

## INTRODUZIONE

1 Il presente lavoro si prefigge l'obiettivo di analizzare i maggiori interventi dello Stato in agricoltura, la quale continua a essere destinataria di un sostegno pubblico considerevole anche in quei Paesi, come gli Stati Uniti d'America, dove l'intervento dello Stato nell'economia è molto più ridotto rispetto ad altri, come ad esempio i paesi europei. Nemmeno i negoziati internazionali per la liberalizzazione degli scambi commerciali sono riusciti a incidere sull'entità complessiva dei sussidi agricoli dei paesi sviluppati, pur essendo state ridotte le forme di sussidio più distorsive degli scambi a vantaggio di quelle su di essi ininfluenti. Ad esempio l'Europa è riuscita a mantenere sostanzialmente inalterata l'entità del budget per l'agricoltura fino al 2013, pur modificandone il significato e gli obiettivi, mentre gli Stati Uniti d'America l'hanno aumentato negli ultimi anni, essendo tornati, con l'approvazione del *Farm Security and Rural Investment Act* del 2002, a un forte protezionismo<sup>1</sup>. Com'è possibile spiegare la sostanziale tenuta delle politiche di sostegno all'agricoltura, di fronte al nuovo corso liberista intrapreso dalle politiche economiche dei paesi sviluppati, specie considerando la ridotta importanza, almeno in termini di occupazione e di contributo al PIL, rivestita dall'agricoltura nel sistema economico di questi paesi? Bisogna dedurre che l'agricoltura è un settore "diverso" dagli altri e perciò meritevole di attenzione

---

<sup>1</sup>L'approvazione del *farm bill* del 2002, che definisce il quadro della politica agricola statunitense, fino al 2007, è stata accolta con forte perplessità, sia negli USA che a livello internazionale. Malloch Brown, Direttore dell'Agenzia per lo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) ha accusato la politica statunitense di "soffocare la prosperità delle popolazioni povere in Africa e in altre aree del mondo per meschini interessi egoistici" (D. ORDEN, *Le politiche agricole degli USA fra retorica e realtà: il farm bill del 2002 e la proposta per il negoziato WTO di Doha*, in *Le politiche agricole nel Mondo*, Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, n.2, 2003, Roma, Edizioni Tellus), mentre il premio Nobel Joseph Stiglitz lo ha definito come "la peggiore forma di ipocrisia politica".

particolare da parte dei governi di questi paesi? E se sì, quali sono le ragioni di tutto ciò? Nell'attuale situazione di stagnazione economica di molti paesi sviluppati è pensabile che i privilegi riservati finora all'agricoltura possano essere mantenuti? Infine, nell'attuale contesto internazionale, quale direzione dovrebbe essere impressa in futuro alle politiche agricole dei paesi sviluppati?

2 Le ragioni che spingono a occuparsi del tema in esame sono più d'una. Anzitutto si vuole evidenziare l'importanza del settore primario per l'economia nazionale, importanza confermata dal fatto che è sempre stata oggetto d'attenzione del legislatore comunitario, costituzionale, statale e regionale. Tuttavia, si avverte la necessità di adottare un progetto di politica pubblica finalizzato alla promozione dell'agricoltura, affinché la stessa possa essere fonte di ricchezza per tutto il Paese, garantendo maggiore occupazione e produzione interna, a discapito delle importazioni estere. Il legislatore, inoltre, deve tenere in considerazione le interconnessioni dell'agricoltura con molteplici materie: la tutela della concorrenza, il sostegno all'innovazione per i settori agricoli, il paesaggio, l'ambiente, lo spazio rurale, lo sviluppo rurale, la gestione del territorio, la tutela della salute e le prestazioni essenziali concernenti i diritti sociali e civili. Solo con una stretta cooperazione tra i legislatori di diverso rango sarà possibile garantire una sufficiente tutela all'agricoltura e agli aspetti connessi alla stessa.

3 Per quanto concerne la metodologia utilizzata nella trattazione del tema, è stato adottato un approccio prevalentemente storico, anziché puramente teorico, per analizzare il lungo e profondo processo di trasformazione dell'agricoltura, per individuare le cause e provare a ipotizzare l'approdo. Questi gli obiettivi, senz'altro ambiziosi, che si prefigge il presente lavoro. Al contempo è stato necessario adottare anche un approccio sincronico, finalizzato sia a cogliere le analogie e le differenze legislative nei diversi Paesi, Europei e non, sia per poter esaminare i contributi giurisprudenziali e dottrinali sul tema.

4 Introducendo sommariamente la struttura del lavoro, nel primo capitolo s'inizia subito nel rilevare la necessità di un progetto di politica pubblica dell'agricoltura, oltre a fornire qualche dato statistico del settore. In seguito si passa a raffrontare due modelli di agricoltura antitetici, quello contadino e quello d'impresa, per poi esaminare due tematiche strettamente connesse all'agricoltura: le qualifiche soggettive e lo sviluppo rurale, osservando soprattutto il materiale normativo. Il capitolo si conclude ponendo l'accento alle *governance* locali, forme di governo che svolgono un ruolo chiave nella modificazione delle aree rurali. Il secondo capitolo tratta la fase di gestazione della riforma agraria e dell'intervento nel Mezzogiorno, confermando la centralità datata dell'agricoltura per il legislatore, oltre alla riforma del titolo V, con la quale viene in parte stravolto il riparto delle competenze legislative Stato-Regioni. Il terzo e ultimo capitolo ha come oggetto principale la riforma della Pac, quindi il suo iter, il suo contenuto, gli obiettivi prefissati e le conseguenze nei Paesi aderenti. In stretta correlazione alla riforma, si pone l'accento al suolo, quale bene comune da tutelare, e all'agricoltura conservativa, tecnica di gestione agricola finalizzata alla tutela del suolo. Infine, nelle conclusioni, si tireranno le somme, sottolineando la necessità di un ordine mondiale, governato da istituzioni internazionali; il rispetto della multifunzionalità e di un nuovo modello di welfare.

## **CAPITOLO I**

### **PROFILI GIURIDICI DEL CONCETTO DI AGRICOLTURA**

#### **SOMMARIO:**

- 1 La necessità di un progetto di politica pubblica dell'agricoltura –
- 1.1 Proposta di un quadro normativo a sostegno dell'agricoltura contadina –
- 2 Agricoltura contadina e agricoltura d'impresa: due realtà antitetiche –
- 3 Il problema delle qualifiche soggettive –
- 4 Lo sviluppo rurale e l'agricoltura –
  - 4.1 Tre regioni dell'Italia meridionale a confronto –
  - 4.2 Le *governance* locali –

## **1 La necessità di un progetto di politica pubblica dell'agricoltura.**

Il settore economico primario, nonostante le trasformazioni e la crisi degli ultimi anni, continua a rappresentare un settore importante per il nostro Paese. Infatti, nel 2017, Il valore aggiunto agricolo ammonta a 32.979 milioni di euro e rappresenta il 2,1% del valore aggiunto nazionale, al di sopra della media dei paesi dell'UE (1,6)<sup>2</sup>. Inoltre, la superficie agricola utilizzata (SAU) ha registrato un lieve incremento rispetto al 2013 (1,4%), mentre è diminuita la superficie agricola totale (-0,9%). Oggi vi è una maggiore sensibilità e consapevolezza al valore dell'agricoltura, intesa come stile di vita, come patrimonio, come identità culturale, come protezione dell'ecosistema.

Gli enti che hanno un ruolo fondamentale in termini di sviluppo agricolo sono i comuni, i quali hanno una specializzazione economica<sup>3</sup> legata soprattutto al settore primario, rappresentando circa il 60% .

L'agricoltura italiana si contraddistingue per la sua modernità e innovatività, orientandosi sempre di più verso prodotti di qualità certificata e biologica.

In Europa, il nostro Paese detiene la *leadership* come maggior produttore di prodotti Dop (Denominazione di origine protetta), Igp (Indicazione geografica protetta) e Stg (Specialità tradizionale garantita). Tali prodotti rappresentano per l'agroalimentare nazionale una risorsa fondamentale sia dal punto di vista produttivo che economico. Inoltre, i marchi Dop, Igp e Stg vengono attribuiti a prodotti strettamente connessi a un luogo specifico, godendo di fatto di un'importanza strategica anche per la tutela di tradizioni e della specificità territoriale. I dati ISTAT 2018 evidenziano un settore in crescita, grazie soprattutto alla *performance* del Meridione, a dispetto di una stasi del Settentrione e Centro. I percorsi produttivi certificati richiedono un enorme sforzo organizzativo, possibile solo se supportati da strategie promozionali, le

---

<sup>2</sup> CREA, *l'agricoltura italiana conta 2018*, Roma, 2019, CREA.

<sup>3</sup> L'indice di specializzazione economica di un Comune è calcolato considerando il rapporto delle imprese attive in un determinato settore economico al totale delle imprese attive nel Comune. Se tale rapporto è maggiore dello stesso rapporto calcolato a livello nazionale, un Comune può essere definito 'specializzato' in quel dato settore.

quali sono più efficaci nelle amministrazioni con dimensioni più cospicue, dato il maggior numero di servizi che di solito dispongono.

Un modello di produzione alternativo in costante crescita è il sistema biologico. L'agricoltura biologica si caratterizza per il rifiuto di prodotti chimici, tutela del suolo e della biodiversità. Anche il fenomeno del biologico interessa particolarmente il Mezzogiorno, che conta circa il 60% delle aziende agricole biologiche nazionali. Pur rappresentando un'opportunità innovativa dell'agricoltura, pare dipendere smoderatamente dall'erogazione di sussidi, come testimoniano gli anni scorsi, quando l'eliminazione dei sussidi ha comportato la fuori uscita di numerose imprese dalla produzione biologica.

Nel Sud, in mancanza di un sistema razionale, vi è stato un fenomeno d'incremento delle superfici biologiche, non per soddisfare una domanda crescente di tali prodotti, ma con il fine di ottenere i finanziamenti della Politica agricola comune (Pac). I prodotti biologici sono una vera e propria fonte di ricchezza per il nostro amato Paese, infatti, è primo nel mondo per valore dell'export bio con circa 1,2 miliardi di euro, tuttavia non domina per il consumo interno (31 euro annui contro i circa 190 del paese in testa a tale graduatoria mondiale, ossia la Svizzera)<sup>4</sup>.

Affinché il settore agricolo continui a crescere è necessario intervenire, al fine di superare le criticità strutturali delle aziende e migliorare i rapporti collaborativi tra gli operatori. In quest'ottica le amministrazioni comunali hanno un ruolo determinante, in quanto non devono limitarsi a sostenere uno specifico prodotto enogastronomico, ma contribuire a realizzare una *governance* che garantisca competitività tra le imprese, efficienza della filiera, senza “gravare” sul consumatore. E' evidente che i prodotti locali e il *Made in Italy* hanno urgentemente bisogno di una politica di sviluppo, garantendone una tenuta economica durevole. Non sono da considerare prodotti subalterni di nicchia destinati a una cerchia ristretta di consumatori d'élite. La chiave del futuro della produzione agricola è il progressivo e dinamico consumo dei

---

<sup>4</sup> H. WILLER, J. LERNOUD, *The Worl of Agriculture 2018, 2019*, FIBL-IFOAM.

prodotti di qualità certificata e biologica, mediante una svolta anche legislativa, capace di garantire consumi crescenti a prezzi accessibili alla gran parte dei consumatori.

