

DIRITTO  
E  
GIURISPRUDENZA  
AGRARIA,  
ALIMENTARE  
E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA  
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE  
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **9/10**

SETTEMBRE-OTTOBRE 2001 - ANNO X

Spedizione in abbonamento postale - 45%

Art. 2, comma 20, lett. b), L. 23.12.96, n. 662/96 - Filiale di Roma

EDIZIONI

---

TELLUS

## SOMMARIO

### INTRODUZIONE

- GIOVANNI GALLONI: Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura. Presentazione ..... 491
- EMILIO ROMAGNOLI: Il "fondo" nell'art. 2135, vecchio e nuovo, codice civile ..... 497
- LUIGI COSTATO: I confini del diritto agrario dopo i decreti d'orientamento ..... 500

### L'IMPRESA AGRICOLA

- ALBERTO GERMANÒ: L'impresa agricola ..... 504
- MICHELE TAMPONI: Impresa agricola e registro delle imprese alla luce del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 ..... 523
- MARIA AMBROSIO: L'impresa agricola tra sistema della pubblicità legale e sistema dell'informazione globale ..... 531

### CONTRATTI AGRARI

- ROBERTO TRIOLA: La prelazione: due occasioni perdute ..... 545

- GIANFRANCO Busetto: Vecchie e nuove prelazioni .... 547

- ALFIO GRASSO: Evoluzione della normativa sull'utilizzazione agraria dei terreni demaniali e patrimoniali indisponibili ..... 549

- SONIA CARMIGNANI: Profili di riforma della società in agricoltura ..... 554

### TERRITORIO E FILIERA AGROALIMENTARE

- Ferdinando Albisinni: Territorio e impresa agricola di fase nella legislazione di orientamento ..... 565

- Stefano Masini: Dall'impresa al distretto: per una lettura territoriale dello sviluppo dell'agricoltura ..... 577

- FRANCESCO BRUNO: Le convenzioni tra P.A. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente ..... 588

- GIUSEPPE MORSILLO: Gli imprenditori agricoli e la P.A. nel quadro generale di riferimento del d.lgs. 228/2001 ..... 599

- EVA ROOK BASILE: Il mercato dei prodotti agricoli ..... 603

	pag.
RAFFAELE ROSSI: La sorveglianza rinforzata nell'art. 22 del d.lgs. n. 228 del 2001 .....	620
IRENE CANFORA: I "prodotti di montagna" .....	625
LORENZA PAOLONI: Le organizzazioni interprofessionali nella legge di orientamento agricolo .....	627
FRANCESCO S. SESTI: Le organizzazioni di produttori nel decreto legislativo n. 228 del 2001 .....	632
ANTONIO ORLANDO: La normativa fiscale e la nuova figura di imprenditore agricolo .....	638
 <b>ORIENTAMENTO DEL SETTORE FORESTALE</b>	
ALBERTO ABRAMI: Nuovi contenuti e nuovi livelli di competenza fra Stato e Regioni in materia forestale .....	650

**IN APPENDICE:**

	pag.
- L. 5 marzo 2001, n. 57: Disposizioni in materia di apertura e regolazione di mercati	
Art. 7: Delega per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura .....	661
Art. 8: Principi e criteri direttivi .....	661
- D.lgs. 18 maggio 2001, n. 226: Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 .....	662
- D.lgs. 18 maggio 2001, n. 227: Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 .....	663
- D.lgs. 18 maggio 2001, n. 228: Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 .....	665

*Presentazione del numero speciale della Rivista*

# Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura

di GIOVANNI GALLONI

**1. Nuovi confini del diritto agrario nell'intervento del legislatore delegato. - 2. Acquacoltura e pesca entro il quadro dell'impresa agricola. - 3. La modernizzazione del settore forestale. - 4. Le attività dell'imprenditore agricolo nella nuova formulazione dell'art. 2135 c.c. - 5. L'ampliamento delle attività connesse: un allargamento dell'impresa agricola verso attività industriali o di servizi. - 6. Modificazioni in tema di contratti agrari, di integrità aziendale e di distretti rurali. - 7. Il rafforzamento della filiera agro-alimentare. - 8. Il contributo dato con l'uscita del presente numero speciale della Rivista.**

*1. Nuovi confini del diritto agrario nell'intervento del legislatore delegato.*

Già da alcuni anni la dottrina agraristica italiana è andata dibattendo il tema dei nuovi confini del diritto agrario (1). Questo orientamento è maturato sotto la spinta sempre più prevalente delle svolte normative espresse dalla politica agraria comunitaria, sotto la pressione crescente a livello mondiale per la difesa dell'ambiente, e soprattutto per effetto del rilievo sempre maggiore assunto dal c.d. diritto agro-alimentare avente ad oggetto la difesa della salute dell'uomo messa in pericolo da prodotti agricoli non più genuini.

Una parte di questa dottrina è giunta a porsi l'interrogativo se siano ancora attuali le norme del codice civile del 1942 in materia agraria ed in particolare l'art. 2135, che definisce le «attività» dell'imprenditore agricolo (2).

Attraverso tre decreti legislativi del 18 maggio 2001 (nn. 226, 227, 228) il legislatore italiano ha dato un contributo direttamente incidente su questo tema.

Questi decreti, sulla base della delega conferita al Governo dall'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57, hanno indicato linee di «orientamento e modernizzazione» rispettivamente nei settori della pesca e dell'acquacoltura, delle foreste e dell'agricoltura. Sono evidenti le influenze della normativa comunitaria degli ultimi anni e, in particolare, degli orientamenti nuovi in materia di mercato, in difesa della qualità dei prodotti, dell'ambiente e del settore agroalimen-

tare. Su questo punto più ampiamente, a pag. 500 di questa Rivista, Luigi COSTATO, che parla dei confini del diritto agrario dopo i decreti di orientamento.

I nuovi orientamenti e la modernizzazione non solo hanno in modo particolare modificato le nozioni di fondo rustico, di impresa agricola e di attività connesse, su cui richiamo il contributo di Emilio ROMAGNOLI dal titolo *Il «fondo» nell'art. 2135, vecchio e nuovo, codice civile* a pag. 497 di questo fascicolo speciale della Rivista ma, hanno «equiparato» alla figura dell'imprenditore agricolo altre figure di imprenditore che la dottrina e la giurisprudenza non avrebbero potuto ricondurre in qualche modo all'agricoltura nemmeno con il massimo sforzo di una interpretazione evolutiva.

*2. Acquacoltura e pesca entro il quadro dell'impresa agricola.*

L'esempio più significativo di queste modificazioni è dato dal primo decreto in esame, il numero 226, di orientamento e modernizzazione della pesca e dell'acquacoltura.

In realtà la dottrina era già arrivata a ricomprendere le attività di acquacoltura entro il quadro delle attività agricole anteriormente alla l. 5 febbraio 1992, n. 102 che introdusse la prima disciplina di tale attività (3). Proprio nell'interpretazione dell'art. 2135 c.c., la dottrina da tempo e, sia pure con

(1) E. CASADEI, *Ricognizione sui confini del diritto agrario: il rapporto fra agricoltura e industria*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*, Atti del Convegno «Enrico Bassanelli», Milano, 1996, 95; A. LUNA SERRANO, *Il rapporto fra agricoltura e industria*, *ivi*, 27; E. ROMAGNOLI, *Gli attuali confini del diritto agrario*, in *Seminari di diritto dell'ambiente*, Viterbo, 1999; G. GALLONI, *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, 381; L. COSTATO, *L'evoluzione del diritto agrario dal codice civile del 1942 ad oggi*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 8.

(2) Sull'inadeguatezza della nozione di imprenditore agricolo ricavabile dall'art. 2135 c.c.: R. ALESSI, *L'impresa agricola*, in *Commentario cod. civ.* diretto da Schlesinger, Milano, 1992, 44 e 158; ID., *La nozione di impresa agricola e le recenti tendenze della legislazione italiana*, in *Riv. dir. comm.*, 1996, 396; L. FRANCIARIO, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988, 4 e segg. E, con riferimento all'«anelastico criterio di normalità», 223;

G.B. FERRI, *Imprenditore agricolo e accanimento terapeutico*, in *Proprietà produttiva e impresa agricola*, Torino, 1996, 158 dove però si sostiene la posizione estrema secondo cui nell'art. 2135 c.c. non si trova il «vero» imprenditore.

(3) A. CARROZZA, *L'inquadramento giuridico della piscicoltura*, in *Giur. agr. it.*, 1981, 71; ID., *L'itticoltura come attività essenzialmente agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1976, I, 54; M. GOLDONI, *Attività di allevamento di pesce e impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, 113; R. ALESSI, *L'impresa agricola*, cit., 109. Con riferimento alla nuova legge sull'acquacoltura, L. COSTATO, *Commento alla l. 14 gennaio 1992 n. 102 dettante norme concernenti l'attività di acquacoltura*, in *Nuove leggi civ. e comm.*, 1992, 1276; A. CARROZZA, *Fondo di terra e fondo di acqua*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, 489; E. CASADEI, *Riflessioni sull'impresa agricola alla luce di recenti interventi legislativi*, in *Studi in onore di Bassanelli*, Milano, 1995, 192.

maggiore resistenza e perplessità, la giurisprudenza aveva considerato storicamente superata l'espressione «allevamento di bestiame», così come si insegna ormai agli studenti del diritto agrario, e l'aveva sostituita con quella di «allevamento di animali» esercitata indipendentemente dal fondo (così l'art. 10 della l. 11 febbraio 1971, n. 11), comprensiva, quindi, oltre che degli animali di grossa taglia (bovini, equini, ovini) anche degli animali che un tempo si chiamavano di «bassa corte» (polli, suini, conigli) purché l'allevamento comprendesse in tutto o in larga parte il ciclo biologico, avesse sbocco sul mercato e fosse destinato comunque all'alimentazione umana o degli stessi animali (4). In questa medesima logica è possibile ricomprendere nella nozione di allevamento anche l'acquacoltura perché si tratta, in sostanza, sempre di una impresa nella quale si svolge una attività comprendente la riproduzione di animali vendibili sul mercato e destinata all'alimentazione umana.

Appunto per questo il decreto n. 226 non introduce una nuova disciplina per l'acquacoltura, ma si limita a richiamare questa attività mediante un rinvio alle leggi già esistenti.

Il salto qualitativo avviene invece quando si equipara all'imprenditore agricolo l'imprenditore ittico, che esercita la sua attività non operando su un ciclo biologico, limitandosi esclusivamente alla pesca sia nelle acque salate che nelle acque dolci (5). La pesca infatti non è in sé un'attività riproduttiva ma solo «estrattiva». Un tempo, questa attività, svolta professionalmente per un fine di lucro, dava luogo ad una impresa commerciale secondo l'art. 2082 c.c. Oggi invece viene «equiparata» ad una impresa agricola.

La dottrina e la giurisprudenza saranno chiamate ad approfondire che cosa esattamente significhi una tale «equiparazione».

Il diritto romano e quello intermedio usavano in questi casi una espressione assai significativa: un «quasi» (come se). Intendevano con questo dire che le due fattispecie rimanevano diverse anche se ne venivano equiparati gli effetti; pur dovendosi poi stabilire se l'identificazione degli effetti dovesse essere totale o solo parziale. Dal *quasi* contratto derivano gli stessi effetti del contratto quanto alla nascita delle obbligazioni. Dalla *quasi societatis*, così come fu definita secondo Gaio (6) la colonia parziaria, derivavano alcuni effetti propri dei contratti di società, ma ne derivavano altri propri della locazione.

In ogni caso, l'imprenditore ittico non si identifica con l'imprenditore agricolo; è solo ad esso equiparato. Altrimenti l'attività di questo imprenditore avrebbe dovuto essere disciplinata dal decreto legislativo n. 228 che tratta in modo specifico dell'imprenditore agricolo. Ed invece la disciplina dell'imprenditore ittico è per molti aspetti diversa, sia nei principi generali, sia in riferimento alle attività connesse.

In questa sede posso solo aggiungere che è stato evidente e comprensibile l'intento del legislatore italiano di

adeguare la nostra normativa a quella comunitaria. Rinvio su questo punto a quanto detto da Alberto GERMANÒ nel suo contributo a pag. 504 di questo fascicolo. L'orientamento nuovo è di inserire in termini generali la figura dell'impresa e dell'imprenditore non tanto nel quadro della posizione professionale, come era nella logica del c.c. del 1942, quanto nel quadro del mercato secondo l'intento comunitario nell'inserimento nel mercato comune, con l'interesse prioritario, quindi, ai problemi del mercato, dei prezzi e, di conseguenza, dei consumatori dei prodotti.

In tema di principi il salto non è quindi di scarso rilievo. Esso si riscontra, come vedremo, anche nei decreti legislativi aventi ad oggetto l'orientamento e la modernizzazione del settore forestale, su cui rinvio all'intervento di Alberto ABRAMI a pag. 650 di questo numero speciale della Rivista.

Il valore esaltato come prioritario non è tanto quello dell'imprenditore come produttore quanto quello del prodotto e quindi della sua presenza sul mercato dove si incontra con i consumatori.

L'attenzione particolare è portata alla salubrità dei prodotti e si esalta in modo sempre maggiore la figura soggettiva del consumatore che si affianca a quella del produttore.

### 3. La modernizzazione del settore forestale.

Ha risposto all'esigenza di coordinare il nostro ordinamento nazionale in materia agricola a quello comunitario, l'emanazione di un autonomo decreto legislativo, il 227, per l'orientamento e la modernizzazione del settore forestale. Qui il legislatore delegante e quello stesso delegato hanno accolto, con riferimento alla produzione del legno, la differenza fondamentale che esiste fra il diritto italiano e la normativa comunitaria in relazione alla identificazione dei prodotti agricoli.

Come è noto, infatti, per il diritto italiano il legno è a tutti gli effetti prodotto agricolo ai sensi dell'art. 2135 c.c. Di conseguenza, l'imprenditore che lo produce è in ogni caso un imprenditore agricolo e l'impresa da lui esercitata un'impresa agraria in senso proprio (7). Viceversa il legno non è compreso nell'elenco dei prodotti agricoli indicati nell'allegato I (ex allegato II) del Trattato, ieri di Roma oggi di Amsterdam, da cui nasce il mercato comune. Ciò non toglie che il problema della disciplina del bosco e delle foreste sia rientrato di forza nella normativa comunitaria allorché direttive e regolamenti hanno dovuto occuparsi dei sostegni necessari per lo sviluppo delle zone montane e, in genere, di quelle definite «svantaggiate» (8) ove la silvicoltura è spesso preminente anzi indispensabile ai fini della difesa idrogeologica. Ciò soprattutto quando, con il Trattato di Amsterdam, la tutela ambientale è entrata tra i fondamenti della politica comunitaria e, di conseguenza, la protezione

(4) E. ROMAGNOLI, *L'avicoltura come attività essenzialmente agricola*, in *Giur. agr. it.*, 1977, 1355; G.P. CIGARINI, *Contenuto ed oggetto dell'attività di allevamento del bestiame e sua natura di impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1967, I, 554; A. GERMANÒ, *Sulla natura agraria della impresa di allevamento di bestiame*, in *Giur. agr. it.*, 1967, 233; P. MAGNO, *Interpretazione evolutiva dell'art. 2135 c.c.*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, II, 216; L. COSTATO, *Sul criterio «biologico» per la qualificazione dell'attività agricola*, in questa Riv., 1993, 588.

(5) Tuttavia già L. COSTATO, *Commento alla l. 14 gennaio 1992, n. 102*, cit., 1276 non aveva esistito ad inserire nel concetto di acquacoltura la pesca stessa, pur a determinate condizioni. Hanno sempre nettamente distinto l'acquacoltura dalla pesca E. CASADEI, *op. ult. cit.*, 192 e G. SGARBANTI, *Norme concernenti l'attività di acquacoltura*, in *Commentario breve al cod. civ.*, Appendice, Padova, 1993, 61.

(6) GAIO, D. XIX, 2: «*Partiarius colonus quasi societatis jure et damnum et lucrum cum domino fundi partitur*». Passo poi ripreso nel Commento di BARTOLO (Commento alla l. 25, 56 D. XIX, 2) che definisce società il fondo locato a quota di prodotti. Sul punto cfr. G. CARRARA, *Il contratto di mezzadria*, Urbino, 1936, 59 e segg.

(7) L. OLLIVERO, *Note per la disciplina forestale nel sistema di una legge organica per l'agricoltura*, in *Atti del II Congresso naz. Diritto agrario*, Milano, 1939, 676; A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, Milano, 1987, 105; F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, 43. E tuttavia con il rilievo che silvicoltura e impresa silvana non sono sinonimi, M. TAMPONI, *Una proprietà speciale*, Padova, 1983, 4 e seg. Da ultimo A. GERMANÒ, *Commento al d.l. 18 maggio 2001, n. 227 in materia di orientamento e modernizzazione del settore forestale*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001.

(8) Così F. ADORNATO, *op. cit.*, 208 mette in rilievo «come le prospettive dell'impresa forestale non possono che essere individuate all'interno di una più generale valutazione della politica agricola comunitaria e dei suoi sviluppi» specie in relazione alla natura plurifunzionale dell'impresa forestale (geologica, idraulica, climatica, igienica, estetica, turistico-ricreativa ecc.). Tal che l'impresa forestale, anche alla luce della nuova politica agricola comunitaria, acquista rilievo non solo come «agricoltura di protezione» ma anche come «agricoltura di produzione» (così F. ADORNATO, *op. cit.*, 411 e A. JANNARELLI, *Alla ricerca dei principi del diritto agrario comunitario in Diritto agrario e società industriale*, II, Bari, 1993, 402 e segg.).

del bosco è diventata un aspetto centrale della complessiva politica di tutela ambientale del territorio.

Non a caso il legislatore delegato, nell'indicare le generiche finalità del decreto legislativo n. 227, parla di «valorizzazione della selvicoltura quale elemento fondamentale per lo sviluppo socio-economico e per la salvaguardia ambientale del territorio». Si coglie così il duplice aspetto della disciplina. Da una parte si conferma che la selvicoltura è, come recita l'art. 2135 anche nella nuova versione, un'impresa agricola rilevante sotto il profilo dello sviluppo socio-economico; dall'altra parte però si afferma la sua funzione di protezione ambientale e quindi il suo coordinamento con la politica agricola comune e con le normative ambientaliste della C.E. quando hanno, e non possono non avere, un riferimento alla difesa del bosco, specie nelle zone collinari e montane. In relazione a questa duplice finalità si orienta la programmazione forestale di competenza delle Regioni (art. 3) entro i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e, tra questi, in particolare il divieto di trasformazione del bosco (art. 4) nonché la garanzia del recupero dei boschi e della gestione sostenibile delle risorse forestali (art. 5).

Non mi soffermerò tuttavia sulla nuova disciplina di questo settore e sugli orientamenti dati alle Regioni e, in genere, all'interprete per i quali rinvio al contributo offerto da Alberto ABRAMI a pag. 650 in questo stesso numero speciale della Rivista.

Mi sia consentito tuttavia un fuggevole richiamo all'art. 8 del d.lgs. n. 227 là dove è detto che «le cooperative ed i loro consorzi, che forniscono in via principale ... servizi nel settore nel selvicolturale ... sono equiparati agli imprenditori agricoli»: anche qui dunque un allargamento della nozione di impresa agricola, riconducibile sotto la nozione di impresa data all'attività diretta alla selvicoltura dalla disciplina dell'art. 2135 c.c.

Come nel caso sopra esaminato dell'imprenditore ittico (art. 2 del decreto n. 126) si va oltre la nozione di imprenditore agricolo in senso proprio. Si ha, in sostanza, l'equiparazione di una impresa in sé commerciale di servizi nel settore selvicolturale ad una impresa agraria di selvicoltura, disposta in modo espresso dal decreto legislativo nel quadro dei principi e criteri direttivi della legge delega.

L'interprete, di conseguenza, è tenuto ad osservare questa equiparazione risalente alla volontà politica del legislatore. Essa pertanto attiene agli effetti, solo in quanto compatibili.

#### 4. Le attività dell'imprenditore agricolo nella nuova formulazione dell'art. 2135 c.c.

Più complesso, rispetto ai due precedenti decreti, si presenta il terzo decreto legislativo, il n. 228, sull'orientamento e la modernizzazione del settore agricolo in senso stretto, relativo alle attività tradizionali di coltivazione del fondo, di allevamento di animali e a quelle connesse.

Attraverso i 36 articoli di questo decreto sono particolarmente evidenti le modificazioni o, come il decreto sembra preferire chiamarle, le modernizzazioni e gli orientamenti interpretativi dati alle regioni, agli enti pubblici e ai

privati. I diversi capi in cui si articola il decreto hanno come oggetto rispettivamente: l'intera I sezione del Capo II sulla impresa agricola del codice civile (artt. 2135-2139); la disciplina dei contratti agrari; la nuova disciplina dei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni e il rafforzamento delle cosiddette filiere agro-alimentari, ivi comprese le novità introdotte nelle organizzazioni interprofessionali e in quelle dei produttori.

Partendo dal primo oggetto del decreto, quello sulla nuova disciplina dell'imprenditore agricolo, emerge innanzi tutto la nuova formulazione dell'art. 2135 c.c., da sempre considerato dalla dottrina il punto centrale dell'insegnamento del diritto agrario e, in particolar modo dalla giurisprudenza, il punto fondamentale per la distinzione, in sede interpretativa, dell'impresa agricola dall'impresa commerciale da un lato e dall'altro dalle attività di mero godimento civilistico di un bene di cui si può essere titolari (o possessori o detentori).

A dire il vero, alcune delle modifiche apportate al vecchio art. 2135 sono di mera forma; altre raccolgono invece una interpretazione ormai consolidata della dottrina e della giurisprudenza; altre infine apportano variazioni più incisive e sulle quali sin da ora si aprono - anche per le espressioni non sempre felici dal punto di vista tecnico - difficoltà e perplessità interpretative.

Anche su questo punto rinvio al contributo specifico di Alberto GERMANÒ (9) a pag. 504. Ma già sin da ora posso sottolineare quanto segue:

a) Le modifiche introdotte nel primo comma dell'art. 2135, dove l'espressione «allevamento del bestiame» è sostituita da quella «allevamento di animali», riprendono le modifiche già introdotte dall'art. 10 della l. 11 febbraio 1971, n. 11 nella definizione di imprenditore agricolo affittuario del fondo rustico. Il senso di questa modifica è quello di non vincolare l'attività di allevamento ad un rapporto di complementarità e di necessità con il fondo, superando così gli ultimi ripensamenti della giurisprudenza (10).

b) Viene introdotto un secondo comma il quale precisa un concetto, che la dottrina italiana aveva da tempo accolto, quello cioè che l'impresa agricola in senso proprio viene caratterizzata da un ciclo biologico (11). Ma non si vede come l'introduzione del concetto di ciclo biologico - pure introdotta di recente dal legislatore francese e che rimane un importante e significativo contributo della dottrina italiana - possa contribuire a chiarire all'interprete la nozione di imprenditore agricolo, una volta che il concetto venga trasferito dalla dottrina al diritto positivo. C'è il rischio piuttosto che, quando la norma parla delle attività agricole come quelle «dirette alla cura o allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso», l'interprete possa incontrare qualche difficoltà o incertezza per capire che cosa il legislatore propriamente intenda per «fase necessaria» del ciclo stesso.

D'altra parte, avendo strettamente legato la nozione di impresa agricola a quella del ciclo biologico, si può arrivare alla conclusione che dove non esiste ciclo biologico non si può parlare di impresa agricola (12). Ma allora anche da qui si deve trarre conferma che in tutti i casi finora esaminati, sia in relazione al d.lgs. n. 226 (imprenditore ittico) che in relazione al d.lgs. n. 227 (cooperative e consorzi fornitori di

(9) *La competitività giuridica: orientamento strategico e semplificazione normativa nell'ordinamento nazionale*, in *La riforma della politica agraria dell'Unione Europea*, Milano, 2001, 42 e seg. Questo Autore ha già anticipato, prima ancora dell'uscita delle leggi delegate, il disegno di una legge di orientamento che, prendendo lo spunto dalla francese «Lois d'orientation agricole», abbia la finalità di rendere la normativa italiana coerente con gli obiettivi indicati dalla più recente politica agricola comune, restando per altro «fermo il modello dell'art. 2135 c.c.».

(10) Cfr. Cass. 23 luglio 1997, n. 6911, in questa Riv., 1998, 378, dove si

afferma che, per essere considerata agricola, l'attività di allevamento deve essere in collegamento funzionale con il fondo.

(11) A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975, 74; Id., *Lezioni di diritto agrario*, vol. I, Milano, 1988, 10; A. MASSART, *Contributi alla determinazione del concetto di «agricoltura»*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, 340.

(12) Sui limiti del criterio agro-biologico cfr. tuttavia L. COSTATO, *L'agricoltura e il suo diritto*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1994, 4.

servizi nel settore silvicolturale) dove il ciclo biologico non sussiste, non esiste in senso proprio impresa agricola se non per una equiparazione voluta dal legislatore con norma in sé eccezionale e quindi con una interpretazione suscettibile di applicazione degli effetti solo in quanto rigorosamente compatibili.

c) L'aspetto più tormentato dell'antica disciplina dell'art. 2135 riguarda le *attività connesse* alle principali attività di produzione agricola.

Rimane immutata la vecchia distinzione delle attività connesse tra attività innominate o atipiche, che restano indicate nel primo comma, e attività specificamente nominate o tipiche. Esse, secondo il codice del 1942, si limitavano alle due grandi categorie delle attività reputate «connesse» e dirette alla trasformazione e all'alienazione dei prodotti agricoli. Nella nuova dizione dell'art. 2135 queste attività si allargano notevolmente. Sembra tuttavia che restino immutati i due requisiti caratterizzanti le attività connesse e cioè il requisito soggettivo e il requisito oggettivo.

Con il primo requisito, quello soggettivo, si è sempre ritenuto che il medesimo soggetto dovesse essere titolare dell'attività principale e insieme di quella connessa, pur con gli adattamenti e le deroghe opportune riguardo alle attività tipiche di alienazione e di trasformazione dei prodotti agricoli esercitate da cooperative i cui soci siano imprenditori agricoli. Questi adattamenti e deroghe sono stati espressamente recepiti ora dal legislatore delegato con l'art. 1, n. 2 nel momento in cui ha riconosciuto come agricole le attività delle cooperative e dei loro consorzi quando utilizzano i prodotti dei soci o quando forniscono ai soci beni o servizi diretti alla produzione agricola (13).

Con il secondo requisito, quello oggettivo, si è prevalentemente ritenuto che non si potesse parlare di attività connesse quando il medesimo soggetto (persona fisica o giuridica) fosse titolare di due attività di cui l'una di produzione di beni agricoli e l'altra, di trasformazione o vendita dei prodotti stessi, richiedente idonee e separate strutture organizzative aziendali.

Ora, con la nuova disciplina del decreto 228, mentre sembra rimanere invariato il criterio soggettivo, sia pure con il pacifico accoglimento delle cooperative di servizio di trasformazione e di vendita, che affiancano i produttori di beni, qualche dubbio può nascere se rimanga in vita il requisito oggettivo o se invece il concetto di imprenditore agricolo vada progressivamente allargandosi ricomprendendo l'esercente di attività di industrie agrarie e di commercializzazione di prodotti agricoli.

Dal secondo comma dell'art. 2135 del codice del 1942, che disciplinava le attività connesse di trasformazione e di alienazione dei prodotti agricoli, era innanzi tutto limitata e nello stesso tempo estesa la connessione quando definiva connesse le attività che rientrassero «nell'esercizio normale dell'agricoltura».

Come si ricorda in tutti i manuali di diritto agrario, la nozione di «esercizio normale dell'agricoltura» fu introdotta da uno dei padri storici del diritto agrario, Ageo Arcangeli (14) e fu accolta dal codice come un criterio di interpreta-

zione storica-evolutiva in modo da tener conto dei progressi dell'economia e della tecnica agraria, che potevano essere vari da zona a zona o, nella stessa zona, in diversi periodi storici.

Per alcuni decenni questa formula ha funzionato senza inconvenienti. Negli anni più recenti è stata sottoposta a critica come non più rispondente alle grandi evoluzioni tecnologiche in atto (15).

Il legislatore ora l'ha abrogata. È troppo presto per valutare se questa abolizione sia stata utile.

##### 5. L'ampliamento delle attività connesse: un allargamento dell'impresa agricola verso attività industriali o di servizi.

Il terzo comma del nuovo art. 2135, che sostituisce il secondo comma del c.c. del 1942, in luogo della formula più sintetica usata dal vecchio legislatore per indicare le attività connesse, usa una formula più dettagliata (attività «dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli» nonché le attività «dirette alla fornitura di beni e servizi ... ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge»).

Dottrina e giurisprudenza ci diranno se una formula così dettagliata crei meno problemi dell'antica assai più sintetica. Si tratta comunque di vedere se l'espressione «si intendono comunque connesse» sia o meno del tutto equivalente a quella «si reputano connesse» del vecchio testo. Se fosse del tutto equivalente non si vedrebbe la ragione per cui la si sia voluta cambiare. Se invece il significato è diverso occorre forse approfondire in che cosa consista la diversità.

Nell'interpretazione dell'art. 2135, secondo la vecchia dizione del codice, si riteneva che il legislatore mettesse in evidenza, tipizzando, le attività di trasformazione e alienazione dei prodotti agricoli perché più intimamente caratterizzanti l'impresa agricola. Se infatti l'impresa agricola produce per il mercato, le attività più strettamente connesse sono quelle di trasformazione del prodotto (per poterlo più convenientemente offrire sul mercato) o di alienazione (16) e cioè di collocazione sul mercato.

In questo senso si poteva dire che l'espressione allora usata «si reputano» giustificasse una inversione dell'onere della prova (17).

È valido lo stesso criterio interpretativo anche dopo la modifica dell'art. 2135? Io ritengo di sì.

Ma, come si è detto, le attività connesse nominate o tipiche sono state considerevolmente ampliate. Tra esse sono state fatte rientrare in primo luogo «le attività dirette alla fornitura di beni e servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda *normalmente* impiegate nell'attività agricola». Qui non solo diventano agricole tutte le attività di fornitura degli strumenti di produzione o di erogazione di servizi, ma ritorna, in qualche modo, anche il «criterio di normalità» che sembrava dovesse

(13) Anche su questo punto la strada era già stata battuta dalla dottrina più avveduta: cfr. E. ROOK BASILE, *Sulla cooperativa di trasformazione e vendita dei prodotti agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, I, 143 e segg., la quale mette in evidenza «la coincidenza causale tra la società cooperativa di trasformazione e vendita dei prodotti agricoli costituita dai coltivatori e le singole imprese di costoro ... alla quale corrisponde una coincidenza strutturale: il socio cooperatore è infatti, al tempo stesso, parte del contratto di cooperativa e partecipa allo svolgimento della impresa di trasformazione e vendita alla quale il patto sociale ha dato avvio»; Id., *Impresa agricola e concorrenza*, Milano, 1988, 52.

(14) *Istituzioni di diritto agrario*, Roma, 1936, n. 21; Id., *Agricoltura e materia di commercio*, in *Riv. dir. agr.*, 1931, 403.

(15) La più recente analisi della dottrina e delle sue perplessità sul criterio di normalità indicato nell'art. 2135 c.c. si ricava da M. GOLDONI, *Esercizio normale dell'agricoltura e agrarietà dell'impresa*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, 314.

(16) Si noti come G.B. FERRI negli scritti in cui nega qualunque rapporto tra la nozione speciale di imprenditore (art. 2082 c.c.) e quella particolare di imprenditore agricolo (art. 2135 c.c.) sottolinea la differenza tra la nozione di «scambio» contenuta nell'art. 2082 e la nozione di «alienazione» contenuta nell'art. 2135 (così in *Proprietà produttiva e impresa agricola*, cit., 159).

(17) M.F. RABAGLIETTI, *La produzione agricola come concetto limite fra impresa agricola e impresa commerciale*, in *Riv. dir. agr.*, 1950, I, 58.

essere escluso dal nuovo legislatore. Inoltre vengono messe in rilievo in modo esplicito, come comprese nelle attività di fornitura di beni e di servizi, sia le attività «di valorizzazione del territorio e di patrimonio rurale e forestale» che le attività «di recezione ed ospitalità definite dalla legge», con un esplicito richiamo a quelle che l'art. 3 dello stesso decreto definisce «attività agro-turistiche». Per quanto riguarda le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale forestale, lo stesso decreto nell'art. 13 definisce e disciplina i distretti rurali e i distretti agro-alimentari rimessi all'individuazione da parte delle Regioni. Ma su questo rinvio ai contributi di Ferdinando ALBISINNI a pag. 565 e di Stefano MASINI a pag. 577 in questo numero speciale della Rivista.

Per le attività agro-turistiche (18) il decreto richiama, all'art. 3, la legge già vigente del 5 dicembre 1985, n. 730 la cui disciplina viene allargata con una indicazione dettagliata delle attività che rientrano nella nozione di agriturismo (ricreative, culturali e didattiche, di pratica sportiva escursionistica e di ippoturismo, di degustazione dei prodotti aziendali) ancorché svolte all'esterno del fondo ma sempre nella disponibilità, e cioè rientranti nella unità organizzativa dell'impresa agricola.

In definitiva, il decreto legislativo in esame nel suo primo Capo intitolato a «soggetti e attività» sul tema delle società in agricoltura rinvio al contributo di Sonia CARMIGNANI a pag. 554 di questo numero speciale della Rivista. Alle attività svolte territorialmente nel distretto (19) la cui natura era finora sembrata commerciale ho già prima accennato.

Questo giustifica ancora di più l'iscrizione degli imprenditori agricoli e dei coltivatori diretti e delle società semplici (20) esercenti attività agricole nella sezione speciale del Registro delle imprese di cui agli artt. 2188 e segg. del c.c., come già anticipato dall'art. 8 della l. 29 dicembre 1993, n. 580 sul riordinamento delle Camere di commercio e con gli effetti previsti dall'art. 2139 c.c. con l'opponibilità ai terzi (art. 2). Su questo rinvio al contributo di Michele TAMPONI a pag. 523 e a quello di M. AMBROSIO, a pag. 531 di questo fascicolo. E di conseguenza è autorizzata a favore di questi imprenditori la vendita al dettaglio dei loro prodotti, o di prodotti derivati, su tutto il territorio nazionale (art. 4).

#### 6. Modificazioni in tema di contratti agrari, di integrità aziendale e di distretti rurali.

Un interesse non minore suscita il Capo II del decreto in esame per le variazioni introdotte nell'ordinamento in tema di contratti agrari, oltre che in tema di integrità aziendale e di distretti.

La disciplina dei contratti agrari, sinora contenuta nelle sue linee fondamentali nella l. 3 maggio 1982, n. 203, è stata modificata soprattutto in materia di diritto di prelazione e di utilizzazione agricola dei terreni demaniali e patrimoniali indisponibili.

L'art. 7 tenta di dare una soluzione alla questione, sinora dibattuta senza una linea unitaria da dottrina e giurisprudenza, del diritto di prelazione tra più confinanti in caso di vendita del fondo; ma l'aspetto maggiormente innovatore, e

per questo più discutibile, riguarda il diritto di prelazione e il suo esercizio concesso all'affittuario conduttore nel caso in cui il locatore intenda concedere a terzi il contratto in occasione della sua scadenza. Su questo rinvio ai contributi offerti da Roberto TRIOLA a pag. 545 e da Gianfranco Busetto a pag. 547 in questo numero speciale della Rivista.

Di notevole interesse è anche la disposizione (art. 6) che rende obbligatoria l'applicazione della normativa vigente sulla disciplina dei contratti di affitto di fondo rustico ad ogni forma di affitto o di concessione amministrativa di terreni demaniali o patrimoniali indisponibili, cui rimando al commento di ALFIO GRASSO a pag. 549.

Sul tema di quello che il legislatore chiama la difesa della «integrità aziendale» non possiamo non richiamare l'attenzione su una varietà di disposizioni riconducibili a tre aspetti.

1. - L'estensione a tutte le aziende agricole delle disposizioni per la conservazione della integrità dell'azienda agricola finora assicurata dagli artt. 4 e 5 della legge sulla montagna 31 gennaio 1997, n. 97 solo nei comuni montani. Queste disposizioni - come si ricorderà - attribuivano agli eredi, considerati affittuari per effetto dell'art. 49 della legge n. 203, «l'acquisto della proprietà delle porzioni di fondi rustici ricomprese nelle quote degli altri coeredi, unitamente alle scorte, alle pertinenze e agli annessi rustici» (21).

2. - Le nuove disposizioni in materia di coltivatore diretto e di imprenditore agricolo a titolo principale tendono sia ad agevolare la costituzione di società di persone esercenti attività agricole (art. 9), sia a ridurre da trenta a quindici anni il vincolo di indivisibilità dei fondi acquistati con le agevolazioni creditizie concesse per la formazione delle proprietà coltivatrici, sia infine a disporre la revoca del vincolo «nel caso in cui sia mutata la destinazione agricola del fondo per effetto degli strumenti urbanistici vigenti» (art. 11, 4° comma). Lo stesso art. 11 prevede che il periodo di decadenza dai benefici previsti in materia di formazione della proprietà diretto-coltivatrice sia ridotto da 10 a 5 anni, mentre sempre a 5 anni vengono fissati il divieto di estinzione anticipata del mutuo o della vendita del fondo acquistato, pena, naturalmente, in caso di violazione del divieto, la decadenza da ogni beneficio fiscale o creditizio.

Infine l'art. 10 tenta di risolvere il problema lasciato aperto dall'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153 che, in sede di attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura (direttiva 159/72), aveva considerato imprenditore a titolo principale solo l'imprenditore singolo escludendo le società (22). Ora, l'art. 12 della legge n. 153 viene integrato con il riconoscimento della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale anche alle società di persone, alle cooperative e alle società di capitale che esercitano in modo esclusivo l'attività agricola.

3. - Con l'art. 12 del decreto le risorse finanziarie per la formazione delle imprese coltivatrici, finora gestite dagli enti di sviluppo (Titolo II della l. 26 maggio 1965, n. 590) vengono trasferite all'ISMEA. Questo istituto assume l'obbligo di destinarle, ai sensi dell'art. 4, primo comma della l. 15 dicembre 1998, n. 441 (sulla diffusione e valorizzazione dell'imprenditoria in agricoltura), ai giovani agricoltori coltivatori diretti o imprenditori agricoli a titolo principale che non abbiano ancora compiuto 40 anni di età.

(18) L. FRANCIANO, *L'impresa agricola di servizi*, cit., 167 e segg.

(19) È in sostanza il problema del passaggio dal «diritto agrario» al «diritto rurale» quale diritto attinente alle persone e alle cose che vivono sul territorio e quindi in un determinato ambito spaziale. Su questa nozione di diritto rurale rinvio a M.P. RAGIONIERI, *Diritto rurale comunitario*, Milano, 1999, 20 che definisce il diritto rurale come «diritto attinente alle cose e alle persone che vivono in campagna sulla base di una nozione di spazio rurale», espressione delle tre diverse anime: ambientale, economica e rurale. Cfr. J. HOUDAULT, *Droit rural*, Paris, 1982; F. ALBISINNI, *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo*

sostenibile, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di E. Romagnoli*, I, Milano, 2000, 420. Tuttavia l'esigenza di «attenuare alcuni slanci verso il rurale, quale mare in cui andrebbe ad «annegare» la agrarietà, è sostenuta da L. COSTATO, *L'evoluzione del diritto agrario dal cod. civ. del 1942 ad oggi*, cit., 16.

(20) S. CARMIGNANI, *La società in agricoltura*, Milano, 1999.

(21) Cfr. M.P. RAGIONIERI, *Prelazione e diritto all'acquisto nella l. n. 97 del 1994*, in *La prelazione agraria*, Viterbo, 1996.

(22) L. COSTATO, *L'imprenditore agricolo a titolo principale*, in *Trattato breve*, cit, 154.



### 7. Il rafforzamento della filiera agro-alimentare.

Dopo la trattazione, nel Capo III, dei rapporti dell'imprenditore agricolo con le Pubbliche Amministrazioni (contratti di collaborazione e convenzioni) sui quali richiamo gli interventi in questo fascicolo di Francesco BRUNO a pag. 588 e di Giuseppe MORSILLO a pag. 599, gli aspetti più significativi dell'allargamento del diritto agrario moderno verso nuovi confini si colgono nella seconda parte del decreto legislativo n. 228 con riferimento soprattutto al IV Capo (artt. 16-31) dal titolo «Rafforzamento della filiera agroalimentare».

Si tratta anche qui del tentativo, di cui dovrà valutarsi la riuscita, di coordinare e migliorare la normativa frammentaria sul rilievo sempre maggiore assunto, tanto a livello comunitario quanto a quello nazionale, dal profilo del mercato rispetto al processo di produzione (23). Se occorre garantire ai consumatori la sicurezza alimentare, e quindi la tutela dagli inquinamenti (24), il discorso dall'agricoltura tradizionale si allarga ovviamente alla difesa dell'ambiente e al complesso delle attività agro-alimentari comprendenti sia attività connesse all'impresa agricola che attività di produzione per loro natura industriali. E siccome il sostegno pubblico per agevolare il mercato può prevalentemente essere assorbito dalle imprese industriali o commerciali, si spiega la preoccupazione di garantire anche ai produttori agricoli un adeguato vantaggio economico (art. 17).

