

ACCADEMIA DEI CONCORDI  
DI ROVIGO



# *Acta Concordium*

*n. 42 - gennaio 2017*

---



ACCADEMIA DEI CONCORDI  
DI ROVIGO

# *Acta Concordium*

n. 42 - gennaio 2017



ROVIGO  
PRESSO LA SEDE DELLA ACCADEMIA

«Acta Concordium» - n. 42 - Supplemento a «Accademia dei Concordi», n. 1/2017

CONCORDI - TRIMESTRALE DELL'ACCADEMIA DEI CONCORDI DI ROVIGO

Autorizzazione Tribunale di Rovigo N° 1/2015 R. Stampa

Proprietario/Editore: Accademia dei Concordi

Redazione: Enrico Zerbinati

Direttore responsabile: Giovanni Dainese

Realizzazione grafica: Nicola Artosi

Stampa: Sit S.r.l - Società Industrie Tipolitografiche - Dosson di Casier (TV)

© Accademia dei Concordi - Piazza Vittorio Emanuele II, 14 - 45100 Rovigo

Tel. 0425.27991 - Fax 0425.27993 - Web [www.concordi.it](http://www.concordi.it)

ISSN 1121-8568

# INDICE

LUIGI COSTATO, Per un storia della PAC (a 60 anni dall'inserimento dell'agricoltura del progetto di trattato CEE) . . . . .	Pag. 7
LUIGI COSTATO, Le Italie . . . . .	» 33
ENRICO ZERBINATI, Variazioni su due mostre di pittura . . . . .	» 51



**PER UN STORIA DELLA PAC**  
**(a 60 anni dall'inserimento dell'agricoltura**  
**del progetto di trattato CEE)**

**Luigi Costato**

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il I piano *Mansholt* e l'autosufficienza alimentare: la prima politica agricola comune con i mercati protetti. - 3. Il II piano *Mansholt*, le politiche strutturali e gli effetti della caduta della convertibilità del dollaro. - 4. I problemi causati dalle eccedenze e le prime soluzioni adottate senza una vera modificazione della PAC. - 5. La riforma del 1988, il piano *McSharry* e l'Accordo agricolo. - 6. La scoperta della *Food safety* e l'abbandono della *Food security*, gli OGM, le DOP, IGP e STG, e l'indicazione d'origine del prodotto agricolo. - 7. La riforma del 2003 e la sua incoerenza con il trattato; il discutibile tentativo di trasformare i produttori di cibi e di materie prime per alimenti in custodi del territorio. - 8. La necessità di una controriforma che riporti la produzione al centro dell'attività primaria, ovvero la riscoperta della *food security*.

1. Non sono molti, tra i viventi, coloro che hanno avuto l'occasione di studiare la politica agricola comune dal suo nascere alle recenti sue evoluzioni poste in essere, queste ultime, a mio parere, fuori dai limiti imposti dal TFUE alla politica agricola.

Chi scrive si trova fra questi sopravvissuti, gravato d'anni e di delusioni legate all'involuzione non solo, e non tanto, della PAC, quanto dello stesso progetto politico che era alla base del negoziato che ha dato origine al trattato CEE del 1958<sup>1</sup>.

Lasciando da parte ogni considerazione sul degrado del progetto iniziale, e ponendo mente precipuamente alla politica agricola europea, si devono costatare molteplici variazioni della stessa, anche in connessione con il mutare della situazione geopolitica.

Il tanto sangue versato nella seconda guerra mondiale, e la fame sofferta da milioni di europei, avevano indicato la strada da seguire per evitare queste due calamità: progressiva unione politica e, si *parva licet* (si fa per dire), autosufficienza alimentare.

Proprio per puntare all'autosufficienza alimentare la PAC ebbe un iniziale indirizzo fortemente produttivistico, coronato rapidamente da un ampio

---

<sup>1</sup> I Trattati di Roma sono stati firmati il 21 aprile 1957, cioè 60 anni fa.

successo che la pose non solo nel novero delle grandi potenze alimentari, ma anche di quelle che elargivano aiuti in materie prime agricole (anche oggetto di prima trasformazione) rivolti a tanti paesi bisognosi di questo sostegno<sup>2</sup>. Tuttavia, è lecito pensare, visti gli sviluppi successivi, che non si trattasse di vera generosità, considerando il fatto che il sistema incentivante le esportazioni venne presto eliminato, una volta venuto meno l'impero dell'URSS, quasi a confermare che si volesse, con le esportazioni agevolate o con gli aiuti *tout court*, contenere la potenza militare sovietica e legare a se stati che vantavano di essere non allineati ma che, in definitiva, per ragioni collegate al mantenimento del potere da parte dei loro governanti – dittatori o, rarissimamente, democratici, criminali o benefattori che fossero – dipendevano forzatamente dalla possibilità di garantire almeno un minimo di sicurezza alimentare ai propri sudditi e, soprattutto, ai soldati che costituivano, quasi sempre, il nerbo dei rispettivi sistemi di governo. La PAC cambiò, dunque, profondamente in occasione di questi mutamenti geopolitici, che si formalizzarono, sul piano giuridico, con gli Accordi di Marrakech del 1994.

Raggiunta la sicurezza degli approvvigionamenti (*food security*), ci si orientò progressivamente verso una PAC quasi antiproduttiva, mirante ad ottenere risultati ambientalistici, poiché si riteneva di colmare eventuali *deficit* alimentari con le importazioni di *commodities*, compensate, normalmente, con le esportazioni del settore secondario e terziario<sup>3</sup> e si caricava la PAC di

---

<sup>2</sup> Manca, nel trattato, una definizione di impresa agricola, mentre i prodotti agrari sono elencati tassativamente nell'allegato II. Questo elenco, che comprende anche prodotti di prima trasformazione, evidenzia subito le caratteristiche teleologiche della PAC, sicché in esso sono compresi prodotti industriali (farina, inulina, ecc.) ma anche pesci molluschi e crostacei. Si tratta, dunque, di un elenco che, anche se comprendente fibre e pochi altri beni non alimentari, finisce per essere anche un elenco di cibi o materie prime per essi. Sul punto rinvio a Sgarbanti, *Le fonti del diritto agrario, I, Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988, *passim*.

Da notare, poi, che la presenza in esso dei pesci ha indotto anche il legislatore interno ad assimilare agli agricoltori gli allevatori di pesce.

<sup>3</sup> All'origine della CEE essa era, comunque, fortemente deficitaria di alcuni prodotti agricoli, spesso non alimentari. In alcuni casi, quello del legno ad esempio, il deficit fu colmato con l'entrata nella Comunità di Stati nordici forti produttori di questa materia prima.

scopi ecologici mentre poco ci si preoccupava, se non a parole, dei problemi ambientali derivanti dall'uso di carburanti fossili e dall'immissione dei più svariati gas in atmosfera.

Assumeva, frattanto, sempre più importanza la *food safety*, che altro non è che la manifestazione concreta di esigenze sanitarie necessariamente da soddisfare per assicurare in modo organico la circolazione di prodotti alimentari o di materie prime per ottenerli (e cioè, prodotti agricoli) nell'intero territorio della Comunità, nome quest'ultimo considerato, dopo 52 anni di onorato servizio, obsoleto e sostituito dal termine Unione, che oggi malamente rappresenta le condizioni reali della costruzione europea.

Ripercorrere, dunque, le vicende della PAC significa attraversare i periodi di successo della Comunità e quelli progressivamente meno entusiasmanti e più lontani dai sogni iniziali.

Un punto, tuttavia, resta abbastanza confortante: le norme "agricole" del trattato sono quasi immutate rispetto a quelle del 1958, ed è lecito sperare che si torni a rispettarle in modo serio e adeguato, né il fatto che nel trattato di Lisbona l'agricoltura sia diventata materia concorrente fa cambiare di prospettiva, poiché il titolo dedicato all'agricoltura è restato sostanzialmente intatto indicando scopi e mezzi della PAC.

2. L'inclusione del settore primario nel trattato fu oggetto di molte discussioni fra i negoziatori del 1956/57, anche a seguito dei molti dibattiti sull'agricoltura europea svoltisi dall'immediato dopoguerra<sup>4</sup>. Alla fine si concluse che da un lato il mercato comune europeo non poteva prescindere dal comprendere anche i prodotti agricoli, dall'altro che i mercati agricoli

---

<sup>4</sup> Fin dal 1949, in sede OECE, si fece una inchiesta sull'agricoltura europea cui fece seguito, l'anno seguente, una raccomandazione del Consiglio d'Europa per la creazione di una organizzazione europea per l'agricoltura, contemporanea al progetto Mansholt per un *pool* agricolo, il *memorandum* Pflémin del 1951, la successiva Conferenza agricola (1952), le Conferenze europee per l'organizzazione dei mercati agricoli (1953 e 1954) e il Comitato ministeriale dell'agricoltura e dell'alimentazione in seno all'OECE del 1955. Sin da allora agricoltura e alimentazione erano politicamente visti, né poteva essere diversamente, come strettamente collegati. Questo legame è stato valorizzato dal precursore Alberto Ballarin Marcial.

non sono parificabili a quelli dei settori secondario e terziario a causa di molte loro specificità, e in particolare per la discontinuità dell'offerta, per la poca flessibilità della stessa una volta ottenuto il prodotto e per la struttura molto frazionata del sistema produttivo agrario. Furono, pertanto, stabilite, nel trattato CEE firmato a Roma il 21 aprile 1957, regole speciali e, per certi versi, eccezionali da applicarsi alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli. La specialità del trattamento, di conseguenza, indusse gli estensori del trattato ad attribuire la qualifica di prodotti agricoli solo a quelli enumerati tassativamente in un apposito elenco che, per la sua quasi totalità, si riferisce a materie prime agricole destinate all'industria alimentare o a prodotti agricoli direttamente consumabili<sup>5</sup>.

Stabilite le regole del trattato, occorre dare loro applicazione concreta, data la loro natura programmatica e, di conseguenza, la loro non applicabilità diretta.

Il I Piano Mansholt, opera della Commissione e in particolare del Commissario all'agricoltura Sicco Mansholt, già ministro dell'agricoltura olandese e specializzato in agricoltura tropicale per la sua esperienza nelle un tempo chiamate Indie olandesi, proponeva un progetto di agricoltura particolarmente protetta, specie per le "grandi colture", e cioè cereali, prodotti lattiero caseari, prodotti carnei e barbabietole da zucchero.

---

<sup>5</sup> La contiguità sostanziale fra agricoltura e alimentazione, evidenziata anche nei dibattiti cui si è fatto cenno a nota 1, hanno indotto a stabilire che le regole della concorrenza possano essere variamente applicate al settore agricolo allargato, considerando l'ampiezza dell'elenco contenuto nell'allegato II al Trattato CEE, proprio in relazione alla natura del produttore e dei suoi prodotti, agricoli o no, trasformati o tal quali, alimentari o no (si noti che l'allegato II non è stato mai modificato, e il cotone ha trovato agrarizzazione con norme specifiche e assimilare a quelle agricole).

Sull'arg., in generale, v. Costato, *L'organizzazione dei mercati dei prodotti agricoli nella Comunità economica europea*, in *Manuale di diritto agrario*, a cura di N. Irti, Torino, 1978, p. 604 ss, in part. p. 614.

Una ampia analisi dei diversi orientamenti assunti dall'OCM nel periodo successivo alla fase transitoria e fino alle soglie della riforma del 2003 si può trovare nel *Trattato breve di diritto italiano e comunitario*, diretto da Luigi Costato, III edizione, Padova, 2002, ove i contributi di Costato (Cereali), Di Lauro (settori lattiero – caseario e del riso), Manservigi (ortofrutticoli e banane), Viscardini Donà (zucchero, carne e pesca), Viti (tabacco), Paoloni (vitivinicolo), Canfora (grassi).

Le forme di interventismo ideate comportavano una costante attenzione e una continua attività esecutiva al fine di assicurare l'efficienza del sistema, sicché si ebbe una fase di stallo nell'adozione dei primi regolamenti "agricoli" per le dispute fra i vari ministri e la Commissione sull'esercizio del potere esecutivo nella gestione dei mercati. Si concluse, non senza difficoltà, per l'attribuzione alla Commissione del compito di adottare di alcuni atti semplici, frutto di calcoli, ma per la grande maggioranza degli interventi si scelse la procedura Commissione – Comitato di gestione, composto – quest'ultimo - da funzionari rappresentanti degli stati membri. Tale procedura era caratterizzata dall'attribuzione al Comitato del potere di vincolare la decisione della Commissione in modo differenziato, fino al punto, in certe ipotesi, di devolvere la decisione finale al Consiglio. Complessivamente, però, la gestione dei mercati, sotto il profilo dei prelievi e delle restituzioni, faceva capo alla Commissione, pur condizionata dai vari Comitati, uno per prodotto o gruppi di prodotti<sup>6</sup>.

I prezzi "politici", e cioè tendenzialmente garantiti ai produttori o, talvolta, a qualsivoglia detentore, erano fissati annualmente dal Consiglio che, nel negoziato precedente alla votazione dei regolamenti, vedeva impegnato ciascuno a cercare di sostenere il prezzo dei prodotti che sembravano più importanti per il suo paese.

Ne derivò un aumento costante dei prezzi d'intervento, specie dei cereali, della carne e del latte, che provocò progressivamente non solo il raggiungimento dell'autosufficienza alimentare della Comunità, ma addirittura l'accumulo di eccedenze che in parte venivano esportate utilizzando, anche spregiudicatamente rispetto alle regole formali dettate per la sua fissazione, le restituzioni all'export. Automaticamente, l'aumento dei prezzi d'intervento causava l'aumento dei prezzi indicativi e di quelli di soglia, sui quali ultimi si costruiva i dazi all'importazione, mobili e detti prelievi.

---

<sup>6</sup> Una ampia trattazione delle vicende dei comitati di gestione si trova in Daniele Bianchi, *De comitatibus. L'origine et le rôle de la comitologie dans la politique agricole commune (PAC) (1958-2011)*, in corso di pubblicazione presso Bruylant, Bruxelles, ove ampia bibliografia. Il lavoro è tratto da una tesi di dottorato presentata a Paris – Sorbonne; chi scrive era uno dei membri del giurì.

Il mercato comune agricolo, pertanto, era molto protetto dalla concorrenza dei prodotti provenienti dall'estero<sup>7</sup>, e gli agricoltori vedevano realizzata la finalità della PAC godendo di redditi interessanti senza che questo causasse, dato il continuo aumento dei salari nel territorio comunitario, un aggravio insostenibile dei prezzi ai consumatori. Infine, il mercato era sempre rifornito con regolarità e l'agricoltura progrediva, anche se non soddisfacentemente, nell'uso di nuove tecnologie.

3. Infatti, mentre si verificava il successo produttivo della politica protettiva del mercato agricolo<sup>8</sup>, specie delle *commodities*, andava emergendo, nella Divisione agricoltura della CEE (DG6), la convinzione che fosse necessario, per arrivare a ridurre i prezzi fissati con la vigente PAC, "riformare" le strutture produttive agricole europee, caratterizzate da un enorme numero di piccole imprese, spesso poco efficienti, presenti soprattutto in Italia.

Le proposte su cui ragionare dovevano, comunque, non incidere sul regime proprietario vigente nei singoli Stati membri, poiché esso era, com'è ancora, escluso dalle competenze comunitarie<sup>9</sup>.

La riforma pensata (si tratta del c.d. II Piano Mansholt) rappresenta il massimo sforzo compiuto dalla Commissione CEE nel proporre la riforma strutturale del settore primario della CEE; essa era conscia, infatti, di non poter proseguire sulla strada del continuo aumento dei prezzi e di dovere, invece, necessariamente rimuovere le cause della debolezza delle molteplici imprese

---

<sup>7</sup> Olmi, in Mégret e altri, *Le droit de la Communauté économique européenne, II, Agriculture*, Bruxelles, 1967, giudicava il mercato comune agricolo dei cereali "perfettamente chiuso" a causa dei meccanismi che lo governavano. Tuttavia, nel 1974/75 una colossale vendita di cereali compiuta dagli USA all'URSS provocò un tale aumento del prezzo mondiale di queste *commodities* da rendere necessario, al fine di evitare lo svuotamento del mercato della CEE, introdurre dazi (prelievi) all'esportazione. Ma fu episodio di breve durata e non più verificatosi.

<sup>8</sup> Le finalità del trattato, che prevedevano inoltre la crescita della produttività in agricoltura, raggiunta attraverso la meccanizzazione, il miglioramento genetico delle sementi e l'utilizzo di erbicidi sempre più efficaci, erano così raggiunte, anche se alla razionalizzazione di questo tipo non corrispondeva, a causa delle dimensioni medie aziendali, una vera riduzione dei costi di produzione. Contemporaneamente l'Europa comunitaria conquistava, comunque, una sostanziale autosufficienza alimentare.

<sup>9</sup> Sul punto v. l'art. 345 TFUE (ex art.295 Trattato CE).

agricole europee marginali. Occorreva, dunque, favorire la razionalizzazione dell'agricoltura soprattutto sotto l'aspetto dimensionale aziendale<sup>10</sup>.

La Commissione suggeriva la creazione di UP (Unità di produzione) e di IAM (Imprese agricole moderne) capaci di produrre a costi più bassi con un minore impegno di personale addetto, la realizzazione di un forte rimboschimento delle zone ad agricoltura più povera e di sistemi di informazione capaci di rendere più trasparenti i mercati, un miglioramento della qualità dei prodotti, l'adozione di un regolamento concernente l'associazione dei produttori e le loro unioni e la creazione di una società commerciale europea per facilitare l'insediamento e la fusione di imprese di commercializzazione e di trasformazione dei prodotti agricoli<sup>11</sup>.

La riforma, come congegnata, aveva caratteri fortemente razionalistici e fu male accolta dal Consiglio e dal Parlamento europeo; si parlò, addirittura, di voler introdurre elementi di comunismo nelle libere imprese agricole!

