

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MELANDRI, GIUST, BOMBARDIERI, FOSCHI,  
VENTURI, VERNASCHI e CUMINETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 GIUGNO 1984

#### Inquadramento giuridico delle attività di allevamento zootecnico

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che viene proposto alla vostra approvazione riguarda un problema di notevole rilievo per lo sviluppo delle attività di produzione zootecnica, con particolare riguardo agli allevamenti intensivi.

L'esigenza di dare un chiaro e preciso inquadramento giuridico a detti allevamenti si è fatta sempre più pressante sia per il progressivo notevole incremento da essi registrato, sia per l'importanza che essi oggi rivestono per la nostra bilancia alimentare.

Il crescente e caotico contenzioso che si è venuto accumulando negli ultimi anni, tale da determinare pesanti oneri e grande incertezza negli imprenditori, negativamente incidendo su tutta la loro attività ed aggravandone le già non facili condizioni di svolgimento, richiede un nostro intervento.

Nella precedente legislatura, per una definizione del problema, furono presentati diversi disegni di legge, tendenti a dichiarare agricole le attività di allevamento comunque svolte, con l'obiettivo di contribuire a sostenere e promuovere, in un quadro di chia-

rezza normativa, importanti e valide attività. Essi, già esaminati dalla competente Commissione, non poterono essere affrontati a causa dell'anticipata fine della legislatura.

Ai medesimi obiettivi tende il presente disegno di legge, che trova la sua motivazione nelle seguenti considerazioni.

#### 1. — *Allevamento come attività a sè*

Un punto che rafforza l'accennata opportunità di porre nella giusta dimensione e considerazione l'allevamento intensivo di animali, per consumi alimentari o per la coltivazione dei terreni, riguarda il fatto che l'allevamento degli animali, generalmente espliciti, sino ad un po' di tempo fa, nel contestuale esercizio delle altre attività che il codice civile individua come fondamentali per l'agricoltura (coltivazione del suolo, silvicoltura: articolo 2135), si è venuto progressivamente specializzando, talchè oggi chi si dedica alla coltivazione del-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la terra assai spesso non esercita, in maniera consistente, l'allevamento degli animali; e chi, d'altra parte, esercita detto allevamento assai frequentemente non esercita un'intensa e moderna coltivazione del suolo.

In conclusione, mentre va ovviamente tenuta ferma una politica che agevoli l'impresa agricola di carattere tradizionale, che vede la coltivazione del suolo e l'allevamento direttamente connessi, sembra errato mantenere, per ogni genere di allevamento, un'interdipendenza o un collegamento assolutamente rigidi con il fattore terra (collegamento, del resto, del tutto improponibile per l'orticoltura). Ciò rappresenterebbe una posizione largamente non corrispondente allo stato dei fatti, nonchè al naturale processo di sviluppo tecnico ed economico, che sembra teso verso la specializzazione dell'esercizio dell'allevamento, in relazione al progredire delle tecniche di produzione della carne.

Pare errato, quindi, continuare ad affermare che la promozione dell'allevamento intensivo vada a detrimento delle attività agricole tradizionalmente intese; esse, al contrario, si pongono, in modo crescente, del tutto parallele.

D'altra parte, che l'allevamento degli animali possa essere ormai considerato, non di rado, solo indirettamente connesso alla coltivazione della terra, emerge anche dalla constatazione che l'allevatore di detti animali in nessun caso utilizza mangimi prodotti dal proprio fondo, dovendo necessariamente ricorrere alle produzioni dell'industria mangimistica ove voglia conseguire quegli indici di accrescimento e quelle condizioni igienico-sanitarie che sole consentono di affrontare, con possibilità di successo, il mercato.

Non si dà, in sostanza, allevamento economico ove non si utilizzino i ritrovati della moderna industria della alimentazione animale; e dunque, anche quando l'allevamento sia affiancato dal podere, nessun collegamento reale esiste tra l'uno e l'altro, se non nella persona dell'imprenditore.

