITO AGRARIO.	8
3. VERSO LA DESPECIALIZZAZIONE DEL CREDITO AGRARIO	15
4. STRUMENTI DI GARANZIA DEL CREDITO AGRARIO: IL FONDO	22
5. I BENEFICIARI DI CREDITO AGRARIO	27
 CAP. II	
CREDITO, ATTIVITÀ ED IMPRESA	
1. LA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA	30
2. L'ATTIVITÀ AGRICOLA	42
3. SULLA NOZIONE DI IMPRESA AGRICOLA	48
4. PRINCIPALI MODALITÀ DI GESTIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE	52
5. ELEMENTI DI RIFLESSIONE SULLA CONCESSIONE DI CREDITO AGRARIO	54
 CAP. III	
NUOVE FUNZIONI PER UN "NUOVO" IMPRENDITORE AGRICOLO.	
1. PRIMI CENNI IN TEMA DI "MULTIFUNZIONALITÀ" DEL SETTORE AGRICOLO	58
2. LO SVILUPPO RURALE	65
3. IL NUOVO IMPRENDITORE AGRICOLO A TITOLO PROFESSIONALE	74
 CAP. IV	
MULTIFUNZIONALITÀ: UN CONCETTO DAI MUTEVOLI CONFINI	
1. PRECISAZIONI PRELIMINARI	78
2. MULTIFUNZIONALITÀ ED ATTIVITÀ AGRICOLA (ANALISI DEI CONCETTI ALLA LUCE DELLA DOTTRINA SPAGNOLA)	82
3. I RAPPORTI TRA MULTIFUNZIONALITÀ E TUTELA AMBIENTALE IN SPAGNA	88
4. MULTIFUNZIONALITÀ E CONTRACTOS GLOBALES DE EXPLOTACIÓN (CGE)	93
5. MULTIFUNZIONALITÀ DELL'ATTIVITÀ AGRARIA, UN APPROCCIO CONCETTUALE	97
6. ESTERNALITÀ DELLA SELVICOLTURA	102
7. LA DIVERSIFICAZIONE DELL'IMPRESA AGRICOLA QUALE ESEMPIO DI MULTIFUNZIONALITÀ	109
8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	113

CAPITOLO I

Credito agrario, origini storiche ed evoluzioni legislative.

1. Credito e risparmio alla luce del dettato costituzionale.

Il finanziamento all'impresa agraria ha da sempre rappresentato un imprescindibile fattore per la crescita e la trasformazione dell'economia agricola, subendo processi evolutivi in sintonia con quelli dell'intero sistema economico, di tal che, a fronte della singolare continuità dell'espressione credito agrario, il suo contenuto risulta in incessante evoluzione ed assume contorni ambigui che riflettono la continua trasformazione che caratterizza il settore agricolo.

Un'analisi dell'istituto che, senza pretese di esaustività, tenda ad una comprensione dei suoi vari elementi caratterizzanti, non può prescindere dalla preliminare ricerca dei principi di riferimento di matrice costituzionale. Il parametro costituzionale di riferimento dell'attività creditizia *tout court* è rinvenibile nell'ambito del titolo III, relativo ai rapporti economici, e precisamente nell'art. 47 cost., ai sensi del quale la Repubblica “*disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito*”, con ciò confermando, peraltro, l'interesse pubblicistico sotteso all'attività creditizia¹. Dalla lettura combinata dell'art. 47 cost. con l'art. 41 cost. traspare l'obiettivo primario teso alla realizzazione di quell'utilità sociale cui la tutela del risparmio e l'esercizio del credito devono essere orientati².

Il credito ed il risparmio, alla cui regolamentazione e tutela è chiamata la Repubblica, sono, nella nozione del legislatore costituzionale, diretta espressione di quella funzione esistenziale ascrivibile anche alle situazioni aventi natura

¹ Giannini M.S., *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, p. 116; Bachelet V., *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, p. 206;

² Vicentini G., voce *Credito e Risparmio*, in *Enc. Giur. X*, Roma, 1988, p. 3

patrimoniale³. Attraverso l'esercizio di questi strumenti, di matrice prettamente economica, lo Stato persegue il fine ultimo di garantire ed elevare la dignità della persona, liberandola dalla schiavitù del bisogno. E' in quest'ottica che acquista ragion d'essere il riferimento "*alla proprietà dell'abitazione ed alla proprietà diretta coltivatrice*", contenuto al comma 2, dell'art. 47 Cost.

L'art. 47 della Carta Costituzionale sancisce espressamente il seguente principio: "*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà della abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice ed al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese*"⁴. Le interpretazioni dell'art. 47 sono state svariate. I primi commentatori attribuivano un significato molto riduttivo al menzionato articolo, lo stesso, infatti, avrebbe meramente recepito, costituzionalizzandoli, i principi della legge bancaria⁵.

In merito alla definizione di risparmio contenuta nel citato articolo, sin dalle prime analisi i commentatori la intesero in un senso dinamico. Il risparmio tutelato dalla norma non corrisponderebbe alla statica parsimonia, ma al risparmio pubblico inteso come strumentale alla distribuzione della proprietà e della ricchezza. In quest'ottica, la dottrina coordina questa concezione di risparmio pubblico in rapporto funzionale con l'esercizio del credito. Con ciò, evidentemente, ancorando l'operatività della disposizione costituzionale esclusivamente all'attività bancaria.

Per ciò che attiene al II comma è stato rilevato come lo stesso indichi, in modo non esaustivo, attività di investimento e di incentivazione a fini sociali. In questo

³ Perlingieri P., *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 1997, art. 47, p. 325.

⁴ Si osservi l'ampio dibattito, intervenuto in seno all'Assemblea Costituente, sulla formulazione del suddetto articolo. Nella specie, le spinte liberali dei Costituenti Persico, Quintieri ed Einaudi, tutte volte a rimarcare il carattere di tutela che lo Stato doveva garantire al risparmio, attraverso l'affermazione di un principio che vincolasse lo Stato a proteggere gli interessi dei prestatori di denaro, evitando effetti inflazionistici.

⁵ Così Giannini M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, p. 205; Spagnolo V. Vigorita, *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, *Rassegna economica banco di Napoli*, 1962, p. 357.

contesto si osserva come il risparmio tutelato dalla norma attenga a quel tipo di risparmio popolare orientato verso destinazioni sicure e creatrici di ricchezza. Una politica questa, da realizzarsi attraverso le forme di investimento più tradizionali quali la prima casa e la proprietà del fondo nonché attraverso investimenti azionari.

Giova evidenziare, come il risparmio, nell'attuale contesto storico, rappresenti un fenomeno in declino a causa del forte restringimento delle capacità reddituali che interessa le fasce sociali. Tale riflessione induce autorevole dottrina ad evidenziare il collegamento che sussiste tra il risparmio tutelato dal costituente e le forme di credito al consumo. In tale prospettiva il credito al consumo rappresenta nuova e sviluppata forma di risparmio che muta la sua struttura classica divenendo "accantonamento differito". In una simile chiave prospettica, la persona, attraverso il ricorso al credito al consumo, sposta in un tempo futuro i propri accantonamenti.⁶

L'art. 44 della Carta Costituzionale⁷, dal canto suo, evidenzia la particolare attenzione che l'ordinamento ripone sulla questione agraria. Le peculiarità della proprietà terriera hanno sempre caratterizzato il nostro ordinamento giuridico sin dal diritto romano e trovano la propria *ratio* nel ruolo primario svolto dalle coltivazioni nel regolare l'economia mondiale⁸. Così, anche il codice civile del 1942 dimostrò un rilevante interesse per la proprietà terriera, nella specie l'art. 838 individua tra i beni di interesse nazionale o di prevalente interesse pubblico, i beni di cui il proprietario abbandona la coltivazione. Gli artt. 846 e 856

⁶ Così Caterini E., *Credito al consumo, tutela e incoraggiamento del risparmio e sovraindebitamento* in, *Studi in onore del Prof. G. Giacobbe*, opera in corso di pubblicazione, p. 2. L'autore evidenzia, altresì, come la disciplina del credito al consumo, debba essere ascritta nell'ambito della norma costituzionale che sancisce l'incoraggiamento e la tutela del risparmio piuttosto che in quella concernente l'esercizio del credito.

⁷ Art. 44 Cost. "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".

⁸ Costato L., *Fondamenti di diritto agrario*, Padova, 1998, p. 236.

definiscono le linee di riforma della proprietà rurale. Invero, traspare dalla lettura delle norme del '42 la visione dirigistica della politica⁹.

La giustificazione di tale previsione nel corpo del testo costituzionale è da ascrivere alla centralità che la questione agraria ha rivestito nel nostro Paese nel primo dopoguerra, sino a confluire nei lavori dell'Assemblea Costituente¹⁰.

Si evidenziano i vari interventi sollevati in sede di III Sottocommissione con cui fu sollevata la necessità di un simile richiamo nel testo costituzionale, data la portata "etica" della riforma agraria che avrebbe segnato l'elevazione morale della classe lavoratrice¹¹.

Un ampio dibattito, successivo all'entrata in vigore della Costituzione, ha avuto ad oggetto i rapporti tra gli artt. 44, 41 e 42, 43, 47 cost.¹².

Così una lettura combinata dell'art. 44 con gli artt. 41 e 43 esprimerebbe il principio secondo cui la generalità dei beni economici sarebbe oggetto di proprietà privata. L'assunto deriverebbe dall'argomentazione secondo cui la serie di obblighi e vincoli posti dal legislatore alla proprietà privata implicherebbe tacitamente una scelta di favore della Costituzione verso il regime della proprietà privata.

Alla stessa conclusione (di preferenza del regime di proprietà privata in ambito costituzionale) giunge Costantino Mortati, attraverso un'argomentazione, per alcuni versi differente, avente ad oggetto la lettura combinata degli artt. 44, 42, 43 e 47¹³.

Per altra dottrina, invero, l'art. 44 sarebbe da riferirsi più correttamente all'attività di impresa di cui all'art 41. Tale orientamento individua nel dettato

⁹ Secondo Ferri G.B. *Proprietà produttiva ed impresa agricola*. Saggi, Torino, 1996, pp. 47 ss., questa visione dirigistica consente di accertare l'avvenuto superamento della figura del proprietario di fronte a quella dell'imprenditore agricolo.

¹⁰ Desideri C., *Costituzione economica e agricoltura*, in *La costituzione economica*, a cura di D'Antonio M., Milano, 1985, p.161, secondo cui la norma risponde al desiderio di esprimere in modo autorevole la volontà di realizzare una riforma agraria.

¹¹ Seduta del 3 ottobre 1946, in A.C., VIII, 2225.

¹² Rodotà S., *Rapp. Economici*, in *Comm. Della Cost. a cura di Branca, II, artt. 41-44.*, Bologna, Roma, 1982, 219.

¹³ Cfr. Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, 265-266.

della norma una tecnica di indirizzo delle attività economiche, che nel caso specifico imporrebbe un obbligo di destinazione (il razionale sfruttamento della terra) rivolto all'imprenditore agricolo¹⁴.

In ultima analisi, l'art. 44 cost. contiene una natura finalistica tendente alla realizzazione del "razionale sfruttamento del suolo e dello stabilimento di equi rapporti sociali". Il riconoscimento della priorità del fine sociale rispetto al fine produttivistico, indurrebbe a rileggere l'articolo nel seguente modo: "al fine di conseguire uno sfruttamento del suolo tale da stabilire equi rapporti sociali"¹⁵.

L'articolo in questione, espressione del più generale principio solidaristico, rappresenta l'espressa conferma della volontà dell'ordinamento di perseguire, attraverso il sostegno e l'orientamento della proprietà, il fine ultimo dell'utilità sociale e della tutela della dignità umana di cui all'art. 41 cost. La norma, informata al principio di eguaglianza, è espressione della pari dignità sociale, della giustizia sociale che libera la persona dal bisogno, favorendone lo sviluppo e realizzando equi rapporti sociali¹⁶.

2. Cenni storici sul credito agrario.

Un'indagine diacronica delle vicende storiche, che hanno caratterizzato l'istituto *de quo*, non può rifuggire dall'analisi degli elementi che hanno dato impulso ed hanno comportato la progressiva differenziazione del credito agrario dal credito ordinario; a tal fine, giova premettere come sono stati individuati proprio nella

¹⁴ Irti N., *Profili della programmazione agricola*, in Riv. Dir. Agr. 1972, 394.

Sul concetto di equità Vedi le sentenze della Corte Costituzionale n. 155/1972 e 107/1974, che offrono una lettura del termine alla luce dell'equità privatistica ex art. 1371 c.c., come contemperamento dei vari interessi e non dell'eguaglianza sostanziale ex art. 3, 2° comma. Ma vedi anche C. cost. 168/1985, dove, con riferimento all'art. 44 cost., si afferma che "tale norma esige da parte del legislatore ordinario una disciplina che assicuri il razionale sfruttamento del suolo e sia diretta altresì ad istaurare equi rapporti sociali: funzione quest'ultima che si concreta, come è stato già ritenuto nella sentenza 139/84, nell'attuazione di un superiore fine di giustizia e nella realizzazione di un equilibrio sostanziale fra le diverse categorie interessate".

¹⁶ Così, Perlingieri P., *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2005, 152.

crisi dell'agricoltura che colpì l'Europa nel 1847 e nella parallela evoluzione delle teorie economiche dell'epoca, i fattori propulsivi alla diffusione del credito agrario.

A ciò si aggiunga la crescente interazione tra agricoltura, banche e commercio, dovuta ad un ampliamento degli scambi e ad una carenza di corrispondenti mezzi monetari¹⁷. In tale ottica un ruolo di rilievo è occupato dal processo di maturazione industriale che ha consentito lo sviluppo e la commercializzazione di strumenti agricoli di elevata professionalità e redditività, il cui acquisto, peraltro, avrebbe comportato l'immobilizzazione di ingenti capitali finanziari¹⁸. Giova ricordare, inoltre, che il ruolo svolto dal credito agrario è sempre stato quello di assicurare un adeguato flusso di finanziamenti agli agricoltori a tassi sostenibili, ovvero a tassi più contenuti rispetto a quelli praticati nei confronti degli altri operatori economici, ciò al fine di temperare quelle differenze ontologiche che caratterizzano il mondo della produzione agricola (rigidità temporale dei cicli produttivi, delle strutture agricole, alea della produzione stessa) rispetto ad altri tipi di produzione.

Del resto, proprio l'alea tipica della produzione agricola, strettamente connessa ai fattori naturali, e la conseguente sfiducia da parte delle banche nell'effettuare operazioni di credito, hanno fatto sì che tra le prime forme di credito agrario siano da annoverare quelle di cooperazione tra gli stessi agricoltori.

Si tenga, altresì, conto che l'affermarsi ed il differente modularsi dei finanziamenti alle imprese agrarie nelle varie realtà europee, è stato influenzato oltre che dalle peculiarità proprie che il settore agricolo ha assunto nelle diverse esperienze giuridiche, su cui hanno influito le caratteristiche proprie degli ordinamenti della proprietà fondiaria, le configurazioni del sistema creditizio e le condizioni dei mercati finanziari, anche dalle vicende storiche dell'epoca che hanno prodotto dei riflessi significativi in un settore, quale quello agricolo, di

¹⁷ . Degon M., *Le crédit agricole. Source, formes, caractères, fonctionnement en France et dans les principaux pays*, Paris, 1939, p. 69.

¹⁸ Firpo E. –Garneri F., *Commento alla legislazione italiana sul credito agrario preceduto da cenni storici e teorici*, in *Ministero Agricoltura Industria e Commercio*, “Annali del credito e della previdenza”, vol. 48, Roma 1902, p.8.

primaria importanza. Così, la lunga durata della prima guerra mondiale ha comportato da un lato, la scomparsa di ogni tipo di produzione nell'ambito delle aree teatro delle operazioni belliche, e dall'altro, nell'ambito dei paesi belligeranti, un forte aumento di produzione di quei prodotti agricoli necessari al sostentamento delle risorse umane impiegate al fronte. Anche i Paesi non belligeranti sono stati interessati da questo scenario storico, essi, infatti, modularono le proprie colture verso quei prodotti di cui era accresciuta la richiesta da parte dei Paesi impegnati nel conflitto. Ulteriore elemento significativo, che delinea la situazione dell'agricoltura in quel periodo storico, è rappresentato dalla forte carenza di manodopera e dalla crescente necessità di capitali per l'acquisto di macchinari da impiegare in agricoltura.

Con la fine della guerra, l'intera economia agraria è stata attraversata da una crescente crisi, infatti, da un lato il ritorno dei soldati dal fronte ha comportato un'immobilizzazione infruttuosa dei capitali investiti in quei macchinari volti a sopperire alla carenza di manodopera, dall'altro la specializzazione delle colture aveva causato un esubero dei prodotti precedentemente necessari, a fronte di una totale carenza di altre tipologie di prodotti, a tutto ciò si aggiungeva la necessità di ripristinare lo stato dei luoghi teatro delle operazioni belliche, attraverso opere di ricostruzione e bonifica. In questo contesto era cresciuta la domanda di capitali da parte degli agricoltori che, inoltre, si erano insediati in aree frammentate rispetto alle antiche estensioni e che, di conseguenza, rappresentavano una garanzia minore per le comuni banche. In ogni Paese, pertanto, si sviluppò un'intensa attenzione alla problematica dei finanziamenti all'impresa agraria, che si sostanziarono, stante, le differenti particolarità proprie di ogni Paese, sostanzialmente in due forme di intervento: i capitali fondiari, comprendenti la terra, le opere di bonifica, l'irrigazione, le opere per ripristinare la viabilità, la costruzione di fabbricati rurali e simili; ed i capitali di esercizio, comprendenti le scorte, i macchinari, le spese per l'amministrazione, per i salari etc.

Con riferimento al capitale fondiario, di norma destinato all'intera proprietà immobiliare (sia essa abitativa che rurale), lo stesso si specificò con il c.d.

credito di miglioramento il quale, tipico della proprietà rurale, era destinato ad opere di miglioramento dei fondi.

Il credito d'esercizio pur essendo affine al credito commerciale ordinario se ne differenziava, principalmente, per il fatto che mentre il primo era personale, il secondo era costantemente accompagnato da garanzia reale.

L'origine del credito agrario di miglioramento è, sovente, fatta risalire al contratto medievale di enfiteusi, nato dalla necessità dei proprietari terrieri di risolvere il problema delle terre incolte e bisognose di opere di miglioramento e dalla correlativa assenza dei capitali necessari per lo svolgimento di tali attività¹⁹. Una prima forma di credito di miglioramento, inoltre, è riscontrabile nelle fonti romane in un progetto di Mecenate Augusto concernente la vendita di terreni pubblici per istituire, con il prezzo conseguito, una banca che fornisse ai proprietari fondi per il miglioramento dei terreni²⁰.

Il credito d'esercizio, invece, trova la sua origine storica nella seconda metà del 1800 con lo svilupparsi in Germania delle casse di credito popolare costituite da un capitale sociale formato dai versamenti di agricoltori e artigiani e dalle casse di credito rurale caratterizzate dall'assenza di capitale sociale ma dal fatto che i relativi associati si obbligavano illimitatamente ed in solido a pagare i debiti della società.

Per quel che concerne l'ordinamento italiano sul credito agrario, questo ha sempre risentito dell'influenza degli aspetti tecnico giuridici con cui veniva disciplinato nelle altre esperienze estere. La cosa, però, fu sovente causa degli insuccessi che la disciplina sul credito agrario ebbe in Italia. Ciò deve essere ricondotto principalmente alle differenze insite tra i vari ordinamenti come ad esempio il fatto che la durata dei patti agrari inglesi consentendo agli affittuari di permanere sui fondi per almeno 19 anni offrivano l'opportunità di programmare investimenti in innovazioni tecnologiche che richiedevano il ricorso al credito. In Italia, invece il contratto d'affitto aveva durata di 3-6 anni e quindi troppo breve per dar seguito ad una programmazione a largo raggio.

¹⁹ Acerbo G., *Storia ed ordinamento del credito agrario*, Piacenza, 1929, in C. Zappulli, *Credito agrario*, in NN. Dir. It., IV, Torino, 1959, nota n. 1, p.1083.

²⁰ Dione Cassio, LII, 29 in C. Zappulli, *Credito agrario*, op. ult. cit. nota n. 1, p.1083

Con particolare riferimento alla disciplina del credito agrario in Inghilterra e in specie alla legge del 1846 sul miglioramento delle terre, giova ricordare come la stessa venne assunta dal Devincenzi per formulare una proposta ai Senatori del Regno con la quale si promuoveva una forma di credito agrario speciale per il miglioramento delle terre e quindi “per il progresso dell’agricoltura”²¹.

Per quel che consta rilevare circa le difficoltà che l’Italia incontrava nel conseguire buoni risultati nel settore agricolo, queste erano, altresì, conseguenti al basso livello di conoscenze degli agricoltori dovute alla scarsa formazione ed, in alcune province, alla soggezione cui gli agricoltori erano sottoposti, così era nel Regno Borbonico ove le rimostranze spesso erano sopite con persecuzioni da parte del Governo²². Ulteriore causa di simili difficoltà era stata la vendita dei terreni demaniali che se da un lato aveva accresciuto i domini terrieri delle famiglie, dall’altro le aveva spogliate dei capitali necessari agli investimenti.²³

Per questi ed altri motivi dall’Unità nazionale alla seconda guerra mondiale l’apporto fornito dal credito agrario alla crescita ed allo sviluppo dell’agricoltura italiana è stato esiguo. A fronte di un’abbondante legislazione in materia, sono conseguiti risultati poco rilevanti.

Il mancato sviluppo dell’agricoltura nella seconda metà dell’ottocento era da ricondurre, ad ogni modo, principalmente all’inadeguatezza del flusso di capitali.

La disciplina sul credito agrario nel quarantennio post-unitario era caratterizzata da due leggi una del 1869 ed un’altra che abrogò la prima, del 1887, parzialmente modificata nel 1888.

La legge del 1869 era fortemente improntata ad un liberismo bancario e seppur espressione evidente di finalità lodevoli per l’aiuto all’agricoltura essa evidenziò, sin da subito, la propria inadeguatezza dal punto di vista del congegno tecnico²⁴.

²¹ Devincenzi G., *Del credito per i miglioramenti stabili agrari*, Napoli, 1886, p. 19.

²² Devincenzi G., *Della vera cagione delle attuali sofferenze della nazione*. Studio sul credito agrario del senatore Devincenzi, Roma, 1890, p.37

²³ Ibidem, p. 59.

²⁴ Cfr. Garrani G., *Il credito agrario in Italia*, Brescia 1943, p.82.

Ciò anche a causa del disposto degli artt. 1882 c.c. e 456 codice commercio che, ad esempio, prevedevano che ai fini della validità del pegno era necessaria la traduzione del bene impegnato presso il creditore o presso un terzo, così che i contadini proprietari di mezzi e strumenti di produzione (scorte vive e morte), per poter accedere al credito, avrebbero, con evidente paradosso, dovuto privarsi proprio di quei beni necessari all'esercizio dell'attività.

A seguito di un intenso dibattito parlamentare che vide in discussione le conseguenze che la crisi agraria, che aveva investito l'Europa dal 1873 al 1896, avevano portato all'agricoltura, nonché le arretratezze delle strutture agricole, venne approvata nel 1887 la legge n. 4276 che abrogava quella del 1869. In data 26 luglio 1888 venne poi approvata la legge n. 5588 parzialmente modificativa di quella precedente.

La legge si ispirava al sistema del credito agrario come era organizzato in Inghilterra e non prevedeva alcun intervento dello Stato o di altro ente pubblico nell'esercizio del credito.

Anche questa legge, però, risultò inefficace.

Lo scenario del credito agrario sotto il profilo degli istituti eroganti, era caratterizzato dalla presenza di istituti speciali cui si affiancavano casse di risparmio, banche popolari cooperative, casse rurali di prestiti, i Monti frumentari e le Casse di prestanza agraria. Nella maggior parte dei casi il credito attivato dalle società su menzionate era un credito personale a differenza del credito reale tipico delle leggi del '69 e del '87.

Occorre rammentare l'importante ruolo svolto in questo contesto dalle Casse rurali che in Italia si dipianavano sostanzialmente sotto due tipologie: quelle fondate da Leone Wollemborg e quelle di impostazione cattolica fondate dal sacerdote Luigi Cerutti²⁵.

Ma le Casse rurali pur avendo sopperito a molte delle difficoltà che avevano sino ad allora incontrato i contadini, soprattutto se di bassa cultura, a causa del ristretto ambito geografico entro cui operavano e del ridotto apporto di capitali,

²⁵ Rossi A., *Credito popolare e risparmio popolare*, Schio, 1884, p.19; Kellere A., *Le condizioni dei contadini del Veneto e le operazioni delle Casse di anticipazione*, in *Rivista periodica dei lavori della Regia Accademia di scienze, lettere ed arti*, XXXII, p. 1883.

non potevano aspirare a riforme di modernizzazione di ampio respiro. Così le Casse rurali operavano principalmente attraverso un Credito agrario di esercizio più che di miglioramento.

Il credito agrario di miglioramento trovò quali maggiori protagonisti i consorzi agrari costituiti prevalentemente da grandi proprietari terrieri. L'importante opera svolta dai consorzi portò alla creazione nel 1892 di una Federazione Italiana Consorzi Agrari a Piacenza, che raggiunse nel giro di pochi anni una rete organizzativa costituita da 192 istituzioni affiliate dislocate prevalentemente nel settentrione italiano²⁶.

Ciò nonostante, l'analisi sul ricorso al credito agrario in quel periodo viene considerata negativa, infatti, le difficoltà burocratiche ed i tecnicismi bancari, a fronte di un alto livello di analfabetismo; lo scarso interesse dei piccoli proprietari terrieri che si accontentavano delle tradizionali tecniche agricole e il parallelo disinteresse dei grandi latifondisti, disinteressati all'andamento della produzione dei loro possedimenti, comportarono un ricorso al credito solo raramente. Il credito agrario, pertanto, non poteva essere concepito senza tener conto della realtà della produzione agricola in Italia. A ciò si aggiunga, che uno dei capisaldi della politica sul credito agrario tra il 1870-1894 secondo le direttive della legge del giugno del 1869, doveva essere il Banco di Napoli ma fino al 1889 mancò il regolamento attuativo e l'Ufficio Separato non fu costituito sino al 1890, così come mancava l'autorizzazione ad emettere le cartelle. Lo stesso istituto, inoltre, distrasse i fondi ed i sussidi che altri istituti avevano offerto per l'attuazione delle citate leggi.²⁷

Nel periodo intercorrente tra il 1897 ed 1921, il bisogno di capitali per l'agricoltura fu accentuato dalla depressione e dalla industrializzazione del settore agricolo. Preso atto del fallimento della legge del '69 e di quella '87 nel 1897 si tentò di percorrere un'altra strada. L'intento fu quello di istituire organismi che si occupassero di credito agrario con competenze delimitate a

²⁶ Cfr. Ventura A., *La federconsorzi dall'età liberale al Fascismo: ascesa e capitolazione della borghesia agraria, 1892-1932*, in *Quaderni Storici*, n. 36, 1977, pp. 683-737.

²⁷ Devincenzi G., *Della vera cagione delle attuali sofferenze della nazione. Studio sul credito agrario del Senatore Devincenzi*, Roma, 1890, pp. 87-90

specifiche aree della penisola, l'intento fu visto con plauso da quanti avevano a cuore la questione agricola del sud-italia e sostenevano la necessità di interventi settoriali in agricoltura.²⁸ Pertanto, tutti i provvedimenti legislativi in materia, in questo periodo, furono caratterizzati dalla costituzione di enti speciali per l'erogazione del credito agrario. Ma anche questa fase del credito agrario non portò ai risultati sperati, con la conseguenza che l'azione svolta dai vari istituti regionali e provinciali si era limitata in buona sostanza ad attivare il credito agrario di esercizio permettendo la chiusura delle annate agrarie, ma senza comportare passi importanti sul fronte della modernizzazione dell'agricoltura italiana, i problemi legati alla diffusione del credito agrario nel meridione furono svariati e principalmente connessi alle difficoltà ambientali in cui operavano gli istituti speciali.

3. Verso la despecializzazione del credito agrario

Nel 1927 la riflessione sulle problematiche connesse al credito agrario culminò nell'approvazione del D.L. 29-VIII-1927, n. 1509, convertito nella legge 5-VII-1928, n. 1760, la nuova disciplina sortì grande entusiasmo ed interesse da parte di banchieri, studiosi e politici del tempo nella convinzione della sua portata migliorativa.

Si rileva, preliminarmente come il T.U. varato nel 1922 n. 932 era ispirato ad un criterio centralistico, esso, infatti, riunì tutti i provvedimenti legislativi varati fino a quel momento e fu caratterizzato dalla tripartizione delle operazioni di credito agrario in tre tipologie: di esercizio; di dotazione e di miglioramento fondiario-agrario. Il T.U. abbandonò il criterio della specialità ampliando lo scenario degli istituti abilitati ad effettuare attività di credito agrario

Il T.U. aveva stabilito un duplice privilegio: un privilegio legale che salvo quello stabilito per spese legali e di giustizia, aveva prelazione su tutti i privilegi del Codice Civile, da costituirsi su frutti e derrate esistenti sul fondo e sul bestiame,

²⁸ Lentini N., *Considerazioni sul credito agrario nelle province meridionali*, Castrovillari, 1916, pp.16-18.

macchine ed attrezzature acquistati attraverso le somme corrisposte a mutuo, ed un privilegio convenzionale della durata di un triennio, rinnovabile, sugli oggetti necessari alla coltivazione del fondo²⁹.

Il decreto del 1927 abrogò il T.U. facendo salvi gli artt. 30 e 31. Un'innovazione della legge del '27 fu quella che consentiva agli agricoltori di restituire i prestiti alle banche rispettando le scadenze dei raccolti, mentre la legislazione precedente prevedendo restituzioni dopo 3-6-9 mesi non teneva conto delle concrete possibilità per gli agricoltori di recuperare reddito al termine del raccolto.

Nell'alveo della legislazione che ha contribuito a dare organicità al sistema del credito agrario giova annoverare la L. 24-XII-1928, n. 3134, integrata con il R.D. del 1933, n. 215, sulla Bonifica integrale, che ha operato una distinzione tra le opere di bonifica e di miglioramento di competenza statale e di competenza privata, individuando le modalità di intervento finanziario dello Stato. Così come vanno ricordati i R. D.L. 25-III-1937, n. 949; 23-vi-1932, 913; 12-VIII-1937, n. 1754; le L. 18-VI-1931, n. 987; 30-V-1932, 720 e 10-VI-1937, n. 1266, concernenti provvedimenti in materia di silos, magazzini di cereali, magazzini ortofrutticoli, distillerie, elaiopoli consortili.

Il decreto del '27, tra l'altro, operò una bipartizione delle operazioni di credito agrario, a dispetto della triplice categoria individuata con il T.U. del 1922; le operazioni di credito agrario vennero infatti classificate in operazioni di esercizio e di miglioramento individuando tra le prime i prestiti per la conduzione della aziende agrarie e per la utilizzazione, manipolazione e trasformazione dei prodotti, i prestiti per l'acquisto del bestiame, macchine ed attrezzi agricoli, depositati in luoghi di pubblico o privato deposito, prestiti a favore di enti ed associazioni agrarie, per l'acquisto di cose utili alla gestione delle aziende agrarie dei soci, per anticipazioni ai soci in caso utilizzazione, trasformazione e vendita collettiva dei loro prodotti. Sono, invece, considerate operazioni di credito agrario di miglioramento i prestiti ed i mutui per la realizzazione di piantagioni e per le trasformazioni colturali, la costruzione di strade poderali, la sistemazione dei terreni, la costruzione di pozzi e abbeveratoi,

²⁹ Zappulli C., voce *Credito Agrario*, in NN. Dir. It., IV, Torino, 1959, pag. 1086

di muri di cinta, siepi ed altri interventi per la chiusura dei fondi, la costruzione di fabbricati rurali destinati all'alloggio dei coltivatori ed al ricovero degli animali o alla conservazione di scorte e prodotti agricoli o per la manipolazione degli stessi, la costruzione di opere per provvedere i fondi d'acqua potabile e per le opere di irrigazione e per la sistemazione dei terreni, per opere destinate a provvedere i fondi di energia elettrica o destinate al rimboschimento e tutte le opere destinate al miglioramento stabile dei fondi.

Sono, inoltre, considerate anche operazioni di credito agrario di miglioramento, nei casi e condizioni da stabilirsi dal regolamento, i mutui per l'acquisto di terreni per la formazione della piccola proprietà coltivatrice per l'acquisto dei terreni per l'affrancazione di canoni e livelli e per la trasformazione di debiti fondiari, così come le costruzioni, riattamento ed adattamento di fabbricati per uso collettivo di conservazione e distribuzione di merci agricole e prodotti agrari e per il deposito del bestiame.

La classificazione si colloca nella generale distinzione tra i due tipi di credito: d'esercizio e di miglioramento. Infatti, il credito d'esercizio è sostanzialmente diretto a fornire all'agricoltore i capitali necessari per la normale gestione dell'azienda e serve di regola per un solo ciclo produttivo, mentre il credito di miglioramento fornisce all'azienda i capitali necessari per i perfezionamenti colturali o per più profonde trasformazioni del fondo.

Il principio cardine dell'ordinamento del credito agrario è che le operazioni siano effettivamente destinate alla produzione agricola, pertanto, è stato evidenziato, come *discrimen*, l'esclusione per quelle operazioni già soddisfatte dal mutuatario con mezzi propri³⁰. Sono, altresì, da considerarsi quali operazioni di esercizio, quelli destinati a fornire i capitali di anticipazione, ovvero quei capitali che occorrono per il normale esercizio o gestione, e che si dissipano durante il ciclo produttivo per ricomparire fusi nel prodotto alla fine del ciclo medesimo.³¹

Ai fini della possibilità di esercitare il privilegio sui frutti del fondo rustico, è necessario che il prestito sia concesso a chi coltiva il fondo per un titolo

³⁰ Cass. Civ. 4 maggio 1936, n. 1505, in Riv. Dir. Agr., 1936, II, 276.

³¹ Pagani L., *Commento alla legislazione italiana sul credito agrario*, Venezia, 1935, pag. 9

legittimo comunque denominato. La legge consente il c.a. di esercizio anche ai fini della utilizzazione, manipolazione e trasformazione dei prodotti, in quanto talora le imprese agricole non si limitano alle semplici coltivazioni, ma completano ed integrano la propria attività con impianti accessori per meglio utilizzare i prodotti del suolo. A tal proposito l'art. 6 delle norme regolamentari approvate con D.M. 23-I-1928 modificato con D.M. 18-VI-1928 e con D. C. G. 26-VII-1937, dispone che deve trattarsi comunque di attività accessoria ed integrativa di un'azienda agricola e non di un'attività industriale indipendente.

Gli artt. 13 e 14 della legge del 5 luglio 1928, n. 1760, distinguono i soggetti legittimati all'erogazione del credito agrario in due categorie: enti autorizzati per legge ed enti che possono ottenere l'autorizzazione mediante decreto, tra i primi un ruolo di primordine è svolto dagli istituti speciali a base regionale a cui si affiancano banche ed altri istituti a base nazionale e locale, ai secondi appartengono le casse di risparmio, i monti di credito su pegno, gli istituti ordinari e cooperativi, i consorzi agrari etc.³². La specialità degli istituti legittimati ad effettuare operazioni di credito agrario rivestiva due differenti profili, da un lato l'esclusività nelle operazioni (credito agrario), e dall'altro nel delimitato campo territoriale d'azione. L'intenzione tra l'altro era quella di consentire una maggior professionalità per questo particolare tipo di operazioni.³³

Il processo di despecializzazione inizia a volgere verso una progressiva liberalizzazione sin dalle delibere del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio. Con la delibera del 29-12-1977 si è ritenuto di non subordinare l'autorizzazione all'esercizio di credito agrario a comprovate ragioni creditizie delle aree interessate, stabilendo che potevano essere autorizzate tutte le aziende di credito che risultano abilitate o verranno abilitate all'esercizio di credito ordinario.³⁴

³² Tondo F., *Credito agrario e peschereccio*, EBB, III, Roma, 1967

³³ Carrà A., *Considerazioni in tema di organizzazione creditizia*, RTDP, 1981, 825 ss.; Manzotti G., *Alcuni aspetti della problematica*, in AA.VV., *Gli istituti di credito speciale: aspetti evolutivi ecc.*, Milano, 1984, 137 ss.

³⁴ Pontolillo V., *Il sistema di credito speciale in Italia*, Bologna, 1980, 136 ss.

L'indirizzo trova conferma con la legge 6 ottobre 1986, n. 646, ove si dispone che gli istituti, di cui all'art 14 della legge del 1928, possono essere autorizzati con decreto del Ministero del Tesoro, ad operare anche in zone diverse da quelle ivi indicate. Con le stesse modalità possono essere autorizzati ad estendere la loro competenza gli istituti e sezioni abilitati all'esercizio dei crediti di miglioramento. Anche per ciò che concerne il profilo della esclusività del campo di azione, il criterio della specialità si trova con il tempo ad essere temperato. Infatti, la sempre più avvertita commistione tra il settore industriale ed il settore agrario trova conferma già nella delibera CIPE del 31 maggio 1977. Con tale delibera il CIPE ha stabilito che rientrano nei settori ammissibili alle agevolazioni creditizie, di cui al d.p.r. 9 novembre 1976, anche i progetti relativi agli allevamenti di pesci e di molluschi, con forzatura di ciclo di riproduzione, nonché gli allevamenti zootecnici a carattere industriale³⁵ In seguito alla delibera, alcuni istituti federali e Sezioni Speciali di credito agrario sono stati autorizzati ad effettuare le operazioni di credito industriale non solo per i progetti dinanzi indicati ma anche a favore delle connesse attività mangimistiche ed a quelle di trasformazione di prodotti agricoli. Un importante segnale in questo senso si ritrova anche con l'art. 18 della legge finanziaria per l'anno 1985. Esso dispone che le provvidenze in materia di ricerca applicata e di innovazione tecnologica di cui alla legge 17 febbraio 1982, n. 46 sono estese anche al settore industriale. Pertanto, "le operazioni di finanziamento possono essere effettuate anche dagli istituti e sezioni speciali di credito agrario di cui agli artt. 14 e 18 r.d.l. n. 1509 del 1927, convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1928, n. 1760. Sembra iniziare ad attenuarsi a seguito di questi interventi la differenza sostanziale tra diversi settori economici che risulta alla base della stessa morfologia dei crediti speciali.

I mutamenti che hanno condotto all'approvazione del T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia il D.lgs 1 settembre 1993, n. 385, erano stati preceduti, altresì, da numerosi disegni di riforma antecedenti, miranti a disciplinare

³⁵ Jannarelli A., *La riforma del credito agrario e peschereccio*, in AA. VV., *Profili di riforma del credito agrario*, Napoli, 1986.

l'istituto alla luce delle allora attuali esigenze³⁶. L'esigenza cogente era relativa al superamento del riparto del credito in singole operazioni, alla necessità di assicurare un'efficace destinazione del credito, attraverso una migliore qualificazione dei destinatari, ed un controllo più proficuo sulla realizzazione degli scopi.

Per ciò che concerne le tecniche, nei disegni di riforma è necessario segnalare il tentativo di modifica dello strumento della cambiale agraria attraverso il riconoscimento alle banche di poteri decisionali relativamente all'uso o meno di tale strumento e rivalutando l'uso del conto corrente agrario³⁷.

Ma il vero punto cruciale cui la riforma mirava era quello di revisionare il sistema dei destinatari del c.a., consentendo il superamento della precedente classificazione per attività, che non consentiva un'esaustiva ricomprensione dei destinatari vista la crescente evoluzione che l'agricoltura conosceva sotto gli influssi dell'industrializzazione.

L'art. 1, 1 comma del D.L di riforma n. 2048 del 1990, individuava quali attività destinatarie di credito agrario: *“le attività dirette alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura, all'allevamento degli animali, alla piscicoltura e le attività connesse, quali l'agriturismo, la manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione dei prodotti e quelle individuate con delibera del CICR”*.