Per raggiungere questi obiettivi il legislatore delegato si è preoccupato: 1) di promuovere, in tutte le fasi della produzione e della distribuzione dei prodotti, un sistema volontario di c.d. tracciabilità che consente di seguire, secondo determinati criteri, il trattamento di «alimenti, mangimi per animali destinati alla produzione alimentare o delle sostanze destinate o atte a far parte di un alimento o di un mangime» (art. 18) affinché giungano sul mercato prodotti il più possibile genuini o comunque non nocivi; 2) di istituire appositi organismi amministrativi per il controllo della sicurezza alimentare (art. 19) e per la concertazione di politiche agro-alimentari (art. 20); 3) di tutelare i territori con produzioni agricole di particolare qualità o tipicità (art. 21).

Sull'analisi critica di questi articoli del decreto in esame richiamo il contributo di Eva ROOK BASILE a pag. 603 di questo numero speciale della Rivista. Sulla «sorveglianza rinforzata degli organismi geneticamente modificati», interviene Raffaele ROSSI a pag. 620. Ugualmente l'articolo di Irene CANFORA commenta a pag. 625 l'art. 23 del decreto su i «prodotti della montagna», mentre il contributo di Lorenza PAOLONI (pag. 627) contiene l'analisi dell'art. 25, che modifica il testo dell'art. 12 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173 sulla nozione e sui compiti delle organizzazioni interprofessionali. Si tratta di un ruolo sempre più decisivo per gli accordi che avvengono mediante contratti di natura collettiva aventi efficacia normativa, attraverso i quali già da tempo la dottrina aveva riconosciuto il passaggio dalla produzione alla commercializzazione dei prodotti agricoli mediante veri e propri contratti agro-industriali. Questo ancor prima dell'entrata in vigore della l. 16 marzo 1988, n. 88 e del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173. Ora, il d.lgs. n. 173 del 1998 viene modificato e integrato, così come vengono modificate e integrate dagli artt. 26, 27, 28 e 29 le organizzazioni dei produttori agricoli e loro forme associate. Su questa materia rinvio al contributo di Francesco Saverio SESTI a pag. 632 di questo fascicolo.

Infine, una panoramica sintesi della normativa fiscale in campo agricolo, alla luce dei commentati recenti decreti legislativi è presentata da Antonio ORLANDO, a pag. 683.

### 8. Il contributo dato con l'uscita del presente numero speciale della Rivista.

Le considerazioni che precedono spiegano e giustificano le ragioni per cui la direzione di questa Rivista, con l'incoraggiamento dello stesso editore, ha preso l'iniziativa di pervenire, attraverso la pubblicazione di questo numero speciale, ad una prima illustrazione e ad un primo commento dei decreti legislativi nn. 226, 227 e 228 del 18 maggio 2001, entrati in vigore il 1° luglio scorso.

A questo scopo abbiamo raccolto i contributi di alcuni fra i nostri più valenti collaboratori che abbiamo, in qualche modo forzato – e di ciò ci scusiamo – ad esprimere con rapidità i loro commenti, nonostante l'incombente delle ferie estive.

Abbiamo ritenuto infatti di non poter lasciare i nostri lettori, e soprattutto i nostri fedeli abbonati, privi di una indicazione – sia pure ancora parziale e provvisoria – su modifiche legislative che toccano nel cuore l'oggetto dei nostri studi e della stessa giurisprudenza sia sotto il profilo del diritto agrario rurale e forestale che sotto quello, ad esso sempre più strettamente collegato, della tutela del cittadino che richiede oggi una difesa ambientale sul territorio oltretutto una genuinità del prodotto collocato sul mercato.

Il commento che ci permettiamo di presentare non è puramente illustrativo della nuova normativa introdotta. Non mancano i rilievi critici, che già d'altra parte erano stati espressi negli incontri-dibattiti organizzati dalla Società italiana degli agricoltori (S.I.A.) presso la sede dell'INEA, poi a Firenze dall'Accademia dei Georgofili e infine dall'Università di Macerata.

Il maggior rilievo critico formulato dai giuristi riguarda talune carenze tecnico-legislative dei decreti. Non si tratta tuttavia di rilievi solo formali perché le carenze e le incertezze terminologiche sono destinate a produrre effetti non sempre positivi in sede di interpretazione, con il rischio di accrescere il contenzioso e quindi le difficoltà della Magistratura ordinaria e amministrativa, la quale avrà il compito di arrivare ad una stabilizzazione giurisprudenziale.

Altro aspetto, che si impone subito all'attenzione di tutti gli interessati, è quello della conformità dei decreti legislativi – che in larga parte sono leggi-quadro delle Regioni – ai principi e ai criteri direttivi, già di per sé complessi, dell'art. 7 della legge di delega 5 marzo 2001, n. 57. Anche sotto questo profilo gli effetti dei decreti legislativi potrebbero in alcune parti essere paralizzati nell'attesa delle pronunzie della Corte costituzionale sulla legittimità dell'esercizio della delega.

In conclusione, risultano indubbi: il cambiamento di normativa, l'allargamento dei confini dell'impresa agraria, il tentativo di «modernizzazione» dell'intero settore sotto la spinta della normativa comunitaria, oltre che della esigenza della tutela ambientale e agro-alimentare.

Si apre così una fase in cui la dottrina è chiamata a dare una definizione degli istituti nuovi e una sistemazione degli istituti vecchi modificati per giungere ad un inquadramento sistematico dell'intera materia. È probabile, ed anzi auspicabile, che in questa fase si possano elaborare, ove necessari, emendamenti per giungere a miglioramenti del testo con l'apporto degli organi amministrativi dello Stato, delle Regioni e di quanti hanno il dovere di applicare le norme sopra illustrate.

Con l'uscita di questo numero speciale della Rivista speriamo di aver dato un contributo costruttivo. □

(23) E. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, Milano, 1988; Id., *Prodotti agricoli, mercato di massa e comunicazione simbolica*, in questa Riv., 1995, 138; Id., *La concorrenza con riguardo ai prodotti agro-alimentari tra la disciplina della produzione e quella del mercato*, in *Diritto e*

*agricoltura*, 1997; F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio*, Milano, 2000.

(24) E. ROOK BASILE, *Inquinamento in agricoltura*, in *Dizionario di diritto privato* a cura di Irti, vol. IV, *Diritto agrario*, a cura di A. Carrozza, Milano, 1983.

## Il «fondo» nell'art. 2135, vecchio e nuovo, codice civile

di EMILIO ROMAGNOLI

Il primo comma dell'art. 2135 nella nuova formulazione («È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse»), mentre per quel che riguarda l'attività essenziale agricola di allevamento corona l'opera (diluata nel tempo) del legislatore volta a superare il contenimento dell'oggetto nei limiti dei soli animali qualificabili come «bestiame» ai sensi della formulazione originaria (riguardo alla quale, oltre tutto, erano controversi i limiti della nozione di «bestiame»), per quel che riguarda, invece, l'attività di coltivazione, indica, quale oggetto, il «fondo».

Se il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 avesse sostituito soltanto il primo comma dell'art. 2135, continuerebbero le dispute sull'agrarietà delle *attività di coltivazione senza terra* e, forse, anche quelle sull'attività di allevamento non collegate alla produzione del fondo. Si oppone, peraltro, a tale pessimistica conclusione, il secondo comma dell'art. 2135 novellato, del seguente tenore: «Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine», sia perché il recepimento del criterio del ciclo biologico come contrassegno del carattere agricolo dell'attività volta alla sua cura ed al suo sviluppo dà luogo ad una nozione di agricoltura di per se stessa tanto ampia da non consentire una limitazione di consistente rilievo non espressamente prevista, sia perché viene specificato che ci si riferisce al ciclo biologico vegetale o animale, ed anche questa specificazione prescinde dall'attribuzione alla terra di un ruolo necessario, sia, infine, perché viene detto espressamente che le attività prese in considerazione *utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine*. Quest'ultima specificazione, con riguardo all'alternativa *utilizzano o possono utilizzare*, richiede una certa attenzione da parte dell'interprete. Per quel che riguarda la selvicoltura si può osservare che tale attività ha per oggetto il bosco se esso è già costituito. Ove, invece, il termine «selvicoltura» venga ritenuto comprensivo della forestazione, potrebbe ritenersi che in tal caso si verifichi un'ipotesi nella quale il fondo può essere oggetto di un'attività diversa da quella che tradizionalmente è intesa come «coltivazione del fondo». Quanto all'allevamento di animali, le acque dolci, salmastre o marine costituiscono la sede non sostituibile della piscicoltura, ma possono anche costituire sede di specie vegetali. In tal caso i vegetali vengono prodotti dal fondo del mare o del lago e di altro specchio d'acqua, naturale od artificiale, e non di rado vengono svolte vere e proprie operazioni di coltivazione con mezzi meccanici speciali. Ciò induce a pensare alla configurabilità del fondale coltivato o, meglio, dell'unità costituita dal fondale e dalla massa d'acqua presente, come «fondo» oggetto di coltivazione. È a dirsi, peraltro, che la coltivazione dei

vegetali prodotti dal fondale ha luogo, almeno normalmente, in funzione della piscicoltura, cosicché potrebbe anche prospettarsi la tesi che quest'ultima sia l'attività principale e la coltivazione sia una semplice attività connessa; ma le due attività potrebbero anche essere considerate reciprocamente complementari, come la coltivazione del foraggio e l'allevamento del bestiame nelle aziende che hanno per prototipo le cascine lombarde.

Sono, quelle che precedono, osservazioni assolutamente estemporanee (non, certo, riflessioni), suggerite «a primissima lettura» dal nuovo art. 2135 c.c. Interessa, piuttosto puntualizzare che le parole «utilizzano o possono utilizzare» si riferiscono indistintamente alle tre attività essenzialmente agricole ed ai possibili oggetti della loro utilizzazione (dove la probabile «liceità» delle ipotesi delle quali è fatto cenno sopra), e che, dunque, con esse il fondo viene considerato come possibile, ordinario, ma non necessario oggetto dell'attività essenzialmente agricola di coltivazione. È vero che questa conclusione mette in luce una certa incongruenza nella formulazione del nuovo articolo 2135, il quale nel primo comma attribuisce la qualificazione di imprenditore agricolo non a chi esercita la coltivazione di vegetali o la «coltivazione tout court, bensì a chi esercita la coltivazione del fondo, e che nel terzo comma le attività connesse vengono collegate alla coltivazione del fondo (od a quella del bosco, od all'allevamento di animali), ma il fondamentale recepimento della dottrina biologica e l'indicazione del fondo come possibile, ma non necessario oggetto della coltivazione, sembrano espressione di una chiara volontà del legislatore di superare una nozione «fondiaria» di agricoltura oramai – e non soltanto da ieri – non più «in linea» con la realtà tecnico-economica dell'agricoltura moderna, e addirittura «punitiva» verso chi profonde lavoro e capitali per adottare le più moderne tecniche produttive. Vero è che la volontà della legge può non coincidere con quella del legislatore. Ma di fronte a qualche perplessità che una disposizione di legge può suscitare, sembra consentito all'interprete far prevalere quella parte della disposizione stessa che si rivela conforme alla nozione tecnico-economica, ed anche volgare, del fenomeno, appare sorretta da un'esplicazione riferentesi a dottrina economica e giuridica largamente diffusa e viene precisata con una specificazione (quella del fondo come oggetto eventuale della coltivazione), su altra parte che sembra solo tralaticciamente e senza preciso contenuto precettivo, riallacciarsi alla ormai superata concezione fondiaria dell'agricoltura.

Il discorso che precede presuppone: *a)* che l'art. 2135 nella formulazione originaria abbia usato la parola «fondo» come espressione ellittica per significare «fondo rustico», e che per esso la terra costituisca il componente necessario e fondamentale del fondo rustico; *b)* che tale accezione della parola «fondo», rispondente alla concezione fondiaria dell'agricoltura, possa ravvisarsi anche nella nuova formulazione dell'articolo in esame: donde una certa incongruenza

del nuovo testo, della quale abbiamo fatto cenno sopra, indicando, peraltro, una via per superarla.

Ma può andarsi oltre, ove si affronti il problema del significato della parola «fondo» nel nostro diritto. A tal proposito può dirsi, innanzi tutto, che la parola «fondo» necessita quanto meno della ulteriore specificazione «rustico» o «urbano». Ed in relazione a ciò già in epoca ben vicina all'entrata in vigore del codice civile 1942 E. BASSANELLI, *Corso di diritto agrario*, Milano, 1946, p.83, avvertiva che «la parola fondo è usata dal codice civile con diversi significati: più spesso vale ad indicare genericamente un terreno, senza che sia consentita la distinzione tra terreno destinato all'esercizio dell'agricoltura e terreno destinato ad altri usi, tra suolo nudo e suolo edificato (cfr. artt. 841, 842, 843, 844, 924, 932, 938, 941, 944, 960, 962, 963, 1027, 1029, ecc.); qualche volta significa il suolo in contrapposto ad edifici o piantagioni (cfr. artt. 936, 983, 1007, 1018, ecc.); raramente indica il terreno destinato ad un uso diverso da quello agrario (es. art. 1028); frequentemente è impiegato con riferimento preciso al fondo rustico (cfr. artt. 849, 1025, 1630-1633, 1638-1645 ecc., 2135, 2137, 2164, 2746 ecc.)». V. ora A. SCIAUDONE, *Il fondo rustico nella proprietà e nell'impresa*, Napoli, 1996, princ. p. 7-25.

Vero è che per il solo fatto di figurare nell'articolo che definisce l'imprenditore agricolo, la parola «fondo» appare riferirsi alla sede della coltivazione, ma, anche in considerazione della molteplicità dei beni qualificabili come fondo, può scorgersi nell'uso della sola parola «fondo» senza ulteriore specificazione, il riferimento ad una realtà in evoluzione nella quale la terra continua ad essere sede della produzione agricola, ma non ospita direttamente il vegetale e non contribuisce alla sua nutrizione. La norma giuridica non recepisce, così, una nozione «prefabbricata» di fondo rustico, e consente di qualificare come rustico il fondo nel quale il suolo fornisca soltanto la sede in cui svolgere l'attività agricola. Può ricordarsi, a tal proposito (non rileva, ai fini di un discorso che verte soltanto sulla valenza della parola «fondo» nell'art. 2135, la circostanza che l'osservazione cui faremo riferimento si inserisce in un contesto diretto a negare la qualificazione di impresa alla tradizionale attività agricola, e specialmente a quella più attiva e moderna), che G.B. FERRI, *Fondo e azienda nell'impresa agricola*, in *Proprietà produttiva e impresa agricola*, Torino, 1992, di fronte alla moderna realtà produttiva agricola sempre più meccanizzata, tecnicizzata, computerizzata ed operante nel mercato e per il mercato, giunge ad affermare che «il fondo può perdere la sua centralità e diventare un momento e un luogo, soltanto territoriale, di una organizzazione che trova la sua caratterizzazione in beni diversi dal fondo stesso e rispetto ai quali il fondo appare un supporto fisiologicamente indispensabile, ma per così dire, di secondaria importanza rispetto ad essi». Questo è uno dei vari argomenti finemente sviluppati dall'A. cit. per giungere ad affermare la «commercializzazione» dell'agricoltura. Ma per le considerazioni che precedono può, invece, ritenersi che la parola «fondo» senza ulteriore qualificazione sia aperta a ricomprendere quei fondi nei quali la terra è un semplice supporto del complesso di costruzioni ed attrezzature mediante il quale si pone in essere la produzione. Tale conclusione comporta, ovviamente, il superamento della concezione fondiaria dell'agricoltura, propria di molti Autori che affrontano l'esame dell'art. 2135, soprattutto negli anni più vicini all'entrata in vigore del codice civile 1942 (v. per tutti, G. VALERI, *Impresa, azienda, fondo nel nuovo diritto agrario italiano*, in *Riv. dir. agr.*, 1943, I, p. 135 ss.; T. RAVÀ, *La nozione giuridica d'impresa*, Milano, 1949, p. 76 ss.; R. BRACCO, *L'impresa nel sistema del diritto commerciale*, Padova, 1960, 27-44, 86-93 e, principalmente, con specifico riguardo alla particolare attenzione dedi-

cata al rapporto tra attività di produzione ed attività di vendita nell'art. 2135, G. FERRI, *L'impresa agricola è impresa in senso tecnico?*, negli *Atti del 3° Convegno Nazionale di Diritto Agrario*, Milano, 1954, p. 394; ID, *Manuale di diritto commerciale*, Torino, 1972, p. 55 ss.; ID, *Scritti giuridici*, Napoli, 1980, p. 361 ss.).

A questo punto conviene ricordare che anche la dottrina più aperta verso il riconoscimento della qualificazione agricola all'attività di coltivazione senza terra appare orientata a negare la necessità della presenza del fondo ai fini della qualificazione agricola dell'impresa di coltivazione di piante, piuttosto che ad affermare che possa qualificarsi «rustico» un terreno che sia semplice sede dell'azienda produttiva ma non ospiti e nutra direttamente le piante. La via verso il riconoscimento dell'agrarità all'impresa di coltivazione senza terra, come è noto, è stata spianata dall'opera di A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1970, p. 9; ancora *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975, p. 79 ss. e successivamente *Lezioni di diritto agrario*, vol. I, *Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, p. 27, il quale prese spunto da nozione di agricoltura propria dell'economia agraria (V. FAENZA, *Nota metodologica sulla qualificazione delle attività agricole*, in *Riv. pol. agr.*, 1969, 71; G. GALIZZI, *Progresso tecnico ed impresa agricola*, Bologna, 1970), per proporre la definizione del diritto agrario come «complesso, ordinato a sistema, degli istituti tipici che regolano la materia "agricoltura" sul fondamento del criterio biologico che lo distingue». Il mero riferimento al ciclo biologico, infatti, consente di considerare agricola l'attività svolta fuori terra. E l'insegnamento di A. Carrozza ha trovato pieno riscontro nel noto scritto di A. MASSART, *Contributo alla determinazione del concetto giuridico di agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, p. 312 ss., ove si afferma (sempre con riferimento anche a dottrina degli agronomi) che non il fondo, ma le piante sono oggetto di coltivazione e si conclude nel senso che «la presenza del fondo nel senso tradizionale non è condizione necessaria e sufficiente dell'agrarità, e l'agricoltura non può ridursi alla sola coltivazione del fondo» (p. 339). Nello stesso senso cfr., tra gli altri, P. MAGNO, *Interpretazione evolutiva dell'art. 2135 cod. civ.*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, p. 208 ss.; C. LAZZARA, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, nel *Commentario del cod. civ. dir.* da A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1980, p. 82 ss.; L. COSTATO, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989; A. GENOVESE, *La nozione giuridica di imprenditore*, Padova, 1990, p. 82 ss.; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 1995, p. 59 ss.; 2ª ed., 1997, p. 69 ss., 3ª ed., 2000, p. 79 ss.; G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999, p. 11 ss.

Se per quel che riguarda la qualificazione agricola della coltivazione «senza terra» si riscontra larghissima adesione da parte degli agraristi, ben minore attenzione e ben minore impegno si ravvisa nella ricerca del significato della parola «fondo» nell'art. 2135. Può, comunque, ricordarsi che lo stesso A. CARROZZA, *Lezioni cit.*, p. 187, nel criticare il linguaggio prescelto dal diritto positivo perché «non rispetta la terminologia che sarebbe più appropriata alla concezione tecnica dell'impresa agricola», rileva, a proposito dell'organizzazione dei beni aziendali, che «l'uso del termine "fondo" per indicare una parte, sia pure importante (il fondo) in luogo del tutto (l'azienda), potrebbe sembrare una figura retorica (sineddoche) del tutto innocente; ma potrebbe essere interpretato come espressione, più o meno consapevole, di una tendenza riduttiva, cioè di un ritorno alla concezione fondiaria del diritto dell'agricoltura e di un contemporaneo abbandono dell'impostazione segnata dalla logica imprenditoriale» e conclude nel senso che «per evitare illazioni del genere bisognerebbe avere il coraggio di parlare il meno possibile

di "fondo". Conclusione, questa, che se da un lato lascia insoddisfatti perché può suonare abbandono di una ricerca della moderna valenza della parola fondo, dall'altro appare da quasi mezzo secolo di esperienze e di osservazione che ha visto il legislatore spesso restio a cogliere per intero gli aspetti di una realtà nuova ed a delineare con precisione le figure emergenti da tale realtà, che pur esigono il passaggio ad una configurazione giuridica corretta e scevra da ambiguità.

E deve anche ricordarsi che G. GALLONI, il quale ha avuto il merito di rifarsi all'insegnamento di Ulpiano (sempre «illuminante»), Dig., L., 16,60 nel senso che non l'estensione della superficie individua il fondo, ma «l'affectio, e cioè l'animus» con il quale il suolo è «posseduto ed utilizzato, sino ad essere trasformato in *integrum aliquid* o, come con linguaggio giuridico moderno si direbbe, in una unità produttiva» (G. GALLONI, voce *Fondo rustico*, nel *Dir. civ.*, VIII, Torino, 1992, p. 370 ss., n. 1) afferma, ricollegandosi al detto insegnamento, che «è sempre l'atto di destinazione lo strumento giuridico per mezzo del quale si costituisce o si integra l'unità produttiva chiamata fondo rustico» (*ivi*, n. 4. Ma v. anche, dello stesso A., *Potere di destinazione e impresa agricola*, Milano, 1974) e parla di identificazione, nel diritto vigente, della nozione di fondo rustico con quella di unità produttiva, con particolare riferimento all'art. 44 della Costituzione (*ivi*, n. 10-12). È, quello di G. Galloni, un discorso acuto e ben articolato, che avrebbe dovuto essere tenuto presente (così come il rilievo critico di A. Carozza riportato sopra) nella formulazione delle varie leggi riguardanti l'impresa agricola, e dello stesso art. 2135 c.c. e che deve essere preso in attenta considerazione da parte di chi voglia approfondire lo studio della nozione giuridica di «fondo» nel nuovo diritto.

Il tempo disponibile per una nota, come la presente, «a prima lettura» non consente di compiere un «giro di orizzonte» sull'orientamento di altri Autori, ma, anche in considera-

zione della circostanza che viene confermata in un'edizione recentissima, interessa anche richiamare l'opinione di A. GERMANÒ, secondo il quale «sorge il dubbio che "fondo" non possa voler dire campo aperto, o meglio che "coltivazione del fondo" debba avere un significato più ampio di quello che la stretta interpretazione della parola potrebbe far pensare di primo acchito. Altrimenti bisognerebbe concludere che la contesa che da sempre l'agricoltura ha con la natura per difendersi dalle intemperie, dalla siccità e dalle gelate determina, se vittoriosa, la "perdita" della qualità di imprenditore agricolo, ovvero sia che tutti i ritrovati del progresso tecnologico che possono essere applicati all'agricoltura farebbero transitare l'agricoltore da imprenditore agricolo (art. 2135) ad imprenditore commerciale (art. 2195)» quando peraltro sul mercato non ci sarebbe modo di distinguere tra prodotti di serra e prodotti di campo «che d'altronde, per l'Allegato 1° del Trattato di Roma, sarebbero entrambi prodotti agricoli» A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 79.

Per concludere questa breve nota (si ripete, «a prima lettura»), può dirsi che l'art. 2135 c.c. novellato, pur se lascia qualche perplessità in ordine al significato attribuito al termine «fondo» (sarebbe stato inutile porre l'alternativa «utilizzano o possono utilizzare» se non vi fosse un inconsapevole sedimentato della concezione dell'antico ruolo della terra), certamente qualifica come agricola l'attività di coltivazione di vegetali, qualunque sia il ruolo della terra (di diretto inserimento delle piante, di loro nutrizione o di semplice supporto di una più complessa struttura) nella produzione. Ciò non toglie l'opportunità di approfondire lo studio della nozione di «fondo» nel nostro diritto agrario in relazione al problema se (come riteniamo) possa intendersi estesa a quelle strutture produttive che si valgono della terra come di un semplice supporto o debba restare ancorata ad una configurazione propria della concezione fondiaria dell'agricoltura. □

# I confini del diritto agrario dopo i decreti d'orientamento

di LUIGI COSTATO

## 1. La situazione del «sistema agrario» prima dell'adozione dei decreti. - 2. Dall'agricoltura territoriale ai prodotti agricoli. - 3. Le prospettive legate alla «commercializzazione» del diritto agrario e alla globalizzazione.

### 1. La situazione del «sistema agrario» prima dell'adozione dei decreti.

L'evoluzione straordinaria della tecnologia ha investito come un ciclone non solo le attività dei settori secondario e terziario – dando addirittura origine al c.d. terziario avanzato – ma anche quelle del primario, sul quale si è fondato per migliaia di anni lo sviluppo della civiltà umana, e che oggi sembra essere stato marginalizzato a seguito di questa temperie.

In effetti, le cose si propongono in termini diversi: l'agricoltura resta l'attività che produce l'elemento base della vita materiale degli esseri viventi addomesticati e dell'uomo, il cibo, al quale non si può rinunciare; permane, pertanto, la sua centralità anche se, e questa è la vera novità, il peso che il prodotto agricolo ha su quello lordo totale di un Paese sviluppato è diventato molto modesto, ben lontano da quello dei settori secondario e terziario.

Non ci troviamo, dunque, di fronte ad una perdita d'interesse verso i prodotti agricoli ma alla loro abbondanza – relativa ai fabbisogni dei paesi sviluppati, mentre del tutto diverso sarebbe il bilancio che includesse l'intera umanità – derivata, appunto, dallo sviluppo delle tecnologie di produzione di semi e di strumenti tecnici da destinare all'agricoltura.

Se si paragona il numero degli addetti all'agricoltura in Italia nel 1945 e nel 2000 ci si rende conto della trasformazione che si è verificata nel settore; da un'occupazione molto superiore al 40 per cento si è passati al 6 per cento (probabilmente calcolato in eccesso), e se è vero che alla fine della seconda guerra mondiale molta disoccupazione si «nascondeva» fra gli addetti all'agricoltura, questo resta vero, anche se in modo meno intenso, anche oggi, quanto meno in certe zone del Paese. La «drammatica» diminuzione d'addetti non ha provocato una perdita di produzione che, anzi, è aumentata grazie, appunto, a sementi geneticamente migliorate, all'uso di sostanze fertilizzanti, di macchine agricole efficaci, a raccolte tempestive e meccanizzate, ecc.

Il settore, nell'Europa continentale – si parla dei Paesi aderenti alla C.E. – è da lungo tempo (almeno dagli anni '30) assoggettato a un sistema di protezione che ha avuto queste conseguenze:

– la progressiva crescita delle produzioni, divenuta imponente grazie al sistema, adottato dalla C.E., di OCM dotata di prelievi all'importazione, restituzioni all'esportazione, prezzi minimi garantiti ecc. La Comunità è diventata, infatti, da deficitaria di prodotti agricoli, il più grande esportatore di molti di essi e, comunque, un competitore formidabile dell'agricoltura statunitense, un tempo adusa a dominare incontrastata il mercato mondiale delle *commodities*;

– la mancata, intensa, ristrutturazione delle aziende agricole. Infatti, anche a seguito dello sviluppo degli strumenti meccanici a disposizione degli agricoltori per la conduzione dei fondi – in particolare in pianura e, soprattutto, per le produzioni «di massa» quali grano, barbabietole, erba medica e simili – la stessa piccola azienda può restare in vita ricorrendo ai contoterzisti e procurando un reddito ad ettaro non mediocre a favore di un conduttore che pure non operi materialmente sul terreno.

Si deve, inoltre, considerare che il consumo dei prodotti agricoli è da un lato aumentato per il cresciuto numero degli abitanti, dall'altro si è modificato, con riduzione di certi consumi storicamente considerati «incomprimibili» ma ritenuti «colpevoli» di rovinare la «linea», con l'aumento di altri un tempo considerati quasi voluttuari. Inoltre, l'abbandono dell'attività agricola da parte di un così importante numero di persone ha provocato la cessazione quasi totale dell'autoconsumo, che non faceva arrivare sul mercato una massa rilevante di prodotti trattenuti in azienda o attorno ad essa per il mantenimento di coloro che operavano per produrli; la tecnologia consente, oggi, sia la conservazione in impianti di refrigerazione di prodotti agricoli che un tempo venivano consumati solo in stagione, sia la trasformazione di altri con successivo confezionamento che li rende mobili, e presenti in permanenza sul mercato. Ne è conseguito che la già rilevante parte di prodotti agricoli destinata ad essere consumata solo dopo la trasformazione sia aumentata per arrivare al 70 per cento circa dell'intera produzione lorda vendibile. Si può, dunque, affermare che oggi l'agricoltura è, più ancora che produttrice di beni da consumarsi direttamente, fornitrice delle industrie di trasformazione, anche se l'Italia, per il suo clima e le sue tradizioni, produce molti beni direttamente avviati al consumo, a mezzo della distribuzione, senza intervento dell'agroindustria.

Avendo presenti queste condizioni, appare evidente che le affermazioni di Enrico BASSANELLI, fatte all'epoca dell'adozione del codice vigente, non corrispondono più alla realtà: «L'attività agraria si svolge (...) in modo preponderante all'interno dell'impresa: i rapporti con i terzi costituiscono un elemento secondario e spesso sono disciplinati in modo particolare (ammassi, credito agrario) inoltre (e lo mette in rilievo la Relazione), il patrimonio è in prevalenza immobiliare, i rappresentanti dell'imprenditore sono noti sui mercati e nelle fiere da essi praticati, il credito si vale di proprie garanzie ecc.; mancano, dunque, i presupposti stessi della pubblicità mediante registrazione». Similmente non è più giustificabile l'atteggiamento molto conservatore della giurisprudenza che continua a considerare l'allevamento di

bestiame di cui all'art. 2135 c.c. (vecchia versione) come attività limitata a un numero ristretto di animali (bovini, certi equini, ovini e caprini) e purché svolta sul fondo rustico.

In realtà, la situazione economica odierna ha influito sull'agricoltura, portandola a produrre «in serie» animali e piante per soddisfare un mercato sempre più interessato a prodotti qualificati e standard nello stesso tempo; non manca, ovviamente, anche il mercato, tendenzialmente di nicchia, dei prodotti tradizionali ovvero anche generici ma ottenuti in luoghi e con tecniche consolidate da una lunga esperienza, ma occorre dire che sia per questi sia per quelli il mercato è diventato il «pilota» ed i produttori si devono adeguare ad esso.

Il diritto comunitario, che pure prevede nel Trattato una regolamentazione eccezionale per l'agricoltura e la pesca – con l'esclusione, salva diversa decisione del Consiglio, delle regole generali dettate in materia di concorrenza – ha, fin dalla prima regolamentazione, messa in atto nel 1962, indirizzato l'attenzione – né poteva essere diversamente, data la sua natura commerciale – verso il mercato dei prodotti agricoli; lo stesso allegato II (ora I) comprende sostanzialmente tutti i prodotti agrari (eccezion fatta per qualche fibra e per il legno), ma anche pesci, molluschi e crostacei da un lato, prodotti di prima trasformazione dall'altro. Si è, così, progressivamente sviluppata una regolamentazione di tipo «agrario» nel settore della pesca e dell'acquacoltura e anche, per l'aspetto delle importazioni ed esportazioni, in quello agroindustriale di prima trasformazione, con la fissazione di prelievi e restituzioni per zucchero, farine, crusche, inulina, malto, ed anche per gelati, pasta e simili (i quali ultimi, benché non compresi nell'allegato II – ora I – vengono equiparati ai prodotti agricoli poiché contengono prodotti compresi nell'allegato I come latte e zucchero per i gelati). Questa complessa evoluzione del diritto agrario comunitario «commercializzava» sempre più l'agricoltura, le assimilava la pesca e l'acquacoltura e considerava «aggregati» al settore molti prodotti di prima trasformazione avvicinando, per questi aspetti, il diritto agrario ad alcuni aspetti del diritto alimentare.

Le regole agrarie del codice civile, dunque, pensate proprio nell'ottica ricordata dal prof. BASSANELLI, sono, oggi, largamente superate, e da tempo si chiedevano modifiche anche profonde, che precipitosamente, occorre dirlo, sono state, e con molta approssimazione tecnica, introdotte nell'ordinamento dai tre decreti delegati d'orientamento agricolo, forestale e della pesca ed acquacoltura dell'8 maggio 2001. D'altra parte le «leggine» che avevano ampliato, progressivamente (dal 1971, con la norma sull'avicoltole diretto, all'art. 9 del d.lgs. n. 173 del 1998 per i cavalli d'ogni tipo), il campo di applicazione dello statuto dell'imprenditore agricolo non avevano semplificato il problema per la loro frequente asistematicità e per l'eterogeneità dei criteri utilizzati ai fini della qualificazione dei soggetti.

## 2. Dall'agricoltura territoriale ai prodotti agricoli.

Le leggine ora ricordate avevano, comunque, già provocato l'inclusione della fornitura di servizi fra le attività dell'imprenditore agricolo (agriturismo), e avevano, altresì, consentito l'agrarizzazione di produzioni svolte anche senza il supporto del terreno (funghicoltura, allevatore di cani, acquacoltore). La possibile mancanza del fondo rustico inteso in senso stretto era già presente, *in nuce*, nell'imprenditore quale definito dall'art. 2135 c.c. (basti pensare ai produttori di fiori in serra) ma la giurisprudenza era tutt'altro che unanime nell'accettare questa interpretazione. Restava, comunque, incompiuto l'obiettivo, che andava sempre più emergendo, di svincolare dal legame «territoriale» la produzione agraria, mentre, per converso, si

manifestava l'interesse pubblico a mantenere un certo numero di persone legate all'agricoltura «in campagna», favorendo per loro l'acquisizione di redditi anche non agrari, come prevedeva da tempo (almeno dal 1988) la regolamentazione comunitaria.

Il legislatore, dunque, si trovava stretto fra l'esigenza di procurare nuove fonti di reddito all'agricoltore e l'opportunità che gli addetti al settore non diminuissero troppo, in particolare nelle zone meno favorite. Ma non appariva neppure irragionevole, per certi aspetti, la posizione «conservatrice» della Corte di cassazione: lo statuto dell'imprenditore agricolo è formato di norme «di protezione», ed esso va applicato a chi, per le caratteristiche della sua attività, di tale protezione necessita veramente, e cioè chi coltiva il terreno, svolge dunque un'attività «diversa» e assoggettata a ritmi e rischi particolari. È indubbio, infatti, che la tecnologia ha consentito di ridurre in modo impressionante i tempi di produzione di beni industriali che, una volta, erano inesistenti ovvero fabbricati da artigiani che avevano «tempi produttivi» comparabili con quelli dell'agricoltura, sicché il settore primario non appariva sensibilmente più «lento» del secondario; oggi, invece, le differenze sono diventate così vistose che un trattamento diverso per l'imprenditore agricolo appare giustificato, anche se su determinati piani e non su altri. D'altra parte la più volte ricordata mercantilizazione dell'agricoltura importa la conseguente riduzione delle differenze dello statuto dell'imprenditore agricolo (pubblicità, ad esempio, come si rileva dall'art. 2 del decreto «agricoltura») da quello del commerciale.

Su questo aspetto del problema si deve fare chiarezza: se oggi l'imprenditore agricolo è più presente sul mercato, anzi si vuole lo diventi ancora di più, appare ragionevole pensare che il suo vecchio statuto esentativo – pubblicità della preposizione del fattore di campagna e del dirigente, non tenuta delle scritture, non iscrizione al registro delle imprese, assenza di procedure concorsuali – non abbia più ragione di essere; diverse sono, però, le ragioni, e molteplici, che giustificano un trattamento «protettivo» dell'agricoltura e di chi vi opera in forma professionale: differenti ritmi produttivi, particolarità dei prodotti ottenuti, indispensabili ma spesso non conservabili; strategici perché garantiscono l'alimentazione che resta pur sempre, anche nell'era dell'elettronica e delle biotecnologie, elemento insostituibile della vita terrena; strategici sotto altro profilo perché consentono interventi a favore di popoli che necessitano di aiuti alimentari; non costosi per la collettività, vista la sproporzione fra il costo dei sostegni erogati all'agricoltura e i vantaggi, che l'autosufficienza alimentare che essa procura, dà all'Europa (il bilancio del costo del sostegno comunitario all'agricoltura è assai inferiore all'1 per cento del PIL degli Stati membri, ed è francamente ben poca cosa rispetto alle spese che si sostengono per gli armamenti, anche in un Paese che spende assai poco – rispetto ai soci comunitari – in questo settore, come l'Italia).

I tre decreti d'orientamento hanno, indubbiamente, il merito di riportare l'attenzione sulla «questione agraria» che, lungi dall'assomigliare a quella di un tempo, è però centrale per il Paese che, a differenza di quelli del nuovo mondo o anche di certi Stati dell'Europa centrale, è antropizzato in ogni suo angolo, anche il più sperduto, e solo attraverso l'uso di strumenti collegati all'agricoltura può sperare di evitare collassi nel suo territorio, dovuti da un lato all'abbandono di luoghi da tempo manomessi e trasformati dall'uomo, che di lui hanno bisogno per non essere distrutti dall'incuria, dall'altro al possibile arrivo di «profughi» provenienti da quei territori nelle città, già sommerse di problemi di sovrappopolazione, di traffico, di servizi difficili da rendere ai cittadini ecc. In questo senso è apprezzabile il tentativo, anche se poteva essere formulato meglio ed in modo più coerente ed esaustivo, d'intervenire sui sistemi agrario, forestale e peschereccio per aprire loro prospettive di red-



dito e sopravvivenza che, per altro, ben altre manovre richiedono per essere raggiunte.

L'orientamento emerso da questi provvedimenti è quello di spostare l'accento dalla produzione al prodotto, dalla fase dell'ottenimento dei beni a quella della loro collocazione sul mercato, unitamente ad altri beni e servizi sempre collegati con l'attività principale: ne sono segni evidenti il puntiglioso elenco di attività connesse contenuto nelle definizioni di imprenditore agricolo e pescatore, lo sforzo di semplificare al massimo la procedura per la vendita al minuto da parte di questi produttori, gli interventi sulla legislazione in materia di associazioni di produttori – pur insufficienti ed ancora lontani dall'assicurare una vera concentrazione dell'offerta – e sulle organizzazioni interprofessionali (anch'esso tutt'altro che esente da mende), il tentativo di valorizzare i distretti rurali, agroalimentari e ittici, la previsione di convenzioni fra operatori o loro rappresentanti e P.A. per lo svolgimento di attività di servizio o di protezione dell'ambiente (in certa sintonia con quanto già previsto dalla legge n. 97 del 1994). Meno significative appaiono altre norme dei decreti, quali quella sulla prelazione all'affitto a favore del precedente affittuario, della quale non è difficile prevedere scarsissima applicazione, mentre contraddittoria, con altre disposizioni contenute nei medesimi provvedimenti, è la riduzione delle durate dei vincoli per chi abbia acquistato terreni in regime agevolato in quanto coltivatore diretto.

L'elemento saliente dell'intervento del legislatore delegato è costituito, comunque, dal significativo allargamento delle attività agricole e della pesca da parte del corrispondente imprenditore, e dall'eliminazione, solo implicita, di molte delle leggine che avevano settorialmente provveduto ad allargare il campo d'applicazione dello statuto dell'imprenditore agricolo (ma alcune, come quella sui produttori di funghi e quella sugli allevatori di cani, sembrano essere restate in vigore). Incombente appare, su tutti i decreti, la precondizione ambientalista che, in certi casi, sembra addirittura pregiudiziale; in ogni caso essa si manifesta come il carattere di fondo che si vuole imprimere all'attività agraria, la quale, di per sé, è naturalmente portata alla conservazione dell'ambiente – a meno di comportamenti irresponsabili – se non altro perché si fonda sulla rinnovabilità dei suoi cicli, che pretende il rispetto della fertilità dei suoli e della purezza dell'acqua. Lo stesso afflato caratterizza le norme sulla pesca e sulla foresta, ma mentre per la seconda valgono le considerazioni fatte per l'agricoltura (d'altra parte la silvicoltura è attività agricola, secondo il nostro ordinamento), nel caso della pesca – che è attività di raccolta – è necessario, come già si fa, un intervento pubblico (nazionale o comunitario) per impedire l'eccessivo e inopportuno sfruttamento delle risorse acquatiche.

Malgrado questa ispirazione, il legislatore delegato non ha, tuttavia, considerato in alcun modo le problematiche derivanti all'ambiente da certi allevamenti intensivi, mancando di prevedere incentivazioni alla «dispersione» sul territorio di eccessive concentrazioni. Né ha affrontato seriamente il problema, ormai primario, della collocazione internazionale della nostra agricoltura.

