



# ORDINES

*Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*

ISSN 2421-0730

NUMERO 1 – GIUGNO 2020

MARIA CARLOTTA RIZZUTO

## **Cronaca sull'impresa agricola ai tempi del Coronavirus: sulla natura essenziale delle attività produttive**

**ABSTRACT** – In early December 2019 a cluster of cases of pneumonia of unknown cause was identified in Wuhan, a city of 11 million persons in the People's Republic of China. The infection moved rapidly through China, extended into adjacent countries through infected persons travelling by air, eventually reaching multiple countries and continents. Our world has been completely locked down by covid 19, like a general paralysis. The agricultural enterprise has been the only trade to be spared by the deadly virus. Production activities of non-essential goods are incorporated in the difficult concept of essentiality. The legislative intent to protect the life cycle transpires.

**KEYWORDS** – Essential production activities, agricultural workers, food price increase, made in Italy, protection life cycle

MARIA CARLOTTA RIZZUTO\*

## **Cronaca sull'impresa agricola ai tempi del Coronavirus: sulla natura essenziale delle attività produttive\*\***

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Spunti critici sulla disciplina di emergenza per il Covid 19– 3. Difficoltà definitoria delle Attività produttive essenziali – 4 Segue. Attività agricole di fatto non essenziali– 5. Interesse collettivo alimentare e interesse alla salute dei lavoratori agricoli – 6. Scarsa manodopera Italiana ed errato inquadramento dei braccianti agricoli. Il valore del grano batte l'oro nero. Necessità di potenziare il made in Italy - 7. Conclusioni.

### 1. Premessa

La situazione emergenziale che coinvolge la nostra società merita, forse, qualche riflessione sul ruolo che l'impresa agricola è chiamata a rivestire.

I D.P.C.M.<sup>1</sup> varati dal Presidente del Consiglio dei ministri, ci consegnano tutti il medesimo quadro: misure sempre più restrittive per la

---

\* Dottore di ricerca in «Teoria del diritto ed ordine giuridico europeo» presso l'Università Magna Graecia di Catanzaro.

\*\* Contributo sottoposto a valutazione anonima.

<sup>1</sup> Il 23 febbraio 2020, a seguito dei primi focolai registratisi in Lombardia e Veneto, il Consiglio dei Ministri ha approvato il D.L. 6/2020, poi convertito in legge dalla L. n. 13/2020. Il summenzionato decreto ha dato il via libera anche all'adozione di tutti i successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri miranti ad attuare misure di contenimento in caso di interventi riguardanti più regioni. Il primo D.P.C.M. è stato varato in data 23 febbraio 2020, provvedimento di attuazione rivolto ai Comuni delle Regioni Lombardia e Veneto interessati dalle misure di contenimento del contagio da Coronavirus. Il 25 febbraio è stato firmato un nuovo D.P.C.M. che ha introdotto misure in materia di svolgimento delle manifestazioni sportive di ogni ordine e disciplina, di organizzazione delle attività scolastiche e della formazione superiore, di prevenzione sanitaria presso gli Istituti penitenziari, di regolazione delle modalità di accesso agli esami di guida, di organizzazione delle attività culturali e per il turismo. Il 1 marzo, sempre in

---

attuazione del D.L. 6/2020, il Presidente Conte ha adottato un decreto volto a recepire e prorogare alcune delle misure già adottate per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, nonché a introdurre ulteriori volte a disciplinare in modo unitario il quadro degli interventi e a garantire uniformità su tutto il territorio nazionale all'attuazione dei programmi di profilassi. Il testo ha distinto le misure sulla base delle aree geografiche d'intervento, in primis quelle applicabili ai Comuni c.d. della "zona rossa", a seguire le altre applicabili nelle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto e nelle province di Pesaro e Urbino e di Savona, nelle province di Bergamo, Lodi, Piacenza e Cremona e poi sul tutto il territorio nazionale. Con l'entrata in vigore di questo D.P.C.M., è cessata la vigenza di tutti quelli precedenti, adottati in attuazione del D.L. 6/2020. Il 4 marzo 2020 è stata disposta la sospensione in tutta Italia delle attività didattiche negli istituti scolastici e nelle università dal 5 al 15 marzo al fine di contenere il contagio epidemico. Il D.P.C.M. dell'8 marzo 2020, a seguito del quale hanno cessato di produrre effetti il decreto del 1° e del 4 marzo 2020, ha previsto la creazione di un'area unica, comprendente il territorio della Regione Lombardia e di altre 14 Province (cinque dell'Emilia-Romagna, cinque del Piemonte, tre del Veneto e una delle Marche). A seguito del D.P.C.M. 9 marzo 2020, tutta l'Italia è diventata "zona rossa" e al tutto il territorio nazionale sono state estese le misure di cui all'art. 1 del D.P.C.M. 8 marzo 2020 (tra cui divieto di spostamento e sospensione di tutte le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché Università e AFAM). È stato previsto, inoltre, il divieto di ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico. Tali disposizioni hanno prodotto effetto dalla data del 10 marzo 2020 e sono efficaci fino al 3 aprile 2020. Il D.P.C.M. del 11 marzo 2020 ha disposto la chiusura di tutte le attività commerciali, di vendita al dettaglio, a eccezione dei negozi di generi alimentari, di prima necessità, delle farmacie e delle parafarmacie fino al 25 marzo 2020. Il 22 marzo è stato emanato il nuovo D.P.C.M. il quale, disponendo la chiusura di quasi tutte le attività commerciali, ha determinato la fuga verso il sud. Lo stesso D.P.C.M. è stato modificato con il nuovo decreto del 25 marzo il quale ha consentito l'esplicitamento di alcune attività quali ad esempio "Attività e altri servizi di sostegno alle imprese" (codice ATECO 82.99.99) consentite limitatamente all'attività relativa alle consegne a domicilio di prodotti. Il D.P.C.M. del 28 marzo 2020 ha disposto 4,3 miliardi a valere sul fondo di solidarietà dei Comuni. Infine, il D.P.C.M. del 10 aprile volto a prorogare l'efficacia del precedente D.P.C.M. del 1 aprile sino al 3 maggio ha confermato la sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle indicate nell'allegato 3 contenente l'elenco dei codici ATECO, al quale sono state apportate alcune limitate aggiunte rispetto al precedente.

popolazione, volte ad evitare qualsiasi forma di assembramento in luogo chiuso o aperto, divieto di svolgimento delle attività sportive, sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, pur se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico; sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza; sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione, sia sul territorio nazionale sia all'estero, trovando applicazione la disposizione di cui all'articolo 41, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79; sospensione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale; chiusura o limitazione dell'attività degli uffici pubblici, degli esercenti attività di pubblica utilità e servizi pubblici.

L'educazione si ferma, se non passibile di essere esercitata in modalità *e-learning*; lo sport, la religione si arrestano, ammettendo solo quelle manifestazioni personali esternabili all'interno della propria abitazione.

