

LUIGI COSTATO\*

## Multifunzionalità dell'impresa agricola ed equivoci sull'agroalimentare: la PAC snaturata

Lettura tenuta il 16 ottobre 2014

### I. PREMESSA

Questo neologismo (ormai si tratta di ex neologismo, a dire il vero) sta prendendo sempre più piede ma tende ad assumere significati tecnicamente equivoci, sicché appare necessario cercare di ricostruire la sua origine, le prime interpretazioni date al fine di dipanarne la matassa conseguente; il che si proverà a fare in questo breve lavoro, senza negare che l'autore di queste righe ha dato il suo contributo al complicarsi del problema in esame<sup>1</sup>.

Il codice civile del 1942 ha riconosciuto autonoma esistenza all'imprenditore agricolo, distinguendolo da quello commerciale grazie alla celebre definizione contenuta nell'articolo 2135<sup>2</sup>.

La nuova soluzione ha avuto due effetti: da un lato quello di riconoscere che il condurre terreni (per la conduzione di allevamenti senza terra si dovrà attendere a lungo, a causa di un'interpretazione "antiquata" della Corte di Cassazione) costituisce attività imprenditoriale differente dalle altre e meritevole di un trattamento specifico. Dall'altro di consentire al legislatore di dettare uno statuto specifico dell'agricoltore che intraprende, che all'inizio consisteva sostanzialmente solo in esenzioni da alcuni degli obblighi propri posti a

\* *Università di Ferrara*

<sup>1</sup> Si veda al riguardo, ad esempio, la mia lezione al MIPAAF (largamente tratta da miei scritti precedenti) riportata in *Sul diritto agrario comunitario e italiano*, a cura di A. Germanò, Rubettino editore, Soveria Mannelli, 2013 (ma si tratta di pubblicazione tardiva rispetto all'epoca della lezione riportata, come tardivo è il titolo stesso del volume, che riporta il termine comunitario, malauguratamente eliminato dal Trattato di Lisbona), p. 82.

<sup>2</sup> L'introduzione dell'imprenditore nel codice del 1942 è figlia della mutazione radicale derivata dall'abolizione del codice di commercio, assorbito in quello civile, e del passaggio dall'oggettività dell'atto di commercio alla visione soggettiva delle attività imprenditoriali.

carico dell'imprenditore commerciale. La distinzione fra attività commerciali e agricole non consiste più, dunque, nella diversa natura dell'atto compiuto con la vendita, ma nel differente tipo di attività imprenditoriale svolta.

Il riconoscimento era, probabilmente, una soluzione più avanzata di quanto meritasse allora l'agricoltura italiana, ancora molto arretrata, fatte salve alcune eccezioni caratterizzanti specifiche forme di attività agricola proprie delle zone economicamente più avanzate.

Lo stesso fatto che l'imprenditore agricolo fosse sottratto alle procedure concorsuali sta a dimostrare che la sua attività sul mercato, in qualità di acquirente di materiali tecnici necessari alla sua attività o di venditore dei suoi prodotti appariva quasi irrilevante rispetto alla forte prevalenza del patrimonio fondiario condotto. Ovviamente, questa considerazione poteva essere fatta agevolmente a proposito della figura dell'imprenditore che conduceva i suoi terreni e non altrettanto con riferimento a quella dell'affittuario, che non possedeva il terreno; ma anche la stragrande maggioranza degli affittuari svolgeva un'attività che lo faceva avere contatti solo sporadici e modesti con il mercato.

Inoltre, all'atto dell'entrata in vigore del codice civile molti dei prodotti agricoli erano assoggettati all'ammasso totale o ad altre forme vincolistiche, mentre l'approvvigionamento dei prodotti necessari alla coltivazione avveniva, sostanzialmente, solo presso i consorzi agrari.

Tuttavia, finita la guerra e progressivamente caduti i vincoli e gli ammassi obbligatori, appariva evidente che lo statuto dell'imprenditore agricolo andava aggiornato<sup>3</sup>. Non la pensava così la Corte di Cassazione, che restava ancorata a una lettura dell'art. 2135 molto conservatrice, al punto di negare natura agricola all'allevamento di bestiame senza terra, anche se la semplice lettura dell'articolo in questione avrebbe dovuto provocare un orientamento del tutto diverso.

Progressivamente, però, l'agricoltura italiana si modernizzava, sotto lo stimolo della meccanizzazione e della conseguente migrazione interna di un vero e proprio popolo di braccianti avviati al lavoro nelle fabbriche del c.d. triangolo industriale; inoltre, l'entrata in vigore del trattato istitutivo della Comunità economica europea, ripiego realizzato per il fallimento della rati-

<sup>3</sup> Mi permetto, al proposito, di rinviare alla mia tesi di laurea, intitolata *Le figure d'imprenditore previste nel codice civile*, discussa il 6 luglio 1956, e nella quale sostenevo, appunto, che un affittuario particolarmente attivo sul mercato – portavo un esempio concreto, con esposizione della contabilità d'impresa – poteva trovarsi nelle condizioni di essere insolvente e di non avere un patrimonio immobiliare o mobiliare tale da non evidenziare la necessità del fallimento e la *par condicio creditorum*.

fica del Trattato istitutivo la Comunità europea di difesa, portava con sé un modo diverso di definire l'agricoltura, non più legato ai soggetti che in essa operano ma ai prodotti che da essa vengono ottenuti.

