

LA FIGURA DELL'IMPRENDITORE AGRICOLO NEGLI INDIRIZZI DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA

La Politica Agricola Comunitaria (PAC) si appresta a compiere 60 anni. Dalla sua nascita la struttura è profondamente cambiata seguendo, spesso affannosamente, quasi mai precedendo, i cambiamenti delle strutture produttive, delle forme organizzative e dei mercati di riferimento.

È noto che il paradigma storico della PAC si è basato sulle misure per il sostegno diretto attraverso la fissazione di prezzi medi garantiti e “accoppiati” alla quantità prodotta e su un forte grado di protezione interna verso i Paesi Terzi. Il sostegno così ricevuto dall’impresa agricola, “drogato” da un mercato pubblico che garantiva il ritiro delle eccedenze, ha generato negli anni, sia un certo lassismo (almeno di una parte del sistema agricolo), sia costi crescenti tali da essere esorbitanti per il bilancio comunitario. La svolta del ripensamento ebbe inizio solo a partire dagli anni '90 e sotto la spinta dei negoziati di libero scambio in sede dell’allora GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) oggi WTO (*World Trade Organization*). La Riforma MacSharry (1992) diede il via al riallineamento dei prezzi comunitari, e alla formulazione di un sostegno al reddito attuato attraverso pagamenti diretti agli agricoltori di tipo disaccoppiato ovvero con aiuti privi di effetti sulla produzione e sulla domanda e, dunque, meno distorsivi dei flussi commerciali internazionali (Gaeta e Corsinovi, 2014).

Il sistema andò sempre più concretizzandosi con Agenda 2000 che “condizionò” i pagamenti al rispetto di alcuni standard ambientali e introdusse il primo riferimento normativo sullo Sviluppo Rurale (Reg. 1257/1999). La norma sanciva, di fat-

to, la costituzione del cosiddetto secondo Pilastro della PAC, un momento storico destinato ad avere un forte impatto per l’impresa agricola tanto da prevedere un finanziamento aggiuntivo proveniente dalle risorse del primo Pilastro attraverso il meccanismo volontario della modulazione (o trasferimento), divenuto poi obbligatorio con la Riforma Fischler (Reg. 1782/2003).

Il nuovo approccio nelle politiche agricole UE, caratterizzato da un processo di ri-orientamento del sostegno dalle politiche di mercato verso lo Sviluppo Rurale, ha determinato almeno due effetti sull’impresa agricola, connesse l’una alla subordinazione degli incentivi che essa riceve dalla PAC, l’altro ai rapporti tra azienda e governance locale. In riferimento al primo effetto, la concessione dei pagamenti diretti agli agricoltori, così come gli aiuti allo sviluppo rurale, viene subordinata alla “condizionalità” ovvero all’osservanza di vincoli finalizzati alla tutela ambientale, alla sicurezza alimentare, al benessere animale e al mantenimento dei terreni in buone condizioni. Il rispetto della condizionalità è ormai una norma obbligatoria e riconfermata anche nell’ultimo pacchetto di Riforme della PAC 2014-2020: a valere sia nel “regolamento orizzontale” (Reg.1306/2013) che nella disciplina dei pagamenti diretti (Reg. 1307/2013), che in quella per lo sviluppo rurale (Reg. 1305/2013).

A questa va ad aggiungersi il discusso “greening o inverdimento” o “pagamento verde”: una formula cara alla politica di Bruxelles per giustificare la funzione di produttore di esternalità positive. L’importo della componente di inverdimento

(in Italia il valore stimato è di circa 90 €/ha) è erogato annualmente agli agricoltori che attuano sull'intera superficie aziendale un insieme di misure supplementari a quelle delle condizionalità come: 1) diversificazione delle colture; 2) mantenimento di pascoli e prati permanenti; 3) presenza sulla superficie agricola di un'area di interesse ecologico.

