

ANGELO MARINACCIO\*

*RILEVANZA DEL DIRITTO AGRARIO E DEL DIRITTO  
ALIMENTARE PER IL SETTORE DEI CEREALI*

Non possiamo parlare di diritto alimentare senza fare riferimento al diritto agrario; tra loro esiste uno stretto legame ed ambedue hanno a fondamento il fondo quale elemento necessario alla produzione.

L'agricoltura moderna è sempre più attenta alla produzione di alimenti biologici e ad una sempre più rigorosa tutela dell'ambiente. Ed è proprio dalla sinergia di questi elementi che, nel consapevole rispetto dei cicli biologici, si giunge a una produzione di qualità sempre più attenta alla tutela dell'ambiente e della nostra stessa salute.

Finalità del diritto agrario non solo, ma anche della normativa europea è quella di regolare e disciplinare la coltivazione del terreno con tutte le pluralità di colture da esso derivanti nonché l'allevamento del bestiame e, di conseguenza, la vendita dei risultati di tale attività che spesso non dà al produttore e alla stessa collettività le aspettative sperate. Da qui è scaturita la necessità dell'intervento pubblico volto a proteggere i redditi degli imprenditori agricoli, assoggettati a rischi assai diversi da quelli degli imprenditori che operano nei settori del secondario e del terziario; le produzioni agricole, difatti, sono discontinue e limitate nell'arco temporale – una, due volte all'anno, nelle serre si può raggiungere un ritmo superiore, ma sempre, comunque, lento perché legato ai tempi biologici di accrescimento – rispetto alle produzioni industriali che, per loro natura e avvalendosi di sofisticati macchinari, riescono ad avere una produzione continua in qualsiasi stagione senza, quindi, sottostare a ritmi biologici o incorrere in rischi di natura meteorologica; altrettanto dicasi per il settore terziario.

Altro rilievo non trascurabile ma, di certo, non meno importante da tenere in considerazione è che l'offerta dei prodotti agricoli tende a concentrarsi in un breve periodo, quello del raccolto, mentre i consumi si effet-

---

\* Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

tuano tutti i giorni, sicché, nel tempo, si possono avere eccessi di offerta o eccessi di domanda. Di conseguenza le produzioni di natura agricola, non sicure in quantità, risultano difficili da commisurare alla domanda, che per molti prodotti agro-alimentari è rigida e, dunque, non particolarmente sensibile a eventuali diminuzioni o aumenti di prezzo. E, in effetti, proprio in considerazione di quanto siamo andati a disquisire, appare ovvio che per le imprese agricole soprattutto di modeste dimensioni operanti a livello di agricoltura tradizionale non sono consentiti una programmazione della produzione né un loro adeguamento, stanti i limiti delle oscillazioni dovute agli andamenti meteorologici ed ai ritmi biologici.

Nei tempi odierni le nuove tecnologie hanno consentito di produrre piante in serre o in modo idroponico e animali in locali e con mangimi che prescindono dal fondo rustico, un tempo indispensabile; è possibile, pertanto, avere oggi attività agricole senza terra, il che propone un evidente problema non solo di ordine socio-politico ma anche di disciplina giuridica. Allo stato attuale la tutela riconosciuta dal diritto agrario nei confronti dell'imprenditore agricolo deve ritenersi strettamente legata all'interesse pubblico e a un nuovo assetto sociale nelle campagne che, ovviamente, può attenuarsi o addirittura venire meno di fronte all'agricoltura "industriale" talché diverso potrebbe, in conclusione, essere il diritto agrario nei confronti dei produttori "avanzati" rispetto a quello dei coltivatori tradizionali.