## 2. IL TRATTATO CEE E LA SUA INFLUENZA SUL DIRITTO AGRARIO NAZIONALE

Il Trattato di Roma è stato il fondamento sul quale si è sviluppata, prescindendo dall'esame degli altri benefici prodotti su tutte le attività economiche, l'agricoltura europea e italiana in particolare.

Nel Trattato è riconosciuta, *in primis*, la particolare natura dell'attività produttiva agricola rispetto a quella dei settori secondario e terziario; si è compreso che l'incontro della domanda e dell'offerta, che avviene con forte automatismo in questi ultimi due settori, in quello primario non ha, normalmente, tale caratteristica. Infatti, la produzione incerta e tutti gli altri elementi che compongono il c.d. rischio biologico da un lato, l'estrema frammentazione delle imprese agrarie rispetto a quelle che acquistano i suoi prodotti fanno sì che l'agricoltore sia in una posizione di estrema debolezza a fronte del mercato, salvo che disponga di prodotti fortemente individualizzati e altrettanto conosciuti, come possono essere normalmente solo dei trasformati e non delle materie prime.

L'eccezionalità del regime previsto per l'agricoltura, che doveva essere costruito sulla base delle indicazioni vincolanti dell'art. 39 del Trattato, portava a prevedere una forte attività legislativa della Comunità, come, in effetti, avvenne, e addirittura ebbe come conseguenza, non prevista in origine dal Trattato – oggi le cose sono cambiate, anche se non necessariamente con un vero snellimento procedurale – la creazione di organismi non dotati di potere legislativo ma, comunque, permanentemente convocati per l'espressione di pareri in certi casi anche limitanti, di fatto, la libera produzione normativa della Commissione.

Questo regime aveva necessità di vedere ben tracciati i suoi confini, e si fece ciò non tanto definendo i prodotti agricoli in una norma specifica (art. 38) quanto elencando gli stessi in un allegato cui il trattato stesso rinvia, il famoso allegato II. Esso comprendeva, e ancora include, essendo immutato, sia prodotti agricoli a livello primario (grano, piante vive, riso, ecc.) sia frutto di una prima trasformazione delle materie prime agricole (zucchero, burro ecc.); inoltre, l'elenco, che risente appieno delle sue finalità commerciali, include anche, malgrado quanto affermato proprio all'art. 38 del Trattato, anche prodotti ben più che frutto di prima trasformazione, quali l'inulina, il malto ecc.

Infine, l'allegato II comprendeva pesci, molluschi e crostacei, sembrando così assimilare molto l'attività agricola a quella di pesca; per vero, invece, l'assimilazione era fra proteine animali ottenute da esseri acquatici e da quelli non acquatici, mentre progressivamente anche in Italia si riconobbe l'agrarità dell'allevamento di pesci, molluschi e crostacei, prima in via giurisprudenziale, poi con legge apposita poi sostituita.

Progressivamente, dunque, nel nostro Paese si subì l'influenza dell'allegato I e si produssero leggi che allargavano il settore agricolo – dal punto di vista soggettivo – come quelle sugli allevatori avicoli (art. 2, comma 2, l. 419/1971), sugli allevatori di funghi (l. 126/1985), sugli agrituristi (l. 730/1985), sugli acquacoltori (l. 102/1992), sugli allevatori di cani (l. 3349/1993) e sugli allevatori di cavalli (art. 9, dlgs. 173/1998)<sup>4</sup>.

Nel 2001, poi, si ebbe un intervento nazionale nel settore della pesca, modificato nel 2004, con la definizione dell'imprenditore ittico (ora art. 6, comma 1, d. lgs. 154/2004), e si provvide anche a ideare la parificazione all'imprenditore agricolo di certe cooperative forestali (art. 8, d.lgs. 227/2001)<sup>5</sup>.

Questo progressivo allargamento del settore agricolo trova la sua origine proprio nell'allegato II del Trattato di Roma, mai modificato, come già ricordato, e ha portato la definizione stessa d'imprenditore agricolo a subire vere e proprie trasformazioni, sino al punto di suggerire al legislatore di innovare lo stesso art. 2135 cc.

### 3. LA RIVISITAZIONE DELL'ART. 2135 C.C.

#### SEGNA LA NASCITA DELLA MULTIFUNZIONALITÀ

#### E DELL'INDUSTRIALIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ AGRARIA

Nell'ambito della delega legislativa attribuita al governo con la legge 57/2001 si trova la base giuridica dell'adozione della nuova definizione d'imprenditore agricolo, realizzata, in concreto, attraverso la sostituzione del vecchio testo dell'art. 2135.

