

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(Nn. 213 e 288-A)

RELAZIONE DELLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE (AGRICOLTURA)

(RELATORE MELANDRI)

Comunicata alla Presidenza il 22 settembre 1981

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Inquadramento giuridico di alcune attività agricole (n. 213)

d'iniziativa dei senatori MAZZOLI, GIUST, BOMBARDIERI e MELANDRI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 AGOSTO 1979

Disciplina della piscicoltura
come attività imprenditoriale agricola (n. 288)

d'iniziativa dei senatori CHIELLI, ZAVATTINI, MIRAGLIA, ROMEO, LAZZARI, SASSONE, TALASSI GIORGI, SESTITO, FRAGASSI, PANICO, MASCAGNI, CIACCI, FERMARIELLO, BONDI, SEGA e CAZZATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 SETTEMBRE 1979

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che viene proposto alla vostra approvazione riguarda problema di notevole rilievo per lo sviluppo di alcuni importanti settori della nostra produzione zootecnica, con particolare riguardo agli allevamenti intensivi ittici ed avicunicoli.

L'esigenza di dare un chiaro e preciso inquadramento giuridico a dette attività si è fatta sempre più pressante sia per il progressivo notevole incremento registrato da tali attività, sia per l'importanza che esse oggi rivestono per la nostra bilancia alimentare, costantemente deficitaria di carni bovine e suine.

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.

In questa legislatura, verso una definizione del problema si sono mossi, con due diverse proposte, i senatori Chielli ed altri con il disegno di legge n. 288 e i senatori Mazzi ed altri con il disegno di legge n. 213, il primo tendente a dichiarare agricole le attività di allevamento del pesce, e il secondo a riconoscere pienamente agricole sia l'allevamento intensivo del pesce sia quello avicunicolo ed elicolo (polli e altri volatili, conigli lumache, eccetera), si svolgano essi, o non, da parte di un conduttore di fondo agricolo.

Entrambi i disegni di legge, seppure limitatamente ai soli allevamenti ittici il n. 288, si propongono di contribuire a sostenere e promuovere, in un quadro di chiarezza normativa, importanti e valide attività, in modo che gli imprenditori del settore possano continuare ad offrire il contributo significativo oggi prestato ad un minore squilibrio della nostra bilancia alimentare.

Il testo unificato, proposto dalla Commissione e nel quale sono assorbiti i due disegni di legge, viene incontro a queste esigenze.

Avanti, peraltro, di procedere ad una sua succinta illustrazione, sembra opportuno richiamare alcune situazioni e considerazioni, che consentono di più ampiamente valutarne il significato.

1. — *Importanza delle carni alternative.*

Va tenuto presente che i consumi di carni minori o alternative, come anche vengono chiamate in riferimento alle carni bovine, suine ed ovine, rappresentano circa il 25 per cento del consumo nazionale di carne, con costante tendenza all'aumento. Il rilievo assunto è, dunque, particolarmente evidente se si tiene in nota il *deficit* carneo da cui è caratterizzato il nostro paese: importiamo, come è noto, oltre il 30 per cento di carni bovine e suine, nonchè un numero elevatissimo di capi bovini vivi, per un ordine di spesa di alcune migliaia di miliardi.

Discorso non diverso, va, poi, fatto, per il pesce, per il quale siamo forti debitori all'estero; una situazione, anche questa, che si ha ragione di ritenere che potrebbe essere migliorata sensibilmente da una incentivazione della produzione ittica nazionale, anche e soprattutto attraverso l'utilizzazione di ampie superfici interne, poco o nulla produttive.

Va notato, d'altra parte, a chiarimento della situazione in cui la zootecnia versa nel nostro paese, che l'allevamento del capo grosso, specie nella sua forma tradizionale, pur se incentivato attraverso una ulteriore intensificazione delle politiche di promozione zootecnica, sembra destinato a non registrare, almeno per un certo periodo, sensibili miglioramenti quantitativi, tenuto conto della presenza di fatti strutturali non rapidamente superabili o modificabili.

Ciò rende fattore oggettivamente strategico l'allevamento avicunicolo e itticolo, che può svolgersi senza i condizionamenti strutturali sopra ricordati.

2. — Allevamento come attività a sè.

Un secondo punto rafforza l'accennata opportunità di porre nella giusta dimensione e considerazione l'allevamento intensivo di animali per consumi alimentari: esso riguarda il fatto che l'allevamento degli animali, generalmente esplicantesi, 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, allevamento degli animali, silvicoltura: articolo 2135) si è venuto progressivamente specializzando, talchè oggi chi si dedica alla coltivazione della terra assai spesso non esercita, in maniera consistente, l'allevamento degli animali; e chi, d'altra parte, esercita detto allevamento assai frequentemente non conduce 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, una interdipendenza o un collegamento assolutamente rigidi tra allevamento e terra (collegamento, del resto, del tutto improponibile per l'itticoltura).