L'art. 43, 1 comma del T.U. fornisce la nozione di credito agrario, che identifica come il credito che *“ha per oggetto la concessione, da parte di banche, di finanziamenti destinati alle attività agricole e zootecniche nonché a quelle connesse o collaterali”*.

L'elemento della despecializzazione che si è andato progressivamente affermando trova la propria consacrazione nel suddetto articolo, emerge chiaramente, infatti, l'assenza di qualsivoglia elemento di identificazione dei

³⁶ Perlingieri P., *Riflessioni sulla riforma del credito agrario*, p.17 ss.; Pontiroli L., *Verso una vera riforma del credito agrario?*, in Riv. Dir. Agr., 1984, p. 408 ss. ; Giannini M.S., *Note introduttive al disegno di legge governativo di riforma del credito agrario*, in nuovo Dir. Agr., 1990, p. 423 ss.; Coda Nunziante, *Riforma e prospettive di ristrutturazione del sistema del credito agrario*, in Riv. Pol. Agr., 1991,1,p.73. Vedi, il disegno di legge n. 2048 del 1990 – Sen. Repubblica, X legislatura.

³⁷ Cfr., Disegno di legge n. 2028 del 1990, artt. 2 e 9.

soggetti legittimati all'erogazione di credito agrario, facendosi riferimento al più ampio concetto di banche e da intendersi a questo proposito come tutte le banche, senza peraltro porre alcun limite territoriale³⁸. Ulteriore elemento di despecializzazione si riscontra sotto il profilo oggettivo ed infatti viene meno la classificazione precedente, ciò sempre alla luce di quel nuovo concetto di agrarietà che consente sostanzialmente il ricorso agli strumenti di credito agrario non solo alle attività c.d. agricole, ma anche a quelle che si allontanano dal classico tipo di attività agricola cui si è abituati, cosa che risulta ancor più avvalorata dall'ampliamento effettuato mediante la riforma dell'art. 2135 c.c.. Con riferimento a quest'ultimo profilo è necessario evidenziare come i decreti legislativi n. 226, 227 e 228 del 18 maggio 2001, abbiano prospettato un ampliamento del concetto stesso di agrarietà. Difatti, l'accezione, affermata sotto la vigenza del codice civile del 1942, viene ricondotta sostanzialmente attraverso il collegamento dell'attività al fondo rustico, la giustificazione è ascrivibile ad una difficoltà del legislatore di inserire l'attività agraria nell'ambito di una visione imprenditoriale, così permanendo una costante identificazione tra la questione agraria e la questione proprietaria.

L'evoluzione trova la propria *ratio* nel progressivo inserimento dell'attività di produzione agricola nell'ottica complessiva dei rapporti di mercato. Ma come osservato, la spinta maggiore verso questa nuova concezione di agrarietà deriva tanto sul piano economico che istituzionale dall'adesione del nostro Paese al più ampio mercato comunitario ed ai principi di libertà concorrenziale che lo sorreggono³⁹. In quest'ottica occorre rilevare come sia stata da sempre avvertita l'imbarazzante discrasia tra la tendenziale mobilità della materia agraria nell'ottica comunitaria e la tradizionale distinzione tra statuti agrari e commerciali reclamati dal diritto interno⁴⁰.

³⁸ Belli F., *Il credito agrario e peschereccio nel testo unico della legge bancaria e creditizia*, relazione al Convegno "Finanziamento e credito all'agricoltura" promosso dall'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, Firenze 1-2 giugno 1995.

³⁹ Fortunato S., *La nuova nozione di impresa agricola*, in Studi in onore di Pietro Schlesinger, 2004, 2501

⁴⁰ Alessi R., *L'impresa agricola, in Agricoltura e diritto*, scritti in onore di E. Romagnoli, Milano, 2000, p. 777; sempre in tema di allineamento tra diritto interno e comunitario

Del resto, occorre evidenziare come in questa direzione si era già dapprima imposto, oltre alla legislazione citata, e pur mantenendo uno schema classificatorio, il disegno di legge n. 377 del 1983, che individuava quali destinatari del credito agrario gli imprenditori agricoli, le società tra loro costituite, cooperative e consorzi, accogliendo una nozione di imprenditore abbastanza lata ricomprendendovi, infatti, gli orticoltori, i floricoltori, i selvicoltori, i produttori di piante officinali e gli allevatori di bestiame destinato all'alimentazione, ivi compresa la produzione ittica.

4. Strumenti di garanzia del credito agrario: il fondo

Occorre porre attenzione, inoltre, alle novità relative agli strumenti di erogazione di credito agrario e relative misure di garanzia. Secondo quanto previsto con il D.L. 4 gennaio 1994, n.1, recante “ *Misure a garanzia del credito agrario*”, infatti, ai sensi del 4 comma dell'art. 43, la cambiale agraria *può* essere utilizzata quale strumento per l'erogazione del credito agrario, cessa la sua obbligatorietà quanto meno per i crediti d'esercizio di cui alla legge del 1928. La cambiale agraria, così come quella pesca, dovrà indicare lo scopo del finanziamento le garanzie e il luogo dell'iniziativa finanziata⁴¹. Lo scopo del finanziamento, come già evidenziato, scomparso il classico dualismo tra credito d'esercizio e di miglioramento si trova ad essere ampliato, tanto che alcuni autori hanno sollecitato un ripensamento dell'attuale cambiale agraria quale titolo causale⁴². Per ciò che concerne il conto corrente agrario lo stesso viene

nell'ambito della dottrina Tedesca, Winkler, *Récents développements de la doctrine du droit agrarie dans la République Fédéral d'Allemagne*, in *Metodi e contenuti del diritto agrario moderno*, Milano, 1986, p. 357 V.

⁴¹ In merito alla natura della cambiale agraria ed al collegamento intercorrente tra detto titolo ed il rapporto di credito sottostante v. E. Caterini, *Sul contratto di credito agrario*, quaderni del Dip. Di Organizzazione Aziendale e Amministrazione pubblica, Soveria Mannelli, 1989, pag. 57.

⁴² Pontiroli L., *Verso una riforma del credito agrario ?*, in Riv. Dir. Agr., 1984, spec. p. 429; Pavone La Rosa, *La cambiale*, nel Trattato di dir. Civ. e comm., dir. Da Cicu e Messineo, cont. Da Mengoni, vol. XXXIX, t.1, Milano, 1982, p. 475; Gabrielli E., *Il contratto di sconto*, in

escluso con l'art. 161 del T.U. che abroga l'art. 11 della legge n. 403 del 1977. La cambiale pertanto resta quale unico strumento nella disposizione delle banche per l'erogazione di credito agrario.

Con riferimento alle garanzie, il T.U. segnava la scomparsa del privilegio speciale di credito agrario⁴³.

Ma con particolare riferimento ai piccoli operatori del settore, l'art. 1 del D.L. 4 gennaio 1994 ripropone il privilegio speciale. La norma "*al fine di rendere più agevole l'accesso al credito da parte dei piccoli operatori dei settori*" sancisce solo per quei finanziamenti effettuati mediante utilizzo di cambiale agraria il privilegio legale su frutti pendenti, prodotti finiti e in corso di lavorazione; bestiame, merci, scorte, materie prime e altri beni, comunque acquistati con il finanziamento concesso; crediti anche futuri, derivanti dalla vendita dei suddetti beni. La previsione sembrerebbe confermare che la causalità del titolo più che attenere alla sostanza della cambiale atterrebbe all'efficacia del privilegio.

Giova evidenziare come la riforma del 2001 (di cui *infra*), che ha novellato l'art. 2135 c.c. ha comportato l'eliminazione del fondo quale elemento sostanziale e caratterizzante dell'attività agricola⁴⁴. Il punto cardine della riforma è stato

Banca e Borsa, 1984, I, p. 94. Sul punto anche Caterini E., *Sul contratto di credito agrario*, op. cit., p. 59.

⁴³ Tucci G., *commento all'art. 46*, in *Commentario al Testo Unico*, dir. Da Capriglione, cit. p. 238; Bolla Germani, *L'azienda agraria come oggetto di garanzia nel credito agrario*, in Riv. Dir. Agr., 1939, I, p. 21; Bolla G., *Le garanzie giuridiche del credito agrario. Osservazioni e proposte*, ivi, 1950, I, p. 1; Bacigalupi, *Le garanzie giuridiche del credito agrario di miglioramento*, in Banca, Borsa e Titoli di credito, 1952, p. 242 ss.

⁴⁴ Carrozza A., *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, I, Milano, 1975, p. 74 e p. 80; Carrozza A., *Lezioni di diritto agrario*, I, Elementi di teoria generale, Milano, 1988, p. 17; Massart A., *Contributo alla determinazione del concetto giuridico di "agricoltura"*, in Riv. Dir. Agr., 1974, I, p. 340. Sul definitivo superamento del fondo quale elemento necessario per l'esercizio di un'attività agricola vedi: Ferrara F. jr e Corsi F., *Gli imprenditori e le società*, 10^a ediz., Milano, 1996, p. 64, nota (5); Campobasso G.F., *Diritto commerciale*, 1, Diritto dell'impresa, 3^a ediz., Torino, 1997, p. 52; Buonocore V., *L'imprenditore in generale*, in Manuale di diritto commerciale, 2^a ediz., a cura di Buonocore V., Torino, 1999, p. 64; Galgano F., *Diritto commerciale, L'imprenditore* (Edizione 2000/2001), Bologna, p. 50 ss.

caratterizzato, infatti, dalla particolare attenzione rivolta dal legislatore alla natura biologica dell'attività⁴⁵.

Anche la giurisprudenza, sul punto, ha elaborato un concetto di rilevanza astratta o indiretta del fondo ai fini della qualificazione dell'attività agricola, sottolineando la necessità che il prodotto possa essere ottenuto utilizzando il fondo a prescindere se poi in concreto venga realizzato fuori da questo⁴⁶. La nuova concezione impernia e in un certo qual modo stravolge l'intera disciplina del credito agrario. Infatti, la disciplina del credito agrario sin dalla prima legge fondamentale del 1928 e sino al 1993, offriva agli operatori del settore una tutela specifica in cui la presenza del fondo appariva essenziale. La legge 5 luglio 1928 n. 1760 ed il regolamento di attuazione approvato con d.m. 23 gennaio 1928, come già evidenziato strutturavano l'intero sistema del credito agrario attraverso il doppio schema del credito agrario d'esercizio e del credito agrario di miglioramento, entrambi i tipi di operazione ponevano particolare attenzione al fattore terra. Difatti, mentre i prestiti ed i mutui relativi ad operazioni di credito agrario di miglioramento venivano di regola concessi dietro prestazione di garanzia ipotecaria ed andavano estinti entro un termine massimo di trenta anni⁴⁷, i crediti di esercizio erano assistiti da un privilegio legale sui frutti pendenti e su quelli raccolti, oltre ad un eventuale privilegio "speciale" su tutto ciò che serve a coltivare ed a fornire i fondi, limitatamente alla parte del valore eccedente i crediti assistiti da privilegio legale⁴⁸. In tutte le suddette ipotesi il richiedente doveva comunque essere nella disponibilità di un fondo. Per i credito di miglioramento era consentito che vi potesse avere accesso anche un "coltivatore diretto non proprietario"⁴⁹.

⁴⁵ In particolare fa notare come la nuova concezione di impresa agricola se rapportata alla disciplina precedente non ne segni una rivoluzione quanto piuttosto sia stata conseguente alla naturale evoluzione dell'agricoltura (nuove tecniche industriali e distributive), Bonfante G. - Cottino G., *L'imprenditore*, in Tratt. Di dir. Comm., Padova, 2001, p. 473.

⁴⁶ Cass. 5 dicembre 2002, n. 17251, in Dir. Giur. Agr. Amb., 2003, p. 214.

⁴⁷ Art. 5, legge n. 1760 del 1928.

⁴⁸ Art. 9, legge n. 1760 del 1928.

⁴⁹ Art. 19, 3° comma, regolamento approvato con d.m. 23 gennaio 1928.

La rilevanza del fondo si rinviene altresì dal disposto dell'art. 19 del regolamento che sancisce che il mutuo concesso ad un conduttore a qualsiasi titolo non può avere scadenza oltre la durata del contratto per cui il mutuatario conduce il fondo. La rilevanza del fondo assume, alla luce del sistema sin ora delineato, il presupposto per una valutazione sulla concreta concedibilità del mutuo richiesto

Il sistema del credito agrario risente, si ribadisce, di una politica che attribuisce piena centralità al concetto di proprietà.⁵⁰ Come evidenziato, nella prospettiva precodicistica il proprietario del fondo rappresenta il punto di convergenza di interessi pubblici e privati connessi all'agricoltura⁵¹. Le cose muteranno radicalmente più tardi, allorché, si affaccerà nel nostro ordinamento l'idea di impresa agricola⁵².

Il ruolo centrale della proprietà trova, altresì conferma, ponendo ancora lo sguardo alla legislazione dell'epoca ed infatti, l'art. 1, lett. H, del d.m. 23 gennaio 1928, precisa che la domanda di finanziamento indichi sempre il nome del proprietario anche se persona diversa dal richiedente. L'attenzione dell'intero sistema del c.a al proprietario del fondo e di conseguenza, le puntuali precisazioni offerte in merito dalla legislazione trovano spiegazione nel particolare interesse pubblico sotteso alla disciplina del credito agrario. Ciò porta il legislatore a ritenere un particolare coinvolgimento del proprietario allo sviluppo della proprietà, anche quando questi non sia il diretto beneficiario del contributo. In questa ottica, il proprietario si colloca come quella figura assicurante che garantisce il corretto impiego del finanziamento verso gli scopi per i quali è stato erogato⁵³. Occorre evidenziare, come anche nei primi anni del codice civile le riflessioni sul tema della attività agricola erano sempre

⁵⁰ Jannarelli A., *Credito agrario*, in Digesto Disc. Priv., Sez. Civ., V, Torino, 1989, p. 12 .

⁵¹ Ragusa V. E., *Credito agrario e disciplina delle garanzie*, in Riv. di diritto agrario 2005, fasc.II, p. I, pag. 226; Lazzara C., *Impresa agricola, Disposizioni generali*, in Commentario del codice civile, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Libro quinto, Del Lavoro (artt. 2135-2140) Bologna-Roma, 13.

⁵² In proposito v. art. 14, legge n. 454 del 1961

⁵³ Ragusa Vittorio E., *Credito agrario e disciplina delle garanzie*, in Riv. Di dir. Agr., op cit.,

influenzate dal concetto di proprietà e solo successivamente inizia ad imporsi nel lessico del legislatore la nozione di imprenditore agricolo.⁵⁴

Per ciò che attiene al sistema delle garanzie un'importante innovazione si ebbe con la legge n. 454 del 1961, che istituì una nuova struttura: il "Fondo interbancario di garanzia", volta a garantire agli Istituti di credito esercenti il credito agrario di miglioramento la copertura dei rischi derivanti dalla concessione di mutui a favore di coltivatori diretti e di piccole aziende, singoli o associati e loro cooperative⁵⁵. Una garanzia di tipo sussidiario, che operava allorché le procedure coattive di recupero sui beni dei soggetti finanziati fossero già state esperite invano⁵⁶. L'istituzione del Fondo è ulteriore prova dell'interesse pubblico che è sotteso alla sorti del settore agricolo. Occorre ricordare, come il Fondo da strumento di garanzia per la copertura dei rischi derivanti dalla concessione di mutui di miglioramento fondiario e per la formazione della proprietà contadina, con il tempo e a seguito di svariati interventi legislativi, ha ampliato la propria sfera di intervento.

Nonostante l'ampliamento di operatività il Fondo ha sempre mantenuto il ruolo di strumento destinato alla copertura dei rischi derivanti dai finanziamenti ad operatori agricoli in senso stretto. A riguardo, l'art.1 del regolamento del Fondo contenuto nel d.m. n. 612 del 1996, dispone che le operazioni di credito a medio e lungo termine sono assistibili dalla garanzia sussidiaria del Fondo quando erogate in favore di operatori agricoli, cooperative agricole e loro consorzi ed associazioni di produttori riconosciute ed anche quando erogate in favore di società di capitali se il capitale sociale è detenuto da cooperative agricole e/o loro consorzi per almeno il 60%. L'erogazione è rivolta agli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c. Per i crediti a breve termine, l'art. 1, comma 5,

⁵⁴ V. Art. 14 della legge .2 giugno del 1961, n. 454 "primo Piano verde"

⁵⁵ In proposito fa notare Germanò A., come questo rappresenti ancora uno dei pochi strumenti volti a differenziare il credito erogato in favore degli agricoltori rispetto a quello erogato in favore delle altre categorie di imprenditori. Cfr. Germanò A., *Manuale di Diritto Agrario*, V ed., Torino, p. 9

⁵⁶ De Pin A., *Vicende e prospettive del credito agrario e dei suoi strumenti di garanzia*, in Riv. Di Econ. Agraria, Roma, n. 3, 2000, p. 460; Jannarelli A., *Credito agrario e peschereccio*, in IV Dig., sez. civ., Agg., Torino 2000, 265.

del regolamento del Fondo, dispone che l'assistenza del Fondo interviene allorché le operazioni siano assistite da agevolazioni pubbliche, invero, l'ipotesi in questione non trova riscontro nella prassi, poiché le ipotesi in cui operazioni di credito a breve termine possono essere assistite da agevolazioni risultano oggi meramente eccezionali⁵⁷.

Occorre rammentare, altresì, altri due interventi legislativi il d.l. 30 settembre 2003, n. 269 e sue successive modifiche ed il d.lgs 29 marzo 2004 n. 102, entrambi hanno disciplinato la materia relativa alle fidejussioni alle imprese agricole e di confidi⁵⁸. Dall'analisi dei citati decreti si evince che a favore del settore agricolo restano le agevolazioni regionali in conto capitale e gli interventi a sostegno da parte dei Consorzi di garanzia collettiva fidi (CONFIDI) (la progressiva liberalizzazione delle forme di finanziamento, alimenta il potenziale interesse per questi strumenti, anche per il processo di regionalizzazione della gestione della politica agraria), oltre, infine, alla possibilità di ricorrere al finanziamento pubblico tramite polizze multirischio a copertura dei danni conseguenti ad eccezionali eventi atmosferici ex legge 25 maggio 1970 n. 364 e successive modifiche istitutiva del Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura⁵⁹.

5. I beneficiari di credito agrario

⁵⁷ In proposito vedi la Comunicazione della Commissione in merito agli aiuti di Stato per prestiti agevolati a breve termine nel settore agricolo, in GUCE C 44 del 16 febbraio 1996, p. 2; Pinotti C., *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, p. 151, in V. Ragusa, Ragusa V. E., *Credito agrario e disciplina delle garanzie*, in Riv. di diritto agrario 2005, fasc.II, p. 252; Bellia F., *Appunti sul credito agrario e sul finanziamento in agricoltura alla luce dei nuovi orientamenti legislativi*, p. 27, in Ragusa V. E., *Credito agrario e disciplina delle garanzie*, in Riv. di diritto agrario 2005, fasc.II, p. 254.

⁵⁸ In materia di consorzi fidi, Cfr., Ricci R., *I consorzi fidi, Aspetti strutturali e funzionali*, Pisa, 1973, p.7; Vittoria D., *I problemi giuridici dei consorzi fidi*, Napoli, 1981, p. 12; Bollino G., *I consorzi fidi in agricoltura*, in Nuovo dir. Agr., 1986, p.2

⁵⁹ Germanò A., *Manuale di Diritto Agrario*, V ed., Torino, p. 10.

Negli ultimi decenni diversi fattori tra i quali lo sviluppo tecnologico, la specializzazione produttiva, e soprattutto, la crescente integrazione dell'agricoltura nel sistema economico, hanno ridimensionato notevolmente le differenze tra i processi produttivi agricoli e quelli industriali. Queste nuove tendenze si sono tradotte in un ampliamento delle attività d'impresa destinatarie di operazioni di credito agrario.

Se si volge lo sguardo all'art. 2135 c.c., così come risulta a seguito della modifica apportata con il Dlgs n. 228, del 18 maggio 2001, il dato viene confermato. Infatti, restano attratte nell'orbita delle attività agricole una molteplicità di attività che si allontanano notevolmente dal tradizionale concetto di agrarietà cui siamo abituati, si pensi, tra le altre, alle attività inquadrabili nella prestazione di servizi o valorizzazione del territorio rurale e forestale di cui all'articolo testé citato. Il superamento della struttura delineata nel 1928, è stato caratterizzato, in definitiva, da un nuovo concetto di attività agricola, che consegue al riconoscimento operato a livello costituzionale di un'autonoma tutela dell'attività di impresa che prescinde dalla titolarità o meno dei beni su cui incide. Ciò ha condotto, anche sotto la spinta degli indirizzi comunitari, ad una legislazione di incentivo orientata a favorire più l'attività agricola considerata nel suo insieme, che le singole operazioni. Del resto, nel sistema delineato dalla legge del 1928, al legislatore sfuggiva la moderna nozione di impresa, intesa in un'ottica di programmazione globale e di sviluppo territoriale. Come è stato affermato, l'ampliamento delle attività finanziabili potrebbe condurre ad affermare che il credito agrario debba essere individuato in un più generale concetto di credito al "*mondo rurale*"⁶⁰.

L'attuale disciplina del credito agrario ruota intorno alla persona del beneficiario ed all'attività svolta, muta, pertanto, il parametro di riferimento rispetto al passato.

⁶⁰ Prima dell'attuale riforma l'orientamento prevalente riteneva che termini coltivazione del fondo, silvicoltura ed allevamento del bestiame enunciassero un preciso collegamento tra attività l'agricola e la terra. Cfr. Auletta-Salanitro, *Diritto commerciale*, Milano, 2000, p.17; F. Galgano, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Bologna, 2003, p. 48 e ss.; Ferrara-Corsi, *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1999, XI ed., p. 62; Cottino G., *Diritto commerciale*, I, 1, Padova, 2000, p. 97 ss.

Da diverse parti si sostiene che le attività beneficiarie di finanziamenti destinati al settore agricolo, possano essere imprese non agricole ⁶¹. Muove in tal senso, il riferimento alle attività connesse o collaterali a quelle agricole e zootecniche, contenuto nella formulazione dell'art. 43 T.U. n. 385 del 1993, sia per assenza di riferimenti all'identità di soggetti tra chi svolge l'attività principale e quelle connesse, sia per il fatto che le attività collaterali appaiono collocarsi all'esterno dell'attività agricola *stricto sensu*.

Il credito agrario diviene in questa lettura un credito a tutto il settore latamente inteso. Il richiamo fatto dall'art. 2135 c.c. alle attività connesse o collaterali, non consente di escludere dal credito agrario, attività industriali o commerciali caratterizzate da un pur minimo collegamento con attività agricole. Tale stato di cose consente di affermare che, in una simile ottica, gli stessi scopi che sottendono i finanziamenti al settore agricolo ed il relativo regime di agevolazione, perdono di significato.

In conclusione, la legislazione bancaria attualmente vigente ha consentito anche a soggetti diversi dagli imprenditori agricoli di ottenere erogazioni di credito agrario. L'aspetto significativo è che la normativa del T.U. in materia bancaria e creditizia nel definire la nozione di credito agrario fa riferimento esclusivamente alla sua destinazione in termini di attività, con uno spostamento definitivo del riferimento su di un piano oggettivo individuato nel tipo di attività da finanziare: agricola, zootecnica, connessa o collaterale. L'obbligo di destinazione del credito agrario, in questa prospettiva, non riguarda più la realizzazione di una determinata operazione, lo scopo si sposta su tutta l'attività d'impresa.

⁶¹ Russo L., *Commento all'art. 44*, in *Credito agrario e peschereccio*, Commentario a cura di Costato L., in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1995, p. 331

CAPITOLO II

Credito, attività ed impresa.

1. *La Politica Agricola Comunitaria*

Brevemente si rammenta come l'idea dell'unificazione dell'Europa sorge dopo la seconda guerra mondiale dall'esigenza di mantenere la pace attraverso la cooperazione degli Stati. Nel maggio 1950 Robert Schuman dichiarava che “la messa in comune” delle produzioni di carbone ed acciaio avrebbe determinato “la fusione di interessi indispensabile per costituire una comunità economica e introdotto il fermento di una comunità più ampia e più profonda”⁶²

Con il Trattato di Parigi, che istituisce la CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), firmato il 18 aprile 1951, si ha la prima forma di comunità europea che prevedeva la messa in comune della gestione delle risorse di carbone ed acciaio dei sei membri fondatori: Belgio, Germania occidentale, Lussemburgo, Francia, Italia e Paesi Bassi. Il potere di prendere decisioni riguardanti l'industria del carbone e dell'acciaio di questi paesi fu conferito all' "Alta Autorità" (organismo indipendente e sopranazionale), che ebbe come primo presidente Jean Monnet.

Il 25 marzo 1953, i sei Paesi fondatori della CECA firmano il Trattato di Roma che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) e la Comunità economica europea (CEE). La CEE persegue l'obiettivo di una progressiva integrazione prima economica e poi politica tra gli Stati europei attraverso lo sviluppo delle quattro libertà fondamentali di circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi.

Nel 1992, sono state apportate sostanziali modifiche ai Trattati istitutivi delle tre Comunità europee, migliorando la cooperazione anche nei settori ambientale e sociale. E' così che il 1 luglio 1987 viene firmato l'Atto Unico Europeo che si prefigge di trasformare le relazioni tra Stati membri in un'Unione europea

⁶² Gaja G., *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-Bari, 2003, pag. 3 ss.

(preambolo). L'Atto Unico Europeo fissa il termine del 31 dicembre 1992 per realizzare un mercato interno in cui siano assicurate le quattro libertà fondamentali sancite nel 1953. Viene previsto un maggiore ricorso al voto a maggioranza qualificata e sono allargate le competenze comunitarie in materia di ambiente e di ricerca. Risulta, altresì, rafforzato il ruolo del Parlamento e ufficializzata l'esistenza del Consiglio europeo.

La nascita dell'Unione europea, invece, è ascrivibile al 7 luglio 1992 con il Trattato di Maastricht. L'Unione comprende le tre Comunità istituite a Parigi e a Roma e si propone di istituire una moneta unica europea, di realizzare una maggiore coesione economica e sociale, di predisporre una politica estera e di sicurezza comune (secondo pilastro), di istituire la cittadinanza europea, di rafforzare la collaborazione nei settori della politica interna e della giustizia, della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (terzo pilastro)⁶³. Per consentire l'integrazione economica e politica tra gli Stati membri dell'Unione europea risulta necessaria l'elaborazione di politiche comuni in molteplici settori: dall'agricoltura alla cultura, dalla tutela dei consumatori alla concorrenza, dall'ambiente ed energia ai trasporti e agli scambi.

Novità tipica del Trattato di Maastricht è la creazione dell'unione economica e monetaria (UEM) che prevede l'introduzione di una moneta unica europea gestita da una Banca centrale europea. Così il 1° gennaio 2002 la moneta unica - l'euro - ha sostituito le valute nazionali in dodici dei 15 paesi dell'Unione europea (Belgio, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Finlandia).

I settori della politica estera e della sicurezza comune (titolo V), nonché quello della cooperazione nell'ambito della giustizia e degli affari interni (titolo VI), sono caratterizzati da un regime particolare che prevede un largo ricorso all'unanimità al fine di adottare delle decisioni vincolanti. Il ruolo della Commissione e del Parlamento è modesto e la Corte di giustizia non è competente per pronunciarsi sui titoli V e VI.

In seguito con il Trattato di Amsterdam (2 ottobre 1997) viene rafforzata la cooperazione nei settori della giustizia, della politica interna e del lavoro. Sul

⁶³ Si rammenta come il primo pilastro è costituito dalla Comunità.

piano della divisione interna delle competenze, il ruolo del Parlamento europeo è accresciuto allo scopo di accrescere il profilo democratico del funzionamento delle Istituzioni europee. Il Trattato di Amsterdam ha, altresì, permesso il graduale allargamento dell'Unione grazie a nuove adesioni che si sono succedute nel corso del tempo. Danimarca, Irlanda e Regno Unito sono diventati Stati membri nel 1973, seguiti dalla Grecia nel 1981, da Spagna e Portogallo nel 1986 e da Austria, Finlandia e Svezia nel 1995. Nel 2004 l'Unione europea ha accolto i dieci nuovi paesi: Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia. Bulgaria e Romania dovrebbero fare il loro ingresso nel 2007; la Croazia e la Turchia hanno avviato i negoziati di adesione nel 2005.

Il 12 dicembre 2000 viene firmato il Trattato di Nizza che, in vista dell'allargamento dell'Unione a nuovi Stati, modifica la composizione del Parlamento e della Commissione europea. Le materie e in cui agli Stati è concesso far uso del diritto di veto sono ridotti notevolmente ma aumentano i settori in cui le decisioni sono adottate a maggioranza qualificata (e non all'unanimità). Il Trattato di Nizza introduce tra l'altro delle disposizioni per rendere più efficace il sistema giurisdizionale comunitario.

Per quanto qui interessa approfondire occorre rilevare come l'Unione Europea ha con il tempo trascorso il ruolo originario del controllo settoriale di fasi della produzione e del commercio di determinati beni, per svolgere sempre più un ruolo di intervento nelle politiche di sviluppo economico e sociale mediante strategie di collaborazione con gli Stati e gli enti locali. Tale fenomeno che si caratterizza per un insieme di programmi, azioni e risorse prende il nome di "politica dell'Unione". I vari interventi vengono organizzati per obiettivi ciascuno dotato di una propria politica e di un proprio piano.

Probabilmente è lecito affermare come un ruolo di primario rilievo nell'ambito delle politiche comunitarie sia quello svolto dalla Politica Agricola Comunitaria (PAC). Del resto la politica agricola comune è stata anche la prima ad essere attuata dalla Comunità a favore degli stati membri e, ad oggi, gode sicuramente di una struttura ben consolidata⁶⁴.

⁶⁴ Graglia P. S., *L'Unione europea*, Bologna 2002, p. 80 ss.

I recenti obiettivi che la Comunità Europea mira a realizzare attraverso la nuova PAC consentono, più che mai, di attribuire all'agricoltura quel ruolo di strumento volto alla realizzazione di un fine composto e non più fine essa stessa⁶⁵.

Del resto, è indiscusso il ruolo primario svolto dall'agricoltura, originariamente esclusivo strumento di sostegno alimentare dei popoli, sino ad assurgere, sempre più, in una logica programmatica, a divenire strumento di controllo dell'ambiente naturale⁶⁶.

L'attenzione prestata dalla legislazione comunitaria al settore primario è stata rivolta originariamente ad un esclusivo incremento della produttività, sull'assunto che tale intervento fosse quanto più benefico per un corretto sviluppo delle risorse agricole.

Invero, questa spinta produttivistica si è rivelata, per più versi, fallimentare. Difatti, i dati hanno evidenziato come, a fronte di uno sproporzionato incremento della produttività, sia conseguito un forte degrado del comparto agricolo. Il degrado è stato accentuato anche sotto il profilo ambientale e, difatti, la tendenza all'incremento delle produzioni è stata realizzata, di sovente, attraverso l'utilizzo di additivi chimici che hanno inciso negativamente sulla qualità del prodotto finale. L'inversione della politica agricola comunitaria si è sostanziata in una maggiore attenzione al profilo della tutela ambientale e dello sviluppo rurale.

Ed, infatti, la riforma della politica agricola comunitaria ha posto l'accento sul profilo della sostenibilità dell'agricoltura da un punto di vista ambientale⁶⁷.

L'esigenza di interventi coordinati in agricoltura è stata alla base delle scelte operate attraverso i Trattati comunitari.

Già dal 1950 in poi vari progetti miravano alla realizzazione di politiche agricole volte a realizzare un coordinamento dell'attività agricola⁶⁸. Alla base, la

⁶⁵ Casucci F., *Lezioni di diritto agrario comunitario*, Napoli 1999, pag. 13.

⁶⁶ Gabriotti M., *Agricoltura eco-compatibile: la normativa agro-ambientale comunitaria e nazionale in Il diritto e l'agricoltura*, 1996, 163

⁶⁷ Documento della Commissione CE, COM (91) 100 def. Del 1 febbraio 1991. Wallener S., *Agricoltore, nuovo guardiano del territorio*, in *Impresa/Ambiente*, 3/95, p. 17; Traditi S., *Punta verso l'agroalimentare il futuro della politica agraria*, in *Impresa-Ambiente*, 3/95, p. 6

consapevolezza che lo sviluppo economico del settore agricolo e segnatamente, l'orientamento della domanda, la disciplina dell'offerta ed il miglioramento delle strutture, potevano essere realizzati solo attraverso una larga cooperazione internazionale. La storia economica nazionale, difatti, aveva evidenziato accanto ad un aumento della produzione agricola, la diminuzione del reddito agricolo rispetto al reddito nazionale. Per cui appariva sempre più urgente un intervento degli Stati per il miglioramento delle strutture, per l'orientamento della domanda e per la regolarizzazione dell'offerta. Interventi che gli Stati non avrebbero potuto realizzare isolatamente con successo.

Il Trattato di Roma del 1957 sancisce quelli che sono i caratteri fondanti della Politica comunitaria, nello specifico, l'art. 2 prevede che *“La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale riavvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano.”* Così l'art. 3 del Trattato menzionato dispone *“Ai fini enunciati all'articolo precedente, l'azione della Comunità importa, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente Trattato:*

- a) l'abolizione fra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci, come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente,*
- b) l'istituzione di una tariffa doganale comune e di una politica commerciale comune nei confronti degli Stati terzi,*
- c) l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali,*
- d) l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura,*
- e) l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti,*
- f) la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia*

⁶⁸ Così il Piano Mansholt, il Piano ECCLES. Il fallimento dei quali è da ascrivere principalmente al fatto che essi avevano ad oggetto il solo mercato agricolo senza tener conto delle interrelazioni esistenti tra questi e gli altri settori dell'economia.

falsata nel mercato comune, g) l'applicazione di procedure che permettano di coordinare le politiche economiche degli Stati membri e di ovviare agli squilibri nelle loro bilance dei pagamenti, h) il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune, i) la creazione di un Fondo sociale europeo, allo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e di contribuire al miglioramento del loro tenore di vita, j) l'istituzione di una Banca europea per gli investimenti, destinata a facilitare l'espansione economica della Comunità mediante la creazione di nuove risorse, k) l'associazione dei paesi e territori d'oltremare, intesa ad incrementare gli scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo economico e sociale.”

E' evidente, dalla lettura del citato articolo, che la politica agricola di cui al punto *d)*, rappresenta solo una delle politiche comuni cui la Comunità Europea ispira le proprie azioni per il perseguimento dei propri obiettivi.

La politica agricola comune trova, tra l'altro, la propria ragion d'essere nel carattere di specificità del settore agricolo e nella consapevolezza della doverosità di omogeneizzare i vari sostegni all'agricoltura che i diversi Stati membri attuavano da anni. Le finalità e gli obiettivi della PAC vengono individuati dall'art. 39 del Trattato e sono :

a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera,

b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura,

c) stabilizzare i mercati,

d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti,

e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.”

L'importante ruolo che attraverso le linee programmatiche della PAC è stato riconosciuto all'agricoltura europea trova, tra l'altro, la propria *ratio* nella

ricognizione del rilievo che il settore assumeva a livello interno da parte degli Stati membri, i cui ordinamenti già erano caratterizzati da intensi interventi statali nel settore agricolo.

Giova evidenziare che la lettura delle finalità sancite dal citato articolo, reca alcune similitudini con l'Art. 44 della nostra Costituzione e più precisamente con quel richiamo al razionale sfruttamento del suolo ed all'equità dei rapporti sociali.

Il concetto di razionale sfruttamento del suolo apre verso l'affermazione di un clausola generale che consente l'adattamento del citato principio al mutare del tempo ed alle varie esigenze concrete, così consentendone una lettura nel senso di incrementare la produttività o contenerne lo sfruttamento per garantire la conservazione dei fondi.

Gli strumenti di intervento nel settore agricolo furono successivamente individuati nel 1958 con la Conferenza di Stresa e precisate con il Primo Piano Mansholt, documento della Commissione Europea del 1960. Tale documento incentrava l'azione delle politiche di sviluppo nell'incremento delle produttività e dei redditi agricoli.

I meccanismi della PAC si fondano su prezzi comuni garantiti e su organizzazioni comuni dei mercati (OCM), differenti in funzione delle condizioni di produzione e di vendita dei prodotti. Ciò mira a realizzare il mercato unico dei prodotti agricoli con tariffa doganale unica verso il resto del mondo. Nel 1962, il Consiglio dei ministri europeo ha adottato i primi regolamenti per l'organizzazione Comune dei Mercati Agricoli e la creazione del Fondo europeo di orientamento e garanzia (FEAOG), che finanzia le spese necessarie per la PAC. Le due sezioni del Fondo : Garanzia e Orientamento, assurgono a finalità differenti, la prima muove verso la gestione dei prezzi e dei mercati, la seconda amministra i fondi comunitari destinati alla politica delle strutture agricole.

I primi giudizi sulla PAC, relativamente al periodo intercorrente tra il 1962 ed il 1972, furono positivi. L'Europa raggiunse l'autosufficienza alimentare a fronte di un regolare mantenimento dei prezzi al consumo.

Il grande sviluppo della politica di mercato comportò un enorme assorbimento di risorse finanziarie ad essa destinato a discapito della politica delle strutture che risultava modesta e caratterizzata da un forte squilibrio nei vari stati membri

Con gli anni settanta si registrarono i primi insuccessi collegati ad una forte incentivazione della produttività, ed, infatti, la produzione comunitaria iniziò in quel periodo ad originare eccedenze che non riuscirono ad essere assorbite né nel mercato interno né nel mercato mondiale. Le eccedenze risultavano concentrate prevalentemente con riferimento a prodotti tipo: latte e derivati, cereali, carne e zucchero.

Nel 1968 il secondo Piano Mansholt denuncia gli aspetti negativi della PAC e delinea un progetto per un cambiamento⁶⁹. Il Piano era molto ambizioso intendeva accrescere l'efficienza del settore agricolo attraverso la riduzione della popolazione attiva impiegata in agricoltura, aumentando le dimensioni e l'efficienza delle unità agricole e modificando le OCM (riduzione dei prezzi di sostegno). Questa proposta di riforma era ambiziosa ma è risultata disattesa. Negli anni a seguire vengono applicate misure di contenimento dell'eccesso produttivo a cui hanno fatto seguito risultati modesti

Il Piano, peraltro, pose l'avvio per una politica strutturale per le aziende agricole attraverso l'adozione di quattro direttive socio-strutturali direttiva n. 159/72 (ammodernamento delle aziende agricole); n. 160/72 (incentivi all'abbandono della attività agricole per ridurre la superficie coltivata); n. 161/72 (informazione socio economica e qualificazione professionale per la riconversione di alcuni agricoltori verso occupazioni extragricole); n. 268/75 (relativa all'agricoltura di montagna e delle zone svantaggiate) .

Sempre negli anni settanta si assiste all'allargamento della CEE con l'ingresso di R.U., Irlanda e Danimarca con conseguente processo di emarginazione dei prodotti dell'area mediterranea in favore di una maggiore attenzione verso le nuove realtà nord-europee. Inoltre, in Italia il periodo è caratterizzato, da un

⁶⁹ Nella specie, il Piano prevedeva un ridimensionamento della base produttiva in termini di terra e lavoro ed una maggiore intensità di capitale, relativa a strutture di tipo familiare, ma con aziende solide.

punto di vista amministrativo, dalla nascita delle Regioni e dalla delega delle competenze amministrative in materia agricola.

A fronte della constatazione di una passata contraddittorietà che aveva contraddistinto la Politica Comunitaria, in particolar modo, operando una comparazione tra obiettivi preposti e risultati concretamente perseguiti, si avvertiva l'esigenza di una riforma radicale del sistema.