Tale delega, certamente di una vaghezza non rispondente alle regole costituzionali, prevedeva, infatti, che si dovesse provvedere alla «definizione dei

<sup>4</sup> Sull'arg. mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 108 ss.

<sup>5</sup> Sull'arg. mi permetto di rinviare a L. COSTATO (con L. RUSSO), *Corso di diritto agrario*, III edizione, Giuffrè, Milano, 2008, p. 357 ss.

soggetti imprenditori agricoli, della pesca e forestali» e a riordinare «le qualifiche soggettive»<sup>6</sup>.

La nuova definizione d'imprenditore agricolo allarga assai i confini della sua attività e introduce, nel secondo comma, il criterio del ciclo biologico come elemento identificativo della sua attività, addirittura considerando agricola anche «una fase del ciclo stesso», e considerando eventuale la presenza del fondo, che può essere anche acqueo<sup>7</sup>. Il terzo comma, infine, tipizza le attività connesse – nella vecchia versione previste nel secondo comma – fra le quali include sia quelle di trasformazione di prodotti non necessariamente del fondo condotto o degli animali allevati, ma anche la «fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge».

Emerge chiaramente dal terzo comma che l'agriturismo, già introdotto come attività «agricola» nel 1985, è stato oggetto di una particolare attenzione da parte del legislatore delegato, poiché l'attività di ricezione e di ristoro è stata integrata dalle funzioni ambientali assegnate all'agricoltore, autorizzato anche a svolgere attività di servizio per terzi con le sue attrezzature.

La multifunzionalità dell'impresa agricola diviene, così, estesa oltre lo stesso limite della più moderna agrarietà, facendo diventare l'«agricoltura» una attività che da un lato partecipa dei caratteri del terziario (fornitura di servizi sia alimentari, sia di ricezione, sia d'intervento sul territorio esterno all'azienda agricola, sia di contoterzismo) ma anche del secondario (trasformazione dei prodotti non solo aziendali ma anche di quelli ottenuti da altri e acquistati per la trasformazione), anche se qualche limite viene in certo modo fatto apparire – non si sa con quale effetto reale – limitando alcune di queste trasformazioni e prestazioni con un richiamo alla prevalenza della produzione da un lato, dell'utilizzo dall'altro, dei prodotti e dei mezzi tecnici dell'azienda agraria.

L'interagire del diritto dell'Unione europea, e del suo allegato II, con il diritto interno, e lo sviluppo tecnologico che ha investito tutti i settori produttivi, ha portato, dunque, al progressivo riconoscimento della oppor-

<sup>6</sup> Si tratta, sostanzialmente, di una delega in bianco, non consentita dalla Carta, poiché con essa s'individua quali interventi normativi siano da porre in atto, ma non si dettano i criteri da seguire nel farlo.

<sup>7</sup> Un'ampia disamina dell'art. 2135 c.c. nuova versione si trova in L. COSTATO (con L. RUSSO), *Corso di diritto agrario*, III edizione, cit., p. 329 ss.

tunità di “agrarizzare”, quanto meno sotto profili legali, attività esterne al settore primario. Da un lato l'allegato II, con il suo includere pesci, molluschi e crostacei, ma anche prodotti industriali frutto sia di una prima sia di una più complessa trasformazione della materia prima agricola ha comportato che il legislatore interno abbia sentito la necessità di assimilare al trattamento del coltivatore e allevatore anche quello di chi svolge, sia pure come estensione dell'azienda agraria – ma non sempre con legami stretti – attività sicuramente appartenenti al settore secondario. Dall'altro l'orientamento progressivamente più “verde” dell'Unione ha tratto, in qualche modo, ispirazione anche dalla legislazione interna sull'agriturismo e sulle altre prestazioni di servizi anche forestali da parte dell'agricoltore nazionale. Ora, tuttavia, l'orientamento verde dell'Unione sta prendendo sempre più piede, com'è evidenziato dalla nuovissima riforma della PAC, con la quale si condiziona il pagamento di determinati aiuti alla realizzazione di spazi “verdi” o assimilati.

Appare, al proposito, sorprendente che, in un mondo nel quale si manifesta una sempre maggiore richiesta di cibo – poco importa se parte di questi richiedenti non possono pagarlo, essendo dovere morale di chi può aiutarli a sfamarsi di farlo anche come elargizione graziosa –, l'Unione orienti i suoi produttori di materie prime alimentari nella direzione del “non coltivare” per rendere sempre più un “giardino” il bene produttivo per eccellenza, secondo i fisiocratici, e cioè la terra.

Anche senza ispirarsi a dottrine economiche settecentesche, è di tutta evidenza che l'equilibrio socio-politico del mondo è strettamente legato alla disponibilità di cibo, come dimostrano le preoccupazioni di alcuni fondi sovrani che stanno acquistando milioni di ettari di terra in almeno due continenti.

Non si vuole, comunque, mettere in discussione la c.d. *green economy*, ma evidenziare che essa può convivere con la soluzione del problema di alimentare il mondo; anzi, nulla impedisce che gli sforzi per ridurre certe emissioni gassose, che possono provocare cambiamenti climatici gravi, convivano con la realizzazione di maggiori produzioni agricole a scopi alimentari.