### 3. Le prospettive legate alla «commercializzazione» del diritto agrario e alla globalizzazione.

La fine della «guerra fredda» ha avuto come conseguenza, tra l'altro, la revisione delle politiche agricole delle due grandi potenze «alimentari» del mondo: USA e Comunità. Si è ritenuto di «riportare al mercato» i prezzi dei prodotti agricoli di massa (cereali in particolare) che prima erano elevati, più o meno, sui mercati interni e variamente ridotti, attraverso l'erogazione di generosi premi nella fase della loro esportazione verso Paesi «non allineati» la cui posizione

politica oscillava fra Est e Ovest, e all'Ovest poteva essere trattenuta anche grazie a disponibilità e prezzi esigui nelle forniture delle principali *commodities*.

Il venire meno di queste ragioni di politica estera ha provocato un progressivo procedere dell'accordo fra USA e C.E. che, sfociato nei patti di Blair House, doveva divenire la base sostanziale della parte agricola del trattato di Marrakech.

Orbene, la globalizzazione dei mercati, che ha avuto una spinta decisiva dagli accordi di Marrakech, istitutivi, tra l'altro, della W.T.O., propone dei problemi nuovi ai settori produttivi agricolo e della pesca; si vanno rapidamente eliminando le barriere protettive daziarie e occorre puntare sull'efficienza e le capacità produttive delle aziende, dimenticando in fretta le protezioni di prezzo e l'esistenza di prezzi politici elevati.

In relazione a questi eventi i confini del diritto agrario si espandono in più direzioni: per quanto riguarda il mercato, con il superamento dei confini nazionali un tempo, poi comunitari, per aprirsi al mondo intero; per quanto riguarda i beni ottenuti, in direzione di prodotti e/o di costi di produzione che possano prevalere sulla concorrenza esercitata da operatori di tutto il mondo; per quanto riguarda il suo oggetto, per il coinvolgimento in esso delle problematiche ambientali e di quelle alimentari, le prime costituenti, progressivamente, parte «interna» dell'attività di produzione, le seconde condizione di esitabilità dei prodotti, destinati ad allontanarsi molto dal luogo di produzione ed a essere riconducibili al produttore attraverso la c.d. «tracciabilità», meccanismo necessario al contenimento di eventuali problemi derivanti dalla presenza nei prodotti di sostanze indesiderate per cattive tecniche produttive usate, eventi naturali, conservazione non corretta, malattie particolarmente per i prodotti di origine animale.

Il mercato, come detto, tende ad aprirsi sempre più, ed i processi in atto non sembrano destinati a concludersi se non al raggiungimento di una liberalizzazione degli scambi molto spinta, e a una conseguente scomparsa, o quasi, dei sistemi di protezione daziaria. La cosa non appare priva di conseguenze anche gravi per l'Italia; il nostro Paese è, infatti, antico ed affermato produttore di cibi classici (olio d'oliva, vini, verdure, frutta, agrumi, certi formaggi, ecc.) che possono contare di sostenere la concorrenza, ma solo quando siano dotati di marchi o denominazioni molto conosciuti; contrariamente i costi di produzione diventano rilevanti, e la nostra agricoltura non è fra le avvantaggiate da questi – in relazione ai prodotti indicati, se non in pochi casi – poiché opera su terreni siccitosi, spesso collinari, in sostanza non molto produttivi.

Le *commodities* ottenute nel nostro Paese, invece, si devono dividere fra quelle del sud e quelle del nord; nel primo caso (la produzione più importante è il grano duro) i costi di produzione sono elevatissimi, anche per le modestissime rese unitarie dovute al clima. Una soppressione o una forte riduzione del sostegno comunitario oggi vigente metterebbe fuori mercato queste produzioni, rendendo preferibile l'importazione da Paesi terzi di quest'importante cereale.

Il nord Italia è meno in pericolo, poiché la sua produzione di mais (la *commodity* più diffusa) avviene con rese elevate e, benché sofferente, potrebbe reggere a una modifica della PAC.

Queste problematiche, che richiedono una politica di sostegno delle aziende per avviarle verso produzioni più adatte e forme di concentrazione, non sembrano trovare sostegno nei c.d. decreti di orientamento, che paiono preoccuparsi di altro. Non v'è dubbio che incentivare il trattamento nell'impresa agraria del valore aggiunto della trasformazione può essere uno dei sistemi per contrastare le perdite di reddito provocate dalla globalizzazione, ma non è attraverso qualche norma di legge che si può ottenere questo risultato, ma piuttosto disabituando gli imprenditori

ad un comportamento in costante attesa dell'intervento, e incentivandoli ad essere capaci di «intervenire» essi stessi a protezione dei loro prodotti. In questo senso le disposizioni in materia di associazioni di produttori del decreto agricolo appaiono quanto meno deludenti, dato che si è prevista una parossistica possibilità di iperfrazionamento delle associazioni stesse, destinate così a proseguire una vita stanca ed inutile quale hanno, per lo più, vissuto fino ad ora fallendo lo scopo per il quale sono state ideate: la concentrazione dell'offerta.

Non c'è dubbio che l'agricoltura italiana possa essere meno debitrice di interventi tecnologici di quanto lo sia quella del nord dell'Europa; ma un'intonazione troppo «ecologista» della politica nazionale relegherebbe solo in settori di mediocri dimensioni (anch'essi compressi, però) le produzioni di comparto che, pur dotato in Italia di caratteri anche storici che gli consentono di sfruttare al massimo le potenzialità date dai mercati di nicchia, non può permettere al legislatore di centrare la sua politica solo su questo percorso, dovendosi considerare anche l'importanza delle grandi produzioni, ottenute in imprese efficienti di dimensioni grandi, medie e piccole.

D'altra parte, se i produttori interessati a nicchie importanti come quelle costituite dai mercati del formaggio Parmigiano Reggiano e del Prosciutto di Parma o S. Daniele sono costretti a «contingentare» la produzione – con le conseguenti vicende davanti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e la successiva attribuzione di competenza al titolare del MIPAF – vuol dire che proprio di nicchie si tratta, non espandibili o soffocabili con eccessiva offerta; non è, quindi, pensabile di puntare solo su queste grandi specialità (né, tanto meno, sulle piccole e pregevolissime come il lardo di Colonnata o il formaggio di fossa), poiché le superfici coltivate sono assai superiori alle potenzialità di questi mercati e vanno, comunque, impiegate per consentire il mantenimento di un'agricoltura vitale nel Paese.

In ogni caso, i nuovi confini del diritto agrario sono tracciati, indipendentemente dagli orientamenti del legislatore nazionale, dalla globalizzazione, nella quale l'Italia deve sapere stare sia con le sue specialità alimentari – direttamente agricole o industriali – che con le produzioni di massa; tutte devono, come sempre, essere prodotte rispettando le esigenze del consumatore – ma anche del legislatore – che sono di carattere igienico-sanitario (non è cosa nuova che i prodotti alimentari debbano rispondere a requisiti igienico-sanitari richiesti dalla tutela dei consumatori, semmai essendo nuova la distanza fra luogo di produzione e di consumo e la conseguente necessità di potere facilmente individuare il percorso del prodotto e dei suoi componenti) ma anche di qualità, dove per tale, in un'epoca di consumi di massa, va inteso l'insieme dei requisiti del prodotto che rispondono alle attese attuali e potenziali del consumatore, e dunque diversa nella sostanza – anche se non nella concezione – a seconda del cliente, in relazione alla sua richiesta del prodotto tipico o di quello standardizzato, che, per vero, sul mercato è quello, senza paragoni, di maggiore richiesta.

Qualità, anche igienico-sanitaria, è oggi, come si diceva, essenziale: il mercato è, nella sua generalità, particolarmente attento proprio a questo aspetto, inteso in senso negativo come assenza di sostanze indesiderate nel prodotto acquistato; tale assenza è frutto di un mix di comportamenti rispettosi dell'ambiente e di protezione del consumatore che sono legati da un vincolo che li unisce proprio a

fronte del mercato. Ma il mercato richiede anche prezzi ragionevoli e prodotti di gradevole presentazione, sicché occorre produrre considerando tutti questi aspetti, che esigono l'uso razionale delle tecnologie più avanzate senza visioni oscurantiste del progresso né timori ancestrali nei confronti dei ritrovati tecnici disponibili, così come non si deve avere un comportamento «fideistico» nei loro confronti: sono strumenti irrinunciabili, per restare sul mercato, che vanno usati da personale competente. In questo senso, ancora una volta, si deve lamentare la poca sensibilità del legislatore delegato nei confronti di questa esigenza, che così bene è stata espressa nel reg. 1257/99/CE che, fra i requisiti dell'imprenditore agrario da incentivare, vecchio o giovine che sia, richiede una competenza tecnica che nel nostro ordinamento continua ad essere sottovalutata. Non è più possibile concepire, in un mercato così ampio, l'esistenza di produttori incapaci di valutare i livelli di pericolosità che l'uso di certi prodotti possono raggiungere se mal dosati o adoperati in tempi e terreni o animali sbagliati. In sostanza, se il mercato è aperto, se le merci circolano sempre più vorticosamente e liberamente, sempre maggiore deve essere la sicurezza dei prodotti; l'agroindustria è tenuta a adottare il sistema HACCP, lo stesso deve accadere, *mutatis mutandis*, per l'agricoltura. L'agrarizzare a tutti i costi l'agroindustria (v. l'art. 1, comma 2, del decreto agricoltura) non fa che allargare il campo delle preoccupazioni igienico-sanitarie e la necessità di dare applicazione al tante volte ricordato principio di precauzione, che parte, ad avviso di chi scrive, dalla precauzione di non consentire l'uso di sostanze «sconosciute» a persone che certo non possono dirsi preparate per avere conseguito un patentino che null'altro è che una formalità.

I nuovi confini dell'agricoltura, dunque, sia per quanto stabilito – talvolta anche in modo non condivisibile – dai tre decreti d'orientamento che per quanto sta rapidamente accadendo sul piano internazionale sono caratterizzati:

- dall'avvicinamento dell'agricoltura all'agroalimentare, con il necessario assorbimento delle regole, rispettate nella produzione dalla seconda, da parte della prima;

- dal forte condizionamento ambientale che l'attività agricola, dopo un periodo in cui non si aveva questa sensibilità anche per la novità dei prodotti di cui si dispone – i quali, per altro, stanno «addolcendosi» giorno per giorno – deve considerare essenziale. Ma anche tale condizionamento, storicamente proprio del settore, che comunque si è fondato sempre – salvi casi sporadici – sull'uso di risorse che si sapeva dovessero essere rinnovabili, richiede competenze tecniche che un tempo sembravano inutili e che tutt'ora sono largamente carenti nel Paese;

- riassuntivamente, dal prevalere della domanda. Il produttore agricolo non può più dividersi fra quello che ottiene prodotti di nicchia, sensibile alla domanda del consumatore, e quello delle *commodities*, che produce, invece, senza finalità diversa da quella, in generale, della quantità unitaria. Tutti devono adeguarsi al mercato, poco (o nulla) tutelato dalla mano pubblica, e proteggersi da soli, attraverso l'utilizzo della concentrazione dell'offerta che può essere rappresentata dalle associazioni di produttori; a meno di non prendere sul serio quanto pare emergere dalla nuova versione dell'art. 2135 c.c., e cioè che i contoterzisti sono destinati a concentrare, di fatto, le aziende, godendo dello statuto dell'imprenditore agricolo anche per le attività svolte presso terzi purché gestiscano un sia pur piccolo fondo rustico. □



# L'impresa agricola

di ALBERTO GERMANÒ

**1. Il d.lgs. del 18 maggio 2001, n. 228 e le ragioni della nuova formulazione dell'art. 2135 del codice civile. - 2. L'impresa agricola, come definita dal vecchio e dal nuovo art. 2135, era ed è una impresa in senso tecnico. - 3. La vendita dei prodotti agricoli e le contrattazioni dell'agricoltore nelle borse merci. - 4. Le attività agricole principali. - 5. Segue: la cura di esseri vegetali. - 6. Segue: la cura del bosco. - 7. Segue: la cura di esseri animali. - 8. La cattura di pesci. - 9. Le attività connesse. - 10. Segue: le attività «turistiche». - 11. Segue: le altre prestazioni di servizi. - 12. Le cooperative di conduzione, quelle di trasformazione e vendita e quelle di servizi e le società come imprenditori agricoli a titolo principale. - 13. Il registro delle imprese. - 14. Le ragioni della speciale normativa sull'impresa agricola come considerazioni conclusive.**

## 1. Il d.lgs. del 18 maggio 2001, n. 228 e le ragioni della nuova formulazione dell'art. 2135 del codice civile.

Alla fine del ventesimo secolo un intervento del legislatore sulla definizione di imprenditore agricolo non appariva strettamente necessario perché la dottrina, nel corso del sessantennio dall'entrata in vigore del codice civile, aveva approfondito il tema tenendo conto anche dell'evoluzione dei tempi e delle moderne modalità di esercizio dell'attività economica primaria, mentre la giurisprudenza aveva più volte affrontato e risolto i problemi che la formula dell'art. 2135 del codificatore del 1942 aveva via via determinato.

(1) Dubitano della corrispondenza tra la definizione di impresa propria dell'esercizio dell'attività commerciale e quella di impresa riferita dall'art. 2135 c.c. ad un soggetto la cui organizzazione servirebbe soltanto al godimento di un bene o alla sua amministrazione G. FERRI, *L'impresa agraria è impresa in senso tecnico?* in *Atti del 3° Congresso nazionale di diritto agrario*, Milano, 1954, p. 394; ID., *Manuale di diritto commerciale*, 6ª ed., Milano, 1986, p. 54 ss.; ID., voce *Imprenditore commerciale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVI, Roma, 1989; G.B. FERRI, *Alla ricerca dell'imprenditore agricolo e del tempo perduto a cercarlo dove non si trovava, in Proprietà produttiva e impresa agricola*, 2ª ed., Torino, 1996; ed ancor prima VALERI, *Impresa, azienda, fondo nel nuovo diritto agrario italiano*, in *Riv. dir. agr.*, 1943, I, p. 135; RAVA, *La nozione giuridica di impresa*, Milano, 1949, p. 76; BRACCO, *L'impresa nel sistema del diritto commerciale*, Padova, 1960, p. 148. Diversamente ed a critica delle tesi ferriane, v. RABAGLIETTI, *Intervento*, in *Atti 3° Congresso nazionale di diritto agrario*, cit., p. 399; EAD., *La produzione agricola come concetto limite fra impresa agricola e impresa commerciale*, in *Riv. dir. agr.*, 1950, I, p. 45; ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza. Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda*, Milano, 1988; ROMAGNOLI, *L'impresa agricola nell'ordinamento italiano. Problemi e dibattiti vecchi e nuovi*, in *Il dir. lav.*, 1993, I, p. 426; GOLDONI, *Gli imprenditori agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* diretto da Costato, 1ª ed., Padova, 1994, pp. 107-111, e con accenti parzialmente diversi in 2ª ed., Padova, 1997, pp. 101-104; GERMANÒ, *Riedizione della tesi della inesistenza della «impresa agricola» come impresa in senso tecnico: una critica*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, pp. 351-415.

Sulla natura veramente imprenditoriale dell'impresa agricola secondo la formula dell'art. 2135 c.c. quale *species* del genere «impresa» di cui all'art. 2082, in perfetta giustapposizione all'altra *species* dell'impresa commerciale di cui all'art. 2195, v. BIONE, *L'imprenditore agricolo*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da Galgano, vol. II, *L'impresa*, Padova, 1978, p. 466; BUONOCORE, voce *Imprenditore (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970, p. 521; CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, vol. I, *Diritto dell'impresa*, Torino, 1986, p. 51; CASANOVA, *Le imprese commerciali*, Torino, 1974, p. 103; CORRENTI, *L'imprenditore*, in *Trattato di diritto privato* diretto da Rescigno, vol. 15, tomo I, Torino, 1986, p. 197; COTTINO, *Diritto commerciale*, vol. I, Padova, 1986, p. 77, spec. p. 101; CORSI, *Lezioni di diritto dell'impresa*, Milano, 1992, p. 36; DE

Si era discusso se l'impresa agricola fosse una impresa in senso tecnico (1); ci si era chiesto se fosse agricola solo la coltivazione di vegetali sul terreno e se fosse necessaria la cura dell'intero ciclo biologico della pianta (2); si era sollevata la questione dell'equiparazione del termine «bestiame» a quello di «animali», soprattutto dopo che la moderna realtà economica aveva spezzato il legame, di necessità o complementarità con il fondo, degli equini, bovini, ovini e caprini – quelli che costituivano il «bestiame» secondo i primi commentatori del codice civile – ed aveva omologato tutte le fattispecie di allevamento degli animali (3); si era questionato se la riproduzione fosse una fase cui si dovesse

GREGORIO, *Corso di diritto commerciale*, Roma, 1960, p. 24; FERRARA jr., *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1971, p. 34; FRANCESCO, *Impresa e imprenditori*, Milano, 1964, p. 27; GALGANO, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Bologna, 1986, p. 49; GENOVESE, *La nozione giuridica dell'imprenditore*, Padova, 1990, pp. 16 e 75; GHIDINI, *Lineamenti del diritto dell'impresa*, Milano, 1978, p. 18; GRAZIANI, *L'impresa e l'imprenditore*, Napoli, 1959, p. 28; MINERVINI, *L'imprenditore. Fattispecie e statuti*, Napoli, 1968, p. 46; OPPO, *Materia agricola e «forma» commerciale*, in *Scritti in onore di F. Carnelutti*, Padova, 1950, vol. III, p. 92; PANUCCIO, *Teoria giuridica dell'impresa*, Milano, 1974, p. 158.

Tra gli agraristi v. soprattutto BASSANELLI, *Dell'impresa agricola*, in *Commentario del codice civile* a cura di Scialoja, Bologna-Roma, 1943, p. 406; CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, vol. I, *Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, p. 178; COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Milano, 2001, p. 93; GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999, p. 251; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 3ª ed., Torino, 2000, p. 71; G. GIUFFRIDA, voce *Imprenditore agricolo*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970, p. 549; GOLDONI, *Gli imprenditori agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* diretto da Costato, 2ª ed., Padova, 1997, p. 97; LAZZARA, *Impresa agricola*, in *Commentario del codice civile* a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1980, p. 31; ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto privato* diretto da Rescigno, vol. 15, tomo II, Torino, 1986, p. 943; ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, cit., p. 9; EAD., *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, p. 71. L'intera produzione scientifica di JANNARELLI (v., ad esempio, gli scritti nei due volumi intitolati *Diritto agrario e società industriale*, Bari, 1993) esalta un'impresa agricola rivolta al mercato e, dunque, un'impresa in senso tecnico. Sulla stessa linea v. anche ROS ALESSI, *L'impresa agricola*, in *Il codice civile commentato* diretto da Schlesinger, Milano, 1990, p. 15; FRANCARIO, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988, p. 220.

(2) Cfr. MASSART, *Contributo alla determinazione del concetto giuridico di agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, 312; ID., *Serricoltura (problemi giuridici)*, in *Dizionari del diritto privato* a cura di Irti, vol. IV, *Diritto agrario* a cura di Carozza, Milano, 1983, 755. Sull'attività vivaistica v. SCALINI, *Osservazioni a Cass. 16 novembre 1968 n. 3742*, in *Riv. dir. agr.*, 1969, II, 142.

(3) Cfr., anche per la bibliografia, GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 86.

anche attendere per acquisire la qualificazione di allevatore agricolo (4); si era messa in discussione la qualità di agricoltore in colui che aveva il godimento di boschi e foreste, sia per la loro funzione pubblicistica di tutela del suolo contro il degrado ambientale, sia per il lungo ciclo del legno che impediva di scorgere un esercizio continuo della cura del bosco, sia per la sempre minore rilevanza della produzione di legname nel nostro Paese (5); si era soprattutto discusso sulla natura in sé e sui limiti – a monte e a valle – delle attività connesse alle attività agricole principali (6); si era affrontata la questione della natura agricola delle cooperative esercenti attività che sarebbero state «porzioni» di, o attività connesse a, quelle proprie dei soci agricoltori (7).

Erano state trovate soluzioni tendenzialmente soddisfacenti (8). Perché, allora, il legislatore del 2001 ha voluto intervenire con la riscrittura dell'art. 2135?

In effetti, zone d'ombra erano rimaste. Divergenze ermeneutiche, talvolta minime ma altre volte rilevantissime, consentivano ricorsi al giudice, dando luogo a liti e processi. Sottili questioni di interpretazione permettevano di mettere sovente in discussione i risultati cui la dottrina e la giurisprudenza erano pervenute. La stessa Suprema Corte aveva talvolta espresso affermazioni non coerenti sulla base, non solo della dottrina, ma anche di altre sentenze della stessa Cassazione (9). Si prospettava, perciò, l'opportunità di risolvere per mano del legislatore i possibili punti di frizione: in sostanza, si palesava utile una sorta di interpretazione autentica, che consentisse l'eliminazione o, quanto meno, la riduzione del contenzioso agricolo per i prossimi anni a venire.

Non riteniamo che in virtù della nuova formula dell'art. 2135 c.c. e, soprattutto, del combinato disposto delle norme del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 con quelle degli altri due coevi decreti legislativi nn. 226 e 227, si possa sperare in un minore carico di lavoro per i giudici, ma è certo che su alcuni punti, talvolta importanti, il legislatore è intervenuto in maniera decisa, tagliando il nodo gordiano dei contrasti ermeneutici. Di questi punti oramai indiscussi intendiamo *in primis* riferire, tentando, in contemporanea o successivamente, di chiarire le antinomie, le aporie, le contraddizioni.

## 2. L'impresa agricola, come definita dal vecchio e dal nuovo art. 2135, era ed è un'impresa in senso tecnico.

Innanzitutto, oggi non può essere messo in dubbio che la nuova formula dell'imprenditore agricolo di cui all'art.

2135 c.c. si ricolleggi alla definizione dell'art. 2082, dando atto di un soggetto che «esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi». In altre parole, l'impresa agricola è un'impresa in senso tecnico e l'imprenditore agricolo come definito dall'art. 2135 non è – ma non lo è mai stato – un semplice produttore, con riferimento «a quelle, del tutto marginali, realtà dell'economia rurale, che pur continuano ad esistere, con il loro carattere artigianale, ma che, appunto perché si aggirano in un'orbita ancora sostanzialmente proprietaria, sono del tutto irrilevanti nella dinamica della produzione nazionale» (10). La nuova formula, nel contesto dei decreti legislativi sull'orientamento e modernizzazione del settore agricolo e di quelli forestale e dell'acquacoltura e pesca, in modo indiscutibile ci consegnano un soggetto che svolge una particolare attività economica – quella agricola, appunto – di produzione di utilità per il mercato, ovvero per una massa indefinita di consumatori.

Abbiamo detto «non lo è mai stato»; e ci piace darne atto al fine di non consentire un'analisi della nuova normativa diretta a sostenere che essa sia stata capace di modificare la sostanza della «impresa agricola», avendole dato per la prima volta natura imprenditoriale. Se è vero che non vi è tecnicamente un'impresa se la organizzata produzione di beni o di servizi non sia proiettata al mercato; e se è vero che la formulazione del 2° comma dell'originario art. 2135 c.c. con l'indicare, tra le attività connesse e quindi eventuali, quelle dirette «alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura», aveva potuto far sorgere il dubbio che anche la vendita dei prodotti agricoli allo stato naturale (e non solo di quelli trasformati) fosse una attività eventuale e non quell'ultima fase dell'attività di produzione agricola assolutamente occorrente per darle carattere di impresa (11), era tuttavia già certo alla giurisprudenza e alla maggior parte della dottrina commercialistica ed all'intera dottrina agraristica che si dovesse inserire l'art. 2135 nell'orbita della definizione dell'art. 2082. D'altronde lo stesso codificatore del 1942 lo aveva in modo palese mostrato, sia con l'organizzare sotto il capo «dell'impresa in generale» (della quale dava la definizione) gli altri due capi rispettivamente intitolati «dell'impresa agricola» e «delle imprese commerciali e delle altre imprese soggette a registrazione» (delle quali elencava solo le possibili attività), sia con il riferirsi nell'art. 2083 al coltivatore diretto come ad uno dei piccoli imprenditori, e sia con l'escludere dal divieto di concorrenza, san-

(4) Cfr. ROMAGNOLI, *L'avicoltura come attività essenzialmente agricola*, in *Giur. agr. it.*, 1967, p. 355; GERMANO, *L'impresa zootecnica*, in MASSART (a cura di), *Impresa zootecnica ed agrarietà*, Atti del Convegno di Pisa del 19-21 marzo 1987, Milano, 1989, p. 91.

(5) Cfr. G.B. FERRI, *Natura, ambiente, agricoltura*, in NERVI (a cura di), *I demani civici e le proprietà collettive. Un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, Padova, 1998, p. 43. Ma v. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996; CASADEI, *La silvicoltura tra incentivi e vincoli: problemi generali dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Agricoltura e rimboscimento*, Quaderni de «I Georgofili», Firenze, 1997; TAMPONI, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, 1983, p. 364.

(6) Sulle attività connesse v., in generale, MASI, *Le attività connesse*, in IRITI, *Manuale di diritto agrario italiano*, Torino, 1978, p. 89. Sulla natura dell'attività connessa come attività imprenditorialmente commerciale ma assoggettata alla disciplina dell'impresa agricola proprio in virtù della connessione, v. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, cit., p. 70. Su una pretesa natura connessa dell'attività di sistemazione fondiaria e di bonifica compiuta dall'imprenditore agricolo v. BASSANELLI, *Dell'impresa agricola*, cit., pp. 418 e 420.

(7) Cfr. G. GIUFFRIDA, *Le cooperative agricole*, Milano, 1981; PARIZZI, *La cooperativa agricola*, Ferrara, 1978; ROOK BASILE, *La coltivazione dei terreni in società nell'esperienza giuridica italiana e francese*, Milano, 1981; EAD., *Sulla cooperatività di trasformazione e vendita dei prodotti agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, I, p. 136; GERMANO, *Sulla natura agricola dei soggetti collettivi svolgenti attività «accessorie» alla coltivazione dei fondi degli associati*, in *Giur. agr. it.*, 1980, p. 21; ID., *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 131.

(8) Così, ad esempio, sono state ritenute agricole: l'attività vivaistica (Cass. 20 settembre 1971, n. 2622, in *Giur. it.*, 1972, I, c. 74), la sericoltura (Cass. 17 aprile 1959, in *Giur. it.*, 1959, I, c. 1176), la piscicoltura (Trib. Rovigo 30 maggio 1980, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, p. 124), l'avicoltura (App. Bologna 26 aprile 1966, in *Dir. fall.*, 1966, II, p. 397; Cass. 17 maggio 1966, n. 1245, *ibidem*, 1966, II, p. 317; ma diversamente Cass. 10 gennaio 1989, n. 18, in *Riv. dir. agr.*, 1989, II, p. 298), l'attività di allevamento di cavalli da corsa (su cui v. la nota successiva). V. anche MASSART, voce *Impresa zootecnica (profili introduttivi)*, in *IV Dig., Sez. civ.*, vol. IX, Torino, 1993, p. 325. Peraltro, un'attività di messa a dimora di piantine di *pinus radiata* a rapido accrescimento e di cura delle stesse fino a maturazione con vendita degli alberi in piedi è stata ritenuta commerciale da Trib. Cagliari 18 febbraio 1995, in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, p. 309, con nota di COSSU, *Il «caso Marsila», ovvero ... il fallimento dell'impresa silvicola*.

(9) Basterebbe, per tutte, ricordare le contrastanti sentenze pronunciate sull'allevamento di cavalli da corsa: per Cass. 25 novembre 1993, n. 11648 (in questa Riv., 1994, p. 344) tale allevamento non sarebbe agricolo, mentre lo sarebbe per Cass. 24 settembre 1990, n. 9687 (in *Giur. agr. it.*, 1991, 462). In argomento v. ALBISINNI, *L'agricoltore, il maneggio e il purosangue*, in questa Riv., 1995, p. 207; JANNARELLI, *Affitto di fondo rustico e allevamento di cavalli da corsa*, *ibidem*, 1994, p. 347; MARINACCIO, *Allevamento di equini*, in *Nuovo dir. agr.*, 2001, p. 125.

(10) G.B. FERRI, *Proprietà produttiva e impresa agricola*, cit., p. 143 (i corsivi sono dell'Autore).

(11) Su tale formula incardinava la sua tesi G. FERRI, *op. cit.*

cito dall'art. 2557, il cedente l'azienda agricola salvo che non vi fossero attività connesse e perciò con l'ammettere, proprio per l'esplicito richiamo all'azienda – ovvero all'organizzazione di beni per l'esercizio dell'attività di realizzazione di prodotti agricoli con ovvia (altrimenti non si sarebbe potuto parlare di «azienda») destinazione al mercato –, l'esistenza di un'azienda agricola (quella, appunto, esclusa) organizzata per l'esercizio anche dell'attività di alienazione dei prodotti agricoli allo stato naturale (12).

È nel periodo tra le due guerre mondiali che si discute di *impresa* come categoria unitaria. Nel Codice di commercio del 1882, così come in quello del 1865, non ricorreva tra gli atti obiettivi di commercio la «impresa» in sé per sé, essendo presente una costante qualificazione delle imprese ricordate nell'elenco dell'art. 3 (imprese di somministrazioni; imprese di fabbriche e di costruzioni; imprese di manifatture; imprese di spettacoli pubblici; imprese editrici; imprese di trasporto; imprese di commissioni). Ma gli eventi bellici del 1915-18 rivelarono in modo prorompente esigenze socio-economiche che, rifiutando le costruzioni dei civilisti «come un ferrovicchio degno della bottega del rigattiere» (13) ed esigendo «architetture giuridiche completamente nuove rispetto agli schemi paleolitici del diritto civile ancora per buona parte basati sulle diagnosi di Gaio» (14), imposero ai più attenti giuristi dell'epoca di assumere l'impresa ad «ossatura fondamentale» (15) delle loro ricostruzioni, pur essendo essa una «nozione indigesta per la maggioranza dei privatisti italiani» fermi ad un programma in cui campeggiava «un modello di proprietà costruito come diritto astratto su una cosa percepita quale oggetto di sovranità e non quale fenomeno economicamente rilevante» (16). Così e soprattutto per le riflessioni di MOSSA (17), la dottrina più avvertita prende coscienza non solo del rilievo dell'impresa quale categoria ordinante l'intera disciplina dell'attività economica, ma altresì della validità della nozione di impresa anche in agricoltura: sicché se «ogni esercizio, a base di lavoro e sociale, del diritto di proprietà è un'impresa» (18), «anche il diritto agrario (era) positivamente avviato a congiungersi, per i suoi contratti di massa, col diritto del lavoro e dell'economia» (19).

Dunque, nessuna meraviglia per i giuristi interpreti dei tempi che, nel momento in cui si decide l'unificazione dei

due codici di diritto privato (4 dicembre 1940) e si dà delega al Governo (l. 30 gennaio 1941, n. 14) di provvedere alla redazione del libro V del codice civile intitolato «del lavoro» in cui «potessero trovare organica sistemazione da un lato la disciplina dell'impresa commerciale, dall'altro lato la disciplina dell'impresa agraria e degli istituti connessi, nonché la disciplina delle professioni e delle arti secondo i principi dell'ordinamento corporativo» (20), l'impresa agricola entri con piena legittimità nel corpo del codice, benché – per il breve tempo intercorso dalla nomina del Comitato per la redazione del nuovo libro quinto alla conclusione dei lavori (aprile 1941) – i codificatori siano stati costretti a procedere a «frettolosi adattamenti di norme preformate per altre collocazioni e sotto altre ispirazioni» (21) utilizzando uno scarso «materiale a piè d'opera» (22) per quanto riguardava la disciplina dell'attività agricola come «impresa». Sicché al «frettoloso» adattamento ai nuovi bisogni possono imputarsi non solo la formula di Arcangeli sulla «normalità» delle attività connesse (23), ma altresì quella del progetto Vivante del 1922, per la quale «gli atti attinenti all'esercizio dell'agricoltura non sono commerciali a meno che questa non sia esercitata come impresa di trasformazione o vendita dei prodotti», ripetendo, nell'ordine del 2° comma dell'art. 2135 e adoperando la particella «o», prima la trasformazione e poi la vendita (24), senza con tale scrittura intendere diversamente dall'originaria previsione e cioè che perfino l'alienazione dei prodotti agricoli allo stato naturale fosse da ritenersi un'attività connessa e, per ciò stesso, un'attività eventuale e non necessaria.

La conferma che l'operatore agricolo di cui parla il codice civile nel suo art. 2135 è un imprenditore, ovvero un soggetto che produce utilità per il mercato, è ormai acquisita. Per raggiungere siffatta conclusione sotto la vecchia formula della norma, occorre far capo al disegno quasi geometrico del titolo II del libro quinto del codice, cioè a quella sorta di costruzione triangolare e simmetrica con al vertice l'art. 2082 e agli angoli di base rispettivamente gli artt. 2135 e 2195 stante la necessità, per l'interprete, di ricorrere al primo articolo per individuare quando colui che svolgeva una delle attività elencate nei secondi fosse da considerarsi imprenditore, nonché a ricorrere al complesso ma lineare

(12) Cfr. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, cit., p. 41; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 102.

(13) GROSSI, *Itinerari dell'impresa*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1999, p. 1000.

(14) GROSSI, *ibidem*, p. 1001.

(15) GROSSI, *ibidem*, p. 999.

(16) GROSSI, *ibidem*, p. 999-1000.

(17) Cfr. *I problemi fondamentali del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1926, I, p. 233; *Per il nuovo codice di commercio*, *ibidem*, 1928, I, p. 16; *Modernismo giuridico e diritto privato*, già in *Archivio di studi corporativi* e poi in *L'impresa nell'ordine corporativo*, Firenze, 1936, p. 31; *Trasformazione dogmatica e positiva della proprietà privata*, in *La concezione fascista della proprietà privata*, Roma, 1939, p. 249; *Scienza e metodo del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1941, p. 87.

(18) MOSSA, *Modernismo giuridico e diritto privato*, cit., p. 55.

(19) MOSSA, *ibidem*, p. 54.

(20) ASQUINI, *Dieci anni dopo l'abrogazione del codice di commercio*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1951 e in *Scritti giuridici*, vol. III, Padova, 1961, p. 101 ss.

(21) VASSALLI, *Motivi e caratteri della codificazione civile*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1947, p. 88, nota 11.

(22) ASQUINI, *op. ult. cit.*, p. 107.

(23) PER ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, in *Scritti di diritto commerciale e agrario*, vol. II, Padova, 1936, pp. 121-122, le attività di trasformazione dei prodotti agricoli di base restavano assorbite nell'attività – di natura civile, e perciò disciplinata dal codice civile – di produzione, solo se fossero state poste in essere dalla maggioranza degli agricoltori in base al principio dell'*id quod plerumque accidit*: invero, posto che per l'art. 5 del codice di commercio del 1882 non era atto obiettivo di commercio «la vendita che il proprietario o il coltivatore (faceva) dei prodotti del fondo suo o da lui coltivato», era necessario individuare il momento in cui la trasformazione, ad esempio, delle olive in olio, dell'uva in vino, del latte in burro od in formaggio acquisiva la natura di «impresa di manifatture», questa sì atto obiettivo di commercio. La giurisprudenza del tempo aveva accolto favorevolmente la

formula dell'Arcangeli, preferendola a quelle della necessità (per la quale l'attività di trasformazione conservava natura civile allorché essa fosse necessaria per la conservazione o per la vendita dei prodotti agricoli) di QUARTA, *Studio sulla legge dell'imposta di ricchezza mobile*, Roma, 1883, pp. 572-573; della non-autonomia (per la quale l'attività di trasformazione restava civile se essa non avesse acquistato autonomia rispetto all'attività agricola di produzione) di ASCARELLI, *Istituzioni di diritto commerciale*, Milano, 1938, p. 19; della non-prevalenza (per la quale l'attività di trasformazione rimaneva civile se non fosse stata prevalente, per dimensione ed entità del processo di lavoro organizzato, rispetto all'attività di produzione) di BOLAFFIO, *Il codice di commercio commentato*, vol. I, Torino, 1922, pp. 168-170; o dell'accessorietà (per la quale l'attività di trasformazione non diveniva commerciale se fosse da considerarsi un accessorio rispetto alla produzione, qualora, cioè, essa avesse avuto solo lo scopo di agevolare la vendita delle derrate e non avesse costituito una speculazione distinta) di VIVANTE, *Trattato di diritto commerciale*, vol. I, I commercianti, Milano, 1906, p. 157.

(24) Sul significato dei termini «trasformazione» e «vendita» e sulla particella «o» da intendersi come congiuntiva e non come disgiuntiva v. il dibattito tra Vivante (che, nella sua relazione al progetto di codice di commercio del 1922, aveva invertito le parole del testo dell'art. 4, riferendosi prima alla vendita e poi alla trasformazione) e Bolaffio (che ha contestato la relazione di Vivante ed appellandosi alle discussioni in seno alla Commissione ha rilevato che la collocazione della parola «vendita» dopo quella «trasformazione» aveva, nell'intendimento dei redattori della norma, il significato di prendere in considerazione soltanto la vendita dei prodotti trasformati come eventuale impresa commerciale, essendo indiscutibilmente civile la vendita dei prodotti agricoli allo stato naturale, nonché la vendita dei prodotti trasformati che non avesse acquisito la dimensione di impresa): BOLAFFIO, *L'industria agricola ed il fallimento*, in *Riv. dir. agr.*, 1923, p. 261 e già in *Monitore dei tribunali*, 1923, p. 673; VIVANTE, *La riforma del codice e l'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1923, p. 414. In argomento v. diffusamente GERMANÒ, *Riedizione della tesi della inesistenza della «impresa agricola» come impresa in senso tecnico: una critica*, cit., p. 388.

discorso che intrecciava i criteri dell'interpretazione logica dell'art. 2135 con quelli delle interpretazioni letterale, storica e sistematica (25). Oggi, sotto la nuova formula, l'affermazione che l'agricoltore preso in considerazione dal codice civile è un operatore economico per il mercato balza in modo nitido dallo stesso contesto normativo.

Già la stessa legge delega ce ne dà conto. Ed invero, la l. 5 marzo 2001, n. 57, intitolata «disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati», nell'indicare l'oggetto della delega, si riferisce alla promozione dell'agricoltura «secondo le vocazioni produttive del territorio», al favor per «le iniziative dell'imprenditoria locale», all'ammodernamento delle «strutture produttive» anche per soddisfare «la domanda dei mercati» e garantire «la presenza nei mercati internazionali» con riferimento alle produzioni tipiche, biologiche e di qualità, nonché alla «concentrazione dell'offerta in armonia con le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza» (art. 7, comma 3°, lettere a, b, c, e, f), mentre nel dettare i principi ed i criteri direttivi sancisce una serie di prescrizioni (art. 8, comma 1°, lettere da a fino a gg) dalle quali emerge l'obbligo per il Governo di modificare, integrare, correggere le vecchie disposizioni del codice e di varie leggi speciali tenendo conto del fatto che l'intervento normativo deve servire a rafforzare la posizione imprenditoriale dell'operatore agricolo. Inoltre, gli altri due coevi decreti legislativi di orientamento forestale e di acquacoltura insistono nel definire «imprenditore» tanto colui che gestisce l'attività produttiva del bosco, quanto il soggetto che svolge l'attività di cattura o di raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri e dolci.

### 3. La vendita dei prodotti agricoli e le contrattazioni dell'agricoltore nelle borse merci.

A darci un'ulteriore conferma dell'assunto, è sufficiente porre attenzione al disposto dell'art. 4 del d.lgs. n. 228/2001, e più precisamente ai suoi primi quattro commi che, per essere contrapposti al 5° comma relativo alla vendita «di prodotti derivati», necessariamente si riferiscono alle vendite dei prodotti agricoli allo stato naturale. Orbene, tale articolo – riconfermando ed integrando le disposizioni di favore già stabilite dalla l. 9 febbraio 1963, n. 59 sulla vendita al pubblico dei prodotti agricoli – consente agli imprenditori agricoli, singoli od associati, di vendere *direttamente al dettaglio* i propri prodotti «su aree pubbliche o in locali aperti al pubblico» dopo averne dato comunicazione al sindaco, senza per questo cadere sotto la disciplina del commercio.

Non si tratta della vendita all'ingrosso, necessario punto d'approdo di qualsivoglia produzione, altrimenti inutile perché fine a se stessa; ma si tratta delle vendite al minuto, di quelle modalità di alienazione, semplici o sofisticate a seconda delle opportunità, che il produttore è interessato a porre in essere per far proprio il plusvalore determinato, appunto, dal portare il prodotto direttamente al consumatore.