Nel 1984 il Consiglio CEE introduce un regime di quote di produzione nel settore del latte ed una riduzione dei prezzi di sostegno. Questo segnalava l'impossibilità di continuare ad attuare una politica di mercato espansiva attraverso un limite quantitativo alla produzione. Questo nuovo indirizzo trova conferma nel documento della commissione del 1985 denominato Libro Verde.

Il 1986 fu caratterizzato dall'ingresso nella Comunità di Grecia, Spagna e Portogallo.

Per preparare l'ingresso dei nuovi Stati membri nel 1978 prese avvio il Pacchetto Mediterraneo, un'insieme di provvedimenti volti a predisporre gli Stati in vista della loro futura adesione alla Comunità.

Il programma di agevolazione all'ingresso dei nuovi Stati trova conferma con il regolamento n. 2088/85 attraverso cui la Commissione introduce i Programmi Integrati Mediterranei (PIM). Questi ultimi si caratterizzano per l'introduzione di una politica di intervento integrato composto dai vari strumenti finanziari.

L'attuazione dei PIM vedeva coinvolte le Amministrazioni Regionali, sia in fase di programmazione⁷⁰ (elaborazione del PIM; contratti di programma), che di controllo (Comitato Amministrativo).

I PIM rappresentano un primo passo verso la riforma della Politica delle strutture, prevedendo interventi plurisettoriali.

In realtà già nel Trattato di Roma erano presenti indirizzi di politica strutturale, attraverso la previsione di fondi finalizzati alla realizzazione di investimenti,

⁷⁰ Infatti, i PIM necessitavano della elaborazione da parte delle Amministrazioni regionali secondo i contenuti individuati nel allegato al regolamento 2088/85. In particolare dovevano essere indicati: la zona, gli obiettivi socioeconomici, la durata, le azioni da intraprendere e le misure amministrative, legislative e finanziarie necessarie, nonché la coerenza con i Programmi di sviluppo regionali.

infrastrutture, e fornitura di servizi a favore dell'azienda agricola. Con l'Atto Unico Europeo si integrò il Trattato di Roma del titolo V "artt. 130 A a 130 E).

Si ritiene che questo sia il presupposto giuridico della riforma dei fondi strutturali. La riforma dei fondi strutturali trova pertanto il proprio presupposto giuridico nel regolamento CEE 2052/88, un regolamento quadro che modifica gli obiettivi dei Fondi ed il loro coordinamento con gli altri strumenti di intervento; il Regolamento CEE 4253/88 finalizzato anch'esso a favorire il coordinamento tra i vari Fondi, il Regolamento 4254/88 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Reg. 4255/88 relativo al Fondo sociale Europeo (FSE) il Regolamento 4256/88 relativo al Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia (FEAOG).

La novità assoluta in tale contesto è data dal fatto che l'erogazione dei fondi si colloca in un'ottica di programmazione pluriennale e non più nel finanziamento di singoli interventi.

La *concentrazione* dell'azione strutturale è volta principalmente al sostegno di aree che presentano situazioni socio-economiche più gravi.

Le politiche strutturali perseguono una serie di priorità di sviluppo che riguardano specifiche zone. Gli obiettivi prioritari per il settore agricolo sono:

Obiettivo I – che mira a sviluppare e adeguare le economie regionali in ritardo strutturale affinché possano integrarsi completamente nello spazio comunitario;

Obiettivo 5 – così suddiviso:

a) promuovere un più veloce adattamento delle strutture di produzione agricola;

b) favorire lo sviluppo delle zone rurali con basso livello di sviluppo socio-economico.

Per rendere più efficaci le azioni di sviluppo previste nei progetti è necessario il *coordinamento* degli interventi dei fondi: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FERS), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo europeo di Orientamento e Garanzia (FEAOG), sezione Orientamento e del Fondo di Coesione⁷¹.

⁷¹ Introdotta al secondo comma dell'art.130D del Trattato CE, il Fondo di Coesione è destinato a quegli Stati membri il cui reddito nazionale pro-capite è inferiore al 90% della media comunitaria, vale a dire Grecia, Spagna, Portogallo e Irlanda.

L'art. 9 del Regolamento (CEE) n. 4253/88 definisce il *principio di addizionalità* delle risorse dei fondi strutturali rispetto alle risorse pubbliche nazionali, queste ultime, infatti, devono mantenere un livello almeno equivalente alle prime, per evitare che risorse comunitarie sostituiscano quelle nazionali.

Importante strumento inserito in questo periodo al fine di migliorare la gestione dei fondi e di verificare l'efficacia delle risorse investite negli stessi, sono i *Comitati di sorveglianza* composti da responsabili a livello regionale, nazionale e comunitario.

Con il Trattato di Maastricht gli Stati membri si pongono quale obiettivo primario la realizzazione dell'unione economica e monetaria. A tal fine viene rafforzato il principio di coesione economica e sociale, introdotto con l'AUE, e raddoppiate le risorse comunitarie in favore della riduzione dei divari territoriali.

Occorre evidenziare che il regolamento quadro 4253/88 già prevedeva ai fini della programmazione comunitaria i c.d. PIC (Piani di integrazione comunitaria), con tali piani infatti, è prevista la possibilità che la Commissione europea possa intraprendere, previa comunicazione informativa al Parlamento europeo in maniera autonoma iniziative comunitarie al fine di completare le misure già concertate con gli Stati membri o per azioni di particolare interesse per la Comunità. ad iniziativa comunitaria vengono riservati alla Comunità.

L'importanza di tali Piani per il perseguimento degli obiettivi di coesione economica e mercato unico è indiscussa.

Una Iniziativa comunitaria a favore dello sviluppo rurale è il *Programma LEADER*.

Il programma leader consente un maggior coinvolgimento di operatori locali e la realizzazione di iniziative multisettoriali

Le spinte riformistiche della Pac alla fine degli anni ottanta sono da ascrivere oltre che a valutazioni interne alla Comunità anche a spinte internazionalistiche.

Il negoziato commerciale dell'Uruguay round del GATT iniziato nel 1986, è stata l'occasione per chiedere l'abolizione delle politiche protezionistiche e delle sovvenzioni alle esportazioni agricole alla base delle politiche agricole della PAC.

Apparve allora indispensabile attuare una sostanziale riforma per intensificare la competitività dell'agricoltura europea e riequilibrare l'offerta e la domanda, orientando al contempo, in modo più proficuo, le misure di sostegno a favore degli agricoltori. Questa riforma adottata nel maggio 1992, assunse il nome di *riforma Mac Sharry*. Essa ha imposto una riduzione dei prezzi garantiti dei prodotti agricoli, compensata in parte da aiuti diretti ai produttori (Il metodo dei pagamenti compensativi era quello della compensazione della perdita di reddito dovuta all'abbassamento dei prezzi dei prodotti), legata ad una messa a riposo obbligatoria delle terre e accompagnata da misure sociali ed ambientali. Il "disaccoppiamento" del sostegno dalla quantità prodotta, avviato con la riforma si è rivelato molto costoso sotto il profilo finanziario soprattutto per il criterio compensatorio adottato.

Le OCM, la politica dei prezzi e la politica commerciale non potevano, da sole, fornire una soluzione totale ai problemi dell'agricoltura europea. Sono state pertanto previste nel tempo, un ventaglio di misure volte a migliorare l'ambiente economico e sociale delle aziende agricole: aiuti all'adeguamento delle strutture agricole, aiuti a favore delle zone montane e delle zone svantaggiate. Sono state, inoltre, attuate alcune *misure di accompagnamento della PAC* con lo scopo di affiancare il cambiamento dei meccanismi di mercato dei prodotti interessati alla riforma e di contribuire al raggiungimento degli obiettivi più generali della politica comunitaria. Tali misure riguardano:

- *il Regolamento 2978/92* aiuti ai metodi di produzione compatibili con la tutela dell'ambiente,
- *il Regolamento 2979/92* aiuti al prepensionamento degli agricoltori oltre i 55 anni di età e l'inserimento di giovani agricoltori,
- *il Regolamento 2080/92* aiuti al rimboschimento e alla gestione dei terreni ritirati dalla produzione.

Sono state, inoltre, introdotte misure volte a promuovere la qualità e ad informare e proteggere meglio il consumatore:

- *il Regolamento 2081/92* relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari,

- *il Regolamento 2082/92* relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari.

I cambiamenti introdotti con la riforma Mac Sharry e la maggiore importanza assunta dalle politiche di sviluppo rurale, non sono riusciti a modificare, in modo incisivo, i meccanismi della PAC.

Un'effettiva riforma della Politica agricola Comunitaria si ebbe con la presentazione di un documento della Commissione dal titolo *Agenda 2000. Per una Europa più forte e più ampia*.

Viene da un lato, delineato un bilancio del processo di integrazione economica e politica e del processo di riforma istituzionale avviato già con l'AUE e dall'altro, sono delineate le prospettive future della politica comunitaria fino al 2006. Si tratta di un documento strategico fondamentale, in cui la Commissione esprime le proprie opinioni sul modo in cui l'Unione europea dovrebbe sviluppare le sue politiche comuni oltre il 2000, e delinea gli sviluppi previsti per quanto riguarda l'ampliamento dell'UE, le modifiche dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione, la futura riforma della politica agraria comune e le prospettive finanziarie dell'UE.

Con la Politica dei fondi strutturali degli anni Novanta, e, più tardi, con la riforma proposta da Agenda 2000 e dalla Convenzione Europea del Paesaggio, aperta alla firma degli stati membri il 20 ottobre di quello stesso anno, la Comunità sembra aver acquisito piena consapevolezza del valore ecologico, etico, estetico ed economico degli equilibri ambientali e dell'oggetto "territorio", per lo sviluppo del quale ogni intervento di tipo settoriale appare ormai del tutto inadeguato.

2. L'attività agricola

Il valore semantico del termine agricoltura è in continua evoluzione. Un'evoluzione che la caratterizza sin dal codice del commercio del 1882 ove l'agricoltura (*rectius* l'attività agricola) era avulsa dai c.d. atti obiettivi di

commercio⁷². Nella specie l'art. 5 del menzionato codice statuiva che “ la vendita che il proprietario fa dei prodotti del fondo suo o da lui coltivato” non costituisce atto di commercio. La materia agricola era considerata quale esercizio dei poteri del singolo sulla terra e strettamente connessa allo statuto proprietario e dei diritti reali.

Ma seppur esclusa dagli atti di commercio, l'agricoltura non trovava una propria definizione, di talché fu da sempre la dottrina ad individuarne i contenuti. Solo successivamente iniziano ad emergere nei testi normativi i primi tentativi di delineare il concetto di agricoltura. E' così che iniziano ad affacciarsi nel nostro ordinamento i concetti di attività agricola principale ed attività definite variamente come connesse, complementari ed accessorie ovvero attività accessorie ed integranti di aziende agrarie ma non costituenti attività industriali indipendenti⁷³. Con il codice del 1942 si consacra il precedente orientamento e si addivene alla formulazione dell'art 2135 c.c. improntato al concetto di ciclo biologico⁷⁴. Giova evidenziare come da sempre l'elemento caratterizzante il concetto stesso di attività agricola fosse stato il fondo. Successivamente la necessità di ascrivere nel concetto di attività agricola anche ipotesi nuove di produzione, che non facevano uso del fondo portò all'affermazione del c.d. fondo virtuale. Erano agricole quelle attività le cui produzioni necessitavano dell'uso del fondo o che sarebbero potute essere realizzate attraverso l'uso del fondo stesso. Solo nei primi anni settanta, dinanzi alla nascita delle nuove tecniche di produzione, si affaccia l'ipotesi di un'agricoltura svincolata dal

⁷² Così in Bione M., *La nozione di imprenditore agricolo dal codice civile ad oggi*, in *La riforma dell'impresa agricola*, Atti del Convegno di Foggia, 25-26 gennaio 2002, Milano, 2003, p.7

⁷³ Per una riflessione in materia di rapporti intercorrenti tra attività agricole connesse e principali v. Caterini E., *Dall'impresa agricola all'impresa agronomica per una rilettura dell'art. 2135 c.c.*, in *Rass. di Dir. Civ.*, 1998, Vol. IX, T. 2, pp. 747 e ss.

⁷⁴ Sul concetto di ciclo biologico come criterio discretivo del diritto agrario v. Carrozza A., *La noción de lo agrario (Agrariedad); Fundamento y extensión*, Relazione alle Jornadas italo-españoles de derecho agrario, Salamanca-Valladolid, novembre 1972, Atti, Valladolid 1975, 305-330, secondo cui : “ontologicamente parlando, l'attività produttiva agricola è fatta consistere dai cultori di scienze agrarie nello svolgimento di un ciclo biologico concernente l'allevamento di animali o di vegetali, che appare legato direttamente o indirettamente allo sfruttamento delle forze e delle risorse naturali”.

fondo. Così inizia ad affermarsi l'idea di un'agricoltura legata piuttosto allo svolgimento di un ciclo biologico. L'evoluzione normativa e dottrina tende ad ampliare la definizione di attività agricola. La legge sull'agriturismo n. 730 del 5 dicembre 1985, attrae l'agriturismo quale forma di attività di ricezione svolta da imprenditori agricoli in rapporto di connessione e complementarità rispetto alle attività di coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento del bestiame che devono comunque rimanere principali. Il d.lgs 30 aprile 1998 n. 173 all'art. 9 attribuisce la qualifica di imprenditore agricolo a chi esercita attività di allevamento di equini a condizione che lo stesso sia in connessione con l'azienda agricola. Ma è la normativa comunitaria che modifica il parametro di valutazione dell'attività agricola. Si passa, infatti, dall'attenzione prestata al fondo quale elemento comune all'individuazione di nuove attività c.d. agricole per connessione da parte delle citate leggi speciali ad un'accezione di imprenditore agricolo strettamente connessa ad elementi reddituali. Secondo taluni, invero, l'operazione di ampliamento delle attività agricole non inciderebbe sullo *status* delineato dal codice civile all'art. 2135 essendo più tosto dettato da esigenze pratiche, spesso fiscali, cui la legislazione speciale tenta di porre rimedio⁷⁵.

A livello codicistico la nuova nozione di imprenditore agricolo è stata dettata con i tre decreti legislativi del 2001 i nn. 226, 227, 228.

A seguito di tale modifiche l'art. 2135 c.c. appare così modificato: *“E' imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali ed attività connesse. Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.*

Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto

⁷⁵ Bione M., *La nozione di imprenditore agricolo dal codice civile ad oggi*, in *La riforma dell'impresa agricola*, op. cit., p. 13

prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge.”

All'indomani dell'entrata in vigore del codice del 1942, E. Bassanelli affermava *“Non ha voluto il legislatore definire l'attività agraria perché ha per mira d'impedire l'estensione dell'impresa commerciale verso l'agricoltura; e lasciando determinati e generici i criteri informativi dell'impresa agricola, e desumendo la nozione dell'agricoltura dalla realtà, dalla normalità, ottiene il risultato che questa nozione subisca modificazioni nel tempo e nello spazio, allarghi o restringa la sua estensione secondo l'ambiente, ed in ogni momento resti preclusa all'impresa industriale e commerciale. Vuole il codice che gli stessi agricoltori siano arbitri di decidere se un'attività debba o no essere soggetta alla stessa disciplina che vale per l'industria e per il commercio: quando nella pratica, governata dall'interesse dell'imprenditore, certe attività sono esercitate in connessione alla coltivazione, all'allevamento del bestiame, alla silvicoltura, sono pur esse imprese agricole e di fronte ad esse si arresta la materia di commercio, anche se l'attività siano dirette alla trasformazione dei beni, anziché a favorirne la produzione naturale, e, quindi, obiettivamente attività industriali”*⁷⁶.

Tra le novità introdotte nel dettato dell'art. 2135 c.c., un'innovazione di non poco conto rinvenibile nel dettato codicistico è rappresentata dall'assenza del riferimento al bestiame, sostituito con l'accezione allevamento di *“animali”*, invero, la terminologia trovava ragion d'essere nella volontà del legislatore di avvalorare il riferimento al fattore terra per l'attività di allevamento⁷⁷.

⁷⁶ Bassanelli E., *Impresa agricola, Commentario cod. civ.*, a cura di A. Sialoja e G. Branca, Bologna-Roma 1943, sub art. 2135, n.1 citato in *La giur. sul cod. civ.* di C. Ruperto, Milano 2005, Libro V, p.1259

⁷⁷ Sul riferimento all'allevamento di animali rispetto al diverso termine di allevamento di bestiame v. l'art. 10, comma 1 della l. 11 febbraio 1971 n.1

Un ulteriore elemento di novità, rinvenibile nella recente legislazione, è rappresentato dalla figura dell'imprenditore ittico, tale secondo l'art. 2 del decreto legislativo 226 colui che: "esercita un'attività diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri e dolci", l'art. 3 poi equipara l'imprenditore ittico, così definito, all'imprenditore agricolo. L'ampliamento di questa figura rispetto alla precedente appare *de plano* visto che la semplice pesca, ora ascritta nell'alveo dell'impresa ittica, si allontana di gran lunga da qualsiasi forma di cura o sviluppo di ciclo biologico cui si informa il concetto di agrarietà.

Come è stato rilevato, appare, in ultima analisi che il legislatore abbia voluto creare una nuova figura di imprenditore: quella di imprenditore agricolo equiparato⁷⁸.

Giova evidenziare come l'ampliamento della categoria delle attività agricole porti con sé ineludibili problematiche. La differenziazione tra impresa agricola ed impresa commerciale, che accorda all'impresa agricola una legislazione di favore, tra tutte l'inapplicabilità delle procedure fallimentari all'imprenditore agricolo, trova difficile comprensione dinanzi a realtà quali quelle agro-industriali che per dimensioni si allontanano dalla *ratio* che ha indotto il legislatore al *favor* verso l'impresa agricola. Nell'ottica di un proporzionale abbandono di tale logica di *favor*, si collocano le direttive nn. 72/159, 72/160 e 72/161 del 17 aprile 1972, tradotte in legge n. 153 del 9 maggio 1975, con cui è stato imposto all'impresa agricola l'obbligo di tenuta delle scritture contabili.

Sul punto, inoltre, è opportuno evidenziare un costante tentativo della giurisprudenza di delimitare il concetto di attività agricola ricorrendo nuovamente al precedente parametro dato dal collegamento dell'attività al fondo⁷⁹.

⁷⁸ Così in Bione M., *La nozione di imprenditore agricolo dal codice civile ad oggi*, in *La riforma dell'impresa agricola*, op cit. p.18 (secondo il quale una spiegazione potrebbe essere rinvenuta nella difficoltà del legislatore di definire agricola tout court l'attività ittica, alla stregua di un'ideologia che vede nel significato lessicale del termine agricoltura, attività strettamente connesse alla coltivazione e simili).

⁷⁹ Così Cass. N. 8849 del 28 aprile 2005 in Codice civile commentato, 2006; Cass. civ., Sez. I, 05/06/2007, n.13177

Peraltro, la dottrina ha evidenziato l'eccessiva ampiezza del concetto di attività agricola, che il riferimento al ciclo biologico rischia di comportare⁸⁰.

Nella nuova formulazione, il collegamento dell'esercizio dell'attività agricola alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura ed all'allevamento di animali si presta ad una certa incertezza ermeneutica, cioè sull'assunto che la cura e lo sviluppo di un ciclo biologico, che dà contenuto a tali attività, può essere perseguito prescindendo dall'utilizzo del fondo del bosco o delle acque.

L'attuale definizione elimina i dubbi del passato in termini di agrarietà di determinate coltivazioni in serre o realizzate fuori terra⁸¹.

Con riguardo alla silvicoltura si ritiene che per la stessa viene meno il presupposto secondo cui essa rappresenta un particolare modo di utilizzare la terra, così che sembrerebbe agricola l'impresa che effettua estrazione di legname da un bosco senza coltivarlo.

Per quanto riguarda l'allevamento di animali, il superamento del termine "bestiame", che caratterizzava la precedente disciplina, consente di attrarre in tale categoria tutte quelle attività (piscicoltura avicoltura) che prima sembravano esserne escluse⁸². Nella nuova concezione di allevatore di animali viene, altresì, fatto rientrare colui che foraggia temporaneamente i capi in stalle e ne effettua il

⁸⁰ Galloni G., *Nuove linee evolutive di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura. Presentazione*, in *Dir. E giur. Agr. E amb.* 2001, 493; Costato L., *Il criterio agrobiologico*, in *AA.VV.*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, 3 edizione, Padova 2003, 4; secondo Germanò il riferimento alla fase necessaria del ciclo biologico di cui all'art. 2135 c.c. andrebbe corretto con "tappa di apprezzabile durata" in ossequio alla dottrina e giurisprudenza che hanno indotto il legislatore francese ad adottare nel 1988 la formula "une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle" Germanò A., *Manuale di diritto agrario*, 5 ed. Torino 2003, 90.

⁸¹ In tal senso già si era espressa la giurisprudenza riconoscendo agricola l'attività di floricoltura effettuata attraverso l'utilizzo di serre coperte o scoperte, Cass. 24 luglio 1996, n. 6662, in *Giur. It.*, 1997, I, 1, 298

⁸² Sull'esclusione della piscicoltura dalla categoria di allevamento di bestiame, v Cass., 10 maggio 1974, n. 1366 in *Riv. Dir. Agr.*, 1977, II, 234.

commercio all'ingrosso, così come colui che si dedica all'ingrassaggio degli animali⁸³.

Rientra nel novero delle attività agricole, a seguito dell'intervento del d.lgs. n. 228 del 18 maggio 2001, anche l'attività di bonifica e sistemazione idraulico forestale. Il citato decreto, infatti, prevede che le cooperative ed i loro consorzi, che forniscono in via principale, anche nell'interesse di terzi, servizi nel settore silviculturale siano equiparati agli imprenditori agricoli. Tale equiparazione sussiste per tutte quelle imprese che svolgono attività di tutela e valorizzazione del territorio utilizzando prevalentemente attrezzature e risorse dell'azienda.

3. Sulla nozione di impresa agricola

Nell'ordinamento comunitario si fa riferimento all'impresa, quale soggetto destinatario di norme dei Trattati e di diritto derivato in numerose circostanze, anche se da nessuna di esse si riesce a desumere una sua definizione. Il principio di uniformità nell'applicazione del diritto comunitario escludeva, inoltre, che si potesse delineare tale nozione ricorrendo alla definizione di impresa prevista dagli ordinamenti interni degli Stati membri, sia a causa delle sostanziali divergenze tra tali ordinamenti, sia in considerazione del fatto che il concetto di impresa ha una portata distinta a seconda della materia che si regola.⁸⁴

⁸³ Così TAR Toscana, sez. I, 20 novembre 1998, n. 604, in Foro amm., 1999, 2238. Vedi anche Cass. civ., Sez. I, 19/09/2000, n. 1241 secondo cui *“Una società di allevamento (nella fattispecie di bovini) è suscettibile di essere dichiarata fallita quante volte non possa essere qualificata come agricola alla stregua dell'art. 2135 c.c., per la mancanza di un collegamento funzionale tra un fondo rustico e l'attività di allevamento, quando cioè l'allevamento non tragga occasione e forza dallo sfruttamento del fondo agricolo, e l'acquisto, il ricovero, la cura e l'alimentazione dei bovini, finalizzata non alla riproduzione degli animali, ma alla loro crescita ed ingrassamento, assume carattere accessorio e strumentale rispetto alla vendita, con mero intento speculativo, degli animali medesimi, senza essere ricollegabile alla conduzione del fondo agricolo ed all'economia di essa.”*

⁸⁴ Verrucoli P., *La nozione d'impresa nell'ordinamento comunitario e nel diritto italiano: evoluzione e prospettive*, Verrucoli P. (a cura di), *La nozione d'impresa nell'ordinamento comunitario*, Milano, 1977, 398 ss; Draetta U., *Commento all'art. 85*, in Quadri-Monaco-

La dottrina ha chiarito la ratio di tale scelta, evidenziando che, se nella redazione dei Trattati costitutivi o in alcuna delle norme derivate l'opzione fosse stata quella di definire in maniera univoca la nozione di impresa, si sarebbe corso il rischio di pregiudicare l'applicazione uniforme del diritto comunitario. Una nozione puntuale avrebbe dovuto implicare necessariamente una scelta di contenuto e alcuni soggetti sarebbero rimasti esclusi dall'ambito di applicazione delle norme comunitarie. Tale rischio si sarebbe potuto evitare solo forzando continuamente la nozione delineata, per applicarla anche in casi in cui a priori non risultava idonea. L'unica possibile alternativa, quindi, sarebbe stata quella di definire l'impresa in termini così ampi da farla diventare una nozione vaga e priva di qualsiasi utilità⁸⁵. Per ciò che attiene al dato più specifico dell'impresa agricola, il rilievo non viene meno, infatti, per l'impresa agricola è valido quanto affermato a proposito dell'impresa in genere: la mancanza di una nozione giuridica se, per un verso, rimanda alla tipica «variabilità» del relativo concetto, per altro verso evidenzia la rilevanza, nell'ordinamento comunitario, di una nozione squisitamente e programmaticamente metagiuridica, comprensiva di tutte le possibili fattispecie, nei loro più diversi aspetti, di unità economiche⁸⁶.

Trabucchi (a cura di), *Commentario al Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea*, II, Milano, 1965, (artt. 85-136), 605.

⁸⁵ La dottrina evidenziò la «saggezza» di tale lacuna, chiarendo come un'eventuale definizione non avrebbe avuto una «sostanziale corrispondenza con la disciplina degli Stati membri, e perciò avrebbe finito per fare violenza alla stessa; inoltre ... una definizione avrebbe costituito un elemento fisso di riferimento, e quindi un limite, per la concreta soluzione dei problemi afferenti ai diversi settori operativi, col rischio di risultare inadeguata a cogliere le effettive esigenze alle quali far fronte, anche perché un'eventuale definizione non avrebbe potuto essere espressione propria di un ramo o di alcuni rami del diritto comunitario, e la sua trasposizione al di fuori di tale ambito avrebbe portato a motivi di incertezza o addirittura a motivi di disconoscimento della validità della definizione all'interno di tale ambito stesso», cfr. Verrucoli P., op. cit., 419.

⁸⁶ Alessi R., *L'impresa agricola nel diritto comunitario. La nozione e i principi generali del sistema*, in *Notiziario Giuridico Telematico*.

Secondo quanto affermato dalla Corte di Giustizia con sentenza C-85/77 del 28 febbraio 1978⁸⁷. Con tale pronuncia la Corte affermava: “una nozione di azienda agricola universalmente valida per l’intero settore delle disposizioni legislative e regolamentari concernenti la produzione agricola non è rintracciabile nell’ambito delle fonti comunitarie”. Di certo, allo stato, dalla assenza di riferimenti in termini di definizione di impresa agricola non è possibile non evidenziare l’attenzione del legislatore comunitario verso i modelli organizzativi dell’impresa agricola, basti pensare alla figura dell’imprenditore a titolo principale prima e professionale poi, di matrice comunitaria. Piuttosto il diritto comunitario, incline ad osservare il profilo oggettivo dei fenomeni economici, radica la sua attenzione all’analisi in concreto di strutture destinate alla produzione ed allo svolgimento di un’attività produttiva; e l’attenzione verso tale dato toglie risalto agli elementi giuridico-formali dell’imputazione di tali attività⁸⁸.

Da ciò consegue la stretta connessione tra l’imprenditore e l’azienda prescindendosi dal titolo di imputazione di questa al primo.

In questa direzione trova conferma quanto affermato nel regolamento 1360/78 del 19/06/1978 in materia associazioni produttori agricoli ove si intende per produttore “ogni conduttore di una azienda agricola situata nel territorio della Comunità che produce i prodotti del suolo e dell’allevamento”. Dello stesso avviso le formule adottate nel paragrafo 4 art. 1 del reg. Cee 3508/92 del consiglio del 27/11/1992 secondo cui è imprenditore ” il singolo produttore agricolo, persona fisica o giuridica o associazione di persona fisica e giuridica indipendentemente dallo statuto giuridico conferito secondo il diritto nazionale all’associazione e ai suoi membri la cui azienda si trova nel territorio della Comunità”. Sull’assunto dell’indefinita nozione di impresa agricola nel diritto comunitario la suprema corte di cassazione ha risolto le divergenze di

⁸⁷ Corte di Giustizia c85/77 del 28 febbraio 1978 in Riv. Dir. Agr., 1979, II, 165. Sull’argomento Cfr. A. Germanò, “*Manuale di diritto agrario*”, ed. Giappichelli, Torino 2003, pp. 145 e ss.

⁸⁸ Cfr. Verrucoli P., La nozione di impresa nell’ordinamento comunitario e nel diritto italiano: evoluzioni e prospettive, in La nozione di impresa nell’ordinamento comunitario, a cura di Verrucoli P., Milano 1977, p. 395 ss.

identificazione di produttori o imprenditori agricoli quali beneficiari delle politiche Cee statuendo che le definizioni adottate dalle fondi comunitarie ed introdotte nell'ordinamento interno non possono avere alcuna influenza oltre i confini, gli scopi e gli effetti che sono loro propri⁸⁹.

Parte della dottrina ha tentato al contrario di istituire una corrispondenza tra la norma base del Trattato e il nostro art. 2135 c.c.; o, meglio, di fronte alla crescente presenza, nella legislazione speciale interna di derivazione comunitaria, di definizioni alquanto disomogenee, ha tentato di preservare la centralità della nozione codicistica prospettandone una lettura aggiornata e adeguatrice, sì da ricongiungerla ad una presunta nozione ricavabile dall'art. 38 Trattato Cee.

La norma sancisce che “ per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti”. In dottrina si è ritenuto che da tale articolo possa essere rintracciata una nozione moderna di agricoltura ma l'ambito dell'art. 38 appare ridimensionato dal rinvio in esso contenuto, all'annesso Allegato II⁹⁰. Difatti i prodotti cui risulta applicabile il diritto agrario di fonte comunitaria saranno quelli inclusi nell'elenco del citato allegato, anche se non rientranti nella definizione dell'art. 38. Al fine di temperare la discrasia emergente tra la definizione contenuta nell'art. 38 e i prodotti inseriti nell'allegato II, la corte di giustizia aveva precisato: “ se è vero che l'art. 38 e le disposizioni ad esso connesso consentono di precisare a determinati fini, l'ambito di applicazione delle disposizioni agricole, del trattato, non è men vero che per altri fini, e specialmente per quanto riguarda il tipo delle aziende soggette alle disposizioni di cui trattasi, la nozione di agricoltura non è delimitata in modo preciso dal trattato. Spetta quindi alle autorità competenti di precisare, se del caso, ai fini della normativa agricola derivante dal trattato, l'ambito di applicazione personale del materiale e della normativa stessa”⁹¹.

⁸⁹ Cfr. Cass. 28 marzo 1986, n. 2220, in *Giur. Agr. It.*, 1987, II, 250; Cass. 7 marzo 1992, n. 2767, in *Dir. Giur. Agr.*, 1992, 421.

⁹⁰ Ventura S., *Le fonti comunitarie del diritto agrario*, pp.21-22

⁹¹ Corte di giustizia 13 giugno 1978, in causa 139/77, in *riv. Dir. Agr.*, 1979, II, 269.

L'assenza di una nozione agricola trova in quest'ottica la propria ragion d'essere. Le fonti comunitarie partendo dai prodotti e/o delle attività ad essi relative tendono a privilegiare una qualificazione *in progress* dei produttori che si allontana da un'esigenza definitoria⁹². Il diritto comunitario per l'agricoltura, invero, introduce nei diritti interni un'insanabile contraddizione, data dalla difficoltà degli stati membri di tenere il passo con i successivi ampliamenti delle attività da considerare agricole ai sensi della normativa comunitaria. Traspare piuttosto un'evidente irriducibilità delle scelte comunitarie ad una logica classificatoria e, nella specie, alle nozioni consolidate all'interno dei singoli diritti nazionali.

4. Principali modalità di gestione delle risorse pubbliche.

L'art. 47 della legge sul credito agrario evidenzia l'interesse del legislatore a realizzare una sostanziale situazione di eguaglianza tra soggetti autorizzati ad erogare finanziamenti in agricoltura. Nell'individuazione dei soggetti esercenti le erogazioni, si deve tener conto delle capacità tecnico-organizzative idonee al raggiungimento degli obiettivi (valutando altresì, la struttura organizzativa, la dimensione, la capacità di rischio, la conoscenza del mercato e quant'altro).

La funzione svolta dagli istituti creditizi è quella amministrativa, di tipo imprenditoriale esercitata attraverso un'istruttoria che si esplica mediante: l'analisi legale e tecnica, la stipula dei contratti e l'erogazione e gestione dei finanziamenti. L'attività bancaria necessita prioritariamente di una forte conoscenza del mercato⁹³.

Le forme di incentivo statale nel settore del mercato agrario sono riconducibili ai contributi in conto capitale; fondi di anticipazione attribuiti ad istituti esercenti il credito agrario per erogare prestiti a tassi agevolati; rilascio di garanzie a natura sussidiaria. Si osserva che per ciò che attiene al contributo in conto capitale, lo stesso implica il finanziamento in misura percentuale di parte del progetto. Tale

⁹² Alessi R., *L'impresa agricola in agricoltura e diritto*, scritti in onore di E. Romagnoli, Milano, 2000, 774.

⁹³ Sul punto Cappelletto R. –Simonetto G. , *Progetto Banca*, passim, Torino, 1996.

strumento mira a colmare in una certa misura la scarsità di mezzi monetari dell'attività " d'intrapresa": ciò potrebbe tradursi, almeno in linea teorica, nella potenzialità di sostenere in modo adeguato l'indebitamento a medio e lungo termine.

E' altrettanto vero, però, che il rapporto sorge tra l'impresa e la P:A. e l'istituto creditizio non opera alcun giudizio di merito sul progetto e sull'azienda. Altri profili negativi rinvenibili in siffatta procedura sono rappresentati da: rischio di indurre l'impresa ad indebitamenti nel breve termine e non sussistendo doveri di rimborso, rischio di non offrire stimoli al miglioramento ed a scelte miranti all'economicità.

Per ciò che attiene ai fondi di anticipazione a tassi favorevoli., tali strumenti hanno manifestato la loro limitatezza essendo rivolti principalmente a favorire determinate aree di produzione e determinate attività, è stato spesso tralasciata l'analisi delle effettive prospettive di produttività dell'azienda, privilegiando così scelte dettate da criteri amministrativo-burocratici che economico privatistici.

Con riferimento al contributo in conto interessi.

Occorre rilevare che la spesa pubblica per interessi è ripartita in modo temporale medio e lungo, moderando le incidenze sul mantenimento delle uscite e del disservizio di cassa.

Tale strumento offre quale immediato riscontro positivo l'abbassamento del valore della rata rimborsata dell'impresa ed allo stesso tempo sul saggio di interesse sostenuto. Elemento rilevante da valutare all'atto del calcolo del tasso di interesse da applicare è dato dal fattore temporale, ovvero la durata del rientro del mutuo negoziato. Allorché il mercato tende alla normalità, l'allungamento della durata del rimborso arreca un profitto all'impresa dato dalla proporzionale riduzione delle rate di rimborso; ma in situazioni non normali, con processi inflazionistici forti e saggi d'interesse parametrati a misure tendenzialmente alte, può accadere che le imprese siano costrette a ridurre le aspettative di lavoro, con conseguente decremento delle potenzialità di sviluppo strutturale e produttivo (tale situazione invero risulta abbastanza frequente e viene agevolata dalla prassi bancaria che mira alla standardizzazione dei contratti di finanziamento che non tiene conto della menzionata problematica).

Con il rilascio di garanzia viene svolta una funzione sussidiaria, rispetto all'escussione del debitore principale e dei garanti. Nel rilascio della garanzia sussidiaria assume particolare importanza la corretta valutazione dei debiti complessivi dell'impresa agricola. Orbene tale valutazione, stante la particolare situazione del mercato agricolo, viene svolta attualmente sulla base dei soli patrimoni complessivi dei soggetti chiamati a rispondere in via principale e solidale senza tener conto delle effettive capacità imprenditoriali. Ciò che si rileva è che la garanzia opera da "rifugio" per le banche con effetti pratici di deresponsabilizzazione delle stesse.

Ciò che è auspicabile a seguito del riconoscimento in capo a tutti gli istituti di credito di erogare finanziamenti nel settore agricolo è che questo stato di concorrenza tra banche induca queste ultime ad approfondire le proprie

5. Elementi di riflessione sulla concessione di credito agrario

L'operatore agricolo, specie individuale, deve tener conto delle incidenze sul costo del credito agrario e sulla sua adeguata erogazione.⁹⁴ strutture organizzative ed a svolgere analisi di mercato più approfondite. Attività queste ultime che si risolvono indubbiamente in prospettive di più alto livello in agricoltura.

Allorché si ricorre ad un istituto di credito, i tassi i giorni e le commissioni risultano soppesati dallo stesso sulla base di alcuni elementi necessari, oltre che in ragione del raggiungimento di profitti adeguati, anche in rapporto ai rischi delle operazioni. La situazione contrattuale nell'erogazione di credito è resa complessa dalla ricerca e tendenza a bilanciare diverse valutazioni miranti ad ottenere una corretta ed equilibrata intermediazione bancaria. Tra tali valutazioni si rammenta: il rapporto tra raccolta ed impieghi; l'analisi della liquidità necessaria a far fronte agli impieghi; la liquidità necessaria per far fronte ai prelievi; il rischio insito nelle operazioni sul mercato; la tipologia della raccolta (

⁹⁴ Camardi V. C., *Finanziamento all'agricoltura e sviluppo economico*, in "Pol. Dir.", p. 113 ss; R. Giannini, *Note introduttive al disegno di legge governativo di riforma del credito agrario*, in Riv. Dir. Agr., 1991, pp. 423 ss.

breve, medio e lungo periodo). La banca che meglio risponde a tale operazione di contemperamento è quella che maggiormente riesce ad imporsi sul mercato. Lo stesso contenuto della contrattualistica bancaria varia con il variare della banca nei porsì con decisione sul mercato⁹⁵.

Le tipologie contrattuali possono essere adeguate ad un'ulteriore variabile, quella collegata all'incidenza sul rendimento produttivo delle varie tipologie di finanziamento.

Nelle trattative volte alla conclusione di un contratto di finanziamento, rileva l'oggetto effettivo e la causa del contrarre. Nell'ambito dell'impresa in genere così nell'impresa agricola il fabbisogno finanziario viene misurato sulla base della quantità degli investimenti in attesa di essere tradotti in moneta. Da fatto il fabbisogno di finanziamento ha origine dalle situazioni di non sintonia temporale tra formazione e manifestazione dei costi e dei ricavi, ed in concreto esse devono adattarsi al meglio con le diverse forme tecniche per farvi fronte.

In agricoltura, invero, una delle costanti è data dalla rigidità dei costi collegata ad una incertezza che è condizionata dal fattore meteorologico e dall'influenza sul mercato nazionale ed internazionale della Comunità Europea e delle multinazionali dell'alimentazione.

Quello che è l'iter temporale delle entrate e delle uscite non solo è sottoposto a variazioni spesso sensibili da un periodo all'altro, ma non è facile neanche ragionare in termini di progettualità. Poiché trattasi di ciclo biologico, le variabili interne ed esterne sono notevoli. Ne segue la tendenza a equilibrare ed organizzare al meglio i flussi finanziari provenienti dalla gestione con gli investimenti produttivi ineliminabili, senza il cui intervento si possono verificare ritardi e disfunzioni⁹⁶. Nel individuare il *quantum* utile a perseguire gli obiettivi, e quindi il numerario oggetto dell'intervento finanziario, si aggiungono alcuni correttivi determinati da alcune particolarità che influiscono sui flussi di cassa,

⁹⁵ Coppola G. - Corsini D., *Teoria dell'intermediazione finanziaria*, Banca Toscana, Firenze, 1993.

