

Relazione della Prof.ssa Giuseppina Pisciotta

“Le aziende italiane e la produzione agricola nel quadro della politica agricola Comunitaria”

1. La riforma della PAC e la multifunzionalità delle attività agricole.

Con il Regolamento (CE) n. 1782/2003 del 29 settembre 2003 – cui hanno fatto seguito i Regolamenti (CE) applicativi nn. 795/2004 e 796/2004 – l’Unione Europea ha operato la revisione di medio termine della politica agricola comune, introducendo importanti novità in materia di regimi di sostegno a favore degli agricoltori. In particolare, la scelta del cosiddetto disaccoppiamento tra aiuto e coltura praticata, che sta alla base della riforma *Fischler*, comporta che in futuro i pagamenti degli aiuti agli agricoltori avverranno prescindendo dal mantenimento della specifica destinazione colturale per la quale l’agricoltore aveva percepito negli anni passati i contributi comunitari.

Tuttavia, per scongiurare il pericolo di un abbandono e del conseguente degrado ambientale dei terreni sui quali gli agricoltori hanno “maturato” i diritti all’aiuto nel triennio di riferimento (2000-2002), lo stesso Regolamento n. 1782 ha specificamente “condizionato” il pagamento degli aiuti al rispetto di precise regole finalizzate al mantenimento di buone condizioni agronomiche ed ambientali dei terreni utilizzati dai beneficiari degli aiuti stessi. E’ proprio in questo impegno che si sostanzia la cosiddetta “condizionalità” (nota anche come *cross compliance*), secondo cui ogni agricoltore che beneficia di pagamenti diretti in base alla riforma di medio termine dovrà impegnarsi al rispetto dell’ambiente e del territorio da lui utilizzato, pena una progressiva decurtazione dei pagamenti dei premi comunitari.

Cambiando in tal modo la politica di sussidio dell’agricoltura, finora finalizzata unicamente alla produzione di beni e di alimenti, il Legislatore comunitario, dunque, ha puntato a sostenere un’agricoltura capace di essere ecocompatibile e, soprattutto, di dare risposte alle esigenze della collettività sempre più attenta alle problematiche ambientali e di salvaguardia del territorio. Emblematica in tal senso è la definizione stessa di attività agricola fornita dal più volte citato Regolamento n. 1782, laddove si definisce come tale anche *‘il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali’*”.

Con tale previsione – che intende riconoscere e premiare l’attitudine dell’agricoltore alla gestione sostenibile del territorio – si è portato a compimento il percorso evolutivo del concetto di attività agricola, a cui la nuova regolamentazione degli aiuti comunitari assegna valenza di utilità sociale, iniziato in occasione delle trattative tra i Paesi dell’Unione Europea in vista della revisione della politica agricola comune.

Nei vari incontri tra i rappresentanti dei Paesi membri che hanno preceduto la riforma della PAC era stato preso lo specifico impegno di “rilegittimare” la politica di sostegno dell’agricoltura agli occhi della collettività, puntando ad una revisione della politica agricola comune per consentire *“all’agricoltura di essere multifunzionale, sostenibile, competitiva e diffusa su tutto il territorio europeo, comprese le regioni con problemi specifici, di salvaguardare il paesaggio, di preservare l’ambiente naturale e di fornire un contributo fondamentale alla vita rurale, nonché di venire incontro alle preoccupazioni e alle esigenze dei consumatori per quanto riguarda la qualità e la sicurezza dei prodotti alimentari, la protezione dell’ambiente e la salvaguardia del benessere degli animali”*.

Per effetto delle scelte operate in sede di riforma della politica agricola dell’Unione Europea, l’agricoltura è chiamata a valorizzare la propria capacità di creare “esternalità positive” e di essere multifunzionale con l’impegno del legislatore comunitario a sostenere gli agricoltori che si adoperino ad esercitare le proprie attività, non solo per la produzione di beni di consumo, ma anche *“nell’interesse dell’intera società, introducendo o mantenendo metodi di produzione compatibili*

con le crescenti esigenze di tutela e miglioramento dell'ambiente, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica, nonché con la necessità di salvaguardare lo spazio naturale e il paesaggio”.

Il quadro sopra descritto, in definitiva, fa emergere chiaramente come l'intervento finanziario dell'UE futuro sia rivolto al sostegno di un'agricoltura in grado sempre più di svolgere attività e servizi extra agricoli e/o complementari allo sviluppo dell'attività agricola, così da incentivare la diversificazione delle attività esercitabili dall'impresa agricola e da orientare le scelte imprenditoriali degli agricoltori verso obiettivi ritenuti desiderabili anche da un punto di vista del benessere collettivo.

2. La “legge di orientamento” (d.lgs. n. 228/2001) e la nuova figura di imprenditore agricolo.

Sulla base del descritto quadro comunitario e tenuto conto dell'evoluzione del modo di “fare impresa” in agricoltura registrata nel corso degli anni in Italia, il legislatore nazionale ha voluto attribuire rilievo normativo alla categoria concettuale della multifunzionalità, attraverso una riscrittura della definizione delle attività esercitabili dall'imprenditore agricolo operata dall'articolo 1 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (cosiddetta “legge di orientamento per l'agricoltura”).

Tale norma recepisce le istanze di modernizzazione ed adeguamento dello statuto dell'impresa agricola provenienti dagli operatori del settore in necessaria coerenza con le innovazioni intervenute in agricoltura dal 1942 in poi, da quando cioè era stata per la prima volta introdotta nell'ordinamento giuridico la nozione stessa di imprenditore agricolo.