Pertanto, proprio per favorire il mantenimento della popolazione in campagna, ogni misura che miri a quest'esito deve essere vista con occhio benevolo, ammettendo, però, che alcuni incentivi – apparentemente indiretti – fra quelli già descritti sembrano causare una vera mutazione nella popolazione rurale, facendola progressivamente perdere interesse per la coltivazione che prosegue, a basso livello d'intensità d'impegno e di risultati, solo per conservare certi vantaggi tributari o d'altro genere.

## 4. SI VA VERSO L'AGROINDUSTRIA

Fra gli “ampliamenti” del settore agricolo sopra succintamente descritti occorre, ora, esaminare quelli concernenti la trasformazione dei prodotti agricoli, che ha dato origine anche ai neologismi agroindustria e agroalimentare.

Alcune trasformazioni sono storicamente considerate agricole, come la vinificazione, l'attività casearia, la produzione di olio d'oliva, purché siano realizzate con prodotti del fondo condotto dall'agricoltore stesso o degli animali da lui allevati. Queste attività potevano essere svolte nello stesso fondo – specie la produzione del vino – ma anche in mancanza di un vero fondo – come per la produzione di formaggi di ovini al pascolo migratorio – o addirittura fuori dal fondo, come spesso accadeva e avviene anche oggi per la spremitura delle olive.

La novità introdotta dall'art. 2135 c.c. consente di vinificare o produrre formaggi ovvero olio d'oliva anche con materie prime acquistate in modo molto rilevante dal punto di vista quantitativo ed economico. Non che in precedenza qualche acquisto impedisse all'attività di mantenere l'agrarità, ma con la nuova definizione d'imprenditore agricolo i limiti si sono dilatati moltissimo. In questi casi ci troviamo, comunque, di fronte a un'attività agricola che non abbisogna di aggettivi collegati; l'agricoltore, d'altra parte, ha sempre prodotto alimenti, non trasformati come frutta e verdura, e trasformati come quelli degli esempi ora fatti.

Oggi, poi, anche i prodotti di quarta gamma possono essere solo agricoli, se la prima lavorazione, pulizia e imballaggio di verdure e simili sono attuati dallo stesso produttore della materia prima agricola; se, invece, gli stessi prodotti sono frutto della lavorazione effettuata da un imprenditore commerciale che ha acquistato la materia prima agricola, ci troviamo di fronte a un trasformatore di materie prime alimentari non agricoltore, e cioè a un industriale del settore alimentare.

Lo stesso può dirsi delle attività di lavorazione dei prodotti agricoli con trasformazione più o meno intensa, come accade nella molitura del grano, nella pastificazione della semola di grano duro, nella produzione di zucchero da barbabietole o da canna. Negli ultimi tempi, specie nel biologico, si sono verificati casi di molitura con mole di sasso di piccolissime partite di cereali effettuate dall'agricoltore che, per altro, da molto tempo macina mais per l'alimentazione del bestiame.

Che cosa significa, dunque, il termine agroindustria? L'attività svolta da Ferrero o da Barilla, oppure quella dell'agricoltore che vinifica o del pastore che fabbrica formaggi? Ovvero l'attività dell'agricoltore che, sfruttando i lar-

ghi margini consentitigli dall'art. 2135 c.c., unisce ai suoi, prodotti acquistati per trasformarli?

Proprio la nuova formulazione dell'art. 2135 c.c. sembra eliminare la necessità di utilizzare il neologismo in questione: infatti, i prodotti dell'industria alimentare e i cibi prodotti dall'agricoltore sono alimenti, e non appare utile, specie al giurista, chiamarli agroalimenti.

Si può, semplicemente, accertare che l'agricoltura ha allargato, dal punto di vista dell'attività che si riconosce come tale, i suoi margini di azione, e che la legislazione sanitaria di origine Unionale prevede qualche minore rigidità nei confronti dei prodotti agricoli, anche se, come più volte rilevato, queste differenze di trattamento, tendono a diminuire.

Infine, il termine agroindustriale è equivoco, perché potrebbe riferirsi non solo alle attività che producono alimenti, ma anche a quelle che si dedicano alla produzione di sigarette di tabacco, o di stoffe con fibre vegetali ecc.

Il termine agroalimentare, infine, che spesso pare essere un sinonimo di agroindustriale, mentre non lo è, sembra individuare le produzioni alimentari svolte in forma industriale, ma è equivoco, poiché potrebbe riferirsi non solo alle attività palesemente del secondario, ma anche ad alcune del primario, stanti gli allargamenti di questo settore, dal punto di vista giuridico, attuati con l'art. 2135 c.c. nuova versione. Pertanto, poiché potrebbe ingenerare confusione, e non servirebbe a definire una categoria precisa regolata omogeneamente, non sembra sia utile ai giuristi insistere nell'usarla.