⁹⁶ Nascimbene A., *Finanziamento e credito all'agricoltura in sviluppo*, in *Riv. Di politica agraria*, marzo giugno, 1975; Mieli S., *Fabbisogno di capitale e credito agrario*, in *Convegno nazionale: L'iniziativa delle regioni per la riforma del credito agrario*, Verona, 14-15 ottobre 1983.

rendendoli incostanti, ovvero: la variabilità e le tipologie delle colture e degli allevamenti; la lunghezza del ciclo biologico-produttivo e quanto connesso (scorte per esempio); le peculiarità proprie di ciascuna azienda agricola. Questo induce a ritenere che le risorse finanziarie- creditizie si attestino di norma sul medio e lungo termine. Per tale motivo, si ritiene che un contratto di credito agrario e la sua esecuzione trovi maggiore attestazione allorché si articoli su di una durata temporale e su scadenze di rientro rateale.

Ulteriori aspetti che rilevano allorquando si stipula un contratto di credito agrario, sono rappresentati da : il progresso tecnologico che stimola costanti modifiche delle tecniche di produzione, l'accrescersi del fabbisogno finanziario delle aziende agricole, che si accresce, conseguentemente, man mano che si modificano le caratteristiche e la qualità delle colture e degli allevamenti.

La costante mutevolezza che caratterizza il settore agricolo induce molti a ritenere che, dipartendo dagli strumenti offerti dal T.U. in materia bancaria, risulta necessario adattare i flussi finanziari da erogare a seconda delle esigenze, adattando altresì le forme giuridiche⁹⁷.

Orbene, la specificità del settore, richiede evidentemente una approfondita analisi delle capacità di credito delle aziende agricole.

Tali analisi devono tener conto, anzitutto, del prevalente carattere familiare delle aziende agricole. Tale carattere, implica la possibilità di sovrapposizioni nei processi decisionali legati alla gestione, con conseguente alternanza di prevalenza della soddisfazione degli interessi della famiglia e dell'impresa. Oltre a ciò, è dato riscontrare spesso il frequente trasferimento di risorse finanziarie tra l'azienda di produzione e quella di erogazione⁹⁸. Tali elementi se non valutati correttamente rischiano di fuorviare le valutazioni degli analisti inducendo a conclusioni distorte circa le effettive modalità operative aziendali, le condizioni economiche, finanziarie e patrimoniali delle aziende.

⁹⁷ Ruozi R., *Sviluppo dell'agricoltura e capitale. Aspetti attuali nei paesi capitalizzati*, in *Rassegna Economica*, n. 3, 1979.

⁹⁸ Ruozi R., Masini M, Raggetti G., *Tendenze evolutive del mercato del credito agrario in Italia*, collana Newfin, Univ. Bocconi, Milano, 2000, pp. 107. pp. 107.

A ciò si aggiunga la difficoltà di avere accesso a dati affidabili circa la situazione finanziaria aziendale. Tale stato di cose, incrementa il ricorso a richieste di garanzia, reali o personali, utilizzata come soluzione di ripiego dinanzi alle difficoltà sopra descritte.

Da ciò discende la necessità per gli istituti di credito di avvalersi di criteri di valutazione della capacità di credito che consentano di esprimere giudizi affidabili in termini di rischio prescindendo dall'uso di informazioni contabili.

In tale ottica assumono particolare rilievo le informazioni di tipo qualitativo relative alla struttura aziendale, organizzativa e produttiva, nonché la valutazione delle capacità di adattamento ai mutamenti del mercato, l'adeguatezza tecnologica, l'indagine sui prodotti e sulla personalità dell'imprenditore⁹⁹.

In sintesi, soprattutto a seguito del riconoscimento in capo a tutte le banche della possibilità di erogare credito agrario, si avverte la necessità di nuove professionalità da parte degli istituti creditizi, che consentano di mutare quel classico atteggiamento di sfiducia verso il mercato agricolo a vantaggio di una politica che sappia cogliere profili di novità proprio dalle specificità di quel mercato.

⁹⁹ Ruozi R., *Sviluppo dell'agricoltura e capitale*. Aspetti attuali nei paesi capitalizzati, in *Rassegna Economica*, op. cit. 109.

CAPITOLO III

Le “nuove funzioni” per il “nuovo” imprenditore agricolo

1. Primi cenni in tema di multifunzionalità del settore agricolo.

La riforma della Politica Agricola Comunitaria e gli interventi legislativi nazionali hanno assegnato al settore agricolo nuove funzioni, allargando le opportunità d'impresa. La multifunzionalità dell'impresa agricola presuppone una figura nuova di imprenditore agricolo, non solo rivolto alla produzione di beni alimentari ma con la preparazione necessaria a svolgere la funzione di erogatore di servizi alle persone, alla collettività e al territorio. In quest'ottica si prospettano nuove opportunità di occupazione e di reddito per il settore agricolo che possono trattenere nel primario più addetti, ma che possono richiamarne anche di nuovi dagli altri settori produttivi.

Il settore agricolo attraversa una fase di particolare difficoltà ed incertezza.

Da una parte i prezzi dei prodotti agricoli alla produzione vengono penalizzati dalla concorrenza internazionale, a fronte di un disimpegno pubblico di sostegno dei prezzi, dall'altra le aziende agricole hanno difficoltà ad abbassare i costi di produzione per le ridotte dimensioni aziendali, che non consentono di avvalersi delle economie di scala.¹⁰⁰

Diventa così necessario ricercare altre opportunità di reddito che consentano almeno ad una parte di lavoratori agricoli precari di rimanere nel settore e consentire la prosecuzione dell'attività ad un numero maggiore possibile di aziende, specialmente nelle aree più svantaggiate.

¹⁰⁰ Franco S., De Santis V., *Tipologie d'impresa, multifunzionalità e strumenti di contabilità aziendale*, in *Rivista di Economia Agraria*, n. 2, 2005, p 429-448.

La politica agricola, a livello comunitario e nazionale, è orientata in questa direzione, assegnando al settore primario nuovi compiti che vanno ben al di là della tradizionale funzione di approvvigionamento alimentare.

La multifunzionalità che viene riconosciuta oggi al settore agricolo rappresenta un svolta importante per il futuro della nostra agricoltura ¹⁰¹. L'estensione dei compiti assegnati all'agricoltura implica un incremento in termini di opportunità per l'imprenditore agricolo.

Per molte aziende agricole queste opportunità potrebbero rappresentare una via di sbocco alla precarietà e assicurare la permanenza sul territorio di addetti agricoli e di popolazione, specialmente nelle aree difficili della montagna e della collina.

Ciò potrebbe contribuire a ridurre il processo in corso di dissesto del territorio, con vantaggi anche per le popolazioni della pianura.

Spetta al “nuovo imprenditore agricolo” cogliere le “nuove” opportunità d'intrapresa e quindi di reddito che gli vengono offerte se vuole mantenere il passo con lo sviluppo. Di certo, al fianco delle più approfondite capacità imprenditoriali richieste agli operatori del settore rivestiranno un ruolo di primordine le logiche di intervento comunitarie che saranno chiamate a confrontarsi con obiettivi diversi dal passato, più complessi dinanzi alla “complessità” ambientale e territoriale, ma anche più condivisi socialmente se miranti a realizzare interessi di tutti i cittadini¹⁰².

Del resto, le trasformazioni che hanno interessato la nostra agricoltura negli ultimi decenni consentono di affermare che, più che di evoluzione del settore agricolo si può parlare di rivoluzione, considerati i cambiamenti intervenuti in un lasso di tempo relativamente breve¹⁰³.

¹⁰¹ Henke R. (a cura di), *Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale. Teorie, politiche, strumenti*, INEA, 2004, Roma.

¹⁰² F. Angeli, *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, (a cura di) E. Basile e D. Romano, Milano, 2002, pag. 85

¹⁰³ Cfr. Salghetti A., *Evoluzione e prospettive delle aziende agricole parmensi tra secondo e terzo millennio*, Istituto di Economia Rurale e Zooeconomia, Università degli Studi di Parma, 2000.

Da un'indagine campionaria dell'ISTAT condotta nel 2003 le aziende agricole italiane si sono ridotte a circa 2,2 milioni di unità, con una diminuzione di circa il 13% rispetto al totale delle aziende censite nel 2000. Le aziende agricole con attività multifunzionali, intese come quelle attività diverse dalle tradizionali di coltivazione ed allevamento e che rientrano tra le attività connesse, rappresentano il 5% del totale delle aziende rilevate (circa 110.000 unità), di cui il 33% si colloca nel Nord, il 15% al centro e il 52% nel Mezzogiorno. Il processo di riduzione delle aziende è destinato a continuare, non solo per l'espulsione delle unità più piccole, ma anche per l'espulsione delle aziende che non sono da considerare tali. In definitiva la maggioranza numerica delle aziende agricole italiane sono part-time, di ridotte dimensioni e con basso volume d'affari ¹⁰⁴.

Si sente parlare in questi anni di un ritorno di addetti all'attività agricola, in realtà si tratta di un fenomeno limitato ma che si può allargare in relazione alle opportunità legate ai vantaggi dell'essere riconosciuti imprenditori agricoli. È il caso del riconoscimento dei "titoli" per l'accesso al regime di pagamento unico previsto dalla riforma della PAC. Recentemente l'Agea (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) ha comunicato i "titoli provvisori" a tutti i beneficiari per l'accesso al regime di pagamento unico, salvo la verifica dei requisiti richiesti, tra i quali il possesso del numero di partita IVA. Molti beneficiari sono produttori orientati all'autoconsumo familiare.

A decorrere dagli anni '60 in poi la nostra agricoltura ha subito notevoli cambiamenti che si possono sintetizzare nei seguenti aspetti principali:

- contrazione del numero delle aziende;
- contrazione del numero degli allevamenti in forma ancora più marcata;
- contrazione degli addetti;

¹⁰⁴ Sotte F. , *Quante sono le imprese agricole in Italia?*, in *Agriregionieuropa*, n. 2, 2005, in <http://www.agrionieuropa.it/>; Pecci F., *Le trasformazioni recenti dell'agricoltura italiana*, in *Agriregionieuropa*, n. 2, 2005, 28-30.

- riduzione della terra coltivata, a causa dell'abbandono delle aree meno fertili ed all'utilizzo urbanistico del territorio;
- specializzazione produttiva, sino ad arrivare alla monocoltura ed ai centri di produttività;
- intensificazione produttiva della terra e degli allevamenti, grazie alla selezione genetica e ai risultati della ricerca nella cura delle produzioni;
- industrializzazione dell'agricoltura, sia a livello tecnico con condizionamento ambientale, sia a livello economico con il ricorso al credito.

Il nuovo assetto dell'agricoltura vede da una parte l'affermarsi di poche aziende di grande dimensione, altamente specializzate e dall'altra il proliferare delle aziende di piccole e piccolissime dimensioni, sempre più precarie.

Il risultato di questa contrapposizione ha portato all'affermarsi di un dualismo nella nostra agricoltura, con i due estremi che tendono ad allontanarsi. La differenziazione aziendale legata al dualismo può essere rappresentata efficacemente dal livello di occupazione della famiglia:

- imprese full-time;
- imprese part-time.

Nel primo caso la famiglia attinge al reddito aziendale per tutte le proprie esigenze, nel secondo caso il reddito aziendale non è sufficiente ai fabbisogni ed è necessario cercare una integrazione in attività extragricole da parte dei componenti della famiglia agricola, dando origine alle aziende pluriattive.

A loro volta le aziende full-time possono comprendere le aziende che si sono sviluppate sulle attività specificatamente agricole ed aziende multifunzionali, che accanto all'attività agricola tradizionale vera e propria hanno sviluppato le attività connesse con diversificazione degli impegni, per coprire tutta la potenzialità lavorativa della famiglia. In ogni caso per ambedue le tipologie aziendali la fonte del reddito della famiglia è quella dell'impresa agricola.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Pampanini R., *Ruolo dell'agricoltura nelle economie mature*, relazione presentata al XLIII Convegno SIDEA su: Agricolture e mercati in transizione, 7-9 settembre, Assisi, 2006.

I risultati delle varie indagini tendono a convergere e confermano il crescente dualismo dell'agricoltura italiana.

Le tipologie aziendali possono essere classificate, inoltre, in aziende senza terra, è il caso degli allevamenti intensivi, come quelli avicoli, suinicoli ecc. ed aziende con sola terra, sono le aziende cosiddette destrutturate, che hanno perso tutti i capitali e la manodopera e si affidano completamente ai contoterzisti per tutte le operazioni colturali dell'azienda.

In realtà nel prossimo futuro è possibile annoverare un'altra tipologia aziendale, in funzione della recente riforma della PAC, sono le aziende che Jan Douwe Van Der Ploeg definisce "virtuali"¹⁰⁶. Queste ultime non si prefiggono alcuna attività produttiva e il loro bilancio è rappresentato dai titoli assegnati con il pagamento unico degli aiuti comunitari sino al 2013¹⁰⁷.

Le prime politiche strutturali furono tese a rafforzare le aziende agricole attraverso finanziamenti che consentissero lo sviluppo e l'applicazione delle nuove e moderne tecnologie produttive, al fine di ottenere maggiori quantità di prodotti.

La politica di sostegno dei prezzi determinò negli anni degli squilibri tra settori e contenziosi tra paesi membri, in relazione soprattutto ad un sostegno eccessivo che portò ad avere eccedenze di produzione. Nel frattempo la CEE da importatrice era diventata esportatrice per molti prodotti e le relative restituzioni cominciavano a pesare non poco sulle casse comunitarie. Inoltre iniziavano a farsi sentire anche le pressioni dei mercati internazionali che giudicavano troppo protezionistica la politica messa in atto dalla Comunità.

La riforma degli anni '80 attua una strategia riduttiva con l'istituzione di quote di produzione e tasse di corresponsabilità. È di questi anni, ad esempio, l'applicazione del regime delle quote latte per il settore lattiero-caseario. In Italia

¹⁰⁶ Ploeg J. D. Van Der, *Diversità delle forme di impresa e sviluppo rurale*, relazione presentata al XLII Convegno di Studi SIDEA su: Biodiversità e tipicità: paradigmi e strategie competitive, 22-24 settembre, Pisa, 2005.

¹⁰⁷ Martino F. *Sviluppo rurale in Italia nel periodo 2007-2013*. In *Agriregionieuropa*, n. 4, 2006, 1-6

la sua introduzione verrà ritardata e si arriverà alle conseguenze che sono state in questi anni sotto gli occhi di tutti. Ancora oggi esistono situazioni produttive non regolarizzate.

Nel 1992 viene invece introdotta la già menzionata riforma Mac Sharry che porta a modifiche importanti, introducendo un principio nuovo e spostando il sostegno all'attività agricola dagli incentivi sui prezzi dei prodotti a contributi erogati sulla base delle superfici coltivate. Si delineano così i due obiettivi principali che guideranno la Politica Agricola Comunitaria fino ad oggi, quello della riduzione delle quantità di prodotti ottenuti, per non accrescere eccessivamente le scorte a livello comunitario, e quello della tutela dell'ambiente: il primo da raggiungersi disincentivando la produttività attraverso il sostegno per ettaro, il secondo perseguibile in parte attraverso il minore utilizzo di mezzi produttivi (concimi chimici, antiparassitari) ed in parte grazie all'introduzione di tecniche di coltivazione meno intensive, come quelle biologiche¹⁰⁸.

In seguito, nel 2003, il Consiglio agricolo europeo introduce il c.d. disaccoppiamento degli aiuti.

Il disaccoppiamento consiste in un pagamento unico per azienda, indipendente dalla produzione. In particolare disaccoppiare significa separare l'aiuto comunitario dalla quantità e dal tipo di produzione. L'obiettivo è passare dal sostegno differenziato per prodotto ad un unico pagamento vincolato semplicemente alla coltivazione del terreno lasciando la possibilità alle aziende di scegliere le produzioni in funzione delle richieste del mercato. Il sostegno non sarà più legato alla coltivazione o all'allevamento di una particolare specie vegetale o animale, ma verrà calcolato sulla base dei premi ricevuti dall'azienda nel triennio di riferimento 2000-2002.

I beneficiari del Pagamento Unico Aziendale potranno dunque essere soggetti rispondenti a determinati requisiti.

¹⁰⁸ Cfr. sul rapporto tra agricoltura ed ambiente Galloni G., *L'incontro tra agricoltura e ambiente: fondamenti costituzionali*, Pirola, 1995, p. 17

La fissazione dei titoli è avvenuta da parte di Agea che ha provveduto a comunicare in maniera provvisoria il numero dei titoli ed il loro valore ad ogni singolo intestatario entro il 15 aprile 2005.

È prevista, inoltre, la facoltà per gli Stati membri di costituire una Riserva nazionale, finanziata attraverso una riduzione lineare degli importi di riferimento al massimo del 3%. La Riserva nazionale può essere utilizzata per attribuire importi di riferimento ad agricoltori che hanno iniziato l'attività dopo il 2002 e che sarebbero esclusi dal pagamento unico o ad agricoltori che si trovavano in condizioni particolari durante il triennio di riferimento.

L'erogazione dei pagamenti diretti è subordinata al rispetto di due gruppi di norme. Il primo comprende un insieme di direttive (allegato III del Regolamento (CE) 1782/03), intese a tutelare la sanità pubblica, la salute delle piante e degli animali, l'ambiente, cui il nostro Paese deve dare graduale attuazione¹⁰⁹. Il secondo gruppo è relativo alle buone condizioni agronomiche e ambientali: in questo caso il Regolamento, nell'allegato IV, individua gli obiettivi (combattere l'erosione del suolo, mantenere la sostanza organica, mantenere la struttura del suolo, assicurare livelli minimi di mantenimento) e lascia facoltà agli Stati membri di definire le modalità attuative (ad es. copertura minima del suolo, eventuali norme di rotazione, uso delle macchine, protezione dei pascoli)¹¹⁰. I requisiti possono essere definiti a livello di Stato o di regione. Il Regolamento (CE) 796/04 riporta le modalità applicative della condizionalità e il relativo sistema di controllo, mentre il Decreto del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali del 13 dicembre 2004 ha emanato le disposizioni specifiche per l'applicazione della condizionalità in Italia a partire dal 2005. L'Allegato 2 del Decreto, che recepisce l'articolo 5 del Regolamento (CE) 1782/03, stabilisce le Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA) fissando le "Norme" per garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Unione Europea¹¹¹. In

¹⁰⁹ Condizionalità un nuovo rapporto tra agricoltura, ambiente e società, Manuale operativo, su www.ministerodellepoliticheagricole.it, p. 7 e ss

¹¹⁰ Severini S., *La condizionalità ambientale nella politica agricola dell'UE, La questione agraria*, n. 1, 2003, p. 109-134.

¹¹¹ Cfr. Francario L., *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. Giur. Agr.*, 1993, 517.

particolare, l'Allegato IV al regolamento da ultimo citato, indica i requisiti minimi, che dovranno essere fissati dagli Stati membri considerate le peculiarità delle zone interessate. Si tratta quasi sempre di requisiti ad impatto moderato dato il riferimento a pratiche produttive già largamente diffuse (gestione delle stoppie, protezione del pascolo permanente, rispetto di criteri di densità del bestiame con il pascolo utilizzato). Più specifiche e dirette alla preservazione di una determinata tipologia di paesaggio appaiono le prescrizioni relative al “*Mantenimento delle terrazze*”, con evidenti finalità di contenere l'erosione del suolo, ed al “*Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio*”. In quest'ultima prescrizione è stata rinvenuta una finalità estetica piuttosto che di salvaguardia di esigenze legate alla produttività, infatti tali elementi, quali siepi, arbusti etc., se da un lato risultano necessari nell'ottica delle coltivazioni biologiche, dall'altro rappresentano un incremento dei costi in termini di manutenzione¹¹².

2. Lo sviluppo rurale.

Il termine sviluppo rurale incontra una difficoltà semantica oggettiva, dovuta alla molteplicità di significati ascrivibili a due concetti quali “sviluppo” e “rurale”. In generale, è possibile affermare che il concetto di sviluppo rappresenta un processo multidimensionale di trasformazione, un processo che non si riduce alla sola crescita economica ma piuttosto implica un insieme di cambiamenti strutturali, istituzionali e qualitativi che sottendono all'espansione di un dato sistema economico.

Per ciò che attiene ai contenuti della ruralità, gli stessi possono essere evidenziati da un punto di vista descrittivo, istituzionale e funzionale.

Per ciò che attiene il profilo descrittivo, il territorio rurale è rappresentato da un'area a bassa densità demografica, dove si attua un'economia caratterizzata

¹¹² Albinini F. *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola*, Viterbo, 2005, p. 103

dall'agricoltura insieme ad altre attività (artigianato, turismo) che creano un equilibrio nel rispetto dell'ambiente naturale¹¹³.

Il profilo istituzionale del territorio rurale è dato da un sistema di organizzazioni e istituzioni¹¹⁴.

L'aspetto funzionale del territorio rurale, infine, implica uno spazio in cui coesistono e si integrano funzioni di tipo economico, ambientale e socio culturale. Da tali requisiti si evince sicuramente un ruolo rilevante del fattore agricoltura nel qualificare il territorio rurale. L'agricoltura però non rappresenta l'attività esclusiva del territorio rurale, così che essa costituisce un unico sistema assieme ad altre attività e funzioni sociali, economiche ed ambientali. Si afferma, in proposito, che il dato qualificante del concetto di ruralità è rinvenibile proprio nell'equilibrio tra tali diverse attività che operano sul territorio¹¹⁵.

In merito alla possibilità o meno di attribuire la qualifica di rurale anche ad ambiti più ristretti quali quelli delineati da Sistemi locali di sviluppo (Sls), è stata data risposta affermativa, sull'assunto che “un sistema locale di sviluppo rurale può essere definito come un Sls il cui ambiente sociale ed economico è caratterizzato da un insieme di attività di produzione e valorizzazione delle risorse naturali rinnovabili che hanno una comune base territoriale e che costituiscono il nucleo della conoscenza contestuale del sistema stesso”¹¹⁶. All'interno di sistemi locali di sviluppo rurale, l'agricoltura e le altre attività primarie rappresentano il nucleo centrale attorno al quale si organizzano i

¹¹³ Iacononi L., *La sfida della moderna ruralità: sviluppo rurale, ambiente e territorio*, 1998, in Ragazzi D. (a cura di), *L'agricoltura italiana tra prospettiva mediterranea e continentale*, atti del XXXIII convegno di studi della Sidea, Sidea, Napoli, pp. 51-101.

¹¹⁴ Si tratterebbe nello specifico di: “un sistema comunitario di risorse organizzate collettivamente” Iacononi L., *La sfida della moderna ruralità: sviluppo rurale, ambiente e territorio*, 1998, op. cit., 54,

¹¹⁵ F. Angeli, *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, Milano, 2002, pag. 14

¹¹⁶ Romano D., *I sistemi locali di sviluppo rurale*, in *Cnel, Secondo rapporto sull'Agricoltura. L'agricoltura tra locale e globale. Distretti e filiere*, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma, 2000, 221-93.

sistemi produttivi, potendo assumere forme quali distretti agricoli, distretti agro-industriali o agricoltura tradizionale¹¹⁷.

Uno degli obiettivi della revisione di medio termine della Politica Agricola Comunitaria è incrementare le risorse per le politiche di sviluppo rurale, grazie allo spostamento di fondi (derivanti dalla modulazione) dal I al II pilastro della PAC. Tali risorse saranno destinate a promuovere il miglioramento della qualità dei prodotti, ad aiutare i produttori ad adeguarsi alle nuove norme ambientali e ai nuovi requisiti per il benessere animale, a promuovere la consulenza aziendale¹¹⁸. Il Regolamento (CE) 1783/03 integra e modifica il Regolamento (CE) 257/99 apportando alcune novità e alcune modificazioni a misure già esistenti:

- Rispetto delle norme e adeguamento agli standards.

L'obiettivo è promuovere una rapida applicazione delle normative comunitarie in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro. Tali norme provocheranno costi aggiuntivi e conseguenti perdite di reddito per le aziende agricole; per questo motivo è stata predisposta una misura atta a garantire un sostegno per la copertura parziale dei costi di adeguamento.

La revisione di medio termine della PAC introduce per gli Stati Membri l'obbligo di istituzione, a partire dal 1 gennaio 2007, di un sistema di consulenza aziendale finalizzato a facilitare l'applicazione dei criteri di gestione obbligatori, cui si faceva riferimento a proposito della condizionalità. Il contributo viene erogato alle aziende che aderiscono al sistema di consulenza.

La nuova misura sulla qualità degli alimenti ha lo scopo di garantire i consumatori attraverso l'inserimento delle aziende in sistemi di qualità comunitari o nazionali e al tempo stesso di creare valore aggiunto per le produzioni. Il sostegno viene accordato alle aziende che aderiscono

¹¹⁷ E. Basile-D. Romano, *Lo sviluppo rurale in Italia: metodologie di analisi, politiche economiche, problemi aperti*, in F. Angeli, *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, Milano, 2002, pag. 15.

¹¹⁸ Hoffmann A. *La nuova politica di sviluppo rurale*, Franco Angeli, Milano, 2006.

volontariamente ai metodi di produzione definiti dai Regg. (CEE) 2081/92 (DOP e IGP), 2092/91 (prodotti biologici) e Regolamento (CE) 1493/99 (mercato vinicolo). Tali incentivi sono versati annualmente per un periodo massimo di cinque anni e per un importo massimo annuo di 3.000 euro per azienda. Sono inoltre previsti incentivi per le associazioni di produttori, per attività di informazione dei consumatori e di promozione dei prodotti.

È prevista anche la copertura delle spese sostenute per il benessere degli animali. Si tratta di sovvenzioni a favore degli agricoltori che si impegnano, per un periodo di almeno cinque anni, a migliorare il benessere degli animali in maniera più incisiva rispetto alle regole per il benessere animale già applicate. L'aiuto annuale sarà calcolato sulla base delle eventuali maggiori spese sostenute per tali tecniche di allevamento, ma non potrà comunque superare 500 euro annui per capo allevato.

Relativamente ai giovani agricoltori, categoria ritenuta essenziale nello sviluppo delle zone rurali, la riforma apporta alcune novità riguardanti il premio per l'insediamento e la percentuale di finanziamento della misura di aiuto agli investimenti aziendali.

Il ruolo multifunzionale dell'agricoltura è ormai ampiamente riconosciuto.

L'azienda agricola non viene vista solo come realtà meramente produttiva, ma come anello importante per l'equilibrio ecologico, la salvaguardia ambientale, la qualità e la sicurezza degli alimenti. L'OCSE nel 1998 dà una definizione di multifunzionalità che può ritenersi abbastanza completa: "Oltre alla produzione di alimenti e fibre (sani e di qualità) l'agricoltura può modificare il paesaggio, contribuire alla gestione sostenibile delle risorse, alla preservazione della biodiversità, a mantenere la vitalità economica e sociale delle aree rurali" . Questo nuovo ruolo dell'agricoltura è progressivamente aumentato di importanza nelle società sviluppate dell'Occidente, a motivo delle trasformazioni sociali ed economiche degli ultimi decenni e della rete di aziende agricole diffuse su tutto il territorio .

Significativo è il ruolo multifunzionale dell'agricoltura, ovvero la capacità di produrre contemporaneamente produzioni agricole e benefici per l'ambiente (conservazione del paesaggio, salvaguardia idrogeologica), a vantaggio

dell'intera collettività; sono le cosiddette esternalità positive dell'agricoltura che giustificano gli aiuti economici della Comunità nei confronti degli operatori del settore agricolo¹¹⁹.

Uno dei primi interventi comunitari legislativi sulla multifunzionalità si ha a metà degli anni '80, tramite il Regolamento (CEE) 797/85 che ha un'applicazione molto vasta e comincia a parlare di integrazione tra agricoltura intensiva ed equilibrio ecologico, di tutela del paesaggio, di funzione ambientale degli agricoltori e quindi di una loro eventuale remunerazione. Due anni più tardi viene emanato il Regolamento (CEE) 1760/87 che mira a ridurre le cosiddette esternalità negative prodotte dall'agricoltura attraverso la riduzione delle attività: riposo rotazionale, rimboschimento, utilizzo dei terreni per scopi non agricoli. Ma per registrare un intervento ancora più deciso per il perseguimento degli obiettivi ambientali, occorre arrivare alla riforma PAC del 1992, con l'adozione del Regolamento (CEE) 2078/92 che porta misure per la riduzione degli inquinanti, l'utilizzo di tecniche a basso impatto ambientale e la realizzazione di opere di gestione e manutenzione delle risorse naturali.

Questo Regolamento si rivolge a tutti gli agricoltori che si impegnino a proteggere e migliorare l'ambiente rinunciando a tecniche di produzione intensiva. I premi per l'agricoltore sono calcolati sulla base dei maggiori costi o dei minori redditi derivanti dall'applicazione dei vincoli ambientali.

Altro Regolamento (CEE), emanato sempre nel 1992, è il numero 2080/92 che interviene sul settore forestale, incentivando il rimboschimento (a fini produttivi o naturalistici), la cura ed il miglioramento dei boschi già esistenti. Grazie a questi aiuti nell'intero territorio dell'Unione europea 1 milione di ettari di terreni agricoli sono stati investiti a bosco.

Con Agenda 2000 si comincia a parlare di eco-condizionalità, quindi della possibilità per i paesi membri di subordinare i pagamenti pubblici a comportamenti corretti dal punto di vista ambientale. Ma è solo con

¹¹⁹ Proprio in merito alla valorizzazione ambientale si osserva come la stessa rappresenti il nuovo fulcro della politica di sviluppo rurale che si manifesta in misure di incoraggiamento e favore, alla tutela dei caratteri estetici, culturali, climatici dell'ambiente rurale ed alla loro fruizione attraverso forme opportune di servizi.

l'introduzione della riforma di medio termine della PAC del 2003 che la condizionalità diventa vincolante per intercettare i contributi disaccoppiati.

Le norme sulla ecocondizionalità contribuiscono ad amplificare le cosiddette esternalità positive. Infatti, l'aver subordinato il PUA al rispetto delle norme ambientali e di tutela del territorio e a quelle riguardanti il benessere degli animali produce, con alta probabilità, riscontri positivi in termini di sostenibilità delle attività agricole. Tali norme, inoltre, rafforzano la fiducia dei consumatori nei confronti dell'attività agricola, ma soprattutto aiutano il cittadino a comprendere e quindi giustificare l'utilizzo di risorse pubbliche per il sostegno dell'agricoltura. Dall'altra parte però il disaccoppiamento provoca effetti negativi o comunque riduttivi delle esternalità positive apportate alla collettività. Infatti è possibile assistere, in alcune circostanze, a dismissioni di attività produttive, pur mantenendo un'attività minima di lavorazione dei suoli (per garantirsi il pagamento dell'aiuto disaccoppiato). Questo trova evidente riscontro in quei conduttori più anziani che vedrebbero assicurata una buona redditività a fronte di servizi ambientali resi piuttosto scarsi. Parallelamente per le aziende zootecniche è ipotizzabile una situazione di abbandono dell'attività di produzione di latte, in quanto la sola coltivazione degli ettari corrispondenti ai diritti acquisiti nel 2006 col disaccoppiamento del settore lattiero caseario, può consentire il percepimento di un aiuto importante (a partire da 3,3 euro al quintale di latte prodotto fino al 2013) senza di fatto dover necessariamente continuare a produrre latte.

A livello nazionale, come già visto in precedenza, il legislatore si è occupato delle tematiche relative al nuovo assetto istituzionale del settore agricolo, per adeguarlo ai nuovi orientamenti della Politica Agricola Comunitaria e al nuovo diritto comunitario della politica stessa secondo le più recenti formulazioni.

La normativa nazionale prende le mosse dalla Legge n. 57/2001, alla quale hanno fatto seguito i decreti legislativi di attuazione.

Gli aspetti più innovativi per il settore primario sono contenuti nel più volte citato Decreto legislativo n. 228/2001, avente per oggetto "Orientamenti e modernizzazione del settore agricolo..." dove all'art. 1 si apportano profonde modifiche all'art. 2135 del c.c.

Per ciò che riguarda la tematica che da ultimo ci riguarda, occorre rilevare l'importante contenuto che al citato articolo riveste l'accezione di servizi.

Si introduce, infatti, nell'art. 2135 c.c. la voce "servizi" che rappresentano la vera novità per il settore agricolo, notoriamente legato al campo dei beni alimentari e non. Alla produzione di beni si accompagna la prestazione di servizi che trovano una ulteriore specifica nelle seguenti competenze:

- valorizzazione del territorio;
- valorizzazione del patrimonio rurale;
- valorizzazione del patrimonio forestale;
- ricezione ed ospitalità (comprese le attività ricreative, culturali, didattiche, sportive, escursionistiche, ippoturismo ecc.).

Tra le attività connesse riveste un ruolo molto importante l'agriturismo, che trova pieno riconoscimento come attività agricola e che porterà a consolidare le iniziative in corso e a promuoverne delle nuove. L'allargamento del campo delle attività connesse fornisce agli imprenditori agricoli nuove opportunità d'impresa le cui potenzialità sono ancora tutte da verificare in relazione alle incertezze interpretative delle norme e in relazione anche alle imposizioni fiscali e contributive collegate. Tra i chiarimenti per le attività connesse si ricorda che l'orientamento dell'Agenzia delle Entrate è quello di fare riferimento al principio della "usualità", nel senso che le attività di trasformazione e di manipolazione dei prodotti devono essere usualmente esercitate nell'ambito dell'attività agricola. Ma non sempre le interpretazioni sono univoche da parte delle Agenzie Regionali, lasciando spazio all'incertezza e alle controversie interpretative.

In ogni caso è stato confermato che rientrano tra le attività connesse la produzione di energia (calorica ed elettrica) ottenuta con i pannelli solari e da biomasse.

Per i beni esclusi, ma comunque ottenuti nell'ambito delle attività connesse, sono previste delle agevolazioni fiscali sull'IVA e sull'IRPEF, con l'applicazione di un regime forfettario. Rientrano nel reddito agrario anche le attività connesse relative agli acquisti di prodotti, nel rispetto della prevalenza per quelli prodotti in azienda.

Anche i capi allevati in eccedenza rispetto alle capacità produttive del fondo, e per i quali è stata operata l'imposizione IRPEF forfettaria per la fase di allevamento, rientrano nel reddito agrario se fanno parte delle attività connesse.

Le attività connesse consentono quindi di allargare notevolmente il volume d'affari delle aziende, mantenendo invariata la dimensione fisica di partenza. Gran parte delle attività connesse erano in passato precluse al settore agricolo e pertanto necessitano anche di nuove professionalità e competenze, che l'imprenditore agricolo deve spesso acquisire, pena la subordinazione agli imprenditori di origine extragricola, che già operano nelle attività che in passato erano escluse dalla attività agricola.

Pertanto anche la gestione dell'impresa si dovrà uniformare ai modelli commerciali ed industriali dei quali assume parte delle competenze. Si tratta di mettere in atto una gestione amministrativa moderna e prenderà sempre più corpo nell'azienda agraria la componente "organizzazione", in analogia con quanto avviene nel campo commerciale ed industriale (business plan ecc.).

Anche gli studi economico-agrari si dovranno adeguare alle nuove esigenze con lo spostamento dell'analisi dalle funzioni produttive, che considerano l'azienda come unità tecnica (Farm Management), a quelle organizzative, commerciali e finanziarie delle imprese industriali

Le modifiche legislative rivestono notevole rilevanza per il settore agricolo .

Resta comunque il rischio, più volte evidenziato, di rendere incerti i confini tra le attività agricole e quelle commerciali e richiamare i commercianti nel settore agricolo, in particolare nel campo della ristorazione e del contoterzismo.

Un primo risultato pratico che si rileva nel settore agricolo, in conseguenza delle nuove normative che lasciano dei confini ancora incerti tra attività agricole e commerciali, è l'ingresso nel settore primario di imprenditori extragricoli che dispongono delle capacità tecniche e professionali per esercitare le nuove attività, frutto dell'esperienza acquisita all'esterno, della disponibilità di capitali, come nella ristorazione, nel contoterzismo ecc.

Le nuove opportunità d'impresa sono legate principalmente all'estensione delle attività agricole dalla produzione di beni alla prestazione di servizi, che possono interessare le persone, la collettività e il territorio.

Anche per i giovani si aprono nuove prospettive, perché le attività proposte sono meno vincolanti alle strutture esistenti e più aperte alle innovazioni e a nuove funzioni imprenditoriali.

Se poi teniamo conto della possibilità di accedere anche a prodotti agricoli acquistati, nei limiti previsti, ci rendiamo conto dei nuovi spazi che si aprono per l'allargamento del budget per gli imprenditori agricoli che intendono approfittarne.

Ampi spazi di manovra si presentano anche per le attività condotte in forma associata, per uscire dai limiti angusti dell'impresa singola ed arrivare ad una rete di aziende che sia in grado di assumere un ruolo trainante e propositivo del mondo agricolo nella gestione dell'ambiente rurale. I riflessi sui livelli occupazionali sono di tutto rilievo, se consideriamo che le nuove attività sono ad alta intensità di lavoro e consentono la permanenza in azienda di più unità lavorative, sia familiari che salariate. In definitiva le nuove opportunità d'intrapresa nel settore agricolo possono rappresentare una soluzione per l'allargamento della dimensione economica, di fronte alla rigidità della maglia aziendale. Si prefigurano prospettive nuove per la permanenza nel settore agricolo di addetti nella consapevolezza di essere in grado di raggiungere un budget e quindi un reddito adeguato alle proprie aspettative. Se per le aziende precarie queste opportunità possono rappresentare un'ancora di salvezza per la sopravvivenza, non di meno possono rappresentare anche per le aziende full-time una ulteriore possibilità di sviluppo. Le iniziative in questa direzione si stanno moltiplicando, basti ricordare l'apertura crescente di caseifici aziendali, quando l'allevamento raggiunge adeguate dimensioni produttive, con il ritorno della fase di trasformazione in azienda e spesso anche della commercializzazione, con l'accorciamento della catena distributiva. Così ad esempio i caseifici del Comprensorio del formaggio Parmigiano-Reggiano, che sono in fase di rapida contrazione, negli ultimi anni hanno visto una inversione di tendenza con una crescita numerica dei caseifici aziendali, con un ritorno della fase di trasformazione in azienda per i produttori più grandi.

Si assiste sovente alla diffusione delle vendite dirette (negli spacci aziendali, nei mercatini locali ecc.), a quelle per via telematica, nonché di altre forme di riduzione della catena distributiva.

Anche l'agriturismo rappresenta una quota importante di estensione dell'attività agricola, perché trascina con sé altre iniziative di lavoro (fattorie didattiche, turismo verde, ecc.).

In definitiva ci dobbiamo attendere nel prossimo futuro un profondo cambiamento dei ruoli dell'imprenditore agricolo, in funzione dell'assunzione delle nuove competenze e al venir meno del sostegno finanziario pubblico al settore.

3. Il nuovo imprenditore agricolo a titolo professionale.

Le nuove opportunità d'intrapresa offerte al settore primario coinvolgono in prima persona l'imprenditore agricolo che deve essere all'altezza dei nuovi ruoli che gli vengono assegnati, molto diversi da quelli del passato.¹²⁰

La qualifica di imprenditore agricolo viene riconosciuta dalla pubblica amministrazione a coloro che hanno tutti i requisiti previsti dalla legge. Solo con il possesso del titolo è possibile accedere a certe agevolazioni per il settore agricolo, secondo le normative vigenti di politica agricola.

La legge di orientamento volta all'ammodernamento dell'agricoltura italiana aveva in agenda diverse normative da elaborare tra le quali quella del titolo di imprenditore agricolo. Secondo la vecchia normativa, risalente al 1975, valeva il titolo di Imprenditore agricolo a titolo principale (Iatp) che la nuova normativa (Decreto legislativo n. 99/2004) ha modificato in Imprenditore agricolo professionale (Iap).

Le differenze sostanziali tra le due figure professionali tengono conto di tre parametri principali:

- il tempo dedicato all'attività agricola;

¹²⁰ Agnoli M., *Si estende la categoria degli imprenditori agricoli*. In Terra e Vita, n. 45, 2001, 169-170.

- il reddito conseguito dall'attività agricola;
- le capacità professionali.