Il secondo effetto per l'impresa, sopra menzionato, è l'interazione e il coinvolgimento sempre più forte che essa viene ad avere con i diversi livelli istituzionali e amministrativi (Adornato, 2006; Albisinni, 2004). Di fatto, la citata modulazione dei sostegni tende a modificare le relazioni tra impresa e governance politica nella gestione del supporto pubblico. L'attore pubblico, può intervenire direttamente sulla programmazione finanziaria, andando a gestire il livello di sostegno previsto per gli strumenti attivati a livello territoriale (Scoppola, 2004).

La lunga premessa, tentativo sommario di sintesi, è necessaria per inquadrare il tema e con esso l'obiettivo del presente scritto. Il problema che si vuole affrontare risponde al seguente quesito: è adeguata, visto il quadro sopra esposto, la struttura normativa dell'impresa agricola e dell'imprenditore così come oggi è normata? Ancor di più, sono esaustive le forme aziendali e i relativi strumenti di sostegno con cui l'agricoltura affronta i mercati ed i processi economici, giuridici e istituzionali sia nello scenario internazionale che in quello interno; oppure hanno bisogno di nuovi parametri o di nuovi indirizzi? È necessario un nuovo sistema di governance che sia territorialmente adeguato oltre che amministrativamente efficace ed efficiente? (Adornato, 2006; Pennacchi, 2005).

Il lettore potrebbe facilmente desumere che la domanda è pleonastica. In effetti lo è, almeno nell'intento provocatorio del dibattito. Numerosi sono le reali o apparenti inadeguatezze del sistema di regolamentazione dell'impresa. Basti solo riflettere sulle crescenti difficoltà con cui essa debba dibattersi: il tema della tutela e promozione sia dei marchi aziendali che di quelli geografici collettivi (si pensi all'immenso problema *dell'Italian sounding*) è la prova di quanto inefficace si riveli la protezione degli Stati nazionali e sovranazionali. Altri esempi sono l'esistenza ed

il propagarsi di tipologie strutturali di aziende agricole a forte eterogeneità, connesse all'enorme differenziazione delle combinazioni produttive possibili; il gran numero delle espressioni organizzative del lavoro che si rendono sempre più necessarie; la varietà di competenze di cui gli imprenditori e i dirigenti devono disporre per affrontare i tanti elementi di differenza presenti nell'ambiente rurale; il dibattito sulla dimensione minima del giro d'affari che definisca l'impresa. Non da ultimo, la crescente sensibilità nel salvaguardare i beni pubblici (la biodiversità, il paesaggio, la qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo, la condizionalità climatica, etc.) che ha reso, necessaria l'esigenza di considerare con maggiore attenzione la natura multiforme e multifunzionale dell'impresa agricola "produttrice di esternalità positive" e con essa la figura del vero regista: ovvero quella dell'Imprenditore agricolo" e delle sue attività.

La figura dell'imprenditore agricolo fu introdotta in Europa dalla direttiva comunitaria n. 159 del 1972. L'art. 2 recitava: "*Ai sensi della presente direttiva, sono considerate aziende agricole in grado di svilupparsi quelle il cui imprenditore esercita l'attività agricola a titolo principale*". Tre anni dopo, l'Italia disciplinò "l'Imprenditore agricolo a titolo principale" (IATP) con la Legge n. 153/1975. Fino a quel momento, l'ordinamento giuridico italiano regolamentava la figura dell'imprenditore agricolo con gli articoli 2135 c.c., e ss. e quella del piccolo imprenditore o coltivatore diretto con gli articoli 2083 c.c. e ss. La figura dello IATP è rimasta in essere fino al 2004 con l'introduzione del Decreto legislativo n. 99/2004 che sancisce la figura "dell'Imprenditore agricolo professionale" (IAP).

Tale qualifica viene riconosciuta a chi, in possesso di *conoscenze e competenze professionali adeguate* ai sensi dell'art. 5 del Reg. 1257/1999, dedica alle attività agricole almeno il 50% del proprio tempo di lavoro complessivo e ricavi da esse almeno il 50% del proprio reddito globale (diverso il requisito per chi opera nelle zone svantaggiate). Le società agricole possono ottenere la qualifica di imprenditore agricolo, a condizione che almeno un soggetto (ad esempio: socio, socio accomandatario, amministratore) sia in possesso di tale requisito (Jacoponi 2001; Pisciotta 2011).