E un esempio concreto di confusione si può rinvenire anche nell'art. 62 della legge n. 27 del 2012, di conversione del decreto legge 1/2012: la rubrica di tale articolo – si tratta di un testo redatto dal governo “dei professori” – recita: «Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari» ma il testo del comma 1 stabilisce che «I contratti che hanno ad oggetto la cessione di prodotti agricoli e alimentari...». Fortunatamente nel comma ora citato non si è ripetuto l'uso dell'equivoco termine adoperato impropriamente in rubrica; questa resipiscenza del legislatore dovrebbe servire da monito a tutti, a mio parere.

Termino riprendendo quanto ho detto all'inizio: sono colpevole anch'io di aver dato origine a qualche confusione, poiché ho cercato di distinguere fra prodotti agricoli e agroalimentari all'interno dell'allegato II al trattato di Roma.

Si trattava di una soluzione non utile nella pratica: infatti, nell'allegato esistono prodotti agricoli che sono alimenti direttamente consumabili, altri che costituiscono materie prime delle industrie alimentari o alimenti per bestiame. A essi si affiancano prodotti non alimentari di origine agricola e prodotti



trasformati derivanti da materie prime agricole. Seguendo la logica che sostiene l'uso del termine "agroalimentare", si dovrebbero individuare, sempre nell'allegato, anche prodotti "agrotessili", e, forse, "agromangimistici", ecc.

##### 5. MERCATO CONTROLLATO DAL POTERE PUBBLICO O AUTOREGOLATO

A questo punto sembra opportuno rievocare un'opera neppure troppo recente di Karl Polanyi, non marxista, non totalmente economista né sociologo, bensì laureato in giurisprudenza e libero nell'esprimere il suo pensiero, formato attraverso lo studio di materie disparate comprendenti anche l'antropologia. Questo studioso prese in considerazione lo sviluppo industriale inglese, facendo notare alcune sue peculiarità spesso non considerate con sufficiente attenzione dagli economisti, e trascurate specie dai liberali.

La constatazione da cui parte Polanyi è il crollo «della civiltà del diciannovesimo secolo»<sup>8</sup> la quale, a suo avviso, poggiava su "quattro istituzioni":

- l'equilibrio fra le Potenze e la conseguente pace, anche se, per il vero, essa non così stabile come a lui era sembrata;
- la base aurea internazionale;
- il mercato autoregolato
- e lo stato liberale.

L'idea debole, a lungo sostenuta da molti, forse da troppi, che sembravano crederci, e fra essi si deve comprendere lo stesso autore citato oltre a coloro che ancor oggi si mostrano fedeli a questo che sembra essere un vero e proprio assioma, benché spesso convertiti da altre dottrine, del tutto opposte, è l'esistenza di un mercato capace di autoregolarsi.

Per mercato autoregolato si può intendere quello nel quale la legge della domanda e dell'offerta sono quanto più libere possibili, mercato nel quale il costo delle materie prime, dei prodotti, del lavoro, ecc. sono frutto dell'equilibrio fra domanda e offerta, non influenzata significativamente dal potere pubblico, se non per le regole adottate per consentire il corretto funzionamento del mercato libero come sopra descritto.

A nulla, mi pare, di meno vero si potrebbe credere; infatti, il mercato di qualsiasi prodotto, salvo rarissime eccezioni, ammesse per beni di scarso interesse sociale e pubblico, finisce sempre per essere influenzato da regole ester-

<sup>8</sup> K. POLANYI, *La grande trasformazione*, trad. italiana di R. Vigevani, con introduzione di A. Salsano; (l'opera ha il titolo uguale, in lingua inglese); il lavoro è del 1944, ma è stato edito in Italia la prima volta a Torino, 1974, ristampa del 2010.

ne, vuoi stabilite dagli stessi produttori – che mirano al controllo dei prezzi di acquisto delle materie prime e a massimizzare i profitti anche nella vendita, puntando all'oligopolio se non al monopolio, e in mancanza ad accordi fra imprese<sup>9</sup> – vuoi, molto spesso, dallo stesso potere pubblico.

A Polanyi e a moltissimi altri sembra che il mercato autoregolato sia nato solo di recente, e fanno una netta distinzione fra baratto e pagamento in moneta; entrambe le posizioni appaiono frutto di pregiudizi. Infatti, anche se solo nel XIX secolo il mercato si è per la prima volta globalizzato, a causa anche della parità aurea, oltre che dell'aumento dei prodotti scambiabili – ma al proposito non è chiaro quale dei due fenomeni sia stato funzionalmente prevalente sull'altro – e del migliorato sistema dei trasporti, mercati di dimensioni minori ma non per questo meno “veri” sono esistiti da sempre<sup>10</sup>, e più l'organizzazione pubblica è diventata complessa più il “libero mercato” ha sofferto del suo intervento, a volte maldestro, ma sempre mirante al raggiungimento dello scopo di piegare il rapporto di scambio a finalità esterne a lui ma tale da indurre a comportamenti “deviati” chi operava.