Tutte le attività abbassano la saracinesca, se non esercitabili dal proprio domicilio in modalità *smart working*<sup>2</sup>, applicato, tra l'altro, in

---

<sup>2</sup> Il D.P.C.M. 11 marzo 2020, all'art. 1, n. 7, lett. A), prevede che, con riferimento alle attività produttive e professionali, «sia attuato il massimo utilizzo da parte delle imprese di modalità di lavoro agile per le attività che possono essere svolte al proprio domicilio o in modalità a distanza». Allo stesso modo, il D.P.C.M. del 8 marzo 2020, ripropone, all'art. 2, comma 1, lett. r) quanto già previsto nel D.P.C.M. del primo marzo 2020 [art. 4, comma 1, lett. a)]. In particolare, statuisce che: «la modalità di lavoro agile disciplinata dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81, può essere applicata, per la durata dello stato di emergenza di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, dai datori di lavoro a ogni rapporto di lavoro subordinato, nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni, anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti; gli obblighi di informativa di cui all'art. 22 della legge 22 maggio 2017, n. 81, sono assolti in via

modo automatico, anche in assenza di accordi individuali, ad ogni rapporto di lavoro subordinato con una considerevole deroga alla disciplina esistente in materia<sup>3</sup>.

Eppure, ci sono imprese che, sin dall’inizio dello stato di emergenza, sono state “salvate” dalla chiusura: quelle che erogano “servizi essenziali e di pubblica utilità”; sì che sembrerebbe scegliersi quale elemento discrezionale tra sospensione e continuazione, quello dell’erogazione di servizi che siano passibili di subire una qualificazione di essenzialità.

Ora, al di là del difficile significato da attribuire al termine “essenziale”, il quale, si presta, invero, a molteplici interpretazioni, è certo, giacché così desumibile dagli allegati dei D.P.C.M., che tra le attività essenziali rientri la produzione di derrate alimentari.

---

telematica anche ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito dell’Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro».

<sup>3</sup> La disciplina del lavoro agile, prevista nella legge n. 81 del 22 maggio 2017 [Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato], statuisce, infatti, agli artt. 18 e ss. che debba sussistere il consenso del lavoratore. Sul lavoro agile si vedano A. ALLAMPRESE-F. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore “agile”*, in *Riv. giur. lav.*, 2017, 307; M. D’APONTE, *La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act*, Torino, 2018, 75 e ss.; R. CASILLO, *La subordinazione «agile»*, in *Dir. lav. merc.*, 2017, 19; R. GUARINIELLO, *Lavoro agile e tutela della sicurezza*, in *Dir. prat. lav.*, 2017, 2010; M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?*, in *Dir. sic. lav.*, 2017, 26. M. MENEGOTTO, *Coronavirus: trasferte, lavoro agile e telelavoro*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, n. 7, 17 febbraio 2020. Ed, ancora, quale afferma che «il fulcro del d.P.C.M 8 marzo 2020 risiede nel superamento dell’accordo individuale, quale fonte di disciplina e organizzazione della modalità agile di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, e, quindi, nel passaggio dalla consensualità all’unilateralità dell’applicazione del lavoro agile [...] in un contesto per così dire “fisiologico”, il lavoro agile è concepito come strumento teso a conseguire finalità di *work-life balance*. Diversamente, nel quadro “patologico” dell’emergenza da COVID-19, esso viene individuato quale strumento privilegiato per il contrasto e il contenimento – in specie in ambito lavorativo – del diffondersi del virus, realizzando attraverso di esso un bilanciamento tra gli interessi costituzionali coinvolti: diritto alla salute (art. 32 Cost.) e diritto al lavoro (art. 4 Cost.)».

Il mondo si ferma, ma la filiera agro-alimentare no.

## 2. Spunti critici sulla disciplina di emergenza per il Covid 19

Una lettura superficiale della sopraccitata eccezione la ricondurrebbe all'ovvietà dell'interesse perseguito da quest'ultima, là dove, come ovvio, la filiera agro-alimentare è indirizzata a soddisfare l'interesse primordiale e vitale dell'uomo all'alimentazione<sup>4</sup>.

Una più attenta analisi potrebbe, tuttavia, indurre una prospettiva di lettura idonea, per un verso, a rilevare elementi di criticità della disciplina emergenziale e, per altro verso, a contribuire allo studio di profili problematici della impresa agricola, già suscitati dall'interpretazione della

---

<sup>4</sup> Nel corso degli ultimi anni, la realtà economico-sociale ha, sempre più, richiesto al territorio agricolo l'assolvimento di una pluralità di funzioni, non sempre o non tutte tra di loro compatibili; anzi, sovente, conflittuali. Accanto alla primigenia funzione produttiva a scopi alimentari, l'imprenditore agricolo è stato investito di ulteriori funzioni produttive destinate ad integrarsi con attività industriali, come la funzione insediativa, ricreativa, biologica, paesaggistica, protettiva e di salvaguardia dell'ambiente. Sulle molteplici funzioni svolte dall'impresa agricola si veda A. QUARANTA, *Energie rinnovabili: la multifunzionalità delle imprese agricole*, in *Ambiente & sviluppo*, 3/2010, 732; L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da) *Trattato di diritto agrario*, Utet, Torino, 2011, 766; G. MAROTTA (a cura di), *Nuovi modelli di agricoltura e creazione di valore*, FrancoAngeli, Milano, 2013, 379, secondo il quale «in via di sintesi, si può dedurre che l'impresa agricola multifunzionale si caratterizza per tre aspetti essenziali: a) una spiccata tendenza alla diversificazione dei servizi che essa offre e all'allargamento delle funzioni che affiancano l'attività esclusivamente agricola; b) un forte radicamento con il territorio su cui insiste l'impresa; c) la conseguente potenzialità dell'impresa agricola a generare, attraverso la sua attività di impresa, "valore sociale". Tutti e tre gli elementi descritti postulano un'accentuazione molto forte del posizionamento dell'impresa agricola in una ampia rete (*network* o filiera), che vede coinvolti non solo altri distinti soggetti imprenditoriali, ma anche istituzioni locali e associazioni sindacali e datoriali».

disciplina generale e che sembrano ancor più accentuati dalla situazione emergenziale.

La regolamentazione predisposta mediante i D.P.C.M. ripropone, a voler indicare qualche elemento di criticità, una non agevole interpretazione e qualificazione delle “attività produttive essenziali”; al contempo, altrettanto problematico appare il bilanciamento dell’interesse alimentare della popolazione con l’interesse alla salute dei lavoratori delle imprese agricole<sup>5</sup>. Notevoli difficoltà derivano dalla intervenuta mancanza di manodopera, la quale non può che condurre ad una più approfondita riflessione sulla tipologia di lavoro dei braccianti agricoli. Ed, ancora,