Già la legislazione sul commercio rappresentata dalla l. 25 marzo 1959, n. 125 – che ammetteva i produttori agricoli ai mercati all'ingrosso senza richiedere loro

l'iscrizione all'apposito albo –, dalla citata legge n. 59/1963 (modificata dalle leggi 14 giugno 1964, n. 447 e 26 luglio 1965, n. 976) – che autorizzava i produttori agricoli ad esercitare in sede stabile la vendita dei propri prodotti senza licenza di commercio (26) – e dalla l. 19 maggio 1976, n. 398 – che esentava dalle disposizioni sul commercio ambulante i coltivatori diretti che in modo itinerante vendevano i propri prodotti – aveva escluso gli agricoltori, che direttamente vendevano il risultato della propria attività produttrice, dalla categoria dei commercianti, rafforzando la convinzione che l'imprenditore agricolo non cessava di essere tale quando concludeva la sua attività organizzatrice della produzione con l'alienazione dei prodotti ottenuti, senza trasmettere sotto la giustapposta disciplina degli imprenditori commerciali. Convinzione che rinveniva tutta la sua forza nel fatto che la legge n. 59/1963 consentiva, senza licenza di commercio ma (allora) con una semplice autorizzazione del sindaco, la vendita al minuto in sede stabile ed in tutto il territorio della Repubblica e, quindi, non proprio «nell'esercizio normale dell'agricoltura» che, per il 2° comma del vecchio art. 2135, sarebbe stato necessario ad alcuni per sostenere che vi fosse connessione tra l'attività principale e quella di vendita (27). Ed ancora, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, nel riformare, liberalizzandola, la disciplina relativa al settore del commercio, ne ha escluso l'estensione ai produttori agricoli che vendono i propri prodotti, così confermando la loro «separatezza» dai commercianti, purché – e ciò per effetto del comma 8° dell'art. 4 del d.lgs. n. 228/2001 in commento – «l'ammontare dei ricavi (attenzione: dei «ricavi») derivanti dalla vendita dei prodotti non provenienti dalle rispettive aziende nell'anno solare precedente sia superiore a lire 80 milioni per gli imprenditori individuali ovvero a lire 2 miliardi per le società».

Quest'ultimo rilievo consente – se ancora ce ne fosse bisogno – di ribadire la natura imprenditoriale del produttore agricolo. L'argomento verrà trattato approfonditamente *infra*, soprattutto con riguardo al concetto di «prevalenza» (28), ma qui merita essere messa in evidenza la circostanza che l'agricoltore non perde la sua natura di imprenditore agricolo e, dunque, dei suoi «privilegi», non solo se vende i propri prodotti, ma altresì quelli altrui purché non prevalenti e sempre che il ricavo derivante dalla vendita dei prodotti di altri agricoltori non superi l'ammontare testé riportato. Ciò che va messo subito in luce è che siffatto agricoltore compera prodotti altrui e li rivende con i suoi, cioè svolge quell'attività di compra e vendita che il n. 2 dell'art. 2195 indica come quella propria del commerciante. Se si volessero ripetere conclusioni adottate nel passato sulla base della formula dell'art. 5 del codice di commercio del 1882 così come veniva interpretata dalla dottrina e dalla giurisprudenza dell'epoca, potrebbe anche oggi affermarsi che le vendite dei propri prodotti operate in qualsiasi modo dagli agricoltori non sono negozi da imprenditore commerciale, né quando nella vendita dei propri prodotti allo stato naturale o già trasformati concorrono prodotti altrui, né quando per migliorare i propri essi si provvedano altrove d'altre materie prime mescolandole con le proprie per poi ven-

(25) Cfr. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, cit., pp. 54-76; GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, cit., 3ª ed., pp. 71-108.

(26) La lettura riduttiva dell'art. 4 della legge n. 59/1963 operata da ROS. ALESSI, *L'impresa agricola*, cit., pp. 173-174, secondo cui la possibilità per gli imprenditori agricoli di vendere i propri prodotti «in tutto il territorio della Repubblica» solo muniti dell'autorizzazione del sindaco, era limitata ai giorni di fiera ed ai giorni tradizionali di mercato dei singoli luoghi, oggi sicuramente è superata dalla formula dell'art. 4 del d.lgs. n. 228/2001 che non contiene più la necessità dell'indicazione dei luoghi ed i giorni di fiera o di mercato

per i quali è autorizzata la vendita, ma si limita a consentire la vendita dei prodotti agricoli «in tutto il territorio della Repubblica» tanto se essa è in forma itinerante, quanto se è in forma fissa cioè in «locali aperti al pubblico».

(27) Tanto è vero che la dottrina riteneva che fosse «normale» esercizio dell'agricoltura e, come tale, connessa all'attività principale della produzione, solo la vendita con un banco al mercato, oltre – si intende – la vendita all'ingrosso sul fondo: cfr., ad esempio, GALLONI, *op. cit.*, p. 263.

(28) Cfr. già ALBISINNI, *Esercizio dell'attività di vendita*, in *Commento al d.lgs. n. 228/2001*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2001.

dere il frutto di tale mescolanza e trasformazione (29). Solo che ora è lo stesso legislatore e non più il giudice a quantificare la quota parte degli altrui prodotti la cui vendita fa acquisire al soggetto la qualità di commerciante: fino al limite del ricavato, rispettivamente, di 80 milioni o di 2 miliardi l'agricoltore singolo o la società agricola possono vendere gli altrui prodotti acquistati sul mercato e rivenduti con i propri, senza con ciò perdere la propria natura di imprenditore agricolo.

D'altronde, cosa è se non un operatore economico con gestione imprenditoriale l'agricoltore che ricorre alle borse merci per contrattare merci e derrate e ciò anche attraverso strumenti informatici o per via telematica, così come suggerisce l'art. 30 del d.lgs. 228/2001 in commento? È sufficiente ancora mettere in evidenza che il Parlamento aveva delegato il Governo ad adeguare le borse merci «a tutti gli interventi finanziari previsti dal d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173» (art. 8, lett. *ρ*) e a definire, a favore degli agricoltori, «strumenti finanziari innovativi» (art. 8, lett. *τ*), dei quali avrebbero potuto far parte sia forme di garanzia senza spossessamento (in aggiunta a quelle sui prosciutti *ex l.* 24 luglio 1985, n. 401 e sui prodotti lattiero-caseari a denominazione di origine a lunga stagionatura *ex art.* 7 della l. 27 marzo 2001, n. 122), sia forme di contratti a termine o contratti su *futures*, ovvero strumenti che acquistano un senso se hanno, come base, una organizzazione ed un'attività da imprenditore. È sufficiente a tal proposito ricordare che le borse merci sono mercati nei quali vengono organizzate operazioni commerciali a consegna differita ovvero a termine, caratterizzate perciò dall'assenza della merce che riacquista interesse soltanto in fase di esecuzione, quando ne sia richiesta o dovuta la consegna effettiva (30).

Ed ancora, l'art. 13 del d.lgs. n. 228/2001 prevede – o meglio si limita a definirli – «distretti rurali» e «distretti agroalimentari di qualità» la cui caratterizzazione dovrebbe essere data, rispettivamente, da un'integrazione fra le attività agricole e le altre attività produttive locali, e da una significativa presenza economica e da una interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari (31). Perciò, ricorrente è la figura di un agricoltore – quello definito dall'art. 2135 – come imprenditore.

#### 4. Le attività agricole principali.

Dunque, nel dover leggere in modo congiunto l'art. 2135 (nella nuova versione) con l'art. 2082, si rileva che è imprenditore agricolo colui che esercita professionalmente e mediante un'organizzazione «una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento di animali

e attività connesse», al fine della produzione per il mercato.

Innanzitutto occorre prendere atto che l'attività agricola non è circoscritta da alcun limite di importanza economica o di complessità tecnica, per cui sono imprenditori agricoli tanto modesti operatori economici del settore primario, quanto coloro che esercitano attività agricola con imponenti complessi aziendali. Sicché si conferma quell'atteggiamento di rifiuto, espresso già nel corso delle discussioni sul progetto del codice di commercio del 1922, verso le tesi di coloro che ravvisavano un'impresa commerciale nell'attività agricola svolta in modo economicamente importante (32).

In secondo luogo, mentre sotto il vigore dell'art. 2135 nella sua originaria formulazione, per sostenere che non fosse richiesto, per essere imprenditore agricolo, il contemporaneo esercizio delle attività principali e dunque che fosse sufficiente solo la coltivazione del fondo o soltanto la selvicoltura od esclusivamente l'allevamento, occorre ragionare sulla formulazione adoperata dal codificatore del 1942 che aveva usato al singolare l'espressione «una attività diretta» e separato con virgole le tre attività principali (33), oggi le parole adoperate dal legislatore del 2001 escludono di per sé ogni dubbio: invero, in modo chiaro si dice della sufficienza, per la qualificazione di imprenditore agricolo, dell'esercizio di una sola delle «seguenti» attività, che poi vengono elencate dopo aver premesso la specifica punteggiatura adoperata ogni volta che si voglia far rilevare che quanto segue è disgiunto e non congiunto, ovvero i due punti.

Dunque, le tre specifiche attività sono poste sullo stesso piano e lo svolgimento di una sola di esse costituisce l'oggetto di un'impresa agricola e qualifica imprenditore agricolo il relativo operatore economico. D'altronde, le trasformazioni tecnologiche dell'ultimo trentennio hanno reso possibile ed economicamente opportuna la progressiva specializzazione delle attività agricole, in modo che chi si dedica alla coltivazione della terra assai spesso non esercita l'allevamento di animali e chi esercita l'allevamento assai frequentemente non esercita una moderna coltivazione della terra.

La conseguenza più rilevante di siffatta nuova formula dell'art. 2135 è il venir meno di quella giurisprudenza che, soprattutto con riguardo all'allevamento, pretendeva, per riconoscerne un'impresa agricola, che vi fosse una contemporanea coltivazione del fondo, per una particolare rilevanza che si intendeva assegnare sia alla stessa parola di «agricoltore», ovvero di colui che esercita la sua attività sull'ager cioè sul campo, che alla relazione al re secondo la quale «alla base di ogni attività agricola c'è lo sfruttamento della terra e delle sue attitudini produttive»; sicché oggi, svalutato proprio il riferimento alla terra (e se ne vedrà *infra* un altro

(29) Cfr. VIVANTE, *Istituzioni di diritto commerciale*, Milano, 1928, p. 23. Cfr. anche ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, cit., p. 107, quando richiama «il caso frequentissimo di uve prodotte nel fondo e che siano scarsamente colorate, o scarsamente zuccherine, e della *compera di altre uve*, che possano meglio colorare o rendere più alcolico il vino di quel fondo». V. altresì App. Milano 6 aprile 1888, in *Monitor dei tribunali*, 1888, p. 431: «Né può considerarsi quale uno speciale commercio di per sé stante la vendita di formaggi ed altri latticini fabbricati col latte prodotto dalle giovenche mantenute sul fondo tenuto in conduzione, neppure quando il coltivatore abbia per avventura acquistato presso altri qualche quantità di panna per aggiungerla alla propria onde confezionare i cosiddetti mascherponi; nonché Cass. Napoli 17 ottobre 1890, in *Monitor dei tribunali*, 1891, p. 1038: «Non è commerciante il proprietario di un vigneto per ciò solo che abitualmente fa acquisto di vino allo scopo di mescolarlo e rivenderlo poi col vino da lui prodotto».

Parrebbe, allora, che sotto il codice di commercio del 1882 i prodotti extra-aziendali in funzione integrativa dei propri fossero tra loro omogenei, consentendo così una facile comparazione. Non appare subito possibile una siffatta interpretazione dell'art. 4 del d.lgs. in commento, così come è messo in luce da ALBISINNI, *op. cit.*; ci sarà, perciò, da attendere le decisioni della giurisprudenza.

(30) Cfr. SANTINI, *Il commercio. Saggio di economia del diritto*, Bologna, 1979, p. 33.

(31) Sui distretti rurali v. il recente dibattito su *QA – La Questione agraria*, fascicoli 1° (con lo scritto di BECATTINI, *Distrettualità fra industria e agricoltura*) e 4° del 2000 [con gli scritti di IACOPONI, «Distrettualità agricola: una difficile (e breve?) navigazione tra opposti paradigmi economici», p. 111; MUSOTTI, *Il territorio: da sempre nell'analisi economico-agraria italiana*, p. 119; SCARANO, *Economia agraria e territorio*, p. 133] e fascicolo 1° del 2001 (con la replica di BECATTINI, *Distretti e ruralità: sfide al riduzionismo economico. Una replica*, p. 119). Cfr. anche ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, p. 255. Sulle tematiche generali dei distretti industriali v. soprattutto BECATTINI (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, 1989; ID., *Distretti industriali e made in Italy*, Torino, 1998.

(32) Sulla discussione in seno alla Commissione v. *Riv. dir. comm.*, 1920, I, p. 100, e – ma limitatamente all'art. 4 relativo all'attività agricola e discusso il 9 gennaio 1920 – *Riv. dir. agr.*, 1923, p. 414. Le tesi richiamate nel testo erano soprattutto di ROCCO, *Saggio di una teoria generale degli atti di commercio*, in *Riv. dir. comm.*, 1916, I, p. 107, nota 1, e di CARNE-LUTTI, *Infortuni sul lavoro*, vol. I, Roma, 1913, p. 68 nota.

(33) Cfr. BASSANELLI, *op. cit.*, p. 410; GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 78.



aspetto), anche l'allevamento di animali in batteria o in capannoni è un'impresa agricola quando sussistano tutti i requisiti richiesti dall'art. 2082.

Tuttavia, ciò non esclude che per determinati fini l'Ordinamento pretenda il contemporaneo esercizio di almeno due attività tra quelle elencate nell'art. 2135, o quanto meno la possibilità di un siffatto contemporaneo esercizio. Ci riferiamo alle normative in tema di inquinamento ed in materia fiscale.

Invero, il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 o decreto Ronchi (modificato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258) equipara alle acque reflue domestiche le acque reflue provenienti dalla coltivazione del fondo, dalla selvicoltura e dall'allevamento, ma in tale ultimo caso pretende che l'allevatore disponga di un terreno agricolo la cui coltivazione sia funzionalmente collegata all'attività di allevamento in un rapporto di 1 ettaro per 340 chilogrammi di azoto presente negli effluenti dell'allevamento (art. 28, 7° comma), stante la possibilità di ricorrere, a seguito di una semplice comunicazione (art. 38), alla pratica agronomica di concimazione che ha il nome di fertirrigazione e che mira a reintegrare la fertilità del terreno con i residui organici degli animali, in tal modo riciclandoli senza disperderli nell'ambiente.

Ed ancora, per la legislazione fiscale non si è in presenza di un'impresa agricola di allevamento, soggetta – se gestita da un operatore individuale o da una società semplice – a pagare le imposte sulla base dei redditi dominicale ed agrario, anziché sulla contabilità come le pagano i suoi omologhi commerciali, quando l'allevatore non disponga di un terreno da cui sia *ottenibile* (e non già «ottenuto») almeno un quarto dei mangimi occorrenti.

##### 5. Segue: la cura di esseri vegetali.

La prima delle attività agricole elencate è la «coltivazione del fondo».

L'uso delle stesse parole dell'originario art. 2135 ci induce innanzitutto a prospettare i problemi con le relative soluzioni che la dottrina nell'ultimo cinquantennio ha sollevato.

Che cosa vuol dire «fondo»? Se si fosse concluso che fondo è uguale a terra e che terra è uguale a campo aperto, in perfetta aderenza all'immaginario collettivo del contadino quale uomo della zappa e dell'aratro tirato dai buoi, si sarebbe dovuto concludere che colui che produce zucchini in serra non sarebbe agricoltore perché si avvale di strumenti – la serra – che gli permettono sia di difendersi dalle avversità meteorologiche, sia di ottenere primizie o tardivi rispetto alla naturale stagione delle produzioni. Per tale considerazione era sorto il dubbio che «fondo» dovesse avere un significato più ampio di quello che la stretta interpretazione della parola permetteva; altrimenti si sarebbe dovuto concludere che la contesa che da sempre l'agricoltore ha con la natura per difendersi dalle intemperie, dalla siccità e dalle gelate determinerebbe, se vittoriosa, la perdita della qualità di imprenditore agricolo ed il transito dell'agricoltore tra gli imprenditori commerciali, quando peraltro sul mercato non ci sarebbe il modo di distinguere gli zucchini di serra dagli zucchini di campo che, per di più, per l'Allegato I del Trattato di Roma, sono, entrambi, prodotti agricoli.

Sovveniva, allora, che l'agronomia, ovvero la scienza che studia il modo di conseguire dalla terra, sfruttandone le risorse naturali, la maggiore quantità e la migliore qualità dei prodotti vegetali necessari all'esistenza degli uomini e

degli animali allevati, non studia come si coltiva la terra, ma invece come si coltivano le piante, così come confermano le sue partizioni che suddividono la generale agricoltura in cerealicoltura, olivicoltura, viticoltura, ecc., e come lo stesso diritto positivo esprime con l'uso della parola «selvicoltura» per indicare la coltivazione degli alberi del bosco o non già della terra boscata.

La conseguenza cui si perveniva era l'agrarietà e non la commercialità della serricoltura, perché anche qui si tratta di sfruttamento delle risorse naturali contenute nella terra, ovvero dell'*humus* e delle sostanze nutritive ivi presenti.

La conferma che per «coltivazione del fondo» non si dovesse intendere la coltivazione del «campo» ma la coltivazione delle «piante» veniva, poi, rinvenuta nella l. 5 aprile 1985, n. 126 che definisce attività agricola la coltivazione dei funghi che si svolge in grotte od in capannoni all'uopo allestiti, e nell'art. 14 della l. 3 maggio 1982, n. 203 che considera affitto di fondo rustico l'affitto di un terreno con serre fisse la cui presenza importa una particolare determinazione del canone. Né siffatta conclusione era neutralizzata dall'art. 3, comma 4°, della l. 23 dicembre 1996, n. 662 che ora definisce reddito di impresa il reddito della funghicoltura, e dall'art. 31 della l. 23 dicembre 1994, n. 724 come modificato dalla legge n. 662/1996 che tassa come reddito di impresa il reddito proveniente dalle coltivazioni in serra con bancali di superficie superiore oltre la metà di quella del terreno su cui insistono (la c.d. «coltivazione industriale di vegetali»), posto che diverso è il piano su cui opera il diritto tributario (diritto speciale) rispetto a quello proprio del diritto comune.

Oggi, con la nuova formula dell'art. 2135 non si pone più alcun dubbio. Invero, una volta che si fosse pervenuti alla conclusione sul significato di coltivazione del fondo come coltivazione delle piante, ciò che acquistava rilievo ed importanza era il procedimento per ottenerle: sicché si era quasi costretti a completare il ragionamento con il definire l'agricoltura (per ora nel suo ristretto senso di coltivazione) come l'attenzione e la cura che l'uomo pone nello svolgimento del ciclo biologico degli esseri vegetali le cui utilità gli interessano (34). Inoltre, nella misura in cui non si avesse avuto interesse al ciclo biologico nella sua interezza, ma fossero tuttavia determinabili con una certa ampiezza l'attenzione e la cura degli esseri vegetali in considerazione, anche in tal caso – è l'ipotesi della vivaistica – si sarebbe stati in presenza di un'impresa agricola. Infine, l'attenzione al ciclo biologico implicava che l'attività agricola non potesse connotarsi per un solo atto sia pure qualificato, dovendo riconoscere che la coltivazione non ammette un unico atto isolato – l'arare, il seminare, il diserbare, il raccogliere – ma implica sempre una *attività* nella quale i predetti atti si inseriscano costituendone momenti particolari concettualmente subordinati.

Oggi, per il fatto che il nuovo art. 2135 recita che «per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette *alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso*, di carattere vegetale o animale», sono divenute indiscutibili tutte le suesposte conclusioni e cioè: che la coltivazione del fondo vuol dire coltivazione delle piante; che coltivazione vuol dire cura ed attenzione al ciclo biologico dell'essere vegetale; che la cura del ciclo biologico può riguardarlo nella sua interezza, ma anche per una parte essenziale dello stesso: sicché la serricoltura, la funghicoltura, la vivaistica, la produzione di fiori, di semi, di radici, di rizomi e di corteccia e non solo di frutti sono attività da imprenditore agricolo.

(34) Cfr. CARROZZA, *La noción de lo agrario (agrarietà). Fundamento y extensión*, in *Atti delle Jornadas italo-españolas de derecho agrario* (Sala Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente – 9-10/2001

manca-Valladolid 1972), Madrid, 1976, p. 197, ed ora in CARROZZA, *Scritti di diritto agrario*, Milano, 2001, p. 185.

Quanto alla serricoltura, comunque, vi è un altro dato letterale che conferma la suesposta conclusione. Il nuovo art. 2135 dice che le attività di cura del ciclo biologico «possono utilizzare il fondo», ovvero che l'utilizzazione del fondo come campo aperto non è necessaria per definire impresa agricola l'esercizio dell'attività di produzione di esseri vegetali: ciò che è importante – ed il punto sarà ripreso *infra* – è che l'attività in esame sia una coltivazione che, pur essendo «fuori terra» nel caso concreto, faccia parte di quelle colture che si possono svolgere in terra (35). Altra questione sarà se della terra, come *humus*, siffatte colture abbiano bisogno per aversi giuridicamente agricoltura ed impresa agricola, nel senso che il pretendere una agricoltura in certo qual modo «territoriale» voglia anche significare che il territorio sarebbe non solo punto di riferimento del suo oggetto ma altresì elemento conformante la stessa impresa agricola (36).

La necessità, per aversi impresa agricola, della cura del ciclo biologico di esseri vegetali ha come conseguenza il fatto che la semplice raccolta di frutti naturali, ancorché organizzata e destinata al mercato, non costituisce attività di impresa agricola. Come una volta restavano fuori dal disposto dell'art. 2135, ancora ne restano fuori la caccia e la raccolta dei c.d. frutti spontanei, siano essi funghi o tartufi, o bacche, more, mirtili e lamponi. Perché la «raccolta» acquisisca di per sé la natura di attività agricola, occorrerà una specifica disposizione normativa, così come è accaduto per la pesca nel mare, nei laghi e nei fiumi – e di ciò si dirà ancora *infra* – ovvero per l'ottenimento di esseri animali il cui ciclo biologico non è curato dall'uomo.

Per concludere l'argomento della coltivazione delle piante è necessaria un'ulteriore riflessione sull'inciso «sviluppo di una fase necessaria del ciclo biologico», perché anch'essa – come si è detto – costituisce attività agricola capace, se sussistono i requisiti richiesti dall'art. 2082, di assurgere ad attività di impresa agricola. L'argomento che ora si tratta, però, vale non solo con riguardo alla coltivazione delle piante, ma anche con riferimento all'allevamento degli animali, sicché la nostra esposizione necessariamente considererà piante ed animali.

La formula è stata ripresa, con traduzione quasi letterale, dall'art. 2 della legge francese n. 88-1202 del 30 dicembre 1988 sull'adattamento dell'impresa agricola nel suo contesto economico e sociale: «sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétale ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle...». Il fatto, però, è che il nostro legislatore non ha preso in considerazione il retroterra dottrinale e giurisprudenziale che ha indotto il legislatore francese del 1988 ad adottare quella formula e che consente ai giudici francesi di dare alla stessa formula la più corretta e giusta interpretazione. È necessario, allora, ricordare che in Francia vigono due codici di diritto privato, quello civile e quello commerciale, e che la vendita dei prodotti agricoli non era atto commerciale, e perciò era soggetta alla disciplina del codi-

ce civile, solo qualora tali prodotti fossero di provenienza del fondo dell'agricoltore. La conseguenza del rilievo del fondo – del *cru*, secondo l'art. 638 del *code de commerce* – nella definizione dell'attività sottratta alla disciplina commerciale e ai suoi giudici, era che la vendita di animali allevati in prevalenza con mangimi comperati sul mercato e non già con foraggi del fondo fosse ritenuta atto commerciale, in considerazione della circostanza che la carne venduta altro non sarebbe stata che la trasformazione del mangime comperato, ovvero un bene venduto dopo la trasformazione del bene acquistato (37). Tutto ciò, peraltro, valeva per gli aspetti civili e fallimentari dell'attività di allevamento, dato che sotto il profilo fiscale e previdenziale anche gli allevamenti *hors sol* erano considerati agricoli.

Per risolvere l'antinomia, il legislatore francese ha adottato la disposizione su esposta, mettendo in evidenza che costituisce attività agricola anche una «étape nécessaire» del ciclo biologico dell'essere animale e vegetale. La parola «tappa» dal nostro legislatore è stata tradotta con «fase», ma così facendo si corre il rischio di non comprendere la qualificazione «necessaria» della «fase», poiché non vi è dubbio che nello sviluppo di ogni essere vivente non si possono immaginare «fasi» non necessarie. Perciò, per dare un senso alla nostra formula occorre tenere conto, anche noi, delle questioni dibattute al di là delle Alpi dalla dottrina e dalla giurisprudenza francesi. L'allevamento con mangimi sarà attività agricola se avrà una durata non minima, cioè se si svolgerà lungo un periodo di tempo – una «tappa», appunto – che apparirà adeguato per lo svolgimento del ciclo biologico, sicché non sarà agricoltore il mercante di bestiame che lo nutre in attesa di rivenderlo. Egualmente, sarà agricoltore colui che si specializzerà nel produrre e vendere barbatelle, ottenendole per mezzo di trapianti, quando al trapianto seguirà, con il radicamento, la crescita delle piantine, poiché il trapianto ed il radicamento costituiscono tappe naturali e necessarie del ciclo biologico, anzi il radicamento di per sé condiziona lo sviluppo stesso della pianta (38).

In altre parole, l'espressione «una fase necessaria del ciclo biologico vegetale ed animale» va intesa nel senso di una tappa di apprezzabile durata, onde evitare che importatori di animali, mercanti di piante e di fiori recisi, «conservatori» di frutta non ancora perfettamente matura siano definiti agricoltori, mentre giustamente aspireranno a tale qualifica coloro la cui attività consiste nell'attendere all'incubazione di uova ed alla dischiusura dei pulcini, o all'accrescimento di questi fino alla «tappa» successiva di polli od a quella ancora successiva di capponi, di galli o di galline ovaiole.

## 6. Segue: la cura del bosco.

La seconda attività agricola considerata è la selvicoltura. La parola significa coltivazione della selva e, sotto il

(35) Per tale via potrebbero essere definite agricole le colture idroponiche od aeroponiche: ma v. immediatamente nel testo il rilievo che la (nuova) formula dell'art. 2135 dà alla «territorialità» dell'agricoltura.

(36) C'è da chiedersi, cioè, se la connotazione – sia pure in modo indiretto – *territoriale* della produzione agricola non produca effetti sulla stessa conformazione dell'impresa agraria, il cui rilievo sotto il profilo ambientale, ad esempio, presuppone un suo radicamento nel territorio. Di agricoltura territoriale parlava CIGARINI, *Agrarietà e territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, I, p. 693, rilevando che, se era giusto ritenere che l'essenza dell'agricoltura fosse lo svolgimento della produzione legata ai cicli biologici di esseri vegetali ed animali, tuttavia occorre riconoscere «che non vi è perfetta identità di situazione a causa della rilevanza del fattore «terra» tra la produzione legata al territorio e quella con questo non connessa». In argomento v. anche BALLARIN MARCIAL, *La ganaderia en el sistema del derecho agro-alimentario*, in MASSART (a cura di), *Impresa zootecnica ed agrarietà*, cit., p. 199; e, più recentemente, MASINI, *Sulla delega per l'orientamento di una moderna definizione dell'impresa agricola*, in questa Riv., 2000, p. 375. Più largo respiro presentano gli scritti di ALBISINNI, *Lo spazio rurale come elemento d'impresa. Note per un diritto rurale*, in *Quaderni de «I Georgofili*,

*Agricoltura e ruralità*, vol. VII, Firenze, 1997; il capitolo VIII «Il territorio come regola» del volume *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, p. 237; e *Il territorio come regola di prodotto e d'impresa*, in GERMANÒ (a cura di), *Governo del sistema agricolo: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovranazionale e attribuzioni regionali*, Milano, 2001, p. 229. E già GRAZIANI, *Intervento al Convegno di Palermo del 18-19 aprile 1991*, in MAZZAMUTO, *Impresa agricola e impresa commerciale: le ragioni di una distinzione*, Napoli, 1992, p. 137, osservava che «se prima il regime speciale (dell'impresa agricola) era giustificato dall'esigenza di tutelare un'attività che si svolgeva sulla terra, oggi la *ratio* dello statuto speciale è quella di tutelare direttamente la terra», ancorché da siffatta premessa l'A. poi concludesse in ordine alla ricostruzione del concetto di impresa agricola non in termini di unitarietà.

(37) In argomento v. DUPEYRON, THERON e BARBIERI, *Droit agraire*, vol. I, Paris, 1985, p. 11; HUDAULT, *Droit rural*, Paris, 1987, p. 99; LORVELLEC, *Droit rural*, Paris, 1988, p. 8. V. anche GERMANÒ e ROOK BASILE, *Lineamenti di diritto agrario francese*, Milano, 1988, p. 16.

(38) Cfr. DERRUPPE, *La definizione legale di «attività agricola» nel diritto francese*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, p. 21.

profilo linguistico, conferma che la «coltivazione» ha per punto di riferimento le piante e non già la terra.

La caratteristica di tale attività è data dalla particolarità del suo oggetto: il bosco, invero, non dà solo legname, ma «produce» ambiente, garantendo la saldezza del suolo, la purezza dell'aria, la conformazione del paesaggio. Anzi, questa ulteriore funzione del bosco – ma sempre più si riconosce che essa è una funzione di tutta l'agricoltura (39) – è stata ritenuta la più importante, se gli interessi pubblici garantiti dalla conservazione del bosco appaiono in prima linea nei testi delle leggi italiane vigenti, dal r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (la c.d. legge forestale), alla l. 8 agosto 1985, n. 431 (la c.d. legge Galasso), fino al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 (coevo di questo in commento) il quale, nonostante sia intitolato all'orientamento e modernizzazione del settore forestale, contiene soprattutto disposizioni che collocano la coltura boschiva nella prospettiva di una agricoltura di protezione, piuttosto che in un'ottica di tipo imprenditoriale (40). D'altra parte, il legno – cioè il frutto della selvicoltura –, che non è morfologicamente diverso dalla cosa madre essendo una porzione omogenea dell'albero e che soffre meno di quella deperibilità propria degli altri prodotti agricoli (caratteristica che, forse, è la ragione per la quale il legno non è compreso nell'Allegato I del Trattato CEE), ha un lungo ciclo biologico, sicché esso si ottiene dopo un periodo di tempo nel corso del quale il bosco soddisfa tutta l'altra sua funzione.

Ma non può essere messa in dubbio la funzione della produzione della ricchezza costituita dal legname; così come non può essere messo in dubbio che l'attività di cura del bosco – perché anche il bosco «pretende» di essere curato; anzi le modalità della cura sono prescritte dalle leggi forestali e costituiscono obblighi per il titolare del godimento di esso – rivesta natura imprenditoriale dato che il fine dell'organizzazione boschiva è necessariamente il mercato.

D'altronde, l'aspetto della produzione è evidente ogni volta che ricorra separazione tra la proprietà del bosco ed il diritto (reale o personale) del suo godimento. La difficoltà di determinare quale sia e di quale entità debba consistere la «porzione» dell'albero che costituisce il frutto di cui l'usufruttuario e l'affittuario ha diritto nel corso del rapporto con l'obbligo, al termine dello stesso, di restituire integra la cosa madre, impone che siano adottate regole tecniche che consentano la separazione del frutto dalla cosa madre senza che quest'ultima perda la propria capacità di produrre nuovamente, cioè la capacità di essere «capitale»: orbene, il ricorso alle regole della buona tecnica, alle prescrizioni di massima e di polizia forestale, ai piani economici o di assessment forestale garantisce, insieme, tanto la funzione conservativa del bosco, quanto – appunto – quella produttiva e, dunque, sia l'interesse della collettività alla salvaguardia idrogeologica del territorio, alla tutela ecologica dell'ambiente ed al mantenimento della forma del paesaggio, sia l'interesse di colui che ha diritto ai frutti e, contestualmente, di colui che, alla scadenza del rapporto reale o personale, ha diritto di riavere integro il suo capitale.

Due osservazioni occorre ancora fare. L'art. 8, comma 1°, lett. b) della legge n. 57/2001, delegava il Governo a definire anche l'attività di selvicoltura, «con equiparazione degli imprenditori della selvicoltura a quelli agricoli», ma

ciò – riteniamo – per un errore di prospettiva, non volendo addebitare al Parlamento il peccato dell'insipienza. Invero, i selvicoltori sono stati, da sempre, inseriti tra gli agricoltori essendo il legno un prodotto del fondo, e poi tra gli imprenditori agricoli ai sensi dell'art. 2135 del codice civile, sicché non si sarebbe mai potuto discorrere di equiparazione come, invece e giustamente, la stessa norma succitata della legge delega ha disposto con riguardo agli imprenditori della pesca. E siffatta consapevolezza per fortuna è stata presente nel Governo, dato che l'art. 8 del d.lgs. n. 227/2001 di orientamento forestale si limita ad equiparare agli imprenditori agricoli le cooperative che svolgono servizi ed opere di carattere forestale, ovvero gli imprenditori non della selvicoltura ma del comparto forestale.

L'altra osservazione riguarda la c.d. arboricoltura da legno, un'attività in cui la produzione imprenditoriale del legname ha massima evidenza.

Occorre innanzitutto ricordare che la legge Galasso ha elevato a beni ambientali tutti i «territori coperti da foreste e boschi», con la conseguenza che, per effetto del vincolo ambientale, non è dato compiere opere che alterino in modo permanente lo stato dei luoghi [ora art. 146, lett. g) del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, recante il testo unico delle norme in materia di beni culturali ed ambientali]. Tuttavia, è consentito il «taglio colturale» nel rispetto delle sole prescrizioni della legge forestale, cioè senza la necessità dell'autorizzazione paesaggistica quando si tratta degli interventi propri dell'attività selvicolturale. Ora, nell'ipotesi di popolazioni di essenze a rapido accrescimento, il taglio degli alberi avviene «a raso» con un evidente *vulnus* permanente della forma del paesaggio e dell'ambiente, che la legge Galasso vuole, invece, assolutamente impedire.

La questione se l'attività imprenditoriale chiamata arboricoltura da legno dia luogo ad un bosco assoggettato automaticamente al vincolo ambientale, con il problema – peraltro risolto dalla Corte costituzionale con la sentenza 29 gennaio 1996, n. 14 sulla legittimità della legge Regione Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1992, n. 52 che prevede la sola autorizzazione forestale per il taglio dei boschi anche se effettuato in zona sottoposta a vincolo paesaggistico – della necessità anche dell'autorizzazione paesaggistica, è stato ora eliminato alla radice. Il d.lgs. n. 227 del 2001 ha escluso dalla definizione di bosco, di foresta o di selva – sinonimi, per disposizione normativa (art. 2, del detto decreto delegato) – gli impianti d'arboricoltura da legno, ovvero «la coltivazione di alberi, in terreni (originariamente) non boscati, finalizzata esclusivamente alla produzione di legno e biomassa» e «reversibile al termine del ciclo colturale» (art. 2, comma 5°), riconducendo questo genere di attività – certamente imprenditoriale per l'organizzazione e per la finalità mercantile – all'interno dell'agricoltura in senso stretto, ovvero della coltivazione del fondo, sottraendola alla sottospecie della selvicoltura. Ma se così facendo si sottrae alla selvicoltura una attività sicuramente imprenditoriale come è quella che ha per oggetto popolamenti di alberi ad accrescimento rapido, tuttavia ciò non incide sulla natura imprenditoriale dell'attività silvicola solo che si abbia riguardo – come si deve – alla finale destinazione al mercato della produzione legnosa dei nostri boschi e delle nostre foreste (41).

(39) Cfr. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, cit.

(40) Cfr. GERMANO, *Commento al Decreto legislativo 18 maggio 2001 n. 227 in materia di orientamento e modernizzazione del settore forestale, in Nuove leggi civili commentate*, 2001.

(41) Se giuridicamente i termini sono sinonimi, tuttavia non si può non rilevare che si è sempre fatta una distinzione: invero, veniva posto l'accento sull'origine naturale della formazione della foresta in contrapposizione a quella umana della formazione del bosco; veniva messa in rilievo la maggiore (per la foresta) o minore (per il bosco) vastità della superficie interessata e, ancora, per la presenza, nella foresta, di piante legnose di medio-

alto fusto e di essenze diverse e varie, contro quella, nel bosco, di piante legnose cedue e di regola di poche essenze. In argomento v., per i richiami a LATESSA, voce *Foreste e boschi*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. VII, Torino, 1961, e OLLIVERO, *Note per la disciplina giuridica forestale nel sistema di una legge organica dell'agricoltura*, in *Atti del 2° congresso nazionale di diritto agrario*, Milano, 1939, p. 670, GERMANO, *La competenza dei dottori agronomi e dei periti agrari in materia di boschi e foreste*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, p. 103, a commento della sentenza Cons. Stato 30 luglio 1996, n. 915, che era ricorso a tali distinzioni della dottrina forestale per sostenerne la validità sotto il profilo giuridico.



7. Segue: *la cura di esseri animali.*

La terza attività agricola considerata è l'allevamento di animali.

Sotto la vigenza della vecchia formula dell'art. 2135, che si riferiva all'allevamento del *bestiame*, la norma aveva creato all'interprete il più gran numero di problemi. Già si è detto della discussione se occorresse o meno la contestualità dell'allevamento e della coltivazione del fondo, ricavandosi da un'asserita necessità del collegamento anche il significato della stessa parola «bestiame». Ed invero, proprio perché nel momento temporale della redazione del codice era comune che vi fossero animali legati al fondo da un rapporto di necessità (lavoro) o da un rapporto di complementarietà (alimentazione e concimazione), i primi commentatori dell'art. 2135 enumeravano, tra il «bestiame», solo i bovini, gli equini, i caprini e gli ovini, mentre l'allevamento degli altri animali, detti di bassa corte, non assurgeva, di per sé, ad attività agricola principale ma era stimato un'attività connessa qualora essi fossero stati alimentati con prodotti di risulta o di scarto dell'attività di coltivazione o con quanto naturalmente avessero potuto trovare sul terreno.

Ma quando i buoi non hanno più tirato l'aratro, perché sostituiti dai trattori; quando i cavalli, i muli e gli asini non hanno più trasportato i prodotti al mercato, perché soppiantati dai veicoli a motore; quando non vi è stato più bisogno della concimazione dei terreni da parte di capre o di pecore, per la possibilità di ricorrere al mercato dei concimi, così come era divenuto possibile il ricorso al mercato dei foraggi per alimentare gli animali da carne, da latte e da lana allevati, senza cioè la necessità di mantenere a prato porzioni del podere; quando tutto ciò si è verificato, nel concreto si è persa la distinzione tra allevamento degli animali grossi e allevamento di animali di bassa corte, dato che entrambi non servivano più al fondo e, per entrambi, gli alimenti potevano non provenire dal fondo.

La «rottura» che nel tempo si è verificata tra l'allevamento e la coltivazione del fondo da un lato, e la constatazione delle moderne pratiche di allevamento in capannoni ed in batteria dall'altro, hanno imposto una riflessione sul significato della parola «bestiame» adoperata dall'art. 2135, e hanno provocato la domanda se con essa si fosse potuto intendere il complesso delle bestie, ovvero – come riferisce il dizionario Garzanti della lingua italiana – «l'insieme degli animali allevati per l'agricoltura e l'alimentazione dell'uomo» che si distinguono in bestiame «grosso» (mucche, buoi, equini), «minuto» (capre, pecore) e «da cortile» (conigli, pollame e tutti i volatili domestici).

Per sostenere siffatta omologazione, tuttavia, non era opportuno, da un punto di vista giuridico, ricorrere al criterio analogico, che poteva essere accolto o negato con argomenti di pari forza. Era, invece, necessario ricercare se nel nostro ordinamento esistessero disposizioni di legge nelle quali, con riferimento all'allevamento, si fosse dato un contenuto ampio all'oggetto di esso, comprensivo di tutti gli animali grossi, minuti e da cortile. L'analisi del nostro sistema giuridico ha consentito di mettere in evidenza un complesso imponente di norme (42), in base alle quali ben si poteva sostenere che l'ordinamento giuridico italiano considerava agricolo anche l'allevamento di suini, di conigli, di polli, di rane, di mitili, di crostacei, di ostriche, di molluschi, di api, di bachi da seta e, perfino, di cani, sicché ben poteva concludersi che il termine «bestiame» dell'art. 2135 non potesse essere inteso nel senso attribuitogli dai primi commentatori della norma sotto la suggestione delle pratiche colturali degli anni '40.

La «opposizione» della giurisprudenza, soprattutto della Corte suprema, a tale conclusione, per un anacronistico arroccamento sul nesso allevamento-coltivazione del fondo, rendeva necessario l'intervento del legislatore. E questo è arrivato con il d.lgs. n. 228/2001 che, nel riformulare l'art. 2135, abbandona il termine «bestiame» per adottare quello chiaro, semplice ed inequivocabile di «animali», mentre il coevo d.lgs. n. 226/2001 assimila agli imprenditori agricoli gli imprenditori ittici, ovvero coloro che catturano o raccolgono «organismi acquatici» nel mare, nelle lagune, nei laghi e nei fiumi.