Dal che deve trarsi altra e non meno significativa conclusione: che voler tenere rigidamente collegati, nella normativa, terra e allevamento, quando nella realtà non lo

sono più (almeno in un gran numero di casi) e continuare a rifiutarsi di adeguare, interpretandole, norme sorte in situazioni oggi superate, provoca fenomeni speculativi di rilevanti e dannose proporzioni, quale una lievitazione ingiustificata dei prezzi o dei fitti dei terreni agricoli, acquisiti dall'allevatore « a copertura » dell'allevamento e non per la loro effettiva coltivazione o per la produzione di mangime per l'allevamento.

In conclusione, sembra di poter affermare che l'evolversi dei caratteri e delle tecniche economico-produttive dell'impresa agricola, con specifico riferimento all'allevamento zootecnico, consiglia di non continuare ad ignorare fatti e situazioni di grande rilievo, che hanno assunto notevole importanza, e dei quali occorre pertanto dare un inquadramento giuridico chiaro ed adeguato, nonchè una valutazione economica che li collochi o li riconduca entro il quadro della politica agraria nazionale, in coerenza con gli interessi complessivi del nostro Paese. Il testo al vostro esame si muove in questa direzione.

## 2. — *La posizione della giurisprudenza e il contenzioso in atto*

Ma ad un secondo aspetto della situazione è opportuno, a questo punto, accennare. Esso riguarda il profondo travaglio che contraddistingue sia l'atteggiamento della giurisprudenza (con contrasti e contraddizioni ripetute e rilevanti) di fronte a talune fondamentali norme di diritto agrario (con specifico riferimento all'articolo 2135 del codice civile, nel raccordo con gli articoli 205, 206 e 207 del testo unico in materia di infortuni), sia il comportamento della pubblica amministrazione, con indirizzi ed orientamenti opposti, sia, infine, la posizione adottata da questa (la pubblica amministrazione) in rapporto agli orientamenti della prima (la giurisprudenza).

In particolare:

quanto alla giurisprudenza, si hanno indicazioni favorevoli a considerare ognuna delle attività ritenute primarie dal citato ar-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ticolo 2135 « di per sè » agricole, a prescindere dal collegamento tra di loro.

Così la suprema Corte di cassazione ha, talora, sentenziato che « l'allevamento del bestiame è attività tipicamente agricola, indipendentemente dalla sua connessione con l'attività di coltivazione del fondo . . . » (1365/74) e che « l'impresa di allevamento ha carattere agricolo, indipendentemente dalla sua connessione con la coltivazione del fondo » (3825/73). Così ancora nelle sentenze 1254/66, 3147/71, 104/76, 141/76, 3535/78 e altre.

Così il tribunale di Pisa (1974): « Ciascuna di tali attività può costituire, di per sè, oggetto di impresa agricola, senza che sia necessario un collegamento dell'una con le altre, ed in particolare con la coltivazione della terra . . . A tanto consegue che l'attività diretta all'allevamento del bestiame, in sè e per sè ed a prescindere da ogni connessione con l'utilizzazione della terra e del suo sfruttamento, è esercizio di impresa agraria ».

Lo stesso Consiglio di Stato, con parere del 24 ottobre 1972, affermava che « l'allevamento del bestiame è da considerarsi attività agricola primaria e come tale non ha necessità di essere connesso alla coltivazione del fondo ».

Ma la stessa Cassazione, nonchè altre sedi giurisprudenziali in altre circostanze, si esprimevano in senso del tutto diverso. Si vedano, per citarne alcune, le sentenze della suprema Corte 1463/72, 1483/74, 4459/77 e soprattutto 5247/79, 5248/79 e 2347/80.

Quanto sopra, in ordine all'articolo 2135 del codice civile. Ma non meno diversificate e contrastanti sono le posizioni della giurisprudenza a proposito del testo unico in materia di infortuni sul lavoro, n. 1124 del 1965, di cui la letteratura giuridica ha, del resto, largamente sottolineato sia l'evidente derivazione dal decreto luogotenenziale sugli infortuni sul lavoro, sia la contraddizione palese tra l'articolo 206 e l'articolo 207, con inevitabile difficoltà di applicazione, in effetti verificatasi. La stessa suprema Corte da ultimo sentenziava: « Poichè dagli articoli 205 e 206 risulta chiaro che l'allevamento di animali è considerato quale attività connessa alla coltivazione del fondo,

ciò rende superflua ogni indagine diretta a stabilire se la avicoltura costituisca o non allevamento di bestiame ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile, una volta che l'allevamento in genere non è considerato, dalla legge speciale, come attività qualificante la azienda agricola ».