---

<sup>5</sup> Il bilanciamento tra l’interesse alimentare e l’interesse alla salute è alla base di alcune pronunce dei Tribunali amministrativi. In particolare si veda quanto statuito dal Tar Sardegna, 7 aprile 2020, n. 122, secondo il quale «non appare manifestamente irragionevole, nel contesto emergenziale, la contestata scelta di limitare il numero delle volte in cui può essere consentito al cittadino di recarsi in esercizi commerciali per l’approvvigionamento dei necessari beni alimentari (una volta al giorno nei piccoli esercizi e 2 volte alla settimana nei market). Inoltre, “nella valutazione dei contrapposti interessi, nell’attuale situazione emergenziale, a fronte di una compressione di alcune libertà individuali, deve essere accordata prevalenza alle misure approntate per la tutela della salute pubblica». Ed, ancora, interessante la pronuncia del Consiglio di Stato, del 30 marzo 2020 n. 1553, il quale ha osservato che ha osservato che «per la prima volta dal dopoguerra, si sono definite ed applicate disposizioni fortemente compressive di diritti anche fondamentali della persona - dal libero movimento, al lavoro, alla privacy - in nome di un valore di ancor più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini, messa in pericolo dalla permanenza di comportamenti individuali (pur pienamente riconosciuti in via ordinaria dall’Ordinamento, ma) potenzialmente tali da diffondere il contagio, secondo le evidenze scientifiche e le tragiche statistiche del periodo». Ed ancora, «nelle disposizioni, statali e regionali, adottate e che verranno adottate a ulteriore completamento e integrazione per fronteggiare il “dopo-pandemia”, ci sono misure di tutela del posto di lavoro (oltre alla cassa integrazione), misure di soccorso emergenziale per esigenze alimentari e di prima necessità (non a caso demandate ai Comuni, e dunque anche a quello di ...), tali da mitigare o comunque non rendere irreversibili, anche nel breve periodo, le conseguenze della doverosa stretta applicazione delle norme di restrizione anti-contagio»

delicato sembra il contemperamento tra la tutela alla *privacy* con l'uso, divenuto normale, dello strumento *World Wide Web*, sia in ambito lavorativo sia in quello educativo<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Per quanto riguarda l'istruzione, il Garante ha sottolineato come «le straordinarie potenzialità del digitale - rivelatesi soprattutto in questo frangente indispensabili per consentire l'esercizio di diritti e libertà con modalità e forme nuove - non devono indurci a sottovalutare anche i rischi, suscettibili di derivare dal ricorso a un uso scorretto o poco consapevole degli strumenti telematici, spesso dovuto anche alla loro oggettiva complessità di funzionamento. Considerando che, spesso, per i minori che accedono a tali piattaforme si tratta delle prime esperienze (se non addirittura della prima) di utilizzo di simili spazi virtuali, è evidente come anche quest'attività vada svolta con la dovuta consapevolezza, anche sulla base delle indicazioni fornite a livello centrale». In tale direzione, il Garante ha statuito che «Nella scelta e nella regolamentazione degli strumenti più utili per la realizzazione della didattica a distanza scuole e università dovranno orientarsi verso strumenti che abbiano fin dalla progettazione e per impostazioni predefinite misure a protezione dei dati [...] il trattamento di dati svolto dalle piattaforme per conto della scuola o dell'università dovrà limitarsi a quanto strettamente necessario alla fornitura dei servizi richiesti ai fini della didattica on line e non per ulteriori finalità proprie del fornitore. Ai dati personali dei minori, inoltre, va garantita una specifica protezione poiché i minori possono essere meno consapevoli dei rischi, delle conseguenze e dei loro diritti. Tale specifica protezione deve, in particolare, riguardare l'utilizzo dei loro dati a fini di marketing o di profilazione [...] Per garantire la trasparenza e la correttezza del trattamento, le istituzioni scolastiche e universitarie devono informare gli interessati (alunni, studenti, genitori e docenti), con un linguaggio comprensibile anche ai minori, riguardo, in particolare, alle caratteristiche essenziali del trattamento che viene effettuato. Relativamente ai docenti, scuole e università, nel rispetto della disciplina sui controlli a distanza, dovranno trattare solo i dati strettamente necessari e comunque senza effettuare indagini sulla sfera privata» Si veda <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9302778>. Ed, ancora si veda la Dichiarazione sul trattamento dei dati personali nel contesto dell'epidemia di COVID-19 del Comitato europeo per la protezione dei dati personali adottata il 19 marzo <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9295504>

Per quanto concerne i lavoratori, interessante quanto emanato dalle autorità competenti per la protezione dei dati personali in Francia, Irlanda e Danimarca, le quali si sono



Tali profili di dubbio inducono probabilmente l'esigenza di analizzare più approfonditamente la disciplina emanata al fine di tentare l'individuazione di prospettive ermeneutiche, le quali potrebbero, forse, contribuire anche allo studio della più generale normativa di diritto agrario.

### *3. Difficoltà definitoria delle Attività produttive essenziali*

La lettura dei D.P.C.M., varati dal Presidente del Consiglio, induce a riflettere sul concetto di "attività produttiva essenziale", del quale appare piuttosto arduo fornire una definizione.

Una riflessione sull'etimologia del termine "essentialis" porterebbe a qualificare come tali quelle attività che siano sostanziali e indispensabili; suggerirebbe, cioè, l'attribuzione dell'essenzialità alle attività che siano da considerare necessarie<sup>7</sup>.

Una tale conclusione sembra, però, smentita dal tenore delle norme sopra citate nelle quali è possibile rintracciare, probabilmente, due diversi concetti di essenzialità. Ed, infatti, per un verso, l'aggettivo sembra identificare le attività volte a soddisfare bisogni improcrastinabili dell'uomo, quali quello all'alimentazione, alla cura, all'igiene pubblica; mentre, per altro verso, il termine definisce le attività la cui essenzialità non

---

espresse in merito al trattamento dei dati personali e sanitari dei lavoratori nell'ambito della contingente emergenza sanitaria si veda in <http://salus.adapt.it/covid-19-e-dati-personali-dei-lavoratori-si-esprimono-anche-i-garanti-di-francia-irlanda-e-danimarca/>

<sup>7</sup> Come noto, l'art. 1325 cod. civ. elenca gli elementi ritenuti essenziali affinché un contratto sia valido e li individua in accordo delle parti, causa, oggetto e forma quando è prescritta dalla legge. Al contempo, in diritto ritroviamo la qualificazione di essenziale, come attributo del termine. In particolare, l'articolo 1457 cod. civ. afferma che il termine è essenziale quando "deve considerarsi essenziale nell'interesse" della parte; di conseguenza l'essenzialità è una caratteristica che deve risultare o dalla volontà espressa delle parti o dalla natura del contratto. Sul termine essenziale si veda per tutti M. DELLACASA, *Il termine essenziale*, in *Tratt. Roppo*, V, 2, Milano, 2006, 325 ss.

risulterebbe intrinseca, ma sembrerebbe, semmai, deducibile dal collegamento funzionale con altre attività.

In tal senso, si evocano quali elementi esemplificativi: le attività di fabbricazione di spago, corde, funi e reti, fabbricazione di imballaggi in legno, fabbricazione di articoli in gomma, fabbricazione di articoli in materie plastiche, fabbricazione di macchine per l'agricoltura e silvicoltura<sup>8</sup>, fabbricazione di macchine per l'industria alimentare, delle bevande e del tabacco (incluse parti e accessori). Queste ultime non sarebbero passibili di subire una qualificazione di essenzialità, ma diventano tali, giacché funzionali all'espletamento di quelle attività più propriamente indispensabili.

La difficoltà di definire l'essenzialità è ancor più ardua in ambito agrario là dove la qualificazione delle attività agricole dirette<sup>9</sup> si presta a

---

<sup>8</sup> La modifica dell'elenco dei codici di cui all'allegato 1 del decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 22 marzo 2020 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 80 il 26 marzo 2020 (decreto del 25 marzo 2020 del ministero dello Sviluppo economico) fa sparire il codice ATECO 28.3 relativo alla "fabbricazione di macchine per l'agricoltura e la silvicoltura". Il decreto del 25 marzo, risultante dal confronto intercorso tra il Mise, il Mef e le sigle sindacali nazionali, consente la possibilità di ultimare le attività necessarie alla sospensione entro il 28 marzo 2020, compresa la spedizione della merce in giacenza.