Tornando, comunque, al mercato autoregolato, esso si sarebbe realizzato, secondo Polanyi e molti liberisti, con l'abolizione della legislazione e con l'abbandono della giurisprudenza a protezione dei poveri, realizzata alla metà degli anni '30 del XIX secolo.

#### 6. ALLARGAMENTO DELLA NOZIONE D'IMPRESA AGRICOLA E CESSAZIONE DEI SOSTEGNI PUBBLICI: È LA VERA SOLUZIONE?

Per la verità, quello che si creò fu un mercato governato dai poteri forti, che consideravano, supportati ideologicamente, dai profeti della legge della domanda e dell'offerta, anticoncorrenziale ogni organizzazione del fattore di produzione “costo del lavoro”, che arrivò ad affermarsi assai più tardi, quando apparve anche evidente che senza un incremento sensibile dei redditi dei lavoratori, essi restavano esclusi dal mercato di molti prodotti; il fenomeno, tuttavia, fu meno sentito nel regno inglese, a causa delle forti esportazioni de-

<sup>9</sup> E in effetti, con l'eccezione degli studi di A. Cournot, J. Bertrand e F. Y. Edgeworth sul duopolio, l'interesse della dottrina economica, sino alla prima guerra mondiale, si limitò allo concorrenza da un lato, al monopolio dall'altro.

<sup>10</sup> Addirittura l'agorà greca era, all'origine, il luogo del mercato di ciascuna città stato, così come lo erano il foro nelle città romane, il broletto in quelle medievali, per non ricordare il *suk* arabo ecc. Si trattava di luoghi ove si svolgevano transazioni d'affari locali ma anche internazionali, pur non necessariamente frequenti, soprattutto per problemi d'insicurezza nei trasporti.

terminate dalla presenza di enormi *dominions* che potevano ricevere acciaio e ogni altra merce prodotta nella madre patria, persino cotone lavorato, poiché spesso s'impediva la sua produzione nei territori controllati.

Di quale mercato autoregolato si trattava, se alcuni fattori di produzione (come il lavoro) erano sottratti alle sue regole? Inoltre, la mano pubblica favoriva alcune produzioni impedendo la concorrenza proveniente dai *dominions*, oltre al fatto che il *favor* con il quale era trattato chi voleva costruire le ferrovie falsava la domanda di barre per binari e di legno per traversine, per fare un solo esempio.

L'esemplificazione potrebbe continuare, e passare dal rilevare quanto accaduto nel XIX secolo a quanto avvenuto nel secolo XX, senza sensibili variazioni, se non quella provocata dalla forte domanda di armi, e di altri strumenti bellici, causata dalla prima guerra mondiale.

Dopo questa sciagura, che si voleva evitare in futuro con la Società delle Nazioni, inutile struttura destinata dall'origine all'insuccesso se non altro per l'esclusione di alcuni stati e l'autoesclusione di altri, quale, ad esempio gli USA, si ebbe lo sviluppo del fascismo e del nazismo, che Polanyi individua così: «Se mai vi è stato un movimento politico che ha risposto alle necessità di una situazione obbiettiva senza essere il risultato di cause fortuite, esso fu il fascismo (...). La soluzione fascista dell'*impasse* raggiunta dal capitalismo liberale può essere descritta come una riforma dell'economia di mercato raggiunta al prezzo dell'estirpazione di tutte le istituzioni democratiche tanto nel campo dell'industria che in quello della politica (...) Questa rieducazione, che comprendeva le norme di una religione politica che negava l'idea della fratellanza dell'uomo nelle sue varie forme, fu raggiunta attraverso un atto di conversione di massa applicato ai recalcitranti con mezzi scientifici di tortura»<sup>11</sup>. All'ovvia condivisione del giudizio sulla barbarie di questi regimi non si può unire l'idea dell'ineluttabilità della soluzione fascista al capitalismo in crisi, poiché esso ebbe successo in un paese sostanzialmente arretrato, nel quale il libero mercato era sempre stato ben lungi dal funzionare, e in un altro, la Germania, uscito devastato dalla guerra e dal castigo inflitto a tutti i cittadini con una pace ingiusta.

Il ragionamento di Polanyi cozza, poi, con la diversa risposta alla crisi postbellica, che colpì anche gli USA, data dagli stati di antica tradizione democratica e più vicini al mercato autoregolato, anche se esso più esattamente può qualificarsi mercato ben pilotato dai poteri pubblici, salvo il *black out* provocato dall'ideologia liberista nell'affrontare la crisi del 1929, ben presto abbandonata da Roosevelt.

<sup>11</sup> K. POLANYI, *La grande trasformazione*, cit., p. 297.

Ma se il mercato “autoregolato” non è mai esistito del tutto per il settore secondario e terziario<sup>12</sup>, per quello primario occorre affrontare una vicenda del tutto diversa, limitandoci a qualche annotazione, che ci riporta al tema di questa chiacchierata.