Il requisito del tempo minimo da dedicare all'attività agricola era dei 2/3 nella vecchia normativa e si riduce a 1/2 nella nuova, con la possibilità nelle zone svantaggiate di arrivare solamente al 25%.

Anche per il requisito del reddito minimo derivabile dal lavoro agricolo sono state introdotte le stesse modifiche previste per il requisito del tempo. In agricoltura la determinazione del reddito è legata alle valutazioni catastali, che sono standard, per cui è possibile prescindere in questi casi dal reddito agrario e fare riferimento per il riconoscimento della qualifica professionale alle effettive risultanze economiche dell'azienda sulla base delle risultanze di bilancio.

Le modifiche introdotte si prefiggono l'obiettivo di facilitare la permanenza nel settore agricolo degli addetti, in particolare nelle zone svantaggiate, nelle quali è più difficile assicurare un reddito familiare soddisfacente proveniente dalla sola attività agricola.¹²¹

Per quanto riguarda il riconoscimento delle capacità professionali le competenze vengono trasferite dallo Stato alle regioni, che stanno legiferando in merito.

In questo caso i requisiti di riferimento rimarranno sostanzialmente quelli legati a: possesso di un titolo di studio agrario, in subordine l'aver esercitato almeno per alcuni anni l'attività agricola. In mancanza di questi requisiti, che danno il via libera al riconoscimento delle capacità professionali, sarà necessario seguire un corso di preparazione specifica, con un esame finale, in analogia con quanto avviene per altre attività economiche, come nel settore del commercio.

Con la qualifica professionale è possibile accedere alle agevolazioni tributarie, a quelle previdenziali e creditizie, nonché ad altre facilitazioni per il settore agricolo, come per le norme urbanistiche. Con l'iscrizione dell'imprenditore agricolo alla previdenza INPS si acquisiscono i requisiti analoghi a quelli del

¹²¹ Finco A., Di Pronio G., Pollonara M., *Multifunzionalità e sviluppo rurale delle zone montane*, in Rivista di Economia Agraria, n. 2, 2005, p. 449-468.; Raffaelli R., Gios G., Notaro S., Molfetta P., *Riforma della PAC e multifunzionalità del sistema zootecnico alpino*, in Rivista di Economia Agraria, n. 2, 2005, p. 311-362.

coltivatore diretto, senza per altro che venga richiesta la presenza di attività manuale.

Con le nuove norme è possibile estendere la qualifica di IAP, con i relativi benefici, anche alle attività agricole condotte in forma societaria, purchè sussistano alcune condizioni.

Orbene, appare indiscutibile il dato che l'evoluzione della nostra agricoltura è legato in larga misura alle capacità degli imprenditori agricoli di adeguarsi alle nuove opportunità d'intrapresa che vengono offerte con le recenti riforme della politica agricola a livello di UE, nazionale e regionale.

Le nuove attività, che rispetto al passato estendono le competenze del settore agricolo verso gli altri settori produttivi, si differenziano da quelle tradizionali per tre condizioni molto importanti:

- sono ad elevato valore aggiunto;
- sfuggono alla condizione di price-taker;
- non sono vincolate alle dimensioni fisiche dell'azienda.

Ciò presuppone un ricambio generazionale, con imprenditori di nuova professionalità, con vasta cultura, preparazione tecnica, economica e mercantile e capaci di relazioni con gli altri e con la società civile.

I giovani agricoltori sono chiamati in prima linea ad assumere le nuove professionalità che possano agevolare lo sviluppo e l'innovazione di un'agricoltura competitiva,¹²² multifunzionale e sostenibile, in grado di offrire al territorio rurale beni e servizi in un'ottica di integrazione intersettoriale in termini di risposta alle esigenze della società che si svolga su un piano paritario, ma rispettoso delle funzioni proprie di ciascun settore produttivo.

Per raggiungere questi obiettivi è essenziale avere agricoltori con uno spirito giovanile in grado di innovare e investire in questa nuova realtà. Di qui la necessità di agevolare il ricambio generazionale in agricoltura con interventi di

¹²² Ballari G., *I giovani e l'agricoltura europea: nuove opportunità di sviluppo*, in *Agriregionieuropa*, n. 2, 2005, p. 21-23.

sostegno e di indirizzo per i giovani che si accingono ad affrontare le nuove sfide con impegno e idee innovative¹²³.

Il nuovo imprenditore agricolo è chiamato a spostare il suo interesse dalla funzione tradizionale di produzione di beni a quella moderna della prestazione di servizi:

- alle persone;
- alla collettività;
- al territorio.

L'obiettivo imprenditoriale è quello di raggiungere il massimo reddito, compatibilmente con le condizioni in cui opera. La strategia d'impresa è rivolta all'ampliamento del budget; con l'agricoltura tradizionale l'imprenditore aveva pochi spazi di manovra, per la ristrettezza della maglia aziendale, inadeguata al perseguimento delle economie di scala necessarie per la riduzione dei costi di produzione ed accrescere la forbice tra costi e prezzi a proprio favore; con le nuove opportunità d'impresa è possibile allargare il budget indipendentemente dalla maglia aziendale, consentendo la permanenza nel settore agricolo di addetti con benefici per l'azienda, per la società e per il territorio.

Il nuovo imprenditore agricolo è ancora tutto da riscoprire, vanno definiti i modelli, sperimentate le iniziative, adattate alle condizioni aziendali ed ambientali in cui si opera, va stimolato lo spirito innovativo per rispondere alle esigenze dei consumatori singoli e collettivi secondo l'evoluzione della società. Ciò richiede uno spirito imprenditoriale dinamico e innovativo che presuppone nuove strategie d'impresa. Anche se più che di un nuovo imprenditore, si ritiene lecito affermare che la nuova figura rappresenti una novità nell'idea imprenditoriale.

¹²³ Cfr. G. Timpanaro, *Politiche di sviluppo rurale e imprenditoria giovanile in agricoltura*, in F. Angeli, *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, Milano, 2002, op. cit. p. 585

CAPITOLO IV

Multifunzionalità: un concetto dai mutevoli confini.

1. Precisazioni preliminari.

Le argomentazioni svolte sino ad ora fanno emergere in modo indiscutibile l'assoluta peculiarità delle aree rurali, le quali risultano destinatarie dei fondi UE sia in quanto sedi dell'attività agricola, sia perché spesso aree con difficoltà strutturali e tutta una serie di problematiche che frenano lo sviluppo socioeconomico. Non da ultimo, però, le menzionate aree sono oggetto d'aiuti e di specifica attenzione perché rappresentano zone ad alto valore ambientale e paesaggistico, in cui vive più della metà della popolazione europea.

Preliminarmente, risulta necessario individuare tali aree, al fine di stabilirne l'incidenza nel territorio dell'Unione Europea e di meglio comprenderne il fenomeno.

L'Unione Europea (e poi di seguito anche gli Stati Membri, seppure con qualche modifica) a tale scopo, utilizza la metodologia OCSE, (OECD, *Creating rural indicators for shaping territorial policy*, Paris, 1994) basata sulla densità di popolazione.¹²⁴ Seguendo tale procedimento si è stabilito che nell'UE-27 le aree rurali, prevalentemente rurali e regioni intermedie, rappresentano l'84% del territorio in cui vive il 56% della popolazione.

Seguendo i dati resi dal menzionato "Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development", si evince che la

¹²⁴ L'individuazione delle aree rurali avviene prendendo quale riferimento inizialmente le unità locali (es. comuni), identificate come rurali in base al fatto che la loro densità di popolazione sia al di sotto dei 150 abitanti per km². Poi le regioni sono raccolte in una delle seguenti tre classificazioni: 1) Regioni prevalentemente rurali (PR) se più del 50% della popolazione della regione vive in comuni rurali (con meno di 150 abitanti per km²); 2) Regioni Intermedie (IR) se la percentuale della popolazione della regione che vive nelle unità rurali locali è compresa tra il 15% e il 50%; 3) Regioni prevalentemente urbane (PU) se meno del 15% della popolazione della regione vive nelle unità rurali locali sul punto vedi www.ec.europa.eu "Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development".

Spagna possiede circa un 40% del territorio che appartiene al tipo di aree prevalentemente rurali, un altro 40% che appartiene al tipo di regioni intermedie, mentre il restante territorio è di tipo prevalentemente urbano. Per ciò che concerne l'Italia, si riscontrano dati differenti, difatti poco più del 20% del territorio complessivo risulta prevalentemente rurale, un buon 50% risulta territorio intermedio, mentre il restante territorio risulta prevalentemente urbano. Inoltre, occorre rilevare come l'attuale politica agraria rappresenti il frutto di un'evoluzione caratterizzata da differenti stadi e modelli.

Dall'iniziale politica classica di riforma agraria, volta a ridistribuire la proprietà della terra come strumento per la creazione di una classe di agricoltori capace di sviluppare socialmente ed economicamente il mondo rurale, si passò ad enfatizzare gli strumenti di modernizzazione dell'agricoltura come elemento necessario per un completo sviluppo. Si pose l'accento sullo sviluppo tecnologico come fattore di incremento del settore occupazionale, di ricchezza e di integrazione tra il sistema agro-alimentare e la produzione. In seguito ci si accorse che lo sviluppo tecnologico, applicato all'agricoltura, non era idoneo da solo a realizzare gli obiettivi perseguiti dalle politiche agrarie senza un substrato di popolazione capace di recepire i nuovi orientamenti e senza un sistema istituzionale efficiente, capace di creare le infrastrutture necessarie al mondo rurale, tali da favorire strumenti di formazione e di educazione volti a porre i cittadini nelle condizioni di comprenderne le nuove opportunità. Tutto ciò ha spinto ad abbandonare l'approccio settoriale per un approccio integrato, convergente verso il concetto di multifunzionalità dell'agricoltura. Il grande ruolo attribuito al settore agricolo, infatti, è sintomo della presa di coscienza che l'agricoltura non è solo un settore destinato alla produzione di beni materiali, orientata all'ottenimento di benefici economici nel mercato, ma è un'attività che ha importanti implicazioni sociali, culturali ed ecologiche sul territorio circostante. Difatti, l'agricoltura esplica alcuni fattori positivi, quali la creazione di identità collettive e di nuove forme paesaggistiche ed altri negativi, quali la perdita della biodiversità e la contaminazione delle acque sotterranee e superficiali.

Giova evidenziare, a questo punto, che in Spagna, proprio la presa di coscienza dello stretto legame tra agricoltura, territorio ed ambiente ha condotto alla fusione in un unico ente, il “*Ministerio de medio ambiente y medio rural y marino*”, dei due precedenti ministeri (Ministero dell’Agricoltura e Ministero dell’Ambiente), la qual cosa rappresenta un’audace decisione, in linea con altri paesi europei, finalizzata, in primo luogo, a porre fine alle diatribe insorte tra lobby (agraria ed ambientale), ed in secondo luogo, ad attuare una politica agraria organica con quella ambientale¹²⁵.

E’ di chiara evidenza in tale contesto il ruolo svolto dalle politiche agrarie attraverso le quali si è giunti a considerare i territori rurali quali beni pubblici, in stretta connessione con la funzione sociale cui l’attività agraria deve essere rivolta mentre lo Stato è chiamato a regolarne l’uso, al fine di potenziare gli effetti positivi e dirimere quelli negativi.

Tali obiettivi sono rinvenibili, sicuramente, nei programmi di protezione degli spazi naturali e nelle politiche nazionali dei parchi naturali, che sono improntati a principi di sostenibilità ed uso controllato. Precisamente, con l’obiettivo di proteggere questi beni territoriali attraverso la regolamentazione della fruizione, si introduce nella nuova politica di sviluppo rurale una politica di orientamento c.d. agro-territoriale.

Lo sviluppo rurale è incentrato sull’agricoltura, ma un’agricoltura multifunzionale, che grazie alla esternalità positiva che genera, può condurre allo sviluppo generale del territorio in cui opera. In questa ottica, lo sviluppo rurale significa tutela del territorio e del paesaggio, salvaguardia delle colture e degli allevamenti autoctoni, produzione biologica, turismo, servizi sociali. Così facendo, la giustificazione dei finanziamenti si slega dalla produzione, una prassi questa che in passato aveva condotto a fenomeni negativi come inquinamento, scarsa qualità delle produzioni, mucca pazza, ecc. L’agricoltore non viene remunerato per produrre di più, ma per i servizi che la sua attività può fornire alla società che il mercato purtroppo non riesce a valorizzare appropriatamente.

¹²⁵ E. M. Estrada, *La fine in Spagna del Ministero dell’agricoltura e la sua sostituzione con il Ministerio de medio ambiente y medio rural y marino*, in *Agriregioneuropea*, 4 settembre 2008, su <http://agrireregionieuropa.univpm.i>.

In tale nuovo scenario, il principio di multifunzionalità emerge con vigore nello stretto connubio tra attività pubblica e privata. Invero, tale assunto parte dal presupposto che non possa addivenirsi ad uno sviluppo sostenibile dei territori rurali se non attraverso misure pubbliche e dando impulso all'agricoltura con le sue implicazioni oltre che economiche anche sociali, culturali ed ambientali¹²⁶.

Il sistema agroindustriale italiano ha un elevato connotato multifunzionale, cosa che ne rappresenta indiscutibilmente il maggior fattore di sviluppo.

L'agricoltura italiana, infatti, non svolge più e solo il ruolo di fonte di produzione di beni alimentari, destinati alle collettività e/o di beni destinati al tessile, ma svolge funzioni diverse che hanno un'alta incidenza nel sociale quali: promuovere il sostegno e lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, seguendo le vocazioni territoriali; favorire lo sviluppo dell'ambiente rurale; ammodernare le strutture produttive sviluppando competitività, garantendo qualità dei prodotti e tutela dei consumatori; favorire l'igiene degli animali e la coesione tra territorio e prodotti; stimolare l'insediamento giovanile; garantire la sostenibilità dello sviluppo del sistema forestale.

Tali obiettivi polivalenti rappresentano, peraltro, l'attuale giustificazione del sostegno pubblico al settore ed appare così giustificabile il dato secondo cui nel 2005 l'agricoltura italiana ha usufruito di agevolazioni fiscali e contributive per 3.560 milioni di euro e di trasferimenti statali e regionali vari per 11.476 milioni di euro.

2. Multifunzionalità ed attività agricola: un'analisi dei concetti alla luce della dottrina spagnola

¹²⁶ In tale scenario occorre tenere presente l'importante funzione sociale della proprietà che trova in Spagna, così come in l'Italia, un riconoscimento di matrice costituzionale. Non a caso il Tribunal Constitucional con sentenz n.37 del 1987 rimarca tale concetto definendo la funzione sociale dell'attività agraria "*no como limite externo a su ejercicio...*" ma "*...como parte integrante del derecho*", sul punto cfr. anche Antonio Ibanez Macias, *La reforma agraria andaluza desde la constitucion espanola*, Valencia 1996, 101.

Multifunzionalità, agrarietà e sviluppo rurale rappresentano concetti dagli ambigui ambiti semantici, cosa che ingenera nei casi pratici soventi difficoltà applicative.

Il concetto di agrarietà rappresenta l'oggetto di un ampio dibattito all'interno della Teoria Generale del Diritto Agrario, e trova quale punto di convergenza la definizione data dal Carrozza dell'attività agraria.

Invero, sul punto, le argomentazioni affrontate dalla dottrina spagnola risultano sostanzialmente convergenti con quelle che animano la dottrina italiana.

La teorizzazione del concetto di agrarietà muove verso il fine specifico di determinare i margini del settore agrario, nel tentativo di delineare una netta linea di demarcazione tra attività agricola e commerciale.

Secondo un approccio di tipo mercantilista, sarebbe commerciale tutto ciò che esclude l'agricoltura, ma una tale prospettiva risulta fuorviante e di difficile utilità pratica.

Così come restrittiva ed inadeguata all'evoluzione avutasi nel settore industriale, risulta la teoria che mira a consacrare il collegamento tra attività e fondo.

Invero la teoria maggiormente accreditata risulta essere, come anticipato, quella data dal Carrozza sul ciclo biologico, a sostegno della quale l'attività agricola sarebbe quella che sviluppa un ciclo biologico, vegetale o animale, tramite lo sfruttamento diretto o indiretto della forza e delle risorse naturali e che si conclude nella produzione di frutti vegetali o animali, destinati al consumo, direttamente o previa trasformazione¹²⁷. Tale definizione ha il pregio di riuscire in un unico concetto, per certi versi meta-giuridico, meta-sociale e meta-economico, a ricomprendere nell'attività agraria, situazioni che diversamente ne resterebbero ingiustificatamente escluse¹²⁸.

Per Angel Sanchez Hernandez, l'attività agraria è lo strumento per la creazione di prodotti agrari tramite l'allevamento di animali o la coltivazione e lo sviluppo

¹²⁷ Carrozza P., A., *Lezioni di diritto agrario*, Milano, 1988, p.10

¹²⁸ Zeledon Zeledon Ricardo, *Derecho Agrarios y Derechos Humanos*, 2002, pag. 58

di vegetali che si ottengono dallo sfruttamento della terra ovvero fuori dal fondo¹²⁹.

Da tale definizione emerge un concetto ancorato alla visione classica di attività agricola che si allontana dagli ampliamenti che, dapprima con la dottrina italiana e poi recependone gli impulsi, attraverso lo stesso legislatore che ha riformato l'art. 2135 del c.c., hanno trovato ingresso nell'ordinamento italiano.

Per ciò che concerne il termine multifunzionalità agraria, lo stesso trova larga utilizzazione in Spagna sia all'interno dell'opinione pubblica, sia attraverso i mezzi di comunicazione e nell'agenda politica¹³⁰. Nella specie, si rileva come il concetto di multifunzionalità dell'agricoltura, da caratteristica propria del settore agricolo, come si vedrà anche *infra*, viene intesa, sempre più, il fine ultimo dell'attività agricola¹³¹.

Come anticipato, effettuando un'indagine semantica sul termine multifunzionalità, emergono gli ampi margini entro cui tale concetto si esplica, con conseguenti ed inevitabili incertezze in fase di applicazione pratica. Un dato certo è rappresentato dal fatto che il concetto assume un'indiscutibile valenza durante ogni approccio alla disciplina del settore agricolo.

Nella specie, autorevoli autori evidenziano come la multifunzionalità dell'agricoltura, così come le tematiche ambientali, la difesa della biodiversità

¹²⁹ Sanchez Angel Hernandez, “*Configuración Jurídica de la actividad agraria en España*” in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Milano 2003, p. 216,

¹³⁰ Il termine “multifunzionalità”, utilizzato per esprimere il nuovo modello di agricoltura europea, può essere riferito a qualsiasi attività o oggetto, ma l'agricoltura riesce ad incarnarlo perfettamente per il fatto di basarsi su risorse di natura diversa e al tempo stesso profondamente integrate. La polifunzionalità delle risorse, la pluriattività delle famiglie agricole, la diversificazione delle attività e delle produzioni, sono tutti aspetti di una agricoltura multifunzionale, e sostenibile per le generazioni future.

Multifunzionale è una attività economica che dà luogo a più prodotti congiunti e, in virtù di questo, può contribuire a raggiungere contemporaneamente vari obiettivi.

¹³¹ Sul punto v. Muniz Ignacio Arance, Saralegui Carlos Tiò “La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria atti del seminario “*La Reforma de la PAC de la Agenda 2000 y la agricultura española*», organizzata per il Foro Agrario, giugno 2000, 3 ss.

ed in genere la forte attenzione al territorio rurale, rappresentino elementi chiave del diritto agrario moderno¹³².

Ebbene, allorché si discorre di multifunzionalità¹³³, occorre preliminarmente distinguere due accezioni: un'accezione strettamente agraria di maglia più ristretta, ed una accezione c.d. territoriale di contenuto più ampio. In altri termini, abbiamo una multifunzionalità (concezione agraria) quale caratteristica propria dell'agricoltura, ove si consideri la produzione di beni generati da un unico processo produttivo caratterizzato da elementi di connessione, ad es. la produzione di carni e lana ed in parte l'agriturismo, ed ancora una multifunzionalità (concezione territoriale) come fonte di esternalità rivolte al territorio¹³⁴.

Nella sua accezione agraria, la multifunzionalità viene intesa come elemento proprio dell'agricoltura strictu senso, come funzione dell'agricoltura finalizzata sia alla produzione di alimenti per il sostegno delle collettività, sia di materie prime destinate all'industria tessile, all'industria farmaceutica, ed alla produzione di energie rinnovabili. Proprio attraverso tale concezione si mira a giustificare un ampliamento degli aiuti rivolti al settore agricolo ed all'individuazione di una nuova figura di agricoltore.

Diversamente, nella sua accezione c.d. territoriale, la multifunzionalità viene intesa come capacità polifunzionale, non già dell'agricoltura, ma della complessiva area rurale, giustificando così programmi di sviluppo dei territori rurali finalizzati alla promozione e tutela delle biodiversità del paesaggio in stretta sinergia con il "medio ambiente". Tale accezione è sottesa al programma

¹³² Cfr Serrano A. Luna, *Panorama normativo del derecho agrario catalán*, (El régimen jurídico de la actividad agraria en Cataluña), Jornada Autonomía de Catalana, 2002, 5

¹³³ Vedi sul punto Kallas Z. - Gómez José A. - Limón, *Valoración de la multifuncionalidad agraria: una aplicación conjunta de la valoración contingente y el proceso analítico jerárquico* (investigación ha sido cofinanciada por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología por medio del proyecto MULTIAGRO (AGL2003-07446-C03-01) y la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León a través del proyecto VA006A05).

¹³⁴ Si veda sul punto la classificazione tra agricoltura quale strumento di produzione di beni materiali ed immateriali fatta da Martínez Enrique Reig, *La Multifuncionalidad del mundo rural*, 2002, novembre-dicembre n. 803 p 34.

agro-ambientale della UE, così il Regolamento Europeo dello Sviluppo Rurale è esempio di programma fondato su criteri di multifunzionalità territoriale.

Nella sua accezione agraria, il concetto di multifunzionalità recupera elementi dell'agricoltura tradizionale, evidenziando la forte integrazione tra agricoltura e territorio come strumento per lo sviluppo del mondo rurale. Del resto, l'agricoltura tradizionale già conosceva questa forte integrazione fondata sull'uso di residui organici animali, sull'uso della legna per le esigenze dell'agricoltore e della sua famiglia. La modernizzazione produttivistica irrompe in un simile contesto equilibrato, e propone un modello specializzato ed intensivo di agricoltura, preposto a massimizzare i benefici economici.

Quest'ultimo modello è tipico di una visione unidimensionale di agricoltura, specializzata nella produzione di alimenti. Dal canto suo la PAC contribuì a sviluppare questo modello altamente produttivo ed intensivo, anche se tali furono gli effetti più che lo spirito iniziale¹³⁵.

Difatti, un simile effetto produttivista, la PAC lo ebbe nei primi anni, allorché raggiunse quote mai ottenute nel commercio mondiale, migliorando così il livello di vita degli agricoltori. Perciò, le riforme introdotte nel 1992, tese a ridurre l'intensificazione produttiva ed a far largo ad un modello multifunzionale di agricoltura, furono stimate per i gruppi agrari come rotture coi principi fondamentali della PAC, come arretramento delle autorità europee davanti agli interessi dei consumatori, ovvero come imposizioni dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Ma se si analizza la logica che ha guidato la PAC, sin dai suoi principi, ci rendiamo conto che in questa politica hanno convissuto sempre due anime: una, produttivista e liberale, ed un'altra ruralista e corporativa. Due anime che furono il risultato di un grande patto politico tra Francia e Germania, e di un grande patto sociale.

¹³⁵ E. M. Estrada, in *La agricultura no es sólo un sector destinado a la producción de bienes materiales para la alimentación*, ottobre 2008, articolo dell'Istituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA).

Questa doppia anima della PAC è quella che ha facilitato il consolidamento di un modello duale di agricoltura che è stato una grande forza dell'Unione Europea. Da un lato un modello imprenditoriale, moderno e competitivo che ha garantito, in termini di esportazione, le potenzialità dell'Europa nel mercato mondiale; dall'altro un modello territoriale meno competitivo, tendente a produzioni integrate nel territorio ed orientato principalmente all'autoimpiego; modello quest'ultimo che ha assicurato gran parte dell'approvvigionamento alimentare della popolazione e lo sviluppo di un mondo rurale vivo e dinamico, così evitando fenomeni di esodo. Con la metà degli anni '80, si avvertono le prime crisi di tale modello dualistico della PAC, dovute al problema delle eccedenze ed all'avanzamento di spinte ecologiste.

Con la riduzione degli aiuti pubblici al settore si crearono due gruppi: l'uno costituito dai grandi produttori agricoli che, avendo beneficiato degli aiuti PAC, ora avevano risorse proprie tali da poter far fronte ai nuovi scenari competitivi; l'altro, costituito dai piccoli agricoltori con serie difficoltà nel fronteggiare i nuovi scenari di competitività.

Ebbene, entrambi i gruppi, l'uno per questioni di strategia produttiva e l'altro per ragioni di vera e propria sopravvivenza, ricorsero al concetto di multifunzionalità per giustificare nuovi aiuti economici e riscoprire una nuova figura di agricoltore. Per i piccoli imprenditori, la finalità principale era il ricorso alla multifunzionalità per l'incremento dei redditi; invece, per i grandi imprenditori, il recupero di una legittimità persa a seguito dei grandi sfruttamenti. Sorge, in tale contesto, l'iniziativa Leader, nella quale si dà protagonismo alla società civile. Questa iniziativa s'ispirava, chiaramente, al principio della polifunzionalità nella sua accezione territoriale. Si scommette sulla diversificazione delle attività come strumento per sviluppare le diversità di risorse endogene esistenti nel mondo rurale.

Giova evidenziare che discorrere di agricoltura in termini di multifunzionalità e soprattutto in termini di esternalità, muta l'approccio delle politiche volte a regolamentare il sistema. Seguendo quanto affermato da Tim Josling, le

politiche agricole possono muoversi seguendo quattro paradigmi¹³⁶. Paradigmi che, in ultima analisi, rappresentano le varie evoluzioni che hanno caratterizzato le politiche comunitarie in materia di agricoltura. Il primo paradigma è rappresentato da un'agricoltura che dipende dal sostegno economico e giuridico statale, caratterizzato dalla specializzazione delle produzioni e dalla necessità di regolare il mercato e l'accesso da parte dei produttori (tale paradigma, invero, è risultato caratterizzare quei paesi che producono prevalentemente alimenti destinati al fabbisogno della popolazione); il secondo paradigma è rappresentato da un'agricoltura competitiva, che trova la propria specialità nella domanda del mercato, l'unico idoneo a veicolare e regolare le produzioni.

Sempre secondo Josling, il più recente paradigma è rappresentato dall'agricoltura multifunzionale. Tale paradigma, giustificato anche dall'intento di contenere il paradigma della competitività, si caratterizza per un'agricoltura che usufruisce del sostegno pubblico, il quale non si esprime più in termini di sostegno alla produzione, ma trova una nuova legittimazione nelle esternalità pubbliche dell'attività agraria. L'attività agraria produce effetti immateriali, ingenerando esternalità positive, che prescindono dal mercato e che sono idonee ad incidere su beni di interesse pubblico e necessita pertanto di aiuti pubblici.

Uno degli innumerevoli effetti sottesi alla multifunzionalità è rappresentato dal mantenimento della popolazione nelle regioni in cui non esistono alternative occupazionali.

Tale obiettivo non può prescindere, anzitutto, dal mantenimento dell'identità culturale di queste popolazioni¹³⁷, dalla conservazione del suolo contro fenomeni erosivi, da investimenti strutturali, in termini di servizi pubblici, dal miglioramento della viabilità, dalla realizzazione di interventi in materia

¹³⁶ Josling, T.: *Competing Paradigms in the OECD and their Impact on the WTO Agricultural Talks*, atti della Conferenza in onore di Luther Tweeten on Challenging the Agricultural Economics Paradigm, Ohio State Columbus University, Ohio, Settembre, 2000, 10-11.

¹³⁷ González Miguel Vidal, Goig Llopis Ramòn, *Multifuncionalidad e identidad. Estudiantes de la Comunidad Valenciana ante la agricultura, el trabajo forestal y el turismo rural*, Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 201, 2004, pp. 57-77.

sanitaria, scolastica etc. Ciò, evidentemente, implica il coinvolgimento di altri operatori economici (industrie, artigiani etc.) nel territorio rurale¹³⁸.

Da non sottovalutare, in tale contesto, la necessità per le aree rurali di giungere ad un soddisfacente copertura di rete internet che rappresenta, almeno per ciò che concerne l' Italia, uno strumento ancora poco sviluppato in tali territori nonostante i suoi indiscutibili risvolti positivi in termini di comunicazione e di ampliamento del mercato. Si rileva, su questo punto, che in Italia, rispetto ad una copertura media europea del 71,5%, nelle zone rurali, solo il 50,5% del territorio risulta coperto dalla rete , mentre in Spagna tale percentuale è dell'86%¹³⁹.

3. Rapporti tra multifunzionalità e tutela ambientale in Spagna.

Appare opportuno evidenziare come l'elemento multifunzionale, oltre a rappresentare quello strumento attraverso cui attrarre finanziamenti pubblici verso attività non agrarie (intendendo tale ultima accezione nel suo significato classico), rappresenta un fattore da cui trarre elementi per politiche di tutela ambientale.

L'attività agricola, infatti, rappresenta un fattore di forte frizione dell'ambiente e, se si considera che metà del territorio dell'Unione Europea è adibito ad attività agricole¹⁴⁰, è agevole dedurre l'alta "pericolosità ambientale" che caratterizza l'attività agraria e di conseguenza lo stretto legame che sussiste tra pratiche agricole e tutela ambientale.

Se da un lato, infatti, l'attività agricola contribuisce alla salvaguardia ed allo sviluppo di molti habitat, dall'altro è molto elevato il rischio di impatto negativo che le pratiche agricole possono avere sulle risorse naturali. In tal senso, non si dimentichi che gli ultimi decenni hanno visto, nei paesi occidentali, un processo

¹³⁸ Sul ruolo degli operatori commerciali per il suo sviluppo della viabilità delle aree rurali v. Martínez E. Reig, *La multifuncionalidad del mundo rural*, ICE, novembre-dicembre 803, p.39

¹³⁹ Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development

¹⁴⁰ Commissione Europea – Direzione generale dell'Agricoltura, "L'agricoltura e l'ambiente", dicembre 2003.

di crescita straordinario, dovuto alla modernizzazione del settore, che ha generato cambiamenti rilevanti negli ecosistemi¹⁴¹, con aumento delle probabilità di danno all'ambiente.

L'attenzione verso il "medio ambiente" caratterizza gran parte del dibattito dottrinale e giurisprudenziale della Spagna incentrato proprio sul tema della "responsabilidad medio ambiental".

In proposito, si evidenzia come norma cardine, posta a tutela del medio ambiente nell'ordinamento giuridico spagnolo, sia l'art. 45 della Costituzione Spagnola che sancisce un dovere di solidarietà collettiva per la tutela ambientale, nell'ottica di uno sfruttamento dell'ambiente rispettoso dello sviluppo della persona umana.

Occorre premettere che in Spagna, nell'ambito del Diritto Privato, non esiste una normativa specifica che disciplini la responsabilità civile per danni causati dall'esercizio di attività agroindustriale¹⁴².

Un'importante novità in tal senso è stata rappresentata dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile, relativa alla responsabilità medio-ambientale¹⁴³, il cui processo di trasposizione nell'ordinamento giuridico spagnolo si concluse con l'approvazione della legge 26/2007 del 23 ottobre. I principi guida della citata disciplina sono quello di prevenzione e quello denominato "chi contamina paga".

Questi ultimi principi, cui la disciplina testé citata si ispira, trovano diretto riferimento nel Trattato dell'Unione che, all'art 174.2, dispone: "La politica della Comunità nell'ambito del medio ambiente avrà come obiettivo quello di

¹⁴¹ Sul punto Romano D., *Agricoltura e ambiente: vincoli, opportunità e strumenti per la politica agraria del 2000*, Relazione al XXXV Convegno di Studi della Società Italiana di Economia Agraria, Palermo, 10-12 settembre 1998.

¹⁴² Con specifico riferimento alla innata pericolosità delle attività agroforestali e silvocolturali vedi Vilalta Aura Esther Nicuesa, *Aproximación al marco normativo de la responsabilidad medioambiental*, in *Nuevas perspectivas de la normativa agraria en España*, a cura di A. S. Hernández, Rioja, 2008, 169.

¹⁴³ Sul punto vedi anche Vaqué Luis González, *La Responsabilidad ambiental en la UNION Europea: LA directiva 2004/35/CE*, in <http://www.reei.org>.

realizzare un elevato livello di protezione, tenendo presente (...) i principi di cautela, di prevenzione (...) così che *chi contamina paga*.¹⁴⁴

Tale dottrina ha comunque evidenziato l'inadeguatezza della legislazione spagnola ad offrire specifiche forme di tutela in materia di danno ambientale. Inadeguatezza riconducibile alla incapacità delle norme privatistiche sulla responsabilità civile nell'apportare effettivi strumenti di tutela, ed incapacità della legislazione pubblica improntata all'introduzione di una serie di vincoli che, però, difettano di adattabilità alle varie realtà esistenti sul territorio.

Proprio questa rigidità del sistema normativo pubblico, a parere di alcuni, rappresenterebbe più che un'effettiva forma di tutela, un elemento di disincentivo all'introduzione sul mercato di nuovi prodotti all'utilizzo di tecniche produttive più evolute¹⁴⁵. Il superamento di simili risvolti negativi non può che passare attraverso una nuova consapevolezza di tutti gli operatori, perciò occorrerà ripensare al rapporto esistente tra ambiente e mercato non più in termini di contrapposizione, ma piuttosto in termini di convergenza¹⁴⁶.

Un primo elemento caratterizzante la legge del 2007 è rappresentato dal fatto che la norma effettua una forte demarcazione tra due tipi di responsabilità: quella per danni causati a beni pubblici quali acqua, specie animali, suolo etc. e quella per danni causati alla proprietà privata e alle persone.

Altro aspetto rilevante è rappresentato dalla creazione di un "Fondo statale di riparazione dei danni", relativo a strumenti di prevenzione e tutela dei beni pubblici.

Giova evidenziare, in merito agli strumenti che la legislazione spagnola accorda per la tutela dei potenziali danni conseguenti da responsabilità ambientale, che a partire dal 30 aprile 2010, le categorie professionali indicate nell'annesso III

¹⁴⁴ Ma in tale direzione non può non essere non menzionata la Ley 4/1989, de 27 de marzo, *de coinservacion de los espacios naturales*.

¹⁴⁵ Sul punto Cfr D'Apolito E., *Rischio ambientale e strumenti finanziari di copertura*, in *La finanza a servizio del comparto agro-alimentare*, Napoli 2008, 142.

¹⁴⁶ La contrapposizione tra ambiente e mercato sarebbe dovuto all'incapacità delle imprese di farsi carico delle c.d. "esternalità negative" quali le emissioni inquinanti, sul concetto di esternalità cfr. Stiglitz J., *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano, 2004.

della citata legge, saranno obbligate a stipulare forme di garanzia per far fronte ad eventuali ipotesi di responsabilità¹⁴⁷.

Come anticipato, alcuna norma del codice civile spagnolo sancisce espressamente la tutela dell'ambiente, prevedendo piuttosto forme di tutela individualiste sempre ispirate al concetto di tutela della proprietà o della persona. Nell'ambito della dottrina e giurisprudenza spagnola, la responsabilità medio ambientale viene ad essere inquadrata nel solco della responsabilità oggettiva con conseguente inversione dell'onere probatorio in capo al danneggiante. Si afferma pertanto in capo al soggetto/impresa un onere di diligenza nell'esercizio dell'attività. Il cardine di una simile qualificazione si sostanzia nel principio secondo cui, colui che pone in essere un'attività, che in qualche modo possa arrecare rischi o pericoli per la società, è tenuto a risarcire i danni a prescindere da un effettivo stato soggettivo doloso o colposo.

Tale genere di responsabilità viene concordemente ascritta nell'alveo della responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 1902 Codice Civil¹⁴⁸.

Per ciò che attiene ai caratteri costitutivi della responsabilità medio ambientale, gli stessi sono identificabili nel: soggetto agente, nell'imputabilità del danno, nell'evento dannoso, nel nesso di causalità.

Per quanto concerne il soggetto agente, è stabilito che chiunque ponga in essere un'attività, rivelatasi dannosa per beni o risorse ambientali, sarà chiamato a rispondere del danno causato e ad indennizzare il danneggiato. Per ciò che riguarda l'imputabilità del danno, nell'ipotesi di incertezza, in merito al soggetto che deve rispondere del danno in presenza di più soggetti responsabili, si ricorre all'applicazione del criterio di responsabilità solidale. Occorre precisare la necessaria volontarietà per l'attribuzione della menzionata responsabilità, essendo il caso fortuito e la forza maggiore ipotesi di esonero della stessa. Il danno ambientale deve essere attuale e quantificabile in termini economici, deve

¹⁴⁷ Llombart P. A., *La responsabilidad medioambiental en la legislación civil y administrativa*, in *Nuevas perspectivas de la normativa agraria en España*, a cura di Hernández A. S., Logrono, Rioja 2008, 12.

¹⁴⁸ Art. 1902 c.c." el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado".

consistere in una lesione o pregiudizio ad un diritto soggettivo ovvero ad un interesse giuridicamente protetto. Deve trattarsi, comunque, di un danno diretto alla persona o a beni determinati o facilmente determinabili. Deve, inoltre, trattarsi di un danno di una certa gravità. Potrà trattarsi, pertanto, sia di danni patrimoniali che non (danno morale), purché adeguatamente provati¹⁴⁹.

La finalità della disciplina in tema di responsabilità ambientale è quella di ottenere la riparazione del danno per equivalente pecuniario o, quando possibile, riportando il bene allo stato anteriore al verificarsi dell'evento dannoso.

Parte della dottrina nutre alcune perplessità in merito alla configurazione di un tale tipo di responsabilità come oggettiva e solidale. E' possibile, difatti, come i concetti di medio ambiente, responsabilità, danno ecologico, risultino molto ambigui con un ampio parametro di indeterminatezza che varia da Stato a Stato. L'inquadramento in termini oggettivi della responsabilità ambientale implica, necessariamente, che gli operatori siano messi in condizioni effettive di conoscere in anticipo ciò in cui potrebbero incorrere a seguito della causazione di un danno¹⁵⁰.

Inoltre, i caratteri della solidarietà passiva, in simile contesto, necessitano di particolare attenzione, difatti, se da un lato le potenziali vittime risultano avvantaggiate per la possibilità di rivolgere le proprie istanze a ciascuno dei coobbligati, agendo per l'intero, dall'altro rischiano di esporre gli operatori al c.d shopping juridique, consistente nella possibilità che i danneggiati, piuttosto che individuare coloro che con il loro intervento hanno generato il maggior danno, avanzino le loro pretese sulla scorta di valutazioni in termini di maggior solvibilità del danneggiante e di scelta tra i vari ordinamenti che nel caso di specie risultano avere discipline più favorevoli¹⁵¹.

4. Multifunzionalità e *Contractos Globales de Explotación (CGE)*.

¹⁴⁹ Llobart P. A., *La responsabilidad*, op. cit. , pag. 15.

¹⁵⁰ Ruesga S. M., Duràn Gemma, El marco jurídico ambiental para la empresa. La responsabilidad por danos ambientales en la Union Europea, in *Empresa y medio ambiente*, 2000, 98.

¹⁵¹ Ruesga S. M., Duràn Gemma, *El marco jurídico ambiental para la empresa. La responsabilidad por danos ambientales en la Union Europea*, in *Impresa*, op. cit., 2000, 99.