<sup>9</sup> Il riferimento al ciclo biologico riprende una formula utilizzata dalla dottrina al fine di eliminare la necessaria presenza del fondo per la configurazione dell'impresa agricola. Ed, infatti, secondo tale corrente dottrinale l'agrarietà dell'impresa dipendeva non dalla presenza o meno del fondo ma dallo svolgimento di un ciclo biologico concernente l'allevamento di esseri viventi animali o vegetali, legato direttamente o indirettamente allo sfruttamento delle forze e delle risorse naturali che si risolve economicamente nell'ottenimento di frutti destinati al consumo sia come tali sia previa una o più trasformazione v. A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, Giuffrè, Milano, 1988, 10; ID., *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Giuffrè, Milano, 1975, 75 e ss.; A. GERMANÒ, *Proprietà produttiva ed impresa agricola*, in *Dir. e giur. agr.*, 1/1994, 597; L. COSTATO, *Relazioni*, in S. MAZZAMUTO (a cura di) *Impresa agricola ed impresa commerciale: le ragioni di una distinzione*, Jovene, Napoli, 1992, 35 e ss., benché lo stesso A. protenda poi «rebus sic stantibus, in mancanza di modificazioni legislative ad hoc, per un'interpretazione dell'art. 2135 cod. civ. che valorizzi il fondo». L'allargamento dei confini

continue rivisitazione e i criteri di connessione e prevalenza rendono sempre più labile il confine tra attività agricole e industriali<sup>10</sup>.

---

della nozione di fondo ha consentito di inserire nel novero delle attività agricole tutta una serie di attività che, benché definite come agricole a livello legislativo, erano state oggetto di dibattito in dottrina e in giurisprudenza poiché utilizzavano il fondo come mero supporto e non certo come oggetto: la serricoltura, già qualificata come agricola nella L. 3 maggio 1982 n. 203; la funghicoltura, L. 5 aprile 1985, n. 126; le agroenergie, D.lg. 29 marzo 2004, n. 99 e D.lg. 27 maggio 2005, n. 101.

<sup>10</sup> L'art. 2135 cod. civ. menziona il criterio di prevalenza due volte e lo fa secondo accezioni differenti. In una prima accezione l'espressione è riferita alla produzione [la c.d. prevalenza per prodotto,]; mentre, secondo una seconda applicazione, il suddetto criterio è riferito alle attrezzature e alle risorse [la cd prevalenza per attività]. A sua volta, la prevalenza dei prodotti è stata intesa in due ulteriori significati, giacché per un verso, il criterio è stato ancorato a profili di tipo quantitativo, nel senso di qualificare le attività di trasformazione, manipolazione, commercializzazione dei prodotti agricoli come attività agricole per connessione solamente là dove la produzione del bene finale sia avvenuta mediante l'uso prevalente di prodotti della propria impresa agricola rispetto a quelli acquistati da terzi. Per altro verso, il secondo significato, ossia quello di tipo reddituale-valoriale rinvia, invece, alla prevalenza dell'attività dalla quale derivi la maggior fonte di guadagno. In tale ipotesi, la condizione di prevalenza andrà verificata confrontando il valore normale dei prodotti agricoli ottenuti dall'attività agricola principale ed il costo dei prodotti acquistati da terzi; sarà necessario, però, che, sui prodotti acquistati dai terzi, intervenga, comunque, una attività di manipolazione o di trasformazione [Cass. civ., 10 aprile 2015, n. 7238, in *Giustizia Civile Massimario* 2015] e che i prodotti, così realizzati, rientrino nella tipologia di appartenenza dei beni ottenuti dalla trasformazione dei prodotti propri [Cass. civ., 22 aprile 2016, n. 8128, in *Giustizia Civile Massimario* 2016]. È bene ricordare che un'attività connessa, per essere considerata tale, non deve, comunque, alterare la natura dell'attività agricola *ex se* e questo sia dal punto di vista della coerenza merceologica sia per quanto concerne lo scopo dell'impresa, dovendo rimanere pur sempre agganciato ad un comparto agricolo e non deviato verso un'attività di trasformazione, produzione che si allontani troppo dall'attività primaria. Sul criterio di prevalenza si vedano, *ex multis*, A. ROCCHI, L. SCAPPINI, *La misurazione della prevalenza nelle attività connesse "di produzione" in agricoltura*, in *Il fisco*, 9/2017, 852; M. BIONE, *Imprenditore agricolo*, *Dir. priv.*, in EG, Roma, 16/2003, 7; F. PREZIOSI, *Il regime fiscale delle attività agricole connesse*, in *Corr. trib.*, 2004, 3654; S. BARUZZI, *Reddito agrario: prevalenza della materia prima in senso fisico quantitativo e non economico*, in *Il Fisco*, 35/2017, 3378; S. BARUZZI, *Reddito*

D'altronde, il concetto stesso di “cura del ciclo biologico”, utilizzato per qualificare un'attività agricola come diretta, induce a considerare essenziale qualunque attività ad essa necessaria e il cui mancato svolgimento potrebbe interrompere il ciclo stesso. In tal guisa, anche l'eventuale attività di produzione di energia rinnovabile<sup>11</sup> potrebbe essere passibile di subire una qualificazione di essenzialità nell'ipotesi in cui l'esercizio di quest'ultima fosse funzionale all'espletamento dell'attività produttiva essenziale principale<sup>12</sup>.

L'essenzialità di una attività, in ambito agricolo, sembrerebbe, dunque, costituire un giano bifronte: indispensabile per soddisfare l'interesse collettivo all'alimentazione, ma altrettanto essenziale per l'oggetto stesso dell'attività volta alla cura del ciclo biologico, il quale, per sua natura, non parrebbe supportare eventuali interruzioni.

#### *4. Segue. Attività agricole di fatto non essenziali*

La compresenza dell'interesse alimentare da un lato e dell'interesse alla cura del ciclo biologico dall'altro, emerge, con maggiore pregnanza, dalla qualificazione di alcune attività agricole come essenziali e, in quanto tali, non soggette a chiusura.

---

*agrario: prevalenza della materia prima in senso fisico quantitativo e non economico, in Il Fisco, 35/2017, 3378.*

<sup>11</sup> Sulle energie rinnovabili si veda per tutti M. GOLDONI, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, in M. D'ADDEZIO (a cura di), *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche e alimentari*, Giuffrè, Milano, 2012, 39.

<sup>12</sup> Secondo quanto disposto dall'allegato al D.P.C.M. del 22 marzo, le attività di Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata codice Ateco 35 oltre ai codici 33-43 (manutenzioni) proseguono la propria attività.

In agricoltura, non si è effettuata alcuna differenziazione sì da fare rientrare nella locuzione di “attività produttive essenziali” qualunque attività agraria, anche là dove la stessa non fosse diretta alla produzione di beni di prima necessità.