Tornando al settore economico primario e focalizzando l'attenzione al sistema delle aziende agricole italiane, lo stesso si caratterizza dal dominio assoluto di aziende di piccole dimensioni (62%), a conduzione diretta, con l'impiego prevalente di manodopera familiare (93% del totale)<sup>5</sup>.

Sebbene il dato oggettivo suddetto, sviluppo agricolo ed economico sono ancora considerati incompatibili con l'agricoltura contadina, destinata a scomparire con il progresso e la modernità. Tale concezione è figlia dell'ideologia sociale del "contadino non come soggetto economico, ma come residuo votato al mantenimento di se stesso, una decorazione del paesaggio o folklore"<sup>6</sup>. L'agricoltura contadina, modello "retrogrado", sembra cedere il passo all'agricoltura industriale. Quest'ultimo modello, però, risulta essere economicamente, socialmente ed ecologicamente insostenibile<sup>7</sup>. Più sono industrializzate, maggiormente dipendono da *input* industriali.

I contributi alla produzione del settore agricolo sono erogati sia dalle amministrazioni pubbliche nazionali sia dall'UE. In mancanza di tale apporto di denaro pubblico, questo modello si estinguerebbe. Il modello contadino continua a detenere il dominio, mostrando una notevole capacità di resistenza, sebbene la carenza di politiche pubbliche per lo sviluppo dell'agricoltura adeguate, di una strategia di politica agraria. E' indispensabile riconoscere il valore sociale ed economico del lavoro nei campi per la produzione di cibo, del suo valore collettivo, culturale, della sua attitudine alla prevenzione della desertificazione sociale e l'esodo verso le aree urbane.

Occorrono strumenti giuridici per permettere l'accesso alla terra di contadini e pastori "piccoli" alle terre.

---

<sup>5</sup> Sul punto dati ISTAT, 2015.

<sup>6</sup> A. ONORATI, *Agricoltura italiana e agricoltura contadina. La necessità di un quadro giuridico specifico*, in *Parolechiave*, fascicolo 2, 2017, Il Mulino.

<sup>7</sup> Sul punto si veda EUROSTAT, 2017.

## **1.1 Proposta di un quadro normativo a sostegno dell'agricoltura contadina.**

Un'importante Campagna, avviata nel 2009, ebbe come obiettivo di ottenere una legge a sostegno del modello contadino. Le organizzazioni promotrici della campagna sostennero l'importanza e quindi la necessaria tutela delle piccole aziende. Queste piccole realtà non sono da considerare dei residui folkloristici, marginali. I dati evidenziano che sono economicamente vive, nonostante la carenza di politiche pubbliche di supporto, malgrado la concorrenza sleale dell'agricoltura industriale, maggior destinataria del sostegno della Pac. Le aziende contadine sono vitali sia per la produzione e commercializzazione di prodotti nel mercato interno sia perché sono la base per i produttori biologici italiani. Si vuole tutelare il contadino che senza essere impresa, con il proprio lavoro e quello dei familiari produce cibo, ricchezza e servizi sostenibili. Il contadino è un "agricoltore attivo".

I benefici dell'agricoltura contadina alla società devono essere riconosciuti e valorizzati in un apposito quadro giuridico, salvaguardando un tessuto sociale che rischia di disgregarsi. Continuare ad assumere come riferimento per tutto il settore primario, il modello agricolo d'industria e intensiva in capitale rappresenta un rischio sociale e ambientale. E' necessario colmare questo deficit democratico, che rende invisibili milioni di contadini.

Le organizzazioni non perseguono nessun progetto complicato, la legislazione specifica è un atto dovuto per coloro che vogliono difendere la propria autonomia dal sistema industriale, continuando a lavorare con le proprie mani la terra. Poiché esiste una base giuridica specifica per la piccola e media impresa industriale, è dovuta una base giuridica anche a difesa dei piccolo produttori.

Nella proposta di quadro normativo avanzato dalla Campagna, possiamo individuare quattro cardini, ripresi dalla proposta di legge 2015:



- Una legge nazionale che preveda per le piccole aziende agricole un regime igienico-sanitario e fiscale diverso, sulle orme di quella in vigore nella provincia autonoma di Bolzano.
- Un servizio di assistenza tecnica pubblica gratuita per le piccole imprese per liberarle dal peso delle pratiche burocratiche e dalla dipendenza dall'assistenza fornita dalle ditte produttrici di *input*.
- Politiche pubbliche di sostegno all'agricoltura contadina (infrastrutture, servizi urbani nelle zone rurali, incentivi alla nascita di cooperative e consorzi, equo accesso alla distribuzione commerciale, sostegno alle filiere locali...), politiche di sostegno alla diversificazione, promuovendo l'agricoltura biologica.
- Politiche di approvvigionamento alimentare locale basato principalmente sui piccoli produttori, favorendo anche l'occupazione nazionale, valorizzazione economica e sociale delle realtà rurali e mezzo per migliorare la qualità dell'alimentazione dei consumatori.

Quattro proposte di legge a difesa dell'agricoltura contadina sono state proposte e sapientemente è stato deciso di fonderle giacché vanno nella stessa direzione. Tuttavia, tutto è rimasto immobile.

## **2 Agricoltura contadina e agricoltura d'impresa: due realtà antitetiche.**

I modelli d'agricoltura più diffusi sono: il modello contadino e il modello d'impresa. Quest'ultimo rappresenta una minaccia per l'agricoltura contadina ed è incompatibile con il benessere ambientale, sempre più oggetto d'interesse delle società. Malgrado ciò, le politiche agricole erogano sussidi all'imprenditoria, mentre i costi gravano principalmente sui contadini.

L'agricoltura contadina è un'istituzione millenaria che si contrassegna per un particolare rapporto tra territorio e lavoro, capace di conformarsi alle evoluzioni storiche e superare le avversità socio economiche.

Molteplici narrazioni hanno annunciato l'imminente estinzione in conseguenza al progresso, ma continua ad avere un ruolo cruciale fornendo al

mondo il 70% di cibo. Tale modello dispone di risorse auto controllate: il necessario per la produzione di cibo è disponibile all'interno della stessa famiglia e si tramanda di generazione in generazione. Le risorse auto controllate includono una natura viva che comprende terra, animali, l'ecosistema locale e la capacità dei contadini di trasformare la natura viva in alimenti. Grazie a queste risorse i contadini sono autonomi. Una volta formata la base di risorse, il desiderio di emancipazione (migliorare le condizioni di vita del contadino e dei suoi familiari) diventa il motore dello sviluppo agricolo. Il ruolo emancipato dell'agricoltura non si è esaurito, come è evidente in Africa, Asia, America Latina e negli ultimi anni nel Mediterraneo. L'emancipazione non si realizza mai senza conflitti socio politici. I movimenti contadini sono allo stesso tempo marginali, in quanto non numerosi ma cruciali, perché garantiscono l'approvvigionamento del cibo.

La forza socio politica di questi movimenti di fonda su due diritti che hanno un valore civile fondamentale: il diritto di accesso alla natura e diritto al cibo.

E' possibile costatare l'importanza dell'agricoltura contadina con due esempi emblematici: la Cina e i Paesi Bassi.

In Cina, la fattoria media è di 5 mu, un terzo di ettaro. Una misura troppo discreta per garantire il sostentamento di una famiglia, ancor di più per lo sviluppo agricolo. L'agricoltura cinese è cresciuta progressivamente negli ultimi trentacinque anni grazie all'intensificazione guidata del lavoro, dove qualità e quantità del lavoro sono decisivi. La povertà è quasi scomparsa.

E' palpabile che il caso della Cina sia antitetico a quello dell'Africa.

La Cina è la prova del potenziale della popolazione contadina, la rilevanza delle donne e della partecipazione multipla al lavoro. La Cina quindi ci offre un paradigma di sviluppo alternativo a quello Occidentale, infatti nel modello cinese l'agricoltura contadina è la protagonista indiscussa.

Nei Paesi Bassi invece, negli ultimi decenni il numero delle imprese è costantemente cresciuto, in particolare quello delle piccole imprese. Queste ultime hanno contribuito alla crescita totale quasi cinque volte in più rispetto

alle altre. La loro crescita è sicuramente più modesta, ma considerando che rappresentano la maggioranza, il contributo è sostanziale. Le grandi imprese possono anche avere una crescita più cospicua ma il loro contributo è inferiore. Ancora una volta è chiaro che dirottare i sussidi delle politiche agricole alle grandi imprese vale quanto scommettere su un “cavallo zoppo”<sup>8</sup>. L’agricoltura contadina giova alla natura. I cicli chiusi garantiscono prodotti di qualità, riducendo al minimo l’impiego di fertilizzanti, utilizzando il concime prodotto dagli animali. Un allevamento circoscritto nella fattoria riduce la possibilità di contrarre malattie. Queste peculiarità sono comuni all’agricoltura contadina dell’Europa e del Mezzogiorno del mondo.

La struttura imprenditoriale è notevolmente differente dallo stile contadino. La stessa non dispone di risorse auto controllate, ma di flussi di merci permanenti. I foraggi, le sementi, gli animali giovani che rimpiazzano quelli vecchi, così come edifici e attrezzi di lavoro vengono acquistati sul mercato e non prodotti o ereditati nella fattoria. Il credito è il protagonista di tale modello, in antitesi ai risparmi della fattoria. L’attività agricola imprenditoriale è diventata un’operazione finanziaria: il capitale viene investito per produrre altro denaro e sanare i debiti contratti. L’imprenditore agrario non è legato ai suoi campi, ma è un *manager* e talvolta uno speculatore. Tali aziende sono fortemente indebitate, le imprese olandesi ad esempio hanno un debito totale pari a 30 milioni di euro, mentre le entrate oscillano tra i 2-3 milioni annui.

La dipendenza del sistema d’impresa al mercato di capitali ha molteplici risvolti negativi. Le risorse di queste aziende non sono il patrimonio della fattoria contadina, ma costituiscono il capitale dell’azienda imprenditoriale che deve generare “profitto” per ripagare rimborsi e interessi. Il capitale spinge verso un’espansione continua dell’azienda, gli aumenti di scala sono una necessità. Gli aumenti di scala si concretano con l’assimilazione di imprese e delle loro risorse da parte di quelle più forti. In questo modo lo

---

<sup>8</sup> J. D. VAN DER PLOEG, *L’agricoltura contadina: la principale produttrice di cibo*, in *Parolechiave*, fascicolo 2, 2017, Il Mulino.

sviluppo agricolo si configura come un fenomeno regressivo: il valore aggiunto totale è ridotto e ridistribuito in modo disomogeneo. Ulteriore aspetto in contrasto con il sistema contadino, il quale garantisce un aumento del valore aggiunto e una distribuzione omogenea. L'agricoltura imprenditoriale comporta una riduzione continuativa di reddito totale e di occupazione, quindi un'opzione costosa ma conveniente per le banche e la grande distribuzione, ma non per i contadini.

Le fattorie imprenditoriali sono fortemente dipendenti dai mercati e dall'ambiente istituzionale, rendendole vulnerabili ai cambiamenti economici e sociali. Queste fattorie quindi possono facilmente fallire.