L'agricoltura, negli stati ove la mano d'opera mancava vuoi perché attratta altrove, vuoi per la pochezza degli abitanti, ebbe alla fine del XIX secolo e all'inizio del XX, un forte sviluppo in direzione della sua estensivizzazione e automazione. Naturalmente questo indirizzo fu limitato a pochi stati, e cioè a quello inglese e agli USA, oltre che ad altri territori americani; la restante parte del mondo non seppe o potette seguire questa strada per il suo forte ritardo nell'industrializzazione e la conseguente massiccia presenza di una manodopera misera e abbondante, oltre che compensata in natura o in denaro da erogazioni dei conduttori capaci sol di porsi vicino, o addirittura al di sotto, del limite della sopravvivenza.

Questo è stato il caso dell'Italia nella stragrande maggioranza del suo territorio, sia prima sia dopo l'unificazione. Veneto, Meridione, Sardegna e altre zone erano ricchissime di braccia poverissime, e il problema si è trascinato, senza evidenti soluzioni, sino al secondo dopoguerra e alla riforma fondiaria-agraria e alla creazione della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina ma, soprattutto, allo sviluppo tecnologico.

Se ci fu qualche estensivizzazione, essa non fu, comunque, frutto di una vera meccanizzazione, ma del lavoro sottopagato opera di migliaia di braccia. Né, probabilmente, poteva essere diversamente, dato che la produttività del lavoro umano in un'agricoltura non meccanizzata è tanto basso da non consentire la produzione di un reddito sufficiente da distribuire a tutti<sup>13</sup>.

Il passo successivo fu il completamento di un sistema di protezione che già

<sup>12</sup> Conferma di ciò si ha, ad esempio, nel trattato di Roma del 1958, istitutivo della Comunità Economica Europea, oggi Trattato di Lisbona, nel quale si afferma con forza il valore della concorrenza, ma si ammettono, in vario modo, anche nei settori non agricoli, regimi di aiuti pubblici. Occorre, dunque, riconoscere che, se è dubitabile che sia mai esistito un paese nel quale il *laissez-faire* abbia avuto applicazione integrale, oggi questo comportamento pubblico è fortemente condizionato e limitato dalla volontà di facilitare lo sviluppo in zone svantaggiate, di consentire l'affermarsi di certi regimi produttivi, ecc.

<sup>13</sup> Il periodo, compreso tra la fine dell'800 e i primi decenni del '900, provocò certamente l'industrializzazione dell'agricoltura in alcune zone fortunate o ampie, come gli USA – che conobbero allora addirittura la mietitrebbiatrice a cavalli – e l'Inghilterra, spopolata e dedita alla pastorizia estensiva, o in Italia, ma limitatamente ad alcune zone del nord, per l'influenza sia della modernizzazione introdotta in Piemonte dall'innovatore Cavour prima di darsi alla politica e poi come ministro dell'agricoltura, ben prima dell'Unità, sia in Lombardia, dove mezzadria e piccolo affitto svilupparono particolarmente la produzione lattiero casearia. Molte altre parti d'Europa rimasero, invece arretrate, comprese larghe plaghe del nostro paese.

negli anni '30 del secolo scorso aveva preso avvio non solo negli stati fascisti, ma anche in quelli più tradizionalmente liberali e liberisti: il mercato, soprattutto delle *commodities*, diventava progressivamente sempre più protetto in aree specifiche (USA, CEE) o addirittura spariva (URSS e satelliti, Cina, ecc.).

In quel momento e in quei luoghi si ha la sostanziale scomparsa del mercato autoregolato, o, meglio, di quanto è esistito di mercato non particolarmente regolato nel settore primario.

Partendo dalla crisi statunitense del 1929, propagatasi in tutto il mondo, e passando attraverso i regimi autarchici del fascismo, del nazismo e dei vari comunismi, questo periodo fu prevalentemente caratterizzato, negli Stati Uniti d'America e nella CEE, dall'interventismo pubblico che, lasciando formalmente libero il mercato, creò delle barriere protettive che diedero impulso allo sviluppo fortissimo della produttività in agricoltura e alla accumulazione di scorte pubbliche, di enormi dimensioni, di *commodities* in parte collocate su mercati mondiali a prezzi molto bassi, per ragioni che più che agrarie, erano politiche, quali quelle di trattenere nella zona di influenza occidentale paesi non allineati<sup>14</sup>, senza compromettere politicamente la democraticità dello spirito degli USA e della Comunità anche nel sostegno di dittatori, poiché il tutto era coperto dal formale "adeguamento", attraverso le restituzioni all'esportazione, dei prezzi europei a quelli del c.d. "mercato mondiale", il cui prezzo, in realtà, era determinato proprio dalle restituzioni stesse, che variavano in relazione alle destinazioni – si diceva per le differenze dei costi di trasporto – e che invece erano fissate per ragioni ben diverse da quelle economiche.

Oggi, abbandonato – ma per quanto? – questo interventismo, in omaggio a un riemerso spirito liberale d'impostazione palesemente estremistica, si cerca di consentire agli agricoltori, specie a quelli dell'Unione Europea, di integrare il loro reddito, non più garantito da protezioni che pure, in un comparto nel quale forze endogene non consentono di resistere a forti oscillazioni di reddito, non dovrebbero mancare, con entrate derivanti da attività non agrarie ma a esse assimilate giuridicamente come l'agriturismo e, pur in modo pasticciato, addirittura l'agroindustria.