Da questo forte progetto si trasse solo un trio di direttive (le dir. 159, 160 e 161 del 1972) rispettivamente sul prepensionamento, sul sostegno agli imprenditori agricoli desiderosi di proseguire l'attività e sulla tenuta della contabilità agricola<sup>12</sup>. Pertanto, la grande riforma finì per diventare assai meno

---

<sup>10</sup> Un sostegno concreto alle proposte contenute nel Primo Mansholt, pur nella loro mediocre concretizzazione applicativa, fu suggerito, anche se *ex post*, dal c.d. Memorandum Lardinois del 1973, che prevedeva di stabilire prezzi che tenessero conto delle esigenze delle aziende moderne, e quindi razionali. L'idea non ha trovato applicazione soprattutto per l'opposizione degli Stati membri caratterizzati da microimprese, come l'Italia, che furono, poi, la causa della non applicazione concreta della pur modesta riforma della PAC sotto il profilo strutturale (per volontà del Consiglio), quella degli inizi degli anni '70. Non sorprenda che proprio in Italia, che più ne aveva bisogno, la riforma sia stata mal applicata (meglio si direbbe addirittura disapplicata); La cosa è tanto più grave in quanto il paese non ha più saputo adeguare con il sostegno comunitario e nazionale le sue fragili strutture agricole, progressivamente in parte adeguatesi, nel tempo, senza sostegno pubblico bensì con decisioni e sostegni economici privatistici, salvo il finanziamento all'acquisto "per arrotondamento" da parte della Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice..

<sup>11</sup> Non stupisca il fatto che alcune idee contenute nel II piano Mansholt siano riprese, *mutatis mutandis*, negli Acts Statunitensi dei decenni successivi.

<sup>12</sup> Ad esse fece seguito la direttiva 75/268 sul sostegno agli agricoltori operanti nelle zone svantaggiate.

rilevante e decisiva, ed in Italia non trovò pratica sostanziale applicazione, poiché la classe politica allora al governo non volle intaccare il numero dei coltivatori diretti, preferendo mantenerli legati a sé grazie a politiche di finanziamento all'acquisto del terreno condotto, di bassi canoni legali e di varie agevolazioni tributarie, puntando sul mantenimento di prezzi garantiti assai remunerativi.

In effetti, a fronte delle proposte della Commissione, il Consiglio aveva adottato la risoluzione del 23 maggio 1971 che prevedeva non già l'accoglimento delle proposte della proposta Mansholt, bensì un aumento abbastanza generalizzato dei prezzi e azioni comuni per favorire il prepensionamento degli agricoltori e per sostenere chi voleva continuare nell'attività agricola, cui avevano fatto seguito le direttive del 1972 e 1975<sup>13</sup>.

In definitiva, la riforma delle strutture agrarie degli inizi degli anni '70 non diede importanti esiti o, meglio, fu sfruttata in alcuni Stati membri per cercare una razionalizzazione delle dimensioni aziendali, cosa che non accadde, invece, in Italia, dove molte delle basi di calcolo per i sostegni, specie per la cessazione dell'attività agricola, erano costituite dagli equi canoni, cioè da cifre francamente irrisorie, sicché i cc.dd. incentivi furono, in sostanza, "disincentivanti"<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Pubblicata in GUCE C 52 del 27 maggio 1971, p. 1 ss. In precedenza anche il Parlamento europeo aveva adottato una risoluzione sul progetto di riforma, pubblicata in GUCE C 19 del 1° marzo 1971, p. 26 ss.

<sup>14</sup> Sul punto mi permetto di rinviare a Costato, *Politica agricola comunitaria (gli sviluppi dal 2° piano Mansholt ad oggi)* in *Dizionari di diritto privato*, a cura di N. Irti, 4, A, Carrozza, *Dizionario di diritto privato*, Milano, 1983, p. 583 ss. La presenza di uno scritto sul diritto comunitario agricolo in un "dizionario di diritto privato" dimostra che, al momento, non era ancora chiaro non tanto all'autore del contributo quanto agli agraristi e ad alcuni civilisti che il diritto agrario stava progressivamente allontanandosi dalla sua primitiva matrice (consistente principalmente nei contratti agrari e nella non commercialità dell'impresa agricola) per avviarsi ad essere costituito da diritto pubblico, privato e internazionale ed approdare, infine, nell'accoglimento nel suo corpus, del contenzioso diritto alimentare, destinato a divenire, rapidamente, capace di interessare regole necessarie e livello globale. Al proposito si può consultare il volume *Global and european food law*, editors Costato e Albinetti, II edizione, Wolters Kluwer, 2016, del quale esiste anche una traduzione in lingua mandarina ad opera dell'Università di Pekino.

Nel frattempo, il presidente degli USA Richard Nixon, cedendo alla nuova situazione venutasi a creare a seguito della grande emissione di dollari, divenuti definitivamente, per il tempo, moneta di riserva mondiale, decise di far decadere la convertibilità del dollaro in oro, come aveva facilmente previsto Keynes nei negoziati di Bretton Woods<sup>15</sup>. Questa decisione fece venire meno anche la sostenibilità del sistema monetario sul quale si fondava il meccanismo dei prezzi garantiti dalla PAC, che si basava, appunto, sulla convertibilità del dollaro USA e sullo stabile rapporto fra il dollaro e le monete degli Stati membri, in crisi già prima della decisione USA. Si dovette rapidamente provvedere ad adottare un meccanismo che, introducendo gli importi compensativi monetari (ICM)<sup>16</sup>, consentiva di far funzionare, non senza qualche problema, il sistema dei prezzi unici della PAC. La caduta della stabilità monetaria, frutto non tanto della perdita parità aurea del dollaro quanto delle diverse politiche economiche degli Stati membri<sup>17</sup>, inaugurò il periodo delle cc. dd. svalutazioni competitive, che porterà, in definitiva, all'idea della moneta unica, realizzata molti anni dopo senza superare l'ostacolo costituito dalla mancanza di potere sovrano dell'UE, almeno in campo economico.

Lo scarso successo delle direttive di riforma strutturale indussero la Commissione a predisporre un nuovo piano d'intervento nel settore, che trovò la sua realizzazione nel reg. 797/85<sup>18</sup>, il quale cercò di approfondire le soluzioni proposte dalle direttive del 1972/75 introducendo, tra l'altro, la figura dell'IATP (imprenditore a titolo principale), da definirsi, entro

---

<sup>15</sup> Al proposito vedi Steil, *La battaglia di Bretton Woods*, traduzione italiana, Donzelli, Roma, 2015, *passim*

<sup>16</sup> Si tratta del reg. 974/71 CEE del Consiglio, in GUCE L 106 del 12 maggio 1971, più volte successivamente modificato.

Alcune osservazioni in merito, proprio legate agli ICM, si possono trovare in Costato, *Politica agricola comunitaria*, cit., p. 612 ss.

<sup>17</sup> Sull'argomento mi permetto di rinviare a Costato, *L'unità di conto, gli importi compensativi monetari, il sistema monetario europeo e l'E.C. U.*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, p. 483 ss.

<sup>18</sup> Il reg. 797/85 del Consiglio del 12 marzo 1985 è pubblicato in GUCE L 93 del 30 marzo 1985, p. 1 ss. Sul punto mi permetto di rinviare a Costato, *Nuove norme sul miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie e problemi di mercato dei prodotti agricoli*, in *Agricoltura delle Venezie*, 1987, p. 575 ss.

limiti comunitari, da parte degli Stati membri, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, in attuazione "anticipata" di quanto si inserirà nel trattato grazie all'Atto unico europeo in materia ambientale, il miglioramento qualitativo delle produzioni e la loro riconversione per adattare alla domanda del mercato e la riduzione dei costi di produzione, da ottenere anche attraverso la fusione di più aziende. Restava insoluto il problema dei prezzi dei prodotti agricoli.

4. L'incapacità politica di arrivare a contenere l'aumento dei prezzi garantiti, quasi a smentire il lavoro della Commissione e la proposta Lardinois, portò a mantenere e a peggiorare una situazione iniqua, poiché, ad esempio, l'elevato prezzo garantito ai prodotti del latte (l'intervento si applicava al burro e al latte in polvere) faceva sopravvivere gli allevatori del sud Europa, i cui costi erano elevati, ma induceva quelli del nord del continente a produrre a più non posso addirittura solo per consegnare ai magazzini dell'intervento poiché il prezzo minimo così ottenuto non solo copriva i costi ma assicurava anche margini molto elevati.

Anche prescindendo da queste considerazioni, gli eccessi produttivi costituivano l'origine di problemi di accumulazione e di conservazione del sovrappiù ottenuto.

Per affrontare questa situazione senza incidere direttamente sui prezzi minimi garantiti, si pensò di istituire, *in primis*, un prelievo di corresponsabilità<sup>19</sup> gravante sulle produzioni lattiere non ottenute nelle zone svantaggiate di cui alla direttiva 75/268, soluzione debole e poco efficace consistendo in una piccola tassa pagata per litro ma non tale da fare venire meno la convenienza a produrre, soprattutto nelle zone particolarmente vocate alla destinazione lattiera.

Nel settore vitivinicolo, al fine di limitare gli eccessi produttivi di vino da tavola non qualificato, si adottò un meccanismo diverso e migliore: si vietarono i nuovi impianti di viti o il rimpianto, e questo intervento, con i perfezionamenti successivamente introdotti, con il tempo diede gli effetti sperati<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Istituito con reg. CEE del Consiglio 1079/77, in GUCE L 131 del 26 maggio 1977, p. 6 ss, successivamente più volte modificato.

<sup>20</sup> Sul punto si veda il reg. CEE del Consiglio 337/79, in GUCE L 54 del 5 marzo 1979, p. 1 ss, successivamente molte volte modificato ed integrato, specie prevedendo

Successivamente si cercò di limitare le eccedenze produttive dei cereali introducendo un prelievo di corresponsabilità<sup>21</sup> dal quale erano, in Italia, esentati i piccoli produttori, e regole più severe sulla qualità dei cereali conferiti all'intervento, misura che avrebbe avuto qualche effetto contenitivo ma immediatamente smentita pochi giorni dopo l'adozione, in tempo per consentire il conferimento dei cereali umidi prodotti nel nord<sup>22</sup>.

L'intervento contenitivo più significativo, in regime di alti prezzi garantiti, fu, però, quello istituito per il settore lattiero; visto lo scarso successo del prelievo di corresponsabilità, si introdusse un sostanziale blocco annuale della produzione, garantito dalla riscossione di un "prelievo supplementare" sulle eccedenze pari al prezzo indicativo del latte (il c.d. sistema delle quote)<sup>23</sup>. Si doveva, da parte degli Stati membri, stabilire l'anno produttivo di riferimento, da scegliere fra il 1981 o il 1982, e si doveva assegnare, ad ogni latteria o produttore, il quantitativo di riferimento (cioè quanto produrre annualmente senza essere assoggettati al prelievo di supplementare).

---

il reimpianto di viti nelle zone di vini DOC (poi DOP). Sulle vicende vinicole si vedano, oltre a Paoloni, in *Trattato breve, cit.* III edizione, p. 914 ss., i molteplici contributi di Ferdinando Albisinni, particolarmente sulle DOP.

<sup>21</sup> Si veda il reg. 1579/86 CEE del Consiglio, in GUCE L 139 del 24 maggio 1986, p. 29 ss. e successive integrazioni e modificazioni, Sul punto mi permetto di rinviare a Costato, *L'involuzione dell'intervento comunitario nel mercato dei cereali: il prelievo di corresponsabilità*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, I, p. 681 ss.

<sup>22</sup> Si tratta del reg. CEE del Consiglio 1580/86 in GUCE L 138 del 23 maggio 1986 subito attenuato vigorosamente almeno per quanto riguarda il tenore minimo di umidità dei cereali conferiti all'intervento (i cereali del nord Europa si raccolgono molto più umidi che al sud) dal reg. CEE della Commissione n. 2085 in GUCE L 180 del 4 luglio 1986, p. 18.

<sup>23</sup> Il meccanismo delle quote era vigente, dall'inizio della PAC, nel settore dello zucchero, istituita subito con formule di contenimento produttivo dal reg. CEE del Consiglio 1099/67, in GUCE n. 308 del 18 dicembre 1967, p. 1 ss. Sul punto si rinvia a Viscardini – Donà, in *Trattato breve, cit.*, III edizione, p. 818 ss.

Sulle cc. dd, quote latte (o quantitativo di riferimento) v. il reg. 856/84 (in GUCE L 90 del 1984) e successive modificazioni. Il regime resterà vigente fino al 2015 ma l'Italia non ne darà una applicazione corretta, per le stesse ragioni politiche che impedirono l'attuazione effettiva della riforma strutturale del 1972/75. Le sanzioni subite dal nostro paese, poste a carico dei contribuenti anziché dei produttori, sono state ingentissime. Sul quantitativo di riferimento nel settore lattiero - caseario. v. Di Lauro, in *Trattato breve, cit. loc. cit.*

Questa nuova fase della PAC sembrava realizzare l' introduzione di veri e propri "diritti a produrre"; in senso diverso si poteva vedere nelle quote, nei prelievi di vario tipo alla produzione e nel divieto di reimpianto delle viti semplicemente un limite economico alla produzione oltre a quello fissato per erogare i sostegni comunitari<sup>24</sup>.

5. La crescita delle spese del FEOGA indussero, nel 1988, la Commissione a promuovere una riforma della PAC attraverso una serie di proposte sottoposte al Consiglio e quest'ultimo decise, *in primis*, di introdurre stabilizzatori agricoli nuovi per completare quelli esistenti. Si prevedeva, dunque, l'incremento degli stabilizzatori nell'OCM comprendenti anche le riduzioni delle attività degli organismi d'intervento, l'adozione di un *set - aside*, l'estentivizzazione della produzione, la riconversione della stessa e, nuovamente, l'incentivazione alla cessazione anticipata dell'attività agricola e aiuti al reddito<sup>25</sup>.

Alcune di queste misure cominciano a confermare l'aumentato interesse ecologico della Comunità già mostrato con il reg. 797/85, asseverato dall'inserimento, grazie all'Atto unico europeo, di norme ambientali di particolare forza. Infatti, questo trattato, nel nuovo art. 130 R, par. 2, afferma che "le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità", ponendo così la necessità di tutela dell'ambiente al di sopra di quelle da realizzare con qualsiasi politica comunitaria<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Sul punto v. M. Giuffrida, *I nuovi limiti ai poteri dell'imprenditore agricolo (riflessioni in tema di responsabilità)* Milano, 2001, e Costato, *Corte costituzionale e "diritti a produrre" nel contratto agrario*, in *Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, II, p. 1055 ss.

<sup>25</sup> La riforma fu adottata con una serie di regolamenti del 25 aprile 1988 pubblicati in GUCE L 106 del 27 aprile 1988 e L 110 del 29 aprile 1988. Su questa riforma mi permetto di rinviare a Costato, *La riforma della politica agricola comunitaria decisa nel febbraio 1988 (I regolamenti applicativi emanati nell'aprile del 1988: primo commento)* in *Riv. dir. agr.*, 1988, I, p. 406 ss.

<sup>26</sup> Sull'arg. v. Costato, *Alcune considerazioni sul diritto comunitario fra agricoltura e ambiente anche a proposito dell'Atto Unico e dei regolamenti 1760 e 2242/87*, in *Raccolta di scritti in onore di Angelo Lener*, Milano, 1988, p. 407 ss. Una analisi

Tornando alla riforma del 1988, si può osservare che il succedersi di tentativi di scarso peso effettivo – salvo quelli dei settori del latte e del vino – mostrano l’incapacità politica di affrontare il contenimento dei costi della PAC. La vera soluzione sarebbe stata quella di condizionare l’intervento e, in generale, la protezione della produzione alla qualità effettiva dei beni in questione. La politica dell’intervento sulle *commodities*, infatti, non era fatta in modo selettivo, premiando quelle di cui l’Europa abbisognava essendone carente e “punendo” le produzioni di mediocre qualità e quelle eccedentarie. Ciò non era possibile per la forza politica e numerica degli stati membri nordeuropei e lo scarso impegno e la debolezza di quelli del sud. Comunque, con questa riforma si concludeva il ciclo la PAC avviata nel 1962 e si preparava l’avvento di nuove impostazioni, che trovarono l’*incipit* nelle proposte del Commissario McSharry.

I punti salienti di quest’ultima riforma consistevano nella drastica riduzione dei prezzi d’intervento, in particolare di quelli dei cereali, e nell’istituzione di un regime generalizzato di pagamenti per superficie a favore dei coltivatori di seminativi (e cioè di cereali, di semi oleosi e di piante proteiche) che mettessero a riposo parte dei loro terreni<sup>27</sup>. Si interveniva, inoltre, nei settori del tabacco con la soppressione dell’intervento e con una maggiorazione del premio di produzione agli agricoltori che si riunissero in associazione, in quello lattiero caseario prorogando il regime delle quote al 2015, nel settore delle carni bovine fissando limiti all’acquisto da parte dell’intervento e in quello delle carni ovine e caprine limitando i premi di produzione, ridotti del 50% in caso di superamento del numero di 500 capi per allevamenti svolti su terreni normali e di 1000 su terreni siti in zone svantaggiate<sup>28</sup>.

---

molto dettagliata degli aspetti giuridici dell’attività ambientalistica dell’UE si trova in Costato - Manservisi, *Profili di diritto ambientale nell’Unione europea*, Padova, 2012, e specificamente nella parte del volume opera di Manservisi, p. 63 ss.

<sup>27</sup> La riforma venne attuata principalmente soprattutto per quanto riguarda i pagamenti ad ettaro, con il reg. 1765/92, e fu poi modificata, riducendo i pagamenti, con il reg. 1252/99. Sull’arg. v., alle rispettive voci, il *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit.

<sup>28</sup> Su tabacco, lattiero caseari e carni bovine, ovine e caprine si v. *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., alle rispettive voci.