La norma, nel riformulare l'articolo 2135 del codice civile, stabilisce che si considerano attività connesse a quelle tradizionalmente agricole (coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali) *“le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto 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 agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge”.*

L'originaria formulazione dell'art. 2135 del codice civile considerava agricole per connessione soltanto le attività di trasformazione o di alienazione dei prodotti agricoli, *“quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura”.* L'esigenza avvertita nel riscrivere tale norma è stata quella di adattare la disciplina alla evoluta realtà in cui si trovano ad operare gli addetti al settore primario, con ciò volendo dare certezza di inquadramento alle attività agricole principali ed a quelle connesse, comprendendo in queste ultime, quale novità assoluta, quelle dirette alla fornitura di beni o servizi: in tal caso, l'elemento qualificante è individuato nella circostanza che per lo svolgimento di tali servizi vengano utilizzate prevalentemente attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola. Da notare che nella fornitura di servizi è espressamente considerata l'attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ponendo così l'accento sulle attitudini di tutela ambientale insite nell'esercizio delle attività agricole.

Con la riscrittura della norma che definisce le attività agricole si realizza il riconoscimento “civilistico”, quindi a valenza generale, della capacità multifunzionale dell'impresa agricola fino ad ora presente, per altri fini, nella normativa comunitaria.

Al riguardo, basti pensare che l'aver modificato il codice civile vuol dire aver introdotto, a livello generale, una definizione di imprenditore agricolo e di attività dallo stesso esercitabili che va

oltre interventi normativi settoriali, limitati dal punto di vista territoriale (zone montane) ovvero dal punto di vista temporale (interventi legati alla decretazione d'urgenza).

La conseguenza più evidente dell'ampliamento delle attività esercitabili dall'imprenditore agricolo e dell'aver definito come attività agricola la fornitura di beni o servizi effettuata dallo stesso imprenditore, è che si aprono nuovi sbocchi all'attività agricola, soprattutto per finalità generali di utilità collettiva che consentono – nell'ottica della diversificazione delle attività svolte dall'agricoltore, secondo le ricordate indicazioni dettate dal legislatore comunitario – all'azienda agricola di diventare luogo di incontro fra la tradizionale attività di coltivazione e nuove attività di valorizzazione e di tutela delle specificità di un particolare ambiente rurale: laddove ambiente non è da intendersi soltanto come natura, ma anche come vissuto storico, sociale, culturale di una comunità cui l'azienda agricola, per sua stessa natura, è fisicamente legata.

Proprio nella prospettiva di riconoscere un ruolo multifunzionale all'imprenditore agricolo e di consentirgli di derivare dall'ambiente e dal territorio in cui egli opera o nel quale si trova contestualizzato l'esercizio dell'attività agricola forme alternative di reddito, il Legislatore nazionale con la "legge di orientamento" individua negli imprenditori agricoli gli interlocutori privilegiati delle Amministrazioni pubbliche per l'affidamento di servizi o lavori finalizzati al mantenimento di un assetto territoriale ed idrogeologico tale da consentire alla collettività insediata nei territori di competenza delle stesse Amministrazioni di fruire in modo omogeneo sul territorio nazionale di un ambiente "sicuro".

In particolare, la "legge di orientamento" ha individuato nelle convenzioni tra Enti pubblici ed imprenditori agricoli uno strumento che dà immediata attuazione a quanto detto in precedenza circa il nuovo ruolo "multifunzionale" dell'agricoltura come risultante dalla formulazione innovativa dell'articolo 2135 del codice civile.

3. La multifunzionalità nel rapporto "impresa agricola – Pubblica Amministrazione".

Come detto, tra le attività connesse a quelle principali (coltivazione del fondo, silvicoltura ed allevamento di animali) che l'imprenditore agricolo è legittimato ad esercitare per effetto della modifica dell'articolo 2135 del codice civile, il Legislatore del 2001 vi ricomprende quelle dirette alla fornitura di servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale.

Occorre mettere in evidenza che il Legislatore ha scelto il criterio della "prevalenza" per poter qualificare un'attività agricola "di servizi" come connessa a quella principale. Nel caso dell'attività di manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli la norma richiede che l'imprenditore utilizzi prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali e tale prevalenza, a seconda della tipologia di prodotti di derivazione aziendale o altrui messi a confronto, va rispettata in termini di quantità o di valore: più del 50 % dei prodotti in termini quantitativi o di valore deve derivare dall'esercizio della propria attività agricola principale, mentre la restante parte può essere reperita sul mercato.

Relativamente alle attività dirette alla fornitura di beni o servizi, l'articolo 2135 del codice civile prevede che esse vengano esercitate mediante "*l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata*" dal medesimo imprenditore. La norma, quindi, richiede che le attrezzature o le risorse aziendali adoperate siano quelle "normalmente" impiegate con specifico riferimento alla singola azienda agricola, per cui bisogna valutare ciò che è necessario alla attività principale praticata: ad esempio, la disponibilità di una superficie agricola di limitate dimensioni richiede l'impiego di un parco macchine modesto avendo "normalmente" l'imprenditore interesse ad avvalersi, per l'effettuazione dei lavori agricoli, delle prestazioni delle imprese agromeccaniche.