L'agricoltura d'impresa è figlia del processo di "modernizzazione", un progetto multilivello che intende allineare l'agricoltura agli interessi globali del capitale e agli interessi specifici delle industrie alimentari e agricole. In quest'operazione la presenza dello Stato è fondamentale. Nel Nord Ovest dell'Europa la modernizzazione iniziò nel Secondo dopoguerra e si è rafforzato progressivamente, mentre nel Sud del mondo tali progetti sono stati perseguiti tramite la "Rivoluzione Verde" e dello "sviluppo rurale integrato".

La Scienza ha svolto un ruolo cruciale in queste operazioni e per il progresso dell'agricoltura d'impresa. La scienza ha ridefinito l'agricoltura, divenendo da "le cose che i contadini fanno" ad applicazione di leggi di biologia, chimica, fisica ed economia, senza prendere in considerazione entità imprevedibili quali: l'uomo, il lavoro e il suolo. L'applicazione della stessa ha permesso lo sviluppo di strutture organizzative e tecnologie, volte a migliorare l'agricoltura. Oggi stiamo assistendo a un ritorno al passato, a una rivalutazione del rapporto uomo-suolo, sottovalutato dalla modernizzazione. La terra non è un qualcosa d'immutato dalla genesi, ma il prodotto di una continua interazione tra uomo e natura. Per avere conoscenza della terra bisogna lavorarla, non se ne può avere una conoscenza standardizzata. Scienziati e politici hanno disprezzato il contadino che non ricorre a finanziamenti perché destinato all'irrelevanza economica, hanno ignorato di

salvaguardare la terra e il legame con la stessa dei contadini. Il modello d'impresa è fallito perché la fertilità del suolo è notevolmente diminuita e sono aumentati i debiti degli agricoltori. Oggi abbiamo nuovamente bisogno di un nuovo modello contadino, dei contadini, non di ieri, ma del ventesimo secolo. Contadini competenti e legati alla terra. I contadini in realtà non sono mai scomparsi, ma si era smesso di riconoscere la loro importanza.

In contrapposizione a fenomeni di *depeasantization*, cioè di riduzione dell'attività contadina, oggi sono sempre più diffusi fenomeni di consistente crescita dell'attività contadina, fenomeni di *repeasantization*. In Brasile ad esempio, il Movimento Sem Terra (MST) ha creato 400.000 nuove unità produttive, in Europa si è sviluppata un'agricoltura a basso *input* esterno, allo sviluppo della multifunzionalità e alla creazione di nuovi mercati. L'agricoltura si sta ampliando e ridefinendo con nuove attività quali l'agriturismo, la gestione dei paesaggi da parte degli agricoltori, nuovi mercati...

L'agricoltura sta tornando più contadina ed è sempre più attrattiva di giovani.

### **3 Il problema delle qualifiche soggettive.**

La questione delle qualifiche soggettive in agricoltura è nata con i decreti del XX secolo e i decreti legislativi del XXI, che trattano profili diversi a quelli strettamente agricoli<sup>9</sup>. La questione tra l'altro è ancora oggi un "cantiere aperto"<sup>10</sup>, ancora senza un indirizzo definito. Un problema amplificato con le evoluzioni dei mercati, dei sistemi produttivi e con le regole igienico sanitarie imposte dalla Comunità europea. Le qualifiche soggettive, oltre alle definizioni d'imprenditore agricolo, di società coltivatrice diretta o meno, di coldiretto o di I.A.P, sono indispensabili per garantire un efficiente sistema cooperativo, fondato sulla fiducia dell'imprenditore agricolo.

---

<sup>9</sup> Sul punto si veda d.lgs. n. 173/98, d.lgs. nn. 226, 227 e 228/2001, d.lgs n. 99/2004 e d.lgs. n. 101/2005.

<sup>10</sup> F. ALBISSINI, *Dal cantiere agricolo alle società agricole*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, p. 455, 2005, Tellus.

Un sistema cooperativo efficiente potrebbe garantire la rintracciabilità di ogni materia prima agricola imposta dalle regole igienico sanitarie comunitarie, così come una cooperativa agricola efficiente potrebbe fornire i servizi alle piccole aziende divenendo il conduttore un “coltivatore telefonico”.

Il diritto comunitario ha affrontato presto la questione, definendo l’ I.A.T.P., che purtroppo non è stata correttamente recepita nel nostro Paese.

La definizione di I.A.T.P., modulata in rapporto alla dimensione delle aziende agricole italiane avrebbe potuto includere i coltivatori diretti, mentre quelli con microaziende avrebbero potuto beneficiare di sostegni sociali o dell’*indemnité viagère* della direttiva del 1972.

Se si fosse stabilita la misura dell’agrarietà di lavoro e guadagno per l’I.A.T.P. in due terzi del tempo di lavoro e due terzi del reddito globale, rispettando le indicazioni del diritto comunitario per le agevolazioni previste nelle direttive del 1972, si sarebbe delineata una personalità analoga al coltivatore diretto, tuttavia si è considerato solo il reddito da lavoro, ingenerando una alterazione che si è ripercossa anche sull’imprenditore agricolo professionale (I.A.P.)<sup>11</sup>, ricomprendendo tra questi ultimi anche ricchi ereditieri che limitano formalmente l’attività lavorativa nella azienda agricola, divenendo unica fonte di reddito da lavoro. In più occasioni la dottrina ha sottolineato l’ esigenza di superare questa cattiva definizione nazionale.

Oggi, insieme al ravvicinamento del trattamento agevolato dell’I.A.P. con quello del coltivatore diretto<sup>12</sup>, i due statuti sono analoghi, eccezion fatta per il

---

<sup>11</sup> L’ imprenditore agricolo professionale è definito nel comma 1 dell’ art. 1 del d.lgs. n. 99/2004, modificato dall’ art 1 del d.lgs. n. 101/2005: <<Ai fini dell’applicazione della normativa statale, e’ imprenditore agricolo professionale (IAP) colui il quale, in possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi dell’articolo 5 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, dedichi alle attività agricole di cui all’articolo 2135 del codice civile, direttamente o in qualità di socio di società, almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro. Le pensioni di ogni genere, gli assegni ad esse equiparati, le indennità e le somme percepite per l’espletamento di cariche pubbliche, ovvero in società, associazioni ed altri enti operanti nel settore agricolo, sono escluse dal computo del reddito globale da lavoro. Per l’imprenditore che operi nelle zone svantaggiate di cui all’articolo 17 del citato regolamento (CE) n. 1257/1999, i requisiti di cui al presente comma sono ridotti al venticinque per cento.>>

<sup>12</sup> Il coltivatore diretto è definito dall’ art. 1647 del nostro codice civile come soggetto che coltiva il fondo prevalentemente con il lavoro proprio o di persone della sua famiglia. Affinché possa essere

diritto di prelazione, per cui tutti i coltivatori diretti sono I.A.P. ma non il contrario. Ravvicinamento che sembra aver portato l'eliminazione dell'I.A.P. e l'evoluzione del coltivatore diretto verso l'agricoltore professionale. All'agricoltore *part time* bisogna assicurare i sussidi sociali per la sua attività e incentivarlo a unire la sua impresa con altre più forti, per evitare abbandoni e collaborazioni extra agricole "in nero", finalizzate a conservare la qualifica di coltivatore diretto.

Per quanto concerne le società agricole, la legislazione delegata è stata ancor più confusa rispetto all'I.A.P., infatti, non si è tenuto conto della riforma del diritto societario. In contrasto alla proposta avanzata dalla dottrina di un modello di società agricola unico, il legislatore ha proposto un modello di società agricola che può assumere la forma giuridica di qualsiasi tipo di società prevista dal codice civile, raddoppiando o triplicando ulteriormente le possibilità per ogni tipo di società, potendo essere I.A.P o agricola *tout court*, prevedendo la preferenza per il coltivatore diretto per le società di persone, ma stabilendo comunque regole anche per le società con almeno un socio coltivatore diretto. In ottica di una modernizzazione e d'interventi finalizzati a tutelare l'agricoltura e gli agricoltori, in particolare coloro che operano in piccole aziende, un modello societario che può facilitare le fusioni aziendali, basandosi sull'utilizzo del fondo è la società a responsabilità limitata che appunto permette ai soci di limitare la loro responsabilità. Ben potrebbe essere inclusa tra le società di coltivatori diretti, giacché è un modello autonomo dove i soci hanno una valenza simile alla società di persone, con personalità giuridica, possibile perché non è più una derivata della società per azioni.

La definizione delle società agricole è evidentemente lacunosa poiché si limita all'oggetto sociale della società agricola che deve consistere nello svolgimento

---

conferita la qualifica di coltivatore diretto, secondo la legge 203/82 devono concorrere due circostanze di fatto:

- 1) L'attività agricola deve essere svolta in modo stabile e continuativo.
- 2) La forza lavorativa del coltivatore e della famiglia deve integrare almeno un terzo delle necessità di coltivazione del fondo.

di attività previste dall' art. 2135<sup>13</sup>, senza considerare se si svolgano su terreni altrui o dell'imprenditore, senza prevedere espressamente la possibilità per la società di svolgere l'attività agricola su beni di titolarità propria. Non limitando la portata della norma, perché apparentemente potrebbe sembrare che abbia un carattere di eccezionalità rispetto alle regole, è chiaro che l'attività agricola si possa svolgere sia usando beni di terzi che beni propri. Inoltre manca l'indicazione delle conseguenze in caso di omissione del termine "agricola" nella ragione sociale delle società che esercitano solo un'effettiva attività agricola, così come manca espressamente la sanzione per le società che si qualificano agricole senza esserlo. Nel primo caso viene meno la condizione per applicare le regole specifiche previste dai decreti legislativi, nel secondo caso vi è sicuramente la caducazione dei vantaggi eventualmente conseguiti.

Un primo sottotipo trattato dalle norme vigenti è la società imprenditore agricolo professionale, che acquista la qualifica di I.A.P. se vi è, in qualità di amministratore un I.A.P., nel caso di società di capitali o di cooperativa, mentre nella società di persone è necessario almeno un I.A.P. socio. Quindi non sempre una società agricola è in automatico I.A.P.

E' evidente che il legislatore abbia voluto attribuire vantaggi a persone fisiche I.A.P. anche quando operino tramite società, attribuendo all'I.A.P. una notevole capacità espansiva, dato che per logica solo un amministratore o un socio I.A.P. non sono capaci di giungere a tale risultato. Si è voluto garantire alle società l'accesso ai benefici dell'I.A.P. senza una logica coerente.

Non è condivisibile la tesi<sup>14</sup> per la quale l'amministratore deve essere un socio d'opera, anche se non espressamente previsto dal legislatore, perché non è ripetibile per il socio I.A.P. della società di persone che può attribuire alla società il godimento di un terreno senza operare.

---

<sup>13</sup> Le attività da svolgere affinché una società possa considerarsi agricola sono elencate nel comma 1 dell' art 2135 e sono quattro: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse.

<sup>14</sup> M. TAMPONI, *Società di persone e cooperativa agricola: un confronto sulla prelazione*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell' ambiente*, p. 440, 2005, Tellus.