Dopo la Francia anche la Spagna si è dotata di una legislazione inerente i CGE. L'innovazione è stata introdotta dalla Comunidad Autónoma della Catalunya che a partire dal 2005¹⁵², ha introdotto un programma pilota nell'utilizzazione di *Contratos Globales de Explotación* (CGE), per quanto riguarda l'attribuzione di fondi in ambito agricolo e di sviluppo rurale. Il programma trova la propria norma di riferimento nella Legge 18/2001 detta "Legge di Orientamento Agricolo" approvata dalla stessa Comunidad Autónoma in data 31 dicembre 2001, che, tra gli altri, sancisce l'opportunità di creare relazioni contrattuali tra amministrazione pubblica ed imprese del settore, il tutto, attraverso l'adozione di un contratto d'impresa, impiegando le risorse provenienti dall'UE, dallo Stato, ed in futuro, dalla modulazione, con la finalità di sviluppare attività che si pongano in completo rispetto delle normative ambientali al fine, inoltre, di addivenire ad un'agricoltura sostenibile.

L'obiettivo, inoltre, è finalizzato ad incrementare la competitività e la multifunzionalità delle imprese agricole catalane, attraverso l'incentivazione di misure innovatrici e l'introduzione di un nuovo modo di gestire gli aiuti, che abbia quale parametro di riferimento l'impresa nella sua globalità. L'intenzione è quella di integrare ed unificare la gestione degli aiuti dello sviluppo rurale e di quelli provenienti dalle varie OCM attraverso i C.G.E., al fine di semplificare la gestione dei finanziamenti e la burocrazia connessa. In un primo periodo, il progetto pilota aveva ad oggetto solo quattro province e, solo successivamente, venne esteso a tutto il territorio catalano con l'approvazione del decreto 50/2007 del 27 febbraio 2007, con il quale si regola, in maniera definitiva, il CGE. I CGE hanno quale finalità quella di consentire alle imprese di sviluppare un processo aziendale dove si integrino le funzioni produttive, economiche, ambientali e sociali dell'agricoltura, con l'obiettivo di incentivare l'ammodernamento e la competitività delle stesse, raggiungendo, allo stesso tempo, uno sviluppo rurale sostenibile.

¹⁵² ARP/307/2005,, in Diario Ufficiale della Generalitat de Catalunya n.. 4424 – 12.7.2005, p. 21168

Il CGE promuove una forma di collaborazione tra l'Amministrazione e l'azienda agricola che consenta di integrare determinati aiuti di sviluppo rurale inglobati nelle tre aree seguenti: miglioramento della competitività dell'impresa; gestione sostenibile dell'attività agricola; diversificazione dell'economia e qualità della vita nelle zone rurali.

Queste aree si collegano a quelli che saranno i primi tre assi tematici del Regolamento 1698/2005.

Il CGE viene elaborato attraverso un'analisi preliminare e globale dell'impresa, che descrive i principali aspetti della sua attività, in modo analogo a quanto previsto per il CTE francese. L'analisi è finalizzata ad individuare la strategia per il miglioramento dell'attività dell'impresa che si concretizzerà nel CGE e dovrà contenere le seguenti informazioni: descrizione delle principali attività produttive dell'impresa; bilancio ed analisi tecnico-economica, con la quantificazione di tutti gli aiuti da percepire; aspetti socio-lavorativi e qualità della vita.

L'analisi preventiva dovrà essere espletata mediante la collaborazione con le organizzazioni professionali accreditate, presso il Dipartimento di Agricoltura, Allevamento e Pesca della Comunidad. Le stesse organizzazioni, poi, saranno chiamate a fornire assistenza per tutta la durata del contratto, occupandosi anche della formazione. Gli organismi professionali ed il titolare dell'impresa agricola, a seguito dei dati emersi a seguito dell'analisi preventiva, elaboreranno un business plan, nel quale saranno riportati i principali obiettivi da raggiungere, tutte le modifiche proposte a seguito della valutazione dell'analisi preventiva, ed una programmazione temporale degli investimenti previsti. Gli obblighi di carattere generale, che dovranno essere rispettati per sottoscrivere il contratto, sono: continuare l'attività agricola per tutto il periodo di durata dei CGE; partecipare a corsi di formazione; redigere la contabilità dell'impresa; disporre di sistemi di tracciabilità; ricevere assistenza per tutta la durata del contratto, riguardo agli obblighi particolari sottoscritti nel CGE; contrattare un'assicurazione per determinate produzioni; attuare buone pratiche agricole.

Sono previsti inoltre anche altri obblighi a carattere particolare, inerenti le tre aree di programmazione, tra cui:

- Area 1: miglioramento della capacità competitiva dell'impresa, investimenti innovativi nelle imprese agricole, incorporazione di giovani, assicurazione delle produzioni agricole, consulenza tecnica specifica nel settore agrario, miglioramento della qualità alimentare.
- Area 2: gestione sostenibile dell'attività agricola, pratiche agroambientali¹¹³, investimenti per la protezione e miglioramento dell'ambiente e dell'igiene e del benessere degli animali, investimenti nella conservazione del paesaggio.
- Area 3: diversificazione dell'economia e qualità della vita nelle zone rurali, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, diversificazione delle attività in ambito agricolo, servizi di sostituzione della mano d'opera per un tempo determinato, investimenti nel miglioramento dell'abitazione.

Con l'inizio della programmazione della politica di sviluppo rurale 2007-2013 a livello europeo, la Spagna inserisce il *Contracto Territorial de Explotación* come misura facoltativa all'interno del Quadro Nazionale di Sviluppo Rurale. La Catalunya ha deciso pertanto di inserire i CGE nel suo Programma di Sviluppo Rurale. Attraverso i CGE, si potranno gestire sia gli aiuti del primo pilastro che quelli del secondo pilastro della PAC.

Dall'analisi dei vari PSR emerge che solamente alcune *Comunidades Autónomas* hanno deciso di adottare lo strumento del CTE previsto nel Quadro Nazionale di Sviluppo Rurale e nella specie le *Comunidades*, che hanno inteso attuare la metodologia contrattuale nell'erogazione dei fondi FEASR sono: Catalunya, Principado de Asturias, Cantabria, Galicia e País Vasco. I vari programmi di Sviluppo Rurale si differenziano, per ciò che concerne le modalità applicative dei contratti territoriali, principalmente per diversi ambiti applicativi, difatti, si passa dalla forma più ampia adottata dalla Catalunya che abbraccia più settori di interventi, a quella più restrittiva di Asturias e Cantabria, che riguarda solamente interventi in ambito ambientale inerenti la condizionalità. Inoltre, ci sono differenze nel numero e nel tipo di misure coinvolte nei vari contratti e nell'obbligatorietà della loro attuazione. In alcune ipotesi, inoltre, la sottoscrizione di CTE garantisce la priorità nell'assegnazione dei finanziamenti o il diritto ad un incremento.

Il PSR della Catalunya si differenzia, tra l'altro, poiché prevede la sottoscrizione di un contratto territoriale, in forma facoltativa od obbligatoria, per misure appartenenti all'asse 3. Questa Comunidad si è posta quale obiettivo quello di realizzare una forma contrattuale globale, che abbracci più aspetti dell'impresa agricola, in un'ottica più territoriale che settoriale, andando al di là di quanto previsto dal Quadro stesso che limita l'applicazione dei contratti alle misure degli assi 1 e 2. Per ciò che concerne le altre Comunidades Autónomas occorre evidenziare come le stesse si limitino ad applicare la forma contrattuale ai soli primi due assi, non andando molto oltre la semplice condizionalità e, pertanto, ridimensionando la portata innovatrice dei contratti.

Questi contratti dovrebbero caratterizzarsi per trasparenza, diversità, coesione, sostenibilità ambientale e generazione di occupazione. Gli obiettivi di questo nuovo strumento sono vari. In primo luogo, i contratti tendono a sensibilizzare gli agricoltori, rendendoli consci delle nuove richieste della società nei confronti del mondo dell'agricoltura, in particolar modo con riferimento alle tematiche in materia ambientale, di gestione delle risorse naturali e di paesaggio. In secondo luogo, i contratti territoriali hanno quale obiettivo quello di far sì che le amministrazioni pubbliche riconoscano chiaramente agli agricoltori e alla loro attività il carattere multifunzionale e l'importanza del ruolo che ricoprono. In terzo luogo, il carattere contrattuale di questo strumento permette di instaurare un'interazione biunivoca e di rispetto di determinati impegni, nell'ambito della politica agricola, presentandosi come una via innovativa nella gestione delle politiche pubbliche ed in generale delle relazioni tra attori sociali e potere pubblico. Infine, non di minore importanza, questo strumento contrattuale mira ad una distribuzione più equa degli aiuti nel territorio.

5. Multifunzionalità dell'attività agraria, un approccio concettuale.

Volendo analizzare più da vicino il menzionato concetto di multifunzionalità, è necessario rilevare come, per prima cosa, tale formula consacrata da norme giuridiche è un concetto che si può acquisire esclusivamente su un piano logico e

pratico¹⁵³ e nelle analisi degli economisti che hanno esaminato, in ottica di sistema, le interazioni dell'attività produttiva con gli altri settori dell'economia, con il territorio e con la società. In ultima analisi, la multifunzionalità dell'agricoltura può essere definita come il fatto che, oltre alla produzione di beni agricoli e agro- alimentari, l'attività agricola svolge altre funzioni¹⁵⁴.

Ma discorrendo di multifunzionalità, non può non risaltare lo stretto legame che tale accezione spiega con la creatività dell'uomo che si esplica nella trasformazione dell'attività produttiva primaria secondo le personali esperienze, i costumi e le necessità.

In tale contesto argomentativo, la multifunzionalità agraria, diviene espressione della: “...*dignidad derivada de los derechos irrenunciables e inalienables de libertad y de iniciativa que se reconocen a la persona humana*”¹⁵⁵.

Tra le definizioni “istituzionali”, un posto di primario rilievo deve essere assegnato a quella adottata dalla Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) in “Multifunctionality: Towards an analytical framework” in cui si legge che oltre all'offerta di cibo e fibre, l'attività agricola può anche modificare il paesaggio e provvedere alla gestione sostenibile dell'ambiente attraverso la conservazione del territorio, la gestione sostenibile delle risorse naturali, la preservazione della biodiversità e il mantenimento della vitalità socio-economica delle aree rurali. Dalla definizione si evince quindi che multifunzionale è un'attività economica che dà luogo a più prodotti congiunti e, in virtù di questo, può contribuire a raggiungere contemporaneamente obiettivi sociali (OCSE, 2001), attraverso lo svolgimento di varie funzioni, che ormai è

¹⁵³ In questi termini si esprime Ragionieri M. P., *L'impresa agricola multifunzionale: l'evoluzione della PAC verso un nuovo modello agricolo(..)*, in *Trattato breve di diritto agrario Italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, p.201, ss.

¹⁵⁴ Interessanti indicazioni di carattere definitorio si trovano nel lavoro di Givord D., *Difendere il modello rurale ed agricolo europeo all'interno dell'OMC*, apparso in rete, al sito <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-it/biblio/model/art02.htm>.

¹⁵⁵ Sul punto vedi Romàn J. Duque Corredor, *Aportes Historicos y perspectivas del Derecho Agrario en América*, in *Nuevas perspectivas*, op. cit., Napoli 2008, 97.

consuetudine classificare in quattro categorie principali: ambiente, sicurezza alimentare, sviluppo rurale e benessere animale¹⁵⁶.

Il carattere “multifunzionale” va riferito alle attività economiche in generale, il fatto che si discorra di multifunzionalità, quasi esclusivamente in riferimento all’agricoltura, dipende dalla natura stessa dell’attività, ovvero lo stretto legame con l’uso della terra che ne implica la dispersione delle aziende agricole sul territorio, l’alto livello di sostegno pubblico che continua ad avere il settore e non da meno lo spiccato valore politico che ha assunto l’agricoltura negli ultimi anni.

Non solo produzione di alimenti, quindi, ma «l’agricoltura può modificare il paesaggio», recita la definizione dell’Ocse, «contribuire alla gestione sostenibile delle risorse e alla conservazione della biodiversità, mantenere la vitalità economica e sociale delle zone rurali»¹⁵⁷. La dottrina economica analizza e valuta queste ulteriori funzioni, denominate, più propriamente, esternalità positive, precisando che si tratta di azioni o di effetti, non deliberatamente cercati, che incidono in modo positivo sulla realtà, “influenzando il benessere di altri soggetti”¹⁵⁸. Con la nozione di multifunzionalità dell’agricoltura, si vuole, quindi, intendere la capacità dell’agricoltura di rispondere alle esigenze della collettività, non solo in termini produttivi, ma anche ambientali. A questo punto occorre evidenziare che, il 15 aprile del 1994, durante la fase conclusiva dell’Uruguay Round, venne sottoscritto l’Accordo sull’agricoltura in cui, all’art. 20, i paesi membri si impegnavano ad iniziare un nuovo negoziato agricolo prima che si addivenisse alla scadenza del periodo di implementazione

¹⁵⁷ Si tratta di definizioni ricavabili dai seguenti documenti: Ocse, *Multifunctionality: a framework for policy analysis*, novembre 1998; Ocse, *Multifunctionality: towards an analytical framework*, 2001.

¹⁵⁸ Cfr., tra gli altri, Miele M., *Agricoltura multifunzionale e certificazione agro-alimentare*, in rete al sito, www.agr.unipi.it/.../matMiele/20042005/agrmult/presentazione%20agricoltura%20multifunzionale2004.ppt

dell'Accordo stesso e comunque a prescindere da quanto sarebbe successo sul versante degli altri accordi negoziali. All'inizio del 2000 le promesse furono mantenute e il dibattito in materia agricola riprese secondo gli impegni assunti.

Durante il negoziato agricolo, l'Unione Europea e alcuni paesi, fra cui la Norvegia e il Giappone, proposero di riconoscere ufficialmente i molteplici ruoli svolti dall'agricoltura. Eppure, benché fosse largamente riconosciuta l'importanza di questi temi, è stato rifiutato ogni esplicito riferimento alla parola multifunzionalità, per evitare di legittimare strumenti che potessero rivelarsi distorsivi del commercio, quali ad esempio i sussidi alla produzione.

Le questioni della sicurezza alimentare, della salubrità, dello sviluppo rurale e altre tematiche di interesse sociale, vennero ad essere descritte con il termine di *Non-Trade Concerns (NTCs)*, ovvero questioni non commerciali, espressione ritenuta meno ambigua e maggiormente rispondente alle aspettative della maggior parte dei paesi aderenti al WTO.

La FAO, a differenza dell'OCSE e del WTO, pone l'attenzione sui Ruoli dell'Agricoltura (ROA).

Difatti, la funzione produttiva rimane pur sempre la funzione primaria dell'agricoltura, ma senza trascurare l'esistenza di altre funzioni, seppure secondarie, che connotano l'attività agricola come multifunzionale, funzioni il cui scopo è quello di perseguire un'agricoltura sostenibile e lo sviluppo rurale (SARD), promuovendo il benessere della società, attraverso la riduzione della povertà e il raggiungimento dello sviluppo socio-economico desiderato .

La multifunzionalità, stando all'interpretazione datane dalla FAO, viene contestualizzata all'economia del paese, che si sta analizzando, e quindi, al ruolo che l'agricoltura ha nell'economia del paese stesso.

Il concetto di multifunzionalità, secondo questa interpretazione, è intriso dei concetti di equità, di sviluppo sostenibile etico, che tengono conto della crescita delle economie a livello globale, della stabilità, della creazione di occupazione (funzione economica), della produzione di prodotti in quantità sufficiente, ma anche del rispetto della qualità (sicurezza alimentare), dell'ambiente e delle risorse naturali (funzione ambientale).

Infine, il termine multifunzionalità invalso in sede di Unione Europea, sintetizza il nesso fondamentale tra agricoltura sostenibile, sicurezza alimentare, equilibrio territoriale, conservazione del paesaggio e dell'ambiente, nonché la garanzia dell'approvvigionamento alimentare.

All'interno dei documenti ufficiali dell'Unione Europea, il primo accenno alla multifunzionalità, intesa come prodotti congiunti dell'attività agricola, si ha nel Libro Verde "Prospettive per la politica agraria comune" del 1985. Ma solo nel 1999 se ne ebbe il vero riconoscimento, nel documento "Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture" dove si legge che il ruolo dell'agricoltura non è solo quello di produrre prodotti agricoli al più basso prezzo possibile, ma anche quello di garantire la sicurezza ed un alto livello di qualità, nonché assicurare la protezione dell'ambiente, salvaguardando le risorse in estinzione, preservare il paesaggio rurale e contribuire allo sviluppo socio-economico delle aree rurali, anche attraverso la generazione di opportunità occupazionali.

Si consideri l'ampia portata del concetto di multifunzionalità dell'agricoltura che interessa la singola azienda agricola così come l'intera filiera produttiva, fino al sistema economico globale¹⁵⁹.

Nell'ambito delle attività agricole, non vi è dubbio che la selvicoltura possieda peculiarità nella produzione di esternalità ambientali positive¹⁶⁰: mantenimento dell'assetto idrogeologico e tutela idrogeologica; contributo alla salvaguardia della biodiversità animale e vegetale; conservazione di paesaggi idonei allo svolgimento di attività turistico-ricreative ; tutela di aree dotate di rilevanza storico-culturale ecc.. Particolarmente felice e utile ai nostri fini, allo scopo di delineare la multifunzionalità dell'attività selvicolturale, risulta la classificazione effettuata da Roberto Pasca Di Magliano¹⁶¹ dei "servizi

¹⁵⁹ Beatriz E. Velazquez, *Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna* in *La Questione Agraria*, n.3, 2001, p. 237 .

¹⁶⁰ Cristiani E., *La multifunzionalità della selvicoltura nel Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227 di , "Orientamento e modernizzazione del settore forestale"*.

¹⁶¹ Pasca R. Di Magliano, *L'agricoltura e la valorizzazione dell'ambiente: nuovi indirizzi di politica agro-ambientale*, in *Agricoltura e diritto (Scritti in onore di Emilio Romagnoli)*, vol.I, p. 276,ss.

ambientali” forniti dall’agricoltura in tre grandi classi. Si parla di “manutenzione non intenzionale del territorio, conseguente allo svolgimento di attività produttive, di “servizi estetici e ricreativi legati al paesaggio agrario”, di “conservazione e tutela della biodiversità”.

Questa elencazione ci consente di osservare che, se l’esplicito riferimento in termini di multifunzionalità, ai molteplici ruoli svolti dall’attività agricola, ulteriori rispetto a quello classico e tradizionale di produzione di beni fisici food e no-food e relativi alla protezione dell’ambiente, alla salvaguardia del paesaggio, al presidio del territorio e al mantenimento dei livelli occupazionali, rappresenta una conquista recente, in realtà alcune forme di attività come la selvicoltura hanno da sempre svolto un ruolo di interesse pubblico.

6. Esternalità della selvicoltura.

Quando ci si interroga sulle esternalità positive, rese dalle attività rurali nella loro incidenza con l’interesse pubblico, non può non farsi esplicito riferimento all’attività forestale che ha fornito, *ab origine*, servizi alla collettività: si pensi all’importanza del servizio ambientale di difesa idrogeologica che l’agricoltore realizza mediante la sua attività di sistemazioni idraulico-agrarie del terreno¹⁶². Il concetto di multifunzionalità, dunque, sotto questo aspetto perde di novità, ciò che risulta appartenere ad una dimensione sicuramente recente, piuttosto, è rappresentato dall’attenzione che la società e lo stesso legislatore attribuiscono ai c.d. “servizi” che l’attività agricola fornisce alla collettività sotto il profilo ambientale, turistico, ricreativo e paesaggistico.

Per ciò che attiene alla consapevolezza circa le potenzialità benefiche svolte dall’attività selvicolturale e del bosco in genere, questa rappresenta, almeno Italia, una conquista di altri tempi, basti pensare che già dal lontano 1923 il legislatore è intervenuto con normative specifiche a tutela dei terreni boscati, nella piena consapevolezza quanto meno, di un duplice ruolo svolto dal bosco, o

¹⁶² Cfr., per tutti, Crosetti A., *Interventi di manutenzione e di difesa del suolo: regime vincolistico, regime autorizzativi e semplificazione amministrativa*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 929,ss.

meglio di una duplice funzione ascrivibile l'una ad interessi propriamente privati ed un'altra ad interessi prevalentemente pubblici.

Occorre rilevare, sin da ora, che in entrambe le due manifestazioni è bene parlare di un fenomeno di prevalenza nella soddisfazione degli interessi pubblici o privati, piuttosto che di vera e propria esclusività.

Dapprima, si rileva quella che è la funzione "privata" produttiva, che vede la selvicoltura classificata, già dal codice civile del 1942, all'art. 2135 c.c., come una delle attività "essenzialmente" agricole che può svolgere l'imprenditore agricolo. Dopo di che si rileva quel ruolo "pubblico", a presidio del territorio, a garanzia di un corretto regime delle acque e più in generale, di tutela dell'ambiente, nella coscienza delle gravi conseguenze, spesso irreversibili, causate dalla distruzione delle foreste. Invero, la specificità dell'impresa forestale trova la propria ratio nella natura stessa delle cose, nelle peculiarità proprie che contraddistinguono i beni forestali; si pensi, per la sua valenza emblematica, alla lentezza del ciclo produttivo¹⁶³. La peculiarità dell'attività di coltivazione della selva è data dal suo stesso oggetto che è finalizzato, da un lato, alla produzione di legname e, dall'altro, è teso a garantire la stabilità del suolo, la purezza dell'aria, la conformazione del paesaggio.

Con il Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227 Orientamento e modernizzazione del settore forestale (c.d. decreto forestale) a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (G.U. n. 137 del 15 giugno 2001 n. 149), la multifunzionalità dell'attività silvicola ottiene un riconoscimento esplicito¹⁶⁴ (sul punto si evidenzia, inoltre, la disciplina dettata dal D.M. del 16 giugno 2005 recante le linee guida di programmazione forestale).

Ebbene la citata normativa riconosce nel silvicoltore un soggetto inserito, non solo in un contesto economico-sociale, ma anche in un contesto territoriale, ove è chiamato a ricoprire importanti compiti di presidio, tutela e valorizzazione

¹⁶³ Vedi Tamponi M., *Una proprietà speciale (lo statuto dei beni forestali)*, Padova, 1983; Adornato F., *L'impresa forestale*, Giuffrè, Milano, 1996.

¹⁶⁴ Cfr , Adornato F., *L'ordinamento giuridico forestale*, in *Trattato breve di diritto agrario Italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, Padova, 2003, p.1145,ss.

delle risorse ambientali¹⁶⁵. Nel decreto forestale, il legislatore mira a riordinare una legislazione senz'altro confusa perché stratificata in normative mai abrogate, soprattutto definendo in modo chiaro alcuni concetti chiave. Non sempre si tratta di definizioni dalla portata effettivamente innovativa, ma già l'aver esplicitato, in forma precisa, nozioni già emerse in dottrina e giurisprudenza, si ottengono risultati che meritano un giudizio positivo. Nell'art. 1), viene ad essere posta in evidenza la funzione ecologica svolta dal bosco, la norma dispone testualmente: "Le disposizioni del presente decreto sono finalizzate alla valorizzazione della selvicoltura quale elemento fondamentale per lo sviluppo socio-economico e per la salvaguardia ambientale del territorio della Repubblica italiana, nonché alla conservazione, all'incremento ed alla razionale gestione del patrimonio forestale nazionale, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale e comunitario dall'Italia in materia di biodiversità e sviluppo sostenibile con particolare riferimento a quanto previsto dalle Risoluzioni delle Conferenze interministeriali sulla protezione delle foreste in Europa di Strasburgo, Helsinki e Lisbona."

E' possibile ascrivere un vero elemento di novità al decreto del 2001 dato dall'introduzione per la prima volta, nell'ambito della legislazione statale italiana, di una definizione di bosco e di una sua differenziazione rispetto al ben diverso fenomeno dell'arboricoltura da legno¹⁶⁶. Difatti, viene individuato quale bosco agli effetti del citato decreto legislativo il terreno coperto da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea, ed esclusi i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura da legno. Tali formazioni vegetali, così come i terreni su cui essi

¹⁶⁵ Benozzo M., *Commento al decreto legislativo n.227 del 18 maggio 2001*, in *Nuovo dir. agr.*, n..2, 2001, p.450.

¹⁶⁶ Forti A., *Commento alla nuova "legge di orientamento forestale DLGT 227/2001*, in *Nuovo dir. agr.*, n..2, 2001, p.429; Germanò A., *Commento al dlgs n.227 del 2001*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2001, n.3-4, p.714

sorgono, devono avere estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati e larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20%¹⁶⁷

Diversamente, per arboricoltura da legno viene intesa la coltivazione di alberi, in terreni non boscati, finalizzata esclusivamente alla produzione di legno e biomassa¹⁶⁸. Si noti che quest'ultima non rappresenta silvicoltura bensì agricoltura e non è quindi soggetta ai vincoli idrogeologici ed ambientali che permeano di sé la legislazione forestale. La coltivazione di tali specie, del resto, è reversibile al termine del ciclo colturale, al pari di ogni altra coltura agronomica.

Il legislatore interviene, inoltre, fornendo ulteriori, importanti definizioni in materia. Emblematico, al riguardo, l'art. 4., (Trasformazione del bosco e rimboschimento compensativo) per il quale "Costituisce trasformazione del bosco in altra destinazione d'uso del suolo, ogni intervento che comporti l'eliminazione della vegetazione esistente finalizzata a un'utilizzazione del terreno diversa da quella forestale.". E la trasformazione del bosco è vietata, salvo particolari autorizzazioni rilasciate dalle regioni in conformità alle normative ambientali, e fatto salvo sempre che il disboscamento risulti compatibile con la conservazione della biodiversità, con la stabilità dei terreni, con il regime delle acque, con la difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi,

¹⁶⁷ Sulla definizione giuridica di bosco si veda *Cassazione penale sez. III, 12 febbraio 1993* "Il "concetto" di bosco deve essere riguardato come patrimonio naturale con una propria individualità, un ecosistema completo, comprendente tutte le componenti quali suolo e sottosuolo, acque superficiali e sotterranee, aria, clima e microclima, formazioni vegetali (non solo alberi di alto fusto, di una o più specie, anche erbe e sottobosco), fauna e microfauna, nelle loro reciproche profonde interrelazioni, e quindi non solo l'aspetto estetico-paesaggistico di più immediata percezione del comune sentimento. Il bosco è una realtà naturale vivente cioè qualcosa di più di una proiezione estetica".

¹⁶⁸ Babuscio T., *Agricoltura non alimentare: le nuove opportunità per gli imprenditori agricoli*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2006, 149 ss.;

con la tutela del paesaggio, con l'azione frangivento e l'igiene ambientale locale.

La trasformazione del fondo boschivo viene di fatto limitata dal legislatore ad ipotesi eccezionali, in cui non si potrà prescindere dal considerare la natura del bosco quale bene ambientale e la sua funzione di strumento di difesa idrogeologica. In tali casi, e questa è ancora una novità introdotta dal legislatore del 2001, la trasformazione del bosco deve essere compensata da rimboschimenti con specie autoctone, preferibilmente di provenienza locale, su terreni non boscati. Le regioni stabiliscono, inoltre, l'estensione minima dell'area boscata soggetta a trasformazione del bosco, oltre tale estensione, infatti, sussiste l'obbligo della compensazione. Le regioni prescrivono le modalità e i tempi di realizzazione del rimboschimento compensativo, e le aree dove deve essere effettuato. Invero, le aree devono ricadere all'interno del medesimo bacino idrografico nel quale è stata autorizzata la trasformazione di coltura. Il bilanciamento di interessi sotteso alla normativa è di tutta evidenza, infatti, in questo modo, si realizza un contemperamento tra l'esigenza dell'imprenditore di procedere alla trasformazione colturale per finalità di natura economica e l'esigenza pubblica di mantenere, comunque, invariata l'estensione della superficie boschiva, magari razionalizzandone la distribuzione (la situazione italiana si presenta infatti in maniera estremamente frammentata: la maggior parte dei boschi ha un'estensione media di appena 3 ettari per ogni proprietario e le superfici così esigue, che ben possono essere integrate da oculati rimboschimenti compensativi, rendono difficile una corretta pianificazione forestale che esige realtà di diversa e più ampia portata).

Al posto del rimboschimento compensativo, ma destinato a soddisfare i medesimi interessi (anche se sul punto la dottrina non è unanime), le regioni possono prevedere il versamento di una quota in numero corrispondente all'importo presunto dell'intervento compensativo e destinano tale somma alla realizzazione di interventi di riequilibrio idrogeologico nelle aree geografiche più sensibili, ricadenti anche in altri bacini idrografici. E' possibile programmare, inoltre, la realizzazione di opere di miglioramento dei boschi esistenti. Questa disposizione è stata giustamente criticata dalla dottrina più

sensibile al tema della tutela ambientale per la sua natura di tassa o onere pecuniario che potrà essere utilizzato dalle regioni, al di fuori delle ipotesi dei precedenti rimboschimenti compensativi, diretti esclusivamente al miglioramento del patrimonio forestale italiano.

Precedentemente si è discussa l'effettiva portata innovativa della disciplina, ebbene un'innovazione importante, invece, si ricava dall'art. 6, relativo alla disciplina delle attività selvicolturali: "Le attività selvicolturali sono fattore di sviluppo dell'economia nazionale, di miglioramento delle condizioni economiche e sociali delle zone montane, nonché sostegno di nuove opportunità imprenditoriali ed occupazionali, anche in forma associata o cooperativa. Esse sono strumento fondamentale per la tutela attiva degli ecosistemi e dell'assetto idrogeologico e paesaggistico del territorio". La norma si allontana decisamente dallo schema classico con il quale fino ad oggi, e da ormai quasi un secolo, si era soliti identificare l'attività del selvicoltore essenzialmente in un'ottica negativa, conformandola con obblighi di non fare. Con le affermazioni contenute nella legge, si identifica l'attività imprenditoriale del selvicoltore come idonea a svolgere non solo l'attività di coltivazione del bosco ma una serie di funzioni ulteriori al servizio di interessi di natura pubblica (tutela del patrimonio idrico, della qualità dell'aria, salvaguardia della biodiversità, conservazione del paesaggio). Da ciò la conferma del carattere multifunzionale dell'attività!

Ulteriori vincoli in materia sanciscono che salvo che le leggi regionali non dispongano diversamente, è vietata la conversione dei boschi governati o avviati a fustaia in boschi governati a ceduo, fatti salvi gli interventi autorizzati dalle regioni ai fini della difesa fitosanitaria o di altri motivi di rilevante interesse pubblico. E', altresì, enunciato il divieto di procedere al taglio a raso dei boschi laddove le tecniche selvicolturali non siano finalizzate alla rinnovazione naturale, salvo casi diversi previsti dai piani di assestamento, regolarmente approvati e redatti, secondo i criteri della gestione forestale sostenibile .

In correlazione con gli artt. 14 e 15 del decreto n. 228¹⁶⁹, rispettivamente dedicati ai contratti di collaborazione¹⁷⁰ e alle convenzioni con le pubbliche amministrazioni dirette alla manutenzione del territorio, alla promozione delle sue vocazioni produttive ed alla salvaguardia del paesaggio agrario, deve essere letto l'art. 5 (Forme di sostituzione, gestione e cessione del bosco), ai sensi del quale "Le regioni dettano norme per la concessione in gestione dei boschi degli enti pubblici, assicurando che resti inalterata la loro superficie, la destinazione economica e la multifunzionalità.

Un ruolo di grande rilievo viene inoltre attribuito ai consorzi ed alle associazioni in genere, difatti, al fine di promuovere lo sviluppo ed una gestione razionale e sostenibile delle risorse forestali, le regioni, gli enti locali e le associazioni agrarie promuovono la costituzione o la partecipazione ai consorzi forestali o ad altre forme associative.

Infine, giova ricordare che la legge in esame è pressoché contemporanea alla modifica del Titolo V della nostra Costituzione che appare destinata ad incidere, senz'altro, sulla sua pratica operatività. Con la modifica costituzionale dell'art. 117 (del 7 ottobre 2001), viene invertito il sistema di attribuzione delle

¹⁶⁹ Bruno F., *Le convenzioni tra p.a. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p.594, Giuffrida M., *Commento agli artt.14 e 15 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n.228*, in *Riv. dir. agr.*, fasc. 2-3, 2001, p.517; Sgarbanti G., *Commento agli artt.14-15 al dlgs n.228 del 2001*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2001, n.3-4, p.834.

¹⁷⁰ Ai nostri fini la fattispecie che appare più interessante è quella dei "contratti di promozione", di cui all'art 14, che possono essere stipulati tra la p.a. e gli imprenditori agricoli al fine di assicurare un'adeguata informazione ai consumatori e di consentire la conoscenza della provenienza della materia prima e della peculiarità delle produzioni tipiche, biologiche e di qualità. L'imprenditore agricolo per stipulare il contratto e beneficiare del relativo finanziamento deve impegnarsi, nell'esercizio della sua attività di impresa "ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale", svolgendo in tal modo un ruolo di pubblico interesse. Si tratta di una misura che favorisce l'agricoltura multifunzionale in quanto l'attività di impresa in questione non ha scopi solo produttivi ma anche ambientali e sociali. Tra i soggetti interessati, legittimati alla stipula di tali contratti vi possono essere, a pieno titolo, gli imprenditori forestali e anche gli "equiparati" di cui all'art. 8 del decreto forestale.

competenze tra Stato e Regioni : in passato le materie di competenza regionale erano solo quelle espressamente indicate dal legislatore (tra queste la materia “agricoltura e foreste”), oggi alle Regioni spetta competenza legislativa esclusiva con riferimento a tutte quelle materie che non siano espressamente riservate allo Stato. La materia “agricoltura e foreste” dunque, in quanto non più nominata, rientrerebbe tra quelle riservate alla competenza regionale. Tale situazione deve però fare i conti con l’esplicito riferimento del legislatore costituzionale alla materia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema che viene riservata allo Stato. Nel decreto forestale l’elemento della tutela ambientale appare una costante preoccupazione del legislatore che pervade di sé ogni aspetto della disciplina del bosco¹⁷¹. La disciplina “agricola” e quella “ambientale” si integrano a vicenda così che risulta arduo delinearne i confini, ne deriva un rapporto di concorrenza, che deve dar vita ad un regime di collaborazione tra i due soggetti istituzionali Stato- Regioni.

7. La diversificazione dell’impresa agricola quale esempio di multifunzionalità.

Più volte si è fatto cenno al dato indiscusso rappresentato dal fatto che l’agricoltura convenzionale non è più in grado di rispondere al nuovo prototipo di agricoltura, così che risulta necessario operare un ripensamento complessivo dell’azienda agricola e delle sue attività.

Invero, l’agricoltura multifunzionale si pone quale grado di sviluppo e superamento dell’agricoltura monofunzionale.

Il dato rilevante degli ultimi tempi è rappresentato dalla consapevolezza degli operatori economici del settore agricolo delle potenzialità dell’agricoltura e delle

¹⁷¹ Abrami A., *Nuovi contenuti e nuovi livelli di competenza fra Stato e Regioni in materia forestale*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, n. 9-10, p.650; *ID*, *Manuale di Diritto Forestale e dell’ambiente territoriale*, Milano, 2005. V. anche, più in generale, il volume: *Il governo dell’agricoltura nel nuovo titolo V° della Costituzione*, a cura di Germanò A., che contiene gli “Atti” dell’Incontro di studio organizzato dall’IDAIC, a Firenze ,il 13 aprile 2002, Milano, 2003.

capacità della stessa di realizzare effetti secondari, che trovano riscontro nel mercato e nelle politiche di sostegno.

Tale consapevolezza induce gli imprenditori agricoli ad organizzare i fattori di produzione verso la modifica dell'organizzazione tradizionale delle aziende¹⁷².

Proprio sotto questo aspetto si rileva come il processo di trasformazione e diversificazione delle aziende agricole può essere analizzato seguendo tre percorsi alternativi praticabili dalle imprese: *deepening*, *broadening*, *regrounding*,¹⁷³ anche se ciò non toglie che l'agricoltura convenzionale rimanga comunque il nucleo fondamentale dell'attività agricola.

Il *deepening*, o approfondimento, attiene a tutte le attività integrate a quelle tradizionali a monte e a valle dell'agricoltura. L'azienda incentra la propria produzione su beni diversi da quelli dell'agricoltura convenzionale, ovvero acquisisce funzioni poste in diversi gradi della filiera. E' il caso della vendita diretta¹⁷⁴.

In sintesi, tali attività produttive e/o di servizio mirano a sostituire i fattori convenzionali con nuovi fattori, a riorganizzare la produzione in forme maggiormente e meglio integrate e più complesse, a sviluppare fattori innovativi del prodotto ed a favorire un miglioramento degli aspetti qualitativi.

In tale contesto l'imprenditore agricolo diventa soggetto attivo che si muove lungo tutta la filiera agroalimentare. All'interno di questo processo vanno ad inquadrarsi varie tipologie di attività, fra cui i prodotti con certificazioni e denominazione d'origine, i prodotti da agricoltura biologica, nonché le produzioni di nuove tipologie di beni (es. piccoli frutti, fiori, nuove varietà, ecc). E' necessario sottolineare come si sia sempre in presenza di fenomeno di *deepening* quando la trasformazione del prodotto avvenga all'interno della stessa impresa agricola (carne, latte, frutta, vino, ecc.) che molto spesso si associa alla vendita diretta in azienda (catena corta dell'offerta) ed altre volte si associa alla

¹⁷² Cfr. Henke R. e Salvioni C., *La multifunzionalità in agricoltura: dal post-produttivismo all'azienda rurale*, in *Agricoltura multifunzionale*, Napoli 2008, 23,

¹⁷³ Sul punto v. Banks J. - Long A. - Van Der Ploeg J.D., 2002. *Living Countryside: Rural Development Processes in Europe: The State of the Art*. Elsevier, EBI.

¹⁷⁴ Henke R., Cristina Salvioni, *La multifunzionalità in agricoltura dal post-produttivismo all'azienda rurale* in *Agricoltura multifunzionale*, INEA, 2009, 23

costituzione di gruppi di offerta collettiva. E' possibile ascrivere ad ipotesi di deepening, tutte quelle forme di commercializzazione del prodotto come la vendita in internet, le farm shops, l'adozione di animali presso l'azienda.

Per ciò che concerne *il Broadening*, lo stesso si riferisce allo sviluppo di attività produttive e di servizio definite di tipo no-food, con l'obiettivo primario di rispondere ai nuovi bisogni di mercato e di fornire servizi alla collettività. Viene riorganizzata ed ampliata l'attività agricola, da cui broadening ovvero allargamento. Tipico esempio di broadening è il contoterzismo, il quale essendosi sviluppato ampiamente in Italia, ha consentito la diffusione di un alto numero di colture industriali (barbabietola da zucchero, cereali, ecc). Oltre al contoterzismo spesso è stata registrata la diffusione di altre attività di servizio che hanno interessato ulteriori aspetti della gestione aziendale, come l'espletamento delle funzioni burocratico-amministrative. Un altro esempio notorio di broadening è l'agriturismo. L'agriturismo svolge un importante ruolo nell'ambito dell'integrazione dei redditi, così come lo sviluppo delle agroenergie e la trasformazione di prodotti zootecnici.¹⁷⁵ Si rammenti che il 22% degli imprenditori agricoli, operanti nel settore agricolo italiano, usufruisce di redditi diversi da quelli agricoli.¹⁷⁶

Oltre all'attività agrituristica in senso stretto, caratterizzata da fattori di ospitalità e ristorazione, gli ultimi anni hanno visto la diffusione di moltissime altre attività correlate. Un esempio in tal senso è rappresentato dalla c.d. *agri-cultura*, che si concretizza in esperienze di fattorie didattiche, aziende museo, laboratori artistici, scuole d'arte e altre iniziative di valorizzazione della cultura rurale, da non tralasciare il fenomeno della c.d. *agricultural therapy*, che si occupa della cura del disagio mentale, dell'inserimento al lavoro di portatori di handicap, del re-inserimento di extossicodipendenti, di ex-detenuti e di altri soggetti difficili. Di broadening si discorre anche allorchè si analizzano le attività connesse alla cura e gestione della natura e del paesaggio, che comprendono attività di cura e

¹⁷⁵ Ruozi R., *L'agricoltura: sconosciuta e rivoluzionaria in La finanza a servizio del comparto agro-alimentare opportunità di finanziamento e posizionamento strategico nelle filiere agro-alimentari*, a cura di Stefano Dell'Atti, Napoli 2008, pag. 18.