Emergeva, dalla riforma, una volontà inversa a quella iniziale della PAC, e cioè un orientamento tendenzialmente antiproduttivo. Le ragioni erano non soltanto da rinvenire negli eccessi produttivi ma anche nel fatto che la politica estera della Comunità europea (e degli USA) mutava drasticamente per la scomparsa del “nemico” storico per oltre 40 anni: l’URSS. Il regime di aiuti non era più necessario, né l’autosufficienza alimentare strategica: si poteva progressivamente cessare la politica generosa verso gli stati che si erano voluti trattenere fuori dall’area di influenza sovietica e si poteva “finalmente” risparmiare nei sussidi agli agricoltori anche perché si potevano comprare cibo e materie prime di esso in tutto il mondo a costi meno elevati, favorendo così le esportazioni dei settori meccanico, chimico, ecc. delle industrie europee<sup>29</sup>.

La riforma del 1992 era apparentemente restata neutrale per quanto riguardava i dazi doganali mobili (prelievi) e per le restituzioni all’esportazione, ma evidentemente nei settori nei quali erano calati i prezzi d’intervento e, di conseguenza, quelli indicativi e di entrata, i prelievi, ferme restando le metodiche di calcolo, diminuivano fortemente, come lo facevano anche le restituzioni, per le minori differenze fra i prezzi dei prodotti mondiali e dei corrispondenti prodotti europei.

In realtà con la fine dell’URSS il languente Uruguay Round, convocato per aggiornare il GATT ’47 e che si trascinava da moltissimi anni subì, per iniziativa degli USA e della Comunità europea, una forte accelerazione. L’aspetto agricolo del negoziato (ma non solo quello) ebbe la sua soluzione, di fatto, nell’accordo di Blair House del 1992, appena successivo all’approvazione della riforma della PAC, e fu sancito ufficialmente con il Trattato di Marrakech, firmato da oltre 180 paesi, e contenente molteplici accordi quali quello istitutivo l’OCM (Organizzazione del Commercio Mondiale) o WTO (*World Trade Organisation*), l’Accordo generale sulle tariffe doganali, l’Accordo agricolo, l’Accordo SPS (Sanitario e fitosanitario),

---

<sup>29</sup> Gli USA non avevano una posizione così drastica avendo a disposizione un sistema produttivo agrario basato su enormi superfici e volendo mantenere la loro posizione di grandi produttori. La riforma della loro politica agricola puntava sull’aumento dei prezzi mondiali a causa dell’aumento della domanda, ma dovette precipitosamente essere cambiata con la previsione di forti sussidi a favore degli agricoltori. Ma su ciò si veda quanto esposto in conclusione di questo lavoro.

l'Accordo relativo alle regole in materia d'origine, l'Accordo TRIPs (*Trade related Aspects of Intellectual Property Right*), e, nell'allegato 2, l'Intesa sulle norme e procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie (DSU: *Dispute Settlements Understanding*), ecc.

L'Accordo agricolo, vera novità assoluta nel campo degli accordi plurilaterali, imponeva la riduzione delle misure di sostegno (MAS: misura aggregata di sostegno) all'agricoltura da parte degli Stati membri più sviluppati, nel successivo decennio, nella misura del 20%<sup>30</sup>.

Le varie misure di sostegno vennero, dai negoziatori, collocate informalmente, nella scatola gialla se legate al prezzo dei prodotti, nella scatola blu se, pur non legate al prezzo, capaci di incrementare o sostenere la produzione – era il caso del sistema comunitario d'intervento, che doveva, pertanto, cambiare entro i sei anni di validità iniziale dell'Accordo agricolo – e nella scatola verde se ammissibili perché completamente sganciate dalla produzione.

Si stabilì anche la trasformazione di ogni barriera all'importazione in un equivalente tariffario, imponendo così, sostanzialmente, l'abolizione del prelievo all'importazione e la sua sostituzione con dazi doganali fissi e decrescenti<sup>31</sup>; si decise, inoltre, che una percentuale dei prodotti agricoli importati fosse esente da qualsivoglia imposizione daziaria (diritto all'accesso al mercato).

La Commissione, concluso il negoziato di Blair House, mise il Consiglio davanti alla necessità di modificare la riforma appena approvata, eliminando il prelievo all'importazione, da sostituire con un dazio doganale. Si trattò del conclusivo atto di smantellamento della PAC concepita da Mansholt: vanificazione sostanziale dell'intervento su molti prodotti, in particolare sui cereali, dati i suoi prezzi irrisori, eliminazione del dazio mobile per proteggere il mercato interno, sostituzione degli interventi di sostegno basati sul prezzo con aiuti erogati agli agricoltori in varia forma, limitazioni di vario genere

---

<sup>30</sup> Doveva essere rinnovato dal 1999, ma i negoziati non si sono ancora conclusi.

<sup>31</sup> La sostituzione dei prelievi all'importazione con dazi fissi fu attuata con il reg. 3290/94. Sull'adeguamento della PAC all'Accordo agricolo v. Costato, *Trattato breve cit.*, p. 773 ss. e Costato, *L'adattamento del diritto comunitario all'Accordo agricolo, in Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola, Atti del Convegno*, Firenze, 8/9 novembre 1996, a cura di Rook Basile e Germanò, Milano, 1998, p. 19 ss.

alla produzione, incentivi alla cessazione dell'attività agricola, orientamento progressivamente ambientalistico, ben oltre quello produttivistico, a lui consono, del settore primario, progressiva eliminazione di un sistema che garantiva redditi ragionevoli agli agricoltori costituirono, da allora, la finalità della PAC.

6. La PAC aveva anche, insieme alla Corte di giustizia, assicurato la libera circolazione dei prodotti agricoli ed alimentari. Le caratteristiche fissate per i prodotti agricoli al fine di ammetterli all'intervento avevano costituito, di fatto anche se non necessariamente di diritto, una specie di indicatore delle caratteristiche minime mercantili. Inoltre, i compratori, generalmente grossisti, prevedevano nei contratti che la merce fosse sana e leale, ma spesso la formula comprendeva anche la dizione "e mercantile".

La Corte di giustizia, da parte sua, per assicurare la libera circolazione dei prodotti, aveva provveduto ad interpretare l'art. 30 del trattato (ora art. 34 del TFUE) nel senso che costituivano ostacoli alla libera circolazione dei prodotti regole nazionali che impedissero l'importazione di ciò che poteva essere commercializzato (sentenza *Dassonville*) in altro stato membro, o addirittura, e questa sentenza fu la base per la definitiva creazione del mercato comunitario dei prodotti agricoli e alimentari (ew non solo), di ciò che era prodotto e commercializzato legalmente in un altro stato membro<sup>32</sup>.

Si trattava del principio del "mutuo riconoscimento", implicitamente fondato sulla constatazione che le regole sanitarie riguardanti i prodotti agricoli e alimentari vigenti in ciascuno stato membro dovevano ritenersi equivalenti, sicché l'alimento o il prodotto agricolo che poteva essere consumato senza rischi in un paese poteva esserlo anche negli altri membri della CEE<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Sulla sentenza *Cassis de Dijon* vastissima è la letteratura. Mi permetto, tuttavia, di rinviare al mio commento intitolato *Sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CEE*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, II, p. 25 ss, perché in quella sede si sosteneva che la ricetta nazionale aveva diritto di essere protetta, cosa che si fece grazie all'etichettatura, ma che più tardi non sembrò bastare – date le regole che si erano stabilite per le stesse etichette – portando al tentativo di valorizzare progressivamente la materia prima di base del prodotto trasformato, e la sua origine territoriale.

<sup>33</sup> Potevano essere accampati motivi sanitari, ma la Corte appariva restrittiva sul punto, come aveva fatto, appunto, nella sentenza *Cassis de Dijon*, in quelle dell'*Aceto*

Lo sviluppo nell'uso di additivi, enzimi e aromi nella preparazione industriale di alimenti, tuttavia, diede origine a problemi poiché la Corte aveva confermato che ostacoli potevano essere posti alla libera circolazione, come appunto previsto dal trattato allo stesso art. 30, se uno stato avesse sollevato ragionevoli limitazioni alla circolazione di prodotti adducendo ragioni sanitarie quali - si mise in evidenza essere - la presenza di elementi estranei al prodotto "naturale" come additivi, enzimi e aromi.

Il problema venne risolto con l'adozione di direttive nelle quali si specificava quali, e in che misura, additivi, o edulcoranti ecc., potessero essere utilizzati nella preparazione di alimenti (e cioè attraverso misure di carattere "orizzontale")<sup>34</sup>.

Tuttavia il sistema mostrò, per altri versi, gravi lacune quando si verificò la c.d. "crisi della mucca pazza"<sup>35</sup> e, poi, anche quella dei cc. dd. "polli alla diossina", che posero problemi di sicurezza igienico sanitaria nella circolazione di prodotti carnei.

Queste vicende, legate ancora alla salute dei consumatori ma anche a quella degli animali, finirono del spingere la Commissione a credere fosse assolutamente necessaria l'adozione di regole vincolanti per tutti i membri accompagnate dall'istituzione di un organismo tecnico indipendente che la assistesse nella valutazione del rischio insito in prodotti alimentari. Nacque così l'EFSA, ovvero l'Autorità per la sicurezza alimentare, organo consultivo

---

e nelle due sulla *Pasta*, ecc. Diversamente si comportò nel caso di alcoolici da importare in un paese nel quale la distribuzione dei liquori è assoggettata, per ragioni sanitarie (Svezia) ad un monopolio statale.

Questo orientamento della Commissione venne reso noto attraverso la Comunicazione ad hoc pubblicata in GUCE C 271 del 1989, cui fece seguito la Comunicazione della Commissione pubblicata in GUCE C 270 del 1991 "sulla denominazione di vendita dei prodotti alimentari" che riassumeva la giurisprudenza della Corte e precisava, sul punto, la sua posizione.

<sup>34</sup> Le norme al proposito sono state adottate molto tempo addietro tramite direttive. Attualmente la disciplina è contenuta nei reg. CE da 1331 a 1334 tutti del 16 dicembre 2008. Sull'arg. v., per tutti, Rizzioli, in Costato, Borghi, Rizzioli, Salvi, Paganizza, *Compendio di diritto alimentare*, VII edizione, Padova, 2015, p. 241 ss.

<sup>35</sup> Sull'Encefalopatia spongiforme bovina e sui suoi effetti sulla circolazione delle carni bovine v. Viscardini Donà, *Trattato breve, cit.*, p. 841 s.

della Commissione, uno dei risultati, ma ben lungi dall'essere il solo, del reg. 178/2002<sup>36</sup>.

Si era passati, dunque, dalla *Food Security* alla *Food Safety*, indirizzo che emerse progressivamente anche i settori nei quali scelte di altro tipo hanno, talvolta, prevalso su quelle legate alla semplice “politica della sicurezza alimentare” come risulta dalla regolamentazione progressivamente introdotta, e sempre più “nazionalizzata”, in materia di Organismi geneticamente modificati (OGM), visti sia in generale sia, ed è qui quanto interessa, come alimenti e mangimi.

Questo regime, molto limitativo della libertà di scelta di cosa coltivare, è fondato sul fatto che si ritiene che la coltivazione di OGM potrebbe inquinare la purezza dei nostri raccolti, mentre non si rifà a motivi di igiene e sicurezza alimentare poiché in Italia si importano enormi quantità di semi OGM e molti alimenti contenenti OGM<sup>37</sup>.

Risalente nel tempo, e molto significativa per l'agricoltura “antica” com'è quella italiana, è la tutela apprestata per le Denominazioni d'origine protette, per le Indicazioni geografiche protette, cui più di recente si è aggiunta quella relativa alle Specialità Tradizionali Garantite. Si tratta della protezione di denominazioni tradizionali che svolge la sua funzione nel territorio dell'Unione europea ma che non si è ancora riusciti – e sarà difficile farlo specie per i diritti precostituiti da singoli – nei restanti territori del mondo<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Il reg. 178/2002 è, correttamente intitolato “che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare”. Sul punto v. il *Commentario* articolo per articolo in *Le nuove leggi civili commentate*, n.1/2 del 2003, da p.114 ss. e, da ultimo, Costato, Borghi, Rizzioli, Salvi e Paganizza, *Compendio di diritto alimentare, cit., passim*.

<sup>37</sup> La materia degli alimenti e mangimi G. M. è normata dal reg. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 268 del 18 ottobre 2003, che interviene anche sulle norme relative ai *novel food* contenenti OGM. Sull'arg. v. Sirsi, in *Trattato breve, cit.*, p. 683 ss., e Salvi, in *Compendio di diritto alimentare, cit.*, p. 270 ss.

<sup>38</sup> Oggi le DOP, IGP e STG sono normate dal reg. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio in GUUE L 343 del 14 dicembre 2012. Sul punto v, di recente Costato – Russo, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, III edizione, Milano, 2015, p. 223 ss.

Questo tipo di protezione, che serve a valorizzare i prodotti nazionali, viene oggi accompagnata, grazie al reg. 1169/2011<sup>39</sup>, anche da quanto stabilito nell'art. 26 di detto regolamento, il quale prevede che, in aggiunta al Paese d'origine o al luogo di provenienza del prodotto definiti secondo quanto stabilito nel Codice doganale europeo, si indichi anche il luogo di provenienza dell'ingrediente primario, se non coincidente con i primi. Tuttavia, questa norma, per avere concreta applicazione nei confronti di ciascun prodotto, dovrà attendere il corrispondente atto esecutivo della Commissione.

Essa, comunque, sembrerebbe tendere a valorizzare il prodotto originario di uno Stato membro; in realtà, tuttavia, questa soluzione potrebbe celare, agli occhi della WTO, una forma occulta di ostacolo all'importazione dei prodotti agricoli. Infatti, qualora si tratti di materie prime agricole generiche, prevedere l'uso del nome dello stato di origine di questa materia prima nell'etichettatura del prodotto finito potrebbe dare luogo ad una discriminazione ingiustificata nei confronti del prodotto importato.

Dalla sintetica panoramica di queste regole – specificamente agrarie o anche prevalentemente alimentari – si può agevolmente comprendere come l'accento si sia progressivamente spostato dalla *Food security* alla *Food safety* e che l'attenzione legislativa dell'Unione europea si sia spostata, progressivamente, dal diritto agrario a quello alimentare, dotato spesso di basi giuridiche differenti<sup>40</sup> ma, in moltissimi casi, coinvolgente sia la materia prima agricola, sia il prodotto agricolo utilizzabile immediatamente come cibo sia, infine, il cibo trasformato da prodotto agricolo.

7. Il diminuito interesse nei confronti dell'agricoltura e dell'autosufficienza alimentare è evidenziato dall'ennesima riforma della PAC, quella del 2003<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Sul reg. 1169/2011 v. Borghi, in *Compendio di diritto alimentare, cit.*, p. 229 ss.

<sup>40</sup> Oltre alla norma sulla formazione del mercato unico (introdotta dall'Atto Unico, art. 100 A e ora art. 114 TFUE con modifiche) e quella sulla protezione dei consumatori (ora art. 169 TFUE già 129 A CE), si deve mettere in rilievo l'introduzione dell'art. 129 CE, ora 168 TFUE, che al par. 2 toglie parte delle competenze agrarie al titolo riservato ad esse nel caso di esigenze di carattere sanitario.

<sup>41</sup> Decisa con il reg. 1786/2003 del Consiglio, in GUUE L 270 del 2003. Un primo aggiornamento della riforma è avvenuto con il reg. 73/2009, che ha abrogato e sostituito il precedente. Un nuovo regolamento, il 1307/2013, ha sostituito, a sua volta, il reg. 73/2009. Sul punto si veda Costato – Russo, *Corso ecc., cit.*, p. 141 ss.

La Commissione, ritenendo di poter così accelerare la conclusione dei negoziati per il rinnovo dell'Accordo agricolo, eliminò le norme che facevano restare nella c.d. scatola blu le regole agricole dell'allora ancora Comunità europea, eliminando, per molti prodotti, il sostegno in certa misura diretto e passando ad una forte prevalenza del disaccoppiamento e cioè alla previsione di aiuti incondizionati rispetto alla produzione, occorrendo solo la disponibilità, per goderne, di "terreni ammissibili".

Questo meccanismo, che è stato introdotto invano almeno sotto il profilo dell'agevolazione delle trattative per il rinnovo dell'Accordo agricolo, divide gli agricoltori in due categorie: quelli operanti nelle zone più fertili, che hanno visto ridurre la convenienza a produrre ma non venire meno, sicché possono coltivare senza spendere parte delle somme percepite come aiuti disaccoppiati, e quelli che potrebbero coltivare solo a costo di spendere parte dell'aiuto, cosa che potrebbe indurli - e la cosa accade spesso, in realtà - a rinunciare a produrre, non essendo questa una condizione per ottenere l'erogazione.

Il lungo ciclo della PAC, nata produttivistica, sembra orientato ora, malgrado alcune modestissime correzioni apportate alla riforma del 2003 nella seconda revisione del 2013, in direzione del tutto opposta<sup>42</sup>.

Le parole d'ordine attuali sono condizionalità e modulazione degli aiuti disaccoppiati, il tutto all'interno di un quadro finanziario rigoroso e orientato alla decrescita, anche considerando l'aumentato numero degli stati membri rispetto al periodo precedente al 2010 e il non proporzionale aumento delle disponibilità finanziarie dell'Unione<sup>43</sup>.

I meccanismi introdotti, progressivamente, dal 1992 ad oggi hanno determinato il progressivo abbandono delle finalità della PAC come previste dal trattato e che sono lo sviluppo della tecnologia produttiva agricola, i redditi equi per gli agricoltori, i prezzi ragionevoli per i consumatori e l'approvvigionamento sicuro dei mercati.

---

<sup>42</sup> Sulla riforma del 2013 v. Costato – Russo, *Corso, cit., loc. cit.*

<sup>43</sup> L'entrata degli stati orientali dell'Europa nell'Unione ha fortemente compromesso lo sviluppo "politico" dell'integrazione; di conseguenza anche l'integrazione economica appare a rischio oggi, come la c.d. Brexit sta a dimostrare.