Ma anche in questa ottica, un principio importante resta fermo e cioè quella fondamentale peculiarità dei risultati dell'attività agricola: produzione di vegetali, di animali e dei loro frutti legati imprescindibilmente ai ritmi biologici e non certo paragonabili a quelli delle macchine; essa, come si è già avuto modo di sottolineare, è lenta, assoggettata ai rischi che tutti gli esseri viventi dei mondi della flora e della fauna corrono, quali: malattie e infestazioni, cattivo andamento climatico, minore potenzialità periodica di produrre. E tutto ciò rende evidente la distinzione fra questo mondo produttivo e quello del secondario e del terziario. Né sussistono interventi che si possano, con le moderne tecniche, predisporre per evitare, in maniera determinante, quegli effetti negativi derivanti da infestazioni, da malattie varie o intemperie atmosferiche in grado di mettere al riparo le attività agricole da quello che è stato qualificato dalla dottrina agraristica il doppio rischio del mercato e della produzione che porta a una netta distinzione dell'agricoltura dagli altri settori produttivi.

È evidente, quindi, che l'aspetto saliente e caratterizzante dell'agricoltura lo riscontriamo in quella specificità dell'attività che si propone di

sfruttare la capacità produttiva di viventi, siano essi vegetali o animali. Il fatto, poi, che esistano tecnologie che pretendono di riuscire a sottoporre a un controllo queste capacità non muta i termini della questione, poiché appare del tutto improbabile, allo stato delle conoscenze, che un vero e totale controllo delle risorse possa sussistere o, quanto meno, possa essere attuato. Se questo assunto fosse reale, lo sarebbe in ambienti estranei a quelli agricoli, sicché non si avrebbe più agricoltura: da ciò la necessità di legare l'agrario al terreno nel senso che le produzioni sono agricole quando possono essere comunque ottenute sfruttando il terreno, in caso contrario verrebbe meno la ragione stessa del regime speciale riservato all'agricoltura; in merito, però, resta un problema da affrontare, un problema sempre più emergente caratterizzato dal fatto che i prodotti agricoli potrebbero essere ottenuti anche svolgendo attività non agricole ad esempio in laboratorio.

La novità di questi tempi è che il diritto agrario dell'oggi è insieme europeo e globale nel senso della dimensione globale delle regole oltre che del mercato e si va affermando nell'ambito non solo dell'agrario, ma anche dell'alimentare. La stragrande maggioranza dei prodotti agricoli è destinata all'alimentazione, sicché anche le regole agricole devono tenere conto della destinazione di quasi tutti i prodotti del settore primario.

È, quindi, inscindibile il nesso concatenante e di continuità tra il settore della produzione delle materie prime provenienti da un'agricoltura sempre più tecnologica e l'uso alimentare delle stesse, trasformate o no. Da ciò deriva quella maggiore attenzione che si rivolge sia alla protezione della biodiversità, sia alla salubrità degli alimenti. Queste emergenti nuove problematiche che si configurano anche nei confronti dell'agricoltura, investita dall'uso di tecnologie un tempo sconosciute che oggi portano anche ad altissimi livelli produttivi, ma che, purtroppo, possono, per contro, provocare la presenza di residui indesiderati in piante, ortaggi, cereali ed animali, hanno progressivamente sollecitato il legislatore a porre in essere l'adozione di norme europee e nazionali che vanno ad incidere sull'attività dell'agricoltore considerato, sotto molti aspetti, parte della filiera di produzione degli alimenti portandoci così alla consapevolezza che anche il diritto alimentare, proprio in virtù di quel principio concatenante e di continuità di cui si è fatto cenno prima, incide sul diritto che regola l'attività degli agricoltori in maniera progressivamente sempre più determinante.