Per quanto concerne il criterio dell'"utilizzo prevalente" delle attrezzature e delle risorse aziendali, l'interpretazione che è stata data alla norma in sede di commento delle novità risultanti

dalla “legge di orientamento”, è quella secondo cui il raffronto tra la attività principale e quella connessa deve avvenire sulla base del criterio di immediata applicazione del “tempo di impiego”, così da assicurare “l'utilizzazione prevalente” delle attrezzature e delle risorse nelle lavorazioni interne all'azienda rispetto alle prestazioni fornite a favore di terzi.

La stretta aderenza alla lettera della norma consente, peraltro, di sostenere una interpretazione diversa del criterio di prevalenza, che prescinde dal ricorso al criterio “tempo lavoro”. In particolare, la valorizzazione dell'avverbio “normalmente” ed il tenore letterale della disposizione portano a qualificare come agricola l'attività di prestazione di servizi a condizione che sia svolta da un soggetto già imprenditore agricolo (requisito soggettivo), il quale deve impiegare beni e risorse che fanno parte del proprio compendio aziendale e che sono necessari per l'esercizio dell'attività agricola principale (requisito oggettivo).

Di conseguenza, l'utilizzo di beni e risorse dell'azienda agricola, finalizzato alla fornitura di servizi, deve essere qualificato come prevalente sulla base di un raffronto meramente oggettivo tra i beni che in un dato momento e nel contesto di una data azienda vengono impiegati per le attività agricole principali e quelli che sono necessari per la prestazione dei servizi. In altri termini, non ha alcun rilievo il rapporto tra il tempo di utilizzo delle “attrezzature” aziendali per attività, ad esempio, di coltivazione e il tempo di utilizzo, ad esempio, per la manutenzione del territorio a favore di terzi. Ciò che è sufficiente per qualificare come agricola la fornitura di servizi svolta dall'imprenditore agricolo, pertanto, è l'impiego in tale attività delle macchine o delle risorse della sua azienda in modo quantitativamente preponderante rispetto ad eventuali beni e risorse extra aziendali, sempre che questi ultimi siano compatibili con l'esercizio dell'attività principalmente svolta dall'imprenditore.

Premesse queste necessarie considerazioni sul criterio della prevalenza adottato dal Legislatore in sede di qualificazione delle attività esercitabili dall'imprenditore agricolo, occorre osservare come la “legge di orientamento”, nell'esplicitare la vocazione multifunzionale dell'impresa agricola, abbia disciplinato una particolare categoria di prestazioni che la stessa impresa può rendere alla collettività attraverso un nuovo rapporto tra l'imprenditore agricolo e la Pubblica Amministrazione.

In particolare, l'articolo 15 di detta legge disciplina nuovi istituti che facilitano i rapporti tra imprese agricole e Pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di individuare nell'agricoltore il *partner* privilegiato per la fornitura di determinati servizi “ambientali” e l'esecuzione di lavori di manutenzione del territorio.

Così, la norma dispone che:

“1. Al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio, le pubbliche amministrazioni possono stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli.

2. Le convenzioni di cui al comma 1 definiscono le prestazioni delle pubbliche amministrazioni che possono consistere, nel rispetto degli Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato all'agricoltura anche in finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche. Per le predette finalità le pubbliche amministrazioni, in deroga alle norme vigenti, possono stipulare contratti d'appalto con gli imprenditori agricoli di importo annuale non superiore a 50.000 euro nel caso di imprenditori singoli, e 300.000 euro nel caso di imprenditori in forma associata” (comma così modificato dall'art. 1, comma 1067, della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Per effetto di tale norma, il ruolo multifunzionale dell'imprenditore agricolo viene premiato, mediante la possibilità riconosciutagli – nei limiti di importo indicati espressamente dalla norma e riferiti a singolo appalto – di assumere compiti di manutenzione del territorio, in senso lato, che gli vengono affidati dalla Pubblica Amministrazione competente a gestire quello specifico territorio ed a rendere servizi di utilità pubblica alla collettività amministrata.

La dizione generale “*pubbliche amministrazioni*” risultante dalla norma consente di far rientrare in tale definizione tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale e i consorzi di bonifica.

Nella norma appena citata, inoltre, la legge ricorre al termine generico di “*convenzioni*” tra impresa agricola ed Ente pubblico per indicare non un singolo tipo di contratto, ma un modo di agire flessibile che consenta all’Ente di individuare nell’agricoltore il fornitore più idoneo a soddisfare le richieste di “sicurezza ambientale” provenienti dalla collettività. Le convenzioni che le Pubbliche Amministrazioni possono stipulare con gli imprenditori agricoli, quindi, sono suscettibili di assumere la forma di tutti gli strumenti pattizi attualmente conosciuti dal diritto amministrativo e che, comunque, devono essere finalizzati all’attuazione degli obiettivi riportati al primo comma dell’articolo 15.

Circa le modalità con cui può concretizzarsi questo nuovo modo che le imprese agricole hanno di interagire con le Pubbliche Amministrazioni, si può sostenere che il rapporto convenzionale tra Ente e imprenditore agricolo può consistere nell’adesione di quest’ultimo ad una convenzione tipo – una sorta di capitolato generale – predisposta *una tantum* dai competenti organi amministrativi, alla quale sia funzionalmente collegato un capitolato speciale che, fissando la disciplina del singolo rapporto, favorisca lo svolgimento delle attività indicate nello stesso articolo 15 ricercando un giusto equilibrio tra gli interessi della parte pubblica e di quella privata.