Orbene, la stessa scelta di sostenere attività che agricole non sono come quelle di chi mantiene la terra in condizioni di riprendere ad essere coltivata e di considerarla un sostegno agli agricoltori è palesemente un controsenso, a meno di modificare la nozione stessa di agricoltura trasformandola in attività di custodia del territorio. Non si vuole, ovviamente, affermare che la custodia del territorio non sia importante e neppure che essa non possa essere, meglio che da parte di altri, svolta da agricoltori, ma semplicemente che il mero custode del territorio non è un agricoltore.

L'attuale regime non condiziona l'erogazione del sostegno al mantenimento di una attività agricola, per evitare di riportare la PAC all'interno della scatola blu; tuttavia, anche con la nuova PAC i paesi in via di sviluppo sostengono che la soluzione adottata consente di finanziare gli agricoltori in violazione del vecchio accordo agricolo, a poco rilevando, secondo loro, il fatto che i sostegni siano disaccoppiati.

In realtà però, questo sostegno disaccoppiato, anche trascurando le critiche fino a questo punto sollevate, presenta inconvenienti non secondari sia se ci si riferisce ai redditi degli agricoltori, sia se si considerano i prezzi ai consumatori e i rifornimenti del mercato.

I redditi degli agricoltori produttori di *commodities*, che costituiscono il nucleo forte della struttura agraria europea, sono diminuiti drammaticamente, esposti come sono alla concorrenza di agricoltori che dispongono di terreni vastissimi e di costi di produzione incomparabilmente più bassi di quelli europei, specie dell'Europa occidentale. Talvolta, però, si può verificare che il reddito annuale di chi ha coltivato una determinata *commodity* sia particolarmente alto, per eventi meteorologici anomali, come accadde qualche anno addietro ai coltivatori di grano duro. In questo caso l'agricoltore avrà avuto fortuna, ma i consumatori subiranno una forte instabilità dei prezzi e il mercato potrà mostrare carenze gravi<sup>44</sup>.

Il fatto è che gli estensori del trattato di Roma erano perfettamente consci del fatto che il mercato dei prodotti agricoli non ha l'elasticità ed adattabilità del mercato dei prodotti meccanici, chimici, ecc. Infatti il produttore agricolo

---

<sup>44</sup> Il fenomeno è accaduto con il grano duro, che costituisce una *commodity* con un piccolo mercato. Ovviamente, molti agricoltori hanno preso a produrre nuovamente grano duro l'anno successivo, ed hanno trovato un mercato molto eccedentario, conseguendo perdite cospicue.

non è in condizione di sapere, quando semina, come andrà il mercato molti mesi dopo, quando raccoglierà, e generalmente si comporta in funzione del prezzo dell'anno in cui semina, scelta che è tendenzialmente scollegata a una possibile previsione di quanto accadrà l'anno successivo. Quando il produttore avrà raccolto, i giochi saranno già fatti, e non potrà fare altro che subire la legge della domanda e dell'offerta. Il produttore di prodotti chimici, invece, che ogni giorno produce ed immette sul mercato, conosce rapidamente se di un certo prodotto la domanda è in calo o in crescita, e potrà provvedere di conseguenza con molta rapidità.

Pertanto, la formulazione del TFUE, che conserva le finalità della PAC stabilite nel 1958, lungi dall'essere superata, richiede, invece, di essere rispettata.

8. Al fine di porre sul tavolo le possibili, necessarie, modifiche all'attuale PAC, sembra opportuno sintetizzare quanto accade nell'altra grande potenza alimentare mondiale (la Cina, anche se tale, resta una forte importatrice di prodotti agricoli, e pertanto non costituisce un esempio da considerare).

Con l'adozione del Farm Act 2014, gli USA hanno deciso l'abrogazione del programma di pagamenti diretti (PD) durato un ventennio; si trattava:

a) di pagamenti fissi annuali basati sulle produzioni storiche, indipendenti dalle eventuali perdite subite dagli agricoltori,

b) di *Countercyclical Payments* (Ccp, ovvero pagamenti anticiclici), che offrivano pagamenti basati sulle produzioni storiche ma collegati ai prezzi correnti,

c) dell'*Average Crop Revenue Election* (Acre, ovvero scelta di garanzia di reddito da raccolto) che offriva pagamenti compensativi qualora i ricavi fossero andati al di sotto di determinate soglie.

È stato invece mantenuto il *Marketing Assistance Loan Program* (Malp, ovvero programma di assistenza contro i cali di mercato) che offre crediti a breve se i prezzi scendono al di sotto di predefiniti livelli soglia<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Sulla politica agricola USA prima del 2014 v. *La riforma della PAC e impatto sul sistema agricolo lombardo*, Copyright © Regione Lombardia, aprile 2004, ricerca diretta da Dario Casati, cap. 6, Lorenzo Ossoli, *La politica agricola USA dopo la riforma del 2002*. Sulla riforma del 2014 v. Bruno, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, in pubblicazione.

Sono stati, invece, introdotti due nuovi programmi, il *Price Loss Coverage* (Plc) e l'*Agriculture Risk Coverage* (Arc) che, tuttavia, riproducono in larga parte rispettivamente i programmi in precedenza vigenti, e cioè, Ccp e Acre<sup>46</sup>.

La politica agricola americana, pertanto, mira a garantire direttamente il reddito agli agricoltori coprendoli, di larga massima, dai rischi di mercato; in definitiva eroga sostegno, con la legislazione del 2014, ad agricoltori veri che producono, e solo se producono<sup>47</sup>.

Infatti, le precedenti riforme americane avevano puntato, sulla base di previsioni di mercato formulate nel 1996 che, come spesso accade<sup>48</sup>, si sono dimostrate fallaci, su un forte aumento dei prezzi delle *commodities* nel mercato mondiale. Per rimediare al crollo dei redditi degli agricoltori

---

<sup>46</sup> Questi programmi offrono, come in precedenza, pagamenti che si basano sulle produzioni storiche di alcuni prodotti (grano, cereali per l'alimentazione animale, riso, semi oleosi, arachidi e legumi); il cotone, però, non gode più del sostegno ma gli agricoltori mantengono un diritto sugli ettari a cotone e il pagamento viene calcolato con apposite regole.

I pagamenti Plc avvengono se il prezzo del prodotto scende al di sotto del valore di riferimento fissato nel *Farm Act 2014*.

I pagamenti Arc possono essere per Contea o individuali. Semplificando la descrizione di questa forma di sostegno, si può evidenziare che esso dipenderà dall'andamento del mercato e dagli eventi atmosferici, a modificazione di quanto accadeva vigente la precedente normativa, quando la maggior parte dei pagamenti erano diretti e fissi. Sul *Farm Act 2014* v. Bruno, *op. cit.*, in corso di stampa.

<sup>47</sup> Il *Farm Act 2014*, in sostanza, conclude il periodo dei pagamenti fissi annuali mettendo a disposizione degli agricoltori nuove possibilità di fondare i loro programmi di reddito, e coprire i loro rischi, su interventi assicurativi pubblici. I nuovi programmi Plc e Arc possono ridurre il rischio aziendale in modo da aiutare a far fronte a periodi di bassi redditi agricoli. La flessibilità consentita agli agricoltori di scegliere tra prezzi di riferimento fissi e media mobile dei ricavi a livello di Contea o di singola azienda, al pari di nuove possibilità assicurative, propongono possibilità di decisioni alternative per equilibrare i costi e i benefici derivanti dai rischi di prezzo e dalla variabilità delle rese ad ettaro nelle loro aziende.

<sup>48</sup> Sul punto vedi Taleb, *Il cigno nero*, 2007, traduzione italiana, Il saggiatore, Milano, 2008, *passim*.

si è provveduto ad intervenire per assicurare un reddito ai farmers, anche sottoponendoli alla condizione di non coltivare parte del terreno<sup>49</sup>.

Oggi, invece, si è nuovamente cambiata politica, e non è dato di presumere che la presenza Trump e la maggioranza congressuale repubblicana modificheranno quest'orientamento.

In definitiva, si è capito che, in un mondo in cui abbondano magazzini pieni di automobili invendute, di telefonini pronti a fornire nuove attività ludiche ai loro possessori, di bombe intelligenti, di bombe stupide, di navi da trasporto enormemente eccedenti il fabbisogno attuale, i paesi sviluppati potrebbero ben considerare opportuno disporre di produttori agricoli non in fase di abbandono, capaci, all'occorrenza, di produrre tanto da consentire l'accumulo di scorte strategiche delle principali *commodities*.

Pertanto, se è vero che appare difficile tornare alle regole della politica agricola protettiva del mercato europeo ideata da Mansholt, non si può negare che la PAC come oggi costruita non soddisfa, oltre che alle regole del trattato e alle richieste dei paesi che stanno rinegoziando l'Accordo agricolo, anche alle regole del buon senso.

Sarebbe auspicabile l'abbandono delle molteplici regolazioni presenti nei chilometrici regolamenti che si occupano della PAC sia sotto il profilo dei sostegni agli agricoltori sia sotto quello dell'OCM, ridotta, quest'ultima, a un esercizio scritto privo di reali importanti applicazioni, per passare a qualche idea non necessariamente nuova, che possa aiutare l'agricoltura europea a riprendere un ruolo decoroso nell'acquisizione di reddito per i produttori e nella fornitura di prodotti per il mercato.

Ad esempio, si potrebbe limitare il rischio di perdita di reddito attraverso acquisti da parte dell'intervento quando il mercato interno tende a diminuire eccessivamente, con l'applicazione contemporanea di clausole di salvaguardia

---

<sup>49</sup> Anche i consiglieri economici della CE avevano previsto che, con la crescita della popolazione mondiale, sarebbero aumentati i prezzi delle *commodities*. L'errore consiste nel fatto che la potenziale domanda cresce, con l'aumentare della popolazione, ma la possibilità d'acquisto assai meno, per mancanza di denaro. Pertanto, per ripetere, con qualche chiarimento, un vecchio adagio arabo, "se la montagna (di grano) non va a Maometto, Maometto va alla montagna (che spera di trovare in Europa, transitando per Grecia e Italia)".

all'importazione ammesse dall'Accordo agricolo, oppure applicare le regole americane per il sostegno del reddito agli agricoltori nel caso di prezzi troppo bassi.

Introdurre, ad esempio, forme di assicurazione, sostenute dalla finanza dell'Unione europea, sul quantitativo prodotto ad ettaro basando l'assicurabile sulla media di produzione ad ettaro del terreno considerato nell'ultimo quinquennio<sup>50</sup>.

Queste soluzioni avrebbero, anche, il vantaggio di evitare che l'opinione pubblica europea sia contrariata, come oggi accade, dalle forme di protezione del reddito degli agricoltori "anche se non producono nulla".

In definitiva, occorre adattare la PAC non solo alle esigenze degli agricoltori europei, ma anche a quelle di un territorio che, malgrado l'attuale sua debolezza politica, resta pur sempre uno dei luoghi più importanti della terra.

---

<sup>50</sup> Il nuovo programma assicurativo statunitense potrà coprire fino all'86% delle perdite di rese o ricavi subiti dall'agricoltore. Sul costo dell'assicurazione il sussidio federale interviene a coprire il 65% del premio.



## LE ITALIE

**Luigi Costato**

Sommario: 1. Il dominio romano e l'incompiuta unificazione d'Italia. – 2. Lo sfaldamento dell'impero d'Occidente e le invasioni da nord e da sud. – 3. Le autonomie locali, le ricchezze d'Italia e le occupazioni straniere. – 4. Dalla rivoluzione francese all'unificazione politica d'Italia. – 5. L'Italia è ancora divisa.

1. Quando Roma era ancora una minuscola città – stato, la penisola era, a sua volta, suddivisa in una grande quantità di piccoli stati autonomi, con caratteristiche linguistiche ed etniche spesso assai differenti. Si aggiunga, poi, che le coste del sud e la Sicilia erano, in larghissima misura, colonie greche mentre in Sardegna i sardi nuragici combattevano da molto tempo contro i Fenici e i Cartaginesi, interessati, però, ai soli approdi e non a occupare il centro dell'isola.

Essenziali, per la progressiva espansione del potere romano, furono le guerre puniche, e in particolare la seconda, in coincidenza con la fine della quale Roma completò la conquista della penisola ed anche delle due isole maggiori<sup>1</sup>.

Nello stesso periodo, per altro, fu conquistata la parte sud-est dell'attuale Francia, chiamata Provincia, nome dal quale deriva l'attuale Provence. L'occupazione della Provincia, la prima "provincia" romana, nella quale da tempo erano insediate colonie greche, comportò un intenso processo di romanizzazione protrattosi per ben seicento anni<sup>2</sup>. Tuttavia, nel II secolo

---

<sup>1</sup> A partire dalla fine del 500 a.C., la parte centro-meridionale della Sardegna entrò nell'orbita cartaginese. I Cartaginesi fecero, forse, di Tharros la capitale della provincia, e edificarono nuove città, tra cui Olbia. I Romani ottennero la Sardegna nel 238 a.C. al termine della Prima Guerra Punica, ma rischiarono di perderla durante la seconda. Infatti, nel 215 a.C., mentre invadeva la penisola italiana, il condottiero sardo-punico Amsicora, guidò la resistenza anti-romana, ma fu sconfitto in una battaglia campale svoltasi nel Campidano di Cagliari. Sull'arg. v. Meloni Piero, *La Sardegna romana*, Chiarella, Sassari, 1975.

<sup>2</sup> In Provenza si sviluppò, in età medievale, una civiltà raffinata, che si irradiò in gran parte Europa e che conobbe il suo *clou* a cavallo fra il XII e il XIII secolo. Per molti

avanti Cristo non era completata ancora la conquista romana di parte del nord Italia, in specie di alcune parti alpine<sup>3</sup>.

L'idea di un'identità italica unitaria conobbe il suo apogeo, pur con i limiti che si accenneranno, all'inizio dell'età imperiale. In quel momento si andò diffondendo l'idea di Italia come area geografica delimitata e unitaria, il tutto, tuttavia, senza che si dimenticassero le straordinarie varietà di condizioni geomorfologiche e climatiche e la altrettanto rilevante molteplicità delle culture, portato delle ben diversificate origini delle singole città, dei loro contadi e degli abitanti.

Non vi era, in effetti, una vera consanguineità fra le genti "italiche" e la stessa parlata latina si andava affermando come lingua franca, in conseguenza del dominio romano, senza scalzare, tuttavia, del tutto le lingue locali, soprattutto nelle antiche colonie greche. Le genti italiche, talvolta anche se non sempre, consorelle per discendenza etnica ma comunque diverse per tradizione storica, non si consideravano consanguinee anche perché tale colleganza cedeva a fronte del più rilevante sentimento di appartenenza civica, maggiormente sentito di quello dell'essere parte dell'Italia.

A rendere ancora meno importante la qualificazione di "italico" sopraggiunse, con Caracalla, la *Constitutio Antoniniana*, che riconosceva la cittadinanza romana a tutti i sudditi liberi dell'Impero.

Pertanto, se l'unificazione politica della penisola e delle isole maggiori e minori avvenne ben prima della caduta della repubblica e del sorgere dell'impero, una vera unificazione socioculturale ed economica non si realizzò per tutta la durata della potenza romana.

Si attuò, invece, una forte inurbazione e una diffusione di vastissimi latifondi in particolare in Apulia, Calabria, Etruria e Sardegna. In quasi tutto il sud dell'Italia e in Sardegna si sviluppò, dunque, un'agricoltura fondata sullo

---

aspetti può affermarsi che la Provincia fu romanizzata più e meglio di parte dell'Italia, e che seppa conservare questi caratteri più a lungo. Sulla Provenza v. Bourrilly Victor Louis, Busquet Raoul, *Histoire de la Provence*, Presses Universitaires de France, ristampa, sesta edizione, Parigi, 1978.

<sup>3</sup> Al proposito vedi, fra i moltissimi, Mazarino Santo, *L'Impero romano*, vol.2, Bari, 1973, p.439.

schiaivismo, e i proprietari, romani prima ancora che italici, risiedevano frequentemente, nelle città<sup>4</sup>.

Il fallimento del tentativo di ripartire le terre conquistate fra i legionari e di conservare la piccola proprietà coltivatrice fu determinato dalla vittoria delle classi urbane, nelle quali ai senatori e agli *equites* si aggiunsero i nuovi ricchi, anche provinciali, che costituirono, assieme alle storiche classi dominanti, gli *honestiores*<sup>5</sup>.

La conclusione fondamentale che suggerisce un autore che ha studiato a fondo il problema è che l'Italia, pur passando da una confederazione di città-stato sotto l'egemonia di Roma a uno stato unificato nell'impero, restò un complesso di entità disunite, in cui prevalevano tradizioni localistiche, interessi personali e, in età tardo antica, un generale distacco nei confronti della politica dello stato<sup>6</sup>.

Pertanto l'identità italica rimase incompiuta perché il processo di formazione non giunse, in età repubblicana, a un sufficiente livello di maturazione prima della costituzione del sistema imperiale, che sviluppò, invece, un processo di superamento della realtà italica: “In altre parole, la spinta verso l'etnicità fittizia italica subì troppo presto la concorrenza dell'idea alternativa e più forte, espressa dall'impero”.

D'altra parte non si può non condividere l'affermazione secondo la quale “Per tutto il secondo secolo gli ufficiali dello stato maggiore vennero presi dalla fila della classe senatoria e della classe equestre; i centurioni erano cittadini romani nati ed allevati per lo più in Italia o nelle parti romanizzate delle province occidentali; i soldati della guardia pretoriana erano italici o nati nelle province romanizzate della Spagna e del Norico o in Macedonia; i soldati legionari erano tutti *de iure* cittadini romani; i soldati dei reggimenti

---

<sup>4</sup> Sul punto, v. Rostovzev Michael, *Storia economica e sociale dell'Impero Romano*, (1926), traduzione italiana riveduta e ampliata, 1933, La Nuova Italia Editrice, Firenze, ristampa 1973, p. 71 ss.