Altro sottotipo è la società coltivatrice diretta che ha uno statuto analogo alla società I.A.P., con la differenza che le prime sono solo società di persone costituite almeno per metà da soci con qualifica di coltivatore diretto e con il diritto di prelazione. Tuttavia la norma non è chiara perché non specifica se la “metà dei soci” debba avere la metà dei diritti sociali o basti la quantità dei soci, comunque utili per il calcolo della capacità lavorativa per accedere al diritto di prelazione. Anche per il terzo sottotipo la normativa solleva perplessità. Infatti, nella società agricola di capitali o cooperativa con almeno un amministratore coltivatore diretto o di persone con almeno un socio coltivatore diretto, non è previsto che tipo d’impegno debba avere il coltivatore diretto. Non sembra rilevare la tipologia di attività del coltivatore diretto in società ma basta la sua presenza nella stessa.

Sebbene il legislatore abbia elaborato una sorta di graduatoria nel regime premiale di I.A.P. e coltivatore diretto, insieme alle relative società assimilate, la classificazione è manchevole di razionalità e di incentivante efficienza come è evidente dalle osservazioni fatte.

Quindi, ricapitolando, i coltivatori diretti hanno anche i requisiti dell’I.A.P., ma non è automatico il contrario, cioè l’imprenditore agricolo professionale può non essere coltivatore diretto, perché magari è un ricco redditiero che trae il 50% del reddito di lavoro dall’attività agricola, cosa che può accadere per il coltivatore diretto ma che non accade mai. L’orientamento del legislatore, in contrasto con quello delle regioni, che considera il solo requisito del reddito da lavoro per l’I.A.P., riservandogli un trattamento non equo perché di favore a soggetti molto diversi, quali ad esempio: l’agricoltore che ha altre fonti di reddito, oltre quello marginale del lavoro agricolo e l’agricoltore che invece non ha un patrimonio cospicuo. Inoltre, gli statuti dell’imprenditore agricolo professionale e del coltivatore diretto sono sempre più analoghi, eccezion fatta per il diritto di prelazione. Il regime societario è molto confuso, infatti le società I.A.P. godono di agevolazioni fiscali e tributarie per il solo fatto di avere un amministratore I.A.P., per le società di persone basta un socio

coltivatore diretto, mentre per le società di capitali un amministratore coltivatore diretto. L'ideale sarebbe unificare le due qualifiche di coldiretto e imprenditore agricolo professionale, prevedendo come sottotipo della società agricola quella fra coltivatori diretti. Sono indispensabili regole chiare e precise per evitare che siano attribuiti vantaggi a soggetti che non svolgono attività agricola a tempo pieno. E' necessario modificare i criteri dell'art. 7 del d.lgs. 228/2001, per introdurre uno semplice, per evitare contestazioni obiettive. Occorre precisare la preferenza in caso di prelazione concorrente a favore di confinanti società e persone fisiche. Infine, le società agricole "ordinarie" avrebbero senso se avessero un regime fiscale forfetario, attualmente non riconosciuto.

#### **4 Lo sviluppo rurale e l'agricoltura.**

Il territorio nella moderna agricoltura svolge un ruolo fondamentale, infatti lo stesso si configura come strumento a difesa della qualità e della sicurezza nella ricostruzione della filiera per rintracciare l'origine dei prodotti.

Negli ultimi decenni il quadro sociale ed economico dell'agricoltura è notevolmente cambiato, tanto è vero che il mercato dei prodotti agricoli oggi si è allontanato dal modello della fiera<sup>15</sup>, si è sviluppato e delocalizzato a tal punto da sembrare inverosimile accostarlo al territorio. I mercati globali sono svincolati da un territorio geografico determinato, non sono in un dato luogo, ma attraversano tutti i luoghi, mancano contatti tra le parti, ma vi sono comunicazioni virtuali<sup>16</sup>. Quindi, territorio e mercato globale, che apparentemente sembrano andare in direzioni opposte, sono da inquadrare in un disegno unitario in quanto sono aspetti diversi del fenomeno dinamico del mercato. Il prodotto agricolo non può sganciarsi dal territorio, dai fattori

---

<sup>15</sup> A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in N. LIPARI (a cura di), in *Trattato di diritto privato europeo*, vol. III, p. 3-133, 2003, Padova, Cedam.

<sup>16</sup> N. LUCIFERO, *Il territorio: rapporto tra regole del produrre e regole del vendere*, in A. GERMANÒ – E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, p. 101-134, 2005, Giappichelli.

climatici che ne condizionano la maturazione e lo sviluppo e dai fattori economico-sociali che hanno indirizzato a coltivare quel prodotto seguendo una determinata tecnica e ponendo il prodotto alla base dell'alimentazione della comunità locale. Globalizzazione e localizzazione sono due facce della stessa medaglia, infatti, la dottrina ha racchiuso i due termini e fenomeni complementari nel neologismo cacofonico glo-calizzazione<sup>17</sup>. Entrambi i fenomeni devono essere regolati, da norme sovranazionali nel primo caso e locali nel secondo. Il prodotto locale tipico è il punto di forza delle imprese di piccole dimensioni, le quali assumono il ruolo di controparte in posizione di parità delle grandi aziende. Il ruolo del territorio è ancor più incisivo in relazione alla categoria più ampia di agricoltura, ossia la ruralità. Quando si parla di ruralità, il riferimento immediato è all'espressione sviluppo rurale, frequentemente utilizzata dal legislatore italiano ed europeo e connessa con il concetto di territorio. Se si pensa allo spazio rurale, lo si immagina contrapposto allo spazio urbano. Il diritto rurale va inteso come diritto dello spazio rurale e non deve essere confuso con il diritto agrario, ha come oggetto il territorio, ossia, secondo la definizione socio economica, un'unità composta da fattori geografici, naturali, storici ed economici. Nel linguaggio giuridico non si può prescindere dal collegamento delle regole al territorio. Non sempre il legislatore ha adoperato l'espressione "sviluppo rurale" in modo opportuno. In origine le misure di sviluppo rurale erano indirizzate ai paesi sottosviluppati, più precisamente a Paesi del Terzo Mondo<sup>18</sup>, anziché alle aree protette. Solo dagli anni settanta il modello dello sviluppo rurale persegue l'equilibrio territoriale per evitare l'esodo dalle zone rurali. Grazie ai Piani di sviluppo rurale integrato (PSRI), il settore agricolo è stato valorizzato perché non ha più esclusivamente il compito di fornire mano d'opera all'industria e viene inquadrato progressivamente in un contesto sempre più ampio. I PSRI,

---

<sup>17</sup> Sul punto si veda: F. CASUCCI, *Globalizzazione e localizzazione nell'agricoltura europea e mediterranea*, in *Diritto dell'agricoltura*, vol. 1, 2003, Edizioni scientifiche italiane; E. GOLDSMITH – J. MANDER, *Glocalismo, l'alternativa strategica alla globalizzazione*, 1998, Casalecchio.

<sup>18</sup> F. ALBISINNI, *Aree protette e sviluppo rurale: luoghi e regole d'impresa*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, p. 547, 2002, Tellus.

infatti, mirano a un'occupazione ottimale delle popolazioni rurali e non limitatamente al settore agricolo. Dalla fine degli anni 80 invece, lo sviluppo rurale è iniziato a essere oggetto dei programmi di governo dei Paesi già sviluppati, con fattezze differenti da quelle che tale formula aveva nei Paesi in via di sviluppo, inoltre, si comincia a delineare l'integrazione tra ambiente e sviluppo. L'espressione sviluppo rurale può assumere significati molteplici. Il diritto comunitario e interno l'hanno spesso adottata per indicare tradizioni e realtà notevolmente differenti tra loro. Mentre nei Paesi in via di sviluppo accadeva che sviluppo rurale e sviluppo agricolo fossero equipollenti, ciò non accade per i Paesi già sviluppati; l'attività agricola infatti diventa solo una delle attività che si svolgono nelle zone rurali, rilevando solo come attività produttiva. Analizzando le leggi che hanno utilizzato l'espressione sviluppo rurale, emerge che fino alla fine degli anni ottanta essa era utilizzata in relazione alle misure di sostegno ai Paesi in via di sviluppo, non solamente di carattere economico, mentre il legislatore interno, solo verso la metà degli anni novanta la impiega nei provvedimenti a sostegno dell'occupazione, dove affiora un collegamento tra sviluppo rurale, tutela ambientale e aree protette. Dal 1993 il legislatore è attento allo sviluppo delle aree rurali, infatti con la l. 491/93, nell'istituire il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, attribuisce alle regioni una competenza specifica per la conservazione e sviluppo del territorio rurale. Il legislatore ha continuato sulla stessa strada con il d.lgs. 143/97, che conferisce alle regioni le funzioni amministrative in materia di agricoltura, pesca e riorganizzazione dell'amministrazione centrale. Nel provvedimento non vi è più l'espressione "sviluppo del territorio rurale", oggetto di discussione, vista la mancanza di precisione di "territorio rurale", in luogo viene adoperata quella destinata a diventare più comune, sviluppo rurale.

Questo mutamento non è solo una differenza terminologica, ma un cambiamento di prospettiva. Segna il passaggio da una logica di conservazione ad una fase volta allo sviluppo del territorio nel lungo periodo.

In questa nuova prospettiva nasce il diritto territoriale, nel quale le problematiche ambientali sono strettamente collegate all'impresa agricola. Il territorio, da oggetto ignorato dal diritto italiano, diventa un collante, all'interno del quale varie attività molto diverse finiscono con l'intersecarsi in una logica che poi condurrà il legislatore del 2001 a considerare l'impresa agricola in un'ottica multifunzionale<sup>19</sup>. Il diritto comunitario ha compiuto un vero passo in avanti verso lo sviluppo rurale integrato, ampliando il raggio d'azione fino a ricomprendere settori tradizionalmente non collegati all'agricoltura, nell'intento di valorizzare le risorse territoriali. Rientrano in questi settori l'agriturismo, attività di ricezione e di ospitalità in genere, che solo recentemente hanno trovato spazio nel diritto interno grazie agli stimoli provenienti dalla Comunità Europea, la quale ritiene che lo sviluppo del settore agricolo debba inquadrarsi in un contesto più ampio di crescita equilibrata del territorio rurale, coerentemente con uno dei principali obiettivi dell'Europa unita, ossia il buon funzionamento del mercato. L'agricoltura ha assunto un ruolo polivalente, non più limitata alla produzione delle materie prime necessarie all'alimentazione, ma chiamata a fornire anche servizi nuovi e diversi, mentre l'impresa agricola è diventata multifunzionale<sup>20</sup>. Si vogliono diversificare le attività e creare nuove opportunità occupazionali per gli abitanti dello spazio rurale. Il sistema di aiuti allo sviluppo rurale diventa flessibile in modo da favorire la concertazione, i partenariati, il decentramento... strumenti utili per sostenere le esigenze del territorio.

La necessità di definire un nuovo modello europeo di sviluppo per le aree rurali fa sì che l'agricoltura sia oggetto di dibattito dell'Unione Europea. Il rapporto agricoltura e società è il vero nodo centrale di questo dibattito, dal quale emerge l'esigenza di riassegnare ruoli all'agricoltura tali da soddisfare i bisogni dei contadini e consumatori europei. Il settore agricolo e alimentare è

---

<sup>19</sup> Sul punto si veda: L. IDDA, R. FURESI, P. PULINA, *Agricoltura multifunzionale. in Alimentazione e turismo in Italia: atti del 11. Convegno di studi*, p. 11 ss, 2002, SIDEA.