Al tema dell'imprenditore si associano altri due concetti rilevanti e che nel tempo hanno a loro volta acquisito un ruolo crescente, a volte determinante, nell'economia di impresa e precisamente: le "attività connesse" e la "prevalenza aziendale". Affinché si possa parlare di "attività connesse" sono necessari due requisiti fondamentali. Il primo di questi è dato dal collegamento "soggettivo": le attività devono essere svolte dall'imprenditore agricolo che esercita un'attività agricola principale. Il secondo requisito è dato dal collegamento "oggettivo": le attività devono essere esercitate mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature e/o risorse dell'azienda, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, o di ricezione ed ospitalità. I prodotti devono provenire prevalentemente dalla coltivazione del fondo, del bosco o di allevamento esercitata dall'imprenditore agricolo (il ché rende problematico, a volte impossibile, per es. il merchandising aziendale).

La "prevalenza aziendale" è associata all'esercizio dell'attività connessa e con essa ai prodotti ottenuti dal proprio fondo, bosco o allevamento rispetto a quelli acquisiti da terzi. Le attività connesse possono essere svolte senza condizionamenti di natura organizzativa e strutturale. Esse possono avere ad oggetto anche beni acquistati presso terzi purché in misura non prevalente sotto il profilo quantitativo. Tuttavia è necessario che questi beni siano strumentali ai propri e quindi abbiano una funzione accessoria. Così, ad esempio, l'acquisto del vino sfuso al fine del taglio con la propria produzione (in questo caso la prevalenza aziendale è quella di viticoltore) genera un prodotto interamente agricolo, mentre è attività commerciale l'acquisto di vino confezionato destinato alla vendita. Oppure è forse il caso di citare certe attività connesse, finanziate spesso con ingenti risorse pubbliche come i Piani Sviluppo rurali (PSR), che in alcuni casi sono prevalenti all'attività agricola (agriturismo, produzione e vendita di energia, etc.).

Come anticipato in premessa, nel novero delle attività agricole, oltre a quelle produttive tradizionali, viene previsto anche il "mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali", scardinando così l'impianto produttivistico della PAC indirizzato quindi oggi ver-

so una attenzione ambientale, ma pur sempre mantenuta all'interno di una prevalente logica produttiva (Adornato, 2002; Gaeta e Corsinovi, 2014). Dunque, una certa attività agricola, (o per natura es. di montagna, o per frazione, per es. una quota parte dell'attività) fuoriesce dalla sola logica produttiva, nella concezione del decisore pubblico, per investire più ampiamente la funzione di "guardiano" del territorio, o di fornitore di "esternalità positive" viste le utilità (sociali, ludiche, paesaggistiche) che si possono ottenere dal suo semplice mantenimento in buone condizioni agronomiche ed ambientali.

Con il risultato che tale investimento genera, oggi, un intervento bottom up della Politica Agricola e dei supporti ad essa destinati, volto a mantenere in essere tutte le figure operanti nel settore agricolo garantendo tuttavia l'indirizzo del sostegno verso chi è attivamente coinvolto nel sistema agricolo. Il riferimento è al concetto di "agricoltore in attività" introdotto con la nuova riforma 2014-2020 e al mantenimento del "regime di piccolo agricoltore".

L'esistenza del requisito di "agricoltore attivo" costituisce una condizione necessaria ed imprescindibile per l'ottenimento dei contributi dell'Unione Europea (oltre agli obblighi citati in precedenza): sia ai regimi di sostegno del Reg. 1307/2013 (pagamenti diretti) sia ad una serie di misure previste Reg. 1305/2013 (sviluppo rurale). Si identifica l'agricoltore attivo (sia imprenditore, coltivatore diretto, etc.) colui che pratica un'attività minima sul terreno; invero però, è agricoltore, nella definizione del termine, la persona fisica o giuridica che pratica un'attività agricola intesa come produzione, allevamento, coltivazione, mantenimento della superficie in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione, ai sensi del Reg. 1307/2013 (art.4). Di fatto, il regolamento subordina, escludendo dal beneficio degli aiuti diretti, le figure "non attive" (art.9). Per risolvere il problema dei cosiddetti "agricoltori di comodo o hobbysti" e colmare un certo numero di lacune giuridiche che hanno consentito anche a società di reclamare pagamenti diretti benché la loro attività principale non sia di tipo agricolo, il nuovo regolamento di base ha previsto l'introduzione di una "black list", ovvero di una lista di soggetti