¹⁷⁶ Dati INEA 2005.

gestione del verde pubblico e privato, prevenzione incendi e cura delle foreste, lavori pubblici in genere come la manutenzione delle opere pubbliche, ecc. Attività che sempre più spesso vengono date in gestione ai privati con appalti o convenzioni (D.lsg 228/2001).

Tutte le attività esterne a quella agricola, ma integrate e complementari con essa in ambito rurale, danno vita al regrounding. Il regrounding mira a fornire occasioni di impiego ai fattori di produzione ed opportunità di reddito integrative all'agricoltore e alla famiglia agricola.

L'impresa che intende intraprendere questa strategia di diversificazione deve programmare nuove combinazioni delle risorse e diversi modelli di utilizzo delle stesse: ne sono esempi la pluriattività e l'attenzione crescente ai costi attraverso l'esternalizzazione di alcune attività. Ebbene mentre in passato la pluriattività era considerata espressione della povertà della famiglia, oggi costituisce indice dell'esatto opposto, permettendo alle famiglie di incrementare e diversificare i propri redditi. Sono considerate attività di regrounding anche quelle attività con le quali si mira al miglioramento delle qualità della vita ed all'integrazione rurale, ad esempio la creazione di laboratori artigianali e artistici, di negozi rurali, di animazione rurale, attività che di fatto vengono svolte in azienda indipendentemente dall'attività agricola.

Dunque, in ultima analisi, dalle argomentazioni svolte emerge un dato imprescindibile, ovvero l'agricoltura moderna nelle sue peculiarità implica un ripensamento dell'attività agricola tout court, che sfocia in nuovi servizi e in nuove funzioni collegate alla produzione; si tratta di quella che viene definita *diversificazione multifunzionale* dell'impresa agricola.

Di certo, l'ampliarsi delle nuove funzioni collegate all'attività agricola rappresenta un elemento di stimolo per l'erogazione di credito da parte delle banche italiane. Infatti, se da un lato, è dato registrare un disinteressamento da parte delle grandi multinazionali del credito che volgono lo sguardo verso mercati internazionali e verso investimenti incentrati nell'intermediazione finanziaria, le banche di piccole dimensioni, essenzialmente concentrate sul territorio, hanno rafforzato la loro attenzione al credito verso le piccole e medie imprese, tra le quali assumono un ruolo predominante le imprese agricole, ciò

anche a seguito del disinteressamento delle grandi concentrazioni bancarie, che hanno lasciato, come anticipato, margini di intervento più ampi. Ma l'attenzione verso il mondo agricolo, da parte degli istituti di credito di piccole dimensioni, è sicuramente ascrivibile anche alla "specializzazione" in tale materia che caratterizza gli operatori di questi istituti, in tal senso, si riscontra un nuovo processo, proveniente dal basso, di specializzazione degli istituti che erogano credito agrario.

A questo punto, però, non deve essere tralasciato il problema, o meglio uno dei problemi, che le nuove politiche multifunzionali hanno generato, difatti l'internazionalizzazione dei mercati ha portato molta parte dell'economia agricola a rivolgersi verso produzioni diverse da quelle destinate all'alimentazione, così è per i prodotti per ottenimento di carburanti destinati all'energia rinnovabile.

Tali conseguenze positive sul piano energetico, però, possono incidere negativamente sul piano alimentare, riducendo le scorte ed accrescendo il fabbisogno, provocando così seri pregiudizi soprattutto nei confronti dei paesi in via di sviluppo.

Così ad esempio è stato per le massicce coltivazioni di acri di mais che, destinate alla produzione di etanolo, hanno comportato una riduzione significativa degli stock di grano destinati ai consumi alimentari¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Roberto Ruozi, *L'agricoltura: sconosciuta e rivoluzionaria in La finanza a servizio del comparto agro-alimentare opportunità di finanziamento e posizionamento strategico nelle filiere agro-alimentari* a cura di Stefano Dell'Atti, Napoli 2008, pag. 23.

Sul punto, da alcuni studi è emerso che il grano necessario a riempire il serbatoio di una macchina con etanolo potrebbe sfamare una persona per un anno intero. L'UE e gli Stati Uniti hanno promosso enormemente l'espansione dei biocarburanti, responsabili secondo alcuni esperti per il 30% del recente aumento dei prezzi sul mercato globale, stando all'andamento attuale, 290 milioni di persone sono affamate o a rischio di fame cronica a causa del boom dei biocarburanti. Molti analisti credono che questo boom abbia aiutato a stimolare la speculazione incontrollata sulle materie prime, spingendo i prezzi ancora più in alto. Uno studio del Food Policy Research Institute stima che una moratoria sui biocarburanti porterebbe immediati e significative riduzioni sul prezzo del cibo <http://www.ifpri.org>.

Considerazioni conclusive.

Le analisi svolte sin'ora, fanno emergere come debbano essere ascritte all'attività agraria una pluralità di funzioni che trascendono dal mero concetto classico di agrarietà e risultano per larga parte avere una valenza oltre che prettamente economica, anche esistenziale e di realizzazione degli interessi fondamentali della persona umana (sul punto in particolare par. 7).

La svolta compiuta dal nostro ordinamento, a seguito della riformulazione del nuovo art. 2135 c.c., da un lato ha consacrato il concetto di multifunzionalità e di diversificazione dell'attività agricola, mentre dall'altro nella pratica ha accentuato il pericolo che, attraverso un ampliamento del concetto di agrarietà, possano beneficiare del regime di incentivo e tutela che assiste l'impresa agricola anche coloro che esercitano attività formalmente agricole e propriamente o sostanzialmente commerciali.

Di certo, il legislatore del 2001, con la riforma dell'art. 2135 c.c. ha inteso operare un superamento del mero imprenditore agricolo, consegnando una definizione di imprenditore agroindustriale. Così operando una tendenziale erosione dello statuto speciale che governa la disciplina dell'imprenditore agricolo. Difatti, le caratteristiche proprie dello statuto civilistico dell'imprenditore agricolo si rinvenivano in tre elementi essenziali: l'esenzione dagli obblighi di pubblicità (ex art. 2136 c.c.), esenzione dalla tenuta dei libri contabili ed esenzione dalle procedure concorsuali. Ebbene i primi due elementi risultano oggi quasi completamente svaniti. Difatti, per ciò che attiene all'esenzione dagli obblighi di pubblicità, prima all'atto di istituzione del registro delle imprese presso la camera di commercio (l. n. 580 del 1993, art.8 comma 5) è stato previsto un registro speciale per gli imprenditori agricoli, con funzioni, più che altro, anagrafiche e di pubblicità notizia, poi con il d.lgt n. 228 è stata sancita per l'iscrizione de quo l'efficacia di cui all'art. 2193 del c.c.. Così mutando il tradizionale regime pubblicitario dell'imprenditore agricolo ed avvicinandolo sensibilmente a quello applicabile all'imprenditore commerciale. Per ciò che attiene all'esenzione dalla tenuta dei libri contabili, sancito all'art. 2214 c.c. per l'imprenditore commerciale, la stessa risulta sconfessata dalla

pratica ed in particolar modo dalle varie disposizioni in materia di requisiti per l'ammissione ai finanziamenti fondati su prove di redditività da fornire mediante esibizione della contabilità.

L'erosione cui si è fatto cenno, invero, non ha prodotto effetti per ciò che concerne l'esenzione dalle procedure concorsuali che caratterizza l'attività dell'imprenditore agricolo. Certo in proposito, proprio la stretta interconnessione tra agricoltura ed industria, conseguente all'evoluzione delle pratiche agricole, lascia seri dubbi sulla futura resistenza di tale ultima forma di tutela.

Preso atto di questo avvicinamento tra l'impresa agricola e quella commerciale si discorre continuamente in dottrina se sia ancora corretto parlare di specificità dello statuto dell'imprenditore agricolo ovvero sia meglio riconoscere la perdita di valenza di una distinzione stessa tra le due figure.

La problematica risulta molto avvertita in dottrina. Si evidenzia come il legislatore del 2001, pur intendendo promuovere la modernizzazione del settore agricolo e la razionalizzazione della disciplina di riferimento, passando anche attraverso la (ri)definizione della nozione degli imprenditori operanti nel settore secondo le indicazioni della legislazione comunitaria, poi però ha notevolmente mancato l'obiettivo della riforma. Ed infatti la formulazione del citato articolo amplia, ingiustificatamente, i soggetti che possono beneficiare del particolare statuto riservato all'imprenditore agricolo.

Lo statuto dell'imprenditore agricolo sarà applicabile non solo alle imprese definite agricole in funzione del fatto che svolgono o possono svolgere la propria attività su un fondo rustico, ma anche a quelle dirette alla produzione di beni destinati al mercato agroalimentare provenienti da attività di sfruttamento di ecosistemi fluviali, lacustri, salmastri o marini, e ciò per effetto da una parte della equiparazione di tali attività a quelle agricole a tutti gli effetti e dall'altra in virtù della attrazione delle stesse nell'ambito definitorio di quelle agricole *ex se*.

La scelta fatta dal legislatore, in tal senso, risulterebbe condivisibile se fosse interpretata alla luce della volontà di modernizzare il settore dell'agroalimentare pur mantenendo distinto l'imprenditore agricolo (e cioè quello qualificato in relazione alla rilevanza della utilizzazione anche solo potenziale del fondo nello

svolgimento dell'attività) dagli altri imprenditori operanti nel settore, ai fini dell'applicazione dello statuto speciale riservatogli dalla disciplina codicistica.

Risulta di assoluta complessità, ad avviso di chi scrive, operare un bilanciamento di interessi volto ora ad equiparare, in termini di disciplina, l'impresa agricola all'impresa commerciale, ora a considerare prevalente la funzione sociale e solidaristica propria dell'attività agricola rispetto a quella commerciale, così da continuare a giustificare l'esclusione della prima dalle procedure fallimentari.

Non può non prendersi atto, difatti, della particolare valenza che riveste l'attività agraria quale parte integrante del più grande settore dedito alla produzione di alimenti destinati all'uomo e agli animali. Sotto questo profilo, non è possibile rinunciare ad una regolamentazione specifica che disciplini l'attività agraria *stricto sensu*.

La progressiva affermazione del diritto comunitario, l'assimilazione del settore peschereccio e dell'acquacoltura, a quello agrario, la necessità di consentire al settore primario di svilupparsi, al di là dell'ottenimento di alcuni alimenti da consumare tal quali, oltre la mera produzione di materie prime, al fine di consentirgli di integrarsi almeno in parte in una filiera talvolta assai articolata, inducono a considerare l'opportunità di considerare che il diritto agrario è da qualificarsi, oramai - in un suo aspetto specifico collegato alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agrari - anche diritto alimentare, come il legislatore nazionale sembra avere riconosciuto negli ultimissimi anni. Piuttosto risulta quanto mai prioritario che il legislatore intervenga nel distinguere fra qualificazione dell'attività agricola ed individuazione dei soggetti meritevoli di accedere a regimi di sostegno particolari. Se questo fosse possibile, poco importerebbe, nella sostanza, una distinzione fra imprenditore agricolo chiamato allo svolgimento delle più disparate attività e imprenditore commerciale, ai fini dell'applicazione delle norme civilistiche, mentre la distinzione risulterebbe di primaria importanza allorché si discorra della possibilità di erogare sostegni ai soggetti che svolgono la vera attività primaria.

Certo il dato indiscutibile che emerge dall'evoluzione normativa che ha interessato il settore è rappresentato dalla spinta verso quella che è stata più volte definita multifunzionalità agraria. Attraverso quest'ultimo concetto, oltre alle

problematicità cui si è fatto cenno, si aprono nuovi e stimolanti scenari per l'agricoltura. Ma come già evidenziato, affinché l'azienda agricola multifunzionale possa operare concretamente in regime concorrenziale sul mercato risulta fattore determinante la presenza di un ambiente sociale ed economico in grado di recepire il concetto di multifunzionalità, per come quest'ultimo sta emergendo. Per realizzare questi obiettivi occorre che vengano messe in atto delle strategie non di breve periodo. Un fattore propulsivo per un effettivo sviluppo futuro dell'attività agricola è rappresentato da quella spinta aggregativa che potrebbe e dovrebbe stimolare le imprese alla luce della descritta nuova realtà economica. Un primo motivo per cui le imprese potrebbero trovare motivo di stimolo a politiche di aggregazione è rappresentato dalla possibilità di accorciare la filiera. Altri vantaggi conseguenti sarebbero la possibilità di una gestione aggregata di terreni e allevamenti e la trasformazione delle produzioni, così come la gestione dei servizi, ambientali o di altra natura, la valorizzazione delle produzioni, la gestione aggregata della manodopera e l'acquisto e la gestione comune di mezzi meccanici. Inoltre, dall'aggregazione delle imprese deriva una maggiore dimensione aziendale che consente una riduzione dei costi di produzione e un recupero di redditività, dovuto in massima parte ad una efficiente utilizzazione delle risorse disponibili. Ancora, è possibile verificare come l'azienda aggregata abbia una maggiore propensione agli investimenti, favorita dalla suddivisione dei rischi fra le imprese. Infine, non da ultimo, nelle imprese aggregate aumenta concretamente la possibilità che gli imprenditori possano dedicarsi alla propria formazione professionale con conseguente miglioramento della qualità del lavoro, leva che in un simile contesto potrebbe incentivare l'ingresso dei giovani in agricoltura, attratti da nuove professionalità e da un ventaglio di attività diversificate verso cui poter convergere.

Bibliografia:

Abrami A., *Nuovi contenuti e nuovi livelli di competenza fra Stato e Regioni in materia forestale*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, n. 9-10, p.650;

Acerbo G., *Storia ed ordinamento del credito agrario*, Piacenza, 1929, in C. Zappulli, *Credito agrario*, in NN. *Dir. It.*, IV, Torino, 1959, nota n. 1, p.1083.

Adornato F., *L'impresa forestale*, Giuffrè, Milano, 1996.

Adornato F., *L'ordinamento giuridico forestale*, in *Trattato breve di diritto agrario Italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, Padova, 2003, p.1145,ss.

Agnoli M., *Si estende la categoria degli imprenditori agricoli*. In *Terra e Vita*, n. 45, 2001, 169-170.

Albisinni F. *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola*, Viterbo, 2005, p. 103

Alessi R., *L'impresa agricola in agricoltura e diritto*, scritti in onore di E. Romagnoli, Milano, 2000, 774.

Alessi R., *L'impresa agricola nel diritto comunitario. La nozione e i principi generali del sistema*, in *Notiziario Giuridico Telematico*.

Angeli F., *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, (a cura di) E.Basile e D. Romano, Milano, 2002, pag. 85.

Angeli F., *Sviluppo rurale:società, territorio, impresa*, Milano, 2002, pag. 14

Antonio Ibanez Macias, *La reforma agraria andaluza desde la constitucion espanola*, Valencia 1996, 101.

ARP/307/2005., in *Diario Ufficiale della Generalitat de Catalunya* n. 4424 – 12.7.2005, p. 21168

Auletta-Salanitro, *Diritto commerciale*, Milano, 2000, p.17;

Babuscio T., *Agricoltura non alimentare: le nuove opportunità per gli imprenditori agricoli*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2006, 149 ss.;

- Bachelet V., *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, p. 206;
- Bacigalupi, *Le garanzie giuridiche del credito agrario di miglioramento*, in Banca, Borsa e Titoli di credito, 1952, p. 242 ss.
- Ballari G., *I giovani e l'agricoltura europea: nuove opportunità di sviluppo*, in *Agriregionieuropa*, n. 2, 2005, p. 21-23.
- Banks J. - Long A. – Van Der Ploeg J.D., 2002. *Living Countryside: Rural Development Processes in Europe: The State of the Art*. Elsevier, EBI.
- Basile E. -D. Romano, *Lo sviluppo rurale in Italia: metodologie di analisi, politiche economiche, problemi aperti*, in F. Angeli, *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, Milano, 2002, pag. 15.
- Bassanelli E., *Impresa agricola, Commentario cod. civ.*, a cura di A. Sialoja e G. Branca, Bologna-Roma 1943, sub art. 2135, n.1 citato in *La giur. sul cod. civ.* di C. Ruperto, Milano 2005, Libro V, p.1259
- Beatriz E. Velazquez, *Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna* in *La Questione Agraria*, n.3, 2001, p. 237 .
- Belli F., *Il credito agrario e peschereccio nel testo unico della legge bancaria e creditizia*, relazione al Convegno “Finanziamento e credito all'agricoltura” promosso dall'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, Firenze 1-2 giugno 1995.
- Bellia F., *Appunti sul credito agrario e sul finanziamento in agricoltura alla luce dei nuovi orientamenti legislativi*, p. 27.
- Benozzo M., *Commento al decreto legislativo n.227 del 18 maggio 2001*, in *Nuovo dir. agr.*, n..2, 2001, p. 450.
- Bione M., *La nozione di imprenditore agricolo dal codice civile ad oggi*, in *La riforma dell'impresa agricola*, Atti del Convegno di Foggia, 25-26 gennaio 2002, Milano, 2003, p. 7.
- Bolla G., *Le garanzie giuridiche del credito agrario. Osservazioni e proposte*, ivi, 1950, I, p. 1;
- Bolla Germani, *L'azienda agraria come oggetto di garanzia nel credito agrario*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1939, I, p. 21;

Bollino G., *I consorzi fidi in agricoltura*, in Nuovo dir. Agr., 1986, p.2

Bonfante G. - Cottino G., *L'imprenditore*, in Tratt. Di dir. Comm., Padova, 2001, p. 473.

Bruno F., *Le convenzioni tra p.a. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente*, in Dir. giur. agr. amb., 2001, p.594.

Buonocore V., *L'imprenditore in generale*, in Manuale di diritto commerciale, 2^a ediz., a cura di Buonocore V., Torino, 1999, p. 64;

Camardi V. C., *Finanziamento all'agricoltura e sviluppo economico*, in "Pol. Dir.", p. 113 ss;

Campobasso G.F., *Diritto commerciale*, 1, Diritto dell'impresa, 3^a ediz., Torino, 1997, p. 52;

Cappelletto R. - Simonetto G., *Progetto Banca*, passim, Torino, 1996.

Carrà A., *Considerazioni in tema di organizzazione creditizia*, RTDP, 1981, 825 ss.;

Carrozza A., *La nocion de lo agrario (Agrariet ); Fundamento y exstension*, Relazione alle Jornadas italo-españoles de derecho agrario, Salamanca-Valladolid, novembre 1972, Atti, Valladolid 1975, 305-330,

Carrozza A., *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, I, Milano, 1975, p. 74 e p. 80; Carrozza A., *Lezioni di diritto agrario*, I, Elementi di teoria generale, Milano, 1988, p. 17;

Casucci F., *Lezioni di diritto agrario comunitario*, Napoli 1999, pag. 13.

Caterini E., *Credito al consumo, tutela e incoraggiamento del risparmio e sovraindebitamento* in, *Studi in onore del Prof. G. Giacobbe*, opera in corso di pubblicazione, p. 2.

Caterini E., *Dall'impresa agricola all'impresa agronomica per una rilettura dell'art. 2135 c.c.*, in Rass. di Dir. Civ., 1998, Vol. IX, T. 2, pp. 747 e ss.

Caterini E., *Sul contratto di credito agrario*, op. cit., p. 59.

Caterini E., *Sul contratto di credito agrario*, quaderni del Dip. Di Organizzazione Aziendale e Amministrazione pubblica, Soveria Mannelli, 1989, pag. 57.

Coda Nunziante, *Riforma e prospettive di ristrutturazione del sistema del credito agrario*, in Riv. Pol. Agr., 1991,1, p.73.

Condizionalità un nuovo rapporto tra agricoltura, ambiente e società, Manuale operativo, su www.ministerodellepoliticheagricole.it, p. 7 e ss

Coppola G. - Corsini D., *Teoria dell'intermediazione finanziaria*, Banca Toscana, Firenze, 1993.

Costato L., 1998, *Fondamenti di diritto agrario*, Padova, p. 236.

Costato L., *Il criterio agrobiologico*, in AA.VV., in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, 3 edizione, Padova 2003, 4;

Cottino G., *Diritto commerciale*, I, 1, Padova, 2000, p. 97 ss.

Cristiani E., *La multifunzionalità della selvicoltura nel Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227 di "Orientamento e modernizzazione del settore forestale"*.

Crosetti A., *Interventi di manutenzione e di difesa del suolo: regime vincolistico, regime autorizzativi e semplificazione amministrativa*, in Riv. giur. amb., 2003, p. 929,ss.

D'Apolito E., *Rischio ambientale e strumenti finanziari di copertura*, in *La finanza a servizio del comparto agro-alimentare*, Napoli 2008, 142.

De Pin A., *Vicende e prospettive del credito agrario e dei suoi strumenti di garanzia*, in Riv. Di Econ. Agraria, Roma, n. 3, 2000, p. 460;

Degon M., *Le crédit agricole. Source, formes, caractères, fonctionnement en France et dans les principaux pays*, Paris, 1939, p. 69.

Desideri C., *Costituzione economica e agricoltura*, in *La costituzione economica*, a cura di D'Antonio M., Milano, 1985, p.161,

Devincenzi G., *Del credito per i miglioramenti stabili agrari*, Napoli, 1886, p. 19.

Devincenzi G., *Della vera cagione delle attuali sofferenze della nazione. Studio sul credito agrario del Senatore Devincenzi*, Roma, 1890, pp. 87-90

Dione Cassio, LII, 29 in C. Zappulli, *Credito agrario*, op. ult. cit. nota n. 1, p.1083

Draetta U., *Commento all'art. 85*, in Quadri-Monaco-Trabucchi (a cura di), *Commentario al Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea*, II, Milano, 1965, (artt. 85-136), 605.

Estrada E. M., in *La agricultura no es sólo un sector destinado a la producción de bienes materiales para la alimentación*, ottobre 2008, articolo dell'Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA).

Estrada E. M., *La fine in Spagna del Ministero dell'agricoltura e la sua sostituzione con il Ministerio de medio ambiente y medio rural y marino*, in *Agriregioneuropea*, 4 settembre 2008, su <http://agrireregionieuropa.univpm.i>.

Ferrara F. jr e Corsi F., *Gli imprenditori e le società*, 10^a ediz., Milano, 1996. p. 64, nota (5);

Ferrara-Corsi, *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1999, XI ed., p. 62;

Ferri G.B. *Proprietà produttiva ed impresa agricola*. Saggi, Torino, 1996, pp. 47 ss.,

Finco A., Di Pronio G., Pollonara M., *Multifunzionalità e sviluppo rurale delle zone montane*, in *Rivista di Economia Agraria*, n. 2, 2005, p. 449-468.;

Firpo E. –Garneri F., *Commento alla legislazione italiana sul credito agrario preceduto da cenni storici e teorici*, in *Ministero Agricoltura Industria e Commercio*, “Annali del credito e della previdenza”, vol. 48, Roma 1902, p.8.

Forti A., *Commento alla nuova “legge di orientamento forestale DLGT 227/2001*, in *Nuovo dir. agr.*, n.2, 2001, p.429;

Fortunato S., *La nuova nozione di impresa agricola*, in *Studi in onore di Pietro Schlesinger*, 2004, 2501.

Francario L., *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. Giur. Agr.*, 1993, 517.

Franco S., De Santis V., *Tipologie d'impresa, multifunzionalità e strumenti di contabilità aziendale*, in *Rivista di Economia Agraria*, n. 2, 2005, p 429-448.

Gabrielli E., *Il contratto di sconto*, in *Banca e Borsa*, 1984, I, p. 94.

Gabriotti M., *Agricoltura eco-compatibile: la normativa agro-ambientale comunitaria e nazionale in Il diritto e l'agricoltura*, 1996, 163.

Gaja G., *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-Bari, 2003, pag. 3 ss.

Galgano F., *Diritto commerciale, L'imprenditore* (Edizione 2000/2001), Bologna, p. 50 ss.

Galgano F., *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Bologna, 2003, p. 48

Galloni G., *L'incontro tra agricoltura e ambiente: fondamenti costituzionali*, Pirola, 1995, p. 17.

Galloni G., *Nuove linee evolutive di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura. Presentazione*, in *Dir. E giur. Agr. E amb.* 2001, 493;

Garrani G., *Il credito agrario in Italia*, Brescia 1943, p.82.

Germanò A., *“Manuale di diritto agrario”*, ed. Giappichelli, Torino 2003, pp. 145 e ss.

Germanò A., *Commento al d.lgts n.227 del 2001*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2001, n.3-4, p.714.

Germanò A., *Manuale di diritto agrario*, 5 ed. Torino 2003, 90.

Germanò A., *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V° della Costituzione*, a cura di Germanò A., che contiene gli “Atti” dell'Incontro di studio organizzato dall'IDAIC, a Firenze ,il 13 aprile 2002, Milano, 2003.

Giannini M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, p. 205;

Giannini M.S., *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, p. 116;

Giannini M.S., *Note introduttive al disegno di legge governativo di riforma del credito agrario*, in nuovo Dir. Agr., 1990, p. 423 ss.;

Giannini R., *Note introduttive al disegno di legge governativo di riforma del credito agrario*, in Riv. Dir. Agr., 1991, pp. 423 ss.

Giuffrida M., *Commento agli artt.14 e 15 del decreto legislativo 18 maggio 2001*, n.228, in Riv. dir. agr.. fasc. 2-3, 2001, p.517;

Givord D., Difendere il modello rurale ed agricolo europeo all'interno dell'OMC, apparso in rete, al sito <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-it/biblio/model/art02.htm>.

González Miguel Vidal, Goig Llopis Ramòn, *Multifuncionalidad e identidad. Estudiantes de la Comunidad Valenciana ante la agricultura, el trabajo forestal y el turismo rural*, Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 201, 2004, pp. 57-77.

Graglia P. S., *L'Unione europea*, Bologna 2002, p. 80 ss.

Henke R. (a cura di), *Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale. Teorie, politiche, strumenti*, INEA, 2004, Roma.

Henke R., Cristina Salvioni, *La multifunzionalità in agricoltura dal post-produttivismo all'azienda rurale* in *Agricoltura multifunzionale*, INEA, 2009, 23

Hoffmann A. *La nuova politica di sviluppo rurale*, Franco Angeli, Milano, 2006.

[Http://www.ifpri.org](http://www.ifpri.org).

Iacoponi L., *La sfida della moderna ruralità: sviluppo rurale, ambiente e territorio*, 1998, in Ragazzi D. (a cura di), *L'agricoltura italiana tra prospettiva mediterranea e continentale*, atti del XXXIII convegno di studi della Sidea, Sidea, Napoli, pp. 51-101.

Iacoponi L., *La sfida della moderna ruralità: sviluppo rurale, ambiente e territorio*, 1998, op. cit., 54.

ID, *Manuale di Diritto Forestale e dell'ambiente territoriale*, Milano, 2005.

Irti N., *Profili della programmazione agricola*, in Riv. Dir. Agr. 1972, 394.

Jannarelli A., *Credito agrario e peschereccio*, in IV Dig., sez. civ., Agg., Torino 2000, 265.

Jannarelli A., *Credito agrario*, in Digesto Disc. Priv., Sez. Civ., V, Torino, 1989, p. 12 .

Jannarelli A., *La riforma del credito agrario e peschereccio*, in AA.VV., *Profili di riforma del credito agrario*, Napoli, 1986.

Josling, T.: *Competing Paradigms in the OECD and their Impact on the WTO Agricultural Talks*, atti della Conferenza in onore di Luther Tweeten on Challenging the Agricultural Economics Paradigm, Ohio State Columbus University, Ohio, Settembre, 2000, 10-11.

Kallas Z. - Gómez José A. - Limón, *Valoración de la multifuncionalidad agraria: una aplicación conjunta de la valoración contingente y el proceso analítico jerárquico* (investigación ha sido cofinanciada por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología por medio del proyecto MULTIAGRO (AGL2003-07446-C03-01) y la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León a través del proyecto VA006A05).

Kellere A., *Le condizioni dei contadini del Veneto e le operazioni delle Casse di anticipazione*, in *Rivista periodica dei lavori della Regia Accademia di scienze, lettere ed arti*, XXXII, p. 1883.

Lazzara C., *Impresa agricola, Disposizioni generali*, in Commentario del codice civile, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Libro quinto, Del Lavoro (artt. 2135-2140) Bologna-Roma, 13.

Lentini N., *Considerazioni sul credito agrario nelle province meridionali*, Castrovillari, 1916, pp.16-18.

Llombart P. A., *La responsabilidad medioambiental en la legislación civil y administrativa*, in *Nuevas perspectivas de la normativa agraria en Espana*, a cura di Hernández A. S., Logrono, Rioja 2008, 12.

Manzotti G., *Alcuni aspetti della problematica*, in AA.VV., *Gli istituti di credito speciale: aspetti evolutivi ecc.*, Milano, 1984, 137 ss.

Martínez E. Reig, *La multifuncionalidad del mundo rural*, ICE, novembre-dicembre 2002, p. 39.

Martino F. *Sviluppo rurale in Italia nel periodo 2007-2013*. In *Agriregionieuropa*, n. 4, 2006, 1-6

Massart A., *Contributo alla determinazione del concetto giuridico di "agricoltura"*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1974, I, p. 340.

Miele M., *Agricoltura multifunzionale e certificazione agro-alimentare*, in rete al sito, www.agr.unipi.it/.../matMiele/20042005/agrmult/presentazione%20agricoltura%20multifunzionale2004.ppt

Mieli S., *Fabbisogno di capitale e credito agrario*, in *Convegno nazionale: L'iniziativa delle regioni per la riforma del credito agrario*, Verona, 14-15 ottobre 1983.

Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, 265-266.

Muniz Ignacio Arance, Saralegui Carlos Tiò "La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria atti del seminario "«*La Reforma de la PAC de la Agenda 2000 y la agricultura española*», organizzata per il *Foro Agrario*, giugno 2000, 3 ss.

Nascimbene A., *Finanziamento e credito all'agricoltura in sviluppo*, in *Riv. Di politica agraria*, marzo giugno, 1975;

Ocse, *Multifunctionality: a framework for policy analysis*, novembre 1998;

Ocse, *Multifunctionality: towards an analitica framework*, 2001.

Pagani L., *Commento alla legislazione italiana sul credito agrario*, Venezia, 1935, pag. 9

Pampanini R., *Ruolo dell'agricoltura nelle economie mature*, relazione presentata al XLIII Convegno SIDEA su: *Agricoltura e mercati in transizione*, 7-9 settembre, Assisi, 2006.

Pasca R. Di Magliano, *L'agricoltura e la valorizzazione dell'ambiente: nuovi indirizzi di politica agro-ambientale*, in *Agricoltura e diritto (Scritti in onore di Emilio Romagnoli)*, vol. I, p. 276,ss.

Pavone La Rosa, *La cambiale*, nel Trattato di dir. Civ. e comm., dir. Da Cicu e Messineo, cont. Da Mengoni, vol. XXXIX, t.1, Milano, 1982, p. 475;

Pecci F., *Le trasformazioni recenti dell'agricoltura italiana*, in *Agriregionieuropa*, n. 2, 2005, 28-30.

Perlingieri P., *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 1997, art. 47, p. 325.

Perlingieri P., *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2005, 152.

Perlingieri P., *Riflessioni sulla riforma del credito agrario*, p.17 ss.;

Pinotti C., *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, p. 151.

Ploeg J. D. Van Der, *Diversità delle forme di impresa e sviluppo rurale*, relazione presentata al XLII Convegno di Studi SIDEA su: Biodiversità e tipicità: paradigmi e strategie competitive, 22-24 settembre, Pisa, 2005.

Pontiroli L., *Verso una riforma del credito agrario ?*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1984, spec. p. 429;

Pontolillo V., *Il sistema di credito speciale in Italia*, Bologna, 1980, 136 ss.

Raffaelli R., Gios G., Notaro S., Molfetta P., *Riforma della PAC e multifunzionalità del sistema zootecnico alpino*, in *Rivista di Economia Agraria*, n. 2, 2005, p. 311-362.

Ragionieri M. P., *L'impresa agricola multifunzionale: l'evoluzione della PAC verso un nuovo modello agricolo(..)*, in *Trattato breve di diritto agrario Italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, p.201, ss.

Ragusa V. E., *Credito agrario e disciplina delle garanzie*, in *Riv. di diritto agrario* 2005, fasc.II, p. I, pag. 226;

Ragusa V. E., *Credito agrario e disciplina delle garanzie*, in *Riv. di diritto agrario* 2005, fasc.II, p. 252;

Ricci R., *I consorzi fidi, Aspetti strutturali e funzionali*, Pisa, 1973, p.7;

Roberto Ruozi, *L'agricoltura: sconosciuta e rivoluzionaria in La finanza a servizio del comparto agro-alimentare opportunità di finanziamento e posizionamento strategico nelle filiere agro-alimentari* a cura di Stefano Dell'Atti, Napoli 2008, pag. 23.

Rodotà S., *Rapp. Economici, in Comm. Della Cost. a cura di Branca, II, artt. 41-44.*, Bologna, Roma, 1982, 219.

Romàn J. Duque Corredor, *Aportes Historicos y perspectivas del Derecho Agrario en América*, in *Nuevas perspectivas*, op. cit., Napoli 2008, 97.

Romano D., *Agricoltura e ambiente: vincoli, opportunità e strumenti per la politica agraria del 2000*, Relazione al XXXV Convegno di Studi della Società Italiana di Economia Agraria, Palermo, 10-12 settembre 1998.

Romano D., *I sistemi locali di sviluppo rurale*, in *Cnel, Secondo rapporto sull'Agricoltura. L'agricoltura tra locale e globale. Distretti e filiere*, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma, 2000, 221-93.

Rossi A., *Credito popolare e risparmio popolare*, Schio, 1884, p.19;

Ruesga S. M., Duràn Gemma, *El marco jurídico ambiental para la empresa. La responsabilidad por danos ambientales en la Union Europea*, in *Empresa y medio ambiente*, 2000, 98.

Ruozi R., *L'agricoltura: sconosciuta e rivoluzionaria in La finanza a servizio del comparto agro-alimentare opportunità di finanziamento e posizionamento strategico nelle filiere agro-alimentari*, a cura di Stefano Dell'Atti, Napoli 2008, pag. 18.

Ruozi R., Masini M., Raggetti G., *Tendenze evolutive del mercato del credito agrario in Italia*, collana Newfin, Univ. Bocconi, Milano, 2000, pp. 107.pp. 107.

Ruozi R., *Sviluppo dell'agricoltura e capitale. Aspetti attuali nei paesi capitalizzati*, in *Rassegna Economica*, n. 3, 1979.

Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development.

Russo L., *Commento all'art. 44*, in *Credito agrario e peschereccio*, Commentario a cura di Costato L., in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1995, p. 331

Salghetti A., *Evoluzione e prospettive delle aziende agricole parmensi tra secondo e terzo millennio*, Istituto di Economia Rurale e Zootecnia, Università degli Studi di Parma, 2000.

Sanchez Angel Hernandez, “*Configuración Jurídica de la actividad agraria en España*” in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Milano 2003, p. 216,

Serrano A. Luna, *Panorama normativo del derecho agrario catalán*, (El régimen jurídico de la actividad agraria en Cataluña), Jornada Autonomia de Catalana, 2002, 5

Severini S., *La condizionalità ambientale nella politica agricola dell'UE, La questione. agraria*, n. 1, 2003, p. 109-134.

Sgarbanti G., *Commento agli artt.14-15 al dlgs n.228 del 2001*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2001, n.3-4, p.834.

Sotte F. , *Quante sono le imprese agricole in Italia?*, in *Agriregionieuropa*, n. 2, 2005, in <http://www.agriregionieuropa.it/>;

Spagnuolo V. Vigorita, *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, *Rassegna economica banco di Napoli*, 1962, p. 357.

Stiglitz J., *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano, 2004.

Tamponi M., *Una proprietà speciale (lo statuto dei beni forestali)*, Padova, 1983;

Timpanaro G., *Politiche di sviluppo rurale e imprenditoria giovanile in agricoltura*, in F. Angeli, *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, Milano, 2002, op. cit. p. 585.

Tondo F., *Credito agrario e peschereccio*, EBB, III, Roma, 1967

Traditi S., *Punta verso l'agroalimentare il futuro della politica agraria*, in *Impresa-Ambiente*, 3/95, p. 6.

Tucci G., *commento all'art. 46*, in *Commentario al Testo Unico, dir. Da Capriglione*, cit. p. 238;

- Vaqué Luis Gonzàlez, *La Responsabilidad ambiental en la UNION Europea: LA directiva 2004/35/CE*, in <http://www.reei.org>.
- Ventura A., *La federconsorzi dall'età liberale al Fascismo: ascesa e capitolazione della borghesia agraria, 1892-1932*, in *Quaderni Storici*, n. 36, 1977, pp. 683-737.
- Ventura S. , *Le fonti comunitarie del diritto agrario*, pp. 21-22.
- Verrucoli P., *La nozione di impresa nell'ordinamento comunitario e nel diritto italiano: evoluzioni e prospettive*, in *La nozione di impresa nell'ordinamento comunitario*, a cura di Verrucoli P., Milano 1977, p. 395 ss.
- Verrucoli P., *La nozione d'impresa nell'ordinamento comunitario e nel diritto italiano: evoluzione e prospettive*, Verrucoli P. (a cura di), *La nozione d'impresa nell'ordinamento comunitario*, Milano, 1977, 398 ss;
- Vicentini G., voce *Credito e Risparmio*, in *Enc. Giur. X*, Roma, 1988, p. 3
- Vilalta Aura Esther Nicuesa, *Aproximaciòn al marco normativo de la responsabilidad medioambiental*, in *Nuevasperspectivas de la normativa agraria en Espana*, a cura di A. S. Hernàndez, Rioja, 2008, 169.
- Vittoria D., *I problemi giuridici dei consorzi fidi*, Napoli, 1981, p. 12;
- Wallener S., *Agricoltore, nuovo guardiano del territorio*, in *Impresa/Ambiente*, 3/95, p. 17;
- Winkler, *Récents développements de la doctrine du droit agrarie dans la République Fédéral d'Allemagne*, in *Metodi e contenuti del diritto agrario moderno*, Milano, 1986, p. 357 V.
- Www.ec.europa.eu "Rural Development in the European Union, Report 2007, DG for Agriculture and Rural Development".
- Zappulli C., voce *Credito Agrario*, in *NN. Dir. It.*, IV, Torino, 1959, pag. 1086
- Zeledon Zeledon Ricardo, *Derecho Agrarios y Derechos Humanos*, 2002, pag. 58

- CORTE COSTITUZIONALE N. 155/1972 E 107/1974
- CASS. 5 DICEMBRE 2002, N. 17251, IN DIR. GIUR. AGR. AMB., 2003, P. 214.
- ART. 5, LEGGE N. 1760 DEL 1928.
- ART. 9, LEGGE N. 1760 DEL 1928.
- ART. 19, 3° COMMA , REGOLAMENTO APPROVATO CON D.M. 23 GENNAIO 1928.
- ART. 14 DELLA LEGGE .2 GIUGNO DEL 1961, N. 454 “PRIMO PIANO VERDE”.
- DOCUMENTO DELLA COMMISSIONE CE, COM (91) 100 DEF. DEL 1 FEBBRAIO 1991. WALLENER S., AGRICOLTORE, NUOVO GUARDIANO DEL TERRITORIO, IN IMPRESA/AMBIENTE, 3/95, P. 17 ;
- CASS. 24 LUGLIO 1996, N. 6662, IN GIUR. IT., 1997, I, 1, 298
- CASS. 10 MAGGIO 1974, N. 1366 IN RIV. DIR. AGR., 1977,II, 234.
- TAR TOSCANA, SEZ. I, 20 NOVEMBRE 1998, N. 604, IN FORO AMM., 1999, 2238.
- ART. 10, COMMA 1 DELLA L. 11 FEBBRAIO 1971 N.1
- CASS. N. 8849 N. 2005 IN CODICE CIVILE COMMENTATO,
- CORTE COSTITUZIONALE N. 50 DEL 1958, IN «GIUR. COST.», 1958, PP. 586 - CORTE COSTITUZIONALE 1958, N. 58, IN «GIUR. COST.», 1958, P. 875.
- CORTE COSTITUZIONALE N. 1141 E 1147 DEL 1988
- CORTE COSTITUZIONALE N. 183 DEL 1989, IN «LE REGIONI», 1990, P. 732,
- CORTE COSTITUZIONALE, 1994 N. 224, IN DIRITTO DELLA BANCA E DEL MERCATO FINANZIARIO, 1995, PP. 397 SS. CON NOTA DI F. MAZZINI, LE NORME DEL TU DELLE LEGGI IN MATERIA BANCARIA E CREDITIZIA SUI POTERI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE AL VAGLIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE.
- BOLLETTINO ECONOMICO N. 38, MARZO 2002, INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE.
- SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE 208 E 221 DEL 1975, IN «LE REGIONI», 1975, PP. 1203 E 1217 CON NOTA DI F. BASSANINI, IN TEMA DI DETERMINAZIONE DEI TASSI DI INTERESSE DEI CREDITI AGEVOLATI.
- CORTE COSTITUZIONALE SENTENZA 10 MAGGIO 1988 N. 275, IN «LE REGIONI», 1988, P. 1073, CON NOTA DI F. MAZZINI, TASSI DI INTERESSE AGEVOLATI DELLE OPERAZIONI DI CREDITO AGRARIO E REGIONI SPECIALI.
- CORTE DI GIUSTIZIA C85/77 DEL 28 FEBBRAIO 1978 IN RIV. DIR. AGR., 1979, II, 165. SULL' ARGOMENTO CFR.
- CASS. 28 MARZO 1986, N. 2220, IN GIUR. AGR. IT., 1987, II, 250; CASS. 7 MARZO 1992, N. 2767, IN DIR. GIUR. AGR., 1992, 421.
- CASS. CIV. 4 MAGGIO 1936, N. 1505, IN RIV. DIR. AGR., 1936, II, 276
- CORTE COST. 168/1985,
- SEDUTA DEL 3 OTTOBRE 1946, IN A.C., VIII, 2225.
- RURAL DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION, REPORT 2007, DG FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT
- COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE DELL'AGRICOLTURA, “L'AGRICOLTURA E L'AMBIENTE”, DICEMBRE 2003.
- LEY 4/1989, DE 27 DE MARZO, DE COINSERVACION DE LOS ESPACIOS NATURALES .
- ARP/307/2005, IN DIARIO UFFICIALE DELLA GENERALITAT DE CATALUNYA N.. 4424 – 12.7.2005, P. 21168
- OCSE, *MULTIFUNCTIONALITY: A FRAMEWORK FOR POLICY ANALYSIS*, NOVEMBRE 1998; OCSE, *MULTIFUNCTIONALITY:TOWARDS AN ANALITICA FRAMEWORK*, 2001.
- CASSAZIONE PENALE SEZ. III, 12 FEBBRAIO 1993

Dottorato di ricerca in "Impresa, Stato e Mercato".