<sup>20</sup> G. GIUFFRIDA, *La multifunzionalità dell'impresa agricola: brevi riflessioni a margine della "nuova" nozione di imprenditore agricolo*, in U. LA TORRE, G. MOSCHELLA, F. PELLEGRINO, M. P. RIZZO, G. VERMIGLIO, *Studi in memoria di Elio Fanara*, p. 601 ss., 2006, Milano, Giuffrè.

profondamente in crisi negli ultimi decenni (causato da inquinamento, rischio di contaminazioni...) che ha comportato per lo stesso ad essere eccessivamente considerato sostenuto e con una scarsa attrattiva da parte del mondo pubblico e dell'opinione pubblica. Ciò ha accelerato il processo di riforma della politica agricola comunitaria, la quale è dominata da due dinamiche antitetiche: - un modello razionalistico-agroindustriale, che è sempre più disconnesso dalla società rurale, usa nuove tecnologie (ad esempio gli organismi geneticamente modificati) e persegue economie di scala, producendo prodotti agroalimentari standardizzati per un mercato di massa, - differenti percorsi alternativi di sviluppo rurale che stanno creando forme organizzative diverse di prodotti alimentari, rafforzando il ruolo multifunzionale dell'agricoltura. Questi ultimi valorizzano la diversità, le aree rurali ed è sempre più oggetto di attenzione europea e italiana. Emerge un quadro di sviluppo sostenibile nel lungo periodo, inteso come il mantenimento, nelle zone rurali, di produzione di beni differenti, utilizzando le conoscenze acquisite<sup>21</sup>. In questo processo di sviluppo, il settore agricolo non ha un ruolo residuale. In un nuovo paradigma, che ha alla base un concetto più ampio di sviluppo delle aree rurali e dove la sostenibilità costituisce l'incontro tra bisogni sociali e attività economiche, compresa quell'agricola, le politiche sono rivolte al sostegno di quelle componenti delle società rurali con forti potenzialità a risolvere i problemi delle società urbane. Queste politiche sono state timidamente avviate dal 1988 con la pubblicazione del documento della Commissione sul futuro del mondo rurale, successivamente rafforzate attraverso le misure di accompagnamento della riforma Mc-Sharry e la creazione del secondo pilastro all'interno dell'Agenda 2000. Il mutamento verso questo nuovo paradigma è stato operato "dal basso", ossia dallo sviluppo nelle campagne europee di un numero crescente di imprese familiari che hanno adottato nuove strategie per assicurarsi non solo

---

<sup>21</sup> R. SCETTRI, *Novità in Campagna*, 2000, Roma, Iref.; J. D. VAN DER PLOEG, A. LONG, J. BANKS, *Living Countrysides: Rural development processes in Europe*, 2002, Elviesier.

la sopravvivenza, ma anche la riproduzione della propria azienda e la vitalità tramite un modello sempre più distante da quello della modernizzazione. Il nuovo modello emergente si basa invece su meccanismi capaci di ridurre i costi di transazione e di catturare valore aggiunto attraverso specificazioni qualitative legate a funzioni molto diverse, che non sono più quella produttiva o nutrizionale, ma coinvolgono altri aspetti, come l'igiene degli alimenti e l'origine. Tutti meccanismi che concorrono alla riscoperta della multifunzionalità dell'impresa e che al tempo stesso necessitano di un riconoscimento istituzionale per essere sviluppati e contestualizzati nelle diverse pratiche agricole.

Negli anni 90, lo sviluppo rurale è stato il centro del dibattito europeo e internazionale per definire il futuro delle politiche a sostegno dell'agricoltura. Nuova centralità motivata dalla crisi del paradigma della modernizzazione evidentemente insostenibile. La nuova frontiera dello sviluppo rurale viene delineata al di fuori del mondo agricolo, ma viene riconosciuta in tempi brevi come soluzione alle angosciose conseguenze: riduzione dei prezzi dei prodotti agricoli e incremento della dipendenza del settore da input esterni. Lo sviluppo dell'agricoltura europea e italiana si può suddividere in termini economici in due periodi: dal 1950-90 la produzione vendibile (PVL) a prezzi costanti ha mostrato una crescita continua, dagli anni 90 in poi stagnazione e declino della produzione. Quest'andamento è stato sicuramente condizionato dai cambiamenti della politica europea, influenzata dai vincoli di bilancio, dal quadro internazionale e da un nuovo modo di utilizzare e intendere lo spazio rurale, che ha portato a una progressiva riduzione delle superfici coltivate in tutta Europa e un rallentamento nell'utilizzo di tecnologie con lo scopo esclusivo di aumentare la produttività. Produzione lorda vendibile agricola ulteriormente ridotta dall'allargamento ai Paesi dell'Est Europa e dei negoziati in ambito WTO.

Dagli anni 90 l'agricoltura europea è stata interessata da un fenomeno di incremento dei costi di produzione, anche se differentemente tra i Paesi. Al

fenomeno della modernizzazione iniziato negli anni 50, che ha comportato una crescente dipendenza delle attività produttive agricole da input provenienti da altri settori e l'incremento dell' utilizzo di tecnologie, si è aggiunto l'incremento di costi per sostenere le nuove forme di tutela a sostegno dell'ambiente. Di conseguenza i redditi agricoli tradizionali si sono compressi e hanno spinto gli agricoltori a cercare nuovi mercati e strategie per le imprese. In Italia il processo di standardizzazione verso produzioni di massa è stato più contenuto rispetto ai Paesi dell'Europa settentrionale grazie a una forte tradizione eno-gastronomica e forte regionalismo culturale. Nel dopoguerra si è costruito un sistema normativo di sostegno per produzioni di qualità legate alla specificità territoriale. Tutelando tali produzioni, ad esempio il parmigiano reggiano, si è mantenuta una struttura produttiva fortemente radicata nel territorio che ha resistito alle tendenze omologanti e alla modernizzazione. Infatti, attualmente la quota latte per il parmigiano reggiano viene prodotta da 8.500 aziende e garantisce l'occupazione di oltre 21.000 addetti, in Frisia invece, la zona con più alta vocazionalità per la produzione di latte in Europa, viene prodotta da sole 5.000 aziende e sono occupati 8.000 addetti a tempo pieno.

La politica di settore per l'agricoltura si è sviluppata nel paradigma della *Declining Importance*<sup>22</sup>, secondo la quale l'agricoltura è destinata a perdere continuamente peso sia nella formazione del prodotto interno lordo, sia nella determinazione dell'occupazione totale. Secondo Schultz e Johnson ciò è conseguenza sia della bassa elasticità della domanda dei prodotti agricoli rispetto al reddito, sia dell'elevato tasso di sviluppo tecnico del settore. Dagli anni trenta questa caratteristica strutturale tipica del settore agricolo si è configurata come la giustificazione teorica della politica agricola assistenzialista seguita dai Paesi sviluppati. Giacché l'importanza declinante è oggi rilevabile anche nel settore dell'industria, la stessa non costituisce più da

---

<sup>22</sup> S. PAREGLIO, *Agricoltura, sviluppo rurale e politica regionale nell'Unione Europea. Profili concorrenti nella programmazione e nella pianificazione dei territori rurali*, 2008, Francoangeli.



sola una valida motivazione per un intervento pubblico, che in termini finanziari per l'Unione Europea rappresenta più del 50% del bilancio. Il ruolo multifunzionale dell'agricoltura (carattere distintivo rispetto alle altre attività produttive) e la questione ambientale stanno sostituendo tale motivazione sia nell'ambito teorico che politico. Ciò comporta una revisione del paradigma teorico di riferimento, poiché il concetto di sviluppo rurale fa emergere dal punto di vista economico, anziché delle economie di scala, quello delle economie di scopo, di rete e di agglomerazione. Dal punto di vista economico, l'importanza declinante viene spiegata dalla teoria strutturalista per la quale l'agricoltura è un settore *price taker*, la cui struttura concorrenziale è determinata in modo esogeno dalla dimensione produttiva e numero delle imprese, con una tecnologia anche essa esogena al settore. Le aziende perseguono l'efficienza economica tramite la minimizzazione dei costi. Tale approccio teorico è stato superato, stante i comportamenti delle imprese. Le imprese, grazie allo sviluppo rurale, hanno implementato nuove strategie produttive e di collegamento con il mercato. L'ammissibilità nel settore agricolo di comportamenti *price makers* ha conseguenze teoriche e politiche importanti. L'esistenza di mercati oligopolistici, determinati da comportamenti *price makers*, è confermata dalla crescente differenziabilità verticale e orizzontale del prodotto agricolo che fa abbandonare l'ipotesi di omogeneità di questi prodotti. Dal punto di vista politico, l'attenzione è spostata da strumenti finalizzati alla riduzione dei costi, tipici dei modelli di adattamento in concorrenza perfetta, a quelli che sostengono comportamenti delle imprese, finalizzati ad ottenere vantaggi competitivi nei mercati oligopolistici, comportamenti che vengono indirizzati dall'azione politica a soddisfare anche esigenze sociali, come quella ambientale. E' evidente l'inutilità di continuare un disegno politico all'interno del paradigma della produzione di massa che sta mostrando i suoi limiti nei Paesi sviluppati. Strategie di riduzione dei costi attraverso le economie di scala non sono più perseguibili per le modalità stesse con le quali l'agricoltura è parte integrante dell'ambiente naturale e sociale dei

Paesi europei. Oltre alla questione ambientale che oggi ha una risonanza politica e sociale maggiore, anche per gli aspetti legati al mantenimento stesso di una società civile atta a garantire l'accesso, l'etica del lavoro e soddisfacenti condizioni dello stesso. Condizioni irrinunciabili che non permettono alle imprese agricole di ridefinire i loro *assets* (conoscenze, lavoro e terra) per diventare competitive sui mercati internazionali, dove operano Paesi con regole sociali diverse e spesso lontane da quelle della società europea. I problemi della limitatezza delle risorse naturali, dell'inquinamento, hanno comportato un costo crescente delle risorse utilizzate come *inputs* nei processi produttivi agricoli. Costi che hanno ridotto, fino ad azzerare i vantaggi derivati da nuove tecnologie destinate ai rendimenti di scala per i Paesi terzi. Anche in questo caso lo sviluppo rurale si configura come nuovo ed efficace strumento di difesa dell'agricoltura europea in ambito internazionale. Infatti, nell'ultimo ciclo di negoziazioni del WTO, la multifunzionalità dell'agricoltura è tra gli "elementi non commerciali" centrali nella strategia commerciale della maggioranza dei Paesi WTO. L'Unione Europea sul punto ha una posizione articolata: basata sul ruolo multifunzionale dell'agricoltura (che ricomprende la protezione dell'ambiente, sviluppo sostenibile, riduzione della povertà e vitalità delle aree rurali), allarga la discussione a temi non emersi prima, quali il benessere degli animali, proponendo specifiche compensazioni per gli agricoltori che garantiscono determinati *standards* qualitativi e la salubrità e qualità degli alimenti (*food safety*), appurando l'uso del principio di precauzione e la disciplina dei prodotti tipici associati a località specifiche.

Lo sviluppo rurale sta ricostruendo la base economica e politica, erosa dal processo di modernizzazione, per il mantenimento e sviluppo d'imprese agricole e dell'economia delle zone rurali.