<sup>5</sup> Rostovzev Michael, *op. loc., cit.*, pare accogliere l'idea che i ricchi “romani”, proprietari terrieri nella loro quasi totalità, fossero capitalisti. Sembra che la nozione di “capitalista”, come intesa nel suo significato storicamente formatosi, mal si attagli ai romani antichi, e sul punto mi permetto di rinviare a Costato Luigi, *Luci e ombre del capitalismo*, in *Acta Concordium*, 2016, cap. 1.

<sup>6</sup> Così Giardina Andrea, *L'Italia romana. Storia di una identità incompiuta*, Laterza, Bari – Roma, seconda edizione, 2000.

ausiliari si presumeva che almeno capissero il latino e conseguivano la cittadinanza alla fine del servizio<sup>7</sup>”. Il che significa che era rilevante la romanizzazione piuttosto che l’italianità, con la conseguente scarsa importanza di quest’ultimo requisito.

Più tardi l’Impero d’occidente “dovette dipendere per la sua difesa da popoli barbarici ampiamente sovvenzionati, e allorché, dopo la perdita dell’Africa, l’Occidente non poté più pagare i suoi difensori, il loro voltafaccia ne segnò inevitabilmente la disfatta”<sup>8</sup>.

2. Lo sfaldamento dell’Impero romano d’occidente produsse un ulteriore frazionamento dell’Italia e delle sue isole. Le invasioni barbariche non toccarono solo la pianura padana o la stessa Roma ma si spinsero al sud, dove si costituirono ducati longobardi ma anche territori bizantini e si andò formando un nucleo territoriale che sarebbe diventato lo stato della Chiesa. Nel secolo nel quale cessò di esistere un imperatore romano d’occidente non si comprese che il mondo antico era finito, ma i tanti popoli invasori, ciascuno dei quali non molto importante numericamente, badarono a spartirsi ricchezze e territori e a sottomettere le popolazioni autoctone, senza sopraffarle numericamente ma solo con la forza delle armi.

Qualche debole autonomia fu mantenuta in territori particolari, o meglio in alcune città marittime, come Amalfi e la sorgente Venezia (che, pure, a lungo, fu sostanzialmente un protettorato bizantino).

La polverizzazione politica dell’Italia si attuò grazie allo stanziamento, a macchia di leopardo, dei Longobardi, alla resistenza in qualche piccolo spazio e alla successiva ripresa di energia dei Bizantini, con Giustiniano, allo sparpagliarsi degli Ostrogoti, rapidamente assorbiti, al successivo arrivo dei Franchi a nord e dell’Islam al sud, in particolare in Sicilia, e al progressivo affermarsi del potere pontificio anche in campo territoriale oltre al sopraggiungere, successivo, dei Normanni nell’isola maggiore e, assai più tardi, degli Aragonesi in Sardegna.

Non si può trascurare, poi, la fondamentale e prolungata disputa instauratasi, in pratica dalla ricostituzione dell’impero occidentale (detto Sacro romano

---

<sup>7</sup> Così Rostovzev Michael, *op. cit.*, p. 147.

<sup>8</sup> Così Rostovzev Michael, *op. loc. cit.*

Impero) fra il papa (e, più, in generale, la Chiesa) e gli imperatori, con conseguenti frequenti discese degli eserciti imperiali dalla Germania<sup>9</sup>.

Un tentativo di unificazione, seppure limitato al sud Italia e alla Sicilia, fu compiuto da Federico II di Hohenstaufen, imperatore del Sacro Romano Impero, incoronato dapprima ad Aquisgrana nel 1215 e, successivamente, a Roma dal papa nel 1220.

Il suo regno, che ebbe come centro la Sicilia, fu caratterizzato da grandi interessi culturali e da una notevole attività legislativa, volta a unificare le terre e i popoli, ma fortemente contrastata dalla Chiesa, della quale Federico contestò energicamente il potere temporale. Egli fu, comunque, un imperatore letterato protettore di artisti<sup>10</sup> e studiosi e la sua corte fu luogo d'incontro fra le culture greca, latina, germanica, araba ed ebraica, ma la sua azione non godette della profondità che sarebbe stata necessaria per realizzare una vera unità.

Grazie a queste sue caratteristiche e alla sua energia, Federico stabilì in Sicilia e nell'Italia meridionale una struttura politica molto somigliante a un moderno regno, governato centralmente e con un'amministrazione efficiente<sup>11</sup>. Ma fu una breve parentesi, e comunque non tale da sopraffare le ragioni della divisione, fondate più dai portati della storia e delle stratificazioni di popolazioni e religioni che dalle importanti diversità orografiche e climatiche della penisola, come si vedrà oltre.

---

<sup>9</sup> V. Stevens Courtenay Edward, *Agricoltura e vita rurale nel tardo impero romano*, in *Storia Economica Cambridge*, volume I, *L'agricoltura e la società rurale nel Medioevo*, (1966), traduzione italiana, Einaudi, Torino, 1976, p. 155.

<sup>10</sup> Presso la corte di Federico II pare sia vissuto Cielo (o Ciullo) d'Alcamo, che pare abbia scritto *Rosa fresca aulentissima*, unica sua opera pervenuta a noi, in volgare a base siciliana ma con significative influenze continentali. L'A. è considerato uno dei primi scrittori in lingua volgare italiana, pur con elementi siciliani.

Sull'arg. v. Antonino Pagliaro, *Il contrasto di Cielo d'Alcamo e poesia popolare*, Mori e C., Palermo, 1953; Gianfranco Contini, *Poeti del Duecento*, vol. 1, Ricciardi, Milano - Napoli, 1960; Bruno Migliorini, *Storia della lingua italiana*, Firenze, Sansoni, 1987.

<sup>11</sup> V. Delle Donne Fulvio, *Federico II: la condanna della memoria. Metamorfosi di un mito*, Viella, Roma 2012. Ornella Mariani, *Federico II di Hohenstaufen*, Controcorrente, Napoli 2003; Fumagalli Beonio Brocchieri Mariateresa, *Federico II: Ragione e Fortuna*, Laterza, Roma - Bari 2006; Vessella Daniele, De Iulio Pierluigi, *Federico II, stupor mundi*, Cosenza, 2005.

Comunque, l'insieme delle condizioni di cui sopra hanno favorito lo svilupparsi e il consolidarsi di un sistema feudale che, pur diffuso in tutta Europa, venne abbastanza rapidamente – sempre considerando i tempi di quell'epoca – sconfitto, anche se non annichilito, in buona parte del centro nord d'Italia ma si solidificò e resistette molto più a lungo nel territorio che divenne ben presto il regno delle due Sicilie.

Come anticipato, fra il marasma causato dalle invasioni e la conseguente caduta di molti commerci e l'impoverimento delle città<sup>12</sup>, emersero alcune realtà mercantili che avrebbero caratterizzato la storia d'Italia, una delle quali, Venezia, resistette, pur mutando addirittura i suoi indirizzi di fondo, fino alla prima occupazione napoleonica degli ultimissimi anni del XVIII secolo.

A causa dell'insicurezza del mare, infestato dai pirati, e delle strade, orgoglio imperiale, il commercio venne meno in modo drammatico, e la *curtis* medievale divenne sempre più un'unità autosufficiente, alimentata da contadini semiliberi e governata da vassalli che ben poco rispondevano al re del momento, o all'imperatore del Sacro romano Impero, che conobbe un modesto tentativo di affermarsi con Carlo Magno ma che ben presto divenne impotente rispetto ai principi, duchi, conti e marchesi teoricamente a lui sottomessi.

Ben presto, però, i commerci ripresero, ad opera *in primis* degli amalfitani e, più stabilmente, dei veneziani - che ebbero a lungo un rapporto speciale con Bisanzio - i quali, tuttavia, brillarono a lungo come mercanti di spezie e di altri prodotti costosi o rari in Europa come il guado, che era necessario per la tintura delle stoffe<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Le Goff Jacques, *Il Medioevo - alle origini dell'identità europea* (1996) traduzione italiana, Laterza, Bari – Roma, 2006, p. 27 ricorda che "Durante l'Alto Medioevo, tra il V e il IX secolo s'insedia un nuovo sistema storico, che combina un modo di produzione, un tipo di società e un sistema di valori: il sistema feudale".

<sup>13</sup> Troppo ottimistica appare la posizione di Pirenne Henry, *Mahomet et Charlemagne* (1937) traduzione italiana, Laterza, Bari, 1939, che cerca di dimostrare l'esistenza di traffici rilevanti nell'epoca di questi personaggi tra i rispettivi territori d'influenza. Tuttavia, proprio pochi anni dopo l'incoronazione a imperatore di Carlomagno, due mercanti veneziani hanno trafugato da Alessandria d'Egitto il corpo di San Marco, essendo nella terra dei faraoni proprio per commerciare. Il che significa che non insignificanti, anche se non importanti, correnti di traffico restarono presenti in mare, da Venezia ma anche da Amalfi nello stesso IX secolo.

Similmente, la straordinaria rinascita dei commerci, dall’XI ma soprattutto dal XII secolo, si ebbe in Italia (in Toscana, dopo la fine di Amalfi, partita per prima ma bloccata ben presto dall’occupazione da parte di Federico II, a Milano e in alcuni territori lombardo – piemontesi, oltre che a Genova e a Pisa) e nelle Fiandre; anche in questo caso, i mercanti trafficarono in merci di valore, ma progressivamente non disdegnarono di importare la lana grezza, specie inglese, in quanto materia prima oggetto di trasformazione specie in Toscana, che poi esportava anche nella stessa Inghilterra i suoi panni lana<sup>14</sup>. Si andava, così, sempre più marcando la differenza fra i vari territori della penisola e delle isole maggiori; l’evidenza di ciò si ricava considerando che le città marinare – esclusa Amalfi, stroncata come si è detto – diventavano delle grandi potenze economiche, con redditi *pro capite* superiori a quelli del resto del mondo conosciuto. A esse, poi, si affiancarono Siena, Milano e decine di altre città del nord e del centro Italia, mentre, fatta salva l’eccezione di Napoli e di Palermo, città soprattutto arricchite dal fatto di essere sedi di governo e centro di residenza dei signori feudali, l’Italia del sud era caratterizzata da grossi paesi nei quali si concentravano coloni che, fino al secolo scorso, si spostavano di molto dalle loro misere case per coltivare terreni concessi con contratti *capestro* dai feudatari o, progressivamente sempre più, da loro concessionari<sup>15</sup>.

3. Non mancano autori importanti che fanno notare le differenze orografiche e climatiche tra il nord e il sud d’Italia, attribuendo alle stesse una forte influenza sullo sviluppo diseguale delle economie territoriali. Ad esempio, tali diversità sono individuate con cura con queste affermazioni: “È da lungo tempo che si discute in che misura queste differenziazioni regionali siano il prodotto dell’ambiente fisico (...). Un paese che può essere considerato collinoso o montano per più dei due terzi non ammette le ampie suddivisioni in ‘zona di terre alte’ e ‘zona di terre basse’, in ‘campagne’ e ‘boschi’ (...).

---

<sup>14</sup> V. Renouard Yves, *Gli uomini d'affari italiani del Medioevo* (1949) traduzione italiana, Rizzoli, Milano, 1975; Saporì Armando, *Le marchand, italien au Moyen Age*, Paris, 1952.

<sup>15</sup> Una vivida e realistica descrizione del progressivo prevalere del concessionario sul feudatario si trova in Tomasi di Lampedusa Giuseppe, *Il Gattopardo*, Feltrinelli, Milano, 1958 (nuova edizione riveduta a cura di Gioacchino Lanza Tomasi, Feltrinelli, Milano, 2002).

La valle del Po è la sola dove sia rinvenibile una vasta e fertile pianura, non senza che vi manchino porzioni di suolo lisciviato o torboso; nell'Italia peninsulare, e specialmente nella sua parte meridionale, le basse terre sono rare e occupano superfici limitate seppure non oppongono serie difficoltà alla coltivazione intensiva, come nel caso della Campagna romana o del Tavoliere di Puglia". E, ancora: "Ad approfondire le disparità naturali tra il Nord e il Sud che sono inerenti alla costituzione e alla genesi del suolo, stanno le differenze di clima", in sostanza delle temperature e, soprattutto, della piovosità<sup>16</sup>.

A ben vedere, tuttavia, si deve rilevare che la diversità dello sviluppo deriva anche dal diverso peso che il sistema feudale ha avuto nel Centro - Nord e nel Sud d'Italia, anche se il permanere del feudalesimo può essere attribuito, almeno in parte, alle differenze orografiche e climatiche. La causa di queste differenze può individuarsi, però, soprattutto, nel diverso affermarsi dei commerci nelle città della parte centrale e settentrionale del paese, e cioè non solo nella fertile valle del Po, ma anche prescindendo da essa: in effetti, se Milano e altre città padane hanno conosciuto una forte crescita, i principali poli di sviluppo si trovano in tre città che prescindono dalla fertilità della valle padana, e cioè Genova, Venezia e Firenze. La prima – che pur facilitò alcuni traffici delle città della pianura del Po - era protesa sul mare e appoggiata a una catena montana che tendeva a isolarla, anche se non del tutto, dal resto del Nord d'Italia, date le difficoltà di trasporti che non potevano, nel caso, utilizzare corsi d'acqua. La seconda, insulare, riforniva di alcuni prodotti la valle del Po attraverso lo stesso fiume, ma la sua prevalente ricchezza la traeva dal commercio delle spezie, che esportava in tutta Europa.

Firenze, infine, e con essa Siena e Prato, era circondata da un territorio che, salvo alcune piccole pianure, era caratterizzato da un andamento orografico collinoso e non particolarmente fertile, ma conobbe uno sviluppo economico impetuoso per almeno due secoli.

Proprio in Toscana fu recuperato, per opera dei mercanti che vollero investire in terreni, un antico contratto parziario che divenne la mezzadria, detta

---

<sup>16</sup> Così Jones Philip, *L'Italia*, in *La società agraria medievale all'apice del suo sviluppo*, in *Storia Economica Cambridge*, volume I, *L'agricoltura e la società rurale nel Medioevo*, (1966), traduzione italiana, Einaudi, Torino, 1976, p. 412.

a lungo toscana a causa della sua recente nuova origine. Questo modello contrattuale sostituiva con una rudimentale forma di associazione rapporti di dipendenza di tipo bracciantile, anche se non affrancava del tutto il mezzadro, assoggettato al controllo e agli ordini del proprietario del fondo o del *facitor*, cioè del suo uomo di fiducia<sup>17</sup>.

La nascita della mezzadria in Toscana era una delle manifestazioni del trionfo del modo di fare affari dei mercanti<sup>18</sup> sulla concezione feudale che aveva come suo fondamento la rendita fondiaria. In effetti, il successo del nuovo modo di essere delle città e dei suoi abitanti, e del loro modo di concepire la ricchezza si trasmise nel mondo agricolo sicché mezzadria e piccolo affitto si diffusero ampiamente nei territori controllati dalle città “commerciali”, creando così le premesse umane dell’industrializzazione italiana della seconda metà del XX secolo, operata da una miriade di piccole imprese artigiane e industriali create da chi in precedenza era mezzadro o piccolo agricoltore e, dunque, già pronto a guidare una piccola impresa<sup>19</sup>.

La ricchezza delle città mercantili del centro e del nord d’Italia sollecitò le avidi brame d’imperatori e di re d’oltralpe sicché, anche grazie alle profonde divisioni che contrapponevano non solo le differenti ricche città italiane, ma anche i maggiori di ciascuna di esse, sovente artefici di chiamate in soccorso dei signori transalpini, progressivamente i territori in questione

---

<sup>17</sup> Jones Philip, *L’Italia*, in *La società agraria medievale all’apice del suo sviluppo*, cit. p. 413 ss.

Facitor era chiamato anche il fiduciario del mercante nelle attività commerciali, e di lì il termine fu trasferito in agricoltura, dove ancor oggi esiste, quanto meno nel linguaggio del 1942, e cioè del codice civile, all’art. 2138. Sulla mezzadria v. Arcangeli Ageo, *Natura giuridica e problemi sindacali della mezzadria*, in *Arch. Giurid.*, 1930, p. 129 ss; Bassanelli Enrico, *Corso di diritto agrario*, Giuffrè, Milano, 1946, *passim*; Id, *Struttura e funzioni del contratto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, I, p. 526 ss.; Casadei Ettore, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Costato, III edizione, Cedam, Padova, 2003, p. 478 ss.

<sup>18</sup> Costoro adottarono i numeri cc.dd. arabi, e lo zero che facilitava di molto la tenuta della contabilità, la partita doppia e molte altre innovazioni contrattuali, mostrando lo spirito che più qualifica la fase di successo del sistema capitalistico.

<sup>19</sup> Questa origine molto individualistica e amante del “piccolo” potrebbe essere la causa della difficoltà odierna di crescita dimensionale di tante piccole imprese italiane.

s'impoverirono sia per le scorrerie dei predoni invasori, sia per il decadere del commercio che, come è noto, non fiorisce in situazioni belliche<sup>20</sup>.

Non sempre, tuttavia, l'Italia fu tormentata dalle guerre dopo la fine del Rinascimento; infatti, al sorgere del XVII secolo la pace caratterizzava il Belpaese. Ma si trattava di una pace controllata dalla Spagna, che occupava il regno delle due Sicilie, la Sardegna, il Ducato di Milano e lo Stato dei presidi, e cioè buona parte della Maremma, oltre a non consentire libertà di manovra ai residui piccoli stati italiani, con l'eccezione di Venezia che, comunque, stava progressivamente interessandosi della terra ferma, insidiata com'era, dagli ottomani sul mare e dalla concorrenza della penisola iberica nel commercio delle spezie.

In Toscana i Medici, persa la caratteristica mercantile che li aveva resi grandi, erano diventati, dopo una fase anche bancaria, nel XVII secolo, duchi e poi granduchi<sup>21</sup>, e tentavano di sottrarsi alla soffocante predominanza degli spagnoli avvicinandosi alla Francia e al suo re.