Ma i problemi sull'interpretazione della vecchia formula «allevamento del bestiame» non erano finiti con il riconoscere compresi gli «animali» nella parola «bestiame». Invero, una volta che l'allevamento veniva scisso dalla coltivazione del fondo ed una volta che si era allargato l'oggetto di tale allevamento al di là dei bovini, equini, caprini ed ovini, si poneva la necessità di individuare i criteri capaci di circoscrivere l'attività di allevamento e di delimitare gli animali-prodotti agricoli.

Quanto al significato di allevamento, la dottrina ricorreva all'etimologia della parola e, quindi, intendeva l'allevare l'animale come il curarne la crescita. In tal modo, tendeva ad escludere, come attività necessaria, la riproduzione, anche perché l'art. 2170 c.c. sul contratto di soccida considera prodotti dell'attività associata di allevamento di animali non solo i parti ma altresì il loro aumento di peso.

La conclusione cui si perveniva aveva in sé, però, un elemento dirompente: se fra i due estremi dell'attività di allevamento – cura per l'ingrasso; riproduzione –, il secondo non era necessario, quanto tempo sarebbe dovuto durare il primo? Certamente, all'archetipo dell'allevatore del nostro inconscio collettivo è estranea l'immagine di colui che acquista all'estero animali, li importa in Italia e una volta qui arrivati si preoccupa di far loro recuperare il peso perso per i disagi del viaggio. Per vincere la tentazione di riabbracciare la tesi del collegamento tra allevamento e coltivazione del fondo, tesi che avrebbe tagliato il problema alla radice, si imponeva una ulteriore riflessione sulla parola «allevamento», ricorrendo a quanto già si era tratto dal concetto di «coltivazione»: è la cura del ciclo biologico dell'animale quella che fa di un soggetto un imprenditore agricolo. Ne conseguiva che, in assenza della fase della riproduzione, sarebbe stata una questione di fatto accertare se il tempo in cui gli animali sarebbero stati alimentati rappresentasse uno spazio adeguato di cura del loro ciclo biologico.

La nuova formula dell'art. 2135 accoglie siffatta conclusione: l'allevamento di animali è agricolo quando consiste nella cura e nello sviluppo del ciclo biologico dell'animale o di una fase di tale ciclo. Dunque, normativamente è esclusa la necessità dell'attività di riproduzione per qualificare agricolo l'allevatore; normativamente è possibile che l'allevatore non svolga tutto il ciclo di vita dell'animale, potendo occuparsi solo di una «porzione» o tappa del corso della sua esistenza; ma normativamente è stabilito che l'allevatore agricolo debba comunque occuparsi di almeno una «fase» della vita biologica dell'animale, per cui mai potrà essere considerato tale colui che alimenta gli animali nella immediatezza della macellazione, cioè colui che li cura in una situazione di fatto che ben potrebbe chiamarsi di «macello differito».

Ma se è allevamento agricolo la cura dell'intero o di una parte del ciclo biologico degli animali, veniva – e viene – immediata la domanda: ma la cura di *qualsivoglia animale*?

(42) Un elenco è in ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, cit., p. 1136, e – aggiornato al luglio 2000 – in GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 3ª ed.,

cit., pp. 88-89.

Sotto la formula del vecchio art. 2135 ed una volta che si era addivenuti all'accettazione della tesi per la quale occorreva escludere il rapporto tra allevamento e coltivazione del fondo ed occorreva comprendere nella nozione di allevamento la cura dei cicli biologici animali, la dottrina agraristica si era divisa: vi era chi riteneva che la cura del ciclo biologico come caratteristica dell'allevamento agricolo non consentisse discriminazioni, sicché tutti gli animali potevano assurgere alla categoria dei prodotti agricoli (43); chi, preoccupato della incontrollabile possibile proliferazione degli esseri animali come oggetto di allevamento agricolo, in particolare pensando ai carnivori, agli animali da pelliccia, ai gatti, agli insetti per la difesa delle colture, ai lombrichi, ai virus per le medicine, alle muffe per le penicilline e perfino agli *ice minus bacteria*, si batteva per la ricerca di un criterio che consentisse di restringere l'elenco degli animali che potessero essere allevati da un imprenditore agricolo. E così, se da un lato vi era chi - incapace a trovare una soluzione - ritornava a postulare in concreto il collegamento tra allevamento e coltivazione del fondo (44), dall'altro o si prendevano in considerazione quelle ragioni che, rendendo fragile l'impresa agricola, ne sollecitano la disciplina differenziata rispetto a quella dell'impresa commerciale, ovvero le leggi economiche di King e di Engel che governano il mercato dei prodotti agricoli diretti a soddisfare i bisogni essenziali non-inducibili dell'alimentazione (45), o si pretendeva che gli animali oggetto di allevamento agricolo fossero solo quelli che, con qualsiasi tecnica oggi possano essere allevati, erano un tempo allevati sul fondo, con il richiamo ad una agricoltura c.d. territoriale in cui la terra, come *humus* e come territorio, è elemento conforme l'impresa agricola (46).

Il d.lgs. n. 228/2001 accetta quest'ultima ricostruzione, con lo stabilire che sono agricole le attività sì dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico di carattere animale, ma che «utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine». La formula probabilmente sarebbe stata più precisa se avesse fatto riferimento alla realizzazione o realizzabilità delle specie animali attraverso l'utilizzazione del fondo o delle acque, ma comunque è sufficientemente chiara per limitare l'oggetto dell'allevamento agricolo ai soli animali che, in una ricostruzione sociologica dell'ambiente agrario, erano allevati sul fondo. Ne deriva l'esclusione, dall'impresa di allevamento agricolo, delle attività di allevamento di animali carnivori, come gatti, visoni, cincillà e volpi, nonché di scimmie, cocodrilli e pitoni mai rientranti nell'idea di agricoltura e da sempre privi del supporto sociologico della diffusione nel ceto agricolo; mentre, per la loro natura di erbivori, potrebbero rientrarvi gli struzzi. Se l'allevamento di «equini di qualsiasi razza» - e quindi dei cavalli delle razze adatte allo sport -, già considerato come agricolo dall'art. 9 del d. lgs. 30 aprile 1998, n. 173, merita ancora di essere qualificato agricolo, probabilmente dovrà dirsi diversamente per l'allevatore di cani che la l. 23 agosto 1993, n. 349 ha assimilato all'agricoltore quando possiede più di cinque fattrici ed almeno trenta cuccioli l'anno e ritragga da tale attività un reddito «prevalente» sui redditi a lui imputabili da altre attività economiche extragricole. Nel d.lgs. n. 228/2001 manca il coordinamento con altre normative e non vi è l'individuazione di quelle abrogate e di quelle ancora applicabili, e ciò in contrasto

con le finalità di riordino e di semplificazione indicate come essenziali dalla l. 15 marzo 1997, n. 59 richiamata dall'art. 8, comma 1° della legge delega, cosicché si potrebbe sostenere che l'attività cinotecnica sia ancora un'attività agricola o un'attività a questa equiparata. Ma non si può fare a meno di notare che la cura del ciclo biologico dei cani, in difetto dei due requisiti della quantità e del reddito, o viene a scadere ad attività amatoriale o finisce per «disperdersi» nelle altre attività economiche extragricole - e perciò commerciali - del soggetto. Ora, questo soggetto, che in qualche modo veniva assimilato all'allevatore di altri animali proprio per il suo compito di cura del ciclo biologico del cane, non risponderebbe più alla definizione attuale dell'imprenditore agricolo che pretende un soggetto che, in forma organizzata e proiettata al mercato, non solo curi cicli biologici di carattere animale, ma li curi attraverso l'utilizzazione del fondo rustico ovvero dei suoi prodotti, ovviamente, vegetali.

Come più sopra si è detto, la cura e lo sviluppo dei cicli biologici di carattere animale potrebbe avvenire anche mediante l'utilizzazione delle acque dolci, salmastre o marine. Poiché il legislatore prende in considerazione una attività di cura da parte dell'uomo, è evidente che qui si riferisce a quella attività di allevamento di pesci, di mitili, di ostriche, di molluschi e di crostacei che è detta «acquacoltura»: cosicché già con il d.lgs. n. 228/2001 l'acquacoltore è di pieno diritto un imprenditore agricolo. Ed allora mal si comprendono le ragioni per le quali il coevo d.lgs. n. 226/2001 sia intitolato all'orientamento e alla modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, ancorché sia vero che le disposizioni normative di questo decreto delegato, quando prendono in considerazione le attività di impresa, si riferiscono a quelle della pesca - cioè della *cattura* del pesce - e non già a quelle dell'acquacoltura - cioè della *cura* degli organismi acquatici.

La pesca, dunque, a differenza dell'acquacoltura, non è agricoltura *pleno iure*, sicché è opportuno riferirne separatamente.

## 8. La cattura di pesci.

Invero, in un commento sull'impresa agricola non possono essere trascurate le attività equiparate a quelle agricole, e quindi, innanzitutto, all'attività di pesca.

La pesca e la caccia, nella misura in cui difettano dell'attività dell'uomo per quanto riguarda la cura e lo sviluppo degli esseri animali pescati o cacciati, non sono mai state considerate dalla legislazione italiana come facenti parte dell'attività agricola. Quando, però, il Trattato di Roma, al suo art. 32, ha compreso tra i prodotti agricoli, accanto ai prodotti del suolo e dell'allevamento, quelli della pesca, il sistema giuridico italiano si è trovato a vivere, in modo schizofrenico, due diverse normative a seconda che si fosse trattato di applicare, disposizioni nazionali o disposizioni comunitarie sulla cattura e raccolta dei pesci nei fiumi, nei laghi e nel mare. L'attività era ed è disciplinata dalla Comunità attraverso l'organizzazione comune del mercato nel settore della pesca ed era ed è sostenuta dallo Strumento finanziario di orientamento per la pesca o SFOP (47), mentre era considerata, se svolta in forma imprenditoriale, attività commerciale dalla legislazione italiana.

(43) Cfr. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, vol. I, *Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, p. 10; GOLDONI, *Attività di allevamento di pesce e impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, p. 113; FERRUCCI, *L'individuazione dell'impresa zootecnica e del suo statuto giuridico*, Milano, 1989.

(44) Cfr. Cass. 10 gennaio 1989, n. 18, in *Giur. agr. it.*, 1989, p. 218. Cfr. anche Ros. ALESSI, *L'impresa agricola*, cit., p. 108.

(45) Cfr. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, cit., p. 25; GER-

MANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 91. Sulle leggi economiche di King e di Engel v. *infra*, par. 14.

(46) Cfr. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, cit., p. 100. V. *supra*, nota 36.

(47) Cfr. GALLIZIOLI, *Il settore della pesca nel Trattato di Roma. Punti in comune e differenze sostanziali con la politica agricola comune*, in ANGIULI (a cura di), *40 anni di diritto agrario comunitario nel quarantesimo anniversario del Trattato di Roma*, Atti del Convegno IDAIC (Martina Franca, 12-13 giugno 1998), Milano, 1999, p. 75.

La situazione non poteva così continuare, per cui giustamente il Parlamento ha dato delega al Governo perché disciplinasse l'attività di pesca come equiparata all'attività agricola, onde non vi ricorra più quella duplicità di normativa esistente, ormai, dal 1958.

L'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226 tratta dell'imprenditore ittico e lo equipara - fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge - all'imprenditore agricolo. Dunque, anche chi non cura il ciclo biologico dei pesci ma esercita «un'attività diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastre e dolci» è, per il diritto, nella stessa situazione dell'agricoltore la cui caratteristica, invece, è proprio la cura e lo sviluppo di esseri vegetali ed animali. Non si tratta, quindi, di una identità, ma solo di una equiparazione ai fini della disciplina giuridica.

Il rilievo della figura dell'imprenditore ittico, come equiparato a quello agricolo è dato, tuttavia, soprattutto per l'enucleazione delle attività connesse all'attività di pesca, quasi come *pendant* delle attività connesse all'attività agricola. Ma questo è un altro problema, forse quello più grave causato dalle leggi delegate del 18 maggio 2001, che sicuramente darà luogo a discussioni, controversie, liti e processi.

### 9. Le attività connesse.

Anche il nuovo art. 2135 elenca, accanto alle tre suindicate attività della coltivazione del fondo, della selvicoltura e dell'allevamento degli animali, altre attività denominate «connesse», determinando subito l'interprete a chiamare, le prime tre, attività *essenzialmente* agricole, ed a individuare le altre, assoggettate alla stessa disciplina giuridica dell'impresa agricola a causa della connessione, con il termine «attività agricole per connessione».

Il primo problema che si pone attiene al genere di tali attività connesse. Il fatto che esse siano sottoposte alla disciplina dell'impresa agricola solo perché «connesse» ad un'attività essenzialmente agricola non può significare altro che esse, in difetto di connessione, sarebbero oggetto della disciplina commerciale: in altre parole, se fossero organizzate in forma autonoma, esse rientrerebbero tra le attività di cui all'art. 2195, dando vita ad imprese industriali o commerciali. La conseguenza è che tali attività devono possedere tutti i requisiti propri dell'attività imprenditoriale, ovvero devono essere svolte professionalmente e con modalità organizzate al fine della produzione di beni o servizi per il mercato. Ne deriva ancora che non possono mai acquisire la qualifica di attività connesse quegli atti che costituiscono una fase dell'attività principale, cioè che restano «all'interno» di essa, per non essere in alcun modo proiettate verso una massa indefinita di consumatori o di utenti. Sotto questo profilo, sono da respingersi le vecchie tesi che individuavano quali attività connesse l'attività di bonifica della propria terra compiuta dallo stesso agricoltore, l'attività di sfruttamento di una cava esistente nel fondo per le sole esigenze di questo, l'attività di trasporto al mercato esclusivamente dei propri prodotti, perché tutte quante «si consumano» all'interno dell'attività agricola principale, senza una loro proiezione verso i terzi. In sostanza, esse resterebbero fuori della categoria delle attività connesse, così come ne restano al di fuori gli atti dell'arare, del seminare, del diserbare e del raccogliere.

Ma cosa significa connessione? Il dizionario della lingua italiana di Devoto-Oli spiega che per «connessione» si intende

«legame di relazione e interdipendenza», e che «connesso» significa «strettamente congiunto o collegato sul piano ideale; intimamente unito, interdipendente». Dunque, la connessione implica un legame di relazione e di interdipendenza e, comunque, uno *stretto* collegamento sia pure ideale.

Poiché la formula dell'art. 2135 indica che lo stretto collegamento non è fra due attività poste sullo stesso piano, ma fra attività che si distinguono per essere, una, la principale e, l'altra, la secondaria, ovvero sia accessoria e collaterale, occorre concludere che nel caso che ci interessa il «legame» fra le attività avviene perché l'attività collaterale interferisce nel processo tecnico-economico dell'attività principale con la quale in certo qual modo si salda. E ciò avviene quando sia funzionalmente collegata alla principale, sia ad essa complementare e servente (48), non abbia un proprio fine ma tenda allo stesso fine perseguito dall'imprenditore che svolge l'attività principale (49). In altre parole, l'attività connessa deve «servire» allo sviluppo dell'attività agricola principale o nel momento della produzione o nel momento dell'esercizio o nel momento dell'utilizzazione dei prodotti, in definitiva servendo ad *integrare* il reddito dell'attività agricola principale, consentendo il raggiungimento del profitto cui tende l'agricoltore con l'esercizio della coltivazione del fondo, della selvicoltura, dell'allevamento.

L'approfondimento testé compiuto della nozione di connessione porta ad individuare la presenza indispensabile di due elementi, uno soggettivo e l'altro oggettivo. Il primo, che si può esprimere con il termine «unisoggettività», implica che lo *stesso soggetto* deve svolgere l'attività principale e l'attività accessoria e collaterale. Il secondo, che può esprimersi con il termine «uniazionalità», implica che l'attività collaterale deve essere inserita all'interno dell'organizzazione creata per lo svolgimento dell'attività principale, onde si abbia *unità* dell'organizzazione aziendale delle cui attrezzature l'imprenditore si avvale per l'esercizio dell'attività collaterale. La conseguenza dell'integrazione e dell'inserimento dell'attività collaterale nel processo produttivo organizzato dall'imprenditore fa sì che si abbia un'*unica impresa* (50).

Chiariti i problemi che l'espressione «connessione» ha posto e pone, è tempo di passare all'esame del testo del nuovo art. 2135. Della connessione tratta il terzo comma, un lunghissimo comma che impone all'interprete di mettere partitamente in evidenza i seguenti punti. Innanzitutto, che connesse «si intendono *comunque* le attività, esercitate dal *medesimo imprenditore*, dirette» a determinati e specificati fini; poi, che le attività devono essere «dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione» dei prodotti; quindi, che i prodotti manipolati, conservati, trasformati, commercializzati e valorizzati devono essere «ottenuti *prevalentemente* dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali»; ancora, che connesse sono anche «le attività dirette alla *fornitura di beni o di servizi* mediante *l'utilizzazione prevalente* di attrezzature o risorse dell'azienda *normalmente* impiegate nell'attività agricola esercitata»; infine, che fra tali attività di fornitura di servizi sono comprese «le attività di *valorizzazione del territorio e del patrimonio* rurale e forestale, ovvero di *ricezione ed ospitalità* come definite dalla legge».

La prima considerazione da fare è la conferma del principio dell'unisoggettività: è lo stesso soggetto che deve svolgere l'attività principale e l'attività connessa, per potersi parlare, giuridicamente, di connessione.

(48) Cfr. ALESSI, *L'impresa agricola*, cit., p. 146.

(49) Cfr. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, cit., p. 52.

(50) La connessione di cui tratta l'art. 2135 è, infatti, fra attività e non già fra imprese. Qualora il collegamento fosse, invece, tra più imprese, avremmo

altri fenomeni, come quello dei contratti di integrazione verticale tra agricoltori e industriali, o quello dei contratti per le c.d. coltivazioni intercalari o stagionali conclusi tra due imprenditori agricoli ex art. 56 della l. 3 maggio 1982, n. 203, su cui v. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 295.

La seconda attiene alla presenza dell'avverbio «comunque». Sotto la vigenza del vecchio art. 2135 era stato necessario il ricorso al fatto che le parole «attività connesse» fossero adoperate tanto nel primo quanto nel secondo comma per riconoscere che le attività nominate del secondo comma non costituissero la spiegazione di quelle richiamate dal primo comma, ovvero per sostenere che vi fossero due sottocategorie di attività connesse, quelle atipiche od innominate del primo comma, e quelle tipiche e nominate del secondo comma, per le ultime delle quali solo valeva la limitazione del loro necessario rientro «nell'esercizio normale dell'agricoltura» (51).

Oggi, l'avverbio «comunque» taglia ogni discussione alla radice. Esso segnala innanzitutto che l'elenco che segue è solo esemplificativo, sicché altre specie di attività, diverse da quelle elencate, potrebbero venire collegate alle attività essenzialmente agricole in un rapporto, giuridicamente rilevante, di connessione.

Ma l'avverbio segnala un'ulteriore particolarità – peraltro quella stessa che era propria delle attività connesse tipiche del secondo comma della vecchia formula – e cioè che le attività di cui all'elenco «si intendono comunque connesse» e, quindi, si ritengono – salva prova contraria gravante su chi intende contestare la connessione e quindi negare la sussistenza dei suoi requisiti soggettivi ed oggettivi – accessorie, collaterali, dipendenti, «serventi» delle attività principali di coltivazione del fondo, della silvicoltura e dell'allevamento di animali, obbligando l'interprete a precisare, per la loro importanza concreta, il significato delle nozioni di «manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione».

Come già si detto le attività, per potere essere definite connesse, dovrebbero essere, di per sé, attività commerciali con una proiezione diretta sul mercato, solo che la connessione con l'attività agricola principale le sottrae alla sfera della commercialità e le rende soggette alla stessa disciplina dell'agricoltura. Conseguentemente, la «manipolazione» e la «conservazione», a cui il nuovo art. 2135 si riferisce, non possono consistere nella separazione dei chicchi di grano dalla spiga o del mais dalla pannocchia, né nell'eliminazione del riccio dalle castagne o del mallo dalle noci, né tanto meno nella conservazione del mosto e, poi, del vino nelle botti o del grano e del foraggio nei silos: tutte siffatte attività fanno parte della stessa attività di coltivazione organizzata ai fini del mercato e, quindi, si inseriscono in essa e mai acquistano una rilevanza autonoma verso i terzi. Le formule, perciò, avranno un senso se e nella misura in cui la manipolazione e la conservazione dei prodotti abbiano per oggetto – come meglio si dirà *infra* – prodotti agricoli altrui, manipolati e conservati con i prevalenti prodotti propri.

Diversamente va detto per quanto concerne la «trasformazione». Trasformazione si ha quando, a seguito della modifica della forma o della consistenza del frutto naturale, si ottiene un altro bene che assume la qualifica di bene finale, rispetto al quale il frutto allo stato naturale può ben essere definito bene strumentale. È il caso dell'olio rispetto alle olive, del vino rispetto all'uva, del formaggio o del burro rispetto al latte. Ordunque, quando siffatte trasformazioni dirette al mercato sono opera di un imprenditore agricolo, esse non sono commerciali, ma soggette alla disciplina dell'impresa agricola. Il fatto poi che, nella definizione dell'attività di trasformazione come connessa, non sia stato mantenuto il richiamo limitativo dell'esercizio *normale*

dell'agricoltura ovvero dell'esercizio ad opera della maggior parte degli agricoltori, fa sì che oggi serenamente possano considerarsi connesse, se compiute da imprenditori agricoli, le offerte di insaccati, porchetta e polli cotti (52).

Se per «commercializzazione» si intendesse l'alienazione dei prodotti agricoli anche allo stato naturale, si riaprirebbe la diatriba sulla natura tecnica dell'impresa agricola (su cui v. *supra*, par. 2), diatriba assolutamente incomprensibile per come il legislatore del 2001 ha formulato la definizione di imprenditore agricolo e l'ha inserita in un chiaro contesto normativo che esalta l'imprenditorialità dell'agricoltore. Sicché qui il termine «commercializzazione» si aggancia a quello immediatamente precedente di «trasformazione» ed altro non vuole significare che alienazione di prodotti agricoli trasformati. D'altronde, il comma 5° dell'art. 4 del d.lgs. n. 228/2001 disciplina, appunto, la *vendita* al dettaglio di «prodotti derivati, ottenuti a seguito di attività di manipolazione o trasformazione dei prodotti agricoli o zootecnici, finalizzate al completo sfruttamento del ciclo produttivo dell'impresa». Si potrebbe anche pensare che «commercializzazione» significhi qualcosa di più che «alienazione», nel senso che il primo termine voglia riferirsi ad una particolare modalità di alienare, cioè «alienare a modo di commerciante» e quindi in luoghi fissi (e non sul podere) e dando pubblicità ai propri prodotti attraverso segni che li distinguano dagli altri simili e che ne mettano in evidenza le qualità. Ora, a parte il fatto che la recente direttiva comunitaria n. 34/99 del 10 maggio 1999 sulla estensione della responsabilità per prodotto difettoso imporrà anche ai produttori di prodotti agricoli allo stato naturale di dare conto dell'origine di essi (la c.d. tracciabilità), non si può non rilevare che il «modo» di vendere è strettamente collegato alla quantità ed alla qualità della produzione. In altre parole, l'organizzazione di vendita non può che essere perfettamente proporzionata alla produzione, sicché quanto più imponente o sofisticata è l'attività produttiva, tanto più sarà imponente o sofisticata quella di alienazione. Il principio del calcolo economico che governa le attività imprenditoriali, se consente al produttore di ravanelli di un orto di servirsi di una semplice «Ape» e di un banco al mercato, impone al produttore di patate o di pomodori coltivati su centinaia di ettari di servirsi di autotreni e di magazzini, mentre sollecita il produttore in aree agricole di pregio ad organizzare la vendita, ad esempio, delle proprie mele della Val di Non o delle proprie arance della Sicilia mediante l'uso di marchi (individuali o collettivi) o di denominazioni di origine e ricorrendo – come più sopra si è accennato – ad etichette, alla pubblicità ed all'insegna dell'eventuale negozio di vendita aperto al pubblico (53).

Ugualmente al termine «trasformazione» si ricollega quello successivo di «valorizzazione» del prodotto, non potendo riferirsi che all'attività con cui si è provveduto a dare al prodotto, destinato al mercato, un valore in più, a causa dell'inserimento, ad esempio, di vitamine o di altre specifiche sostanze nutritive od aromatiche nel corso delle operazioni trasformatrici del prodotto di base. Proprio nella misura in cui l'attività, per divenire connessa e perciò agricola, deve essere di per sé un'attività oggettivamente ed imprenditorialmente commerciale ovvero rivolta al mercato, non si può pensare che «valorizzazione» significhi coltivare o allevare in modo biologico o rispettare disciplinari di DOP o di IGP, attività che, senza alcun dubbio, sono capaci di dare un valore in più sul mercato al prodotto ma che non

(51) Cfr. FRASSOLDATI, *L'art. 2135 c.c. ed il criterio della normalità*, in *Atti del 3° Congresso nazionale di diritto agrario*, Milano, 1954, p. 441; GOLDONI, «Esercizio normale dell'agricoltura e agrarietà dell'impresa», in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, p. 313; MASI, *Attività agricole e attività connesse*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, II, p. 573.

(52) Così, per gli insaccati e la porchetta, v. già T.A.R. Abruzzo 24 febbraio 1981, n. 17, in *T.A.R.*, 1981, I, p. 1359; diversamente per i polli cotti v. T.A.R. Emilia-Romagna 14 agosto 1988, n. 318, in ALBISINNI (a cura di), *Giudici e agriturismo*, Napoli, 1993, p. 213.

(53) Cfr. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, cit., p. 52.

sono in condizione di assumere di per sé una configurazione di attività autonomamente – rispetto alla coltivazione o all'allevamento – imprenditoriale. Si potrebbe, tuttavia, includere nel termine «valorizzazione» un'attività che sta a monte dell'alienazione del prodotto e che consente di dargli una migliore presentazione o un più alto prezzo di vendita: ci riferiamo, ad esempio, alle operazioni di lavaggio e di confezionamento della frutta con applicazione di bollini riportanti il marchio dell'impresa, o alla presentazione dell'olio o del vino in bottiglie regolarmente tappate ed etichettate o del miele confezionato in vasetti etichettati. Orbene, se le prime non possono essere scisse dall'attività di produzione per il mercato e, quindi, fanno parte della stessa e, nella misura in cui non sono di per sé rivolte al mercato, non costituiscono che una fase della complessa produzione, per le seconde si potrebbe pensare che nella vendita del prodotto del vino e dell'olio o del miele ci sia anche la vendita della bottiglia o del vasetto, ovvero di beni comperati sul mercato e rivenduti per meglio – appunto – «valorizzare» il proprio olio, il proprio vino o il proprio miele. Ma nemmeno quest'attività di compra e vendita delle bottiglie e dei vasetti ci sembra *di per sé* rivolta al mercato; comunque essa sarebbe talmente collegata alla vendita del prodotto agricolo da non differenziarsene. La situazione sarebbe stata rilevante sotto il codice di commercio del 1882 che considerava atti obiettivi di commercio l'acquisto di un bene mobile per rivenderlo così come la successiva rivendita, se la giurisprudenza italiana, prendendo a modello quella francese, non avesse creato la categoria degli atti (commerciali) accessori agli atti di un soggetto civile e, per tale accessorietà, atti civili essi stessi. Invero, se per la stessa disposizione del codice di commercio erano atti commerciali anche gli atti di per sé non atti obiettivi di commercio ma compiuti dai commercianti nell'esercizio della loro attività professionale, egualmente erano considerati civili gli atti compiuti da soggetti non-commercianti come gli agricoltori e gli esercenti le professioni intellettuali, ancorché consistessero nell'acquisto di un bene mobile successivamente rivenduto assieme al prodotto dell'attività civile, e ciò nonostante che l'acquisto per la vendita e la rivendita – come si è detto – fossero atti obiettivi di commercio: sicché si concludeva che non fosse commerciale né l'acquisto della tela su cui il pittore aveva effettuato il suo dipinto poi venduto, né l'acquisto di bottiglie e di vasi con cui l'agricoltore aveva ceduto i suoi prodotti (54).

Quanto si è sopra considerato, dunque, conferma che non vi è nulla di nuovo rispetto a quello che la dottrina aveva ricavato dalla formula dell'originario art. 2135 del codice civile (55); la novità, invece, è data dal fatto che ora un soggetto non perde la sua qualità di imprenditore agricolo quando manipola, conserva, trasforma, commercializza e valorizza, assieme ai propri prodotti, *prodotti altrui*.

Benché la formulazione della disposizione non sia per se stessa – essa, infatti, si riferisce ad attività aventi ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali –, il fatto che l'esercente di tali attività debba essere il «medesimo imprenditore» agricolo consente di ritenere che i prodotti di cui si sta parlando sono quelli provenienti dalla *sua* attività agricola principale, essendo però sufficiente che essi siano «prevalenti» sui prodotti, sì da lui manipolati, conservati, trasformati, commercializzati e valorizzati, ma derivanti dalla coltivazione di fondi o di boschi o dagli allevamenti di altri operatori economici.

Sul concetto di «prevalenza» si è detto già qualcosa, con riferimento alla vendita al dettaglio dei prodotti propri ed altrui in locali aperti al pubblico o in forma itinerante, *supra* al par. 3. Qui merita solo ricordare quanto sia difficile determinare una prevalenza se non si restringe la comparazione a prodotti non solo dello stesso comparto agronomico (vegetali o animali) ma altresì simili (pere con pere; vino con vino; olio con olio). Come dalla dottrina è stato già osservato (56), allorché l'amministrazione finanziaria dovette fare i conti con la formula del 2° comma, lett. c), dell'art. 29 del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917 sul Testo unico delle imposte dirette, che annovera tra le attività agricole anche quelle «dirette alla manipolazione, trasformazione e alienazione di prodotti agricoli e zootecnici, ancorché non svolte sul terreno, che rientrino nell'esercizio normale dell'agricoltura secondo la tecnica che lo governa e che abbiano per oggetto prodotti ottenuti *per almeno la metà* dal terreno e dagli animali allevati su di esso», essa ha fatto ricorso al criterio discretivo della omogeneità dei prodotti, l'unico che consente un facile calcolo della prevalenza. Se, poi, stante la possibilità per l'imprenditore agricolo non solo di manipolare e conservare (che potrebbero obbligarlo ad operare su prodotti omogenei) ma altresì di commercializzare prodotti altrui, si volesse ricorrere al criterio del ricavo delle vendite – tale criterio è adottato dall'ultimo comma dell'art. 4 del d.lgs. n. 228/2001, ma per la finalità di far rientrare sotto la disciplina del commercio i produttori agricoli individuali e le società agricole che ricavano dalla vendita dei prodotti extraziendali, rispettivamente, più di 80 milioni o 2 miliardi –, si dovrebbe ammettere che la disomogeneità dei prodotti renderà particolarmente complicato ai pratici ed ai giudici la determinazione della prevalenza, con un sicuro aumento delle contestazioni e delle liti.

La situazione è ancora più complicata se si pone attenzione alle attività che, per essere normativamente definite connesse, non fanno perdere all'imprenditore ittico la sua qualificazione ed il suo statuto speciale. L'art. 3 del d.lgs. n. 226/2001 riconosce come attività connesse dell'impresa di pesca anche «la prima lavorazione dei *prodotti del mare*, la conservazione, la trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione al dettaglio ed all'ingrosso, nonché le attività di promozione e valorizzazione che abbiano ad oggetto *prevalentemente* i prodotti della propria attività». Ora, a parte la circostanza che il legislatore delegato non ha compreso che la «prima lavorazione» e la «conservazione» da un lato, e la «promozione» e la «valorizzazione» dall'altro, non assumono una autonomia, rispettivamente a monte ed a valle, dell'attività di vendita del pesce sul mercato, cioè dell'attività rilevante ai fini dell'assegnazione della qualifica imprenditoriale all'imprenditore della *pesca marittima*, possono facilmente immaginarsi le contestazioni sulle operazioni che hanno ad oggetto specie di pesci (ad esempio, tonni e pesci-spada) diverse da quelle della propria consueta attività (sardine ed orate), stante la diversa organizzazione occorrente per pescare le une o le altre. La «prevalenza», quindi, sarà l'inesco di una quantità di liti, ogni volta dall'applicazione dello statuto speciale dell'operatore agricolo e di quello equiparato derivino conseguenze – ad esempio, sotto il profilo fiscale e, ancora oggi, fallimentare – rilevanti.

Tra le attività connesse, peraltro, non sono enumerate solo quelle che hanno per oggetto i prodotti agricoli in sé, tanto se allo stato naturale, quanto se trasformati, perché il 2° comma dell'art. 1 del d.lgs. n. 228/2001 individua – come

(54) Cfr. HAMEL, LAGARDE e JAUFFRET, *Droit commercial*, vol. I, Paris, 1980, p. 275, e sugli «actes civils par accessoire» p. 289; HOUIN e PEDAMON, *Droit commercial*, Paris, 1980, p. 83.

(55) V. anche per la bibliografia (a p. 388), GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* – 9-10/2001

to agrario, cit., pp. 93-108.

(56) Cfr. ALBISINNI, *Commento all'art. 4 del d.lgs. 18 maggio 2001 n. 228*, cit. Cfr. anche FANTOZZI, *Imprenditore e impresa nelle imposte sul reddito e nell'IVA*, Milano, 1982, p. 180.



si è già accennato – anche le «attività dirette alla fornitura di beni o di servizi», le «attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale» e le attività «di ricezione ed ospitalità». Il rilievo che siffatte attività assumono nel contesto ordinamentale, costituito da disposizioni di diritto comunitario e di diritto nazionale, in tema di pluriattività dell'imprenditore agricolo, impone di affrontare partitamente le diverse problematiche.

#### 10. Segue: le attività «turistiche».

Il fatto che si parli di «fornitura di beni» implica che nella cessione dei prodotti agricoli sia presente un elemento che la rende, appunto, *fornitura*. Allora, la circostanza che assieme alla fornitura di beni si parli di «fornitura di servizi» ci induce a pensare che, nella specie, la norma altro non voglia dire, quando si riferisce ai beni, ad una cessione di essi qualificata da un «servizio», ovvero ad una prestazione complessa di cui il prodotto agricolo ed il servizio siano, entrambi, l'oggetto.

Tutto ciò ricorda l'offerta di alimenti e di bevande «ricavati da materie prime dell'azienda agricola», di cui alla l. 5 dicembre 1985, n. 730 che ha introdotto nel nostro ordinamento l'agriturismo. L'attività di ristorazione, invero, si compone del servizio della selezione, cottura e somministrazione degli alimenti agli ospiti, e non della sola «vendita» di prodotti agricoli, sicché una tale precisazione sarebbe stata necessaria se per la prima volta all'imprenditore agricolo si fosse riconosciuta, come attività propria di lui ancorché connessa, l'attività c.d. dell'agriturismo. Cioè ci pare che oggi tale formula non possa che essere definita ultronea, salvo che non le si voglia attribuire il significato di «risposta» alla sentenza 3 marzo 1999, n. 1793 della Suprema Corte (57), per la quale colui che esercita attività agrituristiche «cumula in sé la titolarità di due distinte imprese, una agricola, l'altra commerciale». Siffatta nostra considerazione ci pare confermata specialmente se – continuando l'esame del d.lgs. n. 228/2001 – si scopre che il successivo art. 3, rubricato «Attività agrituristiche» (58), si preoccupa di aggiungere alle attività di ricezione ed ospitalità, di somministrazione di pasti e bevande e di svolgimento di attività ricreative e culturali già elencate nella legge n. 730/1985 e da svolgersi «nell'ambito dell'azienda», altre attività ricreative, culturali, didattiche, escursionistiche, di pratica sportiva e di ippoturismo «ancorché svolte all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa», ovvero fuori dei confini dell'azienda che sovente, per le attività escursionistiche, di pratica sportiva e di ippoturismo, potrebbero rivelarsi ristretti: invero, già l'art. 23 sulla «ospitalità rurale familiare» della quasi contemporanea l. 27 marzo 2001, n. 122, dettante disposizioni modificative ed integrative alla normativa che disciplina il settore agricolo e forestale, dà mandato alle Regioni di disciplinare l'attività del servizio di alloggio e di prima colazione nella propria abitazione anche da parte di soggetti diversi dagli imprenditori agricoli, chiarendo che qualora il detto servizio venga reso da costoro, l'attività

rientra tra quelle agrituristiche (59).

Con questa necessaria precisazione relativamente alla «fornitura di beni» come attività connessa, e di cui possono essere specificazioni tanto la «degustazione dei prodotti aziendali», quanto la «mescita del vino» – sostanzialmente qualcosa di meno impegnativo rispetto alla somministrazione di pasti e bevande (60) – delle quali riferisce il già citato art. 3 sulle (nuove) attività da considerarsi agrituristiche, si può serenamente ripetere ciò che la dottrina già esprimeva in merito alla disciplina dell'agriturismo come attività connessa a norma della legge n. 730/1985 (61). E cioè che per potersi parlare di attività agrituristiche non solo è necessario l'elemento dell'uni-soggettività, ma altresì – ad eccezione delle «nuove» attività individuate nel citato art. 3 – quello dell'uniazionalità («le attività di ricezione e di ospitalità» devono essere «esercitate dagli imprenditori agricoli ... attraverso l'utilizzazione della propria azienda»; l'ospitalità può essere data «anche in spazi aperti destinati alla sosta di campeggiatori»; la consumazione di pasti e bevande – e aggiungeremmo, dopo il disposto del citato art. 3, la degustazione e la mescita – deve avvenire «sul posto»; le bevande ed i cibi devono essere «prodotti e lavorati nell'azienda» ma possono essere «ricavati da materie prime dell'azienda agricola anche attraverso lavorazioni esterne»); e che l'attività agrituristiche, quale attività connessa, si pone in una posizione di collateralità, di accessorie e di servizio rispetto alle attività essenzialmente agricole («le attività di ricezione ed ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli ... in rapporto di connessione e complementarità rispetto alle attività di coltivazione del fondo, selvicoltura ed allevamento del bestiame, che devono *comunque* rimanere *principali*») (62).

Vi è, tuttavia, una particolarità che deve essere messa in evidenza. Già prima, con le formule della legge n. 730/1985, era possibile considerare «prodotti aziendali» quei prodotti la cui sola materia prima fosse originata dall'azienda dell'imprenditore agricolo svolgente la connessa attività dell'agriturismo: ed invero, gli alimenti e le bevande che i turisti consumano sul posto possono provenire da «lavorazioni esterne», anche a carattere industriale, compiute da altri e fuori dell'azienda. E se in tale allargamento della nozione di prodotto agricolo offerto dall'impresa agrituristiche, nella misura in cui assume importanza il fatto che la materia prima sia ottenuta dall'imprenditore agricolo che esercita l'agriturismo, risuona qualcosa del diritto comunitario e del General Agreement on Tariffs and Trade che, ai fini della considerazione di un prodotto come agricolo, tengono bene in conto che la materia prima sia agricola, tuttavia siffatto allargamento è poca cosa se si traggano tutte le conseguenze dalla nuova formula dell'art. 2135.

Oggi, il *prodotto* dell'azienda – il prodotto aziendale – dell'imprenditore agricolo non è solo quello ottenuto dai suoi campi, dal suo bosco o dal suo allevamento, ma anche quello – purché non prevalente – ottenuto sui campi, nei boschi e dagli allevamenti di altri che il primo ha acquistato, manipolato, conservato, trasformato, commercializzato e valorizzato assieme ai propri. Sicché l'imprenditore dell'agriturismo non perde tale qualifica se offre cibi e bevande provenienti, sia pure non in modo prevalente, da

(57) In questa Riv., 1999, p. 344, con nota di ALBISINNI, *La connessione negata: la legge 730/85 sull'agriturismo e l'art. 2135 cod. civ. riscritti dalla Corte di cassazione*.

(58) Cfr. ALBISINNI, *Commento all'art. 3 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, in Nuove leggi civili commentate*, 2001.

(59) Si tratterebbe, in sostanza, del c.d. turismo rurale come diverso dall'agriturismo. In argomento v. ALBISINNI, *Agriturismo e turismo rurale: pluralità di modelli aziendali, disciplina legislativa ed ipotesi interpretative*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, p. 266; ID., *Un Testo unico per l'agriturismo e il turismo rurale*, in *Dir. dell'agricoltura*, 2000.

(60) V. a tal proposito anche l'art. 1 della l. 27 luglio 1999, n. 268 sulle «strade del vino», nonché l'art. 123 della l. 23 dicembre 2000, n. 388 (legge

finanziaria 2001) che ha inserito nell'art. 59 della l. 23 dicembre 1999, n. 448 (legge finanziaria 2000) il comma 3 bis per il quale le attività di ricezione e di ospitalità, compresa la degustazione, svolte da imprenditori agricoli «nell'ambito della diffusione di prodotti agricoli, biologici o di qualità», possono, su provvedimento delle Regioni, essere equiparate alle attività agrituristiche.

(61) Cfr. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., pp. 97-100.