Ciò rappresenterebbe 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 debba essere ormai considerato, non

di rado, solo indirettamente o casualmente connesso alla coltivazione della terra, emerge anche dalla constatazione che l'allevatore di detti animali, sia esso itticolto (e in questo caso la cosa è ovvia) sia avicunicoltore od elicoltore, 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 dallo 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, consigli 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 unificato al vostro esame si muove in questa direzione.

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

Ma ad un terzo 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, nonché numerosi casi di doppia imposizione, sia infine le posizioni adottate 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 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 il suo sfruttamento, è esercizio di impresa agraria ».

Lo stesso Consiglio di Stato, con parere del 24 ottobre 1972, affermava che « l'alleva-

mento del bestiame è da considerarsi attività agricola primaria e come tale non ha necessità di essere connesso alla coltivazione del fondo.

E ciò consente di configurare come attività agricola l'avicoltura ».

Ma la stessa Cassazione, nonché 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 le posizioni della giurisprudenza a proposito del testo unico in materia di infortuni sul lavoro n. 1124/65, di cui la letteratura giuridica ha, del resto, largamente sottolineato sia l'evidente derivazione dal decreto luogotenenziale 1450/17 sugli infortuni sul lavoro, sia la contraddizione palese tra lo articolo 206 e l'articolo 207, con difficoltà di applicazione inevitabili ed in effetti verificatesi. 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 l'azienda agricola ».

Ma diversamente aveva giudicato la stessa Suprema Corte con le sentenze n. 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 (artt. 205, 206 e 297 t.u.) 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 ministeri delle Finanze, del Lavoro, dell'Agricoltura, riconoscono carattere agricolo all'allevamento intensivo, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, l'INAIL, lo SCAU adottano comportamenti del tutto diversi in relazione ai quali si sono ripetutamente verificate situazioni di doppia imposizione sugli allevamenti (da parte dello SCAU, in quanto considerati agricoli, da parte dell'INAIL-INPS, in quanto considerati industriali), 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, le oscurità, o la inadeguatezza, di talune importanti norme in vigore, ed il palese contrasto tra di esse, determinano le più nette oscillazioni della giurisprudenza da una ad altra interpretazione, 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.

4. — *Esame del testo proposto dalla Commissione.*

Tenuto conto degli elementi sopra riportati, la Commissione ha approfonditamente e largamente dibattuto le linee di un inter-

vento legislativo volto a por fine alla insostenibile situazione in essere, senza determinare, con l'adozione di drastiche impostazioni, turbative o distorsioni che andassero a danno:

a) 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;

b) dei lavoratori dipendenti dalle imprese di allevamento interessate alla nuova normativa.

Per quanto riguarda questo ultimo punto, ritengo sia sufficiente rinviare alla lettura dell'articolo 3, il cui contenuto di completa garanzia è immediatamente evidente, specie se si tiene conto che è da tempo all'esame del Parlamento e di prossima presentazione alla nostra Assemblea la riforma generale della previdenza agricola che prevede appunto la estensione a tutti i lavoratori agricoli del trattamento attualmente goduto dai lavoratori degli altri settori produttivi.

Più ampio discorso merita, invece, il problema di cui alla precedente lettera a).

Prendendo atto delle trasformazioni che l'esercizio dell'attività agricola, e quindi i caratteri dell'impresa agricola hanno registrato negli ultimi lustri, nonchè 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, selezione, allevamento, cura delle specie animali elencate nei disegni di legge in esame.

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'alleva-

mento dal quale dovrebbe ricavare anche in via potenziale o ipotetica (come richiede la norma fiscale) una quantità più o meno grande del mangime necessario.

In sostanza, l'impresa che eserciti attività di riproduzione, selezione eccetera, delle specie animali considerate, è impresa agricola anche quando l'esercizio di tali attività non sia connesso ed una attività od impresa di coltivazione del suolo.

Il carattere agricolo di detta impresa non deriva dal rapporto in cui l'attività di allevamento si trova col fondo; dalla norma è considerata tale di per sé, sicché l'intensità del rapporto di accessione è privo di valore, anzi indifferente è l'esistenza stessa del collegamento.

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:

1) *all'articolo 1* vengono escluse dall'inquadramento giuridico in agricoltura le imprese che occupino un numero di dipendenti superiore a dieci.

Pur nella consapevolezza del carattere prevalentemente esterno ed empirico di detto criterio, ad esso si è tuttavia ritenuto utile attestarsi tenuto conto:

a) della difficoltà di individuare un coerente e condiviso criterio scientifico in grado di tracciare un rigoroso confine tra le attività produttive da considerare aventi natura e carattere agricolo, e quelle aventi natura e carattere industriale.