Ma diversamente aveva giudicato la stessa suprema Corte con le sentenze 1483/74 e 3000/75 quando aveva sostenuto che « è alla luce della norma generale che va interpretata la norma speciale »; e con la sentenza 1376/74 in cui si sostiene che « le norme suddette (articoli 205, 206 e 297 del testo unico) hanno carattere particolare e, come non possono dare una interpretazione autentica dell'articolo 2135, che ha carattere generale, così non derogano dalla detta norma generale ». In realtà, la Cassazione si è progressivamente irrigidita nel considerare industriali gli allevamenti intensivi, pur facendo chiaramente intendere di essere ben consapevole della presenza, entro la normativa, di due linee tra di loro in contrasto. E nel contrasto, essa ha ritenuto, da ultimo, che debba prevalere ed applicarsi la disciplina speciale in materia di infortuni.

Compete ovviamente al legislatore, fa comprendere la Corte, risolvere e chiarire la intima contraddizione tra le diverse norme e all'interno della norma, e in specie tra norma generale e norma speciale.

Quanto alla Pubblica amministrazione, mentre le direttive dei Ministri delle finanze, del lavoro e dell'agricoltura riconoscono carattere agricolo all'allevamento intensivo, i maggiori istituti previdenziali ed assicurativi (INAIL in particolare) adottano comportamenti del tutto diversi, fino ad arrivare alla circolare applicativa dell'articolo 14 della legge 2 maggio 1976, n. 183, con la quale il CIPE considera gli allevamenti intensivi « di carattere industriale », ad essi erogando i relativi benefici.

Si omettono, infine, considerazioni sulla legislazione regionale, la quale registra posizioni non meno diversificate da Regione a Regione.

In conclusione, la oscurità o l'inadeguatezza di talune importanti norme in vigore, ed il palese contrasto tra di esse, determinano le più nette oscillazioni della giurispru-

denza, con inevitabili ripercussioni nel comportamento della Pubblica amministrazione e della stessa legislazione regionale; e ciò conferma la più volte sottolineata esigenza di un intervento legislativo chiarificatore.

### 3. — *Esame del testo proposto*

Tenuto conto degli elementi sopra riportati, il testo propone un intervento legislativo volto a por fine alla insostenibile situazione in essere, senza determinare, con l'adozione di drastiche impostazioni, turbative o distorsioni che vadano a danno dell'equilibrato sviluppo delle attività di allevamento, per così dire, « tradizionali », quali si esercitano su un fondo agricolo, e in particolare di quelle a minori dimensioni od ubicate in zone svantaggiate.

Infatti, prendendo atto delle trasformazioni che l'esercizio dell'attività agricola, e quindi i caratteri dell'impresa agricola, hanno registrato negli ultimi lustri, nonché dello sviluppo delle tecniche di produzione della carne in generale e dell'alimentazione animale in specie, l'articolo 1 stabilisce doversi considerare agricole, ai sensi del primo comma dell'articolo 2135 del codice civile, le imprese agricole che esercitano le attività di riproduzione e allevamento di animali, destinati all'alimentazione umana o alla coltivazione dei suoli. Non, dunque, di ogni allevamento di animali, ma di quelli solo utili e destinati a precisi scopi: appunto, l'alimentazione dell'uomo e la coltivazione del suolo.

Viene con ciò escluso che, per essere giuridicamente inquadrata nel settore agricolo, un'impresa di allevamento debba esercitare la contestuale attività di coltivazione di un fondo o debba esercitarsi su un fondo dimensionato alla consistenza dell'allevamento dal quale dovrebbe ricavare, anche in via potenziale o ipotetica (come richiede la norma fiscale), una quantità più o meno grande del mangime necessario.