Ed, infatti, il blocco non ha riguardato le attività florovivaistiche, concernenti la coltivazione e la vendita di piante, fiori e sementi, giacché fatte rientrare in quelle attività di produzione, trasporto e commercializzazione di “prodotti agricoli”, di cui all’art. 1, comma 1, lettera f), del Dpcm del 22 marzo 2020. Peraltro, tali attività si inseriscono fra quelle produttive e commerciali, specificamente incluse nell’allegato 1 dello stesso Dpcm (“coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali”, con codice ATECO “0.1.”), per le quali è stata ammessa sia la produzione sia la commercializzazione; sì che, conseguentemente, anche i punti di vendita di tali prodotti non sono stati oggetto di interruzione.

Anche la viticoltura ha proseguito nello svolgimento delle proprie attività, nonostante molte bottiglie fossero rimaste invendute, le spedizioni tornassero indietro e le botti fossero ancora piene. Ed, ancora, nessuna sospensione è stata applicata per le attività volte alla produzione di energie rinnovabili, seppur con la limitazione dell’installazione di nuovi impianti fotovoltaici.

Al contempo, meritano attenzione le autorizzazioni ad esercitare la cura dei propri prodotti e animali<sup>13</sup> a coloro che svolgano attività agricole a livello amatoriale.

---

<sup>13</sup> La possibilità per gli hobbisti agricoli di potere esercitare la propria attività agricola amatoriale è stata concessa con l’ordinanza n. 11 del 24 marzo 2020 della Regione Sardegna in cui si legge testualmente «È consentita, altresì, limitatamente ad una sola volta al giorno e ad un solo componente del nucleo familiare, l’uscita per la conduzione hobbistica di poderi, orti, vigneti ed ortofrutticole in genere, finalizzati al sostentamento familiare». Sulla stessa lunghezza d’onda, l’ordinanza della Giunta Regionale Toscana n. 36 del 14 Aprile 2020; l’ordinanza della Regione Lazio n. Z00029 del 15 aprile 2020 nella quale si consente «lo spostamento all’interno del proprio comune o verso comune limitrofo per lo svolgimento in forma amatoriale di attività agricole e di conduzione di allevamenti di

In tale direzione, almeno con riferimento alle attività agricole, il concetto di essenzialità sembrerebbe declinare un significato connesso alla tutela di due diversi, seppur strettamente correlati, interessi, i quali si presentano come improcrastinabili e non passibili di una tutela differita: l'interesse alimentare e l'interesse alla cura del ciclo biologico. Al contempo, il soddisfacimento di tali interessi presuppone che possano essere svolte tutte quelle attività che siano strumentali al loro perseguimento.

##### *5. Interesse collettivo alimentare e interesse alla salute dei lavoratori agricoli*

Il complessivo quadro di interessi collettivi, connessi all'impresa agraria, ha fatto sì che la stessa fosse esclusa da attività passibili di chiusura. In tale direzione, si è operato un vero e proprio bilanciamento tra l'interesse

---

animali da cortile è consentito esclusivamente nel pieno rispetto di quanto previsto dai citati Decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di tutte le norme di sicurezza relative al contenimento del contagio da COVID – 19 e comunque alle seguenti condizioni: a) per non più di una volta al giorno;<sup>[SEP]</sup> b) da un solo componente del nucleo familiare;<sup>[SEP]</sup> c) limitatamente agli interventi strettamente necessari alla tutela delle produzioni vegetali e degli animali da cortile allevati, consistenti nelle indispensabili operazioni colturali che la stagione impone ovvero per accudire i predetti animali allevati». Ed, ancora, le ordinanze regionali della Regione Puglia n. 209 del 17 aprile 2020, della Regione Calabria n. 32 del 17 aprile 2020 e della Regione Sicilia n. 17 del 18 aprile 2020 in cui si legge che «È consentita, in quanto riconducibile a “situazione di necessità” finalizzata a sopperire alle esigenze alimentari ed ai lavori di manutenzione per la prevenzione degli incendi, l'attività non imprenditoriale necessaria per la conduzione di terreni agricoli e per la cura degli animali. Per le finalità di cui al comma precedente, l'uscita nell'ambito del medesimo Comune o verso un Comune diverso da quello in cui attualmente si trova l'interessato, è consentita una sola volta al giorno e ad un solo componente del nucleo familiare, ovvero ad un soggetto all'uopo delegato. È, altresì, autorizzata l'attività di manutenzione di aree verdi e naturali, pubbliche e private. Le attività di cui al presente articolo sono consentite solo nei giorni feriali».

alla cura, diretta o indiretta, del ciclo biologico; e, conseguentemente, dell'interesse collettivo all'alimentazione e l'interesse alla salute dei lavoratori delle medesime imprese agricole.

Ed, infatti, per un verso, gli interventi del governo si sono orientati nel senso di mantenere operativa la filiera agro-alimentare, sì da garantire le forniture per i negozi alimentari; per altro verso, hanno ridotto, seppur in maniera controllata, la produzione, sì da salvaguardare un livello adeguato di protezione dei lavoratori delle imprese agrarie.

In virtù del panorama delle attività non soggette a provvedimenti di chiusura, anche le imprese agricole hanno dovuto predisporre un complesso di misure volte a tutelare la salute dei propri lavoratori.

Con il “Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro” del 14 marzo<sup>14</sup>, sono state approntate tutta una serie di

---

<sup>14</sup> Per quanto concerne le informazioni da fornire ai lavoratori, il protocollo prevede che agli stessi debbano essere consegnati dei *depliant* indicanti: l'obbligo di rimanere al proprio domicilio in presenza di febbre (oltre 37,5°) o altri sintomi influenzali e di chiamare il proprio medico di famiglia e l'autorità sanitaria; la consapevolezza e l'accettazione del fatto di non poter fare ingresso o di poter permanere in azienda e di doverlo dichiarare tempestivamente laddove, anche successivamente all'ingresso, sussistano le condizioni di pericolo (sintomi di influenza, temperatura, provenienza da zone a rischio o contatto con persone positive al virus nei 14 giorni precedenti, etc.) in cui i provvedimenti dell'Autorità impongono di informare il medico di famiglia e l'Autorità sanitaria e di rimanere al proprio domicilio; l'impegno a rispettare tutte le disposizioni delle Autorità e del datore di lavoro nel fare accesso in azienda (in particolare, mantenere la distanza di sicurezza, osservare le regole di igiene delle mani e tenere comportamenti corretti sul piano dell'igiene); l'impegno a informare tempestivamente e responsabilmente il datore di lavoro della presenza di qualsiasi sintomo influenzale durante l'espletamento della prestazione lavorativa, avendo cura di rimanere ad adeguata distanza dalle persone presenti. Al contempo, il suddetto Protocollo indica le modalità di ingresso presso l'azienda. In particolare, statuisce che: Il personale, prima dell'accesso al luogo di lavoro potrà essere sottoposto al controllo della temperatura corporea. Se tale temperatura risulterà superiore ai 37,5°, non sarà consentito l'accesso ai luoghi di lavoro. Le persone in tale condizione - nel rispetto delle indicazioni riportate in nota - saranno momentaneamente isolate e fornite di mascherine non

linee guida volte ad agevolare le imprese nell'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio.