L'agricoltura mai come adesso vive un momento di forte innovazione. L'agricoltore è diverso da quello del passato, non combatte più per avere pari dignità con le altre categorie della società, non è condannato a questa attività, oramai ha assunto la veste di imprenditore immerso in una realtà più

complessa, che offre nuove opportunità ma richiede anche una forte responsabilizzazione nei confronti del territorio. Il futuro del mondo rurale e della sua agricoltura non è più spazio d'intervento di chi lavora e vive nelle campagne, ma è al centro dell'interesse dei governi nazionali e regionali, delle organizzazioni nazionali e internazionali che si occupano dell'ambiente e dei cittadini. La presenza sul territorio d'imprenditori che hanno intrapreso percorsi imprenditoriali che contribuiscono allo sviluppo rurale, soddisfano le nuove esigenze della società europea e delle collettività locali sono una risorsa primaria.

Il concetto di "sviluppo" ricomprende due aspetti rilevanti: - la capacità dei processi e delle attività di corrispondere alle esigenze della società in generale e delle comunità umane, - la sostenibilità dello sviluppo intesa come capacità di riprodurre nel tempo le potenzialità delle risorse impiegate. Il processo di sviluppo territoriale è un processo dinamico d'interazione tra il contesto socio economico locale e quello globale. L'esistenza e il successo di attori economici dipende dalla capacità di adattamento territoriali, cambiamenti che essi stessi possono determinare. Ciò dà luogo a un rapporto sistemico tra impresa agricola e territorio. Tale rapporto è regolato da relazioni complesse che vanno oltre a quelle della sola sfera economica. In ogni relazione vi può essere un comportamento, anche esso dinamico e variabile in correlazione all'evoluzione del territorio, cooperativo o dominante di un agente. Quindi il processo di sviluppo ha un carattere multidimensionale le cui variabili hanno una forte componente localizzativa proveniente dai determinanti di un territorio che sono: contesto sociale, economico, ecologico e ambientale. Il contesto sociale è importante per il processo di sviluppo sia perché costituisce una risorsa per il territorio, sia perché gli obiettivi dello sviluppo vengono definiti al suo interno. Lo scopo ultimo di un processo di sviluppo è quello della crescita del "benessere della comunità"<sup>23</sup> che organizza il territorio. Il

---

<sup>23</sup> S. AGOSTINI, P. PIZZINGRILLI, P. RAUSA, *Beni culturali, agricoltura e territorio*, 2009, Maggioli.

concetto di benessere non è univoco ma costruito socialmente dall'interazione tra comunità e le relazioni regolatrici interne ed esterne. Il concetto di sviluppo delle aree rurali non può prescindere dallo sviluppo delle attività agricole. "L'attività agricola può essere definita come l'attività di coproduzione tra l'uomo e la natura, di beni e servizi, coproduzione socialmente costruita sulla base del prevalere nel tempo e nello spazio dell'interesse sociale oltre che privato di una o più dimensioni che la caratterizzano" (Van der Ploeg, 1997). Nell'analisi delle potenzialità di sviluppo dell'agricoltura in un territorio circoscritto, occorre prendere in considerazione tutte le determinanti<sup>24</sup> territoriali dei vantaggi competitivi dinamici dell'agricoltura dell'area presa in esame. Le dimensioni rilevanti in un processo di sviluppo sono quattro:

- dimensione economica,
- dimensione ecologica,
- dimensione ambientale intesa come ambiente storico culturale di riferimento,
- dimensione politico sociale.

Tali dimensioni sono interagenti in modo territorialmente specifico, dalla loro interazione scaturiscono determinanti territoriali da intendere come il risultato dell'interazione di variabili appartenenti a dimensioni diverse. Inoltre le dimensioni devono essere esaminate a tre livelli:

- micro, riguarda le imprese agricole,
- meso, riguarda *agribusiness*,
- macro, riguarda il sistema socio economico locale nel suo complesso.

L'elemento centrale dell'analisi resta l'impresa agricola, poiché il risultato del settore agricolo in un territorio determinato è rappresentato proprio dall'attività delle imprese, che tuttavia non devono essere considerate singolarmente, ma come nodi relazionali che insistono sul territorio.

Per una stessa attività produttiva esistono stili aziendali differenti, a ognuno dei quali corrisponde una diversa organizzazione delle risorse impiegate nella

---

<sup>24</sup> Le determinanti sono caratteristiche naturali, organizzative e socio politiche che possono creare delle esternalità positive per le imprese agricole. Esempio: risorse naturali scarse come l'acqua a basso costo, una forte capacità di referenza politica che attiva finanziamenti pubblici ...

produzione di beni e servizi. Ciò è stato evidenziato dagli studi condotti dalla Scuola di Wageningen in Italia e Olanda.

Condizione indispensabile per lo sviluppo del territorio è l'innovazione, o meglio la capacità di sostenere un processo di innovazione, basato su risorse locali e controllato a livello locale. L'innovazione non è una semplice scelta della tecnica da adottare, ma un vero e proprio "processo" con una dimensione temporale e ambientale che permette di realizzare nuovi prodotti e nuove forme di produzione. Il processo innovativo è un *continuum*: le imprese innovano continuamente, imitano il comportamento di altre imprese in luoghi e tempi molto distanti. Quindi vi è per l'imprenditore sempre un'opportunità, almeno virtuale, di fare meglio nella propria impresa. Il processo innovativo è incerto in quanto gli agenti economici dotati di razionalità limitata operano in una logica procedurale di scelta delle opportunità di cui hanno conoscenza.

Il processo innovativo dipende da tre aspetti:

- Gli agenti economici hanno comportamenti diversi rispetto alle scelte e opportunità. Queste dipendono dalle loro esperienze, competenze e contesto in cui operano. Ciò fa sì che le opportunità virtuali sono molto più ampie del loro grado di sfruttamento economico.
- Gli agenti economici, nell'attuazione di un processo produttivo hanno "utilità attese" differenti.
- Il terzo aspetto riguarda l'informazione, cioè la disponibilità di informazione e capacità di elaborare e utilizzare la stessa.

Tutti e tre gli aspetti sono fortemente influenzati dall'organizzazione territoriale in cui operano e dall'organizzazione interna della loro impresa che dipende da investimenti, risorse e natura.

Visto il carattere processuale dell'innovazione, bisogna considerare le condizioni iniziali in cui il processo è avviato, il tempo di attuazione, ciò che avviene nell'impresa in questo tempo e le condizioni finali. La condizione iniziale è rappresentata dalla forma di governo degli *assets* e dalla

distribuzione dei diritti di proprietà, se consideriamo l'impresa come l'organizzazione degli scambi che riguardano il suo spazio funzionale.

Il processo d'innovazione comporta o il mutamento del contesto economico di riferimento o un adattamento dell'impresa allo stesso contesto, con processi interattivi di tipo cooperativo. Il processo d'innovazione quindi conduce nel primo caso alla costruzione di un nuovo reticolo relazionale oppure nel secondo caso al rafforzamento di quello esistente. Tale interpretazione è suggerita dalla scuola neoaustriaca (Amendola e Gaffard, 1988) che considera il processo innovativo come un processo interattivo tra impresa e ambiente per la creazione di nuove risorse. Lo stesso è reso possibile da un rapporto sistemico tra impresa e mercato inteso come ambiente di riferimento.

Amendola e Bruno (1990) offrono una classificazione molto semplice delle imprese in relazione ai cambiamenti che avvengono nel sistema d'impresa.

Tale classificazione è estendibile anche al settore agricolo e consente di spiegare i differenti comportamenti di sviluppo delle imprese agricole e le relazioni che queste hanno con il contesto socio politico e tecnico istituzionale in cui operano. L'immobilità dell'impresa in termini di tecniche e di mercati può giustificare l'esistenza in Italia di un notevole numero di aziende agricole che producono quasi esclusivamente per l'autoconsumo, avendo abbandonato il carattere imprenditoriale. Queste imprese rientrano nelle imprese non-innovative, non molto frequenti ma autodistruttive.

La seconda tipologia, imprese che attuano innovazioni che riguardano il processo produttivo dell'azienda o del prodotto, è quella più ricorrente nel settore agricolo. Il processo d'innovazione ha nella maggior parte dei casi un carattere di tipo incrementale, basato sulle conoscenze provenienti dall'esperienza della singola impresa, dalla storia e dalle conoscenze condivise con le altre imprese del territorio. Innovazioni incrementali volte a migliorare la qualità del processo e la produttività dei fattori derivano dalla natura stessa del prodotto e dei fattori della produzione. Questi sono tuttavia influenzati da variabili pedoclimatiche, biologiche e agronomiche non ancora controllabili

completamente. Il progresso tecnologico e i processi d'innovazione in agricoltura non vanno nella stessa direzione. La tendenza alla standardizzazione nel progresso tecnologico non trova riscontro nell'eterogeneità di strategie e condizioni delle imprese agricole se non al costo di diseconomie dovute all'inadeguatezza di una tecnologia rispetto alle fattezze proprie dell'impresa. L'esempio emblematico è quello concernente l'uso di fertilizzanti che generano sprechi energetici e inquinamento del territorio. La peculiarità del processo produttivo agricolo è l'influenza dell'interazione tra input e contesto pedoclimatico, che ha reso necessaria una contestualizzazione delle tecnologie esogene del settore. Un ulteriore aspetto legato al carattere incrementale è il comportamento strategico dell'imprenditore. L'agricoltore agisce secondo strategie di *goal oriented*, cioè quelle che ritiene più appropriate con il suo modo di relazionarsi con l'ambiente e le risorse su cui esercita i diritti di proprietà. La strategia prescelta richiede aggiustamenti dovuti alla dinamica dell'ambiente in cui l'impresa opera. Sebbene l'ambiente di riferimento rimanga immutato, questo è influenzato da tendenze globali a cui è possibile far fronte con innovazioni "minori" che consentono di conservare la propria strategia. Gli studi effettuati in Olanda sull'introduzione di innovazioni tecnologiche in allevamenti da latte ha evidenziato l'utilizzo differente di tali innovazioni, a seconda della strategia globale dell'impresa e l'importanza del contesto istituzionale nella differenziazione territoriale di adozione di una stessa tecnologia. L'innovazione dal punto di vista economico riposiziona l'impresa in termini competitivi, ciò dipende dall'"appropriabilità" dell'innovazione. Nei mercati concorrenziali o a questi assimilabili come i mercati contendibili (Baumol *et al.*, 1982) caratterizzati dalla mancanza di barriere all'entrata di tipo tecnologico, gli agenti economici si comportano come *price taker* e l'unica strategia possibile è quella della riduzione dei costi, perseguita con economie di scala e innovazioni di processo. Queste innovazioni sono per l'impresa agricola obbligatorie fino a che non diventano incompatibili con l'esistenza

dell'impresa, non consentendone la riproducibilità. I processi d'innovazione di contesto, definiti da Amendola come *major innovation*, hanno avuto l'effetto nel settore agricolo di ricomposizione del processo produttivo all'interno dell'impresa ed una riacquisizione di funzioni come quella di commercializzazione che l'impresa aveva esternalizzato. Tra le innovazioni e i costi di transazione esiste un rapporto sistemico. In quanto le innovazioni hanno effetti diretti sui costi di transazione. In un sistema agricolo territoriale, dove i costi di transazione sono molto bassi, si tende ad introdurre innovazioni incrementali che intervengono sui costi di produzione, mantenendo immutato l'ambiente di riferimento. Nel caso i costi di produzione sono molto elevati, invece, le innovazioni possono dar luogo a nuove forme di governo e mutare i rapporti di dominanza.

