

Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'agricoltura contadina

Audizione Coordinamento della Campagna Popolare per l'Agricoltura Contadina

Sommario

1.	Introduzione	Pag. 1
2.	La Campagna Popolare per l'Agricoltura Contadina	Pag. 2
3.	Il contesto	Pag. 3
4.	L'Agricoltura Contadina	Pag. 8
5.	ddl 2243 considerazioni generali	Pag. 9
6.	ddl 2243 aspetti giuridici	Pag. 11
7.	Conclusioni	Pag. 15

1. Introduzione

Signor Presidente, Commissari

Oggi siamo qui in nome del **Coordinamento nazionale della «Campagna popolare per l'agricoltura contadina»**¹

Ci preme innanzitutto ringraziare per questa convocazione e per aver voluto calendarizzare con apprezzabile celerità la discussione - ci auguriamo definitiva - del ddl n. 2243 (disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'agricoltura contadina).

Il ddl approvato dalla Camera dei deputati con una maggioranza estremamente rilevante² – a nostro giudizio – è un gesto di grande attenzione, comprensione e rispetto per la vita e le aspirazioni di quel milione di persone che vivono e fanno vivere le piccole e medie aziende agricole del nostro paese. Ci auguriamo che anche qui al Senato si possa finalmente giungere, a più di dieci anni dalla nascita della Campagna, ad un risultato positivo.

¹ Nata nel 2009 con una petizione popolare.

Vedi: <https://www.greatitalianfoodtrade.it/progresso/agricoltura-contadina-le-opportunità-inesprese>

² 360 voti favorevoli, 18 astenuti, zero contrari: la Camera approva.

2. La Campagna Popolare per l'Agricoltura Contadina

Ripercorriamo qui il percorso della Campagna ed, in definitiva, di una proposta di legge che ha un'origine non comune.

Il 17 gennaio **2009** fu avviata la “Campagna popolare per il riconoscimento dei contadini e per liberare il loro lavoro dalla burocrazia” (comunicato stampa 2009), tra i rappresentanti delle prime organizzazioni promotrici e contitolari dell'iniziativa: Associazione Antica Terra Gentile (Lessinia), Associazione nazionale Civiltà Contadina, Associazione Consorzio della Quarantina (Liguria), Rete Corrispondenze Informazioni Rurali, Rete Bioregionale Italiana. Primi sostenitori furono il collettivo Critical Wine di Genova e la rete Ruralpina. Il gruppo delle associazioni promotrici ha avviato una petizione con raccolta firme dal 2009 che ha portato a un aumento dei promotori e sostenitori dell'iniziativa e si sono avuti i primi contatti col ministero dell'agricoltura.

Nel **2010** è stato elaborato un primo testo che trasformava in proposta di legge i contenuti della petizione. Cambio di ministri e di governi hanno interrotto gli sviluppi della nostra iniziativa in ambito ministeriale e si sono cercate strade alternative che hanno portato nel **2013** alla stesura delle nuove Linee Guida (vedi Comunicato e Linee Guida), presentate in Parlamento il 10 ottobre 2013.

Nel **2014** la FAO proclama l'anno internazionale dell'agricoltura familiare e contadina. A fine gennaio, l'editrice AAM Terranuova ha poi avviato un'ulteriore petizione on line per raccogliere firme a sostegno della campagna per l'agricoltura contadina. Nei mesi seguenti del 2014 vengono svolti vari eventi sul territorio nazionale grazie a un comitato di associazioni che si è appositamente costituito e che, oltre a quelle aderenti alla presente campagna ha visto la partecipazione di altre associazioni e di ONG che operano in vari paesi. Alcuni parlamentari di vari schieramenti politici ci contattano manifestando interesse per l'agricoltura contadina.

Nel **2015** vengono presentate **3 proposte di legge** che riguardano in toto o in parte il tema della nostra campagna. In ottobre, inizia l'esame in Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati della proposta di legge sull'agricoltura contadina depositata dall'On. Zaccagnini (SEL), prima proposta depositata. Considerata la presenza di altre proposte di legge già depositate e un'altra in arrivo, è stato deciso di rinviare l'esame e di discuterle insieme le 4 le proposte di legge che verranno quindi accorpate.

Con il rinnovo del parlamento, il processo riprende sulla base di 3 nuove proposte di ddl che sarebbero poi confluite in una di sintesi, che sarà definitivamente approvata dalla Camera dei deputati e trasferita al Senato per la sua approvazione definitiva

3. Il contesto

Non riporteremo in seguito gli elementi tecnici e le ragioni sociali già contenuti nella stesura del ddl sottoposto al vostro giudizio che, con puntuale meticolosità, fanno positivamente riferimento allo stato dell'agricoltura italiana e al necessario riconoscimento della **presenza di distinti modelli agricoli nel nostro paese**; ci limitiamo quindi a richiamare, per risaltare il ruolo che deve essere riconosciuto a questo strumento italiano nel quadro giuridico internazionale, la *Dichiarazione sui diritti dei contadini e delle persone che lavorano nel mondo rurale*, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2018. I diritti dei contadini assumono così veste di diritti umani che le normative internazionali e nazionali debbono d'ora in poi necessariamente osservare e fare propri. La Dichiarazione definisce come contadino chi *“esercita da solo o in associazione con altri o come comunità, attività di piccola produzione agricola, di sussistenza e/o per il mercato, e che si affida significativamente, per quanto non necessariamente in modo esclusivo, al lavoro familiare e ad altri modi non monetizzati di organizzare il lavoro, e che dipende in maniera particolare dalla terra ed è legato ad essa.”*



Dichiarazione sui diritti dei contadini e delle persone che lavorano nel mondo rurale, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2018.