È troppo nota, al riguardo, l'accesa disputa in atto tra i maggiori studiosi di diritto agrario, perchè sia necessario richiamarne i termini; mi limiterò a ricordare che la tesi secondo la quale è il « rischio biologico » il carattere specifico e proprio dell'attività agricola in rapporto all'attività industriale, per quanto suggestiva, non sembra priva di aspetti discutibili, e di fatto discussi, da altro meno numeroso, ma non meno qualificato gruppo di studiosi;

b) della opportunità di evitare, una volta preso atto di quanto sopra, che un inquadramento nel settore agricolo delle imprese di ogni e qualsiasi dimensione (con la conseguente possibilità di beneficiare delle connesse agevolazioni finanziarie e contributive) possa determinare ripercussioni negative, facilmente individuabile, sull'equilibrato sviluppo dell'attività agricola in generale e sulla restante attività zootecnica in particolare.

Vengono in sostanza escluse, con il limite posto dall'ultimo alinea del primo comma dell'articolo 1 del testo proposto, le imprese che per le loro caratteristiche di conduzione e gestione tecnico-organizzativa e per le loro dimensioni appaiono largamente assimilabili ad una vera e propria impresa industriale, in grado di determinare situazioni di instabilità e di squilibrio, specie in ordine al momento della commercializzazione del prodotto;

2) *all'articolo 2* l'inquadramento in agricoltura delle imprese di allevamento intensivo viene accompagnato dalla precisazione di orientamenti ed indirizzi da adottarsi da parte dello Stato e delle Regioni che intendano concedere agevolazioni agli allevamenti intensivi delle specie considerate.

Con questo articolo, poi, sempre nel preciso intento di salvaguardare da ripercussioni negative le imprese agricole esercenti l'allevamento e la contestuale coltivazione del suolo, viene ribadita la priorità per l'impresa familiare, definita secondo una impostazione ormai consueta nella legislazione agricola italiana e comunitaria.

Con l'articolo 3 viene poi assicurato ai lavoratori dipendenti il mantenimento dell'inquadramento attualmente goduto.

L'articolo 4, infine, sopprime parti non più valide ed attuali, ed anzi di inutile ostacolo all'attività produttiva della specie ittica considerata dal regio decreto 2 marzo 1931, n. 442.

5. — *Conclusioni.*

Nel rappresentare il pensiero della Commissione, pare al relatore, onorevoli colleghi, che il testo proposto alla vostra approvazione, alla luce di una oggettiva e realistica considerazione della situazione di fatto esistente, 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, tenga conto, in un apprezzabile equilibrio, dei molteplici aspetti, dei problemi e delle esigenze sopra ricordati.

Esso, derivando da un prolungato confronto delle posizioni dei diversi Gruppi politici, costituisce il prudente temperamento di esigenze alle quali non può non essere dato un giusto e doveroso riscontro, e di preoccupazioni che vanno tenute in attenta considerazione, allo scopo complessivo di dare un contributo significativo 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.

MELANDRI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

**Inquadramento giuridico
di alcune attività imprenditoriali agricole****Art. 1.**

Devono considerarsi agricole, ai sensi dell'articolo 2135, primo comma, del codice civile, le imprese esercenti attività dirette alla riproduzione, alla selezione, all'allevamento, alla cura di polli, conigli, colombi e volatili di ogni specie, lumache, nonchè di pesci, molluschi e crostacei, in acque dolci o salmastre, quando occupino un numero di lavoratori dipendenti non superiore a dieci.

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 lavorazioni agricole, 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 delle agevolazioni finanziarie volte 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 necessità alimentari del paese, del riequilibrio delle zone interne e degli obiettivi di sviluppo dell'agricoltura nazionale e delle singole regioni.

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 di due terzi del reddito familiare.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 3.

I lavoratori a tempo indeterminato dipendenti dalle imprese esercenti le attività di cui alla presente legge, inquadrati nei settori dell'industria e del commercio alla data del 31 dicembre 1980, conservano tale inquadramento fino all'equiparazione del trattamento assicurativo e previdenziale dei lavoratori agricoli al trattamento goduto dai lavoratori degli altri settori produttivi con analogo rapporto di lavoro, e comunque non oltre il 31 dicembre 1983.

Art. 4.

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

DISEGNO DI LEGGE n. 213

D'INIZIATIVA DEI SENATORI MAZZOLI ED ALTRI

Art. 1.

L'allevamento di volatili, pesce, chioccioline e conigli effettuato da produttori, singoli o associati, è considerato a tutti gli effetti attività agricola.

Ai titolari di imprese di avicoltura, itticultura, elicoltura e coniglicoltura, singoli o associati, che si dedichino direttamente e abitualmente in modo prevalente all'allevamento, mediante la cura, la selezione, la riproduzione, l'alimentazione e lo sviluppo de-

gli animali, sono estese tutte le disposizioni di legge, ordinarie e speciali, riguardanti l'imprenditore agricolo.

Art. 2.

Le disposizioni contenute nel regio decreto 2 marzo 1931, n. 442, concernenti il trasporto, il commercio e la detenzione del pesce gatto (*Ameiurus nebulosus*) non si applicano agli itticoltori che praticano l'allevamento di questa specie, in stabilimenti pubblici o privati.

Art. 3.

Le disposizioni di legge o di regolamento, che siano in contrasto con la presente legge, sono abrogate.