L’articolo 15 prevede che il corrispettivo a carico dell’Amministrazione a fronte delle prestazioni rese dall’imprenditore agricolo può consistere, oltre che nel pagamento di una somma di denaro, anche in finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche. L’ampio ventaglio di possibili contropartite che possono essere offerte dall’Amministrazione rappresenta un valido incentivo al ricorso alle prestazioni degli imprenditori agricoli, così da superare il diffuso problema di carenza di risorse economiche che di fatto ostacola l’effettuazione di una costante manutenzione del territorio a cura dei soggetti pubblici competenti.

E’ ipotizzabile, in attuazione della suddetta previsione, un pagamento del servizio reso dall’impresa agricola sotto forma di riduzione dei tributi locali (ICI; TARSU; TOSAP; addizionale comunale sull’IRPEF; ecc.) ovvero di realizzazione della viabilità minore necessaria anche all’accesso all’azienda agricola interessata. Addirittura, il corrispettivo della prestazione resa dall’imprenditore agricolo potrebbe “confluire” in una convenzione di lottizzazione urbanistica, nella quale prevedere che la localizzazione delle infrastrutture sia finalizzata, non solo a migliorare gli insediamenti abitativi, ma anche a consentire una migliore fruizione delle zone agricole ricadenti nello strumento urbanistico generale.

4. I contratti di collaborazione tra imprese agricole e Pubblica Amministrazione. Cenni.

Occorre ancora soffermarsi su un altro modulo contrattuale introdotto innovativamente dalla “legge di orientamento” a proposito dei nuovi rapporti tra impresa agricola e Pubblica Amministrazione. Si tratta di quanto previsto dall’articolo 14 del d.lgs. n. 228 del 2001 che, rubricato “*Contratti di collaborazione con le pubbliche amministrazioni*”, così recita:

“1. Le pubbliche amministrazioni possono concludere contratti di collaborazione, anche ai sensi dell’articolo 119 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con gli imprenditori agricoli anche su richiesta delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, per la promozione delle vocazioni produttive del territorio e la tutela delle produzioni di qualità e delle tradizioni alimentari locali.

2. *I contratti di collaborazione sono destinati ad assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria agricola locale, anche attraverso la valorizzazione delle peculiarità dei prodotti tipici, biologici e di qualità, anche tenendo conto dei distretti agroalimentari, rurali e ittici.*

3. *Al fine di assicurare un'adeguata informazione ai consumatori e di consentire la conoscenza della provenienza della materia prima e della peculiarità delle produzioni di cui al commi 1 e 2, le pubbliche amministrazioni, nel rispetto degli Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato all'agricoltura, possono concludere contratti di promozione con gli imprenditori agricoli che si impegnino nell'esercizio dell'attività di impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale."*

Il primo comma dell'articolo prevede che le Pubbliche Amministrazioni possono concludere con gli imprenditori agricoli "contratti di collaborazione" rinviando, a titolo esemplificativo, a quanto già previsto Testo Unico sugli Enti locali.

La finalità dei contratti di collaborazione deve rinvenirsi nella necessità di assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria agricola locale: la norma, peraltro, indica dei criteri, seppur non esaustivi, volti ad orientare il contenuto dei contratti stessi, laddove è previsto che lo sviluppo dell'imprenditoria locale può connettersi anche alla valorizzazione delle peculiarità dei prodotti tipici, biologici e di qualità.

Si tenga conto che la legge, nel regolamentare i rapporti di collaborazione tra imprese agricole e Pubbliche Amministrazioni, utilizza una locuzione molto generica parlando di "*contratti di collaborazione*": l'innovatività della norma, quindi, consente di ipotizzare che le Amministrazioni pubbliche possano ricorrere ad ogni tipo di contratto previsto dall'ordinamento purché finalizzato al perseguimento degli obiettivi indicati dalla norma

Di seguito, il terzo comma dell'articolo 14 prende in considerazione in modo specifico i "*contratti di promozione*", così individuando uno strumento negoziale oramai socialmente tipico per mezzo del quale l'Amministrazione e l'imprenditore agricolo possono instaurare un rapporto di collaborazione per finalità "multifunzionali".

Questi ultimi, che al pari dei contratti di collaborazione sopra richiamati sono finalizzati alla prestazione di servizi, possono tecnicamente essere definiti contratti di sponsorizzazione.

Con il termine sponsorizzazione si intende un contratto in cui un soggetto sponsorizzato si obbliga ad associare alla propria attività il nome o un segno distintivo della controparte denominata *sponsor*, così divulgandone l'immagine, generalmente dietro corrispettivo.

La norma che si esamina, naturalmente, acquisisce la propria peculiarità proprio dal fatto che una delle parti del contratto di promozione-sponsorizzazione è una Pubblica Amministrazione che, in ogni caso, attraverso tali forme di contrattazione deve comunque perseguire interessi pubblici. Tale esigenza appare ampiamente soddisfatta considerate le finalità a cui, in base allo stesso articolo 14, devono tendere i contratti promozionali tra Amministrazione e imprenditori agricoli, quale quella di assicurare, nell'ambito di un'azione volta anche a fornire una corretta educazione alimentare, un'adeguata informazione ai consumatori e di consentire la conoscenza della provenienza della materia prima nonché della peculiarità delle produzioni di qualità e delle tradizioni alimentari locali.

A titolo di esempio, si può dire che il contratto di promozione che meglio pare adattarsi alle fattispecie previste dall'articolo 14, terzo comma, è un contratto di scambio in cui la Pubblica Amministrazione presta servizi o eroga somme di denaro agli imprenditori che "*si impegnino nell'esercizio dell'attività di impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale o del paesaggio agrario e forestale*".