Nello specifico, argomento oggetto di studio, è il settore di produzione dei cereali che ricopre in agricoltura, da sempre, un ruolo primario. Basti ricordare l'interventismo dello Stato dal 1928 al 1950 con l'introduzione dell'ammasso. L'ammasso costituiva un intervento assai riduttivo della li-

bertà del produttore, poiché i beni ad esso assoggettati dovevano essere consegnati alla mano pubblica che provvedeva, poi, a ridistribuirli in base a criteri che essa individuava. Non si trattava di novità, dato che la natura strategica degli alimenti di base – tra i principali appunto i cereali, prodotti agrari di massa conservabili più a lungo degli altri – aveva da sempre indotto i poteri pubblici ad intervenire, in modo più o meno imperativo, sul loro mercato. La disciplina del codice civile del 1942 ha previsto gli ammassi sia all'art. 837 c.c. sia all'art. 2617 c.c. L'ammasso già in essere dal 1928 in maniera volontaria diventa dal 1936 e per tutto il periodo bellico obbligatorio; solo dopo il 1950 l'ammasso torna ad essere volontario.

Altra fattispecie importante da rilevare è che il diritto agrario oltre a mutare in funzione del momento storico comporta delle applicazioni diverse in riferimento ai luoghi ove si applica sicché diverse devono essere le regole agrarie per i paesi in via di sviluppo e per quelli industrializzati ove il numero degli agricoltori è esiguo, ma le aziende agricole sono di grandi dimensioni. Tuttavia, indipendentemente dalle conoscenze tradizionali di agricoltura e di prodotti agricoli, la mutevolezza degli interessi da tutelare rende ancor più mobili, in un mondo sempre più globalizzato, i confini del diritto agrario e obbliga, oggi, a una revisione di alcuni concetti in un certo qual senso ancora correnti. Ed è proprio in questo contesto che si inserisce l'influenza del diritto europeo che, espressione della politica agricola comune (PAC), ha spostato alcuni termini del problema agrario. Infatti quella politica agraria dell'Europa tendente a proteggere i redditi degli agricoltori, se da un lato ha garantito migliori prezzi ai loro prodotti, dall'altro lato ha comportato:

- contenzioso ricorrente con gli Stati Uniti d'America i quali essendo, tradizionalmente, grandi esportatori di prodotti agricoli mal tolleravano la nuova presenza sui mercati mondiali dei prodotti comunitari che, proprio in virtù di quella politica di sostegno, aveva causato un poderoso aumento produttivo con conseguente significativo aumento dell'esportazione di molti prodotti agricoli, in particolare cereali;
- il riversarsi sui consumatori del costo del sostegno ai redditi, da un lato spingeva ad eccessi produttivi le zone vocate allo specifico prodotto, dall'altro induceva anche gli agricoltori delle zone meno adatte a coltivare certi vegetali o allevare determinati animali proprio nella considerazione che, comunque, da ciò potevano trarre un maggior vantaggio a livello di reddito. A tal riguardo è importante rilevare che il Regno Unito, che da oltre un secolo aveva sostanzialmente abbandonato la coltivazione di cereali, essendo più conveniente importarli da Canada,

Australia e USA proprio in considerazione del non assoggettamento di tali prodotti al regime daziario, con l'entrata nella Comunità è diventato rapidamente un grande produttore di grano, al punto di assumere anche il ruolo di grande esportatore.

Dall'intreccio di queste politiche in un certo qual senso ancora meno attente e meno disponibili ad accettare l'evoluzione di un mercato sempre più globalizzato e non più circoscritto a confini ristretti si giunge alla firma del Trattato di Marrakech<sup>1</sup> e dell'accordo agricolo allegato, nell'ambito del quale si è concretizzata la necessità di una revisione dei sistemi protettivi adottati fino a quel momento; si sono abbandonati così, sostituendoli con dazi fissi di minore entità, i prelievi daziari all'importazione, sorta di dazi mobili che garantivano sempre e comunque, una protezione forte delle merci agricole dell'UE sia con riguardo ai prodotti degli agricoltori, sia con riguardo ai prodotti industriali contenenti prodotti agricoli trasformati.