#### **4.1 Tre regioni dell'Italia meridionale a confronto.**

L'indagine effettuata in tre Regioni meridionali: Basilicata, Calabria e Sicilia, per ciascuna delle quali sono state individuate tre aree, tenendo conto dei confini amministrativi di operatività delle Unità Territoriali dei Servizi di Sviluppo e Assistenza Tecnica: Metaponto, Val d'Angri, V. Mercure per la Basilicata; Aspromonte, Pollino e Sila per la Calabria; Monti Nebrodi, Monti Iblei e Monti Sicani per la Sicilia; è finalizzata a migliorare l'efficacia dei servizi pubblici in agricoltura<sup>25</sup>. La delimitazione non privilegia l'omogeneità dell'area rispetto al settore agricolo o legami funzionali tra popolazione ed esperienze di lavoro che caratterizzano i criteri di delimitazione dei sistemi locali, quanto piuttosto delle realtà in cui operano i Tecnici Divulgatori regionali, e del fatto che queste costituiscono la base territoriale della Programmazione degli interventi in agricoltura. Le nove aree esaminate, fatta eccezione per il Metaponto, sono tutte aree interne, molte delle quali caratterizzate dalla presenza di zone montane, che ai fini delle normative

---

<sup>25</sup> F. VENTURA, P. MILONE, *Innovatività contadina e sviluppo rurale: un'analisi neo-istituzionale del cambiamento in agricoltura in tre regioni del Sud Italia*, 2005, FrancoAngeli



comunitarie e nazionali per gli interventi in agricoltura, sono considerate svantaggiate. Infatti, tutte le aree presentano carenze nel sistema infrastrutturale, in particolare in quello della rete viaria e dei servizi pubblici. Le vie principali di comunicazione influiscono sulle relazioni di tali aree con le zone costiere limitrofe o i grandi centri urbani della Regione o del Paese, determinando la presenza o l'isolamento nel sistema locale di imprenditori provenienti dall'esterno. In tutte le aree sembra diminuita la tendenza all'abbandono, la stabilizzazione della popolazione è però dovuta alla riduzione di giovani più propensi all'esodo lavorativo. La necessità delle amministrazioni locali di mantenere la vitalità socio economica del territorio e il crescente interesse da parte di nuovi fruitori provenienti dalle zone urbane per le zone rurali stanno incentivando interventi di ristrutturazione dei centri rurali, delle infrastrutture e di riorganizzazione dei servizi, tutti interventi che configurano il settore agricolo come attore principale e dinamico nella creazione di opportunità di sviluppo di queste aree, in sinergia principalmente con attività artigianali e turistiche. La riscoperta del ruolo dell'agricoltura sta motivando i giovani per l'inserimento nel settore. L'inserimento è favorito dalla mancanza di barriere tecnologiche e tecniche all'entrata e alla tipologia più diffusa d'impresa che è quella familiare. Queste imprese hanno consentito di mantenere nella famiglia il fattore terra nonostante i "salti generazionali" molto frequenti in queste aree meridionali rispetto all'attività agricola. L'azienda familiare ha un ruolo chiave nella riqualificazione del settore e nella sua capacità di creare sinergie con i settori emergenti. La capacità di adattamento ai mutamenti e la competitività dell'impresa familiare vengono identificate nella flessibilità del lavoro e nella disponibilità di capitali propri che sono reinvestiti nell'attività d'impresa agricola. La pluriattività familiare permette di accumulare capitale che può essere impiegato dall'impresa agricola per realizzare fabbricati aziendali o impianti permanenti. Una condizione necessaria è la presenza di almeno un familiare che si dedichi a tempo pieno all'attività agricola. La disponibilità dei giovani a subentrare

nell'azienda familiare è disomogenea nelle diverse aree: infatti solo in due di queste viene indicata in modo esplicito la presenza dei giovani nelle aziende agricole, spesso in connessione con produzioni tipiche valorizzate da appositi programmi, supportati da molteplici attori, economici e istituzionali. Nelle aree siciliane invece, il modello dell'azienda familiare è considerato vulnerabile nel medio e lungo periodo a causa della difficoltà del ricambio generazionale. Gli ostacoli principali dell'agricoltura sono la ridotta capacità di creare reddito, scarsa qualità della vita e mancanza di formazione imprenditoriale. In tutte le aree manca un quadro chiaro, articolato e coerente delle risorse, delle competenze e dei servizi necessari per garantire il successo a un giovane imprenditore: le opinioni sono contraddittorie e frammentarie, riguardano maggiormente la possibilità di accesso ai capitali necessari a entrare in mercati diversi da quello regionale e locale con prodotti definiti ad "alto grado d'innovatività". Un elemento ricorrente in tutte le aree di studio è la presenza di prodotti tradizionali. Tali prodotti, considerati di qualità, costituiscono un elemento potenziale di sviluppo dell'agricoltura locale. In molte aree, i prodotti tradizionali costituiscono l'elemento di integrazione tra agricoltura e altri settori, in particolare tra l'artigianato e il turismo oltre ad essere strumenti d'identificazione dell'area. In questo è rilevante il ruolo delle amministrazioni locali come ad esempio della Valle Mercure e dei Sicani, dove partecipano direttamente alla qualificazione e promozione del prodotto. Un primo elemento di differenziazione tra le aree è il ruolo delle istituzioni e dei Servizi di Sviluppo nella valorizzazione di questi prodotti<sup>26</sup>. Le maggiori diversità s'incontrano nella strutturazione del circuito dei prodotti tipici, più precisamente nei modi di gestione del prodotto da parte degli imprenditori, delle loro organizzazioni e della situazione istituzionale. Il livello di strutturazione è basso quando il prodotto viene prevalentemente commercializzato in modo diretto nell'azienda di produzione o in circuiti locali brevi (produttore-consumatore), mentre è molto strutturato un circuito

---

<sup>26</sup> F. CONTÒ, *Servizi di sviluppo e politica agraria*, 1990, Congedo.

nel quale la commercializzazione e la gestione della politica di qualità del prodotto avviene prevalentemente attraverso forme organizzate (cooperative o consorzi). Un indice sintetico della sostenibilità nel tempo dei processi di sviluppo in atto nel settore è la relazione tra dinamica degli investimenti nel settore agricolo e la capacità professionale degli imprenditori agricoli. Inoltre tale relazione consente di individuare le aree con maggiore fabbisogno di attività di formazione. Un valore elevato di entrambe le variabili può essere considerato come indice d'esistenza di un percorso imprenditoriale coerente, dove le decisioni d'investimento fanno parte di un progetto di sviluppo dell'attività piuttosto che l'occasione di utilizzo dei numerosi interventi pubblici che sono stati resi disponibili in tutte le aree considerate. Anche in questo caso si evidenziano notevoli diversità tra le aree che necessitano quindi di politiche d'intervento diversificate. Ad esempio, nel caso delle tre aree che si contraddistinguono per una più elevata professionalità degli imprenditori, le politiche dovrebbero supportare progetti imprenditoriali già in atto, viceversa, nel caso opposto dovrebbero "costruire" le capacità professionali e portare sul territorio informazioni e competenze che possono stimolare e accompagnare le nuove iniziative e sostenere quelle già esistenti, conferendo un'efficacia di lungo periodo ai processi d'investimento. La variabile riguardante la visibilità si riferisce alla presenza di prodotti con una chiara identità legata all'aria di provenienza su mercati diversi da quello locale. L'incrocio con la variabile relativa alla presenza e rilevanza delle istituzioni pubbliche ed organizzazioni nei processi in atto nelle diverse aree, consente di valutare approssimativamente le sinergie di differenziazione delle imprese e l'intervento istituzionale. Notevoli diversità vi sono tra le aree legate unicamente dalla prima variabile, ossia la visibilità dei prodotti. Infatti, i giudizi sulle istituzioni lamentano carenze sia nella presenza sia nell'operato. Il grado di specificità delle risorse e il grado di vulnerabilità dell'area sono le due variabili di maggior rilievo per l'analisi della dimensione ecosistemica delle aree. Anche in questo caso le aree sono piuttosto omogenee per quanto

concerne le caratteristiche dell'ecosistema in termini di specificità delle risorse sia rispetto ai processi produttivi agricoli, sia nel complesso. Nella maggior parte delle aree sono presenti o in via di costruzione Parchi naturali e aree protette. Vi sono risorse naturali diverse ma specifiche per l'area come ad esempio le foreste della Sila, i pascoli dei Nebrodi, l'acqua ed il microclima del Metaponto. Si nota una notevole diversità invece nel grado di rischio di degrado di queste situazioni. Le variabili prese in considerazione per il confronto delle aree costituiscono dei buoni indicatori del potenziale di sviluppo dell'area. Una distribuzione omogenea delle determinanti competitive sono indicative di un maggior potenziale legato alla presenza di diversi elementi appartenenti a ciascuna delle quattro dimensioni dello sviluppo: economica, storico culturale, ecosistemica e politico istituzionale. L'analisi delle determinanti costituisce un utile strumento di diagnosi dell'area e quindi di predisposizione di interventi che possono rafforzare le determinanti già presenti e contribuire alla costruzione di quelle mancanti.

#### **4.2 Le governance locali.**

Le *governance* locali sono strumenti indispensabili per perseguire lo sviluppo delle aree rurali. Alle *governance* partecipano autorità pubbliche e soggetti privati, espressioni di esigenze diverse che, attraverso lo strumento della concertazione raggiungono obiettivi che singolarmente non sarebbero in grado di soddisfare. Imprenditori, enti pubblici e associazioni creano forme di partenariato per sostenere le aree rurali. Queste forme di governo continuano a svolgere un ruolo chiave nella modificazione delle aree rurali in molti Stati europei<sup>27</sup>. Un esempio sono i GAL, Gruppi di azione locale, i quali nascono con lo scopo di realizzare le esigenze di sviluppo<sup>28</sup>. Questi hanno il compito di promuovere le soluzioni più adatte ai problemi che si presentano nei diversi

---

<sup>27</sup> Sul punto si veda: T. CALABRÒ, A. I. DE LUCA, C. MARCIANÒ, *Le governance rurali: aspetti teorici e problematiche relazionali nella pianificazione territoriale*, in *Atti della XXVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, 17-19 ottobre, 2005, Napoli, SIDEA.