Vogliamo ricordare che **non abbiamo mai inteso proporre un quadro normativo di riferimento che conceda privilegi o vantaggi per un piccolo gruppo di aventi diritto a discapito di terzi**. L'agricoltura di piccola scala³ infatti è il modello proprio della stragrande maggioranza delle aziende agricole del nostro paese e riguarda quindi la vita della maggioranza di quanti lavorano in questo settore: i dati pubblicati sia da ISTAT che da istituti del MIPAF riconoscono che non meno di 800.000 aziende agricole del nostro paese ricadano perfettamente nella definizione che ne dà l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite già citata. I contadini, come abbiamo ripetuto molte volte, non rappresentano una categoria cui membri sono portatori di fragilità e che necessitano quindi di assistenza permanente e anzi, la qualità, la quantità, il valore della loro

³ "... The Small Farms are an important agricultural and rural reality of Europe. Still dominant throughout the EU27, they represent wealth in terms of multi-functionality for the agricultural economy and society as a whole in terms of employment, land use, keeping biodiversity, landscapes, economic efficiency and simplicity in the use of common property..." (EUROSTAT -

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Agricultural_census_2010_-_main_results)

produzione ed il peso in termini di occupazione ne fa degli attori economici strategici per la produzione agricola ed alimentare del nostro Paese. In particolare per la produzione detta di “qualità”, per le DOP, i prodotti IGP e al produzione certificata biologica.

Con una superficie nazionale che è coperta per almeno il 35% di montagne, per oltre il 40% da colline e di un modesto 22% di terre piane, non si può certo dire che l'Italia è un paese vocato ad avere un'agricoltura naturalmente competitiva. A questo si unisce un uso spesso “distruttivo” di terre agricole (infrastrutture, urbanizzazione, etc.), tanto che oggi solo la metà della superficie nazionale resta a disposizione dell'agricoltura (ISTAT, 2015)

Immaginare un modello unico di agricoltura è, di per se, un “non senso” in termini economici, sociali e agronomici, oltre che culturali, che produce una costante mortalità delle aziende agricole che si accompagna alla riduzione degli addetti e delle giornate di lavoro, ricordando però che la contrazione delle giornate di lavoro è proporzionalmente inferiore a quella degli addetti. Detto diversamente quelli che restano nei campi lavorano molto di più per mantenere i livelli produttivi e, soprattutto, il reddito.

Nel nostro Paese, le aziende di piccola dimensione sono costantemente, e con sempre più aggressività, sottoposte ad una forte pressione dovuta, tra l'altro, alla concorrenza sleale da parte di imprese agricole a forte capitalizzazione con un modello di produzione industriale che sono, al momento, le sole beneficiarie dell'irrinunciabile supporto delle politiche pubbliche nazionali ed europee.

Se si osserva la situazione all'interno degli altri paesi membri dell'UE i risultati sono ugualmente drammatici:

*“Nel complesso, l'occupazione agricola nell'UE è in costante diminuzione da decenni ed è scesa da 13,1 milioni di unità di lavoro annuo nel 2003 e 9,1 milioni di unità di lavoro annuo nel 2018 in tutta l'UE-27, **che rappresenta un'impressionante riduzione del 30% negli ultimi quindici anni.** Contemporaneamente, il numero delle piccole e medie aziende agricole è in costante diminuzione, mentre il numero di grandi aziende agricole (oltre 100 ettari) è aumentato...”⁴*

E ancora, sempre all'interno dello stesso testo e con uno sguardo indirizzato al futuro:

*“...In particolare, il modello previsionale ha dato i seguenti risultati: si **prevede un'ulteriore contrazione dell'occupazione nel settore agricolo a livello europeo**, in linea con le prospettive agricole immaginate dalla Commissione europea per il 2030. Ancora più importante, il **rinnovamento generazionale** nel settore agricolo continuerà probabilmente a destare preoccupazione nello scenario “business-as-usual”, dal momento che il numero di aziende agricole gestite da **giovani agricoltori** - già notevolmente inferiore a quello degli agricoltori più anziani - sta seguendo **un ripido sentiero in discesa...**”⁵*

In sintesi, a livello di UE, assistiamo al crollo dell'occupazione “indipendente”: in 15 anni sono spariti circa il 40% dei contadini, più in generale è sparito un terzo degli occupati totali mentre i lavoratori salariati hanno subito una leggera flessione del 7%.

⁴ “The EU farming employment: current challenges and future prospects” - Policy Department for Structural and Cohesion Policies Directorate-General for Internal Policies PE 629.209 – October 2019).

⁵ Ibidem

EU- EVOLUZIONE DELL'OCCUPAZIONE AGRICOLA

European Union - 27 countries (from 2020)										
INDICE 2005= 100										
GEO/TIME	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TOTALE	78,63	78,28	77,43	75,94	74,61	74,11	73,02	71,63	70,08	68,12
INDIPENDENTI	75,27	74,79	74,01	71,59	69,74	68,89	67,19	65,55	63,81	62
SALARIATI	92,57	92,77	91,68	94,05	94,82	95,8	97,24	96,88	96,1	93,57

Tornando al **contesto italiano**, il settore ha assorbito **sempre meno occupazione dal 1991 ad oggi (2017)**⁶ e conseguentemente – come dicevamo - la quantità di ore lavorate in agricoltura si è molto ridotta: si sono **persi circa 866 mila posti di lavoro** dal 1991 ad oggi e il 37% di ore lavorate. Il calo ha investito soprattutto gli **indipendenti** (-39% le posizioni lavorative dal 1991 al 2017 e -43% le ore lavorate) ma anche il lavoro dipendente è stato intaccato da questo trend negativo, passando dalle 652mila posizioni lavorative impiegate nel 1991 alle 486mila posizioni lavorative del 2017.