In tal caso, la Pubblica Amministrazione può assumere tanto la veste di sponsor quanto quella di soggetto sponsorizzato. Nella prima ipotesi (P.A. sponsor), l'Ente pubblico finanzia l'attività dell'imprenditore sponsorizzato con l'erogazione di quanto pattuito a titolo di corrispettivo o con la prestazione di servizi aggiuntivi a fronte dell'abbinamento dei segni distintivi dell'Ente ai prodotti o all'attività dell'impresa agricola sponsorizzata. Nell'ipotesi di Pubblica Amministrazione sponsorizzata dall'imprenditore agricolo, quest'ultimo – a fronte del ritorno di immagine

conseguente all'abbinamento della propria ditta ai segni distintivi dell'Amministrazione in occasione di manifestazioni pubbliche – si impegna alla erogazione di un corrispettivo in denaro o, ad esempio, a somministrare beni e servizi necessari all'ente pubblico senza che per gli stessi venga corrisposto un prezzo.

Quanto alla scelta dell'imprenditore agricolo con cui concludere i contratti di promozione e alle forme che gli stessi possono assumere, valgono le regole generali del diritto amministrativo, ossia di scelta dell'imprenditore attraverso una gara pubblica: tuttavia, essendo rapporti spesso basati sulle caratteristiche personali dell'imprenditore ovvero della sua azienda, si ritiene che il ricorso alla trattativa privata possa essere la modalità ordinaria di scelta del contraente.

Sulla premessa delle suesposte considerazioni inerenti il contenuto dell'articolo 14 della "legge di orientamento", è possibile immaginare uno sviluppo futuro dell'ambito applicativo della norma, nel senso di una sua applicazione al fine di fondare un disegno strategico della politica di *marketing* territoriale che dovrà, necessariamente, contraddistinguere l'agire politico-amministrativo degli Enti pubblici nei prossimi anni.

In particolare, i contratti di promozione di cui all'articolo 14 possono rappresentare un valido strumento utilizzabile per la valorizzazione dell'origine territoriale della materia prima agricola impiegata nelle produzioni alimentari, consentendo alle Pubbliche Amministrazioni di sviluppare politiche di valorizzazione delle peculiarità territoriali e delle tradizioni eno-gastronomiche attraverso il supporto reso dalle imprese agricole locali che, al contempo, trarranno benefici economici dalla prestazione di servizi a favore della collettività.

5) L'attuale situazione delle aziende agricole italiane: i punti di forza e di debolezza nel passaggio da un modello di agricoltura familiare a quello di impresa agricola diversificata.

Secondo alcuni dati pubblicati dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) su 1.960.316 aziende agricole presenti in Italia nel 2003, 674.851 sono aziende di piccolissima dimensione, fino ad 1 ettaro di superficie agricola utilizzata. Le aziende con una superficie da 1 a 5 ettari sono invece 803.149, a differenza del 2000 che erano 921.883; fra le aziende di questa superficie, si è quindi assistito ad un calo del 12,8%. Fra i tanti motivi di questa riduzione vi è la generale contrazione dei redditi agricoli, che ha messo in crisi le piccole aziende, impossibilitate ad affrontare i pesanti investimenti economici necessari per poter rimanere sul mercato.

D'altra parte, la scarsa imprenditorialità dei conduttori, lo scarso ricambio generazionale e la carente disponibilità di capitali, si associano più frequentemente al modello di sviluppo tradizionale diffuso nei paesi mediterranei, dove la presenza di strutture aziendali, prevalentemente costituita da "***piccola proprietà contadina***", rende problematico lo sviluppo di queste campagne. Infatti, a molte di queste piccole imprese agricole, si pone quindi il problema di integrare il reddito derivante dalle colture e dagli allevamenti.

Una possibilità è quella offerta dal part-time, assai diffuso in Italia, dove molte persone di estrazione agricola "***le così dette figure miste***", hanno il loro reddito principale al di fuori da quello agricolo, mantenendo nel contesto anche la gestione della piccola azienda di famiglia.

Questa importante realtà di aziende, è comunque custode di una stragrande parte del territorio nazionale e contribuisce fattivamente alla produzione agricola nazionale, andando ben oltre le esigenze dell'auto-consumo familiare.

In questo senso devono essere assolutamente rivisti gli strumenti di politica agricola che riconoscano questo ruolo. Negli ultimi decenni, le politiche strutturali per l'agricoltura, nel quadro delle politiche agricole comunitarie, hanno avuto una funzione di promuovere non solo l'aggiustamento strutturale delle aziende, ma anche quello dello sviluppo e della tutela del territorio, elargendo sovvenzioni ed agevolazioni alle medie e grosse aziende agricole in materia di:

aiuti agli investimenti nelle aziende agricole fino al 40% delle spese ammissibili o al 50% nelle zone svantaggiate, per effettuare miglioramenti in materia di ambiente, igiene o benessere degli animali;

aiuti agli investimenti nella trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, fino al 40% o 50% nelle zone dell'obiettivo 1, a condizione che si potesse provare l'esistenza di normali sbocchi di mercato per i prodotti interessati;

aiuti a favore di impegni nel settore agroambientale assunti dagli agricoltori;

aiuti all'insediamento dei giovani agricoltori;

aiuti a favore delle associazioni di produttori;

aiuti intesi a promuovere la produzione e la commercializzazione di prodotti agricoli di qualità.