che non possono ricevere pagamenti diretti; tra questi figurano le persone fisiche o giuridiche gestori di aeroporti, di servizi ferroviari, di impianti idrici, di servizi immobiliari, di terreni sportivi e di aree ricreative permanenti. La possibilità demandata allo Stato membro, escludendo altri soggetti amplifica sì la selettività della misura, con l'intento di indirizzare i pagamenti ai soggetti che svolgono realmente un'attività agricola, ma dall'altro impone ulteriori regole e restrizioni.

Un punto ancora controverso è proprio nella definizione di "agricoltore attivo". L'attenzione che caratterizza le argomentazioni ha spostato il proprio asse dalle definizioni proprie dell'art. 4 di agricoltore e attività agricola, alle disposizioni in merito alla possibilità di escludere, o meno, determinati soggetti, contenute invece nell'art.9 del Reg. 1307/2013. In aggiunta a quanto già stabilito dal regolamento comunitario, sono considerati agricoltori in attività, i soggetti che dimostrano uno o più requisiti: iscrizione all'INPS come coltivatore diretto, IAP; partita IVA e dichiarazione annuale IVA in campo agricolo, o solo la partita IVA quando trattasi di aziende con la superficie situata prevalentemente in zone agricole svantaggiate o di montagna.

Il secondo caso, il regime dei "piccoli agricoltori" facilita la corresponsione dei benefici comunitari (art. 61 Reg. 1307/2013) ed istituisce un pagamento forfettario annuo che sostituisce tutti i pagamenti diretti. Ma come considerare un piccolo agricoltore? Il soggetto ammesso al regime dei piccoli agricoltori (art. 63 del Reg. 1307/2013) può percepire un contributo massimo di 1.250 euro e indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda. Gli Stati membri possono scegliere fra vari metodi per calcolare il pagamento annuale, inclusa l'opzione in base alla quale gli agricoltori ricevono semplicemente l'importo che avrebbero comunque ricevuto.

Quali sono, dunque, i vantaggi di poter aderire? I pagamenti effettuati nell'ambito del regime sostituiscono i pagamenti diretti, il pagamento per l'inverdimento, il supporto per i giovani agricoltori e il sostegno accoppiato facoltativo, per un importo massimo annuo di 1.250 euro. Gli agricoltori che partecipano al regime per i piccoli agricoltori sono esonerati dalle pratiche agricole benefiche sulla condizionalità e sul greening ma hanno

l'obbligo di mantenere almeno un certo numero di ettari per tutta la durata della partecipazione al regime (Silvestri, 2015). Di fatto, si garantisce un aiuto forfettario all'agricoltore attivo, piccolo, ma che opera senza dover rispettare le restrizioni su tutela ambientale e benessere animale. Un sistema semplificato di figura imprenditoriale, in sostanza, che affronta casi e numeri tutt'altro che trascurabili dell'agricoltura europea.

Alcune considerazioni non conclusive

Le riforme della PAC di cui il tema della dimensione agricola, della sua attività e del ruolo dell'imprenditore sembrano essere una parte non marginale del dibattito. Certo è che la natura composita del sistema aziendale in agricoltura e il progressivo estendersi delle filiere, divenute sempre più verticali ed a volte distanti dall'originaria attività di gestione dei campi e/o della zootecnia, porta a involucri normativi forse troppo rigidi per contenere le diverse forme con cui l'impresa necessita di regolare i suoi rapporti.

Ammesso che sia intrinseca nell'attività agricola la duplice funzione di fornitrice di beni privati e di conservatore del territorio, non è forse necessario definire più nettamente uno "spartiacque", un indicatore che distingua quando e quanto si appartiene all'una o all'altra?