In questa nuova ottica si sono progressivamente ridotti i prezzi per renderli sempre più vicini ai prezzi mondiali e si è praticata una politica di sostegno dei redditi agricoli attraverso l'erogazione di somme proporzionate alle capacità produttive del terreno per le coltivazioni di cereali e semi oleosi stabilendo, per queste grandi colture, grandi nel senso di molto estese e presenti in ampia parte del territorio europeo, un meccanismo fondato su un parziale disaccoppiamento del sostegno erogato agli agricoltori il cui reddito veniva garantito in parte dal prezzo dei prodotti ottenuti, in parte da interventi di natura economica ad ettaro coltivato.

Questi passaggi sono utili a comprendere come il diritto agrario, nel corso degli anni, abbia cambiato strumenti e finalità avvicinandosi sempre più al diritto alimentare. I confini delle due materie (diritto agrario e diritto alimentare) sono:

---

<sup>1</sup> L'accordo di Marrakech è un accordo firmato a Marrakech, Marocco, il 15 aprile 1994. L'accordo sancì la nascita dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, che entrò in vigore dal 1° gennaio 1995. L'accordo di Marrakech, atto finale dell'Uruguay Round, si è sviluppato a partire dal GATT e lo ha esteso aggiungendo sezioni relative non solo ai beni commerciali, ma anche:

- ai servizi;
- ai settori agricolo, tessile e sanitario;
- al rafforzamento della proprietà intellettuale;
- all'abbattimento degli ostacoli al libero scambio delle merci;
- alla risoluzione delle dispute internazionali.

I singoli punti dell'accordo di Marrakech formano un insieme indivisibile: i membri che sottoscrivono l'accordo sono obbligati ad accettarne ogni sua parte.

- da un lato ben chiari: diritto alla produzione agricola il primo; tutela del consumatore, in particolare igienico-sanitario, il secondo;
- dall'altro, obiettivamente incerti: proprio perché l'agricoltura produce, con grandissima prevalenza, alimenti o materie prime per le industrie alimentari.

Non v'è dubbio che il diritto agrario, concepito, come dev'essere, essenzialmente quale sistema di norme volte alla regolamentazione e protezione del produttore del settore primario (dove, come detto, rientra la coltivazione dei cereali), richiede che tale protezione sia effettivamente riservata ai veri soggetti "deboli" della catena che produce alimenti, e cioè agli agricoltori; d'altro canto, però, ciò non toglie che un più attento e incidente sistema di regole alimentari si debba applicare sia alle imprese di trasformazione dei prodotti agricoli sia agli imprenditori agricoli stessi, a maggior ragione oggi, quando la globalizzazione dei mercati e la vertiginosa circolazione delle merci richiedono attenzioni di carattere sanitario, a fronte della possibilità che la tecnologia offre di produrre beni contenenti sostanze indesiderate (basti pensare agli ormoni utilizzati nell'allevamento di bovini).

Da qui un altro elemento non propriamente agrario viene ad inserirsi nella regolamentazione dell'attività agricola, il tema ambientale. Sia all'epoca dell'adozione della Costituzione Repubblicana in Italia, che della firma del trattato istitutivo della Comunità Europea, l'argomento non era ancora all'ordine del giorno, sicché la nostra Corte Costituzionale ha dovuto, introdurre la tutela dell'ambiente solo con riferimento all'articolo 9 della Costituzione, che in realtà era stato scritto per la tutela del paesaggio<sup>2</sup>, mentre