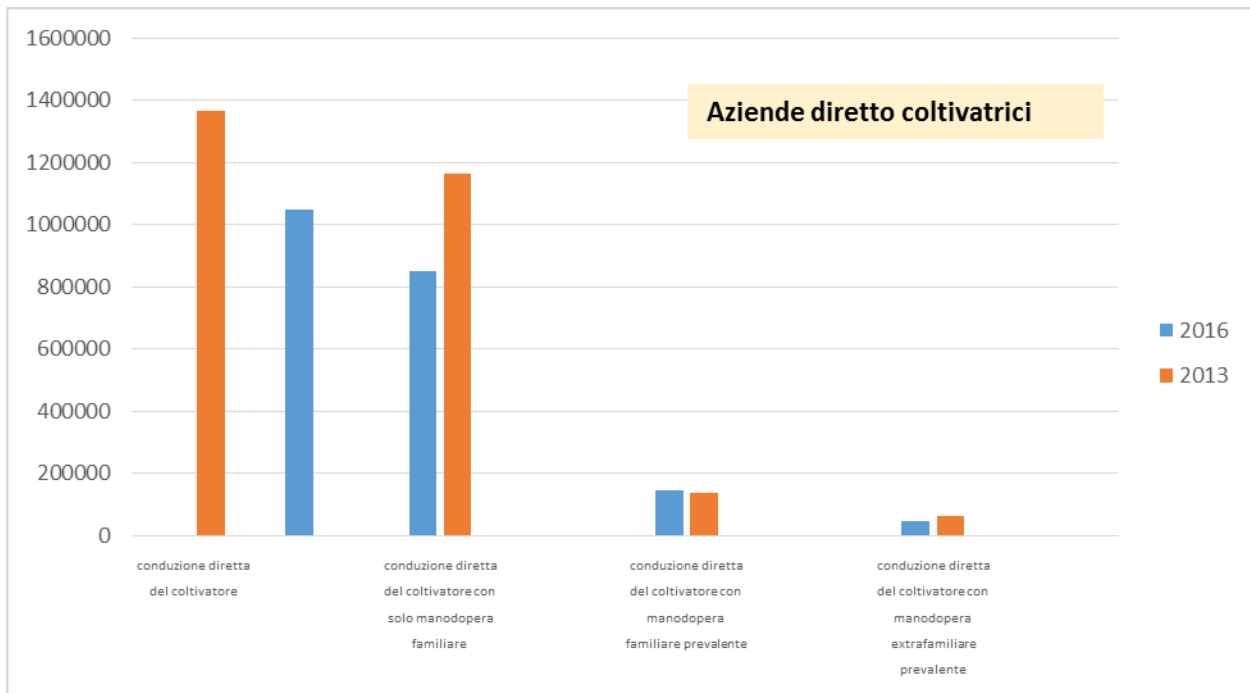
Analizzando la serie storica degli ultimi dieci anni si rileva un trend **decrescente** a partire dal 2008 che colpisce l'occupazione, anno in cui le **aziende agricole con operai dipendenti** erano oltre 210.000, fino al 2014 con una sostanziale stabilizzazione nel triennio successivo.

Si dirà che far coincidere taglia aziendale e agricoltura contadina è un modo superficiale ed impreciso di affrontare la questione. Lo accettiamo ma aggiungiamo che a noi sembra altrettanto impreciso e superficiale far corrispondere la piccola dimensione aziendale con una gestione inefficace, antieconomica dell'attività agricola, classificando queste aziende come degne solo d'interventi di assistenza sociale o di protezione in quanto "presidi" di "eccellenze" (cfr. vari PSR regionali). Ciò implica il rifiuto ad accettare l'idea che esistano molteplici modelli di agricolture che trovano la loro razionalità economica in fondamentali diversi: alcuni lavorano e producono alimenti per procurarsi una fonte di reddito, esclusiva o aggiuntiva, altri applicano il lavoro per remunerare il capitale investito nell'attività agricola. **Paradigmi diversi** posti in concorrenza tra di loro in modo sleale, poiché il secondo modello, a differenza del primo, ha ricevuto e continua a ricevere il supporto delle politiche pubbliche irrinunciabile per la sua stessa sopravvivenza.

Vale la pena di sottolineare come le aziende con una dimensione ridotta, anche in termini di carico di lavoro, siano ancora quelle che offrono maggiori possibilità di occupazione. Secondo i dati più recenti dell'ISTAT le aziende agricole con al massimo **una ULA sono l'82%** circa del totale e **occupano il 41,3%** degli occupati realizzando il **30,6 della produzione** totale (cioè una produzione del valore di oltre 20 miliardi di €) , mentre quelle con oltre 10 ULA sono solo lo 0,1% delle aziende, occupano il 2,3% degli occupati e realizzano solo il 6,3% della produzione totale (cioè di poco superiore, in valore, ai 3,5 miliardi di €).