(62) Sulla disciplina dell'agriturismo v. GRAZIANI, ALBISINNI e URBANI, *Commentario alla legge 5 dicembre 1985 n. 730*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1986, p. 742; FRANCIOSI e PAOLONI, *L'impresa agrituristiche*, Napoli, 1989; ALBISINNI (a cura di), *Giudici e agriturismo*, Napoli 1993.

materie prime agricole altrui, che ancora altri abbiano «lavorato» fuori dalla sua azienda agricola che li offre in degustazione o in mescita o li somministra ai turisti. La conferma potrebbe trarsi dalla stessa formula del 3° comma dell'art. 1 del d.lgs. n. 228/2001, quando fa riferimento a beni forniti «mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda», intendendo per «risorsa» la stessa produzione aziendale, e quindi allorché fa intravedere la possibilità che vi concorrano, a scopo integrativo, risorse extraziendali. Con l'ulteriore precisazione che, in virtù del 3° comma dell'art. 23 della citata legge n. 122/2001 sull'ospitalità rurale familiare, il requisito della prevalenza sembrerebbe essere rispettato facendo il conto non solo «dei prodotti propri», ma anche «dei prodotti di aziende agricole della zona». Probabilmente, questo ulteriore allargamento risponde alle direttive del programma politico-economico dell'Unione europea mirante a sostenere il reddito degli imprenditori agricoli attraverso aiuti a coloro che, in zone svantaggiate, effettuino *nell'azienda agricola* attività di carattere turistico e artigianale (regolamento 12 marzo 1985, n. 797/85 ora abrogato) o che svolgano *nell'azienda agricola* attività forestali, turistiche, artigianali, oppure attività di conservazione dello spazio rurale (regolamento 17 maggio 1999, n. 1257/99), sì da essere legittimati a concludere che sia venuto meno quello «stretto» rapporto che un tempo si pretendeva che sussistesse tra attività agricola ed attività extragricola per potere qualificare la seconda come connessa alla prima e, quindi, per assoggettarla alla stessa disciplina dell'impresa agricola.

*Supra*, al par. 8, si è detto che l'imprenditore ittico è equiparato all'imprenditore agricolo, e non solo con riguardo all'attività di pesca e di raccolta di organismi acquatici, ma anche con riguardo alle attività connesse, alle quali si è fatto un accenno *supra*, al par. 9. Ora conviene dire delle due forme di attività connesse all'attività di pesca – questa volta, però, non limitate all'attività di pesca in mare, come nel caso delle attività di prima lavorazione, conservazione, trasformazione, distribuzione, commercializzazione, promozione e valorizzazione – che si rifanno sostanzialmente ad una offerta di tipo turistico. Intendiamo riferirci al «pescaturismo», cioè all'andare in barca con i pescatori ed a mangiare il pesce appena pescato, ed all'«ittiturismo», cioè al passare le vacanze nelle case dei pescatori, partecipando alla loro vita ed al loro mondo socio-culturale (art. 3, comma 1°, lett. a e b, del d.lgs. n. 226/2001), già presi in considerazione dall'art. 27 *bis* della l. 17 febbraio 1982, n. 41, come aggiunto dalla l. 10 febbraio 1992, n. 165, e dal d.m. 13 aprile 1999, n. 293 (sul pescaturismo), nonché dal d.m. 1° dicembre 1999 sull'estensione dei patti territoriali all'agricoltura (per l'ittiturismo). E come si può ben vedere, si tratta di prestazione di servizi.

#### 11. Segue: le altre prestazioni di servizi.

Vi sono ancora altre attività che possono essere connesse: ci si riferisce alle attività dirette alla fornitura di *servizi*, accanto a quelle di ricezione e di ospitalità di cui già si è detto. Ma quali servizi?

Sotto la vigenza del vecchio art. 2135 la dottrina (63), soprattutto dopo la pubblicazione della legge sull'agriturismo, aveva avuto modo di enucleare ipotesi di servizi che l'agricoltore avrebbe potuto prestare ad una massa indefini-

ta di consumatori senza perdere la propria qualità di imprenditore agricolo. Si osservava che sempre più frequente era il caso in cui l'imprenditore agricolo, che possedeva sofisticate macchine per lo scasso dei terreni, per la semina o la raccolta, procedesse ad ammortizzarne gli elevati costi offrendo a pagamento ai vicini la sua opera c.d. di contoterzista nei ritagli di tempo della sua attività principale di agricoltore. Così come sempre più accadeva che offerisse, a pagamento, il suo autocarro per il trasporto dei prodotti agricoli dei vicini sul mercato; od anche il suo automezzo per condurre a scuola i bambini delle case vicine alla sua, tutte abitazioni lontane dal paese e fuori dai percorsi delle linee pubbliche o private di trasporto.

Non vi era dubbio che se le dette attività fossero state compiute in via autonoma saremmo stati in presenza di attività economiche di natura commerciale soggette alla disciplina dell'impresa commerciale, così come sono le imprese dei c.d. contoterzisti. Il punto era quello di sapere quale dovesse esserne la disciplina nell'ipotesi in cui a svolgerle fosse un imprenditore agricolo che si avvalsesse delle stesse macchine della sua azienda agricola. In sostanza ci saremmo trovati in una situazione analoga a quella dell'allevatore di animali che, oltre a servirsi dei suoi stalloni, dei suoi tori o dei suoi arieti per ingravidare le sue puledre, le sue giovenche o le sue pecore, anziché vendere il seme congelato dei suoi riproduttori quale prodotto agricolo del suo allevamento (64), avesse offerto agli allevatori vicini un servizio di monta delle loro puledre, giovenche o pecore; od analoga a quella dell'apicoltore che si fosse adattato a spostare le sue arnie nei frutteti altrui per favorirne l'impollinazione.

Quanto si è detto sulla nozione di connessione sembrava consentire sulla risposta. Sembrava che tali prestazioni di servizi, qualora ricorressero gli elementi propri della fattispecie, potessero ben dirsi attività agricole connesse, senza trarre motivi di dubbio dal fatto che l'agricoltore è stato, di regola, visto come produttore di beni. Soprattutto, poi, se si fosse posto mente al fatto che l'art. 2082, definendo la categoria unitaria dell'imprenditore che, come tale, è valida anche per l'imprenditore agricolo, non parla solo di produzione di beni ma anche di produzione di servizi.

La nuova formulazione dell'art. 2135 toglie, ora, ogni residuo dubbio: possono essere connesse le attività poste in essere dal medesimo imprenditore agricolo e dirette alla fornitura di servizi «mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata».

Dalle espressioni usate si trae non solo la notizia dell'impossibilità che, in agricoltura, attività di produzione di servizi siano svolte da sole (65), ma anche la conferma della necessità del criterio dell'uniazionalità quale *discrimen* dell'attività agricola connessa e dell'attività commerciale. Invero, le attrezzature aziendali adoperate non soltanto devono essere «prevalenti» sul complesso di macchine ed attrezzi utilizzato, ma soprattutto devono essere quelle che «normalmente» vengono impiegate nella stessa attività agricola esercitata dallo specifico imprenditore di cui, nel caso concreto, si tratta. In altre parole, l'avverbio della formula solo ad un lettore superficiale potrebbe richiamare alla mente l'analogo aggettivo del comma 2° del vecchio art. 2135 con riferimento ad una attività di trasformazione dei prodotti agricoli che rientrava nell'esercizio *normale* dell'agricoltura: qui «normalità» non vuol dire *l'id quod plerumque accidit* prendendo come parametro ciò che la

(63) Cfr. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 97; FRANCIANO, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988.

(64) Cfr. GENOVESE, *La nozione giuridica dell'imprenditore*, Padova, 1990, p. 106.

(65) Così, invece, CASADEI, *Nuove riflessioni sulla nozione giuridica di agricoltura*, in *Quaderni de J Georgofili*, Firenze, 1998, p. 127; ID., *Le atti-*

*ività principali produttive di servizi*, par. 2.1 della relazione di CASADEI e D'ADDEZIO, *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute*, al Convegno IDAIC di Catania del 29-31 ottobre 1998, i cui Atti sono pubblicati in Bivona (a cura di), *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei Paesi del Mediterraneo*, Milano, 2000, p. 77.

maggior parte degli agricoltori fa in quel determinato periodo storico ed in quella particolare area geografica; qui «normalità» vuol dire l'*id quod accidit* nella specifica azienda agricola considerata. Dunque, nessuna paura né che un contoterzista con pochi ettari coltivati passi dalla categoria degli imprenditori commerciali a quella degli agricoltori, né che un agricoltore con un parco macchine adeguato agli ettari da lui coltivati svolga una prevalente attività di contoterzista, approfittando del più favorevole regime di attività connessa per fare concorrenza ai veri contoterzisti che continuano ad essere imprenditori commerciali. Se egli ha pochi ettari, le sue macchine non potranno «normalmente» che essere poche e modeste, economicamente avendo, lui, interesse a rivolgersi ad un contoterzista per l'aratura e la trebbiatura, anziché indebitarsi a comperare trattori o trebbiatrici; se ha macchine adeguate alle sue vastissime superfici, non avrà il tempo – se non «ritagli» – per offrire un'attività di contoterzista agli agricoltori vicini.

Altri servizi possono, ancora, essere prodotti dall'imprenditore agricolo come risultato di una sua attività connessa: quelli che, secondo la formula di legge, sono il risultato della «valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale».

Riteniamo che senza dubbio vi facciano parte le offerte di musei o di *farm shops*, quando siano dirette ad illustrare, ad esempio, la storia degli attrezzi agricoli o delle forme di agricoltura dell'area, così come la messa in vendita di oggetti o di piccole sculture in legno o di vasetti contenenti petali di fiori o essenze che consentono di profumare la biancheria: esempi del genere non sono rari nelle campagne inglesi e già cominciano a vedersi nelle nostre campagne. Quello che, invece, ci pare utile affrontare è l'altro elemento – il *territorio* – risultante dalla formula della legge con riguardo alle attività di valorizzazione: cioè, le attività che attendono alla «valorizzazione del territorio».

Invero, sempre più si sta prendendo atto che l'agricoltura in genere e la selvicoltura in particolare non producono solo beni materiali, ma producono anche natura ed ambiente, producono cioè risorse naturali; solo che tali «beni» sono aperti a tutti e, stante l'accesso libero ad essi, sono detti «beni pubblici». Ma in questi ultimi tempi e soprattutto dagli economisti (66) si è cominciato a mettere in evidenza come siffatte *esternalità positive* delle attività agricole e forestali non siano solo un prodotto della natura, essendo vero che l'attività umana potrebbe modificarle, in senso migliorativo o peggiorativo, a seconda delle diverse modalità di gestione tecnico-economica dei campi e delle foreste. La conclusione non soltanto è quella secondo cui i benefici ambientali di provenienza dall'agricoltura dipendono anche dalle modalità di gestione dei fondi rustici, ma è anche quella che sollecita l'introduzione di un sistema capace di far corrispondere transazioni di mercato agli effetti benefici dell'attività agro-forestale, nel senso di convertire l'esternalità positiva dell'attività agricola in un «bene» produttivo di reddito

che costituisca l'incentivo all'offerta di risorse agro-forestali diretta a conservare e ad ampliare la dimensione, la qualità e la gamma dei beni ambientali, i quali così ed in certo qual modo cesserebbero di essere mere risorse in libero accesso (67).

In un siffatto quadro ci pare che possano inserirsi le iniziative della Comunità europea istitutive di «misure agro-ambientali» con riguardo alle quali gli agricoltori possono, con libera determinazione del contenuto delle prestazioni di *facere* e della controprestazione pecuniaria, stipulare accordi con le pubbliche autorità preposte alla tutela del territorio (artt. 22-24 e 32 del reg. n. 1257/99 del 17 maggio 1999), accordi esplicitamente chiamati «contratti» (art. 32) nell'ipotesi delle pattuizioni tra selvicoltori e pubblica amministrazione (68).

Orbene, queste misure agro-ambientali oggetto di attività fissata in specifici patti altro non sarebbero che «servizi» diretti alla valorizzazione del territorio. E se è anche vero che tali servizi non potrebbero che essere offerti, con un regime di monopolio e senza concorrenza, soltanto da quell'agricoltore che è titolare del godimento di quella porzione di territorio da valorizzare (69), c'è da chiedersi se la nuova formula dell'art. 2135 non li abbia «elevati» a servizi imprenditorialmente connessi all'attività agricola, sia per il riconoscimento del loro valore economico, sia per essere destinati al godimento di una massa indefinita di utenti (la collettività intera) che «paga» il servizio a mezzo dello Stato, suo ente esponenziale. Conclusione, questa, che potrebbe trovare conferma nella disposizione dell'art. 15 del d.lgs. n. 228/2001 che prevede «convenzioni» tra gli imprenditori agricoli e le pubbliche amministrazioni per «lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico» (70).

## 12. *Le cooperative di conduzione, quelle di trasformazione e vendita e quelle di servizi e le società come imprenditori agricoli a titolo principale.*

Negli anni '70 si era posto il problema della natura agricola delle cooperative che svolgevano attività di trasformazione (con successiva vendita) dei prodotti agricoli dei soci.

Il problema – peraltro rilevante, per la possibilità di una imponente quantità di prodotti trasformati ed alienati, dato che allora la cooperativa pretendeva, per la sua esistenza, almeno nove soci, quando ora, ex art. 21 della l. 7 agosto 1997, n. 266, è ammessa la piccola cooperativa con tre soci – si poneva a causa del criterio dell'unisoggettività occorrente – come si è detto *supra*, al par. 9 – per ammettere le attività agricole per connessione. Invero, la cooperativa è un soggetto collettivo dotato di personalità giuridica (art. 2519, comma 2°, c.c.), sicché essa dovrebbe qualificarsi, conformemente a tutte le società-persone giuridiche, come

(66) Cfr. ZOBOLI, *Economia di servizi, beni pubblici e gestione comunitaria delle risorse naturali*, in NERVI (a cura di), *Le terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema*, Padova, 2000, p. 91.

(67) Cfr. GERMANÒ, *Commento al decreto legislativo in materia di orientamento e modernizzazione del settore forestale*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2001, con riferimento soprattutto a ZOBOLI, citato nella precedente nota.

(68) Cfr. riguardo alle origini del rapporto contrattuale nella PAC v. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999, p. 127; Id., *La contrattazione programmata in agricoltura*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di E. Romagnoli*, Milano, 2000, p. 1125; BRUNO, *Agricoltura e territorio: il rapporto tra imprenditori agricoli e pubblica amministrazione*, tesi dottorale, Pisa, 2000; Id., *La natura giuridica del rapporto tra P.A. e imprenditore agricolo*

*lo nel regime di set-aside*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, p. 566; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., pp. 297-300.

(69) Per tale motivo JANNARELLI, *Intervento*, in Bivona (a cura di), *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei paesi del Mediterraneo*, cit., p. 306, esclude che tali «servizi» possano essere definiti di natura imprenditoriale. Sul punto v. anche RAGIONIERI, *Il modello di sviluppo rurale come paradigma*, in GERMANÒ (a cura di), *Governo del sistema agricolo: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovranazionale e attribuzioni regionali*, Milano, 2001, p. 221. Si veda altresì ALBISINNI, *Sinallagma senza accordo: per la Corte costituzionale il vincolo venatorio è prestazione sinallagmatica*, in questa Riv., 2000, p. 645.

(70) Cfr. BRUNO, *Le convenzioni tra P.A. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente*, in questo fascicolo, p. 588.



un soggetto altro dai soci, con la conseguenza che l'attività trasformatrice della cooperativa si poneva in modo distinto dall'attività di produzione dei soci.

Senonché, per il suo stesso modo di proporsi, la cooperativa non occulta le persone dei soci che, anzi, dalla forma di siffatta società, sono «esaltate» e valorizzate. Infatti, più che dalla diversa logica che presiede la «spartizione» dei vantaggi cooperativi rispetto a quella che sorregge le altre società, la cooperativa è contraddistinta dalla valorizzazione del lavoro apportato dai soci, nel senso che i soci cooperatori ricavano vantaggi proporzionalmente non al capitale versato ma alla loro partecipazione all'attività sociale. Il principio fondamentale per il quale ogni socio, quale che sia il suo capitale conferito, ha un voto; la regola che la cooperativa si costituisce tra soggetti appartenenti alla stessa professione o mestiere; la circostanza che la gestione dei servizi della cooperativa è fatta dai soci e per gli stessi soci con una sorta di aiuto scambievole e con eliminazione di ogni intermediazione, sono elementi che servono a spiegare tanto la mancanza (o la riduzione) degli utili o profitti o dividendi, quanto il fatto che la fruizione, da parte dei soci, dei vantaggi mutualistici avviene attraverso l'effettiva utilizzazione dei servizi offerti dalla cooperativa (71). Questo porta, non solo a comprendere pienamente la formula dell'art. 45 Cost. («La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata») (72); ma altresì a «vedere» i soci al di là dello schermo o velo della personalità giuridica, secondo quello che è chiamato il principio di trasparenza.

Come all'inizio si è accennato, il problema sorgeva soprattutto con riguardo alle attività di trasformazione dei prodotti agricoli dei soci e poteva sorgere anche relativamente alle attività di servizi svolte a favore dei soci, mentre nessuna questione si poneva per le cooperative di lavoro, perché tanto quelle di conduzione di terreni, quanto quelle di allevamento (le c.d. stalle sociali), rispondendo a tutti i requisiti propri dell'art. 2135, erano chiaramente imprenditori agricoli.

Orbene, il principio di trasparenza aveva risolto il problema che nasceva dalla «divisione» delle attività di produzione svolte dai soci cooperatori – ad esempio, tutti viticoltori, o tutti olivicoltori, o tutti allevatori – e l'attività di trasformazione (con successiva vendita), ad opera della cooperativa, delle uve o delle olive o del latte dei soci in vino od olio o formaggio poi venduti dalla cooperativa medesima, benché di primo acchito si avesse l'impressione che fosse venuto meno il principio dell'unisoggettività. La dottrina e la giurisprudenza, infatti, concordavano che la personalità giuridica della cooperativa, che non è capace di velare e nascondere le persone dei soci che si uniscono per esercitare assieme l'ultima fase della loro attività imprenditoriale, non escludesse il rapporto di connessione e, quindi, la natura agricola della cooperativa, perché non solo sotto il profilo economico, ma anche sotto quello giuridico per il modo mutualistico con cui l'attività è esercitata dai soci cooperatori, la cooperativa veniva a costituire ed a funzionare come organo comune ai singoli imprenditori (73).

Il 2° comma dell'art. 1 del d.lgs. n. 228/2001 non fa altro che fornire l'interpretazione autentica, statuendo che «si considerano imprenditori agricoli le cooperative di

imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui al (nuovo) articolo 2135 del codice civile prevalentemente prodotti dei soci...». Dunque, la manipolazione, la conservazione, la trasformazione, la commercializzazione e la valorizzazione dei prodotti dei soci da parte delle cooperative costituite da agricoltori non intaccano – nella sussistenza del già commentato limite della prevalenza – il rapporto di connessione e quindi attribuiscono alla stessa cooperativa, organo comune dei soci imprenditori agricoli, la qualificazione di imprenditore agricolo, per una sorta di traslazione della qualità agricola dai soci alla società.

La norma, peraltro, continua, riconoscendo la qualifica di imprenditori agricoli anche alle cooperative che «forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico». Ovviamente qui ci si riferisce alle cooperative c.d. di consumo ed a quelle di servizi, ovverosia alle cooperative che, gestendo l'impresa con destinazione prevalente ai soci, acquisiscono a loro favore un risparmio di spesa. L'eliminazione dell'intermediario fa sì che gli acquisti di beni e di attrezzi (nella cooperativa di consumo) e l'utilizzazione di macchine e di impianti (nella cooperativa di servizi) producano un costo inferiore e si estrinsecano o nell'immediato pagamento di un prezzo minore, o attraverso il pagamento immediato del prezzo di mercato con il successivo diritto al c.d. ristorno, ovverosia a somme di danaro che, al termine di un esercizio finanziario positivo, vengono distribuite ai soci in proporzione degli acquisti fatti (nella cooperativa di consumo) ed ai servizi goduti (nella cooperativa di servizi).

Orbene, anche relativamente a tali cooperative la giurisprudenza riconosceva la natura agricola; così la Suprema Corte si è pronunciata con riguardo ad una cooperativa di manutenzione ed esercizio di un impianto di irrigazione dei terreni dei soci (sentenza 11 aprile 1979, n. 2116, in *Giur. agr. it.*, 1980, 38), ad una cooperativa di guardiania dei fondi rustici e degli annessi edifici aziendali dei soci (sentenza 14 marzo 1992, n. 3152, in questa Riv., 1993, 227) e ad una cooperativa di svolgimento delle incombenze amministrative e contabili dei soci (sentenza 18 agosto 1999, n. 8697, in questa Riv., 2000, 320). Oggi, è lo stesso legislatore che lo statuisce, sembrandoci che l'espressione «beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico» non possa presupporre che si tratti di utilità strettamente collegate alla vita degli esseri vegetali coltivati e di quelli animali allevati, ma invece a tutta l'organizzazione predisposta per la coltivazione e per l'allevamento.

Tuttavia, resta l'eventualità che l'organizzazione cooperativa diventi imponente, non solo per il gran numero di soci cooperatori destinatari dei beni e dei servizi, ma anche per la presenza di destinatari diversi dai soci, ai quali possono essere ceduti beni e servizi purché non prevalenti rispetto a quelli che ai primi vengono forniti. Peraltro, già la dottrina e la giurisprudenza, in mancanza di disposizioni normative contrarie, ammettono che la cooperativa possa svolgere una attività di vendita di beni (nell'ipotesi di cooperativa di consumo) e di prestazione di servizi (nell'ipotesi di cooperativa di servizi) a favore di terzi, ovverosia che possa «speculare» con consumatori ed utenti non-soci al fine di integrare i vantaggi mutualistici dei soci, purché questa

(71) Cfr. BASSI, *Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici*, in *Commentario al codice civile* diretto da Schlesinger, Milano, 1988; BONFANTE, *Imprese cooperative*, in *Commentario del codice civile Scialoja e Branca* a cura di Galgano, Bologna-Roma, 1999; BUONOCORE, voce *Società cooperative. D) Profili generali*, in *Enc. dir. Treccani*, vol. XXIX, Roma, 1993; VERRUCOLI, *La società cooperativa*, Milano, 1958. V. anche RAGAZZINI, *Nuove norme in materia di società cooperative* (commento alle leggi 31 gennaio 1992, n. 59 e 3 aprile 2001, n. 142), Bologna-Roma, 2001. Cfr. anche CARMIGNANI, *La società in agricoltura*, Milano, 1999.

(72) Cfr. GALGANO, *La cooperazione nel sistema costituzionale*, in

*Nuovo dir. agr.*, 1977, p. 409.

(73) Cfr. Cass., 14 ottobre 1970, n. 2004; 23 febbraio 1977, n. 819; 11 aprile 1979, n. 2115. V. anche ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, cit., p. 1055; ROOK BASILE, *La coltivazione dei terreni in società nell'esperienza giuridica italiana e francese*, Milano, 1981, p. 165; GERMANÒ, *Sulla natura agricola dei soggetti collettivi svolgenti attività «accessorie» alla coltivazione dei fondi degli associati*, in *Giur. agr. it.*, 1980, p. 21; CARLOTTI, *Valore della teoria organica nella qualificazione giuridica delle attività di trasformazione e alienazione dei prodotti agricoli esercitate da persone giuridiche*, in *Giur. agr. it.*, 1972, p. 90.

attività sia accessoria e strumentale rispetto a quella principale con i soci (74).

Per completare la disamina delle società in agricoltura non si può non ricordare il disposto dell'art. 10 del d.lgs. n. 228/2001, che tardivamente interviene a individuare, in attuazione prima della direttiva n. 159/72 e poi del reg. 2328/91, gli elementi che occorrono perché le società di persone, quelle di capitali e le cooperative acquistino la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale (i.a.t.p.) che, facendo riferimento, oltre che al reddito proveniente dall'agricoltura, al lavoro all'agricoltura destinato sembrava mal tagliata per indicare soggetti diversi dalle persone fisiche. Si dice «tardivamente» con riferimento, però, ai soli finanziamenti ed aiuti comunitari, dato che il reg. n. 1257/99 sullo sviluppo rurale non prende più in considerazione siffatta qualifica per destinare agli agricoltori i suoi sostegni, pretendendo soltanto soggetti professionalmente competenti che siano titolari di aziende redditizie ed in cui sia evidente anche il perseguimento della tutela dell'ambiente e del benessere degli animali, senza che abbia più rilievo quanto sia il tempo dedicato all'attività agricola.

Merita ricordare, a tal proposito, che la Corte di giustizia più volte aveva contestato la nostra inerzia nell'estendere alle società la qualifica di i.a.t.p. (sentenze 18 dicembre 1986, in causa 312/85 *Villa Banfi s.p.a.*; 15 ottobre 1992, in causa 162/91 *Tenuta Il Bosco s.p.a.*), sicché con riguardo alle responsabilità verso l'Unione europea il nostro legislatore arriva veramente tardi.

Questo, tuttavia, non rende la disposizione dell'art. 10 una norma superflua o, peggio, nata morta per mancanza di oggetto. Invero, il diritto italiano utilizza la figura dell'i.a.t.p. anche per fini diversi da quello dell'attribuzione delle sovvenzioni comunitarie, che peraltro sono ancora destinate agli i.a.t.p. se così hanno disposto i Programmi di Orientamento Rurale (POR) o i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) predisposti dalle nostre Regioni ed approvati dalla Commissione europea: si va da norme regolatrici di rapporti interprivati – in materia di successione nella proprietà o nell'affitto di fondi rustici; di conversione dei contratti agrari associativi in affitto; di esercizio del diritto di ripresa – a norme di natura a dir così pubblicitica – in tema di trattamenti pensionistici; di esenzione dai contributi di urbanizzazione; di insediamento di giovani agricoltori – (75). Cosicché per il citato art. 10, che aggiunge un comma all'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153, ogni volta che una norma nazionale fa rinvio a tale ultima legge, essa comprende la definizione di i.a.t.p. valida per le società.

### 13. Il registro delle imprese.

Partiti dall'esenzione dall'obbligo di iscriversi nel registro delle imprese (art. 2188 c.c.), passati attraverso una registrazione-notizia in una sezione speciale del registro delle imprese istituito con la l. 29 dicembre 1993, n. 580, gli imprenditori agricoli sono, ora, tenuti a registrare tutti «i fatti dei quali la legge prescrive l'iscrizione» se li vogliono opporre ai terzi (art. 2 del d.lgs. n. 228/2001, con richiamo dell'art. 2193 c.c.).

Per effetto dell'art. 8, comma 5°, della legge n. 580/1993, l'iscrizione degli imprenditori agricoli nel registro delle imprese aveva soltanto la funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia, ancorché in taluni casi l'iscrizione fosse divenuta il requisito necessario per potere accedere ad alcuni vantaggi, come ad esempio alle agevolazioni fiscali sul carburante agricolo (art. 1, d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173) e come ora per essere legittimati ad esercitare la vendita, al dettaglio o in modo itinerante, dei propri prodotti in tutto il territorio della Repubblica, previa la sola comunicazione al sindaco (art. 4, d.lgs. n. 228/2001).

Con l'art. 2 del d.lgs. n. 228/2001 si è fatto un ulteriore passo avanti nella omologazione, quanto alla pubblicità, delle imprese agricole a quelle commerciali. Tutti gli imprenditori, a qualsiasi settore essi appartengano, non possono opporre ai terzi i fatti che per legge devono essere iscritti nel registro, salvo che non provino che tali terzi ne abbiano *aliunde* avuto conoscenza; e, specularmente, i terzi non possono invocare la loro ignoranza di tali fatti, qualora questi siano stati iscritti nel registro (76).

Ciò premesso, sono opportune tre riflessioni. Innanzitutto, per le imprese individuali va fatta la registrazione delle generalità, della cittadinanza, della residenza anagrafica, del codice fiscale e della partita IVA, della ditta, dell'oggetto e della sede aziendale, nonché delle notizie concernenti il capitale investito, il numero dei dipendenti ed i principali allevamenti e le coltivazioni esercitate. Con riferimento alle società, vanno depositati l'atto costitutivo e gli atti che comportano limitazioni al potere di rappresentanza degli amministratori, nonché vanno registrate la cessazione dell'attività d'impresa e la sua cancellazione; e se le società sono di capitale o sono cooperative, occorre registrare, tra l'altro, anche la nomina dei sindaci e il trasferimento di quote. Infine, ed a prescindere dalla natura individuale o collettiva dell'imprenditore, vanno iscritti i trasferimenti di proprietà o di godimento dell'azienda.

In secondo luogo, non può non prendersi atto che le informazioni fornite dal registro delle imprese contribuiscono in modo determinante alla conoscenza del mercato ed alla sua trasparenza. È stato osservato (77) come il nuovo sistema di registrazione soprattutto delle società abbia assunto, rispetto all'originaria previsione del codice civile, la funzione di fonte di informazione in ordine agli assetti proprietari, dato che le prescrizioni in merito alla pubblicità dichiarativa degli atti hanno progressivamente spostato l'equilibrio da un originario interesse dell'imprenditore (gli adempimenti pubblicitari erano in sostanza quelli che lo stesso imprenditore aveva interesse a compiere) all'interesse del mercato. Si tenga, infatti, conto – e ciò vale soprattutto per l'agricoltura, destinataria ancora di numerosi sostegni anche di fonte comunitaria – delle opportunità che la pubblicità dichiarativa consente ai fini del monitoraggio e del controllo dei fenomeni economici.

In terzo luogo, non può essere sottaciata la possibilità che il registro delle imprese costituisca un prezioso bacino di informazioni da cui, da un lato, gli imprenditori traggono risorse per meglio affrontare le dinamiche concorrenziali proprie del mercato, e le autorità pubbliche, dall'altro, gli *input* per strategie economiche (78).

Quello che, però, va messo in evidenza, qualora risultasse ancora necessario farlo, che si è imprenditore anche se non si

(74) Si parla, così, di mutualità «prevalente» o, anche, di mutualità «esterna». In argomento v. BONFANTE, *op. cit.*, p. 81; PAPPÀ MONTEFORTE, *Cooperative e prevalenza dello scopo mutualistico*, in *Le società*, 1997, p. 8. Con riguardo alle cooperative agricole di trasformazione si veda l'art. 7 della l. 8 novembre 1986, n. 752 che concede agevolazioni fiscali e provvidenze alle cooperative, purché la materia prima trasformata provenga in prevalenza dai soci e non dall'approvvigionamento sul mercato: questo, invero, se fosse prevalente farebbe venire meno la caratteristica di impresa agricola mutando la società in questione in una qualsiasi cooperativa di trasformazione (così, BONFANTE, *op. cit.*, p. 84, nota 16).

(75) Cfr. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., pp. 116-117.

(76) Cfr. BOCCHINI (a cura di), *Il registro delle imprese*, Padova, 1997; MARASÀ e IBBA, *Il registro delle imprese*, Torino, 1997. Quanto all'obbligo degli imprenditori agricoli di registrarsi sotto la vigenza della legge n. 580/1993 v. CARROZZA, *Il registro delle imprese e le imprese agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, p. 327, nonché gli Autori riportati nella bibliografia a pag. 382 di GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit.

(77) MARASÀ, *Il nuovo registro delle imprese: obiettivi, soluzioni, problemi*, in MARASÀ e IBBA, *op. cit.*, p. 2.

(78) VANZELLI, *Il registro delle imprese, tra regolazione ed autoregolazione*, in *Impresa e Stato*, rivista della Camera di commercio di Milano, fasc. gennaio-aprile 2001, p. 68.

risultati iscritti nel registro delle imprese, ovvero che l'iscrizione non ha effetti costitutivi, così come in tema di imprese artigiane si era, in un primo tempo, dubitato a causa della formula dell'art. 5 della l. 8 agosto 1985, n. 443 con riguardo alla loro iscrizione nell'apposito albo (79). In altre parole, l'acquisto della qualità di imprenditore è indipendente da qualsiasi adempimento formale o burocratico-amministrativo, perché si produce in conseguenza dell'inizio (di fatto) dell'esercizio dell'attività (80). Tuttavia, il richiamo che l'art. 2 del decreto legislativo in commento fa all'iscrizione degli esercenti l'attività agricola «nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'articolo 2188 e seguenti del codice civile», induce a ritenere che siano applicabili anche le disposizioni dell'art. 2190 sulla «iscrizione d'ufficio» da parte dell'ufficio del registro, e dell'art. 2194 sulla pena (un tempo dell'ammenda, ed ora, ex art. 1 della l. 24 dicembre 1975, n. 706) pecuniaria da lire ventimila ad un milione in caso di «inosservanza dell'obbligo di iscrizione».

#### 14. Le ragioni della speciale normativa sull'impresa agricola come considerazioni conclusive.

Delle esenzioni di cui avrebbe dovuto godere l'imprenditore agricolo secondo il codice civile, una – quella relativa al registro delle imprese (art. 2188) – è venuta meno per legge, così come si è appena detto; un'altra – quella relativa alla tenuta dei libri contabili (art. 2214) – è di fatto inattuata, sia per l'obbligo della documentazione ai fini dell'IIVA, sia per la necessità di tenere la contabilità per accedere ai sostegni economici comunitari e nazionali; la terza – quella relativa al fallimento (art. 2221) – è sempre più contestata e sta per essere esclusa dalla progettata riforma delle procedure concorsuali (81).

Se le differenze di disciplina dell'impresa agricola rispetto a quella commerciale previste dal codice civile sono state ridotte o stanno per essere eliminate, tuttavia ben altre differenziazioni ancora sussistono sotto vari profili: l'imposizione fiscale, il sistema previdenziale, il collocamento dei lavoratori subordinati, la tutela del suolo e delle acque dall'inquinamento, la forma tipica della società semplice nella gestione collettiva dell'agricoltura, e – soprattutto – la disciplina comunitaria ed internazionale della concorrenza. Quest'ultima, in particolare, dimostra che la disciplina differenziata non dipende dalla tradizione («si è fatto sempre così, da che tempo è tempo»; come confermerebbe anche la *lex Claudia* dell'anno 218 a.C. che, nel vietare ai senatori di possedere navi, esentava dal divieto, ma limitatamente a navi di portata inferiore a trecento anfore, quelli che, proprietari terreni, avevano necessità di esportare i propri prodotti agricoli) (82), né tanto meno da agguerrite lobbies di agricoltori e da una

loro forte capacità di influenzare i politici (come si è potuto pensare con riferimento al secondo decreto del governo Mussolini, con cui furono abrogate le disposizioni processuali in tema di lavoro agricolo, forse come compenso per l'aiuto dato dai proprietari terrieri alla marcia su Roma) (83), ma dalla stessa natura delle cose, che sollecita che si tenga conto della natura vivente degli esseri vegetali ed animali oggetto del commercio dei prodotti agricoli, nonché delle leggi economiche che governano siffatto mercato, tanto che la stessa Comunità europea esenta, dalla stretta applicazione dell'art. 81 del Trattato di Roma sul divieto delle intese anticoncorrenziali, gli accordi tra imprenditori agricoli (84).

Invero, l'offerta dei prodotti agricoli – e, dunque, la realtà economica dell'agricoltura – si presenta caratterizzata da fattori ingovernabili da parte dell'uomo o perché imprevedibili o perché insormontabili; dominata dai rischi ambientale e, soprattutto, biologico della produzione; fatta di vischiosità per la stagionalità e deperibilità dei prodotti, per la difficoltà di riconversione della produzione, per il particolare regime di circolazione dei fondi rustici; rappresentata da una miriade di piccole-medie imprese contrapposte a grandi industrie di trasformazione o ad oligopoli commerciali; condizionata dalla non elasticità della domanda rispetto al prezzo del prodotto (c.d. legge di King) ed al reddito del consumatore (c.d. legge di Engel), leggi che ribadiscono – e ciò vale anche per le imprese agricole di rilevante entità – la fragilità del settore primario nonostante il progresso tecnologico, lo sviluppo economico e l'aumento del benessere (85). Da qui la convinzione che i problemi dell'agricoltura non trovino rimedi nella spontanea capacità regolatrice del mercato, sicché l'intervento dello Stato è richiesto per ristabilire condizioni paritarie tra i diversi operatori economici (86).

Se non può contare sulle proprie capacità organizzative perché deve fare i conti con tante variabili da lui indipendenti; se perfino non può sperare che l'aumento del benessere della collettività si traduca in un maggior consumo dei suoi prodotti e, quindi, in suo maggior profitto, l'imprenditore agricolo – sì, l'imprenditore agricolo – si trova obiettivamente in una condizione di inferiorità rispetto agli operatori economici degli altri settori produttivi. Ed allora, la normativa specifica che a lui si applica ed anche quella introdotta o ribadita dai decreti legislativi nn. 226, 227 e 228 del 18 maggio 2001 non sono altro che la rappresentazione dell'intento di porre l'impresa agricola in una posizione di uguaglianza o di parità con l'impresa commerciale, onde la diversità sia in qualche modo eliminata o ridotta. Invero, per l'art. 3 Cost., se situazioni uguali richiedono una disciplina uguale, situazioni diverse pretendono una disciplina differenziata: sicché le norme particolari sull'impresa agricola sono sì speciali, ma non di privilegio (87). □

(79) In argomento v., su posizioni diverse, da un lato BIN, *Impresa artigiana*, in *Contratto e impresa*, 1986, p. 252; SPADA, *Imprenditore e impresa artigiana tra codice civile e legislazione speciale*, in *Giur. comm.*, 1987, I, p. 713; e, dall'altro, ALLEGRI, *Impresa artigiana e legislazione speciale*, Milano, 1990, p. 136. Di recente la Suprema Corte, con la sentenza 22 settembre 2000, n. 12548 (pubblicata in *Giur. it.*, 2001, p. 965, con nota di FIORIO, *Note in tema di impresa artigiana e della sua qualifica come piccolo imprenditore*), ha ribadito che l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane ha natura costitutiva ai limitati fini delle provvidenze previste dalla legislazione speciale, senza spiegare alcun effetto ai fini civilistici e, in particolare, sulla qualifica di piccolo imprenditore e sulla esenzione dal fallimento.

(80) In tal senso, con riguardo all'iscrizione nel registro delle imprese da parte degli imprenditori commerciali, v. BUONOCORE, voce *Imprenditore (dir. priv.)*, cit., p. 516.

(81) Cfr. il testo della Commissione Pajardi del 1984 sulla riforma della disciplina del fallimento, su cui v. anche RAGUSA MAGGIORE, *Imprenditore agricolo e imprenditore commerciale: il diaframma sta per cadere*, in *Dir. fall.*, 1984, I, p. 589; DE SIMONE, *Problemi dell'estensione delle procedure concorsuali all'imprenditore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 1985, I, p. 411. Sul disegno di legge delega proposto il 27 ottobre 2000 dal Governo all'attenzione delle Camere anche in attuazione del reg. (CE) n. 1346/2000 del 29 maggio 2000 relativo alle procedure d'insolvenza v. PISCIOTTA, *Il regolamento (CE) n. 1346/2000 sulle procedure d'insolvenza e il suo impatto nell'ordinamento italiano*, in *Europa e diritto privato*, 2001, p. 413.

(82) Cfr. DI PORTO, *Impresa agricola ed attività collegate nell'economia della villa. Alcune tendenze organizzative*, in *Sodalitas. Scritti in onore di A. Guarino*, Napoli, 1984, vol. VII.

(83) Cfr. TREBESCHI, *Premesse ad un'indagine sui problemi processuali nel rapporto di lavoro agricolo*, Brescia, 1960.

(84) Cfr. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, cit., p. 89; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 26; JANNARELLI, *La disciplina sulla concorrenza applicabile all'agricoltura: la normativa CEE*, in *Diritto agrario e società industriale*, tomo II, *Il sistema agro-alimentare*, Bari, 1993, p. 37; ID., *Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico europeo e globalizzazione dell'economia*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, p. 416; COSTATO, *Concorrenza e agricoltura: sentenze comunitarie e reg. 26/62*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 211. V. anche DI VIA, *L'impresa*, in LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, Padova, 1997, vol. I, p. 261.

(85) Cfr., anche per la bibliografia, ROOK BASILE, *op. et loc. cit.*

(86) Cfr. RAUSSER, *Political Economy Markets: Pest's and Pert's in Food and Agriculture*, in *American Journal of Agricultural Economics*, 1982. V. anche JANNARELLI, *Istituzioni e mercato nel governo del sistema agricolo*, in GERMANÒ (a cura di), *Governo del sistema agricolo: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovranazionale e attribuzioni regionali*, Milano, 2001, p. 7.

(87) La maggior parte di questo saggio è destinata a costituire il terzo capitolo della 4ª edizione del mio *Manuale di diritto agrario* edito dalla Giappichelli, Torino, 2001.