La normativa proposta, peraltro, nell'operare questo netto chiarimento e completamento in ordine alla legislazione vigente e alle controversie in atto, introduce alcuni importanti limiti ed orientamenti.

Con l'articolo 2, infatti, l'inquadramento in agricoltura delle imprese di allevamento intensivo viene accompagnato dalla richiesta allo Stato e alle Regioni di stabilire a quali tipi di imprese ed a quali settori zootecnici riservare ogni forma di agevolazione e vengono precisati, a tale scopo, indirizzi e criteri generali cui ispirarsi.

Inoltre, sempre allo scopo di non danneggiare le imprese agricole esercenti l'allevamento e la contestuale coltivazione del suolo, viene stabilita, in ogni caso, la priorità per l'impresa familiare, definita secondo una impostazione ormai consueta nella legislazione agricola italiana e comunitaria.

In conclusione, il disegno di legge considera « agricoltura », ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile, ogni forma di allevamento di animali, quando siano destinati all'alimentazione umana o alla coltivazione del suolo. Ma, ai fini della concessione di qualsivoglia agevolazione, demanda allo Stato e alle Regioni di determinare sulla base di ben precisi indirizzi i settori zootecnici e i tipi di impresa cui riservare le agevolazioni medesime, ferma restando la priorità per le imprese di carattere familiare.

Il testo proposto, pertanto, alla luce della situazione di fatto, dello stato della legislazione italiana, delle necessità alimentari del nostro Paese, della legislazione del maggior numero di paesi della Comunità e degli orientamenti costantemente applicati dalla Comunità stessa, tiene conto dei molteplici aspetti del problema sopra ricordati, contemperando esigenze alle quali non può non essere dato un giusto e doveroso riscontro, allo scopo complessivo di contribuire al consolidarsi di un'attività economica che non poco ha concorso e concorre a ridurre, come sopra ho più volte sottolineato, il deficit di una delle voci più importanti e pesanti della bilancia commerciale del nostro Paese.

Sono, infine, tutelate, con l'articolo 3, le condizioni in essere dei dipendenti delle imprese interessate.

L'articolo 4, da ultimo, aggiorna una situazione normativa da tutti ritenuta largamente superata.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

Sono considerate agricole, ai sensi dell'articolo 2135, primo comma, del codice civile, le attività dirette alla riproduzione e all'allevamento di animali, utilizzati o utilizzabili a scopi alimentari o per la coltivazione dei terreni.

Le disposizioni contenute negli articoli 206 e 207 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, per la definizione di aziende agricole e di lavorazione agricola, devono interpretarsi in conformità al precedente comma.

È abrogato il disposto di cui all'ultimo comma dell'articolo 207 del decreto medesimo.

## Art. 2.

Ai fini della concessione di qualsivoglia agevolazione volta a sostenere od incentivare le attività di cui all'articolo 1, lo Stato e le Regioni, con propri provvedimenti, determinano i settori zootecnici e i tipi di impresa cui riservare le agevolazioni medesime, tenuto particolarmente conto delle prevalenti caratteristiche e finalità delle attività svolte, della rispondenza delle stesse agli obiettivi della politica agricola nazionale, delle esigenze di riequilibrio delle zone interne del paese.

Nella concessione delle agevolazioni di cui al primo comma va, comunque, assicurata la priorità agli imprenditori che dedicano la diretta ed abituale attività propria e della propria famiglia alla conduzione delle rispettive imprese, traendo dalla stessa non meno dei due terzi del reddito familiare.

## Art. 3.

I lavoratori a tempo indeterminato, dipendenti dalle imprese esercenti le attività di cui alla presente legge, inquadrati nei

---

**IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

settori dell'industria e del commercio alla data del 30 giugno 1984, conservano, in via transitoria, tale inquadramento fino all'equiparazione dei trattamenti previdenziali ed assicurativi del settore agricolo a quelli degli altri settori produttivi.

**Art. 4.**

Le disposizioni contenute nel regio decreto 2 marzo 1931, n. 442, concernenti il trasporto, il commercio e la detenzione del pesce-gatto, non si applicano agli itticoltori che praticano l'allevamento di questa specie in appositi stabilimenti.