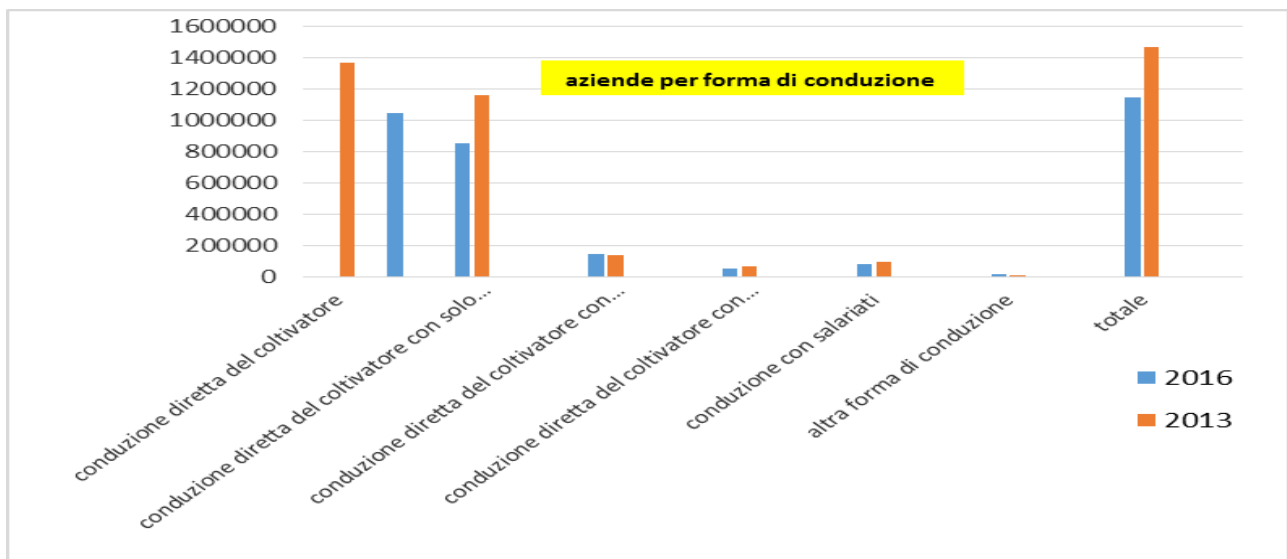
È poi utile notare che se consideriamo il contributo che le diverse tipologie aziendali conferiscono al **valore aggiunto** agricolo – cioè la loro efficacia economica – quello delle **piccole aziende sale al 31,1%** del valore aggiunto totale, mentre quello delle aziende che **impiegano oltre 10 ULA scende al 4,9%**.

⁶ I dati disponibili risalgono al 2017.



FONTE: ISTAT (2019)

Proporzionalmente però c'è una notizia positiva a riprova della resilienza dell'agricoltura di piccola scala e della capacità di fronteggiare la crisi economica che dura da più di 10 anni: **"...aumenta il peso dei "Coltivatori diretti" passati dal 31,7% nel 2007, al 35,7% nel 2016 del totale delle aziende"** (ISTAT, 2018)



FONTE: ISTAT, 2019

Le aziende contadine di fronte al mercato

Le aziende agricole di piccola dimensione economica (entro i 15.000 euro di fatturato) pur subendo la crisi economica generale che ha ridotto all'osso il reddito del lavoro del conduttore/trice, hanno saputo e sanno ammortizzare meglio ed in modo più duraturo la volatilità del mercato e dell'economia rispetto alle società agricole e alle aziende di grande o grandissima dimensione, come hanno ben dimostrato nel periodo in cui la crisi COVID è stata più grave. Secondo i dati di EUROSTAT – anche se vecchi – le aziende agricole italiane con un risultato produttivo inferiore ai 25.000€ occupavano su base regolare oltre 726.000 ULA. Solo per un confronto, le aziende con una

dimensione economica superiore ai 500.000€ sono poco più di 10.000 in Italia su un totale di 1.145.000 aziende (EUROSTAT) ed occupano poco più di 60.000 ULA.

Le **aziende di piccola dimensione – e l'economia specifica che le contraddistingue** - producono valore aggiunto con più efficacia e, quindi, **offrono un baluardo all'erosione delle forze di lavoro** in agricoltura e nei territori rurali malgrado l'assenza di appropriate e specifiche politiche si sostegno.

La competizione nello spazio unico del mercato interno tra aziende contadine (piccolissime, piccole e di media scala) e agricoltura industriale, pur in presenza di una forte strutturazione del potere di mercato della GDO e delle industrie agroalimentari, ha dato vita a forme di resistenza autonoma: le aziende contadine continuano a proporre e investire in innovative forme di commercializzazione, diversificazione delle forme di reddito e hanno intrapreso già da tempo una **transizione agroecologica** delle proprie strutture e modalità di produzione, continuando a presidiare e tutelare la fertilità del suolo, la gestione dei territori e – contemporaneamente – affrontare l'impatto dei cambiamenti climatici già in atto.



4. L'Agricoltura Contadina

L'agricoltura contadina è la vita, la cultura, il lavoro di almeno un milione di persone che ogni giorno devono competere, in modo ingiusto, con politiche pubbliche e quadri normativi creati specificamente per sostenere un modello d'agricoltura industriale che, altrimenti, sarebbe economicamente, socialmente ed ecologicamente insostenibile. I contadini e gli agricoltori di piccola scala devono quotidianamente battersi per mantenere il proprio lavoro, creare reddito e futuro per le proprie famiglie, mantenere la possibilità affinché altri – possibilmente giovani – possono avviare una loro attività agricola.

L'agricoltura contadina, con la sua propria struttura e la difesa di un suo autonomo spazio economico, sociale e culturale affronta la finanza pubblica e privata, le difficoltà legate all'accesso alla terra, all'accesso al mercato, all'organizzazione del lavoro e alla continua evoluzione dell'agroalimentare nazionale. L'agricoltura contadina rafforza l'economia locale dove – per noi – **“locale”** può significare cose diverse in contesti diversi. A volte si riferisce alla gamma di attività quotidiane, in altre si riferisce all'economia nazionale, in contrasto con l'internazionale, spesso significa l'economia regionale con collegamenti urbano-rurali. **“Locale”** non è semplicemente un concetto geografico, ma è un concetto che combina le dimensioni geografiche, economiche, sociali e culturali in una matrice complessa, **matrice che è alla base dell'innovazione necessaria all'interno delle aziende contadine**. Così lo leggiamo nella proposta di legge che è oggi in discussione.

Da ultimo, come già ricordato, la *“Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali”* si caratterizza, *“senza ombra di dubbio, per aver dato una nuova centralità sul piano giuridico internazionale alla figura del «contadino», mai del tutto scomparsa nelle realtà rurali ma sempre più emarginata dal lessico specialistico e soprattutto sovente abbinata ad una concezione ancestrale, medievale, fuori dal tempo che simboleggia, peraltro, anche la subordinazione sociale e politica che spesso vive questo soggetto in molte parti del mondo⁷”*.