<sup>28</sup> F. MONTEMURRO, *I gruppi di azione locale: il motore per lo sviluppo delle aree rurali*, in *I comuni*, fasc.11, 2004, Giuffrè.

contesti territoriali. Obiettivo ambizioso, viste le difficoltà incontrate, le quali hanno costituito un freno rispetto alle esigenze delle comunità locali. Un caso applicativo di riferimento è il modello GAL VATE, dove VATE sta per Valorizzazione Architettura Territorio Economia, il quale, dopo aver dato un enorme contributo all'iniziativa comunitaria *Leader II*<sup>29</sup>, ha attraversato una fase particolarmente critica nelle modalità di soggetto responsabile della programmazione dell'iniziativa. Lo spirito degli enti territoriali, enti privati e degli Enti di sviluppo regionale era lodevole in quanto si era cercato di creare un'ampia forma di partenariato, credendo di risolvere i problemi territoriali esistenti solo al suo interno attraverso una proficua sinergia tra la Comunità montana, vari comuni, da una parte, e i rappresentanti delle associazioni ambientaliste, di Confagricoltura, dei coltivatori diretti, dall'altra. Per realizzare l'obiettivo fondamentale dello sviluppo, le difficoltà andavano affrontate da tutti i partecipanti in un disegno comune. Dopo *Leader II*, tuttavia il GAL VATE non è riuscito a divenire il protagonista del territorio per la carenza di risorse e di strutture necessarie a realizzare gli obiettivi di massima prefissati che sono ancora la base del programma. Il punto di forza dei Gruppi di azione locale, che lascia sperare in un rilancio con l'applicazione del re. 1698/2005, il cui art. 62 attribuisce ai gruppi di azione locale il ruolo di soggetti promotori della strategia integrata di sviluppo locale, risiede nella concertazione, ossia nel fatto che ogni decisione finalizzata allo sviluppo viene assunta solo con la partecipazione di tutte le componenti che vi operano, realizzando la massima collegialità. Nel tentativo di individuare la forma giuridica da dare alla *governance* per il raggiungimento degli obiettivi

---

<sup>29</sup> L'iniziativa comunitaria *Leader* è stata avviata nel 1991 con lo scopo di sviluppare le aree rurali del territorio comunitario. L'obiettivo è stato perseguito con il coinvolgimento delle comunità locali, alle quali è stato attribuito un ruolo attivo nel processo di sviluppo tramite interventi a sostegno dell'agricoltura, del turismo, dell'artigianato etc. L'iniziativa *Leader* è stato il primo esempio di programmazione concertata in agricoltura con un forte coinvolgimento degli enti locali per lo sviluppo dal basso. Tale iniziativa si è articolata in due momenti: *Leader I* (1991-1993) e *Leader II* (1994-1999) e si è sostanziata in un consistente contributo da parte della Comunità di 746 mln. di euro. Di questa somma il 40% è stato destinato alle cd. Regioni obiettivo 1. Il contributo versato a favore delle Comunità montane, delle Province e dei Comuni ha dato la possibilità a questi enti di sviluppare le economie locali.

prefissati, il GAL VATE nasce come società consortile<sup>30</sup>. Bisogna capire se tale forma giuridica è in grado di dare legittimità alle decisioni prese, oltre alla posizione del Gruppo di azione locale rispetto agli Enti territoriali che ne fanno parte e rispetto alle regioni. Per sciogliere questi dubbi è necessario chiarire la funzione delle società consortili, ponendo l'attenzione alla problematica dei consorzi reali in agricoltura, i quali sono associazioni, sia volontarie sia coattive, titolari di diritti di proprietà che hanno come finalità un obiettivo comune: il miglioramento dei rispettivi fondi. La fattispecie esemplificativa è il consorzio di bonifica. Il fine perseguito è la proprietà del fondo, non un vantaggio individuale, differenziandosi, di fatto, dai consorzi in generale *ex art. 2602 c.c.* I consorzi reali hanno un fondamento costituzionale nell'art. 44, sancendo la collaborazione tra privati per sviluppare le unità fondiarie. La categoria dei consorzi reali ha però evidenti difficoltà ricostruttive perché le fattispecie sono tanto diverse da rendere difficoltosa l'individuazione di caratteristiche comuni. Un criterio classificatorio si sviluppa sul rapporto tra privato e pubblico. Il fenomeno noto come ritorno al diritto privato o privatizzazione si accompagna al diminuire della corrispondenza tra diritto privato e interessi privati e tra diritto pubblico e interessi pubblici, trasformandosi in un diritto ibrido in cui privato e pubblico s'intersecano fino a confondersi. Il diritto privato è diventato uno strumento dell'azione politica per garantire una maggiore efficienza dell'intervento statale. I consorzi di bonifica hanno evidente natura pubblicistica: sono persone giuridiche autonome con un interesse pubblico, con l'obiettivo di trasformare il regime fondiario di vasti territori. Nei consorzi reali, i confini tra diritto privato e pubblico sono evanescenti, gli interessi che convergono in

---

<sup>30</sup> Sul punto si veda: F. MILANI, *Consorzi reali in agricoltura – Parte generale*, 1959, Milano, Giuffrè; ID., *Consorzi reali in agricoltura – Parte speciale*, 1961, Milano, Giuffrè; G. SGARBANTI, voce *Consorzi agrari*, in *Dig. disc. priv. – Sez. civ.*, vol. III, p. 475 ss., 1988, Torino, Utet.

tali consorzi sono infatti solo in apparenza differenti, ma unitari nella funzione. I consorzi reali sono strutture privatistiche che esercitano azione amministrativa. Gli interessi perseguiti superano l'ambito privatistico in quanto l'interesse pubblico si proietta all'interno dell'interesse dei consorziati<sup>31</sup>. Privato e pubblico sfociano in un unico interesse in un sistema misto. Nei consorzi di ricomposizione, di rimboschimento e di bonifica, gli imprenditori privati cooperano con la presenza pubblica. I servizi sono il risultato di un'attività di gruppo, di decisioni comuni della forma associativa e non una semplice erogazione della P.A. Il territorio è l'obiettivo dell'azione collettiva, la sistemazione e l'organizzazione dello stesso permettono di soddisfare interessi pubblici e privati. Il nuovo assetto economico ha nuovi obiettivi: valorizzazione del territorio rurale e agricolo e salvaguardia ambientale, non ha più come cardine la produzione. Il consorzio reale non è diventato anacronistico, ma si è riadattato ai nuovi valori. Il nuovo sistema economico è quello del distretto, dove il fenomeno associativo assume nuove valenze, non è più quello del comprensorio. Nel distretto rurale è evidente il rapporto tra agricoltura e territorio, nello stesso le imprese agricole operano in una sorta di partenariato con lo scopo di valorizzare la multifunzionalità delle imprese. In questo nuovo contesto anche la P.A. coopera con gli imprenditori del distretto, mentre il consorzio reale continua ad avere un ruolo fondamentale, rimanendo strumento privatistico primario per realizzare interessi non solo privati. Il consorzio ha attualmente un raggio d'azione più ampio, perché la sua funzione principale è quella di potenziare le attività d'impresa degli aderenti, con riflessi positivi per tutto il distretto. I consorzi reali, per la fisiologica immanenza al territorio, nell'ambito di una politica comunitaria strutturata sull'impostazione territoriale integrata, sono il laboratorio di modelli produttivi e di sviluppo pubblico-privati, soggetti di riferimento come i Gruppi di azione locale (GAL) per la legislazione comunitaria. I consorzi dovrebbero garantire il buon funzionamento del

---

<sup>31</sup> S. MAZZAMUTO, *Interessi pubblici e diritto privato*, in *Europa dir. pri.*, 2001, Giuffrè.

partenariato e i contributi per sostenere una strategia di sviluppo integrato. I consorzi sono attori della strategia proposta dai GAL. Ovviamente ogni realtà locale richiede soluzioni differenti. Bisognerà adeguare il modello del consorzio alle caratteristiche del territorio. Quindi si potrebbe sfruttare il modello esistente orientando l'azione verso i nuovi valori: ambiente, territorio ed economie della realtà locale. In alternativa si potrebbe superare l'istituto consortile reale ed utilizzarlo come fattispecie aperta, creando schemi consortili nuovi. Per la realizzazione di quest'obiettivo sarebbe necessaria una legge regionale, poiché la Regione è il soggetto pubblico con il compito di intervenire nel processo di cooperazione per la tutela del territorio locale. Il potere legislativo regionale è stato ampliato, in materia di agricoltura, grazie alla prima riforma del Titolo V della Costituzione, il quale è stato oggetto di un'ulteriore riforma insieme alla seconda parte della Costituzione con la legge pubblicata sulla G.U. il 18 novembre 2005. Oggi, tali enti territoriali, sono svincolati dai principi contenuti nelle leggi quadro che rappresentavano dei limiti alla loro potestà. Le regioni devono intervenire per realizzare le esigenze diverse delle varie realtà territoriali, possono istituire consorzi volontari o anche obbligatori se necessari per la realizzazione dell'interesse pubblico alla valorizzazione dell'agricoltura e dei sistemi produttivi locali. Affinché i Gruppi di azione locale e le *governance* assolvano alle loro funzioni di potenziamento della capacità di interagire con i sistemi economico-sociali sul territorio e d'implementazione nello sviluppo delle funzioni tipiche degli enti locali, bisogna valutare se la forma del consorzio sia la forma più adatta per i GAL. Mentre il GAL VATE ha assunto la forma di società consortile, altri Gruppi di azione locale hanno fatto ricorso alla forma della società a responsabilità limitata. E' evidente che le *governance* richiedono una forma giuridica se non vogliono rimanere prive di capacità e legittimazione. "La capacità consiste di qualità intrinseche ed astratte del soggetto. Sono qualità irrelate, perché il diritto le riconosce al soggetto per gli interessi generali di cui questo è portatore (...) e sono qualità astratte, in



quanto accordate al soggetto in via preventiva e non con riferimento ad un singolo atto o a un singolo effetto”<sup>32</sup>. Per la legittimazione, la rilevanza di un fatto e l’efficacia di un atto sono subordinate dalla legge all’esistenza di un soggetto dotato di capacità. Quindi, mentre la capacità ha carattere generale, la legittimazione è in un rapporto di *species a genus* con la capacità. Entrambe sono dipendenti dalla soggettività, la quale si svolge normalmente nella capacità d’agire. Solo con riferimento al soggetto giuridico può parlarsi di capacità. Affinché le *governance* possano tutelare interessi e diritti, devono essere dotate di soggettività, dalla quale dipende la capacità. Non importa quale forma si scelga, l’importante è che si adotti uno strumento che conferisca la soggettività giuridica. Solo così le *governance* potranno contemperare e realizzare gli interessi pubblici e privati in ottica dello sviluppo rurale. Dal nuovo assetto emergente dalla legge costituzionale 3/2001, una tappa importante verso il federalismo, questo compito può essere assolto dalle regioni che hanno un ruolo cruciale nel processo di cooperazione per la gestione e lo sviluppo delle aree rurali, disponendo del potere legislativo. Queste devono monitorare gli interessi del territorio e realizzare quelli meritevoli di tutela. Nell’opera di monitoraggio anche le *governance* hanno un ruolo rilevante. Il nodo resta irrisolto in quanto in alcuni casi, come dei PIAR e PIT in Calabria, la regione non mette a disposizione le necessarie risorse alle *governance*, ostacolando la concertazione e la realizzazione dei programmi di sviluppo. Una soluzione potrebbe essere un’ incisiva azione di sviluppo e coordinamento da parte del Ministero che finora non è riuscito ad armonizzare l’azione delle varie Regioni e Province autonome. Stranamente le Regioni obiettivo 1, quelle che sono oggetto di maggiore attenzione, sono rimaste indietro rispetto alle Regioni del Nord. Questo potrebbe essere una conseguenza della cd. *devolution*, danneggiando particolarmente le Regioni del centro sud, che in genere sono più dotate di risorse naturali.

---

<sup>32</sup> A. FALZEA, *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, 1997, Milano, Giuffrè editore.