In questa sede si è affrontato il caso di una nuova opportunità disciplinare, la quale distingue diverse ipotesi di "agricoltura attiva" e di conseguenza tra imprenditore agricolo e "piccolo agricoltore". Al di là della sua efficacia, la strada avviata sembra quella giusta. Limitandosi a ragionare sugli effetti che tale distinzione potrebbe avere sul sistema delle sovvenzioni ed incentivazioni alle imprese, non è trascurabile il vantaggio di una doppia categoria che distingua l'effettiva agricoltura attiva da quella, altrettanto nobile e socialmente utile, delle attività destinate all'integrazione di reddito, del part-time, di produttrice di externalità positive. Sono, tuttavia, altrettanto urgenti altre soluzioni che mettano a disposizione dell'impresa, attiva e ben radicata nei mercati, nuove forme di organizzazione della loro attività. Ci si riferisce soprattutto a quel labirinto normativo

rappresentato dalle “attività connesse all’attività agricola” che oggi sempre più incidono sulle attività di business aziendali; il già citato caso del merchandising del brand aziendale o territoriale è un esempio eclatante tanto che in altri Paesi rappresenta spesso uno dei principali veicoli di marketing aziendale (l’esempio di Napa Valley per le aziende vinicole è edificante in proposito). Allo stesso modo è necessario ragionare su nuove forme di aggregazione, sia in termini legislativi che fiscali, quali per esempio la funzione di gestione in “rete” delle attività d’impresa o i patti integrati di filiera. Sono questi solo due esempi di quanta strada ancora abbia da compiere il decisore pubblico comunitario in tema di struttura dell’impresa agricola e, di conseguenza, questo quanta dovrà ancora adattarsi la politica agricola comune alle numerose sollecitazioni che i mercati ed il confronto internazionale determinano.

Davide Gaeta

Professore Associato presso il Dipartimento di Economia Aziendale dell’Università degli Studi di Verona, Docente di Economia dell’impresa Vitivinicola, Politica Vitivinicola

Paola Corsinovi

Phd, Wine Economics and Rural Development - Research Fellow
Università degli Studi di Verona
Dipartimento di Economia Aziendale

Riferimenti bibliografici

- ADORNATO F. (2002), La difficile transizione della (materia) agricoltura. Diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente, 9.
- ADORNATO F. (2006), Politiche agricole comunitarie e nuovi profili giuridico-istituzionali. *Agriregioneuropa*, anno 2 (6), Settembre.
- ALBISINNI F. (2004), Profili istituzionali nel regolamento sull’aiuto unico e nel decreto di attuazione in Italia. *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2 (37) ss.
- GAETA D. E CORSINOVI P. (2014), *Economics, Governance, and Politics in the wine market: European Union developments*. Palgrave Macmillan, USA.
- JACOPONI L. (2001), *Impresa Agraria e Ipotesi distrettuale: dai sistemi produttivi agroalimentari ai sistemi territoriali*. Conferenza Nazionale sull’Impresa Agricola, Atti, 4 Dicembre 2001, Cia, Roma.
- PENNACCHI F. (2005), *Agricoltura e coesione sociale*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 197 ss.
- PIERINI M. (2000), *L’imprenditore agricolo a titolo principale tra disciplina comunitaria e legislazione interna*. *Nuovo Diritto Agrario* n.1/2000.
- PISCIOTTA G. (2011), *Le attività agricole principali*, cap. 2 pp. 91-120 in “*L’Impresa Agricola*” a cura di Alessi, R. e con i contributi di Alessi, R., Modica L. e Pisciotta G. (2011) - UTET Giuridica.
- SCOPPOLA M. (2004), *Il disaccoppiamento nella Riforma Fischler della Pac; una prospettiva economica*. *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 1 (11) ss.
- SCOTT A. J. (2001), *Le regioni nell’economia mondiale. Produzione, competizione e politiche nell’area della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna.
- SILVESTRI M. (2015), *Come aderire al regime dei piccoli agricoltori*. *PianetaPSR.it*, N.45 Luglio-Agosto 2015.