---

<sup>2</sup> Art. 9: "*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica [33-34]. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*". L'articolo in esame costituisce la sede di alcuni beni e valori costituzionalmente rilevanti che interessano e definiscono il rapporto fra uomo e natura. A questa norma si è spesso richiamata la Corte costituzionale per costituzionalizzare il valore dell'ambiente, da intendersi come bene primario e valore assoluto cui si ricollegano interessi non solo naturalistici e sanitari, ma anche culturali, educativi e ricreativi. La nozione di ambiente consente di qualificare in termini unitari discipline settoriali quali la gestione dei rifiuti, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche, la difesa del suolo, la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera, gli strumenti rivolti alla tutela degli equilibri ecologici quali la valutazione di impatto ambientale o il risarcimento del danno ambientale. In questa accezione la tutela dell'ambiente trova esplicito riferimento nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Il paesaggio identifica il cd. ambiente visibile, vale a dire gli aspetti del rapporto fra uomo e natura che si estrinsecano nella forma del territorio. Infine, i beni culturali, che compongono il patrimonio storico e artistico nazionale, sono tutti quei beni mo-

la Comunità ha preso coscienza del problema passando anche attraverso la necessità di realizzare condizioni di corretta concorrenzialità tra le imprese, dato che produrre senza inquinare costituisce un costo che vedrebbe i produttori situati in uno Stato membro non attento al problema in condizioni di vantaggio rispetto ai produttori le cui aziende siano in uno Stato membro più attento al problema. A tal riguardo l'Unione Europea ha avviato da tempo una politica di mantenimento degli agricoltori sul territorio soprattutto a fini ambientali, anche se tale politica viene realizzata con strumenti giuridici ed economici facenti capo alla PAC.

Da tutto ciò discende che la coltivazione dei cereali rientra a far parte anch'essa di quelle norme afferenti al diritto agrario italiano e dell'Unione Europea volte non solo a proteggere l'agricoltura e gli imprenditori agricoli, ma anche a salvaguardare l'ambiente, ad assicurare la qualità igienico-sanitaria dei prodotti agricoli e, contemporaneamente, a proteggere la stessa salute dei consumatori mantenendo, in tal modo, la presenza dell'uomo in territori anche marginali altrimenti destinati all'abbandono.

In conclusion, dopo aver preso le mosse dalla constatazione che la gran parte dei prodotti agricoli è destinata all'alimentazione umana e, dunque, delle molteplici interrelazioni tra il diritto dell'agricoltura e il diritto degli alimenti, è di tutta evidenza come nel diritto comunitario, oggi diritto dell'Unione Europea, molti prodotti agricoli siano anche prodotti alimentari trasformati e non. Per molto tempo la disciplina dei prodotti alimentari ha rappresentato un corollario della disciplina agricola anche perché, secondo un costante orientamento della Corte di Giustizia, gli obiettivi propri della politica agricola comune (PAC) prevalevano su eventuali altre finalità perseguite dagli atti normativi comunitari quali la sicurezza alimentare.

La situazione ha iniziato a modificarsi per effetto dell'adozione del regolamento CE n. 178/2002 e della introduzione nell'ordinamento comunitario della definizione di impresa alimentare, quale figura trasversale comprensiva anche delle imprese agricole quali soggetti di una fase necessaria, quella produttiva delle materie prime, della filiera alimentare e della emersione di principi propri del settore alimentare. In conseguenza di ciò i produttori agricoli hanno, per certi versi, subito la forza espansiva dei principi del regolamento CE n. 178/2002, conoscendo nuovi vincoli e obblighi, come

---

bili e immobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.

quelli derivanti non solo dal medesimo regolamento n. 178/02 ma anche dai regolamenti adottati sulla scorta dello stesso, come i regolamenti del c.d. pacchetto igiene.

Anche il settore cerealicolo è stato influenzato dall'interazione del diritto agrario con il diritto alimentare, ponendo sempre più attenzione alla valorizzazione del prodotto, alla tipicità, all'identità, alla salubrità e tracciabilità dei cereali. Dunque partendo dal diritto agrario, passando attraverso il diritto europeo nonché attraverso la comparazione e la globalizzazione dei mercati, alla fine si rileva e si concretizza una nuova certezza nel senso che il diritto agro-alimentare è necessariamente un diritto di filiera e quindi afferente ad attività, risorse, tecnologie, aziende operanti nei diversi settori e con varie specificità.