In particolare, sono stati favoriti il ricorso agli ammortizzatori sociali<sup>15</sup>, con la conseguente riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, il lavoro agile, le ferie e i congedi retribuiti per i dipendenti, la distanza interpersonale di almeno un metro come principale misura di

---

dovranno recarsi al Pronto Soccorso e/o nelle infermerie di sede, ma dovranno contattare nel più breve tempo possibile il proprio medico curante e seguire le sue indicazioni; il datore di lavoro informa preventivamente il personale, e chi intende fare ingresso in azienda, della preclusione dell'accesso a chi, negli ultimi 14 giorni, abbia avuto contatti con soggetti risultati positivi al COVID-19 o provenga da zone a rischio secondo le indicazioni dell'OMS; Per questi casi si fa riferimento al Decreto legge n. 6 del 23/02/2020, art. 1, lett. h) e i). Il contenuto del suddetto protocollo è stato integralmente recepito dal successivo Protocollo del 24 aprile 2020 il quale lo ha integrato nel senso di inserire che « L'ingresso in azienda di lavoratori già risultati positivi all'infezione da COVID19 dovrà essere preceduto da una preventiva comunicazione avente ad oggetto la certificazione medica da cui risulti la "avvenuta negativizzazione" del tampone secondo le modalità previste e rilasciata dal dipartimento di prevenzione territoriale di competenza. Qualora, per prevenire l'attivazione di focolai epidemici, nelle aree maggiormente colpite dal virus, l'autorità sanitaria competente disponga misure aggiuntive specifiche, come ad esempio, l'esecuzione del tampone per i lavoratori, il datore di lavoro fornirà la massima collaborazione».

<sup>15</sup> Il ricorso agli ammortizzatori sociali dovrebbe assicurare il supporto al reddito dei dipendenti di tutti i datori di lavoro interessati dalla sospensione o riduzione dell'orario di lavoro discendente da eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica, benché entro specificati limiti di spesa il cui controllo continuo è delegato all'INPS.<sup>[1]</sup>È stato riconosciuto un catalogo di strumenti: la cassa integrazione guadagni ordinaria (art. 19 – *inde* CIGO); l'assegno ordinario (art. 19); la cassa integrazione guadagni in deroga (art. 22 – *inde* CIGD).<sup>[1]</sup>La CIGO e l'assegno ordinario possono essere rispettivamente richiesti anche ove alla data del 23 febbraio 2020 fossero in corso programmi per causali CIGS (art. 21 d.lgs. n. 148 del 2015; art. 44 d.l. n. 109 dl 2018) o per assegno di solidarietà (art. 31, D.Lgs. n. 148/2015), previa la loro sospensione (cfr. artt. 20 e 21). Sul sistema degli ammortizzatori sociali si veda M. GAETANI, M. MARRUCCI, *Il sistema degli ammortizzatori sociali dopo il Jobs Act*, Milano, 2017.<sup>[1]</sup>



contenimento, secondo misure indirizzate a permettere alle imprese di tutti i settori la messa in sicurezza dei luoghi di lavoro<sup>16</sup>.

Eppure, proprio per le modalità con le quali esplica le sue fasi lavorative, l'impresa agricola non consente di applicare tali strumenti; sì che parrebbero residuare come uniche misure adottabili, specificatamente in ambito agrario, quella dell'adozione di strumenti di protezione individuale<sup>17</sup> e quella della sanificazione dei luoghi di lavoro<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Sul rimedio del lavoro agile si veda M. TURRIN, *Il lavoro agile quale misura per fronteggiare l'emergenza COVID-19*, in *www.rivistalabor.it*, rubrica "Aggiornamenti", 3 marzo 2020; M. MARTONE, *Lo smart working nell'ordinamento italiano*, in *Dir. lav. merc.*, 2018, 293

<sup>17</sup> Per quanto concerne l'uso dei dispositivi di protezione individuale, il Protocollo del 14 marzo, nonché il successivo Protocollo del 24 aprile, prevedono che "L'adozione delle misure di igiene e dei dispositivi di protezione individuale indicati nel presente Protocollo di Regolamentazione è fondamentale e, vista l'attuale situazione di emergenza, è evidentemente legata alla disponibilità in commercio. Per questi motivi: le mascherine dovranno essere utilizzate in conformità a quanto previsto dalle indicazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità; data la situazione di emergenza, in caso di difficoltà di approvvigionamento e alla sola finalità di evitare la diffusione del virus, potranno essere utilizzate mascherine la cui tipologia corrisponda alle indicazioni dall'autorità sanitaria; è favorita la preparazione da parte dell'azienda del liquido detergente secondo le indicazioni dell'OMS ([https://www.who.int/gpsc/5may/Guide\\_to\\_Local\\_Production.pdf](https://www.who.int/gpsc/5may/Guide_to_Local_Production.pdf)). Qualora il lavoro imponga di lavorare a distanza interpersonale minore di un metro e non siano possibili altre soluzioni organizzative è comunque necessario l'uso delle mascherine, e altri dispositivi di protezione (guanti, occhiali, tute, cuffie, camici, ecc.) conformi alle disposizioni delle autorità scientifiche e sanitarie.

<sup>18</sup> Con particolare riferimento alla pulizia e sanificazione, l'azienda assicura la pulizia giornaliera e la sanificazione periodica dei locali, degli ambienti, delle postazioni di lavoro e delle aree comuni e di svago; nel caso di presenza di una persona con COVID-19 all'interno dei locali aziendali, si procede alla pulizia e sanificazione dei suddetti secondo le disposizioni della circolare n. 5443 del 22 febbraio 2020 del Ministero della Salute nonché alla loro ventilazione; occorre garantire la pulizia a fine turno e la sanificazione periodica di tastiere, schermi *touch*, mouse con adeguati detergenti, sia negli uffici, sia nei reparti produttivi; l'azienda in ottemperanza alle indicazioni del Ministero della Salute secondo le

Ed, invero, per un verso, in molte fasi della propria attività, i lavoratori agricoli difficilmente riescono a rispettare la distanza minima prevista; per altro verso, in molte ipotesi, la sanificazione degli ambienti di lavoro (basti pensare ai campi) condurrebbe all'esito paradossale di contaminare gli stessi prodotti alimentari.

In agricoltura, dunque, traspare un elevato rischio biologico, il quale avrebbe dovuto spingere al ridurre al minimo indispensabile, per l'appunto attività essenziali, la produzione del comparto agricolo; sì da limitarla ai beni di prima necessità.

La scelta relativa alla continuazione di attività diverse, quali la vivaistica, il vitivinicolo e così via, suggeriscono evidentemente la sussistenza di una ragione giustificativa ulteriore rispetto a quella di garantire l'alimentazione, la quale potrebbe, forse, essere rinvenuta nella tutela di qualsiasi ciclo biologico in sé dei beni produttivi agricoli non sottoponibili, in quanto beni deteriorabili, ad alcuna sospensione.

*6. Scarsa manodopera Italiana ed errato inquadramento dei braccianti agricoli. Il valore del grano batte l'oro nero. Necessità di potenziare il made in Italy*

La mancata interruzione delle attività agricole, con le complicazioni ad essa connessa, dovrebbe, forse, indurre a realizzare percorsi volti a procacciare l'autosufficienza alimentare.