Per questo abbiamo necessità di politiche pubbliche e quadri normativi specifici che siano basati sui sistemi produttivi, economici, culturali e sociali propri dell'agricoltura contadina, riconoscendo il carattere **“plurale”** dell'agricoltura italiana⁸, perché **“noi non fabbrichiamo cibo, noi lo produciamo”**.

In altri paesi questo riconoscimento è già avvenuto. *“L'agricoltura contadina è l'agricoltura dell'avvenire, di questo non abbiamo dubbio, in quanto reinventa sulla base della tradizione, nel senso positivo del termine, e della tecnica una nuova maniera di produrre rispettosa dell'ambiente, un nuovo rapporto con l'economia che punti sull'ottimizzazione del valore aggiunto per assicurare il reddito e la remunerazione dei fattori di produzione, un nuovo legame con i consumatori ai quali si propongono prodotti di qualità. Attraverso questa evoluzione dell'agricoltura è possibile riabilitare il mestiere del contadino e ricostruire una rete di solidarietà diffusa”* - (Confédération Paysanne, 1994 – Parigi, Francia).

⁷ In *“Ogni solco ha un nome”*. Lorenza Paoloni e Alberto Vespaziani – Edizioni Scientifiche Italiane, 2019).

⁸ F. ADORNATO, *L'agricoltura che verrà*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 1/2015

5. ddl 2243, considerazioni generali

Sappiamo, da alcuni interventi proposti nelle audizioni che ci hanno preceduto, che vengono sollevate perplessità rispetto alla figura dell’**“azienda contadina”** e dell’ **“impresa agricola”**, qualificando la prima come un’attività ricreativa, quindi non economica - ma quello che abbiamo citato in premessa dimostra esattamente il contrario - e la seconda come la forma che racchiude l’intero sistema agricolo nazionale. Su questo punto un contributo fondamentale è dato da un:

“**PARERE DELL’AGENZIA DELLE ENTRATE** - L’articolo 2, comma 4-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con la legge 26 febbraio 2010, n. 25, stabilisce che “al fine di assicurare le agevolazioni per la piccola proprietà contadina ... gli atti di trasferimento a titolo oneroso di terreni e relative pertinenze, qualificati agricoli in base a strumenti urbanistici vigenti, posti **in essere a favore di coltivatori diretti ed imprenditori agricoli professionali**, iscritti nella relativa gestione previdenziale ed assistenziale, nonché le operazioni fondiari operate attraverso l’Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), sono soggetti alle imposte di registro e ipotecaria nella misura fissa ed all’imposta catastale nella misura dell’1 per cento. ...”.

Come si vede con chiarezza continua ad esistere – come giusto che sia – una differenza tra *“il coltivatore diretto”* (cioè il contadino) e *“l’imprenditore agricolo”*: il primo investe il suo lavoro e quello della sua “famiglia” per ottenere dalle attività di produzione agricole che esercita un reddito (in media di molto inferiore ad un reddito operaio) come remunerazione del proprio lavoro; il secondo investe dei capitali (di sua proprietà ma anche di azionisti o terzi) in attività agricole per ottenere una remunerazione dei capitali investiti. Le modalità con cui è organizzata la produzione, i sistemi colturali, spesso la localizzazione, l’organizzazione del lavoro, il peso dei costi fissi e degli investimenti, differiscono - nella realtà del nostro paese - in modo estremamente sostanziale tra i due modelli.

Confermiamo l’assoluto rispetto dei lavori del Parlamento e delle sue competenze, vorremmo comunque avanzare alcune considerazioni sulle proposte che sono in discussione, ricordando che il **testo così come proposto merita l’approvazione del Senato.**

In generale riteniamo che occorra che il nuovo quadro normativo contenga gli elementi fondamentali che sono propri e necessari per inquadrare l’agricoltura contadina e le sue caratteristiche specifiche favorendone la transizione verso modelli agroecologici di produzione, fondamentali per contrastare il cambio climatico e produrre i necessari cambiamenti utili ad adattare la produzione agricola ai cambiamenti che già si vanno producendo. Riteniamo che questo rientri perfettamente nei presupposti delle politiche decise dai paesi membri dell’UE come *“F2F – dai campi al piatto”*.

Come detto poco sopra, non intendiamo creare aree di privilegio per alcune aziende agricole, per questo riteniamo fondamentale che l’Art. 2. (Definizioni) venga letto come una condizione unica e completa che le aziende agricole debbono rispettare per potere essere ammesse nel registro delle aziende contadine. I criteri sono volutamente restrittivi e rigorosi poiché riteniamo che l’impegno per un diverso modello di produzione debba essere assunto con fermezza e capacità.

Solo un piccolo chiarimento relativamente alla possibilità di costituire *“consorzi agrari”*. Ricordiamo che: *“un consorzio agrario è un consorzio di agricoltori, costituiti in forma di società cooperativa, su base provinciale o interprovinciale, per la fornitura di beni o servizi utili per l’attività imprenditoriale agricola o per la commercializzazione delle loro produzioni”*. In particolare come stabilito da *“MODIFICHE ALL’ORDINAMENTO DEI CONSORZI AGRARI - Art. 1. (Natura giuridica ed abrogazione di norme): 1. I consorzi agrari sono società cooperative a responsabilità limitata e sono regolati dagli articoli 2514 e seguenti del codice civile, nonché dalle*

leggi speciali in materia di società cooperative e dalle disposizioni della presente legge.”. Questa possibilità non è esclusiva di alcune forme di organizzazioni ma detta le condizioni per quanti volessero costituirsi in consorzi agrari.

In termini **di facilitazione e semplificazione** delle difficoltà che le aziende contadine, più di altri tipologie di aziende, incontrano riteniamo che l’ Art. 4. (Semplificazione delle norme in materia di

Produzione, trasformazione e vendita dei prodotti dell’agricoltura contadina) non solo raggruppa utilmente disposizioni esistenti disperse in molti differenti quadri giuridici ma ne chiarisce il senso facendole più esattamente corrispondere alla realtà che ogni giorno vivono migliaia di piccole aziende agricole del nostro paese.