Nel XVIII secolo, fino alla rivoluzione francese, l'influenza della famiglia Borbone si fece sentire, direttamente o indirettamente, in Italia, sovrastando quella del papato e, a maggior motivo, quella dei vari signori delle città apparentemente autonome, anche se dotate di un non minuscolo circondario.

Infatti, i Borbone regnavano sulle due Sicilie e i successori di Carlo II imperatore, morto nel 1700, esercitavano la loro influenza nel Bel paese da Vienna e da Madrid e finirono per impossessarsi anche del granducato di Toscana, a seguito dell'estinzione della famiglia dei Medici, oltre che del Ducato di Parma.

Andava emergendo, per altro, il Piemonte sotto la guida dei Savoia<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> La fine del XV secolo fu, poi, segnata da scoperte geografiche essenziali quali quella dell'America e quella della circumnavigazione dell'Africa, entrambe foriere di sviluppi negativi per le città mercantili italiane.

<sup>21</sup> Evoluzione frequente di chi è molto dotato di ricchezze. Oggi, spesso, si preferisce agire nel retroscena, ma non si rinuncia a influire sulle decisioni politiche, comportandosi, *mutatis mutandis*, come Lorenzo il Magnifico e Cosimo il Vecchio piuttosto che come quei Medici che, più tardi, vollero il ducato.

<sup>22</sup> Sull'arg. v. Hayward Fernand, *Storia della casa Savoia*, 2 volumi, Cappelli, Bologna, 1955, *passim*.

Si evidenziavano, però, sempre più le differenze fra il regno delle due Sicilie e gli stati Pontifici da un lato, e il nord d'Italia e specialmente la Lombardia dall'altro, mentre la Toscana, che era precipitata a livelli di reddito infimi, iniziò a riprendersi anche sotto l'impulso riformatore degli Asburgo Lorena<sup>23</sup>.

Pertanto, sino alla vigilia della rivoluzione francese, l'Italia restò divisa in tanti stati, grandi come il regno del sud, di minori dimensioni come i possedimenti pontifici, il granducato di Toscana, Venezia e la sua terraferma o il Piemonte, in condizioni di diretta sudditanza straniera come la Lombardia asburgica, e in piccolissimi, ma solo semi indipendenti, come alcuni staterelli marchigiani, toscani ed emiliani<sup>24</sup>.

Le consuetudini, le leggi, l'economia e gli stessi dialetti evidenziavano una grande differenza fra uno stato e l'altro e fra un italiano e un altro. Se i romani non erano riusciti a realizzare una vera unificazione dei popoli della penisola e delle isole che la circondano, la situazione successiva comportò piuttosto un accentuarsi che un attenuarsi delle differenze. Certamente la lingua del tutto

---

<sup>23</sup> Asburgo - Lorena di Toscana è il ramo della dinastia asburgica (Borbone) che resse il Granducato di Toscana dal 1737 al 1801 e dal 1814 al 1860. Nel 1736 il duca di Lorena Francesco III Stefano aveva sposato Maria Teresa d'Austria, unica erede dei molteplici domini asburgici, e cioè di Austria, Boemia, Ungheria, Paesi Bassi, Milano, Napoli, Sicilia, oltre ad essere tradizionale erede del titolo di Sacro Romano Imperatore, trasferito al signore d'Austria attraverso la successione di un figlio di Carlo II di Borbone, che aveva diviso il suo sterminato regno in due, spartendolo fra i due figli. La Francia, temendo che la Lorena francofona passasse anch'essa agli Asburgo, aveva celermente riconosciuto i diritti ereditari di Maria Teresa, che in cambio permise la cessione della Lorena da parte del marito a Stanislaw Leszczyński, ex re di Polonia, che alla morte avrebbe trasferito la Lorena al re di Francia. I Lorena ebbero in cambio la Toscana con il vincolo di non incorporarla nei domini asburgici; la successione sarebbe stata sempre a favore di un cadetto della famiglia.

<sup>24</sup> Sulle vicende dell'Italia del seicento e del settecento v. Valsecchi Franco, *L'Italia nel seicento e nel settecento*, UTET, Torino, 1967, *passim*; Bosisio Alfredo, *Storia di Milano*, Giunti, Firenze, terza edizione, 1978, *passim*; Bargellini Piero, *La splendida storia di Firenze*, tre volumi, in part. il II, Vallecchi, Firenze, 1964/1966; Acton Harold, *I Borboni di Napoli e Gli ultimi Borboni di Napoli*, Giunti, Firenze, 1967, *passim*; Zorzi Alvise, *La repubblica del leone*, Bompiani, Milano, 2012, *passim*.

prevalente era, pur nelle diversificazioni territoriali, neolatina, ma quanto al resto le differenze prevalevano sulle rassomiglianze<sup>25</sup>.

4. La fine del XVIII secolo segnò uno straordinario insieme di eventi che avrebbe modificato la storia del mondo:

- lo svilupparsi sempre più importante del settore secondario;
- la rivoluzione americana, conclusa con il raggiungimento dell'indipendenza delle ex colonie di sua Maestà britannica, proclamatesi Stati Uniti d'America, e dotatesi della prima costituzione scritta moderna - protetta da una Corte suprema destinata a controllare la corrispondenza fra leggi federali e statali con la Costituzione - nella quale fu presto incluso un catalogo dei diritti dei cittadini;
- la rivoluzione francese, che trasformò il regno in repubblica dopo l'uccisione del re, quasi una sfida lanciata agli altri regni europei, con l'adozione di una costituzione fondata sui celebri principi di eguaglianza, libertà e fratellanza e con l'abolizione, anche cruenta, del sistema feudale.

Si trattava, in ognuno di questi casi, della vittoria della borghesia che ottenne anche qualche seguito popolare. Mentre negli USA la Costituzione restò, come anche oggi, la carta fondamentale sostanzialmente rispettata, in Francia ben presto la rivoluzione degenerò per gradi successivi fino a sfociare nella dittatura del generale Bonaparte, nelle tragiche guerre europee dette appunto napoleoniche che, alla fine, comportarono una riaffermazione dell'antico regime.

La partecipazione popolare fu, in qualche momento *clou* delle rivoluzioni, di grande importanza, ma ben presto la politica tornò a essere un affare di pochi, come lo stesso sistema elettorale, fondato sul censo, finiva per determinare. La repubblica Cisalpina e altre costruzioni napoleoniche si sciolsero come neve al sole, e la stessa conquista del trono delle Due Sicilie (parziale per altro, poiché non superò mai lo stretto di Messina, chiamandosi regno di Napoli) assegnato prima al fratello di Napoleone Giuseppe, poi al cognato

---

<sup>25</sup> Non mancavano zone del sud ove si parlava albanese o greco, come in Sardegna in alcuni territori si usava il Catalano, altra lingua neolatina; al nord erano presenti il francese (neolatino) in Piemonte, un'antica forma di tedesco in alcune zone del Veneto, dove pure in altre vallate montane si parlava ladino, anch'esso forma particolare di neolatino. Al confine orientale erano presenti lingue slave.

Gioacchino Murat, non produsse effetti duraturi, anche se si cercò di iniziare a smantellare il sistema feudale, operazione ben presto venuta meno con la definitiva sconfitta del Bonaparte e dello stesso Murat.

La borghesia italiana, anche del sud, sembrò cogliere il vento riformistico proveniente dalla Francia, senza ottenere risultati di qualche durata né nei confronti delle case regnanti né in quelli delle classi popolari. Lo dimostra, in definitiva, salvo qualche straordinario sprazzo costituito dalle rivolte di Milano e di Brescia, il mediocre successo popolare che l'idea di unità di Italia raccolse, specie nel sud, ove lo stesso Garibaldi – senza dimenticare la disavventura dei fratelli Pisacane – non fu accolto, con l'impresa dei Mille, in modo sempre trionfale<sup>26</sup>.

Le anomalie italiane si manifestarono anche negli anni dell'Unità, quando Garibaldi fu costretto ad affidare l'ordine pubblico di Napoli al capo della camorra. In seguito, l'unità del sud con il resto del paese fu funestata da violente rivolte alimentate da clero e feudatari conservatori, cui si rispose con altrettanta violenza da parte dell'esercito sabaudo, senza che ci fosse un pur modesto tentativo di comprendere le ragioni profonde del malessere del popolo, che spesso appoggiava i ribelli, e di porvi qualche rimedio.

---

<sup>26</sup> Il sorgere della coscienza nazionale, sempre e comunque quasi solo riservata a pochi, non fu un processo rigorosamente definito; idee e progetti, spesso incompatibili tra loro, non riuscirono mai a fondersi per le loro diverse origini ideali e materiali. Si trattava di programmi nazionalisti, repubblicani, quasi socialisti, anticlericali, liberali, monarchici ma non sempre filo Savoiaridi, papalini, laici e clericali. Tutti i patrioti volevano che l'Italia si liberasse dal dominio austriaco, che andava ben oltre il Lombardo Veneto; molti di costoro comprendevano anche la necessità di migliorare la situazione sociale ed economica grazie al superamento della frammentazione della penisola. Questo crogiolo di pensieri premise di sviluppare, pur sempre in un'élite, l'idea di patria e il desiderio ardente della nascita di uno Stato nazionale, com'era accaduto secoli prima in Francia, Spagna e Gran Bretagna. Sull'arg. v., Salvatorelli Luigi, *Il pensiero politico italiano dal 1700 al 1870*, Utet, Torino, 1959; Riall Lucy, Di Gregorio Pinella, *Il Risorgimento. Storia e interpretazioni*, Donzelli Editore, Roma, 1997 *passim*; Mac Smith Denis, *Il Risorgimento Italiano, passim*, Laterza, Roma – Bari,, 1999; Abba Giuseppe Cesare, *Da Quarto al Volturno. Noterelle di uno dei Mille*, Zanichelli, Bologna, 1880; Candeloro Giorgio, *Storia dell'Italia moderna: dalla rivoluzione nazionale all'Unità*, Feltrinelli, Milano, 1986; Alatri Paolo, *L'unità d'Italia 1859-1861* (due volumi), Ed. Riuniti, Roma, II edizione, 1960, ove amplissima documentazione.

La stessa unificazione complessiva del paese avvenne estendendo a esso, per lo più, le leggi piemontesi, senza tenere conto del fatto che centinaia di anni di storia avevano dato origine a consuetudini e norme statali diverse in ragione dei differenti stati esistenti, e che una sostanziale “piemontizzazione” del paese non fu vissuta bene neppure dalle *élites* che pure avevano concorso a creare lo spirito unitario.

Il vizio d’origine dell’unità fu, dunque, la centralizzazione, figlia della smania unificante dei Savoia e di una parte, relativamente modesta numericamente, della classe dirigente. Quest’ultima, poi, sostanzialmente s’impadronì dello stato che restò sotto il controllo di una esigua minoranza che, pur cercando, a volte, di rendersi conto dei reali problemi del paese, non riuscì ad affrancarsi dai suoi vizi congeniti.

Un esempio è dato dalla fine fatta dall’inchiesta agraria Jacini, che rilevò lo stato miserando delle campagne<sup>27</sup> – il che significava, in concreto, della stragrande maggioranza degli italiani, che solo circa ottanta anni dopo l’unità cessarono di essere per la maggioranza impiegati nell’attività agricola - ma che non produsse alcun risultato significativo.

5. Il XX secolo, nella sua prima metà, è stato caratterizzato, in Italia, da una condizione bellica quasi permanente: prima la guerra di Libia, poi la prima guerra mondiale, poi ancora quella di Etiopia e, infine, la seconda guerra mondiale, senza dimenticare il sostegno militare concesso ai ribelli del generale Franco in Spagna.

Accanto alle indicibili sofferenze patite dalla popolazione, al grande numero di morti subiti quasi totalmente dalle classi più povere, e meno informate

---

<sup>27</sup> Sull’arg. V. *L’archivio della Giunta per l’Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola in Italia (Inchiesta Jacini) - 1877-1885. Inventario*, a cura di Paoloni Giovanni e Ricci Stefania, Editore: Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1998. V. anche, con un preciso orientamento marxista, Sereni Emilio, *Il capitalismo nelle campagne (1960 – 1900)*, Einaudi, Torino, terza ristampa nella PBE, 1977. La definizione di “capitalista”, come intesa nel suo significato formatosi negli ultimi secoli, mal si adatta agli agricoltori, e anche ai ricchi possidenti considerati da Sereni, che meglio si dovrebbero qualificare redditieri. Sul punto mi permetto di rinviare a Costato Luigi, *Luci e ombre del capitalismo*, cit., in *Acta Concordium*, 2016, cap. 1.

del perché si combattevano queste guerre, i conflitti, specie quello del 1915/1918, fecero sì che, per la prima volta, fossero, fianco a fianco nelle difficoltà della lotta in trincea, tantissimi italiani provenienti da ogni parte del paese, si parlassero, anche avendo difficoltà a comprendersi per le differenze fra i dialetti regionali, morissero assieme o insieme fossero ricoverati in ospedale.

Incominciava, così, a rompersi qualche barriera interregionale, anche se si trattava ben poca cosa rispetto alla creazione di un senso comune dello stato e dell'appartenenza a esso.

Né la retorica patriottica del fascismo riuscì a far superare le storiche divisioni, soffocate da raduni e divise ma che emersero prepotenti dopo la fine della seconda guerra mondiale. Il movimento indipendentista siciliano, sorto appunto dopo la seconda grande guerra, fu la manifestazione più evidente di questa mancanza di unità reale del popolo, anche se non mancava, a sostenerlo, l'intervento della stessa mafia e di potenti interessi fondiari.

Tardivamente, anche rispetto alle previsioni contenute nella Costituzione entrata in vigore il 1° gennaio 1948, alle regioni a statuto speciale realizzate progressivamente nei primi tempi della repubblica, si aggiunse la regionalizzazione integrale, messa in opera malamente e senza effettivo decentramento e corrispondenti responsabilità gestionali della spesa. Il decentramento, come insegnano le migliori esperienze federali, dovrebbe fondarsi anche sul decentramento tributario per consentire al cittadino di valutare l'operato degli amministratori locali<sup>28</sup>.

Qualche "smania" autonomistica, dettata da interessi certo non commendevoli, si manifestò in particolare in Sicilia, con la nascita, già ricordata, di un movimento autonomista e con il progredire della mafia, endemica per altro, e solo messa in parte a tacere dall'azione del prefetto Mori, inviato nell'isola dal regime fascista. Sembra che l'esercito USA non abbia disdegnato l'appoggio

---

<sup>28</sup> *No taxation without representation* è la frase che costituisce la base su cui si è poggiata la rivolta delle tredici colonie nordamericane nei confronti della Gran Bretagna. Essa andrebbe letta anche alla rovescia per realizzare una vera democrazia, e cioè per consentire ai rappresentati di controllare l'opera dei rappresentanti quanto alle spese da essi stabilite utilizzando, appunto, le entrate derivanti dalla tassazione. In definitiva, la *representation* deve rispondere ai soggetti alla *taxation* a tutti i livelli, statali, regionali e comunali.

della mafia per occupare più facilmente l'isola, mentre ciò che è certo che la mafia risorse più forte di prima, e progredì in modo esponenziale, passando da quella agricola di un tempo – che ebbe una manifestazione tragica di potenza nella strage di Portella delle Ginestre, compiuta dalla banda Giuliano ma con mandanti mafia e ricchi reazionari – a quella urbana o, meglio, globale, dedita al commercio delle droghe e alla corruzione nel campo dei pubblici appalti.

La fine della guerra, la scelta repubblicana e il periodo Degasperiano, conclusosi nel 1954, segnò l'avvio di quella che sarebbe divenuta, nel ventennio successivo, l'epoca del "miracolo economico" che trasformò l'Italia da prevalentemente agricola in potenza industriale, specie manifatturiera. Ma il polo principale dello sviluppo era costituito dal c.d. triangolo industriale – Milano – Torino – Genova cui si aggiunsero presto l'Emilia Romagna e il Veneto, e poi le Marche oltre al Friuli e le province autonome di Trento e di Bolzano<sup>29</sup>.

Il progredire economico di parte del Paese non trovò, tuttavia, morto De Gasperi, un corrispondente solido sostegno politico. L'essere collocata nella zona d'influenza statunitense, a seguito degli accordi di Yalta, faceva dell'Italia uno stato "a sovranità limitata"<sup>30</sup>. Da ciò derivava che, poiché il

---

<sup>29</sup> Sull'arg. si vedano, fra i moltissimi, Montanelli Indrio – Cervi Mario, *L'Italia del miracolo*, Rizzoli, Milano, 1987; Leonardi Andrea - Cova Alberto, *Il Novecento Economico Italiano - Dalla grande guerra al Miracolo Economico*, Monduzzi Editore, Milano, 1997; Castronovo Valerio, *Il Miracolo Economico*, Laterza Editori, Bari – Roma, 2012.

<sup>30</sup> La sovranità, nella concezione classica, non può essere, per definizione, limitata (v. Santi Romano, *Principii di diritto costituzionale generale*, II edizione riveduta, Giuffrè, Milano, 1947, p. 64 ss.). L'evolversi dell'interdipendenza degli stati, dovuta soprattutto al progressivo prevalere dell'economia e dei suoi interessi e vincoli, hanno reso questa asserzione meno "vera" in assoluto, dal punto di vista pratico, sicché oggi neppure gli USA, unica potenza globale rimasta, alla quale si sta affiancando, ma con assai meno interessi di potenza militare, la Cina, possono dirsi del tutto sovrani in quel senso, vincolati come sono da rapporti complessi dai quali, anche se teoricamente potrebbero svincolarsi, in realtà non lo possono né hanno interesse a farlo.

PCI italiano era il più grande partito di opposizione, avendo in larga misura sottratto ai socialisti il loro elettorato, la DC era “condannata” a governare, avendo una opposizione che non poteva, per motivi di politica internazionale, sostituirla<sup>31</sup>.