In particolare, l'emergenza ha determinato per un verso, notevoli difficoltà nel rinvenire la manodopera necessaria allo svolgimento delle proprie attività agricole; per altro verso, l'arresto delle esportazioni ha cagionato l'aumento smisurato dei prezzi dei prodotti.

---

modalità ritenute più opportune, può organizzare interventi particolari/periodici di pulizia ricorrendo agli ammortizzatori sociali (anche in deroga).

La chiusura delle frontiere ha comportato un vero e proprio blocco per la libera circolazione “delle braccia dell’agricoltura”, troppo spesso rappresentate da lavoratori stagionali.

Da tempo ormai, il “lavoro nobile” nei campi è svolto in Italia, come in Europa, prevalentemente, da persone di nazionalità extracomunitaria, le quali arrivano appositamente dai propri Paesi per la raccolta e la semina di fine marzo.

Proprio questo fenomeno ha spinto il governo alla proroga dei permessi di soggiorno per i soggetti già presenti in Italia. In particolare, secondo quanto statuito dal decreto legge n. 18, del 17 marzo 2020, *tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, conservano la loro validità fino al 15 giugno 2020*, sì da adottare una misura tesa ad evitare il rientro degli stranieri presenti sul territorio nazionale. Tale misura era auspicata da Confagricoltura la quale, tra l’altro, ha richiesto all’Unione Europea di creare, per questi lavoratori, una sorta di “corridoio verde”, al fine di permettere loro la mobilità all’interno della Unione europea.

D’altronde, la stessa Coldiretti ha lanciato l’allarme, affermando che la chiusura delle frontiere nell’Unione Europea ha determinato la mancanza di quasi un milione di lavoratori agricoli stagionali per le imminenti raccolte nelle campagne dei principali Paesi agricoli, di guisa che l’Unione Europea potrebbe rischiare di perdere quest’anno l’autosufficienza alimentare e il suo ruolo di principale esportatore mondiale di alimenti per un valore di 138 miliardi di euro, con un *surplus* commerciale nell’agroalimentare di 22 miliardi<sup>19</sup>.

In tale direzione, emerge che le attività agricole, seppur gestite da imprenditori nazionali, trovano il proprio motore propulsivo nelle braccia straniere, spesso irregolari.

---

<sup>19</sup> Si veda <https://www.coldiretti.it/lavoro/coronavirus-europa-senza-un-mln-di-stagionali-agricoli>

Proprio il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022) pone l'accento sull'annoso problema del lavoratore agricolo, formalmente assunto, ma, per il quale, il datore di lavoro denuncia all'istituto previdenziale un numero di giornate lavorate inferiore rispetto a quelle realmente svolte. Ed, ancora, nella relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva relativa all'anno 2019<sup>20</sup> affiora come nel settore agricolo i lavoratori in nero siano pari ad una percentuale del 50%.

L'emergenza Covid ha, probabilmente, evidenziato come la situazione dei lavoratori del settore primario richieda una maggiore attenzione da parte del Legislatore.

Al contempo, non si può trascurare che la mancanza di manodopera sia una delle cause dell'ulteriore profilo di criticità, ossia l'aumento di prezzi dei prodotti agricoli.

Alla crisi economica e al crollo dei mercati finanziari, determinata dall'emergenza, si è contrapposto, in modo netto, l'aumento delle quotazioni delle materie prime agricole. In particolare, il valore dell'oro nero è stato superato dal fior di farina, il cui prezzo ha subito un incremento dello 0,7%. Ed, ancora, i contratti *future* per il conferimento del grano a maggio sono aumentati di circa il 6%; la soia è salita di circa il 2%; la Russia ha trattenuto per intero la produzione di grano; il Kazakistan ne ha vietato l'esportazione; il Vietnam ha sospeso la redazione di nuovi contratti per l'esportazione concernenti il riso. Infine, ulteriore *input* all'aumento dei

---

<sup>20</sup> Nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva relativa all'anno 2019 si scrive testualmente: «Nel settore primario il sommerso è completamente imputabile all'utilizzo di occupazione non regolare. Il sistema fiscale cui sono sottoposte le imprese agricole, infatti, è caratterizzato dalla presenza di regimi forfettari, riduzioni dell'imponibile, applicazione di aliquote ridotte, che rendono difficilmente configurabile la presenza di una dichiarazione mendace del reddito di impresa».

V.[http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2019/Allegato\\_NADEF\\_2019\\_Relazione\\_evasione\\_fiscale\\_e\\_contributiva.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2019/Allegato_NADEF_2019_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf)

prezzi è stato determinato dalla corsa all'accaparramento dei generi alimentari dei supermercati dove, secondo una analisi sui dati dell'IRI<sup>21</sup>, sono raddoppiate gli acquisti di farina, saliti del 47,3% quelli di riso bianco e del 41,9% quelle di pasta di semola.

In tal guisa, per un verso, le complessità nei trasporti e la chiusura delle frontiere e, per altro verso, la corsa spasmodica dei cittadini, volta a procacciare i beni alimentari di base dagli scaffali degli esercizi commerciali, ha fatto divenire strategica la disponibilità dei beni agricoli, i quali, ben potrebbero, però, essere forniti dal territorio nazionale.

La situazione attuale non potrebbe che sollecitare la necessità di realizzare rapporti di filiera virtuosi con accordi che possano valorizzare i primati del *Made in Italy*<sup>22</sup> e assicurare la sostenibilità della produzione sul territorio italiano con impegni pluriennali e il riconoscimento di un prezzo di acquisto "equo", fondato sui costi effettivi sostenuti.

Il Covid 19 sembrerebbe aver rammentato l'esigenza di maggiore controllo sull'inquadramento dei braccianti in ambito agrario sì da evitare situazioni di precarizzazione<sup>23</sup>. Al contempo, la chiusura delle frontiere suggerirebbe la necessità di nuovi stimoli per il ritorno del lavoro agricolo alle braccia nazionali e per un maggiore incentivo del *Made in Italy*<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> <https://www.iriworldwide.com/it-IT>

<sup>22</sup> Sul made in Italy si veda F. MASSIMO, L'"export" agroalimentare dei prodotti "made in italy", in *Agricoltura*, 5 / 2015, 15.

<sup>23</sup> Si è proposto uno strumento, i *voucher*, ai quali si sono fermamente opposti i sindacati sul presupposto che questo sia uno strumento che precarizza il lavoro e che risulta anche essere improprio, in quanto l'utilizzo di questi strumenti è previsto per il solo lavoro accessorio e non per il lavoro ordinario. Ciò risulta lesivo della dignità dei lavoratori agricoli, che a maggior ragione in questo momento, dovrebbero vedere riconosciute le piene tutele contrattuali, oltre che le misure di sicurezza previste dal Governo, così come avviene per altri lavori ritenuti essenziali in questa fase di emergenza.

<sup>24</sup> D'altronde, la stessa Commissione Europea sottolinea, nella sua comunicazione, Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della Covid 19 (2020/C 126/01) che «occorre un approccio graduale all'apertura delle frontiere interne ed

## 7. Conclusioni

La statuizione, avente ad oggetto la continuazione dello svolgimento di tutte quelle attività che, direttamente o indirettamente, sono essenziali per garantire l'interesse collettivo dell'alimentazione, fa emergere, con maggiore pregnanza, gli elementi differenziali tra impresa agricola e impresa commerciale, impossibilitate ad essere ricondotte ad *un unicum*<sup>25</sup>.