Di particolare rilevanza sono per noi gli articoli 6, 7 ed 8 poiché è urgente l’identificazione di modalità che favoriscano **l’accesso al l’uso della terra** per la creazione di nuove entità produttive contadine, singole o associate, in particolare ad opera di giovani e di donne. Occorre – a nostro giudizio – dare indicazioni alle amministrazioni pubbliche che detengono o possono disporre di terreni agricoli da assegnare secondo criteri dettagliati nella legge, **anche prevedendo un intervento diretto dello stato qualora le amministrazioni locali non ottemperassero**. Abbiamo, come i Senatori sicuramente sanno, leggi vecchie di 40 anni mai applicate ed iniziative inidonee con la pretesa di favorire l’accesso alla terra per i giovani; queste esperienze ci convincono a chiedere con forza una normativa all’interno del quadro normativo in discussione. Ribadiamo ancora una volta che consideriamo inaccettabile che si prefiguri la vendita di terre pubbliche con la giustificazione di favorire l’accesso alla terra per i nuovi contadini o agricoltori. Insistiamo che quello che deve essere sostenuto è l’accesso all’uso della terra a fini agricoli e questo non comporta necessariamente il trasferimento del titolo di proprietà.

Per quanto concerne le modalità di gestione, singola o associata, delle terre che si rendessero disponibili, riteniamo che si debba **assolutamente salvaguardare la natura agricola contadina dei soggetti gestori** evitando la confusione con altri soggetti, lasciando alle amministrazioni pubbliche la responsabilità del monitoraggio e del controllo per evitare abusi facilmente prevedibili.

Sui requisiti soggettivi e oggettivi (art. 2)

Un aspetto sicuramente fondamentale, evidenziato anche nei passaggi alla Camera dei Deputati e nelle audizioni dinanzi Codesta Commissione, è rappresentato dall'inquadramento giuridico delle aziende agricole contadine e degli agricoltori contadini.

Innanzitutto, i requisiti delle aziende e degli agricoltori contadini di cui al comma 1, dell'art. 2, che a nostro avviso dovranno essere tutti contemporaneamente sussistenti, si inseriscono pienamente nel nostro attuale Ordinamento.

Del resto i requisiti soggetti delle aziende agricole contadine, così come delineati nell'art. 2 (conduzione diretta e apporto di lavoro prevalente), possono dirsi "trasversali", in quanto in linea di principio possono ritrovarsi in tutte le figure giuridiche presenti nel nostro ordinamento, fra le quali l'imprenditore agricolo, l'imprenditore agricolo professionale, il coltivatore diretto le cooperative agricole e tutti quei soggetti che praticano l'agricoltura contadina pur non rientrando nelle categorie su menzionate, in quanto non in possesso della connotazione di imprenditori agricoli, né di coltivatore diretto.

Anche la figura degli agricoltori contadini, che svolgono attività agricola non in via principale, secondo le modalità e i principi previsti dalle lettere b) e d), non si pongono in contraddizione con il nostro Ordinamento.

Sul punto sono necessarie alcune precisazioni.

La definizione di imprenditore agricolo prevista dall'art. 2135, in combinato disposto con l'art. 2083 del Codice civile, non esclude che vi siano imprenditori agricoli che pratichino l'agricoltura contadina.

Si tratta di piccoli o medi imprenditori che conducono la propria azienda con il lavoro prevalente proprio o della propria famiglia, che non utilizzano processi agricoli industriali, né con lavorazioni in serie prevalentemente automatizzate, ed il cui bacino commerciale di vendita rivolge ai mercati locali o di filiere corta.

Anche l'imprenditore agricolo professionale (IAP) previsto dal Decreto Legislativo n. 99/04, può svolgere l'attività agricola contadina e richiedere l'iscrizione al relativo registro. Infatti, i requisiti dello IAP non contrastano con lo svolgimento dell'attività agricola contadina, purché lo IAP conduca la propria azienda con il lavoro prevalente proprio o della propria famiglia, non utilizzi processi agricoli industriali e destini i propri prodotti prevalentemente alla vendita diretta presso mercati locali o di filiere corta.

Il coltivatore diretto è il destinatario principale della normativa sull'agricoltura contadina.

In merito, va rilevato che nel nostro ordinamento non sussiste una definizione univoca di coltivatore diretto, ma il requisito comune che si riscontra nelle varie disposizioni di legge è rappresentato dalla individuazione del coltivatore diretto in colui che coltiva il fondo o all'alleva e governa il bestiame, con il lavoro proprio e della propria famiglia.

Poi, le diverse disposizioni normative, reciprocamente indipendenti nella loro funzionalità, richiedono ulteriori requisiti specifici, che comunque non contrastano con il requisito sopra indicato.⁹

⁹ Fra gli ulteriori requisiti, la mera prevalenza del lavoro del coltivatore diretto personale o della famiglia rispetto all'eventuale apporto di terzi (art. 1647 Cod. civ. "affitto a coltivatore diretto"), ovvero la complessiva forza lavorativa del coltivatore diretto e del

Inoltre, per la configurazione del coltivatore diretto non è richiesto il carattere imprenditoriale dell'attività, con la destinazione, anche parziale, dei prodotti del fondo al mercato, essendo sufficiente che gli stessi siano destinati al sostentamento del coltivatore e della sua famiglia, né è prescritto che il coltivatore abbia personalmente prestato centoquattro giornate lavorative annue, riferendosi tale limite al fabbisogno del fondo e non all'attività del singolo ¹⁰.

Infatti, il requisito univoco nelle varie disposizioni di legge è rappresentato dalla individuazione del coltivatore diretto in colui che coltiva il fondo o all'alleva e governa il bestiame, con il lavoro proprio e della propria famiglia.