<sup>14</sup> Anche il Canada è stato fortemente interventista per proteggere i suoi agricoltori. Meno protettivi, ma molto produttivi di *commodities*, sono state anche altre nazioni agricole come l'Argentina, l'Australia e, limitatamente alla pastorizia e ai suoi prodotti, la Nuova Zelanda. Questi Stati, con l'eccezione del Canada e, in parte, dell'Australia e della Nuova Zelanda, non avevano finanze tali da consentire loro di sostenere interventi del tipo statunitense o comunitario, e soffrirono spesso di gravi difficoltà nel collocamento delle loro eccedenze sul mercato mondiale.

A ben vedere, però, non si può non notare che all'epoca della stesura del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea si ritenne opportuno riservare un trattamento diverso al settore primario rispetto a quello secondario e terziario; infatti, per questi ultimi la previsione era sostanzialmente solo quella di garantire la libera concorrenza e di impedire la creazione di monopoli e di posizioni dominanti che abusassero dei loro vantaggi (norme spesso eluse o inapplicate), nel settore agricolo si stabilì che non si potessero lasciare dipendere dal libero gioco del mercato i redditi gli agricoltori, numerosi e deboli, oltre che produttori di beni assoggettati al così detto "doppio rischio", cioè del mercato e del clima.

A causa di tale convinzione il titolo sull'agricoltura del Trattato di Roma fu formulato prevedendo interventi al fine di «incrementare la produttività dell'agricoltura», «assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola», «stabilizzare i mercati», «garantire la sicurezza degli approvvigionamenti» e «assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori» (art. 39 del Trattato CEE). In definitiva, si convenne sull'idea che il settore primario fosse, come ancora è, diverso dagli altri settori produttivi.

La PAC ideata nel 1960/62 e restata sostanzialmente immutata fino a quasi la fine del secolo scorso, si caratterizzava per un forte interventismo a protezione dei prezzi dei prodotti agricoli, cosa che ha consentito all'Europa comunitaria di diventare una grande potenza alimentare e di rispettare l'art. 39 del Trattato CEE, migliorando le condizioni di vita degli agricoltori, favorendo lo sviluppo della produttività in agricoltura, garantendo gli approvvigionamenti e evitando sbalzi nel prezzo dei prodotti destinati ai consumatori.

La PAC, riformata improvvidamente nel 2003, con lo scopo di favorire un rinnovo dell'Accordo agricolo contenuto nel Trattato di Marrakech (rinnovo non ancora avvenuto!!!) ha rovesciato l'originaria impostazione come segue:

- favorendo la riduzione delle produzioni agricole;
- eliminando le protezioni che stabilizzavano il mercato dei prodotti agricoli con la conseguenza di portare gli agricoltori europei a confrontarsi con i produttori del mondo, che hanno palesemente costi di produzione del tutto diversi (e gli agricoltori, se ne localizzano le loro imprese, abbandonano i terreni europei);
- rendendo precarie le condizioni di reddito delle imprese agricole e dei loro imprenditori;
- permettendo che il mercato europeo sia assoggettato, per i differenti prodotti, a sbalzi che non garantiscono prezzi ragionevoli ai consumatori.

Tutto ciò è avvenuto malgrado la vigenza dell'art. 39 (oggi 39 ancora, nel

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea di Lisbona), che è restato immutato. Balzano agli occhi, in tutta evidenza, le grandi violazioni del Trattato operate dai riformatori del 2003 e da quelli successivi, che aggravano il distacco dal dettato del Trattato di riforma in riforma.

Ma Consiglio e Parlamento europeo sanno che esiste l'art. 39? E sanno che esso deve essere rispettato? E cosa fanno gli Stati membri perché esso non sia disatteso?

Vogliamo parlarne pubblicamente? L'Accademia dei Georgofili, ne sono certo, è pronta a indire un dibattito europeo sull'argomento anche per confrontare l'insipienza di tale politica con l'astuzia di certi Paesi emergenti (e non), che stanno acquistando terreni agricoli in ogni parte del mondo.

Infatti, mentre l'Europa disincentiva la produzione di materie prime per il cibo – questo produce, essenzialmente, l'agricoltura, anche se ora da lei si vogliono anche carburanti – e mentre milioni di persone soffrono la fame, l'Europa vuol trasformare gli agricoltori in “custodi dell'ambiente”, il Fondo sovrano cinese, ma anche quello norvegese, e non solo loro, stanno comprando enormi quantità di terra perché, evidentemente, ritengono che sia bene appropriarsi, almeno ai fini del diritto civile, di un bene scarso a fronte dei miliardi di uomini in crescendo e di una domanda di alimenti che, per forza di cose, dovrà essere soddisfatta, pena emigrazioni di massa – che stiamo già cominciando a conoscere, anche se ancora in misura modesta – e, forse, anche guerriglie incontrollabili.