L'impresa agraria mira a tutelare ulteriori e più penetranti interessi, al di là del bilancio di esercizio, del rischio di impresa, pur sempre presente e dal quale non si può prescindere, non fosse altro che per la denominazione di impresa e conseguente applicazione della relativa disciplina.

Intrinsecamente indirizzata a soddisfare il bisogno dell'alimentazione, l'impresa agraria è stata, con il tempo, investita della funzione di tutelare molteplici altri interessi meritevoli di tutela, i quali sono stati considerati – in virtù della loro natura di interessi collettivi o diffusi – prevalenti rispetto all'interesse individuale del singolo stesso imprenditore e da bilanciare con l'interesse alla salute dei lavoratori, i quali, nonostante l'emergenza sono stati chiamati, comunque, ad espletare, pur con tutte le

---

esterne per arrivare in seguito a ripristinare il normale funzionamento dello spazio Schengen».

<sup>25</sup> Ed, invero, già in passato, la dottrina non è stata unanime nel ritenere l'imprenditore agricolo e l'imprenditore commerciale come soggetti differenti. Dell'idea che l'imprenditore agricolo fosse una categoria specifica si veda G. FERRI, *Proprietà produttiva ed impresa agricola*, Saggi, Torino, 1992, 15; F. GALGANO, *Imprenditore commerciale*, in *Dig. disc. priv., Sez. comm.*, Utet, Torino, 1992, 27. Di contrario avviso, nel senso si ritenere esatta la previsione di due distinte categorie di imprenditore: agricolo e commerciale invece E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trat. Dir. priv.*, Utet, Torino, 1986; A. GERMANÒ, *Riedizione della tesi dell'inesistenza della «impresa agricola» come impresa in senso tecnico: una critica*, in *Riv. dir. agr.*, 1/1993, 351; A. JANNARELLI, *L'imprenditore agricolo e le origini del libro V del codice civile*, in *Quad. fiorentini*, 30/2011, 511.

precauzioni e l'applicazione dei protocolli di sicurezza necessari, le attività lavorative indispensabili a garantire la continuazione dell'attività produttiva.

Il proseguimento di attività diverse da quelle volte a garantire beni di prima necessità si interseca perfettamente con gli obiettivi che, da tempo, il legislatore nazionale ed europeo tentano di conseguire. I concetti di economia circolare, agricoltura biologica, sviluppo sostenibile – sempre più presenti nelle legislazioni – mirano a realizzare, in modo equilibrato, l'interesse ambientale e l'interesse alimentare, secondo un indirizzo teleologico destinato a preservare nel complesso la tutela del ciclo vitale.

L'analisi della disciplina emanata e la scelta di mantenere aperte attività produttrici di beni non essenziali, come quella florovivaistica<sup>26</sup>, potrebbe suggerire un profilo funzionale dell'impresa agricola, più accentuatamente incentrato sulla cura del ciclo biologico inteso, come ciclo vitale dei prodotti, il quale, se reciso, sarebbe compromesso senza margini di ripresa. La intrinseca deteriorabilità di alcuni beni non può che richiedere una maggiore attenzione sui sistemi di protezione e fruizione di questi ultimi, i quali, una volta sottoposti ad un cattivo uso, non sarebbero più passibile di utilizzazione.

La protezione del ciclo vitale in quanto tale – come categoria più ampia in cui un ruolo cardine è certamente ricoperto dalla cura di quello funzionale all'alimentazione e, dunque, alla vita di ogni essere umano – spostata forse l'attenzione sui possibili strumenti che il Legislatore potrebbe apprestare ai fini di una ripresa economica nazionale. Un percorso in tal senso è suggerito a livello comunitario: la promozione di un Green Deal<sup>27</sup>,

---

<sup>26</sup> D'altronde la possibilità per gli hobbisti agricoli -concessa con ordinanza Presidente della Giunta Regionale Toscana n. 36 del 14 Aprile 2020 la quale rappresenterà un monito anche per le altre regioni- di potere esercitare la propria attività agricola amatoriale induce a ritenere che l'interesse tutelato sia, per l'appunto, quello del ciclo vitale.

<sup>27</sup> Nelle intenzioni della Commissione Europea, il Green Deal «trasformerà l'Unione Europea in una società giusta e prospera, con un'economia di mercato moderna e dove le

una serie di misure volte a rendere più sostenibili e meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia e lo stile di vita dei cittadini europei.

L'emergenza Covid, le numerose morti che, in ogni parte del mondo, si susseguono a ritmo incessante e si concludono, a detta del Foscolo, con una "illacrimata sepoltura", portano con sé l'insegnamento che l'uomo sembra prostrarsi dinanzi ad un microrganismo, lo fa sentire "come d'autunno sugli alberi le foglie", gli nega il valore incommensurabile della

---

emissioni di gas serra saranno azzerate e la crescita sarà sganciata dall'utilizzo delle risorse naturali». Obiettivo principale è quello di fare la propria parte per limitare l'aumento del riscaldamento globale, che secondo le stime del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) dell'ONU deve rimanere entro gli 1,5 °C rispetto all'epoca pre-industriale, per non causare danni enormi al pianeta e quindi alla specie umana. Per rispettare questo limite, stabilito dagli Accordi di Parigi del 2015, l'Unione Europea si è impegnata ad azzerare le proprie emissioni inquinanti nette entro il 2050, e a rispettare obiettivi intermedi per il 2030 e il 2040. Da questo obiettivo principale, a cascata, ne derivano altri più specifici. Il primo e più importante sarà quello di rendere più pulita la produzione di energia elettrica, che al momento è responsabile del 75 per cento dell'emissione dei gas serra all'intero dell'Unione Europea (il più famoso dei quali è l'anidride carbonica, la cosiddetta CO<sub>2</sub>). Significa soprattutto potenziare la diffusione delle energie rinnovabili e al contempo smettere di incentivare l'uso di combustibili fossili: sarà un problema soprattutto per i paesi dell'Est Europa, dove la diffusione delle energie rinnovabili è ancora limitata. La Polonia, per esempio, ancora oggi ottiene l'80 per cento della propria energia elettrica dal carbone, uno dei combustibili più inquinanti ancora in circolazione: per questa ragione è l'unico paese che non ha ancora accettato ufficialmente di azzerare le proprie emissioni nette nel 2050. In tutti i paesi dell'est la costruzione di centrali a energia solare o eolica è praticamente nulla, a differenza di quello che succede nell'Europa centrale. Un altro obiettivo importante sarà rendere più sostenibili tutta una serie di attività umane che al momento consumano una grande quantità di energia, o che producono una quota eccessiva di inquinamento: significa introdurre nuove regole per costruire o ristrutturare case e industrie in giro per l'Europa, rendere meno inquinanti i processi produttivi, potenziare i trasporti pubblici e su rotaia, promuovere la biodiversità – cioè materialmente proteggere boschi e specie animali dall'estinzione – rendere ancora più diffusa l'economia circolare, e riservare una quota stabilita dei fondi europei per iniziative sostenibili.



libertà e, probabilmente, segnerà un viatico per scelte politiche dei sistemi giuridici.