Sulla base di quanto sopra, quindi, in linea di principio il coltivatore diretto può facilmente svolgere l'attività di agricoltura contadina delineata dalle proposte di legge ed esserne quindi destinatario. Del resto, svolgere attività agricola non in via principale, requisito degli agricoltori contadini, non esclude che il fondo sia coltivato con il lavoro proprio e della propria famiglia.

Inoltre, potranno rientrare nella normativa in discussione anche tutti quei soggetti che praticano l'agricoltura contadina pur non rientrando nelle categorie su menzionate, in quanto non in possesso della connotazione di imprenditori agricoli, né di coltivatore diretto.

Questo perché l'obiettivo del ddl è il riconoscimento (e la regolamentazione) di un modello di agricoltura specifico, e pertanto la disciplina si deve focalizzare sui metodi di produzione e di allevamento, indipendentemente dalla qualifica giuridica del produttore e dell'allevatore. È chiaro, d'altra parte, che soggetti estranei a tale modello di produzione non potranno, nei fatti, rientrarvi – e per ciò ne saranno di diritto esclusi ¹¹.

Sul registro dell'agricoltura contadina (art. 3)

In merito alla modalità di attribuzione della qualifica di azienda agricole contadina e di agricoltori contadini si ritiene fondamentale mantenere la disciplina sull'istituzione del **registro dell'agricoltura contadina**, con iscrizione gratuita su richiesta dell'interessato con autocertificazione.

proprio nucleo familiare non inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità della coltivazione del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame (art. 5, ultimo comma d.P.R. 17 ottobre 1967, n. 1406, in tema di provvedimenti per lo sviluppo dell'agricoltura con rinvio all'art. 48 legge 2 giugno 1961, n. 454 "Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura"; art. 6 legge 3 maggio 1982, n. 203 "Norme sui contratti agrari"; legge 9 gennaio 1963, n. 9 "Elevazione dei trattamenti minimi di pensione e riordinamento delle norme in materia di previdenza dei coltivatori diretti e dei coloni e mezzadri").

¹⁰ La Cassazione, decidendo sui requisiti per l'assicurazione per invalidità, vecchiaia e superstiti del coltivatore diretto, ha evidenziato che "[...] la qualità di coltivatore diretto - **rispetto alla quale manca nell'ordinamento una nozione generale applicabile ad ogni fine di legge** - deve essere desunta dal combinato disposto degli artt. 2 della l. n. 1047 del 1957, 2 e 3 della l. n. 9 del 1963, sicché per il suo riconoscimento è necessario e sufficiente il concorso dei seguenti requisiti: a) diretta, abituale e manuale coltivazione dei fondi, o diretto ed abituale governo del bestiame, sussistenti allorché l'interessato si dedichi in modo esclusivo a tali attività, o anche in modo soltanto prevalente, cioè tale che le stesse lo impegnino per la maggior parte dell'anno e costituiscano per lui la maggior fonte di reddito; b) prestazione lavorativa del nucleo familiare non inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità delle coltivazioni del fondo e per l'allevamento e il governo del bestiame, nonché fabbisogno di manodopera non inferiore a centoquattro giornate lavorative annue. **Non è, pertanto, richiesto il carattere imprenditoriale dell'attività, con la destinazione, anche parziale, dei prodotti del fondo al mercato, essendo sufficiente che gli stessi siano destinati al sostentamento del coltivatore e della sua famiglia, né è prescritto che il coltivatore abbia personalmente prestato centoquattro giornate lavorative annue, riferendosi tale limite al fabbisogno del fondo e non all'attività del singolo**" (Cassazione civile sez. lav., 26/06/2017, n. 15869, Fonte: Giustizia Civile Massimario 2017)

¹¹ Esempi di ciò che intendiamo possiamo riscontrarli anche in altre fattispecie nell'ambito dell'agricoltura. Fra le più recenti la legge 18 agosto 2015 n. 141 - Disposizioni in materia di agricoltura sociale - dove si è preso come riferimento e centro di imputazione una determinata attività, l'agricoltura sociale appunto e si è previsto che tale attività potesse essere riconosciuta sia in capo all'imprenditore agricolo, in forma singola o associata, sia alle cooperative sociali previste dalla legge 8 novembre 1991 n. 381. Inoltre, nella normativa che definisce e regola l'agricoltura biologica, la quale può essere praticata tanto da IAP, da coltivatori diretti, da cooperative ecc., purché corrisponda ad una serie di caratteristiche di produzione e allevamento.

L'istituzione del Registro permette così di individuare concretamente i soggetti verso i quali strutturare un corpus normativo mirato e rivolgere specifiche politiche di sostegno.

A tal proposito riteniamo si debba mantenere un **termine** entro cui dovrà essere istituito il Registro, al fine di evitare che eventuali ritardi nell'istituzione renda inapplicabile la normativa.

Inoltre, viste le finalità della legge, riteniamo che eventuali aziende iscritte che fossero responsabili di danni ambientali e/o sfruttamento del lavoro dovrebbero essere cancellate dall'Albo.

Va infine evidenziato che l'istituzione di questo Registro e le misure di sostegno specifiche, non possono costituire alcun danno alle altre Imprese agricole a dimensione agroindustriale, poiché continuerebbero ad avvalersi di tutte le norme e politiche già in atto.

Norme di semplificazione (art. 4)

Il ddl in discussione prevede per chi pratica l'agricoltura contadina alcune semplificazioni e disposizioni specifiche. Riteniamo che esse si applichino alle singole aziende contadine e agli agricoltori contadini che si trovano nelle condizioni richieste per accedere alla semplificazione, ricadendo in alternativa nella norma standard.