L'evoluzione economica e sociale nei paesi europei e, più in generale nelle società avanzate, ha indotto ad un profondo ripensamento del ruolo del settore agricolo, generando un'ampia e articolata riflessione sulle relazioni tra cittadino (consumatore di alimenti e fruitore di territorio) e imprenditore agricolo.

La riforma della PAC del 2003, ha già sancito un passo in tale direzione modificando le modalità di erogazione degli aiuti diretti, non più legati alla produzione, ma stabiliti sulla base dei diritti storici dell'imprenditore agricolo. Di fatto, ciò può comportare una maggiore richiesta di consulenza da parte delle aziende agricole, sia di quelle competitive, relativamente alle scelte produttive da effettuare nel rispetto delle richieste del mercato, sia delle aziende maggiormente orientate alla multifunzionalità, per lo sviluppo di attività complementari e per la gestione del territorio.

In particolare le piccole aziende agricole italiane, si trovano oggi dinanzi ad una opportunità da cogliere: *la transizione della PAC verso il modello territoriale, la concezione disviluppo integrato e sostenibile degli spazi rurali.*

Le nostre campagne nel nuovo modello di sviluppo sostenibile e integrato del territorio, sono chiamate ad elaborare un nuovo modello di agricoltura che possa evidenziare

l'importanza di una agricoltura capace di essere realmente multifunzionale e in grado di offrire al territorio rurale, oltre che ai prodotti agricoli, anche beni e servizi derivanti dalle molteplici funzioni economiche, ambientali e sociali che essa svolge. Un'agricoltura che sia allo stesso tempo competitiva, sostenibile e integrata nello spazio rurale e all'interno della quale, si possa realizzare a pieno e con consapevolezza, il proprio ruolo sociale, ambientale ed economico.

Il ruolo multifunzionale dell'agricoltura è stato regolarizzato, a livello Nazionale, dal Decreto Legislativo n. 228 del 18 maggio 2001. Tale decreto conferisce alle imprese agricole nuove funzioni di tipo culturale, sociale, ricreativo dell'agriturismo al Bed & Breakfast, dalla vendita diretta alle attività di fattoria didattica, fattoria del gusto, fattoria aperta e fattoria sociale, fino ai servizi che è possibile offrire agli appassionati di escursioni ambientali, della bicicletta e del cavallo. Funzioni che consentono di integrare il reddito agricolo e restituire alla piccola azienda agraria la dignità che merita.

L'esistenza di un ampio numero di piccoli produttori agricoli, nel tessuto strutturale del mondo agricolo e le ridotte dimensioni aziendali, evidenzia alcuni punti di debolezza e di forza, che possiamo sintetizzare in:

DEBOLEZZE

Scarso ricambio generazionale e prevalenza di conduttori anziani nelle piccole aziende agricole italiane;

Limite alla competitività aziendale;

Difficoltà di accesso ai mercati;

Alti costi fissi, che penalizzano fortemente i piccoli produttori erodendo in maniera sensibile i ricavi;

Scarsa attitudine all'innovazione;

Difficoltà di accesso al credito per la copertura della quota privata (in media pari al 50%) negli investimenti aziendali previsti in alcune misure dei POR, nonché di fornire sufficienti garanzie per la stipula di fidejussioni per ottenere le anticipazioni sulla quota del contributo pubblico concesso al settore.

Nelle regioni meridionali e soprattutto, per la Regione Puglia, le piccole e medie aziende agricole, hanno riscontrato difficoltà in alcune Misure più significative in termini di spesa dei POR, la Misura

4.3 "Investimenti nelle aziende agricole" e la Misura 4.5 "Miglioramento delle strutture di trasformazione dei prodotti agricoli", di reperire dalle banche la propria quota privata.

PUNTI DI FORZA

Qualità dei prodotti agricoli: la piccola azienda agricola che svolge la sua attività nelle zone rurali, sicuramente garantisce prodotti capaci di emergere sui mercati per le loro qualità organolettiche;

Presenza di molte piccole aziende agricole in aree rurali di alto pregio ambientale, con tradizioni radicate e ad elevato contenuto culturale;

Rispetto ambientale, cioè quella consapevolezza di legame inscindibile tra rispetto e salvaguardia dell'ambiente e qualità dei risultati produttivi;

La piccola azienda agricola potrà incentivare nuovi sistemi di produzione – consumo di alimenti attraverso nuove forme di "filiera corte", intesa come vendite dirette in azienda ai **Gruppi di Acquisto Solidale**;

Consapevolezza di aggregazione dei piccoli produttori per salvaguardare e valorizzare i propri prodotti agricoli.

La cooperazione, ha svolto un ruolo importante anche nella commercializzazione ridistribuendo quel valore aggiunto ai propri soci "piccoli produttori agricoli" che riescono a loro volta a garantire la qualità e la tracciabilità della materia prima.

Ecco perché, nella ricerca di un percorso globale di sviluppo locale delle piccole aziende agricole, si dovrà parlare di competitività e di valorizzazione dei prodotti agricoli in un'ottica di cooperazione. Con ciò, l'implicazione della piccola produzione diventa un'importante risorsa territoriale che rilancia il ruolo dei contadini nel proprio territorio con la tipicità della propria produzione. La D.O.C. e D.O.C.G., D.O.P. e I.G.T., sono strategie che vanno sostenute, per salvaguardare il prodotto tipico e a volte anche quello tradizionale.