# Impresa agricola e registro delle imprese alla luce del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228

di MICHELE TAMPONI

**1. Premessa. - 2. La soluzione codicistica. - 3. Il richiamo, contenuto nell'art. 2136 c.c., all'art. 2200 stesso codice. - 4. Gli elementi di novità introdotti dalla l. 29 dicembre 1993, n. 580. - 5. L'attuazione del registro delle imprese. - 6. Le novità introdotte dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228. Abrogazione dell'art. 8, c. 5, legge 580/1993? - 7. La «Sezione speciale» degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici. - 8. Coltivatore diretto e registro delle imprese. - 9. Registro delle imprese e «nuovo» imprenditore agricolo. - 10. I limiti della delega di cui agli artt. 7 e 8 l. 5 marzo 2001, n. 57.**

## 1. Premessa.

L'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 così si esprime: «Iscrizione al registro delle imprese. 1. L'iscrizione degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'articolo 2188 e seguenti del codice civile, oltre alle funzioni di certificazione anagrafica ed a quelle previste dalle leggi speciali, ha l'efficacia di cui all'articolo 2193 del codice civile».

La disposizione testé trascritta arreca indubbi e molteplici elementi di novità, che meritano di essere segnalati ed illustrati attraverso una verifica che muove dalle previsioni codicistiche, si sposta sulle significative novità apportate dalla l. 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato), si allarga al d.p.r. 7 dicembre 1995, n. 581 (Regolamento di attuazione dell'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del codice civile), e sfocia ora nella previsione soprarichiamata.

Attenzione dovrà inoltre essere riservata alla relazione tra la previsione in commento e gli artt. 7 e 8 della l. 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati): occorre infatti chiedersi se i suoi contenuti siano compatibili con i limiti della delega legislativa, e se quindi l'autorità delegata sia stata rispettosa dei termini tracciati dal Parlamento in sede di conferimento al Governo del ruolo attuativo dell'orientamento e della modernizzazione del settore agricolo delineati nella legge di delega.

## 2. La soluzione codicistica.

È quasi superfluo ricordare che per circa mezzo secolo si è indicato nell'esonero dell'impresa agricola dall'obbligo

di iscrizione nel registro delle imprese uno dei più rilevanti indici della diversità dello statuto dell'imprenditore agricolo rispetto a quello dell'imprenditore commerciale: facendo leva sulla statuizione codicistica dell'art. 2136 («Le norme relative all'iscrizione nel registro delle imprese non si applicano agli imprenditori agricoli...») si sottolineava che la figura dell'imprenditore agricolo «serve soprattutto per delimitare dall'esterno la sfera d'incidenza dello statuto dell'impresa commerciale» e che essa aveva quindi «un valore quasi esclusivamente negativo»: più che quale operatore economico soggetto ad una propria organica regolamentazione «l'imprenditore agricolo rileva, in una parola, per essere sottratto all'iscrizione nel registro delle imprese, alla tenuta delle scritture contabili, al fallimento e alle procedure concorsuali» (1).

A questa tradizionale impostazione potevano però muoversi – e sono stati in concreto svolti – due ordini di rilievi: il primo di carattere strettamente «quantitativo», diretto a limitare l'area dell'esenzione contemplata all'art. 2136 c.c. e quindi ad enfatizzare la precisazione «salvo quanto è disposto dall'art. 2200», con la quale il legislatore chiude la richiamata disposizione; il secondo, basato non già su un mero – pur se tutt'altro che trascurabile – dato normativo specifico, bensì sui peculiari connotati dell'attività organizzata per l'esercizio professionale dell'agricoltura, e quindi sull'osservazione che la distinzione tra impresa agricola ed impresa commerciale non risiede tanto nel dato estrinseco (contingente, e frutto di una discrezionale scelta legislativa) della diversità di regolamentazione giuridica, quanto piuttosto nella differenza di oggetto o di contenuto che l'attività presenta nei due casi (2).

Sul primo rilievo pare opportuno soffermare l'attenzione, trattandosi di profilo direttamente coinvolto ai fini dell'analisi della nuova disposizione contenuta nel decreto legislativo in commento; rinunciamo invece nella presente

(1) Le espressioni tra virgolette sono tratte da BIONE, *L'imprenditore agricolo*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da Galgano, vol. secondo, *L'impresa*, Padova, 1978, p. 519 s. Ma l'affermazione è ricorrente: *ex multis* GALLONI, *Lezione sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999, p. 252; ROMAGNOLI, voce *Impresa agricola*, in *Dig. disc. priv., Sez. comm.*, VII, Torino, 1992, p. 87; *Id.*, *L'impresa*

*agricola*, in *Trattato di diritto privato* dir. da Rescigno, vol. XV, 1, tomo 2, Torino, 1986, specie p. 1041 s.; ALESSI, *L'impresa agricola*, Artt. 2135-2140, in *Il Codice Civile. Commentario* dir. da Schlesinger, Milano, 1990, *sub* art. 2136, specie p. 226; COTTINO, *Diritto commerciale*, I, Padova, 1976, p. 88.

(2) In tema, per tutti, CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, vol. I, *Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, p. 180.

sede ad ogni analisi del secondo rilievo, in quanto l'indagine appare scarsamente compatibile con le specifiche finalità del presente studio (3).

### 3. Il richiamo, contenuto nell'art. 2136 c.c., all'art. 2200 stesso codice.

È stata da lungo tempo rilevata (4) la sostanziale superfluità dell'art. 2136, ove si consideri che esso si limita ad anticipare quanto ricavabile *a contrariis* dall'art. 2195, in forza del quale vengono assoggettati all'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese soltanto gli imprenditori esercenti determinate attività (industriale, intermediaria, di trasporto, bancaria, assicurativa, ausiliaria delle precedenti), nel cui ambito non può certamente trovare collocazione quella agricola.

Esclusa per la ragione ora detta la concreta portata preceettiva dell'art. 2136 nella parte in cui espressamente sottrae l'imprenditore agricolo alla registrazione, rimane di esso soltanto il richiamo all'art. 2200, richiamo a sua volta superfluo, a ben vedere, giacché nessuna conseguenza si ricontetterebbe alla sua assenza.

Più che posarsi sull'art. 2136, ovverossia su una disposizione sostanzialmente priva di reale portata precettiva, l'attenzione deve dunque soffermarsi sull'art. 2200, da leggersi in correlazione coll'art. 2249, ed introduttivo di rilevanti regole – talune delle quali assai ovvie – riassumibili nei termini che seguono:

a) l'attività agricola può essere svolta anche in forma societaria;

b) l'attività agricola in forma societaria è esercitabile – oltre che con lo schema della società semplice, cui l'art. 2249 c. 2 esplicitamente ricollega la sola materia agricola [«Le società che hanno per oggetto l'esercizio di un'attività diversa (da quella commerciale) sono regolate dalle disposizioni sulla società semplice .....»] – anche con la forma societaria commerciale, ovverossia utilizzando i tipi della società in nome collettivo, dell'accomandita semplice, della società per azioni, in accomandita per azioni ed a responsabilità limitata;

c) nei casi di svolgimento dell'attività agricola in forma societaria commerciale, nonché sotto forma di società cooperativa, sussiste l'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese: l'adozione della forma commerciale o dello schema cooperativo, pur non determinando il mutamento della natura dell'attività (che rimane agricola), determina il *parziale* assoggettamento di quell'impresa (che è e rimane agricola), alle regole dell'impresa commerciale (5).

Ha luogo così, già in sede codicistica, un parziale allineamento disciplinare dell'impresa agricola all'impresa commerciale, anche se – come è stato osservato, il codice vigente «si è arrestato a mezza strada», nel senso che all'estensione della pubblicità commerciale a qualsiasi società di tipo commerciale, ancorché ad oggetto agricolo, non è seguita la piena commercializzazione, ed in particola-

re non è seguita l'assoggettabilità al fallimento ed alle altre procedure concorsuali (6).

Concludendo sul punto, e limitandoci a richiamare risultati da lungo tempo assolutamente pacifici, possiamo dunque sottolineare che l'esenzione dall'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese non è, neppure avendo riguardo al solo codice civile, una regola generale dell'impresa agricola, bensì – più semplicemente e più modestamente – la regola propria dell'impresa agricola esercitata individualmente ovvero con la forma societaria più elementare, costituita dallo schema di cui agli artt. 2251-2290 (società semplice). E ciò consente di attenuare la tralascia e troppo perentoria indicazione dell'esenzione dall'obbligo di registrazione come carattere generale distintivo, insieme ad altri, della disciplina dell'impresa agricola rispetto al regime dell'impresa commerciale.

### 4. Gli elementi di novità introdotti dalla l. 29 dicembre 1993, n. 580.

Nel quadro del noto riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, la l. 29 dicembre 1993, n. 580 ha dedicato un'apposita ed ampia previsione al registro delle imprese, stabilendo che il relativo ufficio – contemplato all'art. 2188 c.c. e mai concretamente attuato – viene istituito presso la camera di commercio, e provvede «alla tenuta del registro delle imprese in conformità agli artt. 2188 e seguenti del codice civile ...».

Sono state così gettate le basi per la cessazione del regime provvisorio delineato dagli artt. 99 e segg. delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e transitorie, imperniato sul registro delle società e sugli altri registri già tenuti dalle cancellerie civili dei Tribunali sotto il vigore del Codice di commercio del 1882. Si è trattato soltanto di un primo passo, essendosi reso necessario prevedere l'emanazione di una disciplina regolamentare (7), ma è comunque da sottolineare la precisa volontà legislativa di interrompere una semisecolare inerzia: circostanza, questa, che ha indotto non pochi interpreti a giudicare con favore l'iniziativa legislativa, anche in ragione del carattere innovativo circa l'ampiezza dell'informazione e dei metodi per assicurarla cui il «nuovo» registro delle imprese è stato chiamato (8).

L'elemento di peculiare rilievo in relazione all'impresa agricola è costituito, come è noto, dalla previsione (art. 8, comma 4) secondo la quale «Sono iscritti in sezioni speciali del registro delle imprese gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, i piccoli imprenditori di cui all'articolo 2083 del medesimo codice e le società semplici ...».

L'introduzione di tale previsione (ma giova anche ricordare che con il d.p.r. 14 dicembre 1999, n. 558, pubblicato nella G.U. 21 novembre 2000, n. 272, imprenditori agricoli, piccoli imprenditori e società semplici sono stati accorpatisi in un'unica sezione) ha subito indotto gli interpreti a sottolineare l'attenuazione delle distanze tra la disciplina dell'impresa agricola e quella dell'impresa commerciale,

(3) Ci si può qui limitare, al riguardo, a brevissimi cenni bibliografici: RIVOLTA, *Sull'impresa agricola: vitalità ed espansione di una fattispecie codicistica*, in *Riv. dir. civ.*, 1989, I, 537 ss.; ALESSI, *L'impresa agricola*, cit., specie sub art. 2135, p. 37 ss.; AA.VV., *Impresa agricola e impresa commerciale: le ragioni di una distinzione*, Napoli, 1992; P. MASI, *L'impresa agricola tra diritto agrario e diritto commerciale*, in *Riv. dir. civ.*, 1983, II, 471 ss.

(4) Ci riferiamo a MINERVINI, *L'imprenditore. Fattispecie e statuti*, Napoli, 1970, p. 191 s.

(5) Appare quasi superfluo richiamare il fondamentale scritto di OPPO, *Materia agricola e «forma» commerciale*, in AA.VV. *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, Padova, 1950, III, p. 83 ss., ora in *Diritto dell'impresa, Scritti giuridici*, I, Padova, 1992, p. 76 ss., al quale tutti gli studiosi successivi si rifanno (*ex multis* NIGRO, *Le imprese commerciali e le altre imprese soggette a registrazione*, in *Impresa e lavoro*, vol. XV, I, 2,

*Trattato di diritto privato* dir. da Rescigno, Torino, 1986, p. 1292 s.; ALESSI, *L'impresa agricola*, cit., sub art. 2136, p. 215 ss.; RAGUSA MAGGIORE, *Il registro delle imprese*, Artt. 2188-2202, in *Il Codice civile. Commentario* dir. da Schlesinger, seconda edizione, Milano, 1996, sub art. 2200, p. 404 ss.).

(6) In argomento, per tutti, BIONE, *L'imprenditore agricolo*, cit., p. 523 s.

(7) Ampie riserve sulla scelta legislativa di ridurre la nuova normativa sul registro delle imprese ad un solo articolo all'interno di un testo di legge dettato per tutt'altre finalità sono state espresse da vari autori: BOCCHINI, *Manuale del registro delle imprese*, Padova, 1999, p. 12; MARASÀ-IBBA, *Il registro delle imprese*, Torino, 1997, p. 5; RAGUSA MAGGIORE, *Il registro delle imprese*, cit., specie p. 8 s.

(8) *Ex multis*: PEDRAZZOLI, *Il registro delle imprese nel regolamento di attuazione*, in *Riv. notar.*, 1996, I, p. 5; SERRA CARACCILO-BELLOTTI, *Il registro delle imprese e l'impresa agricola*, in *Nuovo dir. agr.*, 1996, p. 37 ss.

anche se il legislatore del 1993 ha espressamente escluso di voler cancellare le differenze, stabilendo (stesso art. 8, comma 5) che l'iscrizione nelle sezioni speciali (ma per quanto testé segnalato la locuzione deve ora essere adoperata al singolare) «ha funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia, oltre agli effetti previsti dalle leggi speciali».

L'elemento innovativo è stato sottolineato anche in sede ufficiale, ove solo si consideri che nella relazione ministeriale al regolamento di attuazione del «nuovo» registro delle imprese si pone in luce l'importanza sistematica della scelta «perché comporta che l'iscrizione nel registro delle imprese non fa più parte del solo statuto del grande imprenditore commerciale, ma entra a far parte dello statuto dell'imprenditore in generale, sia privato, sia pubblico, sia piccolo, sia grande, sia agricolo, sia commerciale, sia industriale, sia collettivo. Il registro delle imprese diventa veramente il registro di tutte le imprese ..., anche se con effetti giuridici diversi ... Appare allora evidente che il registro, come strumento di pubblicità legale, diviene un sistema globale di informazioni giuridiche d'impresa dotato di certezza pubblica, che spazia oltre il diritto privato ed abbraccia anche il diritto pubblico e pertanto si pone a fondamento di un vero e proprio diritto dell'informazione dell'impresa ...» (9).

Il disegno legislativo che emerge dell'art. 8 legge 580/1993 è chiaro: alla pubblicità legale realizzata coll'iscrizione nelle sezioni speciali (ora unificate) si riconosce una funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia, mentre alla pubblicità legale prevista per l'impresa commerciale e per l'impresa agricola svolta in forma societaria commerciale si attribuisce natura dichiarativa, e quindi la duplice efficacia – positiva e negativa – desumibile dalla disciplina dell'opponibilità a norma dell'art. 2193 c.c.

In altre parole, l'iscrizione nelle sezioni speciali ha solo funzione informativa e di carattere amministrativo mentre non assume specifica rilevanza agli effetti privati, ciò che ha provocato il rimprovero al legislatore di essersi mostrato eccessivamente cauto (10), non avendo osato passare dal registro *dei soggetti imprenditori* al registro *delle imprese*, ovvero ad un registro che tenesse conto del dato oggettivo dell'attività piuttosto che del dato soggettivo del «chi» la svolge (11).

Sotto questo profilo, dunque, può dirsi anzitutto che l'impostazione del registro delle imprese come registro dell'imprenditore (*rectius*: di determinati imprenditori) e non dell'impresa rimane anche con la novella del 1993: per opporre determinati fatti ai terzi occorre che l'imprenditore agricolo ne provi l'effettiva conoscenza da parte di costoro, a nulla rilevando l'iscrizione nel registro; e per converso la mancata iscrizione di quegli stessi fatti non li rende inopponibili, non vigendo alcuna presunzione (né assoluta, né relativa) di non conoscenza da parte dei terzi.

Rilievo peculiare, in questo contesto, viene ad assumere il comma 5 dell'art. 8, laddove è espressamente stabilito che l'iscrizione nelle sezioni speciali «ha funzione di ..... pubblicità notizia»; il legislatore utilizza così una locuzione sino a quel momento presente solo in sede teorica (12), della quale,

peraltro, autorevole dottrina ha escluso l'attitudine a costituire realmente uno dei diversi profili del fenomeno pubblicitario (13): dibattito, questo, che si svolgeva – anteriormente alla legge 580/1993 – avendo riguardo alla pubblicità notizia relativa al deposito dei bilanci delle società.

La legge n. 580/1993 ha certamente introdotto, con riguardo all'imprenditore agricolo, indubbi e non lievi elementi di novità: in primo luogo la previsione generalizzata della sua iscrizione nel registro delle imprese, a fronte di una (apparentemente generalizzata) esclusione codicistica (art. 2136) mitigata da un parziale assoggettamento all'obbligo di iscrizione (art. 2200); in secondo luogo la già segnalata introduzione della «pubblicità notizia», il richiamo a non meglio precisati «effetti previsti da leggi speciali», nonché l'indicazione di una funzione di «certificazione anagrafica»: tutti concetti che si spingono ben al di là delle originarie previsioni sul registro delle imprese racchiuse negli artt. 2188-2193 c.c.

Nel contempo, però, deve sottolinearsi che nel vigore della legge 580/1993, e prima dell'entrata in vigore del nuovo decreto legisl., la funzione pubblicitaria svolta dall'iscrizione nella sezione speciale che ha preso il posto delle originarie plurime sezioni non svolgeva alcuna funzione dichiarativa, bensì una finalità meramente *notiziale*: la registrazione determinava cioè soltanto la conoscibilità (e non la presunzione di conoscenza) dei fatti iscritti. Per essere opposti ai terzi, questi ultimi dovevano dunque essere portati alla loro attenzione in altro modo, o comunque occorreva provare che essi ne avessero avuto effettiva cognizione: il fatto iscritto, in altre parole, non era opponibile ai terzi, nonostante la sua conoscibilità; e ciò, proprio in ragione della circostanza che la pubblicità notizia non procura una conoscenza legale, sì che il fatto noto in tanto potrà essere opposto ai terzi, in quanto se ne provi la conoscenza effettiva.

Con l'iscrizione nella sezione speciale si assicurava dunque una forma di registrazione diretta ad assolvere una funzione diversa da quella dell'opponibilità legale: una finalità puramente informativa, cui si affiancavano scopi di natura statistica, anagrafica e di documentazione amministrativa (sono, questi, gli «effetti previsti dalle leggi speciali» di cui al comma 5 dell'art. 8 legge 580/1993).

La scelta del legislatore del 1993 non aveva mancato di suscitare perplessità, specie per ciò che concerne la reale assenza di motivi che giustificassero la negazione, ai nuovi imprenditori soggetti a registrazione, dell'effetto della conoscenza legale: si è così parlato di «privilegio» riservato ad alcune categorie di imprenditori (quelli commerciali), difficilmente comprensibile sul piano della valutazione comparativa degli interessi, e si è sottolineato che tale privilegio è ancor più incomprensibile se si considera che si è passati da un trattamento di «favore» per gli imprenditori agricoli (14), ad un trattamento non già identico a quello riservato agli imprenditori commerciali (stesso obbligo e stessi benefici), bensì di sfavore (stesso obbligo, ma nessun beneficio) (15); ed è forse per tale ragione che non è mancato chi – nonostante l'inequivocità dell'enunciato normativo – si è sforzato di riconoscere un'efficacia dichiarativa anche alle

(9) Lo stralcio di cui nel testo è riportato in SERRA CARACCIULO-BELLOTTI, *Il registro delle imprese e l'impresa agricola*, cit., p. 43.

(10) In questo senso MARASÀ-IBBA, *Il registro delle imprese*, cit., p. 7 ss.; RAGUSA MAGGIORE, *Il registro delle imprese*, cit., p. 10. In tema, con specifico riguardo all'impresa agricola, CARROZZA, *Il registro delle imprese e le imprese agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, p. 327 ss. Sulla portata dell'iscrizione nelle sezioni speciali, sempre in riferimento all'imprenditore agricolo, tra gli altri MASINI, *Pubblicità dell'impresa agricola e riflessi sullo «statuto» speciale dell'imprenditore*, in questa *Riv.*, 1994, I, p. 539 ss.

(11) In tema: BOCCHINI, *Finalmente istituito il registro delle imprese*, in *Corr. giur.*, 1994, p. 138; ID., *Pubblicità e trasparenza nell'attività*

*d'impresa*, in AA.VV., *Trasparenza e pubblicità nell'attività d'impresa*, Roma, 1994, p. 5 ss.; RAGUSA MAGGIORE, *Il registro delle imprese*, cit., p. 10 s.

(12) Per tutti PUGLIATTI, *La trascrizione. La pubblicità in generale*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da Cicu-Messineo, XIV-I, t. 1, Milano, 1957, p. 423 ss.; PAVONE LA ROSA, *Il registro delle imprese. Contributo alla teoria della pubblicità*, Milano, 1954, p. 74.

(13) PUGLIATTI, *La pubblicità nel diritto privato. Parte generale*, Messina, 1944, p. 21 ss.

(14) Sul «favore» tradizionalmente riservato all'imprenditore agricolo, per tutti BIONE, *L'imprenditore agricolo*, cit., specie p. 524.

(15) MARASÀ-IBBA, *Il registro delle imprese*, cit., p. 6 ss.



iscrizioni effettuate nelle sezioni speciali (16), nonostante l'indubbia assenza di un onere di consultazione a carico dei soggetti che si apprestano ad entrare in rapporto coll'imprenditore agricolo.

In realtà, tuttavia, non può considerarsi che l'introduzione delle sezioni speciali come autonomi comparti del registro delle imprese si spiegava e si giustificava soprattutto in ragione della programmata estinzione dell'anagrafe delle ditte, di cui il comma 7 dello stesso art. 8 prevede la sopravvivenza solo sino alla completa attuazione del registro delle imprese, sì che non appare lontano dalla realtà il rilievo secondo il quale il legislatore non ha fatto altro che disporre un'incorporazione del registro delle ditte nel registro delle imprese, ovvero una sopravvivenza del primo nel secondo, sia pure sotto mutate spoglie (17). Se ciò è vero, non pare difficile concludere nel senso di un'eccessiva enfasi, da parte degli interpreti, nel raffigurare i pur innegabili elementi di novità introdotti dal legislatore del 1993.

### 5. L'attuazione del registro delle imprese.

Con il d.p.r. 7 dicembre 1995, n. 581 è stato emanato il regolamento di attuazione dell'art. 8 legge n. 580/1993, e sono state così dettate le concrete modalità di istituzione del «nuovo» registro delle imprese (18).

Era (ed è) qui stabilito che nella parte ordinaria debbano essere iscritte, tra gli altri soggetti, le società di cui all'art. 2200 c.c. (e, quindi, anche le società che svolgono soltanto attività agricola, escluse le società semplici), mentre nelle corrispondenti sezioni speciali dovevano essere iscritti «gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile», nonché «le società semplici di cui all'art. 2251 del codice civile»; i coltivatori diretti trovavano invece collocazione nella sezione speciale dei piccoli imprenditori. Era inoltre previsto che i singoli partecipanti alle comunioni tacite familiari di cui all'art. 230-bis, ultimo comma, c.c. «sono iscritti, quali imprenditori individuali, nella sezione dei piccoli imprenditori o in quella degli imprenditori agricoli» (previsione, quest'ultima, aggiunta dall'art. 1 d.p.r. 16 settembre 1996, n. 559).

Il quadro è stato drasticamente modificato a seguito dell'emanazione del richiamato d.p.r. 14 dicembre 1999, n. 558 (pubblicato sulla *G.U.*, come si è visto, a quasi un anno dalla sua emanazione, secondo un cattivo vezzo recentemente invalso: si pensi alle modifiche al codice civile in tema di riconoscimento delle persone giuridiche, introdotte con un d.p.r. che reca la data del 10 febbraio 2000, n. 361, ma che è stato pubblicato in *G.U.* soltanto in data 7 dicembre 2000), il quale – come sopra anticipato – ha previsto l'iscrizione in una sezione speciale unica per gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., i piccoli imprenditori di cui all'art. 2083, le società semplici, nonché l'annotazione, nella stessa sezione, delle persone fisiche, delle società e dei consorzi iscritti negli albi di cui alla l. 8 agosto 1985, n. 443 (*Legge quadro per l'artigianato*), disponendo sia l'abrogazione del comma 4 dell'art. 8 l. 29 dicembre 1993, n. 580

(che contemplava una pluralità di sezioni speciali), sia l'abrogazione di varie previsioni del d.p.r. 7 dicembre 1995, n. 581, tra cui – per quanto più direttamente ci interessa – i commi 3, 4, 6 dell'art. 7.

Come si è posto in luce nel paragrafo precedente attraverso il richiamo all'art. 8, comma 5, legge 580/1993, per tutti questi soggetti l'iscrizione non svolgeva la funzione pubblicitaria dichiarativa di cui all'art. 2193 c.c., bensì soltanto quella «di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia, oltre agli effetti previsti dalle leggi speciali»; in altre parole, l'iscrizione aveva la funzione di rendere semplicemente conoscibile (ma non per ciò opponibile) il fatto iscritto: finalità informativa, dunque, di mera segnalazione ai terzi di fatti concernenti la titolarità, l'organizzazione e l'esercizio dell'attività imprenditoriale (19). La conoscenza che ne derivava, pertanto, non comportava conseguenze specifiche giuridicamente rilevanti, e neppure una presunzione relativa di conoscenza del fatto pubblicizzato, sì che nessun effetto favorevole discendeva dall'effettiva iscrizione a favore del soggetto tenuto ad effettuarla.

### 6. Le novità introdotte dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228. Abrogazione tacita dell'art. 8, c. 5, legge 580/1993?

Inquadro il contesto normativo nel quale viene a collocarsi la nuova previsione, occorre ora soffermarsi su di essa per verificarne l'impatto con le disposizioni previgenti.

Non esitiamo a dire immediatamente che viene introdotto un elemento di rilevantissima novità, giacché è attribuita all'iscrizione nell'ormai unica sezione speciale – radicalmente novando rispetto al sistema escogitato dal legislatore del 1993 – la stessa efficacia riconosciuta all'iscrizione delle imprese commerciali.

In altre parole, stabilendo che alle funzioni di certificazione anagrafica ed a quelle previste dalle leggi speciali si aggiunge ora l'efficacia «di cui all'articolo 2193 del codice civile» il legislatore ha inequivocabilmente inteso stabilire che non esiste più alcuna differenza, sotto il profilo dell'iscrizione nel registro delle imprese, tra impresa agricola ed impresa commerciale.

Trattasi, dunque, di un'innovazione di vasta portata, che segna il distacco netto e radicale sia dal regime codicistico, sia da quello introdotto nel 1993:

– dal codice civile, perché esso all'art. 2195 non contemplava (ed anzi escludeva: art. 2136 in combinato disposto coll'art. 2200) l'obbligo di iscrizione per le imprese agricole non svolte in forma societaria commerciale;

– dalla l. 29 dicembre 1993, n. 580 e dal surricordato decreto attuativo, perché era qui chiaramente stabilito che l'iscrizione delle imprese agricole non svolte in forma societaria commerciale aveva mera funzione di pubblicità notizia, con perentoria ed inequivoca esclusione degli effetti di cui all'art. 2193 c.c., previsione in forza della quale i fatti di cui la legge prescrive l'iscrizione, se non sono stati iscritti, non possono essere opposti ai terzi da chi è obbligato a richiederne l'iscrizione, a meno che questi provi che i terzi

(16) Ci riferiamo a CAGNASSO, *Le società e la nuova legge sul registro delle imprese*, in *Impresa comm. e ind.*, 1996, p. 222, ed a BOERO, *Aspetti notarili dell'istituzione del nuovo registro delle imprese*, in *Riv. not.*, 1996, p. 398.

(17) In tal senso BARACHINI, *Il «nuovo» registro delle imprese e gli obblighi di pubblicità dell'imprenditore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, p. 238 ss., ivi a p. 244; ID., *La pubblicità commerciale dopo l'istituzione del Registro delle imprese*, in *Giur. comm.*, 1996, I, p. 231 ss., ivi a p. 244. Almeno parzialmente differente pare l'avviso di RAGUSA MAGGIORE, *Il registro delle imprese*, cit., p. 31 nota 35, il quale sottolinea che i due registri assolvono a funzioni differenti.

(18) Sui problemi pratici che l'attuazione del nuovo sistema presenta, cfr. per tutti MISEROCCHI, *L'attuazione del registro delle imprese: un inizio difficile o l'inizio delle difficoltà?*, in *Riv. dir. priv.*, 1996, p. 152 ss.

(19) Sulla nozione di pubblicità-notizia, cfr. per tutti GIACOBBE, voce *Pubblicità (dir. civ.)*, in *Enc. giur.*, XXV, Roma, 1991, p. 9, ove il concetto di pubblicità-notizia viene riferito alle fattispecie «che realizzano, come unico effetto tipico, la diffusione della notizia relativa all'evento che ne costituisce oggetto, senza che si determinino conseguenze particolari e specifiche». Anch'essa, in altre parole, è diretta a rendere conoscibili determinati fatti, ancorché la sua inesecuzione non impedisca la produzione delle conseguenze giuridiche dei fatti che ne dovrebbero costituire oggetto. Particolarmente dense, con specifico riguardo al passaggio della pubblicità legale commerciale da strumento di conoscibilità legale a strumento di informazione d'impresa, le pagine di BOCCHINI, voce *Pubblicità (dir. comm.)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, p. 1016 ss. e voce *Pubblicità delle imprese*, in *Enc. giur.*, XXV, Roma, 1991.

ne abbiano avuto conoscenza (comma 1); soggiunge lo stesso articolo che l'ignoranza dei fatti dei quali la legge prescrive l'iscrizione non può essere opposta dai terzi dal momento in cui l'iscrizione è avvenuta (comma 2), fatte salve le disposizioni particolari della legge (comma 3).

Anche l'impresa agricola viene dunque assoggettata in via generalizzata al regime della pubblicità dichiarativa, ed ha luogo in tal modo la tutela bidirezionale che è propria delle imprese commerciali: da un lato la protezione dell'interesse dell'imprenditore, che può opporre ai terzi i fatti iscritti senza alcun onere di provarne l'effettiva conoscenza da parte di costoro; dall'altro la salvaguardia dei terzi, che non possono vedersi opporre i fatti non pubblicizzati dei quali la legge prescrive l'iscrizione, e che sono privi di tale garanzia soltanto quando l'imprenditore fornisca la prova che essi ne avevano avuto conoscenza *aliunde* (20). In altre parole il legislatore ha esteso all'imprenditore agricolo la formula della presunzione assoluta, *iuris et de iure*, di conoscenza di ciò che è stato iscritto, nonché la formula della presunzione relativa, *iuris tantum*, di ignoranza di ciò che non è stato iscritto, ammettendo la prova dell'effettiva conoscenza da parte dei terzi (21).

Siamo cioè in presenza di una protezione dell'imprenditore che è collegata alla conoscibilità del fatto (nel senso che l'imprenditore può opporlo ai terzi purché lo abbia reso conoscibile), e di una protezione dei terzi che non è collegata all'esistenza o inesistenza del fatto, bensì alla sua ignoranza (nel senso che quest'ultimo è ad essi opponibile allorché, quantunque non iscritto, ne venga provata la conoscenza da parte loro).

Il che equivale a dire che pubblicità e fatto stanno su piani diversi, e che dal sistema introdotto con il d.lgs. n. 228/2001 traspare anche per l'imprenditore agricolo quell'effetto pratico che dal sistema codicistico emergeva soltanto *ex art.* 2195 e 2200 c.c.: alla realtà del fatto si sostituisce la sua probabile esistenza, cioè l'esistenza che deriva dall'osservanza di una disciplina sulla pubblicità, o la sua probabile inesistenza, se quella disciplina non è stata osservata (22).

Dal punto di vista dell'imprenditore, la sua protezione si desume proprio dal secondo comma dell'art. 2193, atteso che una volta intervenuta l'iscrizione di un fatto, i terzi non possono opporre di averne ignorato l'esistenza. E tale protezione, tradizionalmente riconosciuta all'impresa commerciale ed alle imprese agricole svolte in forma societaria, viene ora estesa ad ogni altra forma di impresa agricola.

Naturalmente, la mera estensione all'imprenditore agricolo della regola di cui all'art. 2193 suscita una vasta serie di interrogativi, che in questa sede possono soltanto essere enunciati: *in primis*, trova applicazione all'imprenditore agricolo il solo art. 2193, ovvero – più in generale – entrano in gioco tutte le previsioni codicistiche contenute nella Sezione dedicata al registro delle imprese che non siano state tacitamente abrogate dalla legge 580/1993? E che dire delle regole contenute agli artt. 2196-2202? Ad esempio, considerato che l'art. 2196 impone all'imprenditore di indicare tra l'altro, in sede di richiesta dell'iscrizione, «il cognome e il nome degli institori e procuratori», deve ora concludersi che l'imprenditore agricolo nel chiedere l'iscrizione è tenuto a precisare gli estremi dei dirigenti e fattori di campagna di cui all'art. 2138 (23)?

Già nei pochi anni di rilevanza dell'iscrizione nelle sezioni speciali (sostituite poi, come ricordato più volte, dall'unica sezione introdotta dal d.p.r. 14 dicembre 1999, n.

558) quale mera fonte di pubblicità notizia, del resto, la dottrina si era chiesta se fossero applicabili in questo ambito le disposizioni regolatrici della tenuta del registro, ed in particolare l'art. 2189, che prevede la facoltà del richiedente di ricorrere al giudice delegato contro il rifiuto di iscrizione, ed aveva concluso per la soluzione unitaria, privilegiata alla luce del comma 1 dell'art. 8 legge 580/1993, in cui si prevede che la tenuta del registro debba avvenire «in conformità agli artt. 2188 e seguenti del codice civile» senza distinguere in alcun modo tra sezione ordinaria e sezioni speciali.

Da ultimo, occorre sottolineare che la nuova disposizione non assume la portata di un'implicita abrogazione dell'art. 8, comma 5, l. 29 dicembre 1993, n. 580: è bensì vero che in tale comma si attribuisce all'iscrizione nelle sezioni speciali (poi unificate) soltanto «funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia, oltre agli effetti previsti dalle leggi speciali», ma è altresì vero che l'efficacia dichiarativa introdotta ora dal decreto legislativo in commento non riguarda *tutti* gli imprenditori dei quali era prescritta l'iscrizione nelle sezioni speciali, bensì solo ed esclusivamente coloro i quali esercitano un'attività agricola. La nuova disposizione assume pertanto i contorni di una *deroga* al comma 5 dell'art. 8 legge 580/1993, anche se resta ormai estremamente difficile giustificare – una volta varcato il guado, e superato dal legislatore il tabù della diversità tra imprenditore agricolo ed imprenditore commerciale in ordine ai connotati dell'iscrizione – la sopravvivenza di categorie di imprenditori sottratte all'efficacia di cui all'art. 2193 c.c.

La previsione di una pubblicità con fini soltanto *notiziari*, cioè, assumeva una certa coerenza interna fino a che ha mantenuto unite nella medesima sorte due categorie imprenditoriali – quella agricola e quella dei piccoli imprenditori – tradizionalmente esonerate dall'obbligo della registrazione. In tale quadro, ben si poteva spiegare come il legislatore del 1993, sensibile alle mutate esigenze rispetto a mezzo secolo prima, avesse avvertito la necessità di un compromesso, attuato prevedendo bensì l'iscrizione nel registro delle imprese anche per tali categorie esonerate in sede codicistica, ma attribuendo alla pubblicità che ne derivava un effetto diverso e minore.

Non più razionalmente spiegabile, invece, risulta la soluzione che discende dalle nuove scelte legislative: se i tempi sono maturi (come in effetti appare indubitabile) per il riconoscimento dell'effetto dichiarativo alla pubblicità prescritta per l'imprenditore agricolo (sotto qualsiasi veste formale operi), non si vede davvero come tale maturazione possa reputarsi non ancora attuata per la categoria dei piccoli imprenditori in generale.

Concludendo sul punto: resta un'area di sopravvivenza del comma 5 dell'art. 8 legge 580/1993, ma non occorrono particolari virtù divinatorie per immaginare che ben presto anche quest'ultimo velo possa cadere, e che tutti gli imprenditori, compresi quelli – diversi dal coltivatore diretto – contemplati all'art. 2083 c.c., siano ammessi a fruire di quell'efficacia dichiarativa dell'iscrizione dalla quale rimangono ormai irragionevolmente esclusi.

Occorre peraltro osservare che la questione si presenta estremamente articolata, in primo luogo perché l'ora abrogato comma 4 dell'art. 8 legge 580/1993 stabiliva che le imprese artigiane iscritte agli albi di cui alla l. 8 agosto 1985, n. 143 dovessero *altresì* essere annotate in una sezione speciale del registro delle imprese, ed il tenore letterale induceva quindi a ritenere che l'annotazione posta a carico degli artigiani dalla legge n. 580/1993 costituisse non già una for-

(20) Per tutti RAGUSA MAGGIORE, *Il registro delle imprese*, cit., p. 118.

(21) Traducono il regime di cui all'art. 2193 c.c. nelle formule di cui nel testo MARASÀ-IBBA, *Il registro delle imprese*, cit., p. 210.

(22) Così, testualmente, RAGUSA MAGGIORE, *Il registro delle imprese*, cit.,

p. 119.

(23) Su tali figure, ci permettiamo di rinviare a TAMPONI, *Riflessioni sui poteri dei collaboratori dell'imprenditore agricolo*, in AA.VV., *Impresa agricola e impresa commerciale: le ragioni di una distinzione*, cit., p. 153 ss.



malità sostitutiva, bensì meramente aggiuntiva al normale obbligo di iscrizione nel registro delle imprese (24), ed in secondo luogo per l'oggettiva difficoltà di individuare – al di fuori delle figure, ampiamente disciplinate, del coltivatore diretto e dell'artigiano – altre concrete ed effettive ipotesi *attuali* di piccola impresa (25).

#### 7. La Sezione speciale degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici.

Emergeva dalla normativa del quadriennio 1993-1996 un panorama assai frastagliato: in particolare, non si rinveniva un'unica sezione speciale per tutte le imprese agricole (tranne quelle che, per essere svolte in forma societaria commerciale, rientrano nella parte ordinaria del registro), e le varie categorie di imprenditori agricoli erano disseminate in tutte le sezioni speciali:

– gli imprenditori agricoli «di cui all'art. 2135» erano collocati nella sezione «imprenditori agricoli»;

– le società semplici (ordinariamente destinate a svolgere attività agricola, non potendo esse svolgere attività commerciale e potendosi individuare solo con qualche difficoltà un *tertium genus* di società, né agricole né commerciali) (26) erano iscritte nell'apposita sezione speciale;

– i coltivatori diretti (che pure sono anch'essi imprenditori agricoli) dovevano essere iscritti nella sezione speciale riservata ai piccoli imprenditori;

– i singoli partecipanti alle comunioni tacite familiari trovavano collocazione ora nella sezione speciale dei piccoli imprenditori ora in quella degli imprenditori agricoli.

In altre parole, mancava nella legge n. 580/1993 e nella successiva normativa di attuazione una sezione speciale che raccogliesse tutte le figure imprenditoriali agricole diverse dall'impresa collettiva svolta in forma societaria commerciale, e tutte le sezioni speciali (esclusa quella riservata agli artigiani) vedevano la presenza di determinate e specifiche categorie di imprenditori agricoli. Senza considerare, poi, che un'attività agricola esercitata in forma di società semplice aveva astrattamente titolo a comparire sia nella sezione speciale delle imprese agricole sia in quella prevista per le società semplici, e che inoltre una società ad oggetto agricolo, se costituita nelle forme delle società cosiddette commerciali (artt. 2200 e 2249, comma 1), che il legislatore colloca nella sezione ordinaria, avrebbe anche avuto titolo a figurare nella sezione speciale riservata agli imprenditori agricoli. Gravi interferenze erano dunque possibili tra le varie sezioni, nonché tra esse ed il corpo centrale del registro.

Alla gran parte di questi gravi inconvenienti ha posto rimedio il richiamato d.p.r. 14 dicembre 1999, n. 558, che ha unificato le varie sezioni speciali; perciò il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 discorre di «iscrizione degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola nella sezione speciale...», appunto perché ormai tutte le categorie imprenditoriali operanti in agricoltura trovano collocazione in un'unica sezione speciale.

Non mancano però le imprecisioni e le approssimazioni: nella rubrica si parla di «iscrizione al registro» (anziché *nel* registro), quasi si trattasse dell'adesione ad un organismo associativo o ad un *club*, si discorre di società semplici «*esercenti attività agricola*» (quasi che sia del tutto pacifica l'individuabilità di società semplici esercenti attività *d'impresa* diverse da quella); inoltre la disposizione in commento sembra trascurare la circostanza che l'art. 1 del d.p.r. 16 settembre 1996, n. 559 aveva ravvisato (a torto o a ragione poco importa) l'esigenza di prevedere l'iscrizione dei singoli partecipanti alle comunioni tacite familiari «*quali imprenditori individuali*» nella sezione dei piccoli imprenditori o in quella degli imprenditori agricoli, ed il rigoroso silenzio in argomento dà adito al dubbio circa la rilevanza dell'iscrizione di tali soggetti: parlando genericamente di «*imprenditori agricoli*» e di «*coltivatori diretti*» il legislatore ha inteso ricomprenderli tra i destinatari dell'efficacia pubblicitaria a tutto tondo? Oppure il silenzio serbato dal decreto legislativo in parola sta a significare che per quei soggetti la funzione dell'iscrizione resta quella di mera certificazione anagrafica e di pubblicità notizia? Pur dovendosi nettamente propendere per la prima soluzione (non sembrando ragionevole che il legislatore, ovè avesse avuto l'intenzione di distinguere, non si sia peritato di esplicitare tale intendimento), il dubbio si rivela più che giustificato e la segnalazione del problema si impone, tantopiù che nell'art. 15 del più volte citato d.p.r. 14 dicembre 1999, n. 558 non compare nell'elenco delle disposizioni abrogate l'art. 1 del d.p.r. 559/1996, con il quale quell'integrazione era stata introdotta.