Sul punto, pregevole risulta la previsione di una previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle politiche agricole chiamato a stabilire i principi generali per la produzione, trasformazione e vendita dei prodotti dell'agricoltura contadina, trattandosi di materia di residuale competenza regionale ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

- In materia di **igiene e sicurezza alimentare** (lett. a e b)

Condividiamo e riteniamo fondamentale la previsione di una rideterminazione dei limiti qualitativi e quantitativi commisurati alla produzione, trasformazione e vendita dei prodotti dell'agricoltura contadina entro i quali far rientrare le deroghe consentite dai regolamenti (CE) n. 852/2004 e n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004.

Ciò per evitare che l'obbligo di adottare misure igienico sanitarie non commisurate alle reali esigenze all'attività di agricoltura contadina, determinino un forte aggravio di costi, attrezzature e incombenti non commisurati a chi svolge l'attività di agricoltura contadina, in quanto si tratta di misure più improntate alla produzione per fini commerciali e industriali.

Del resto, diverse regioni e le province autonome hanno adottato o si apprestano a discutere le norme per disciplinare l'attività agricola basata prevalentemente sull'autoconsumo e in parte sulla produzione trasformazione e vendita diretta o in filiera corta, sia dal punto di vista dell'igiene e sicurezza alimentare, sia dal punto di vista degli incombenti amministrativi ¹².

¹² Fra le norme approvate si ricordano:

- Decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 2 aprile 2012, n. 10 [“Produzione, lavorazione e vendita al pubblico di prodotti agricoli”](#);
- Legge regionale Abruzzo 11/06/2008, n. 8 “Disposizioni per agevolare la trasformazione e la lavorazione di minimi quantitativi di prodotti agricoli”;
- Legge regionale Umbria 02/04/2014, n. 3 “Norme per favorire l'insediamento produttivo ed occupazionale in agricoltura, per promuovere l'agricoltura sostenibile. Disposizioni sulla lavorazione di piccoli quantitativi di prodotti agricoli”.
- Legge regionale Toscana 21 marzo 2018, n. 12 “Disposizioni per la lavorazione, la trasformazione e il confezionamento dei prodotti agricoli di esclusiva provenienza aziendale”.

Risultano inoltre presenti delle proposte di legge presso le regioni Piemonte e Lazio.

Pertanto, considerato che la tutela della salute e l'alimentazione ai sensi dell'art. 117 Cost. sono materie di legislazione concorrente, è necessaria l'emanazione di una legge quadro nazionale, come quella in oggetto, al fine di fornire la cornice e le linee guida alle regioni ed alle province autonome per armonizzare e coordinare la normativa in materia e per predisporre quegli strumenti necessari per la completa applicazione su tutto il territorio nazionale.

- in materia di **vendita diretta** (lett. d)

Condivisibile la previsione di modalità semplificate per l'esercizio della vendita diretta, in quanto le semplificazioni in materia di vendita diretta e dei locali utilizzati attualmente previste dal Decreto legislativo del 18/05/2001 n. 228 si applicano unicamente a "*Gli imprenditori agricoli, singoli o associati, iscritti nel registro delle imprese di cui all'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580...*" e, pertanto, ne sono esclusi tutti i produttori agricoli non imprenditori o che non sono soggetti all'iscrizione al registro delle imprese.

- sulle **semplificazioni urbanistiche** (lett. c, f, g)

Parimenti condivisibili e apprezzati sono le ulteriori previsioni di semplificazione e individuazione dei **requisiti urbanistici e igienici** dei luoghi in cui si svolgono le lavorazioni dei prodotti provenienti da agricoltura contadina, la semplificazione delle procedure per l'esecuzione, anche in economia, di **lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria** degli edifici rurali dell'azienda agricola contadina e la semplificazione delle procedure lo svolgimento, anche in economia, di **lavori di regimazione irrigua e realizzazione di bacini di accumulo irriguo**.

Si ricorda che tali interventi sono necessari per non gravare gli agricoltori contadini di costi e adempimenti eccessivi, pur nel rispetto delle norme di sicurezza e igienico sanitarie. Inoltre, tali interventi rientrano anche nell'attività di **custodia del territorio**.

- **sulle reti di aziende agricole contadine** (lett. h)

Parimenti apprezzabili sono le previsioni di modalità semplificate per la costituzione di **reti di aziende agricole contadine**, anche al fine di permettere una collaborazione più agile e adeguata alle specifiche esigenze.

Il contratto di rete rappresenta, infatti, uno strumento che, favorendo l'aggregazione e la condivisione, permette il raggiungimento obiettivi che da sole le piccole aziende non riuscirebbero a conseguire, fra cui obiettivi di **innovazione, sostenibilità e competitività**, pur potendo mantenere ogni partecipante la sua peculiarità e indipendenza

- in materia **previdenziale, tributaria e amministrativa**

Riteniamo opportuno che il legislatore nazionale intervenga con una disciplina propria anche sui settori che gli sono riservati quali quelli **previdenziale, tributario e amministrativo** in quanto aspetti strettamente correlati alla materia in oggetto ed anche per evitare sovrapposizioni normative che vadano a gravare su coloro che svolgono l'agricoltura contadina. Ricordiamo ad esempio l'adeguamento dei limiti esenzione Iva, dall'iscrizione obbligatoria alla Camera di commercio, alle condizioni riguardanti il DURC.

Tali semplificazioni trovano il loro fondamento negli artt. 2 e 44 Cost. e costituiscono un necessario tassello per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

7. Conclusioni

Riteniamo che l'approvazione definitiva del ddl sia un segnale incoraggiante verso chi ha continuato a fornire la maggior parte del cibo che gli italiani trovano a disposizione nel mercato interno, chi – lavorando su terre difficili - ne salvaguarda il sistema idrogeologico e previene la sua desertificazione, chi – pur avendo a disposizione magari solo due ettari di terra – riesce ancora a produrre un reddito per la sua famiglia; chi , spesso donne, con ingegnosità e competenza trasforma i prodotti della propria azienda in uno dei tanti prodotti d'eccellenza che la stessa UE ci riconosce. **Contadine e contadini di questo paese, insomma.**