Strategicamente importante, in prospettiva di un complessivo avanzamento socio-economico del mondo rurale, è che, l'intero processo di sviluppo dei prossimi anni avvenga nel rispetto delle regole prescritte a livello comunitario, nazionale e regionale. Questo con una forte caratterizzazione di reciprocità tra i componenti della filiera agroalimentare, nel suo complesso (che deve produrre e commercializzare prodotti nel rispetto delle normative, da quelle del lavoro, alla difesa del territorio, alla sicurezza degli alimenti per la tutela dei consumatori), incentivando la creazione dei:

•

Distretti Rurali che possono rappresentare sistemi produttivi locali caratterizzati da un'identità storica e territoriale omogenea, derivante dall'integrazione fra attività agricola ed altre attività locali, nonché la produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali;

•

Distretti agroalimentari di qualità individuati in sistemi produttivi locali, dove si sviluppi un vero rapporto di interdipendenza produttiva tra le imprese agricole e agroalimentari, sulle produzioni certificate e tutelate ai sensi delle vigenti normative comunitarie o nazionali (D.O.P./I.G.P., D.O.C.G./I.G.T., biologiche), oppure di produzioni tradizionali.

6) La nuova politica agricola comunitaria

Come abbiamo fin qui rappresentato tutto il dibattito sulla recente riforma della PAC è stato indirizzato sul riorientamento degli interventi da attuare. Essi infatti non devono più servire a sostenere la sovrapproduzione, ma a rispondere a criteri di efficienza, di mercato e ambientali. Con la riforma, il sostegno all'agricoltura non è più vincolato ai volumi di produzione, ma diviene, in larga misura, sostegno diretto al reddito degli agricoltori. A questo si aggiungono gli aiuti per le funzioni di utilità svolte dagli agricoltori (condizionalità), che significa tutela del paesaggio, dell'ambiente, benessere degli animali e alta qualità (multifunzionalità).

In questi giorni, però, il dibattito sull'agricoltura avverte dei profondi e forse inaspettati

cambiamenti.

La carenza dell'offerta dei prodotti agricoli scuote i mercati dell'Unione.

L'eccesso di domanda sul mercato europeo dei prodotti agricoli (principalmente cereali e latte) inizia a preoccupare i responsabili della politica agraria e gli stessi governi nazionali, come dimostra l'attenzione con la quale si sta monitorando l'evoluzione dei prezzi al consumo e le eventuali speculazioni.

Alla ripresa dei lavori, dopo la pausa estiva Mariann Fischer Boel, commissario europeo all'agricoltura, ha subito dovuto prendere due impegni importanti, appunto su quote latte e abolizione del set-aside per cercare di far fronte a una situazione che vede i mercati agricoli surriscaldati.

Dopo molti anni, in Europa, si sente parlare di carenza d'offerta in settori storicamente eccedentari, come latte e cereali. La piccola crisi produttiva che sta spingendo in alto i prezzi non sembra dovuta solo alla congiuntura che ha visto scendere la produzione europea a causa delle avversità climatiche. Al contrario, soprattutto nel caso dei cereali, lo squilibrio dei mercati appare di carattere strutturale e sembra destinato a durare almeno qualche anno.

Tutto questo sta avvenendo quando in Europa gli agricoltori sono chiamati a fare i conti con i disincentivi della Pac, le modulazioni, i premi comunitari disaccoppiati, garantiti indipendentemente dalla produzione. Ciò non sembra la risposta più adatta a una potenziale carenza d'offerta.

Quindi si torna all'antico alla ricerca di rimedi che stimolino la produzione: dall'abolizione delle quote del latte, all'utilizzo dei terreni a riposo per la coltivazione di cereali.

In queste settimane, quindi sono cambiate e stanno cambiando tante cose.

Così la Commissione europea ha proposto le nuove linee guida della futura riforma della Pac. Si tratta di considerazioni maturate dopo l'Health Check che ha fatto maturare la decisione di spezzare ancor più il legame tra pagamenti diretti e produzione, consentendo agli agricoltori di rispondere ai segnali del mercato con la massima libertà.

Le proposte prevedono, tra tutta una serie di misure, l'abolizione della messa a riposo dei seminativi, il graduale aumento delle quote latte fino alla loro scomparsa nel 2015 e un'attenuazione dell'intervento sui mercati.

La Commissione ha anche proposto di aumentare la modulazione, ossia il meccanismo per il quale vengono decurtati i pagamenti diretti agli agricoltori e il denaro così risparmiato è versato al Fondo per lo sviluppo rurale. Questo trasferimento di fondi consentirà di affrontare meglio le nuove sfide e opportunità con cui deve fare i conti l'agricoltura europea, dai cambiamenti climatici a una migliore gestione delle risorse idriche e alla protezione della biodiversità.

Nel dettaglio ecco le proposte della Commissione

Abolizione della messa a riposo: la Commissione propone di abolire l'obbligo per gli agricoltori di lasciare incolto il 10% dei seminativi. In questo modo essi potranno massimizzare il loro potenziale di produzione

Estinzione graduale delle quote latte: le quote latte sono destinate ad estinguersi nel 2015. Per favorire una "uscita morbida", la Commissione propone cinque maggiorazioni annuali delle quote nella misura dell'1% tra il 2009/10 e il 2013/14.