Il superamento non formale dell’impossibilità del PCI di governare a livello centrale ha preso a funzionare molto prima di quanto non risulti dalle cronache<sup>32</sup>, anche perché al tre soluzioni non erano attuabili con gli altri partiti presenti in Parlamento, poiché si trattava di deboli e fragili forze politiche, la maggiore delle quali, il partito socialista, non superò mai di molto, dopo la partecipazione al Fronte popolare del 1948, il 10% dei voti. Di conseguenza, si svilupparono forze extraparlamentari, di destra e di sinistra, che resero infuocati gli “anni di piombo”, a cui lo stato si oppose spesso flebilmente, sino all’uccisione, ad opera della brigate rosse, del maggior sostenitore del compromesso storico, l’on. Moro, secondo molti ucciso e non salvato proprio per questo.

Da quel momento la risposta dello stato si fece più decisa ed efficace e progressivamente le forze extraparlamentari furono sconfitte.

Ma anche i partiti politici, con l’eccezione del PCI, subirono, dopo questa fase, una disfatta, ad opera della magistratura, specie milanese, che demolì il sistema che aveva funzionato fino ad allora.

Il tutto, però, anche perché le ragioni stesse della divisione del mondo in zone di influenza era venuto meno con lo scioglimento dell’URSS, sicché

---

<sup>31</sup> Questa anomalia – del tutto straordinaria in una vera democrazia – ha comportato un peggioramento qualitativo della classe dirigente e ha permesso alla corruzione, male endemico in Italia, di svilupparsi in modo straordinario.

Inoltre, risultando impensabile, ad alcuni membri della classe dirigente del partito di maggioranza, di continuare a governare senza una qualche forma di consociazione del maggiore partito di opposizione, si sviluppò un rapporto compromissorio fra i due partiti che ha trovato spesso il punto di equilibrio nell’aumento della spesa pubblica, spesso malauguratamente improduttiva o addirittura tale da gravare ripetutamente sul bilancio statale attraverso molteplici assunzioni di spese poliennali.

<sup>32</sup> Basti ricordare, al proposito, la legge n. 11 del 1971, sull’affitto di fondi rustici, nota con il nome dei due proponenti, e cioè il sen. De Marzi (DC) e il sen. Cipolla (PCI). Ma oltre a questa, decine di leggi, spesso approvate in via definitiva in commissione, di fatto erano frutto dell’accordo fra DC e PCI.

il problema del c.d. fattore K (la impossibilità di ammettere al governo i comunisti) scomparve, il PCI cambiò nome e si iniziò un periodo di alternanza al governo fra centro destra e centro sinistra, non ancora concluso.

Non si può omettere di ricordare che l'adesione dell'Italia ai trattati comunitari (CECA, 1952, e CEE 1958) costituì un grande fattore di sviluppo, con l'apertura del mercato degli stati membri alla libera circolazione delle merci, della forza lavoro e dei servizi.

Malgrado la creazione della Cassa del Mezzogiorno, a cui si può attribuire la costruzione di qualche impianto industriale spesso finito "male", lo sviluppo del Nord non contagiò il sud, mentre il centro del Paese conobbe un progresso differenziato, con il polo romano nel quale prese ben presto il sopravvento il malaffare, ben lungi, ad oggi, dall'essere stroncato.

Dopo essere stata, solo politicamente, unificata dallo stato romano all'epoca delle guerre Puniche, dopo ben più di duemila anni l'Italia è ancora lontana da una vera unificazione; se la lingua italiana, grazie ai mezzi di comunicazione, ha avuto il sopravvento sui dialetti – che, tuttavia, resistono ancora, spesso più come cadenza che come vero e proprio linguaggio con vocaboli autonomi – l'economia è restata fortemente differenziata, e così la disoccupazione. La mancanza di occasioni di lavoro *in loco* ha spinto molti abitanti delle regioni meno sviluppate a dedicarsi all'insegnamento e, in generale, a lavori nella P.A. anche emigrando nel nord del Paese. Tuttavia, oggi, anche questa alternativa alla carenza di occasioni locali sembra essere mal considerata, stante la diversità del costo reale della vita esistente fra nord e sud del Paese e il diffuso "assistenzialismo" praticato al sud – e talvolta anche al centro - attraverso assunzioni generose nella P.A. (i forestali in Calabria, i dipendenti della Regione Sicilia o del Comune di Roma, ecc).

D'altra parte le linee ferroviarie veloci non esistono nel sud del paese, né la rete ferroviaria del centro Italia è soddisfacente, specie nella direttrice est – ovest. La rete autostradale soffre delle medesime carenze, mentre è indubitabile che solo attraverso la rottura del secolare isolamento di tante parti del territorio nazionale e la diminuzione della distanza operativa fra di esse si può sperare di iniziare ad annullare le differenze che intercorrono fra le tante Italie, che sopravvivono all'unità politica del Paese, all'Unione Europea e all'inesorabile processo di globalizzazione che sta coinvolgendo l'intero pianeta.

## VARIAZIONI SU DUE MOSTRE DI PITTURA

Enrico Zerbinati

### I - “I Nabis, Gauguin e la pittura italiana d’avanguardia”

Ogni volta che intervengo all’inaugurazione di una mostra di pittura\* - in questo caso la rassegna espositiva riguarda "I Nabis, Gauguin e la pittura italiana d'avanguardia", promossa e finanziata dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo e curata dal prof. Giandomenico Romanelli - non riesco a sottrarmi alla reminiscenza di una riflessione di Blaise Pascal. Lo scrittore e filosofo-scienziato, nel suo rigore giansenistico, scrive nelle celebri "Pensées (Brunschvicg, nr. 134; Sellier, nr. 74): «Quale vanità è la pittura, che attira l’ammirazione per la somiglianza delle cose di cui non si ammirano affatto gli originali!»<sup>1</sup>.

Pascal che avrebbe mai detto di fronte a una riproduzione artistica in cui la «somiglianza» alla realtà fenomenica sarebbe stata stravolta o ridotta agli infimi termini e che quelli che erano gli «originali» non sarebbero stati più percepiti nella loro oggettività naturale.

Il genio francese non poteva prevedere che gli uomini, tra la fine del XIX e lungo il corso del XX secolo, sarebbero entrati in una profonda crisi, derivata dalle cause più diverse, e non avrebbero più creduto nella possibilità di descrivere il mondo reale nella sua consistenza ontologica.

L’esigenza antinaturalista, l’urgenza antipositivista e antiempirista vengono fatte proprie dalla corrente dei Nabis, influenzati da Gauguin.

L’esteriorità di un mondo e di una società raffinati, l’elegante e ricercato “realismo impressionista” creano dipinti con paesaggi molto suggestivi e curati o con avvenimenti che comunicano un’atmosfera di leggiadria e signorilità.

---

\* Intervento tenuto venerdì 16 settembre 2016 nel Teatro Sociale di Rovigo nella circostanza dell’inaugurazione della mostra “I Nabis, Gauguin e la pittura italiana d’avanguardia”.

<sup>1</sup> BLAISE PASCAL, *Pensieri*, Edizione con testo a fronte a cura di CARLO CARENA, Prefazione di GIOVANNI RABONI, Giulio Einaudi editore (Biblioteca della Pléiade), Torino 2004, pp. 34, 35, nr.74.

Invece i Nabis - una specie di confraternita di “profeti” e di “veggenti” - sostituiscono ai colori vivi e al contempo delicati degli impressionisti l’uso di un intenso, acceso e quasi violento cromatismo, tuttavia sorvegliato nella distribuzione delle tonalità e gradazioni coloristiche.

Il loro linguaggio vuole evocare un mondo interiore, lontano, puro, primigenio, edenico, mentre i soggetti dei quadri raccontano la quotidianità di una società semplice e genuina. La tecnica stilistica si caratterizza per le sagome e i lineamenti calcati delle figure, per la **rinuncia ai dettagli, per un’arte “sintetica” ed “elementare”**, risultato di **una semplificazione che tende a cogliere l’essenziale**.

Possiamo affermare, *summam*, che da questa concezione nasceranno i Fauves, l’Espressionismo, molti altri -ismi (a es. cubismo, futurismo ecc.) e l’arte astratta.

Tutte queste specificità devono costituire una necessità fondativa della nostra psicologia.

In proposito sottopongo alla vostra valutazione due frasi di Jorge Luis Borges (1899-1986), scrittore di somma originalità, nelle quali mi sembra di registrare aspetti e risvolti sopra menzionati.

Prima frase:

«... l’imprecisione è tollerabile o verosimile nella letteratura ma ciò vale anche per ogni genere d’arte e, in particolare, per la pittura, perché all’imprecisione siamo sempre propensi... . **La semplificazione concettuale di stati complessi** è spesso un’operazione istantanea. Il fatto stesso di percepire, di fare attenzione, è di **carattere selettivo**: ogni attenzione, ogni nostra fissazione della coscienza, comporta **una deliberata omissione di ciò che non interessa**. Vediamo e ascoltiamo attraverso ricordi, paure, previsioni»<sup>2</sup>.

Seconda frase:

«[Un personaggio di un racconto dello scrittore argentino] Argomentava... che così come alla musica è permesso di creare un orbe proprio di suoni, **la**

---

<sup>2</sup> JORGE LUIS BORGES, *La postulazione della realtà*, in *Discussione* [1932], in *Id., Tutte le opere*, a cura di DOMENICO PORZIO, Vol. primo, Arnoldo Mondadori Editore S.p.A., I Meridiani, Milano 1994<sup>9</sup>, p. 343.

**pittura, sua sorella, poteva tentare colori e forme che non riproducessero quelli delle cose che i nostri occhi vedono»<sup>3</sup>.**

Dopo le citazioni di Borges, sono sicuro che la mostra avrà un pieno successo di pubblico. Sappiamo che le mostre del prof. Romanelli ci invitano a meditare sulla nostra interiorità, sulla nostra anima (credo che sia ancora permesso di usare questa parola!) e sul nostro rapporto con gli altri e con la realtà.

## **II - “Bellini e i belliniani dall’Accademia dei Concordi di Rovigo”**

Innanzitutto sono compiaciuto di salutare con viva cordialità le Autorità e il pubblico che così numeroso ha voluto intervenire in questa stupenda Sala dei Battuti in occasione della presentazione in anteprima della mostra “Bellini e i belliniani dall’Accademia dei Concordi di Rovigo” che si terrà qui a Conegliano a Palazzo Sarcinelli dal 25 febbraio al 18 giugno 2017\*\*.

Si potrebbe definire, a buon diritto, questa esposizione pittorica una «mostra di antichi maestri», riprendendo la famosa definizione evocata da Francis Haskell<sup>4</sup>. Infatti - oltre che da pittori ‘minori’ discepoli (Marco Bello) o imitatori e della cerchia di Bellini (Pasqualino Veneto, Nicolò Rondinelli, Andrea Previtali, Girolamo da Santacroce, Francesco Rizzo da Santacroce, Francesco Bissolo ecc.) o influenzati anche da Bellini (Lazzaro Bastiani) - sono presenti opere di artisti di assoluta e incondizionata eccellenza quali Jan Gossaert detto il Mabuse, Jacopo Negretti detto Palma il Vecchio, Tiziano Vecellio, Giovanni Luteri detto Dosso Dossi, Jacopo Robusti detto Tintoretto (modi di).

---

<sup>3</sup> JORGE LUIS BORGES, *Il duello*, in *Il manoscritto di Brodie* [1970], in Id., *Tutte le opere*, a cura di DOMENICO PORZIO, Vol. secondo, Arnoldo Mondadori Editore S.p.A., I Meridiani, Milano 1994<sup>6</sup>, p. 414

\*\*Intervento tenuto giovedì 3 novembre 2016 nella Sala dei Battuti a Conegliano per la presentazione in anteprima della mostra “Bellini e i belliniani dall’Accademia dei Concordi di Rovigo”.

<sup>4</sup> FRANCIS HASKELL, *La nascita delle mostre. I dipinti degli antichi maestri e l’origine delle esposizioni d’arte*, Skira editore, Milano 2008, prima ristampa 2016, pp. 93-113.

Essa è stata promossa e organizzata da Civita Tre Venezie, dal Comune di Conegliano e sarà curata dal prof. Giandomenico Romanelli, che ci illustrerà il percorso e le tematiche della rassegna.

In aggiunta ai saluti, mi sia permesso di dire qualcosa sulle due ‘perle’ di «Zuan Bellin» (così Ezra Pound in quell’oceano di poesia e di riferimenti culturali dei *Cantos*<sup>5</sup>): la *Madonna col Bambino* e il *Cristo portacroce*, quadri custoditi nella Pinacoteca della nostra Accademia, che segnano il superamento dello stile gotico e possiamo affermare, esaminandoli e analizzandoli, di respirare già nel ‘clima’ rinascimentale.

In questo periodo mi son dovuto occupare dell’opera poetica di Mario Luzi, il massimo poeta italiano della seconda metà del Novecento. Luzi con alta ispirazione creatrice immagina nel poema *Viaggio terrestre e celeste di Simone Martini* il ritorno a Siena (considerata la città natale, ma non è certo) da Avignone. A Siena Simone (n. 1284 circa - m. 1344) ha lasciato dipinti e affreschi memorabili e di altissimo livello.

Ricordo soltanto che in alcuni di essi compaiono Madonne col Bambino. Ebbene nel poema di Luzi, in una lirica intitolata *Petrarca*, si dice che il grande poeta trecentesco, ad Avignone, scrutasse «il laborioso facimento / dei volti, dei panneggi, / aspettasse trepidando / la mandorla degli occhi» che Simone stava dipingendo<sup>6</sup>.

Quella «mandorla degli occhi» è la ‘spia’ più significativa che rinvia allo spirito gotico della pittura senese e, in particolare, di Simone nella prima metà del Trecento.

Ora, la *Madonna col Bambino* della Pinacoteca dei Concordi è una tempera su tavola (cm. 83 x 62,5; a seconda degli studiosi, la datazione proposta si colloca, in linea di massima, tra gli anni 1470-1475<sup>7</sup>), in cui la

---

<sup>5</sup> Ezra Pound, *I Cantos*, a cura di Mary de Rachewiltz, Arnoldo Mondadori Editore (I meridiani), Milano 2002 (VII edizione), pp. 444-445, Canto XLV (DA *THE FIFTH DECADE OF CANTOS*), *With Usura*, verso 30: «Zuan Bellin’»; pp. 840-841, Canto LXXIV (da *The Pisan Cantos*), verso 30: «Zuan Bellin».

<sup>6</sup> MARIO LUZI, *L’opera poetica*, a cura e con un saggio introduttivo di STEFANO VERDINO, Arnoldo Mondadori Editore (I meridiani), Milano 1998, p. 982, versi 5-8.

<sup>7</sup> Per la datazione del quadro vd. la scheda di M(AURO) L(UCCO), in *Catalogo della Pinacoteca della Accademia dei Concordi di Rovigo*, a cura di PIER LUIGI FANTELLI e MAURO LUCCO. Prefazione di RODOLFO PALLUCCHINI. Introduzione storica di ANTONIO ROMAGNOLO, Neri Pozza editore, Vicenza 1985, pp. 29-30, nr. 4.

Vergine è raffigurata con le palpebre abbassate sugli occhi, «in atteggiamento affettuoso e riflessivo» mentre «con tenerezza materna» abbraccia e protegge il Bambino «pensieroso»: Giovanni Bellini (nato a Venezia nel 1427 secondo il Vasari, ma per altri studiosi la data di nascita va posticipata al 1433 circa - morto a Venezia nel 1516<sup>8</sup>) ha effigiato ambedue le immagini come fossero consapevoli dell'estremo sacrificio che sarebbe toccato al Bambino in quanto Redentore degli uomini<sup>9</sup>.

Il *Cristo portacroce* è un olio su tavola (cm. 48,5 x 27; datazione «attorno al 1510»<sup>10</sup> o primi anni del Cinquecento<sup>11</sup>) che risale alla maturità di Giovanni e dipinto sotto l'influsso di Giorgione (n. tra il 1477 e il 1478 - m. 1510). Il Cristo ha «il volto e lo sguardo... drammatici e penetranti»<sup>12</sup>; tuttavia dalla figura emana, al contempo, un'aura di calma e serenità. Gli occhi arrossati appaiono simbolo del sangue che il Salvatore verserà durante la Passione (niente a che fare con il profluvio di sangue de *La passione di Cristo* di Mel Gibson); le pupille di sbieco verso un osservatore sembrano rinviare al compianto di Gesù, mentre sale al Golgota, sulle pie donne di Gerusalemme, come viene raccontato dal Vangelo di Luca (23, 28): «Figlie di Gerusalemme, non piangete su di me, ma piangete su voi stesse e sui vostri figli» con quel che segue (Luca, 23, 27-31).

Una parola ancora sul particolare che è diventato il logo della mostra. Esso appartiene a una tempera su tavola (cm. 60,5 x 85; probabile datazione: primi decenni del Cinquecento) di Marco Bello (n. 1470 ca. - m. 1523), che raffigura la *Circoncisione* di Gesù: le linee geometriche sono accentuate

---

<sup>8</sup> Sull'anno e sulle circostanze della nascita - problema della primogenitura o meno e figlio naturale di Iacopo Bellini - rimando a TERISIO PIGNATTI, *Bellini, Giovanni, detto Giambellino*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, VII, Roma 1965, pp. 699-708; rinvio all'opinione di ANCHISE TEMPESTINI, *Giovanni Bellini. Catalogo completo dei dipinti*, Cantini & C., Firenze 1992, p. 7.

<sup>9</sup> Le espressioni virgolettate sono di ALESSIA VEDOVA, in *Palazzo Roverella. Pinacoteca dell'Accademia dei Concordi e del Seminario Vescovile di Rovigo. I capolavori*, Forte di Bard editore - Accademia dei Concordi editore, Bard (Aosta) - Rovigo, p. 28.

<sup>10</sup> M(AURO) L(UCCO), in *Catalogo*, cit., pp. 30-31 (citazione a p. 31), nr. 5.

<sup>11</sup> ANCHISE TEMPESTINI, *Giovanni Bellini*, cit., p. 226, nr. 80.