Dipartimento di Scienze Giuridiche

Università della Calabria

·XXI CICLO·

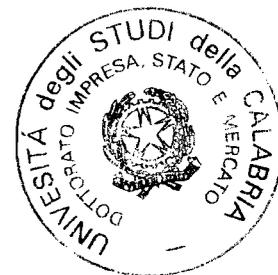
"Credito agrario ed imprenditore agricolo a titolo professionale"

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/01

Supervisore

Chiar. mo Prof. E. Caterini

Dottorando: Livio Calabrò



Relazione approvata dal Collegio dei Docenti nella riunione del 28 ottobre 2009.

L'attività di ricerca muove preliminarmente dall'analisi storica dell'istituto sul credito agrario e dalla ricerca del parametro di riferimento costituzionale cui ancorare l'attività creditizia *tout court*, con particolare attenzione all'attività creditizia rivolta alle imprese agricole.

L'analisi ha lo scopo di ricercare, attraverso un ricostruzione di sistema, l'evoluzione che ha interessato l'attività agricola ed il relativo fenomeno creditizio, onde, tra l'altro, comprendere le ragioni che ascrivono l'attività agricola in un alveo di favore rispetto all'attività commerciale.

E' stato evidenziato come l'affermarsi ed il differente modularsi dei finanziamenti alle imprese agrarie nelle varie realtà europee siano stati influenzati, oltre che dalle peculiarità specifiche che il settore agricolo ha assunto nelle diverse esperienze giuridiche e su cui hanno influito le caratteristiche proprie degli ordinamenti della proprietà fondiaria, le configurazioni del sistema creditizio e le condizioni dei mercati finanziari, anche dalle vicende storiche dell'epoca che hanno prodotto dei riflessi significativi in un settore, quale quello agricolo, di primaria importanza.

Il quadro storico è stato affrontato attraverso un'indagine diacronica dei fatti storici principalmente rilevanti nello sviluppo dell'istituto *de quo*, di concerto con tutti gli ulteriori fattori che hanno dato impulso ed hanno comportato la progressiva differenziazione del credito agrario dal credito ordinario. Nella specie, i fattori propulsivi alla diffusione del credito agrario sono stati individuati nella crisi dell'agricoltura che colpì l'Europa nel 1847 e nella parallela evoluzione delle teorie economiche dell'epoca.

A ciò si aggiunga la crescente interazione tra agricoltura, banche e commercio, dovuta ad un ampliamento degli scambi e ad una carenza di corrispondenti mezzi monetari. In tale ottica è emerso il ruolo rilevante svolto dal processo di maturazione industriale che ha consentito lo sviluppo e la commercializzazione

di strumenti agricoli di elevata professionalità e redditività, il cui acquisto, peraltro, avrebbe comportato l'immobilizzazione di ingenti capitali finanziari. Altro fattore che ha delineato lo sviluppo dell'istituto è stata la lunga durata della prima guerra mondiale, che ha comportato la scomparsa di ogni tipo di produzione nell'ambito delle aree teatro delle operazioni belliche, e correlativamente, nell'ambito dei paesi belligeranti, un forte aumento di produzione di quei prodotti agricoli necessari al sostentamento delle forze umane impiegate al fronte.

E' stato evidenziato come, a seguito della fine della guerra, l'intera economia agraria venne attraversata da una crescente crisi, infatti, da un lato il ritorno dei soldati dal fronte aveva comportato un'immobilizzazione infruttuosa dei capitali investiti nell'acquisto dei macchinari necessari a sopperire alla carenza di manodopera, dall'altro la specializzazione delle colture aveva causato un esubero dei prodotti precedentemente necessari, a fronte di una totale carenza di altre tipologie di prodotti.

E' in questo contesto che può rinvenirsi la crescita della domanda di capitali da parte degli agricoltori.

Fu allora, infatti, che in ogni Paese si sviluppò un'intensa attenzione alla problematica dei finanziamenti all'impresa agraria, che si sostanziarono, stante le differenti peculiarità proprie di ogni Paese, sostanzialmente in due forme di intervento: i capitali fondiari, comprendenti la terra, le opere di bonifica, l'irrigazione, le opere per ripristinare la viabilità, la costruzione di fabbricati rurali e simili; ed i capitali di esercizio, comprendenti le scorte, i macchinari, le spese per l'amministrazione, per i salari etc.

Con riferimento al capitale fondiario, di norma destinato all'intera proprietà immobiliare (sia essa abitativa che rurale), lo stesso si specificò con il c.d. credito di miglioramento il quale, tipico della proprietà rurale, era destinato ad opere di miglioramento dei fondi.

Il credito d'esercizio, pur essendo affine al credito commerciale ordinario, se ne differenziava, principalmente, per il fatto che, mentre il primo era personale, il secondo era costantemente accompagnato da garanzia reale.

La ricerca ha ascrivito l'origine del credito agrario di miglioramento al contratto medievale di enfiteusi, nato dalla necessità dei proprietari terrieri di risolvere il problema delle terre incolte e bisognose di opere di miglioramento e dalla correlativa assenza dei capitali necessari per lo svolgimento di tali attività. E' emerso, inoltre, come una prima forma di credito di miglioramento sia riscontrabile nelle fonti romane e precisamente in un progetto di Mecenate Augusto, avente ad oggetto la vendita di terreni pubblici per istituire, con il prezzo conseguito, una banca che fornisse ai proprietari fondi per il miglioramento dei terreni.

Il credito d'esercizio, invece, troverebbe la sua origine storica nella seconda metà del 1800 con lo svilupparsi in Germania delle casse di credito popolare, costituite da un capitale sociale derivato dai versamenti di agricoltori e artigiani e dalle casse di credito rurale caratterizzate dall'assenza di capitale sociale ma dal fatto che i relativi associati si obbligavano, illimitatamente ed in solido, a pagare i debiti della società.

Si è tenuto conto del dato secondo cui l'ordinamento italiano sul c.a. ha sempre risentito dell'influenza degli aspetti tecnico giuridici con cui veniva disciplinato l'istituto presso gli altri paesi esteri. Tale assunto, con particolare



riferimento alla disciplina del c.a. in Inghilterra, ha trovato conferma allorché si è evidenziato come lo stesso senatore Devincenzi nel formulare una proposta ai Senatori del Regno con la quale si promuoveva una forma di c.a. speciale per il miglioramento delle terre e quindi “per il progresso dell’agricoltura” aveva assunto quale parametro di riferimento la disciplina sul credito agrario attuata in quell’epoca in Inghilterra.

Sono state analizzate, inoltre, due leggi, una del 1869 ed un’altra del 1887 che abrogò la prima, poi parzialmente modificata nel 1888.

La legge del 1869 era fortemente improntata ad un liberismo bancario che però evidenziò, sin da subito, la propria inadeguatezza dal punto di vista del congegno tecnico.

Inadeguatezza dovuta anche in virtù del disposto degli artt. 1882 c.c. e 456 codice commercio i quali, ad esempio, prevedevano che, ai fini della validità del pegno, era necessaria la traduzione del bene impegnato presso il creditore o presso un terzo, così che i contadini proprietari di mezzi e strumenti di produzione (scorte vive e morte), per poter accedere al credito, avrebbero, con evidente paradosso, dovuto privarsi proprio di quei beni necessari all’esercizio dell’attività.

Anche le ulteriori leggi richiamate, ispirate al sistema del c.a. per come era organizzato in Inghilterra, dove non si prevedeva alcun intervento dello Stato o di altro ente pubblico nell’esercizio del c.a., risultarono inefficaci.

E’ stata effettuata inoltre un’analisi del c.a. sotto il profilo degli istituti eroganti, registrando il ruolo primario svolto in tal senso da istituti di credito speciali cui si affiancavano casse di risparmio, banche popolari cooperative, casse rurali di prestiti, i Monti frumentari e le Casse di prestanza agraria.

La ricerca ha evidenziato l’importante ruolo svolto in questo contesto dalle Casse rurali che in Italia si dipianavano sostanzialmente sotto due tipologie: quelle fondate da Leone Wollemborg e quelle di impostazione cattolica fondate dal sacerdote Luigi Cerutti.

E’ stato rilevato, ancora, come nel periodo intercorrente tra il 1897 ed 1921, il bisogno di capitali per l’agricoltura fu accentuato dalla depressione e dalla industrializzazione del settore agricolo. Preso atto del fallimento della legge del ’69 e di quella dell’87, nel 1897 si tentò di percorrere un’altra strada. L’intento fu quello di istituire organismi che si occupassero di c.a. con competenze delimitate a specifiche aree della penisola; l’intento fu visto con plauso da quanti avevano a cuore la questione agricola del sud-Italia e sostenevano la necessità di interventi settoriali in agricoltura. Pertanto, tutti i provvedimenti legislativi in materia, in questo periodo, furono caratterizzati dalla costituzione di enti speciali per l’erogazione del c.a..

Un’ampia parte del lavoro è stata dedicata al fenomeno della c.d. “despecializzazione” del credito agrario.

Difatti, nel 1927 la riflessione sulle problematiche connesse al c.a. culminò nell’approvazione del D.L. 29-VIII-1927, n. 1509, convertito nella legge 1928, n. 1760. Tra le novità del decreto del ’27, tra l’altro, vi è la bipartizione delle operazioni di credito agrario, a dispetto della triplice categoria individuata con il precedente T.U. del 1922; le operazioni di c.a. vennero infatti classificate in operazioni di esercizio e di miglioramento. Difatti, la normativa testé citata ha ampliato lo scenario dei soggetti abilitati all’erogazione di credito agrario. L’analisi ha avuto ad oggetto, inoltre, il T.U. in materia bancaria e creditizia ed



i decreti legislativi del 2001 i nn. 226, 227, 228. che hanno modificato l'art. 2135 del c.c. Tutta la menzionata disciplina ha operato una despecializzazione sia in termini soggettivi che in termini oggettivi, ampliando lo scenario delle ipotesi di attività c.d. agrarie.

Per ciò che attiene al parametro costituzionale di riferimento dell'attività creditizia, questo è stato rinvenuto nell'ambito del titolo III, relativo ai rapporti economici, e precisamente nell'art. 47 cost., ai sensi del quale la Repubblica *"disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito"*, con ciò confermando, peraltro, l'interesse pubblicistico sotteso all'attività creditizia. Invero, da una lettura combinata dell'art. 47 cost., con l'art. 41 cost., traspare l'obiettivo primario teso alla realizzazione di quell'utilità sociale cui la tutela del risparmio e l'esercizio del credito devono essere orientati.

Il credito ed il risparmio, alla cui regolamentazione e tutela è chiamata la Repubblica, sono, nella nozione del legislatore costituzionale, diretta espressione di quella funzione esistenziale ascrivibile anche alle situazioni aventi natura patrimoniale. Attraverso l'esercizio di questi strumenti, di matrice prettamente economica, lo Stato persegue il fine ultimo di garantire ed elevare la dignità della persona, liberandola dalla schiavitù del bisogno. In quest'ottica acquista ragion d'essere il riferimento *"alla proprietà dell'abitazione ed alla proprietà diretta coltivatrice"*, contenuto al comma 2, dell'art. 47 Cost.

Le riflessioni sulla definizione di risparmio contenuta nel citato articolo hanno evidenziato che i commentatori la intesero in un senso dinamico. Nella specie, il risparmio tutelato dalla norma non corrisponderebbe alla statica parsimonia, ma al risparmio pubblico, inteso come strumentale alla distribuzione della proprietà e della ricchezza. In tale ottica, la dottrina coordina questa concezione di risparmio pubblico in rapporto funzionale con l'esercizio del credito. Con ciò, evidentemente, ancorando l'operatività della disposizione costituzionale esclusivamente all'attività bancaria.

Per ciò che attiene al II comma è stato rilevato come lo stesso indichi, in modo non esaustivo, attività di investimento e di incentivazione a fini sociali. In quest'ottica si osserva come il risparmio tutelato dalla norma attenga a quel tipo di risparmio popolare orientato verso destinazioni sicure e creatrici di ricchezza. Una politica, questa, da realizzarsi attraverso le forme di investimento più tradizionali quali la prima casa e la proprietà del fondo, nonché attraverso investimenti azionari.

L'art. 44 della Carta Costituzionale evidenzia la particolare attenzione che l'ordinamento ripone sulla questione agraria. Le peculiarità della proprietà terriera hanno sempre caratterizzato il nostro ordinamento giuridico sin dal diritto romano e trovano la propria *ratio* nel ruolo primario svolto dalle coltivazioni nel regolare l'economia mondiale. Così, anche il codice civile del 1942 dimostrò un rilevante interesse per la proprietà terriera, nella specie l'art. 838 individua, tra i beni di interesse nazionale o di prevalente interesse pubblico, i beni di cui il proprietario abbandona la coltivazione. Gli artt. 846 e 856 c.c. definiscono le linee di riforma della proprietà rurale, mentre traspare dalla lettura delle norme del '42 la visione dirigistica della politica.

La giustificazione di tale previsione nel corpo del testo costituzionale è da ascrivere alla centralità che la questione agraria ha rivestito nel nostro Paese nel primo dopoguerra, sino a confluire nei lavori dell'Assemblea Costituente.



Un ampio dibattito, successivo all'entrata in vigore della Costituzione, ha avuto ad oggetto i rapporti tra gli artt. 44, 41 e 42, 43, 47 cost..

Così una lettura combinata dell'art. 44 con gli artt. 41 e 43 esprimerebbe il principio secondo cui la generalità dei beni economici sarebbe oggetto di proprietà privata. L'assunto deriverebbe dall'argomentazione secondo cui la serie di obblighi e vincoli posti dal legislatore alla proprietà privata implicherebbe tacitamente una scelta di favore della Costituzione verso il regime della proprietà privata.

E' stato approfondito, inoltre, il concetto di agrarietà, al fine di trovarne una definizione e soprattutto una linea di demarcazione, onde evitare che attività tipicamente industriali possano atteggiarsi ad attività agricole e godere della relativa disciplina di favore.

Larga parte della ricerca è stata rivolta allo studio delle varie ipotesi di multifunzionalità dell'impresa agricola.

E' emerso, in breve, come il concetto di multifunzionalità, oltre che risentire dell'ambiguità contenutistica che caratterizza l'intero sistema, rappresenti un fattore positivo di sviluppo del settore, che però necessita di adeguata comprensione.

Sul punto è stata svolta, inoltre, un'analisi comparativa con l'ordinamento giuridico spagnolo, grazie alla ricerca svolta nel novembre 2009 presso l'Università Rmçn Llull di Barcellona.

Dalla menzionata attività di ricerca sono emerse delle sostanziali affinità che caratterizzano l'istituto del credito agrario nell'ordinamento giuridico spagnolo ed in quello italiano. Le similitudini interessano, in particolar modo, le argomentazioni dottrinali che in entrambi gli ordinamenti hanno avuto ad oggetto le medesime problematiche, sempre incentrate sulla complessa demarcazione del valore semantico del concetto di agrarietà.

Invero emerge che la nuova accezione di impresa agraria c.d. multifunzionale, muta, ampliandone i confini, lo scenario delle attività qualificabili come agrarie, così, se da un lato risulta fattore di stimolo per l'erogazione di credito agrario da parte delle multinazionali del credito, garantendo una diversificazione delle attività ed un potenziale aumento dei profitti, dall'altro ha generato un orientamento delle imprese verso forme di coltivazioni e sfruttamento dei suoli destinati a finalità diverse da quelle della produzione di alimenti per soddisfare il fabbisogno umano. Tale fenomeno, con il trascorrere del tempo e senza l'intervento di adeguata regolamentazione, pur risultando maggiormente interessante in termini di profitto per gli operatori del settore, può generare fenomeni di crisi in determinati settori alimentari con conseguente riduzione delle scorte alimentari primarie.

E' emerso, inoltre, come la differenziazione tra impresa agricola ed impresa commerciale, che accorda all'impresa agricola una legislazione di favore, tra tutte l'inapplicabilità delle procedure fallimentari all'imprenditore agricolo, trovi difficile comprensione dinanzi a realtà quali quelle agro-industriali che per dimensioni si allontanano dalla *ratio* che ha indotto il legislatore al *favor* verso l'impresa agricola. Verso un proporzionale abbandono di tale logica di *favor*, si collocano le direttive nn. 72/159, 72/160 e 72/161 del 17 aprile 1972, tradotte in legge n. 153 del 9 maggio 1975, con cui è stato imposto all'impresa agricola l'obbligo di tenuta delle scritture contabili.



L'analisi della giurisprudenza ha fatto emergere un costante tentativo della stessa di delimitare il concetto di attività agricola ricorrendo nuovamente al precedente parametro dato dal collegamento dell'attività al fondo.

La dottrina maggioritaria, dal canto suo, ha evidenziato l'eccessiva ampiezza del concetto di attività agricola, che il riferimento al ciclo biologico rischia di comportare. Difatti, nella nuova formulazione, il collegamento dell'esercizio dell'attività agricola alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura ed all'allevamento di animali si presta ad una certa incertezza ermeneutica, ciò sull'assunto che la cura e lo sviluppo di un ciclo biologico, che dà contenuto a tali attività, può essere perseguito, prescindendo dall'utilizzo del fondo, del bosco o delle acque.

E' stato evidenziato come per la silvicoltura venga meno il presupposto secondo cui essa rappresenta un particolare modo di utilizzare la terra, così che sembrerebbe agricola l'impresa che effettua estrazione di legname da un bosco senza coltivarlo.

Così, per quanto riguarda l'allevamento di animali, il superamento del termine "bestiame", che caratterizzava la precedente disciplina, consente di attrarre in tale categoria tutte quelle attività (piscicoltura, avicoltura) che prima sembravano esserne escluse. Nella nuova concezione di allevatore di animali viene, altresì, fatto rientrare colui che foraggia temporaneamente i capi in stalle e ne effettua il commercio all'ingrosso, così come colui che si dedica all'ingrassaggio degli animali.

Così, a seguito del richiamato D.lgs. n. 228 del 18 maggio 2001, rientra nel novero delle attività agricole anche l'attività di bonifica e sistemazione idraulico forestale. Il citato decreto, infatti, prevede che le cooperative ed i loro consorzi, che forniscono in via principale, anche nell'interesse di terzi, servizi nel settore silvicolturale siano equiparati agli imprenditori agricoli. Tale equiparazione sussiste per tutte quelle imprese che svolgono attività di tutela e valorizzazione del territorio, utilizzando prevalentemente attrezzature e risorse dell'azienda.

La ricerca ha, altresì, approfondito le problematiche attinenti al concetto di impresa ed alla carenza di una precisa definizione a livello comunitario. Nell'ordinamento comunitario, infatti, si fa riferimento all'impresa, quale soggetto destinatario di norme dei Trattati e di diritto derivato in numerose circostanze, anche se da nessuna di esse si riesce a desumere una definizione.

La dottrina analizzata ha chiarito la *ratio* di tale scelta, evidenziando che, se nella redazione dei Trattati costitutivi o nelle norme derivate l'opzione fosse stata quella di definire in maniera univoca la nozione di impresa, si sarebbe corso il rischio di pregiudicare l'applicazione uniforme del diritto comunitario. Una nozione puntuale avrebbe dovuto implicare necessariamente una scelta di contenuto e alcuni soggetti sarebbero rimasti esclusi dall'ambito di applicazione delle norme comunitarie. Tale rischio si sarebbe potuto evitare solo forzando continuamente la nozione delineata, per applicarla anche in casi in cui a priori non risultava idonea. L'unica possibile alternativa, quindi, sarebbe stata quella di definire l'impresa in termini così ampi da farla diventare una nozione vaga e priva di qualsiasi utilità. Il rilievo resta immutato per l'impresa agricola: la mancanza di una nozione giuridica se, per un verso, rimanda alla tipica «variabilità» del relativo concetto, per un altro evidenzia la rilevanza, nell'ordinamento comunitario, di una nozione squisitamente e



programmaticamente metagiuridica, comprensiva di tutte le possibili fattispecie, nei loro più diversi aspetti, di unità economiche

Come anticipato, larga parte del lavoro è stato rivolto all'esame comparatistico del concetto di multifunzionalità agraria. Dopo aver evidenziato le ambiguità semantiche e contenutistiche del concetto che invero risentono dell'indeterminatezza del concetto di agrarietà, è stata affrontata la questione nell'ambito dell'ordinamento giuridico spagnolo.

E' emerso, infatti, come il concetto stesso di agrarietà rappresenti l'oggetto di un ampio dibattito all'interno della Teoria Generale del Diritto Agrario spagnolo e trovi quale punto di convergenza la definizione data dal Carrozza dell'attività agraria.

Invero, sul punto, le argomentazioni affrontate dalla dottrina spagnola risultano sostanzialmente convergenti con quelle che animano la dottrina italiana.

La teorizzazione del concetto di agrarietà muove verso il fine specifico di determinare i margini del settore agrario, nel tentativo di delineare una netta linea di demarcazione tra attività agricola e commerciale.

Tra le dottrine analizzate quella che muove verso un approccio di tipo mercantilista, ritiene che sarebbe commerciale tutto ciò che esclude l'agricoltura, ma è stato rilevato come una tale prospettiva risulti fuorviante e di difficile utilità pratica.

Così come restrittiva ed inadeguata all'evoluzione avutasi nel settore industriale risulta la teoria che mira ad individuare l'attività agricola attraverso la consacrazione del collegamento tra attività e fondo.

Invero la teoria maggiormente accreditata risulta essere, come anticipato, quella data dal Carrozza sul ciclo biologico, a sostegno della quale l'attività agricola sarebbe quella che sviluppa un ciclo biologico, vegetale o animale, tramite lo sfruttamento diretto o indiretto della forza e delle risorse naturali e che si conclude nella produzione di frutti vegetali o animali, destinati al consumo, direttamente o previa trasformazione. Tale definizione ha il pregio di riuscire in un unico concetto, per certi versi meta-giuridico, meta-sociale e meta-economico, a ricomprendere nell'attività agraria situazioni che diversamente ne resterebbero ingiustificatamente escluse.

Secondo quanto affermato da Angel Sanchez Hernandez, l'attività agraria rappresenterebbe lo strumento per la creazione di prodotti agrari tramite l'allevamento di animali o la coltivazione e lo sviluppo di vegetali che si ottengono dallo sfruttamento della terra ovvero fuori dal fondo.

Da tale definizione emerge un concetto ancorato alla visione classica di attività agricola che si allontana dagli ampliamenti che, dapprima con la dottrina italiana e poi recependone gli impulsi, attraverso lo stesso legislatore che ha riformato l'art. 2135 del c.c., hanno trovato accoglienza nel nostro ordinamento.

Il termine multifunzionalità agraria trova larga utilizzazione in Spagna sia all'interno dell'opinione pubblica, sia attraverso i mezzi di comunicazione e nell'agenda politica. Nella specie, si rileva come il concetto di multifunzionalità dell'agricoltura, da caratteristica propria del settore agricolo venga percepito, sempre più, fine ultimo dell'attività agricola.

E' stato posto l'accento sul dato secondo cui nel discorrere di multifunzionalità occorre preliminarmente distinguere due accezioni: un'accezione strettamente agraria di maglia più ristretta, ed un'accezione c.d. territoriale di contenuto più



ampio. In altri termini, abbiamo una multifunzionalità (concezione agraria) quale caratteristica propria dell'agricoltura, ove si consideri la produzione di beni generati da un unico processo produttivo caratterizzato da elementi di connessione, ad es. la produzione di carni e lana ed in parte l'agriturismo, ed ancora una multifunzionalità (concezione territoriale) come fonte di esternalità rivolte al territorio.

Nella sua accezione agraria, la multifunzionalità viene intesa come elemento proprio dell'agricoltura *stricto sensu*, come funzione dell'agricoltura finalizzata sia alla produzione di alimenti per il sostegno delle collettività, sia di materie prime destinate all'industria tessile, all'industria farmaceutica ed alla produzione di energie rinnovabili. Proprio attraverso tale concezione si mira a giustificare un ampliamento degli aiuti rivolti al settore agricolo ed all'individuazione di una nuova figura di agricoltore.

Diversamente, nella sua accezione c.d. territoriale, la multifunzionalità viene intesa come capacità polifunzionale, non già dell'agricoltura, ma della complessiva area rurale, giustificando così programmi di sviluppo dei territori rurali finalizzati alla promozione ed alla tutela delle biodiversità del paesaggio in stretta sinergia con il "medio ambiente". Tale accezione è sottesa al programma agro-ambientale della UE, così il Regolamento Europeo dello Sviluppo Rurale è esempio di programma fondato su criteri di multifunzionalità territoriale.

L'elemento multifunzionale, oltre a rappresentare quello strumento attraverso cui attrarre finanziamenti pubblici verso attività non agrarie (intendendo tale ultima accezione nel suo significato classico), rappresenta un fattore da cui trarre elementi per politiche di tutela ambientale.

L'attività agricola, infatti, rappresenta un fattore di forte frizione dell'ambiente e, se si considera che metà del territorio dell'Unione Europea è adibito ad attività agricole, è agevole dedurre l'alta "pericolosità ambientale" che caratterizza l'attività agraria e di conseguenza lo stretto legame che sussiste tra pratiche agricole e tutela ambientale.

Se da un lato, infatti, l'attività agricola contribuisce alla salvaguardia ed allo sviluppo di molti habitat, dall'altro è molto elevato il rischio di impatto negativo che le pratiche agricole possono avere sulle risorse naturali. In tal senso, non si dimentichi che gli ultimi decenni hanno visto, nei paesi occidentali, un processo di crescita straordinario, dovuto alla modernizzazione del settore, che ha generato cambiamenti rilevanti negli ecosistemi, con aumento delle probabilità di danno all'ambiente.

L'attenzione verso il "medio ambiente" caratterizza gran parte del dibattito dottrinale e giurisprudenziale della Spagna incentrato proprio sul tema della "responsabilidad medio ambiental".

In proposito, si evidenzia come norma cardine, posta a tutela del medio ambiente nell'ordinamento giuridico spagnolo, sia l'art. 45 della Costituzione Spagnola che sancisce un dovere di solidarietà collettiva per la tutela ambientale, nell'ottica di uno sfruttamento dell'ambiente rispettoso dello sviluppo della persona umana.

E' stato evidenziato come in Spagna, nell'ambito del Diritto Privato, non esiste una normativa specifica che disciplini la responsabilità civile per danni causati dall'esercizio di attività agroindustriale. Un'importante novità in tal senso è stata rappresentata dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile, relativa alla responsabilità medio-ambientale, il cui processo di trasposizione



nell'ordinamento giuridico spagnolo si conclude con l'approvazione della legge 26/2007 del 23 ottobre. I principi guida della citata disciplina sono quello di prevenzione e quello denominato "chi contamina paga"

Dunque, in ultima analisi, dai dati emersi durante il lavoro è risultato il dato imprescindibile per cui l'agricoltura moderna nelle sue peculiarità implica un ripensamento dell'attività agricola tout court, che sfocia in nuovi servizi e in nuove funzioni collegate alla produzione; si tratta in poche parole di quella che viene definita *diversificazione multifunzionale* dell'impresa agricola. La multifunzionalità dell'impresa agricola presuppone, difatti, una figura nuova di imprenditore agricolo, rivolto non solo alla produzione di beni alimentari ma dotato della preparazione necessaria a svolgere la funzione di erogatore di servizi alle persone, alla collettività e al territorio. In tale visione si prospettano nuove opportunità di occupazione e di reddito per il settore agricolo, che possono trattenere nel primario più addetti e richiamarne anche nuovi dagli altri settori produttivi.

Sul punto è stato possibile rilevare come il settore agricolo attraversi una fase di particolare difficoltà ed incertezza. Da una parte i prezzi dei prodotti agricoli alla produzione vengono penalizzati dalla concorrenza internazionale, a fronte di un disimpegno pubblico di sostegno dei prezzi, dall'altra parte le aziende agricole hanno difficoltà ad abbassare i costi di produzione per le ridotte dimensioni aziendali, che non consentono di avvalersi delle economie di scala. Diventa così necessario ricercare altre opportunità di reddito che consentano almeno ad una parte di lavoratori agricoli precari di rimanere nel settore e consentire la prosecuzione dell'attività ad un numero maggiore possibile di aziende, specialmente nelle aree più svantaggiate.

La politica agricola, a livello comunitario e nazionale, è orientata in questa direzione, assegnando al settore primario nuovi compiti che vanno ben al di là della tradizionale funzione di approvvigionamento alimentare.

Pertanto è stato sottolineato come la multifunzionalità che viene riconosciuta oggi al settore agricolo rappresenti un svolta importante per il futuro della nostra agricoltura. L'estensione dei compiti assegnati all'agricoltura implica un incremento in termini di opportunità per l'imprenditore agricolo.

Per molte aziende agricole queste opportunità potrebbero rappresentare una via di sbocco alla precarietà e assicurare la permanenza sul territorio di addetti agricoli e di popolazione, specialmente nelle aree inospitali della montagna e della collina.

Ciò potrebbe contribuire a ridurre il processo in corso di dissesto del territorio, con vantaggi anche per le popolazioni della pianura.

Come argomentato spetta al "nuovo imprenditore agricolo" cogliere le "nuove" opportunità d'intrapresa e quindi di reddito che gli vengono offerte, se vuole mantenere il passo con lo sviluppo. Di certo, al fianco delle più approfondite capacità imprenditoriali richieste agli operatori del settore rivestiranno un ruolo di primordine le logiche di intervento comunitarie che saranno chiamate a confrontarsi con obiettivi diversi dal passato, più complessi dinanzi alla "complessità" ambientale e territoriale, ma anche più condivisi socialmente se miranti a realizzare interessi di tutti i cittadini.

Del resto, le trasformazioni che hanno interessato la nostra agricoltura negli ultimi decenni consentono di affermare che, più che di evoluzione del settore



agricolo si può parlare di rivoluzione, considerati i cambiamenti intervenuti in un lasso di tempo relativamente breve

Infine nel corso della ricerca è stato rilevato come l'ampliamento delle nuove funzioni collegate all'attività agricola rappresenti un elemento di stimolo per l'erogazione di credito da parte delle banche italiane. Infatti, se da un lato è stato registrato un disinteressamento da parte delle grandi multinazionali del credito, che volgono lo sguardo verso mercati internazionali e verso investimenti incentrati nell'intermediazione finanziaria, le banche di piccole dimensioni, essenzialmente concentrate sul territorio, hanno rafforzato la loro attenzione al credito verso le piccole e medie imprese, tra le quali assumono un ruolo predominante le imprese agricole, ciò anche a seguito del disinteressamento delle grandi concentrazioni bancarie, che hanno lasciato, come anticipato, margini di intervento più ampi. Ma l'attenzione verso il mondo agricolo da parte degli istituti di credito di piccole dimensioni è sicuramente ascrivibile anche alla "specializzazione" in tale materia, che caratterizza gli operatori di questi istituti; in tal senso, si riscontra un nuovo processo, proveniente dal basso, di specializzazione degli istituti che erogano credito agrario.

A questo punto, però, non deve essere tralasciato il problema, o meglio uno dei problemi, che le nuove politiche multifunzionali hanno generato, difatti, l'internazionalizzazione dei mercati ha portato molta parte dell'economia agricola a rivolgersi verso produzioni diverse da quelle destinate all'alimentazione, come i prodotti per ottenimento di carburanti destinati all'energia rinnovabile.

Come è emerso, tali conseguenze positive sul piano energetico, però, possono incidere negativamente sul piano alimentare, riducendo le scorte ed accrescendo il fabbisogno, provocando così seri pregiudizi soprattutto nei confronti dei paesi in via di sviluppo.

Altre attività effettuate nel corso del triennio di dottorato:

I anno (a.a. 2005/2006).

Partecipazione al convegno internazionale di studi "Diritto privato regionale nella prospettiva europea" tenutosi presso l'Università degli Studi di Macerata dal 30 settembre al 1 ottobre 2005.

Attività formativa organizzata per l'anno in corso nell'ambito del dottorato di ricerca e consistente principalmente in attività seminariali, *follow up* e stesura di *abstract*.

Attività di ricevimento studenti e di assistenza nello svolgimento di lavori di tesi.

Partecipazione al convegno internazionale di studi "Diritto privato regionale nella prospettiva europea", tenutosi presso l'Università degli Studi di Macerata dal 30 settembre al 1 ottobre 2005.

Nota a sentenza del Tribunale di Paola: *L'importanza dell'inadempimento nei contratti di locazione ad uso non abitativo* in *Le Corti Calabresi*, Napoli, 3/05, pagg. 1022-1033.



Il anno (a.a. 2006/2007).

Partecipazione al Progetto di Ricerca «*Quadrifoglio*», approvato con delibera programmatica n. 1201 del 27 dicembre 2005, e con D.G. n. 1404 del 28.02.2006, dal Dipartimento «Agricoltura, Foreste, Forestazione Caccia e Pesca della Regione Calabria, finalizzato al riordino della normativa in materia di agricoltura, nonché alla predisposizione di nuovi progetti di legge. Responsabile Scientifico: Prof. Enrico Caterini.

Nella specie ci si è occupati della stesura del progetto di legge regionale in materia di usi civici e proprietà collettive.

Attività di coordinamento di redazione de «Le Corti Calabresi - Quadrimestrale di giurisprudenza dottrina e legislazione regionale», rivista giuridica edita dalle Edizioni Scientifiche Calabresi s.r.l. di Rende (CS).

Attività formativa organizzata nell'ambito del dottorato per l'anno in corso e consistente principalmente in attività seminariali, *follow up* e stesura di *abstract*.

Attività di ricevimento studenti e di assistenza nello svolgimento di lavori di tesi.

Attività seminariale nell'ambito dei corsi di Istituzioni di diritto privato, Corso di laurea in Economia Aziendale, titolari di cattedra proff. Enrico Caterini e Giovanna Chiappetta, e di Diritto privato, Corso di laurea Giurisprudenza, titolare di cattedra prof. Enrico Caterini.

partecipazione al seminario di studi vertente su «*I fondi strutturali e le metodologie di progettazione*» tenutosi in Bruxelles, dal 20 al 22 novembre 2006 .

Partecipazione alla settimana di Studi in «*Diritto Privato Comunitario*» organizzata dalla Scuola di Specializzazione in Diritto Civile dell'Università di Camerino , dal 3 al 7 settembre 2007.

III anno e proroga.

Invero, è stato ritenuto necessario prorogare di un anno la discussione finale della tesi, atteso che dalle ricerche svolte si è rilevata l'opportunità di effettuare un'analisi comparativa dell' istituto del credito agrario con l'ordinamento giuridico spagnolo.

Attività di ricerca, presso l'Università Ramòn Llull di Barcellona, sotto la direzione del Prof. Ord. Augustin Luna Serrano, dall'1.11.08 all'1.12.08.

Corso intensivo individuale per l'apprendimento della lingua inglese, liv. pre-intermedio, presso l'istituto B.E.E.I. di Barcellona (**Barcelona Escuela de Estudios Internacionales**), accreditato presso il British Council.

Attività di prestazione d'opera di diritto privato, della durata di complessive venti ore, consistente nel supporto alla didattica (Tutor/collaboratori Didattici) presso il Corso di Laurea della Facoltà di Economia dell'Università della Calabria, corso di laurea in Giurisprudenza, Cattedra di Diritto Privato.

Partecipazione, con esito positivo, alla selezione per titoli e colloquio (Bando «*Giovani ricercatori 2009*», D.R.N. 10549) per il finanziamento da parte dell'Università della Calabria, di un progetto di ricerca della durata di un anno in materia di multifunzionalità agraria.

Attività di ricevimento studenti e di assistenza nello svolgimento di lavori di tesi.

Attività seminariale nell'ambito dei corsi di Istituzioni di diritto privato, Corso di laurea in Economia Aziendale, titolari di cattedra proff. Enrico Caterini e



Giovanna Chiappetta, e di Diritto privato Corso di laurea Giurisprudenza, titolare di cattedra prof. Enrico Caterini.

Partecipazione, in qualità di coautore con il Prof. E. Caterini, alla stesura della Voce "Credito Agrario", in *Dizionario del Diritto Privato* a cura di Natalino Irti, in corso di pubblicazione.

La tesi sconta le complessità di una tematica antica (il credito agrario) in una legislazione (o meglio in una de-legificazione) interamente riscritta che ha cancellato intere biblioteche. Dunque una tesi costruita senza l'apporto determinante delle prassi e con poche riflessioni teoriche moderne italiane e europee.

Lo sforzo costruttivo anche con l'apporto di esperienze europee è stato notevole e apprezzabile. Ne è emerso un tracciato proficuo denso di sviluppi sistematici volti a ricondurre la materia del credito all'impresa agraria nell'alveo generale del credito all'impresa senza trascurare le specificità del settore primario.

In considerazione di un impianto di ricerca ben costruito e dei tangibili sviluppi che la ricerca può apportare alla sistematizzazione della materia si esprime parere positivo.

Per il Collegio Docenti
Il Coordinatore del Dottorato

Prof. Guerino D'Ignazio



Guerino D'Ignazio