Disaccoppiamento degli aiuti: la Commissione propone di abolire i rimanenti aiuti accoppiati e di integrarli nel regime di pagamento unico (RPU), ad eccezione dei premi per le vacche nutrici, le pecore e le capre

Condizionalità: l'erogazione di aiuti agli agricoltori è condizionata al rispetto di determinati vincoli ambientali, di benessere animale e di qualità alimentare. Gli agricoltori che non rispettano tali norme si vedono tagliare gli aiuti. Questo sistema, noto come "condizionalità", sarà semplificato, ritirandone gli obblighi che non sono pertinenti o che ricadono sotto la normale responsabilità

dell'agricoltore. Saranno aggiunti nuovi requisiti per salvaguardare i benefici ambientali del regime della messa a riposo e per migliorare la gestione idrica.

Sostegno ai settori con problemi specifici: attualmente gli Stati membri possono trattenere, per settore, il 10% dei massimali di bilancio nazionali applicabili ai pagamenti diretti, da destinare a misure ambientali o al miglioramento della qualità e della commercializzazione dei prodotti del settore in questione. La Commissione intende rendere questo strumento più flessibile: il denaro non dovrà più essere speso necessariamente nello stesso settore, ma potrà servire ad aiutare i produttori di latte, carni bovine o carni ovine e caprine in regioni svantaggiate, oppure a sovvenzionare misure di gestione dei rischi quali polizze di assicurazione contro le calamità naturali e fondi comuni di investimento per le epizootie.

Storno di fondi dagli aiuti diretti allo sviluppo rurale: attualmente, tutti gli agricoltori che ricevono più di 5 000 euro l'anno di aiuti diretti si vedono detrarre il 5%, quota che viene devoluta al bilancio dello sviluppo rurale. La Commissione propone di aumentare questa percentuale al 13% entro il 2012. Le grandi aziende agricole subirebbero ulteriori tagli (un 3% in più per i beneficiari di aiuti eccedenti un totale annuo di 100 000 euro, 6% per oltre 200 000 euro e 9% per oltre 300 000 euro). I fondi così ottenuti potranno essere utilizzati dagli Stati membri a sostegno di programmi in materia di cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche e biodiversità.

Limiti ai pagamenti: gli Stati membri dovrebbero applicare una soglia minima di pagamento di 250 euro per azienda o una superficie minima di 1 ettaro, o entrambe.

Altre misure: una serie di regimi di sostegno minori saranno disaccoppiati per canapa, foraggi essiccati, colture proteiche e frutta a guscio, e al termine di un periodo transitorio per riso, patate da fecola e fibre lunghe di lino. La Commissione propone altresì l'abolizione del premio alle colture energetiche.

Infine la misura a sorpresa: esclusione dalla vendita e distribuzione dei fitofarmaci per uso agricolo ritenuti dannosi per la salute umana

Il Consiglio dei Ministri dell'Agricoltura della Ue ha deciso di escludere dalla vendita e distribuzione i fitofarmaci per uso agricolo ritenuti dannosi per la salute umana. Lo ha reso noto il sottosegretario al Welfare Francesca Martini, che insieme al Ministro delle Politiche agricole Luca Zaia, ha partecipato al vertice di Bruxelles. Il documento sui fitofarmaci approvato dal Consiglio tiene conto "delle necessità dell'agricoltura italiana, prevedendo la possibilità di disporre e commercializzare una quantità soddisfacente di sostanze per combattere e prevenire le malattie che colpiscono le nostre produzioni agricole e, nel contempo, di garantire il loro impatto sulla salute delle persone, degli animali, delle piante e dell'ambiente circostante". Il nuovo regolamento europeo stabilisce "l'esclusione a priori dall'autorizzazione al commercio di quelle sostanze attive che esibiscono una potenziale tossicità per la salute umana".

Il documento, ancorché abbozzato, rappresenta la classica decisione demagogica che non avrà nessun reale impatto sull'ambiente e sulla salute umana e avrà, come unico effetto, quello di aumentare i costi di produzione per gli agricoltori.

Un'affermazione grave, lo sappiamo, che vogliamo accuratamente motivare. La tossicità degli agrofarmaci in base all'attuale legislazione, si fonda sostanzialmente sulla concentrazione del principio attivo nel prodotto commerciale. Vi può essere insomma un fitofarmaco liberamente vendibile, perché classificato come irritante, e uno invece vendibile solo a chi ha l'apposita autorizzazione (patentino), perché classificato come tossico o molto tossico,

contenenti lo stesso principio attivo ma a concentrazioni diverse. Per ottenere gli stessi risultati ottenibili con agrofarmaci più "potenti" gli agricoltori non in possesso di patentino tendono a raddoppiare o più le dosi di prodotto utilizzato per il trattamento (così raddoppiando la concentrazione di principio attivo per unità di superficie), correndo maggiori rischi per la salute, perché generalmente non vengono utilizzati i dispositivi di protezione, e per l'ambiente. Vero è che i fitofarmaci indicano le dosi d'impiego ma queste non vengono rispettate e nessun controllo, se non capillare e assai assiduo può contrastare tale abitudine. Tra l'altro, con prodotti vendibili con scontrino, come sono oggi i prodotti irritanti, non è neanche un problema eludere le norme sulla condizionalità in quanto dell'uso del prodotto, sui registri e nella documentazione fiscale e contabile dell'impresa agricola, non rimane traccia. Tutto questo, naturalmente, tralasciando ogni disquisizione sulle motivazioni per cui in ogni settore produttivo, tranne l'agricoltura, sia lecito utilizzare prodotti pericolosi per la salute umana.