<sup>12</sup> ALESSIA VEDOVA, in *Palazzo Roverella*, cit., p. 30.

rispetto al modello uscito dalla bottega belliniana, cioè alla *Circoncisione*, ora alla National Gallery di Londra (1500 ca.), e il linguaggio pittorico adottato suscita una sensazione di dolce innocenza e di commovente semplicità. Marco Bello in un cartiglio dipinto nelle parte inferiore del quadro afferma la fedeltà di seguace del Bellini: *Opus Marci Belli discipuli Ioannis Bellini*<sup>13</sup>.

Non desta meraviglia che attorno a Giovanni Bellini e al suo magistero artistico, già rinascimentale, si sia creata una fitta schiera di discepoli e imitatori.

Di questo magistero ci offre un'autorevole testimonianza per l'anno 1479 Marin Sanudo il Giovane, il quale riferisce un giudizio molto favorevole dei dipinti di Giovanni rispetto a quelli del fratello Gentile Bellini: «A dì 21 7brio fo preso in Gran Conseio, atento Zentil Belin optimo pitor veneto nostro si ha offerto renovar la sala del Gran Conseio et la Signoria pagli la spesa et li colori et non altro, né vol alchun salario... . E poi essendo mandato al Signor Turcho del 1479 a dì 29 agosto Zuane Belin, suo fratello, rimase a seguir la pitura della ditta salla in locho suo... **sì che in ditta salla è quadri di tutti do, ma quelli di Zuane è più belli**»<sup>14</sup>.

Si veda anche il ricordo che lo stesso Sanudo fa nei *Diari*, il 23 febbraio 1507, della morte di Gentile Bellini e della fama del fratello Giovanni: «Noto, ozi fo sepolto a San Zane Polo Zentil Belin, optimo pytor...; **è restato il fratello, Zuan Belin, ch'è più excelente pitor de Italia**»<sup>15</sup>.

Concludo questi miei appunti, che non hanno alcuna pretesa scientifica o di critica d'arte, con la convinzione che la mostra 'conquisterà' una vasta platea di visitatori, come, del resto, si è verificato per le precedenti rassegne pittoriche, sempre organizzate in maniera impeccabile a Palazzo Sarcinelli da Civita Tre Venezie e del pari curate con sapienza dal prof. Giandomenico Romanelli ("Un Cinquecento inquieto. Da Cima da Conegliano al rogo di Riccardo Perucolo", 2014; "Carpaccio. Vittore e Benedetto da Venezia all'Istria. L'autunno magico di un maestro", 2015; "I Vivarini. Lo splendore della pittura tra Gotico e Rinascimento", 2016).

---

<sup>13</sup> Cfr. ALESSIA VEDOVA, in *Palazzo Roverella*, cit., p. 34.

<sup>14</sup> MARIN SANUDO IL GIOVANE, *Le vite dei Dogi 1423-1474, II Tomo, 1457-1474*, Introduzione, edizione e note a cura di ANGELA CARACCILO ARICÒ, Trascrizione a cura di Chiara Frison, La Malcontenta, Venezia 2004, p. 209 e vd. anche p. 208.

<sup>15</sup> *I Diarii di Marin Sanuto*, tomo VI, pubblicato per cura di G[UGLIELMO] BERCHET, Venezia 1881, col. 552.

### III - Ancora su “Bellini e i belliniani...”

Il mio saluto cordiale vada a tutti i presenti\*\*\*.

Mi sia concesso di fare qualche considerazione 'estragante' e del tutto personale sui dipinti che 'animeranno' la mostra di Conegliano "Bellini e i belliniani dall'Accademia dei Concordi di Rovigo".

I miei studi universitari e la mia laurea hanno preso un indirizzo antichista, per cui mi trovo spiazzato a parlare di arte medievale e moderna.

Tuttavia mi sono chiesto se qualche pubblicazione sul versante dell'archeologia e storia dell'arte greca e romana, della letterature greca e latina, delle storie greca e romana mi potesse facilitare nell'incombenza di questo intervento.

Ho scelto due 'ardui' saggi di Carlo Diano, mio professore di letteratura greca al Liviano, geniale filosofo e filologo, 'gloria' dell'Università di Padova, in onore del quale si sono organizzati convegni<sup>16</sup> e ancora si studiano il suo pensiero e le sue opere<sup>17</sup>: un saggio è il celebre *Forma ed Evento. Principii per una interpretazione del Mondo Greco*, pubblicato in più edizioni (le citazioni

---

\*\*\* Intervento tenuto a Padova martedì 13 dicembre 2016 nella Sala Convegni del Palazzo del Monte di Pietà, sede della Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, per la presentazione in anteprima della mostra "Bellini e i belliniani dall'Accademia dei Concordi di Rovigo".

<sup>16</sup> *Il segno della forma. Atti del Convegno di studio su Carlo Diano* (Padova, 14-15 dicembre 1984), Editrice Antenore, Padova 1986 (in partic. vd. *Bibliografia di Carlo Diano*, a cura di G. AVEZZÙ, pp. 263-274); *L'esilio del sapiente. Carlo Diano a cent'anni dalla nascita. Atti del Convegno* (Padova, 23 ottobre 2002), Esedra editrice, Padova 2003.

<sup>17</sup> Mi limito a citare: LINO ROSSI, *Carlo Diano: la prospettiva estetica (una sinossi)*, CLUEB, Bologna 2002; FRANCESCO VERDE, *Carlo Diano interprete del mondo greco*, in "Archivio di storia della cultura", XXIX, 2016, pp. 235-250 (ivi ampia bibliografia); una versione più sintetica del testo di Francesco Verde con il titolo *Forma e storia, evento e natura: Carlo Diano* è nella rivista on line "Syzetesis", Anno III – 2016 (Nuova Serie) Fascicolo 1, pp. 79-92.

sono tratte dalla II edizione del 1960)<sup>18</sup> e tradotto in varie lingue<sup>19</sup>; l'altro saggio s'intitola *Linee per una fenomenologia dell'arte*<sup>20</sup> (cito dall'edizione del 1956).

Nelle *Linee per una fenomenologia dell'arte* Diano approfondisce ciò che aveva esposto in *Forma ed Evento*. Egli afferma: si tratta di «due categorie, a cui davo valore fenomenologico [non ontologico]: la forma e l'evento. Ricavate dal pensiero, dalla religione e dall'arte greca, esse mi appaiono oggi esaustive di tutta la nostra esperienza e sufficienti all'analisi di qualunque civiltà»<sup>21</sup>.

Diano che cosa intende per «forma» e per «evento»?

Potrei cavarmela dicendo con Diano che «la forma per eccellenza» è il Dio di Aristotele che «muove [il mondo, ma non è] mosso, [è] interamente separato dalle cose, delle quali ignora l'esistenza. ... Dio è immobile e fuori del tempo, fuori dello spazio. E poiché forma, in greco εἶδος,... vale 'cosa veduta', Dio..., come 'cosa veduta', nell'atto in cui essa stessa» si vede, «intelletta ed intendente», come dice Dante, [è] un'attività contemplante, un νοῦς, che ad oggetto ha se stesso»<sup>22</sup>. Invece il Dio degli Stoici «non ha forma che gli sia propria, e non è separato dalle cose, è in esse... le pervade... . E non contempla, ma fa: è per eccellenza "colui che fa"... Principio di una realtà che è fatta di eventi, questo Dio è esso stesso evento... è anche πρόνοια, provvidenza...»<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Compare come articolo a sé stante nel "Giornale Critico della Filosofia Italiana", III/6, 1952, pp. 1-35; poi in volumetto: Neri Pozza, Venezia 1952; Neri Pozza, Venezia 1960<sup>2</sup>, Neri Pozza, Vicenza 1967<sup>3</sup>; *Forma ed evento. Principi per una interpretazione del mondo greco*, Prefazione di REMO BODEI, Marsilio, Venezia 1993 (vd. recensione di PIETRO CITATI, *Le strade di Zeus*, in "La Repubblica", 21 novembre 1993, p. 36).

<sup>19</sup> Ex. gr.: *Forme et événement: principes pour une interprétation du monde grec*, traduit de l'italien par PAUL GRENET & MICHEL VALENSI, Éditions de l'Éclat, Combas 1994; *Forma y evento. Principios para una interpretación del Mundo Griego*, trad. CÉSAR RENDUELES, Visor, Madrid 2000.

<sup>20</sup> Neri Pozza, Venezia 1956; Neri Pozza, Vicenza 1968<sup>2</sup>. È utile anche la consultazione di una raccolta di saggi di Carlo Diano: *Saggezza e poetiche degli antichi*, Neri Pozza, Vicenza 1968.

<sup>21</sup> *Linee per una fenomenologia dell'arte* (in seguito citato: *Linee*), p. 11.

<sup>22</sup> *Forma ed Evento...* (in seguito citato: *Forma*), pp. 14-15.

<sup>23</sup> *Forma*, pp. 15, 16.

Posso proporvi altri esempi che fanno al caso nostro, cioè a *Bellini e i belliniani*.

Diano ci fa da guida: «Gli artisti sopra tutti la [cioè la forma] vedono, sono artisti in quanto la vedono, e, quando l'hanno veduta, la trasportano dal soggetto vivo, che fino a quell'ora ne aveva fatto un evento, in un soggetto inerte, una materia qualunque, marmo, bronzo, tela, perché guardiamo ad essa sola. Platone non la sa vedere che staccata, e la vede fuori del mondo, fuori del cielo, in un altro cielo, dove non sono tempeste e non balenano eventi. ... Voglio dirvi la cosa in un altro modo. Una statua greca, della fine del VI o della prima metà del V secolo, il kouros [κοῦρος - *ragazzo*] attico di Monaco, ad esempio, o l'Apollo d'Olimpia, ha intorno a sé un alone, come un'aureola luminosa, che crea una tensione nel limite e in pari tempo lo chiude e fa della figura una cosa assoluta, l'αἴγλη [splendore, fulgore], di cui Omero e Pindaro vedono confusi gli dèi. Quella è la forma, ma non è cosa esterna, vien dall'interno, dal centro, e ritorna al centro»<sup>24</sup>.

L'Achille dell'*Iliade* «è un eroe della forma e, come tale, della forza», mentre l'Ulisse dell'*Odissea* «è un eroe dell'evento e, come tale, dell'intelligenza... [un']intelligenza [che] è μητις e non νόος<sup>25</sup>, un'intelligenza che calcola, non contempla..., la *metis* è sterile all'arte»<sup>26</sup>.

Nell'età ellenistica «già fatta opaca, è la forma. Plutarco [50 ca. d.C. - dopo l'anno 120], nella solitudine di Cheronea, dove essa aveva definitivamente piegato alla forza dell'evento, sarà l'ultimo a contemplarla: dopo non dominerà che l'evento. Ma già s'era iniziata la nuova era, la nostra: da un evento. Il dio bambino, di cui il Mediterraneo aveva favoleggiato fin dalle origini, il figlio della madre, era nato, da una madre di carne, esso stesso carne, ed aveva abitato tra gli uomini, era morto tra gli uomini, e, risorto, viveva tra gli uomini»<sup>27</sup>.

Ma se noi ammiriamo e fissiamo con attenzione *La Madonna col Bambino* e il giorgionesco *Cristo portacroce* di Giovanni Bellini siamo proprio sicuri che la «forma» sia scomparsa, sia evaporata? Avanzo questo dubbio, perché ancora Diano nelle *Linee per una fenomenologia dell'arte* asserisce che la

---

<sup>24</sup> *Forma*, pp. 47-48.

<sup>25</sup> Νόος voce ionica, contratta diventa *noûs* = νοῦς.

<sup>26</sup> *Forma*, pp. 65, 66, 67, 68.

<sup>27</sup> *Forma*, p. 31.

forma «appare la prima volta in Grecia, e poi si perde, e poi riappare nel Rinascimento»<sup>28</sup>. Con il Bellini viene oltrepassata l'arte gotica e possiamo convenire che si entra - come si è detto *supra* nel § II - nella modernità rinascimentale.

Certo nei due quadri belliniani sono presenti elementi e particolari che ci introducono nella sfera drammatica dell'«evento», nei gorghi e nei conflitti della storia.

Nella *Madonna col Bambino*, la Vergine è «avvolta in un ampio manto rosso» (come i frutti del melograno che sono «rosso carminio, rosso martirio, rosso madonna con bambino», precisa Maurizio Maggiani<sup>29</sup>) e con il suo abbraccio «non rivela solo tenerezza materna, ma anche desiderio di dare protezione». Le due immagini sembrano consapevoli che il loro futuro sarà segnato dalla Passione; oltre a ciò la stessa «espressione del Bambino... pare meditare sul compito che lo attende come Redentore dell'umanità»<sup>30</sup>.

L'effigie del *Cristo portacroce* palesa una molteplicità e complessità di letture mediante le quali l'artista ci sollecita e ci pungola, costringendoci a non accontentarci di una semplice e univoca esegesi. La figura del Cristo ci appare a mezzo busto, coperto da una veste bianca, il capo coronato di spine, la croce sulla spalla destra, il volto leggermente di profilo, nessuna macchia di sangue sulla fronte, sulla faccia e sul collo (a differenza del film *La passione di Cristo* [del 2014] di Mel Gibson, caratterizzato da sequenze di crudo realismo, nelle quali si vede il Salvatore «*cruore oppletum*»<sup>31</sup> (= ricoperto completamente da copioso sangue derivante da numerose ferite), un atteggiamento di suprema e severa compostezza, gli occhi arrossati - forse unico simbolo delle lesioni, lacerazioni, tagli, piaghe sanguinolenti procurati da oggetti contundenti - rivolti con austera e penetrante gravità verso coloro che guardano il dipinto, verso tutti noi per richiamarci e crocefiggerci alle nostre responsabilità, per coinvolgerci nella sua sofferenza vissuta con dignità e misura, per sensibilizzarci e renderci partecipi - come se fossimo

---

<sup>28</sup> *Linee*, p. 33.

<sup>29</sup> Vd. Domenicale de “Il Sole 24 Ore”, nella rubrica “Vivario”, del 4-12-2016, p. 49.

<sup>30</sup> Le espressioni virgolettate sono di ALESSIA VEDOVA, in *Palazzo Roverella*, cit., p. 28.

<sup>31</sup> Cfr. *Titi Livi ab Urbe condita liber XXII*, 49.

presenti - all'«evento» della Passione di Cristo, il quale ha segnato la storia di gran parte dell'umanità<sup>32</sup>.

Oppure quegli occhi potrebbero rinviare al compianto di Gesù, mentre sale al Golgota, sulle pie donne di Gerusalemme, come viene raccontato dal Vangelo di Luca (23, 28): «Figlie di Gerusalemme, non piangete su di me, ma piangete su voi stesse e sui vostri figli» con quel che segue (Luca, 23, 27-31).

Insomma, una pluralità di contenuti e di accezioni.

Erwin Panofsky, storico dell'arte tedesco, nel suo saggio *In difesa della torre d'avorio* sosteneva che dall'alto della torre si riesce a «vedere le cose da una prospettiva diversa da quella in cui queste stesse cose... appaiono quando turbinano davanti [a noi] al livello del terreno». A chi si recherà alla mostra di Conegliano auguro di seguire il consiglio di Panofsky<sup>33</sup>: costruite e salite

---

<sup>32</sup> Piace citare le straordinarie e sorprendenti parole che Borís Pasternàk, ne *Il dottor Živago*, mette in bocca ad un personaggio del romanzo: «Dicevo che bisogna essere fedeli a Cristo. Mi spiego meglio. Voi non capite che si può essere atei, si può non sapere se Dio esista e per che cosa, e nello stesso tempo sapere che l'uomo non vive nella natura, ma nella storia, e che, nella concezione che oggi se ne ha, essa è stata fondata da Cristo, e che il Vangelo ne è fondamento. Ma che cos'è la storia? E' un dar principio a lavori secolari per riuscire a poco a poco a risolvere il mistero della morte e a vincerla un giorno. Per questo si scoprono l'infinito matematico e le onde elettromagnetiche, per questo si scrivono sinfonie, ma non si può progredire in tale direzione senza una certa spinta. Per scoperte del genere occorre una attrezzatura spirituale, e in questo senso, i dati sono già tutti nel Vangelo. Eccoli. In primo luogo, l'amore per il prossimo, questa forma suprema dell'energia vivente, che riempie il cuore dell'uomo ed esige di espandersi e di essere spesa. Poi, i principali elementi costitutivi dell'uomo d'oggi, senza i quali l'uomo non è pensabile, e cioè l'idea della libera individualità e della vita come sacrificio. Tenete conto che oggi ciò è ancora straordinariamente nuovo. Gli antichi non avevano storia in questo senso. ... Solo dopo Cristo, i secoli e le generazioni hanno potuto respirare liberamente. Solo dopo di lui, è cominciata la vita nella posterità e l'uomo non muore più per la strada, ma in casa sua, nella storia, nel pieno di un'attività consacrata a vincere la morte, dedito lui stesso a questa impresa». Vd. BORÍS PASTERNAK, *Il dottor Živago*, Feltrinelli ("Universale Economica", 444-445), Milano 1963, pp. 12-13.

<sup>33</sup> ERWIN PANOFSKY, *In difesa della torre d'avorio*, in "il Mulino" n. 6, 2016, pp. 1036-1042 (lo scritto di Panofsky risale al 1959; la traduzione è di MAURO BONAZZI

sulla vostra «torre d'avorio»; non lasciatevi condizionare dall'idea negativa di elitismo e disimpegno che comunemente si attribuisce a questa formula («torre d'avorio»); per il tempo della visita all'esposizione estraniatemi dalla realtà quotidiana e isolatevi dalle incombenze che vi assillano. Con questo atteggiamento mentale gusterete una dolcezza interiore che solo la bellezza dell'arte può donare.

---

e RICCARDO CHIARADONNA che nella stessa rivista offrono il contributo *Intellettuali nell'epoca del «presentismo»: Erwin Panofsky e la torre d'avorio*, pp. 1031-1035). Cfr. anche l'articolo informativo di ANTONIO CARIOTI, in “Corriere della Sera”, 1-12-2016, p. 43.