Si è parlato prima di possibili interferenze: quando ciò aveva luogo tra più sezioni speciali, non sorgevano problemi gravi, avendo in ogni caso la pubblicità uno scopo comune di «notizia». Più delicata era, invece, l'interferenza tra corpo centrale e singole sezioni, venendosi in questi casi a creare un conflitto di efficacia: un'impresa agricola costituita in forma di società commerciale iscriveva i suoi atti con efficacia di pubblicità di fatto se faceva riferimento alla sezione «imprenditori agricoli», e si sottoponeva invece al regime di pubblicità *ex art.* 2193 se, avendo riguardo alla veste di società commerciale in concreto assunta, si iscriveva nella parte ordinaria, salva poi l'attività di controllo svolta dall'ufficio nell'accertamento delle condizioni richieste dalla legge.

#### 8. Coltivatore diretto e registro delle imprese.

Particolari problematiche presenta poi l'estensione degli effetti dell'art. 2193 c.c. anche al coltivatore diretto, ovverossia ad una *species* di quella più vasta categoria di imprenditori che l'art. 2083 qualifica come «piccoli imprenditori».

In via generale, per questi ultimi l'art. 2202 contempla l'esenzione dall'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese, e si verifica ora, coll'avvento del nuovo regime, una situazione che merita di essere sottolineata: mentre la legge 580/1993, infrangendo la generalizzata esenzione codicistica

(24) In tal senso BARACHINI, *Il «nuovo» registro delle imprese e gli obblighi di pubblicità dell'imprenditore agricolo*, cit., p. 242 nota 10; ID., *La pubblicità commerciale dopo l'istituzione del Registro delle imprese*, cit., p. 231 ss. In argomento DORE, *Sulla funzione probatoria dell'iscrizione dell'impresa all'albo delle imprese artigiane* (nota a Cass. 3 aprile 1996, n. 3108), in *Nuova giur. civ. comm.*, 1998, I, p. 151 ss.; GUERNELLI, *La legge quadro sull'artigianato e le sue successive modifiche con particolare riferimento alle procedure concorsuali*, in *Dir. fall.*, 2000, I, p. 827 ss., ivi alle pp. 843-846; spunti in ROSAPEPE, *Considerazioni in tema di società artigiane*, in *Giur. comm.*, 1999, I, p. 477 ss., ivi a p. 493.

(25) In tema, tra i molti, FERRO LUZZI, *Alla ricerca del piccolo imprenditore*, in *Giur. comm.*, 1980, I, p. 37 ss.; GATTI, voce *Piccola impresa*, in *Enc. dir.*, Milano, 1983, XXXIII, p. 758 ss.; CAMPOBASSO, *La ricodificazione del piccolo imprenditore*, in *Riv. dir. civ.*, 1992, I, p. 343 ss.; BIONE, voce

*Piccolo imprenditore*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990; con specifico riguardo alla rilevanza dell'iscrizione nel registro delle imprese MOSCARINI, *La nozione di piccolo imprenditore nella disciplina del registro delle imprese*, in *Riv. dir. comm.*, 1996, I, 1015 ed in *Temi rom.*, 1996, 489.

(26) Che l'uso della società semplice per l'esercizio dell'impresa agricola rappresenti la tipica destinazione di tale modello societario, pur se nella pratica scarsamente diffusa, è pacifico in dottrina: per tutti CAGNASSO, *I singoli contratti. 6. La società semplice*, in *Trattato di diritto civile* dir. da Sacco, Torino, 1998, specie p. 40; *ivi*, p. 40 ss., anche la ricognizione di attività costituenti il possibile oggetto delle società semplici, in quanto non costituenti impresa (attività di mera gestione, attività professionali, attività occasionali) ovvero non costituenti impresa commerciale (piccole imprese, imprese agricole, imprese «civili» se ed in quanto configurabili).

(peraltro già in precedenza vulnerata dalla l. 8 agosto 1985, n. 443, che aveva istituito l'albo provinciale delle imprese artigiane), ha sottoposto *tutti* i piccoli imprenditori al peculiare regime di pubblicità in essa contemplato, il d.lgs. 228/2001 segna una nuova frattura all'interno della categoria unitariamente riguardata nell'art. 2083 c.c. e nel comma 4 dell'art. 8 legge 580/1993. Da questo momento, cioè, taluni piccoli imprenditori – i coltivatori diretti – sono assoggettati ad una pubblicità «piena», ovvero alla pubblicità dichiarativa di cui all'art. 2193, mentre gli altri piccoli imprenditori restano ancorati esclusivamente alle funzioni dell'iscrizione contemplate dalla legge del 1993 (certificazione anagrafica, pubblicità notizia ed effetti previsti dalle leggi speciali) e, se artigiani, alla pubblicità dell'albo testé menzionato.

Viene così a dissolversi definitivamente l'unitarietà della generale categoria dei piccoli imprenditori, attraverso un'attrazione del coltivatore diretto all'interno della sfera disciplinare riservata all'imprenditore agricolo medio-grande ed un sensibile scostamento dalla generale disciplina riservata al piccolo imprenditore, al quale il coltivatore diretto continuerà ad essere accomunato soltanto sotto il profilo dell'esenzione dal fallimento e dalle altre procedure concorsuali: condizione, questa, astrattamente comune all'intera categoria degli imprenditori agricoli, almeno fino a che non entrerà in vigore la programmata riforma della legge fallimentare (27), ma oggetto di fieri dubbi, con riguardo all'impresa artigiana svolta in forma societaria, già nella legislazione attuale (28).

### 9. Registro delle imprese e «nuovo» imprenditore agricolo.

Ci si deve inoltre chiedere quale impatto possa avere sull'iscrizione nel registro delle imprese la riformulazione dell'art. 2135 c.c.: l'art. 1 del d.lgs. n. 228/2001 ha infatti sostituito al serrato ed organico art. 2135 c.c. una più diffusa definizione, articolata in quattro commi, volta ad ampliare in maniera sensibile l'area dell'agrarietà facendovi rientrare ormai a pieno e generale titolo, tra l'altro, l'allevamento *di animali* (e non più solo *di bestiame*) nonché le attività «dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale» (si che ormai anche il c.d. «contoterzista», sol che sia titolare di un'attività agricola, rientra *pleno iure* nella categoria degli imprenditori agricoli anche in riferimento ai servizi prestati ai terzi).

La categoria è destinata ad ampliarsi ulteriormente se si tiene poi conto dei coevi decreti legislativi n. 226 e n. 227, nei quali è stabilito, rispettivamente, che l'imprenditore ittico (intendendo per tale anche chi svolge attività che, a ben vedere, poco o nulla hanno a che fare con la pesca) (29) è equiparato all'imprenditore agricolo, e che a tale figura sono altresì equiparate le cooperative ed i loro consorzi «che forniscono in via principale, anche nell'interesse di terzi, servizi nel settore selvicolturale, ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali» (30).

L'ampliamento dell'area dell'impresa agricola, tuttavia, non determina necessariamente una significativa dilatazione dell'ambito di applicazione dell'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (e quindi una forte espansione della portata dell'art. 2193 c.c. e della pubblicità dichiarativa in esso prevista), giacché le imprese d'ora innanzi considerate agricole per volontà di legge, e sinora non agricole, erano comunque assoggettate, in quanto commerciali, alle regole pubblicitarie generali e, pertanto, anche alla previsione in parola. Il che non toglie, peraltro, che l'estensione della qualifica di impresa agricola oltre i confini tradizionali della coltivazione del fondo, della silvicoltura, dell'allevamento di bestiame e delle attività connesse risulti nient'affatto «neutra» rispetto ad altri profili dello statuto dell'imprenditore agricolo, venendosi a determinare, con le nuove disposizioni, un sensibile allargamento dell'area di immunità dalla soggezione al fallimento ed alle altre procedure concorsuali, e ciò – quantomeno – sino alle tante volte preannunciata riforma della relativa disciplina, alla quale si è in precedenza fatto cenno (31).

Ancora con riguardo all'iscrizione nel registro delle imprese, merita attenzione un altro profilo: all'art. 4 del decreto legislativo in commento è stabilito che «Gli imprenditori agricoli, singoli o associati, iscritti nel registro delle imprese di cui all'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, possono vendere direttamente al dettaglio ... i prodotti ...».

Nei suoi termini letterali, la previsione non può non sorprendere, giacché parrebbe porre gli imprenditori agricoli dinanzi ad una scelta in ordine all'iscrizione nel registro delle imprese. Sembrerebbe, cioè, che questa venga riguardata come un mero onere, il cui assolvimento legittimerebbe l'imprenditore alla vendita al dettaglio, ed il cui mancato assolvimento precluderebbe invece tale possibilità.

Ben più chiara e lineare sarebbe dunque risultata tale previsione senza il fuorviante inciso in parola, tantopiù che ai commi 2 e 3 dello stesso articolo è espressamente stabilito che la vendita diretta dei prodotti agricoli è soggetta a *previa* comunicazione al comune del luogo ove ha sede

(27) Sulla prospettiva di una nuova normativa fallimentare, si veda il disegno di legge delega per la riforma delle procedure relative alle imprese in crisi approvato dal Consiglio dei ministri in data 27 ottobre 2000, pubblicato in *Dir. fall.*, 2000, I, p. 1165 ss. È ivi previsto, all'art. 2, che debbano essere individuati i soggetti sottoposti alle procedure «negli imprenditori individuali e collettivi che esercitano un'attività commerciale o agricola, con esclusione degli enti pubblici e dei piccoli imprenditori».

(28) La questione della fallibilità delle società artigiane (nonché delle piccole società commerciali) costituisce un capitolo assai tormentato dell'interpretazione della torrenziale legislazione succedutasi nell'ultimo ventennio, specie in riguardo al raccordo tra la legge 443/1985 – che al pari della normativa anteriore (l. 25 luglio 1956, n. 860) riconosceva la possibilità di esercitare l'impresa artigiana nei limiti dimensionali e con gli scopi di cui alle norme dettate per l'impresa individuale nelle sole forme della società di persone, esclude la società in accomandita semplice, e della società cooperativa – e la l. 20 maggio 1997, n. 133, che ha introdotto la possibilità di dare vita ad imprese artigiane in forma di s.a.s. e di s.r.l. unipersonali. In tema, tra i molti scritti, GUERNELLI, *La legge quadro sull'artigianato e le sue successive modifiche con particolare riferimento alle procedure concorsuali*, cit., pp. 837-843; PANZANI, *Le dimensioni dell'impresa: società artigiana, piccola società commerciale e fallimento*, in *Fallimento*, 2000, p. 14 ss.; DE LUCA, *L'attuale «star dell'arte» dell'artigiano rispetto al fallimento* (nota a Trib. Roma 15 luglio 1998), in *Dir. fall.*,

1999, II, p. 631; PAPA MALATESTA, *Assoggettabilità al fallimento dell'impresa artigiana*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1995, II, p. 140; PISANI, *L'impresa artigiana in forma societaria e l'art. 1 l. fall.*, in *Giur. comm.*, 1993, II, p. 12 ss. Sul coordinamento tra la legge n. 443/1985 e la l. 20 maggio 1997, n. 133 (ma senza riferimenti alle problematiche concorsuali), cfr. le graffianti notazioni di PATRONI GRIFFI, *La nuova disciplina delle società artigiane*, ivi, 1998, I, p. 505 ss.

(29) Per l'art. 3 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226 (*Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*) è imprenditore ittico per connessione persino chi svolge attività di «imbarco di persone non facenti parte dell'equipaggio ... a scopo turistico-ricreativo», nonché chi svolge «attività di ospitalità, di ristorazione, di servizi, ricreative, culturali finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e delle risorse della pesca, valorizzando gli aspetti socio-culturali del mondo dei pescatori ...».

(30) Così stabilisce l'art. 8 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 (*Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*).

(31) Sugli effetti – tutt'altro che positivi – della persistente sottrazione dell'imprenditore agricolo alle procedure concorsuali, sia consentito rinviare a TAMPONI, *Impresa agricola e procedure concorsuali*, in *Dir. fall.*, 1996, I, p. 707 ss.

l'azienda di produzione, e che tale comunicazione deve contenere tra l'altro l'indicazione dell'iscrizione nel registro delle imprese. Siamo in presenza, in altre parole, di una precisazione non solo affatto inutile, ma altresì equivoca e disorientante, che rischia di far perdere di vista il carattere *obbligatorio* dell'iscrizione e che ingenera confusione senza apportare alcuna utilità alla previsione nel suo complesso, smentendo in radice la massima di comune esperienza secondo la quale *quod abundat non vitiat*.

10. *I limiti della delega di cui agli artt. 7 e 8 l. 5 marzo 2001, n. 57.*

La l. 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), nel delegare il Governo ad emanare «uno o più decreti legislativi per l'orientamento e la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca, dell'acquacoltura e della lavorazione del pescato» (art. 7), ha disposto che in sede attuativa il Governo avrebbe dovuto attenersi – tra gli altri – ai seguenti principi e criteri direttivi: «... *d*) previsione del registro delle imprese di cui agli articoli da 2188 a 2202 del codice civile, quale strumento di pubblicità legale dei soggetti e delle attività di cui alle lettere *a*), *b*), *c*), *l*) e *u*)», nonché degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola iscritti nelle sezioni speciali del registro medesimo».

Tale previsione non si segnala per coerenza ed organicità, e basterebbe in proposito rilevare:

*a*) che i soggetti e le attività «*di cui alle lettere a), b), c), l) ed u)*» sono, in larghissima misura se non *in toto*, proprio gli imprenditori agricoli e le attività agricole, ivi incluse quelle connesse, sì che il contestuale richiamo ai soggetti «*di cui alle lettere a), b), c) ecc. ...*» nonché ad imprenditori agricoli, coltivatori diretti e società semplici finisce per apparire come un'inutile duplicazione;

*b*) che il legislatore cade nell'ingenuità (se non si vuole discorrere di vero e proprio errore), già segnalata a

commento del decreto legislativo di attuazione, di discorrere di «società semplici esercenti attività agricola», quasi che possano pacificamente individuarsi società semplici esercenti attività *d'impresa* diverse da quella agricola; merita di essere ricordato, in proposito, che discorriamo di registro *delle imprese*, e che pertanto dovrebbero essere estranee ad esso le società semplici deputate ad attività non qualificabili come *d'impresa* (si pensi alle attività di mero godimento di patrimoni nonché alle attività professionali da svolgersi nelle forme di cui alla l. 7 agosto 1997, n. 266);

*c*) che il legislatore, immemore del d.p.r. 14 dicembre 1999, n. 558 con cui sono state unificate le varie sezioni speciali, utilizza la locuzione al plurale anziché discorrere – come ormai dovrebbe – di un'unica sezione speciale.

Ciò premesso, ci si deve chiedere se la delega al Governo per la «previsione del registro delle imprese di cui agli articoli da 2188 a 2202 del codice civile, quale strumento di pubblicità legale ...» sia stata correttamente osservata in sede attuativa: la formula adottata («L'iscrizione ... ha l'efficacia di cui all'art. 2193 del codice civile») ha la medesima portata dell'enunciato legislativo («previsione del registro delle imprese ... quale strumento di pubblicità legale»)? Ovvero le due locuzioni non risultano perfettamente sovrapponibili?

Senza pretendere di svolgere nella presente sede rilievi che andrebbero ben oltre i confini di una prima lettura, e rinunciando quindi ad addentrarci nella complessa problematica delle relazioni tra la locuzione «pubblicità legale» e la nozione di «pubblicità dichiarativa» (32), quantomeno sul piano concreto può senz'altro privilegiarsi la prima risposta, pacifica risultando la volontà legislativa di sostituire alla pubblicità-notizia sancita dalla legge 580/1993 la più ampia e più rassicurante – sotto i profili della trasparenza e della certezza dei rapporti – pubblicità dichiarativa.

Il dubbio affacciato sin dalle premesse – osservanza o meno dei limiti della delega – può quindi essere sciolto affermativamente, riconoscendo al decreto attuativo la fedeltà alla delega accordata dal Parlamento al Governo. □

(32) La dottrina considera la locuzione «pubblicità legale» come sostanzialmente coincidente con quella di «pubblicità di diritto» [per tutti GIACOBBE, voce *Pubblicità (dir. civ.)*, cit., p. 9], ed intende per tale l'insieme delle ipotesi nelle quali, attraverso lo strumento dei pubblici registri, si mira a

conseguire l'effetto giuridico della conoscibilità legale, con tutte le conseguenze che ne derivano [GIACOBBE, *op. cit.*, p. 8; PUGLIATTI, *La trascrizione. La pubblicità in generale*, cit., p. 194 ss.; BOCCHINI, voce *Pubblicità (dir. comm.)*, cit., p. 1016; NICOLÒ, *La trascrizione*, I, Milano, 1973, p. 10 ss.].

# L'impresa agricola tra sistema della pubblicità legale e sistema dell'informazione globale

di MARIA AMBROSIO

**1. Premessa: l'«eccentricità» dell'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 in tema di iscrizione al registro delle imprese e le esigenze di impostazione dell'analisi successiva. - 2. Il regime pubblicitario dell'impresa agricola tra codice civile e leggi speciali. - 3. Il registro delle imprese: gli interessi rilevanti e la scelta del legislatore di non toccare la disciplina codicistica. - 4. L'attuazione graduale del sistema «registro delle imprese» in materia agricola. - 4.1. Dal registro delle ditte al registro delle imprese. - 4.2. Dalla pluralità di sezioni speciali all'unicità della sezione speciale del registro delle imprese. - 4.3. Dalla pubblicità notizia alla pubblicità dichiarativa. - 4.4. Il rinvio alla fonte regolamentare per il perseguimento di ulteriori obiettivi: le notizie di carattere economico, statistico ed amministrativo da iscrivere nel R.E.A.**

*1. Premessa: l'«eccentricità» dell'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 in tema di iscrizione al registro delle imprese e le esigenze di impostazione dell'analisi successiva.*

L'iscrizione degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'art. 2188 e ss. del codice civile, oltre alle funzioni di certificazione anagrafica ed a quelle previste dalle leggi speciali, ha l'efficacia di cui all'articolo 2193 del codice civile.

La lapidaria disposizione dell'art. 2 del recente d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, in materia di orientamento e modernizzazione del settore agricolo a norma della l. 5 marzo 2001, n. 57 (1), ha già suscitato nella dottrina commercialistica vivaci osservazioni critiche in quanto se «dopo la legge n. 580 del 1993 in tema di registro delle imprese sembra avere un qualche spazio razionale nel sistema una società semplice (meglio: governata dal diritto della società semplice) soggetta ad iscrizione con effetti meramente notiziali, nessuno spazio saprei ravvisare per una società, bensì qualificata semplice ma iscritta nel registro delle imprese con gli effetti tipici della pubblicità commerciale (cioè con gli effetti cc.dd. dichiarativi o di opponibilità)» (2).

Non dissimili perplessità potrebbe suscitare, sempre nell'ottica del commercialista, la norma in oggetto, nel riferimento agli imprenditori agricoli nonché ai coltivatori diretti, entrambi iscritti – insieme alla società semplice – nella sezione speciale del registro delle imprese, con funzione, tra l'altro, di pubblicità notizia e non certo, come previsto invero dall'art. 2 in discorso, dichiarativa. Se tali sensazioni risultassero confermate, argomentando appunto da disposizioni codicistiche e dalla disciplina del registro delle imprese, all'interprete non resterebbe che prendere atto dell'«eccentricità» della norma dal punto di vista sistematico (3).

In via preliminare, appare comunque necessario collegare la disposizione stessa al precedente art. 1, il quale, come è noto, fornisce una nuova versione dell'art. 2135 c.c., provvedendo a ridefinire i confini dell'impresa agricola, sotto il profilo soggettivo degli imprenditori e quello oggettivo delle attività: sembrano così riproporsi le annose questioni interpretative sorte, già all'indomani della codificazione del 1942, sui concetti di «prevalenza» e di «normalità» (4); in ogni caso viene ridisegnata una nuova fattispecie di imprenditori agricoli, rilevante anche ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese.

(1) L'art. 2 in discorso, dedicato specificamente alla «iscrizione al registro delle imprese», è stato infatti emanato in attuazione della predetta l. 5 marzo 2001, n. 57, intitolata «Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati», di ammissimo respiro e dai contenuti più diversi. La legge in oggetto è stata inizialmente pubblicata nella *G.U.* del 20 marzo 2001, n. 66: successivamente, nel suppl. ord. alla *G.U.* del 29 marzo 2001 si è proceduto alla ripubblicazione del testo, corredato però delle relative note.

Ai fini del nostro lavoro interessa richiamarne, in via generale, il capo II, dedicato agli «interventi nei settori agricolo, forestale, della pesca e dell'acquacoltura», e specificamente gli artt. 7 e 8, contenenti, rispettivamente, la delega per la modernizzazione nei predetti settori ed i principi e criteri direttivi.

Per il momento ci limitiamo soltanto a segnalare la disposizione contenuta nel comma 1, lett. *d*), dell'art. 8, riguardante, testualmente, la «previsione del registro delle imprese di cui agli articoli da 2188 a 2202 del codice civile, quale strumento di pubblicità legale dei soggetti e delle attività di cui alle lettere *a*), *b*), *c*), *d*) e *u*)», nonché degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola iscritti nelle sezioni speciali del registro medesimo.

Nel prosieguo dell'indagine concentreremo la nostra attenzione, tra le altre tematiche, sui profili inerenti all'iscrizione nel registro delle imprese degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola, in quanto specifici destinatari dell'art. 2 del d.lgs. n. 228 del 2001.

(2) Così P. SPADA, *Proposte di riforma delle società di persone*, intervenuto al Convegno di studi in ricordo del Prof. Giuseppe Auletta (Catania, 8 e 9 giugno 2001).

(3) In questo senso ancora P. SPADA, *op. cit.*

(4) Non è ovviamente questa la sede per richiamare le note e complesse questioni interpretative riguardanti gli ambigui, e comunque non univoci, concetti codicistici di «normalità» e di «prevalenza»; con riferimento alla figura del coltivatore diretto, inoltre, la legislazione speciale aggrava la situazione circa l'interpretazione del concetto di prevalenza. Sia consentito, in tema, anche con riguardo al profilo dell'iscrizione nel registro delle imprese, il rinvio a M. AMBROSIO, *Nuove problematiche sull'individuazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative nel consiglio della camera di commercio per il settore agricoltura ed antiche questioni sulla qualificazione di coltivatore diretto*, nota a Cons. Stato, 27 aprile 1999, n. 542, in questa Riv., 2001, 199 ss.

Altra questione, che in questa sede non può ovviamente essere affrontata, è se la nuova versione dell'art. 2135 c.c. si sostanzia, in ultima analisi, in un mero «allargamento» delle attività rispetto alla definizione del legislatore del 1942, ponendosi quindi essenzialmente dei problemi applicativi, o se, invece, la fattispecie in esame risulti sostanzialmente modificata nel nucleo sistematico.

Venendo all'impostazione del nostro lavoro, l'esame della connessione tra la normativa in tema di registro delle imprese, contenuta negli artt. 2188-2202 c.c., e la disciplina di attuazione del registro stesso, porrà dei problemi di conciliazione tra il sistema privatistico, risultante dall'apparato del codice civile, e il sistema, anche pubblicistico, che risulta dalla legislazione speciale.

La complessità dell'apparato pubblicitario in materia agricola appare inoltre accresciuta, come vedremo, dall'«incorporazione» o dall'«assorbimento» (5) del vecchio registro delle ditte nell'attuale registro delle imprese.

Per comprensibili esigenze pratiche non affronteremo, nel presente lavoro, le complesse questioni di vertice concernenti la pubblicità in generale, anche in quanto a tutt'oggi «non del tutto pacifiche sono le distinzioni che la dottrina avanza in ordine a ciò che è il fatto giuridico della pubblicità ...» (6); tra le generali classificazioni dei fenomeni pubblicitari appare peraltro utile richiamare la nota distinzione tra pubblicità di fatto e pubblicità legale o di diritto, ricordando che quest'ultima viene normalmente individuata in tutte le ipotesi nelle quali, attraverso gli strumenti (organizzatori) dei pubblici registri si tende a conseguire l'effetto giuridico della conoscibilità legale (7), considerato come effetto primario (8); un'analisi specifica sarà invece effettuata con riferimento alle differenti funzioni delle varie forme di pubblicità che interessano l'impresa agricola, sia sul versante privatistico sia su quello pubblicistico.

In ogni caso, si porrà nel prosieguo l'esigenza di procedere ad una ricostruzione del quadro normativo in materia di pubblicità e, più ampiamente, di informazione sull'impresa

agricola, quadro che, merita ricordarlo, ha subito non solo delle modificazioni di un certo rilievo – è il caso, appunto, dell'efficacia dichiarativa e non più notiziale dell'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese per le imprese agricole – ma registra anche dei nuovi contributi – basti pensare al recentissimo d.m. 23 maggio 2001, n. 278 (9) – i quali impongono di volgere una rinnovata attenzione non solo al tema della pubblicità ma, più ampiamente, ai profili informativi concernenti le imprese agricole.

In via subordinata, si tratterà di appurare – nella consapevolezza che il presente lavoro è essenzialmente mirato al tema dell'efficacia dell'iscrizione nella nuova cornice normativa – se il senso e la portata dell'art. 2 del d.lgs. n. 228 del 2001 siano, in ultima analisi, da inquadrare in un mutato scenario della pubblicità legale e dell'informazione sull'impresa agricola.

Nel campo delle imprese, infatti, e quindi anche dell'impresa agricola, finalmente «il diritto della pubblicità si declina come diritto dell'informazione d'impresa e si compone della branca del diritto privato che studia la disciplina giuridica dell'informazione d'impresa in relazione alle contrattazioni individuali e della branca del diritto pubblico, che studia la disciplina giuridica dell'informazione d'impresa in relazione sia all'organizzazione del servizio pubblico dell'informazione, sia alla trasparenza del mercato, sia alla tutela della concorrenza» (10).

## 2. Il regime pubblicitario dell'impresa agricola tra codice civile e leggi speciali.

È noto che il registro delle imprese, pur introdotto con il codice civile del 1942 (art. 2188 ss.), è stato in realtà attuato solo con l'emanazione della l. 29 dicembre 1993, n. 580 e del relativo regolamento (d.p.r. 7 dicembre 1995, n. 581) (11). Concentrando la nostra attenzione sulla materia agricola, avvertiamo la sensazione che si sia proceduto ad un'attuazione graduale del sistema, anche successivamente al regolamento n. 581, il quale, oltre a non risolvere numerosi dubbi inter-

Parimenti in questa sede non possono ovviamente esaminarsi le problematiche che suscita la nuova versione dell'art. 2135 c.c., sulle quali ci limitiamo a rinviare ai contributi contenuti nel presente fascicolo; merita tuttavia di essere segnalato che l'articolo in oggetto da tempo sembrava imporre una revisione, sollecitata in particolar modo dai cultori del diritto agrario: fra tutti, v. di recente G. GALLONI, *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, 381 ss., per il quale, tra l'altro, «l'art. 2135 cod. civ. può essere criticato per la sua origine storica, denunciato per la sua attuale insufficienza ad adeguarsi alle trasformazioni sociali ed economiche intervenute, ma non può essere dalla dottrina abrogato: può essere solo interpretato, a seguito dell'avvenuto processo storico, in maniera diversa ed evolutiva» (397).

(5) Utilizzano tali termini, rispettivamente, E. BOCCHINI, *Finalmente istituito il registro delle imprese*, in *Corr. giur.*, 1994, 138, e F. BARACHINI, *La pubblicità commerciale dopo l'istituzione del registro delle imprese*, in *Giur. comm.*, 1996, I, 244.

(6) Così si esprimeva, già nel 1960, R. BRACCO, *L'impresa nel sistema del diritto commerciale*, Padova, 1960, 314: «mentre poi sono altrettanto discusse», proseguiva sempre lo stesso A., «le varie e correlative classificazioni che si pongono in ordine agli effetti della pubblicità ... Ma più spesso è la legge stessa che indica quali mezzi devono essere impiegati per dare luogo alla pubblicità, o che addirittura affida ai pubblici poteri la organizzazione stabile di strumenti della pubblicità, prevedendone i casi e disciplinandone gli effetti. Questo precisamente avviene quando c'è costituzione di pubblici Registri».

Sul concetto di «fatto giuridico» si rinvia, fra tutti, a A. FALZEA, *Voci di teoria generale del diritto*, Milano, 1985, 435 ss.

Più di recente si è sostenuto [G. GIACOBBE, voce *Pubblicità (dir. civ.)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1991, 6] che la pubblicità, sia che venga ricondotta alla sfera della conoscibilità legale, come conseguenza giuridica effettuale di un sistema di strumenti organizzati per la realizzazione di codesto risultato, sia che venga intesa come un sistema di segnalazione di mutamenti di situazioni giuridiche private senza una particolare destinazione a determinati soggetti, rappresenta un istituto giuridico strettamente connesso alla conoscenza: in questo senso può ritenersi valida la definizione secondo cui, nella classificazione di fatti giuridici, deve essere qualificata come fatto di conoscenza.

Sul «fatto di conoscenza» rinviamo nuovamente allo studio di A. FALZEA, *op. cit.*, 637 ss.

(7) «Con tutte le conseguenze che ne derivano – sul piano degli ulteriori effetti giuridici: per esempio, la opponibilità dell'atto → (in questo senso si esprime ancora G. GIACOBBE, *op. cit.*, 8).

Invero, «costituiscono pubblicità di fatto tutte quelle forme di pubblicità le quali tendono a realizzare nel pubblico la conoscenza effettiva del dato che costituisce oggetto della pubblicità, senza che per altro ne discenda la sicurezza (giuridica) di poter conseguire quegli effetti che sono il naturale portato della pubblicità di diritto» (ancora R. BRACCO, *op. cit.*, 315).

(8) In questo senso si rinvia ancora, tra i contributi più recenti di indole civilistica, alla voce di G. GIACOBBE, *op. cit.*, 11, ove, tra l'altro, numerosi riferimenti bibliografici.

Merita peraltro di essere segnalata una nuova prospettiva la quale, nel tentativo di «coniugare le grandi intuizioni dei maestri del passato con la evoluzione della società», giunge ad alcune conclusioni di un certo rilievo dogmatico, alle quali può in questa sede soltanto accennarsi, e che, soltanto in parte, saranno oggetto di verifica nel prosieguo della trattazione: «in primo luogo, è possibile edificare un diritto della pubblicità legale, comprendente normative e di diritto privato e di diritto pubblico (amministrativo e penale), che studia il sistema di informazione giuridica dotata di certezza pubblica. Ancora, la pubblicità legale non è una fattispecie, né un procedimento, ma un sistema di informazione giuridica dotata di certezza pubblica. Inoltre, il sistema di informazione è, a sua volta, un bene pubblico, oggetto di un diritto pubblico soggettivo all'informazione del cittadino» (queste sono alcune delle conclusioni alle quali giunge, in sede generale, E. BOCCHINI, *Nuovi profili della pubblicità commerciale*, in *Riv. not.*, 1996, parte I, 16).

(9) Concernente il «Regolamento di attuazione dell'art. 9, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, per l'indicazione delle notizie riguardanti gli esercenti attività agricola da iscriverne nel R.E.A. e per la definizione delle modalità semplificate per la loro acquisizione ed il loro aggiornamento» (G.U. 12 luglio 2001, n. 160): sul provvedimento in oggetto, si rinvia all'ultimo paragrafo del presente lavoro.

(10) In questo senso si esprime ancora E. BOCCHINI, *op. loc. ult. cit.*

(11) L'attuazione del registro delle imprese ha ovviamente suscitato grande interesse negli interpreti, risultando così la relativa bibliografia sterminata: tra le opere generali ci limitiamo a segnalare, *ex multis*, G. MARASÀ e C. IBBA, *Il registro delle imprese*, Torino, 1997 e, più di recente, A. PAVONE LA ROSA *Il registro delle imprese*, Torino, 2001.

pretativi, sembrerebbe configurare una tappa intermedia nel processo in corso; sarà quindi nostra premura segnalare i passaggi normativi di un'esperienza in progressivo affinamento.

In via generale, prima della legge n. 580 del 1993 il sistema della pubblicità legale era disciplinato in modo caotico: l'art. 100 delle disp. att. richiama leggi anteriori, risultando, in estrema sintesi, le norme sparse tra il codice di commercio del 1882, il codice civile, le disposizioni di attuazione del codice civile e numerose leggi speciali. Tutto ciò portava a risultati spesso incongruenti: alcuni imprenditori erano esonerati dall'iscrizione, su di altri gravava un doppio onere di iscrizione, nel registro delle imprese e in quello delle ditte (12).

In realtà l'intervento del legislatore, prima con la legge n. 580 del 1993 e poi con il regolamento di attuazione del 1995, si è sostanziato più che in un'attuazione delle disposizioni codicistiche, in una vera e propria riforma, come vedremo nel prosieguo.

In tema si è puntualizzato che l'art. 8 della legge n. 580 del 1993, eliminando la preesistente limitazione dell'obbligo di iscrizione alle sole imprese commerciali (ed alle altre imprese soggette a registrazione) è venuto ad abrogare (seppur solo implicitamente) gli artt. 2136, 2200 e 2202 c.c. (13) nelle parti in cui, appunto, esentavano dall'obbligo di registrazione rispettivamente gli imprenditori agricoli (salvo quelli esercenti la propria attività con la veste giuridica di una società commerciale), le società semplici ed i piccoli imprenditori (14); con simile formulazione, si è parlato di «implicita modificazione delle norme del codice civile» (15).

(12) A prescindere infatti, come vedremo, dalle esenzioni disposte in materia agricola dal codice civile, l'art. 100 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile prevedeva infatti che «fino all'attuazione del registro delle imprese non sono soggetti a registrazione gli imprenditori individuali e gli enti pubblici che esercitano un'attività commerciale». Solo per alcuni atti relativi all'impresa esercitata o continuata da minori (emancipati e non), interdetti, inabilitati e per le procure institorie, lo stesso art. 100 contemplava l'iscrizione nei registri di cancelleria presso il Tribunale: «fino all'attuazione del registro delle imprese gli atti di autorizzazione alla continuazione dell'esercizio di un'impresa commerciale nell'interesse di un minore o di un interdetto, gli atti di autorizzazione all'esercizio di un'impresa commerciale da parte di un minore emancipato o di un inabilitato, i provvedimenti di revoca delle autorizzazioni stesse, le procure institorie, le nomine di procuratori nonché gli atti e i fatti relativi alle società, per i quali il codice stabilisce l'iscrizione nel registro delle imprese, sono soggetti alla iscrizione nei registri di cancelleria presso il Tribunale secondo le modalità stabilite dalle leggi anteriori».

(13) È noto, infatti, che da un lato l'art. 2136 del codice civile contiene l'esenzione dalle norme sulla registrazione per gli imprenditori agricoli, salvo quelli esercenti la propria attività con la veste giuridica di una società commerciale e di una società cooperativa, e dall'altro, gli artt. 2200 e 2202 dello stesso codice dispongono l'inapplicabilità dell'obbligo di registrazione, rispettivamente, per le società semplici e i piccoli imprenditori.

Con riferimento all'art. 2136 del codice civile, ed alla sottesa impostazione del legislatore del '42 merita segnalare, tra molti, le osservazioni di C. LAZZARA, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, in *Comm. cod. civ.* a cura di A. Scialoja e G. Branca, *sub art. 2136*, Bologna-Roma, 1980, 91-93: «indubbiamente il sistema di pubblicità considerato postula determinate esigenze tipiche del settore commerciale e si spiega così che la disposizione abbia voluto ribadire quella sostanziale differenziazione tra attività commerciale ed agricola che la configurazione unitaria dell'impresa avrebbe potuto in certo senso offuscare. Sulla bontà di siffatta scelta legislativa sono stati prospettati non pochi dubbi; ma ove si prescinda da ogni considerazione di ordine dottrinario sulla coerenza del quadro sistematico imposto dal codice, non si può fare a meno di notare che l'imposizione dell'obbligo della registrazione all'imprenditore agricolo non avrebbe realizzato alcuna sostanziale esigenza di tale settore produttivo ed, in pratica, avrebbe trovato ben scarsa applicazione».

(14) In questo senso si esprime, tra gli altri, S. ALVARO, *Commento all'art. 18 del d.p.r. 7 dicembre 1995*, n. 581, «Regolamento di attuazione dell'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del codice civile», in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1998, 952.

(15) Prova dell'implicita abrogazione degli artt. 2136, 2200 e 2202, prosegue sempre S. ALVARO, *op. loc. ult. cit.*, nota 7), «è data dall'art. 7, comma 2 del Regolamento che prevede (rispettivamente ai numeri 7, 8 e 9) l'iscrizione nel registro delle imprese degli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., dei piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 c.c. e delle società semplici».

Come vedremo ampiamente nel prosieguo della trattazione, la scelta predetta del legislatore del registro delle imprese non è stata immune da critiche, sotto vari profili.

In realtà la Relazione di presentazione del Regolamento di attuazione del registro delle imprese fa riferimento al rispetto dell'«ordine giuridico vigente», nel senso che nessuna modificazione è stata apportata dalla novella alle norme di cui ai citati artt. 2136, 2200, 2202 c.c., non volendosi operare «una riforma organica del diritto della pubblicità legale delle imprese».

In ogni modo, prima dell'entrata in vigore della normativa in tema di registro delle imprese, gli imprenditori agricoli non avevano l'obbligo di iscriversi al registro ditte tenuto dalle Camere di commercio, salvo il caso in cui il loro reddito agrario assumesse sul piano fiscale il carattere di reddito d'impresa commerciale: più precisamente, per il r.d. 20 settembre 1934, n. 2011 gli imprenditori agricoli, persone fisiche, che fossero assoggettati soltanto all'imposta sui redditi agrari non erano obbligati alla suddetta iscrizione (16).

Del resto, si è riconosciuto che il mondo agricolo ha sempre mostrato diffidenza, per non dire ostilità, nei confronti di quegli obblighi e adempimenti di carattere pubblicitario e contabile che la legge ha posto a carico degli imprenditori commerciali. Tutto questo può spiegare perché il progetto di legge Trabucchi del 1955 incontrò tali e tante opposizioni e critiche da costringere il proponente a presentare dopo poco un nuovo progetto, in cui era escluso qualsiasi obbligo di registrazione per gli imprenditori agricoli.

Questa avversione era ancora avvertita nel 1984, quando venne redatto dal Prof. Ermanno Bocchini un organico progetto per l'istituzione del registro delle imprese, in cui non si faceva alcun accenno all'iscrizione degli imprenditori agricoli (17).

Per il momento ci limitiamo a segnalare che è apparsa a taluno incongrua la scelta di lasciar fuori i coltivatori diretti, se ed in quanto piccoli imprenditori agricoli, dalla sezione riservata agli imprenditori agricoli: «Infatti non si è tenuto conto né dei profondi cambiamenti avvenuti nell'agricoltura, né di tutta la legislazione speciale emanata dopo l'entrata in vigore del codice civile, la quale bene o male ha cercato, sia pure in funzione di particolari finalità, di fissare uno statuto per le diverse figure imprenditoriali agricole. Al riguardo vogliamo ricordare che la Corte costituzionale con la sentenza n. 570 del 22 dicembre 1989, nell'abrogare l'art. 1, secondo comma della legge fallimentare, ha riconosciuto espressamente che la nozione di coltivatore diretto si è modificata proprio in conseguenza delle diverse leggi speciali che si sono succedute nel tempo. D'altronde le imprese coltivatrici dirette hanno necessariamente dovuto adeguare le proprie strutture organizzative alle maggiori dimensioni imposte da un mercato sempre più ampio e concorrenziale, molto spesso andando oltre i ristretti e generici limiti fissati dall'art. 2083 c.c. per la categoria delle piccole imprese. Non v'è dubbio che il coltivatore diretto è un vero imprenditore agricolo» (così, testualmente, A. RUGGIERO, *Estensione della registrazione alle imprese agricole*, in *Riv. not.*, 1996, parte I, 28).

(16) In materia devono richiamarsi, specificamente, gli artt. 47 e ss. del r.d. 20 settembre 1934, n. 2011, «Approvazione del testo unico delle leggi sui Consigli provinciali dell'economia corporativa e degli Uffici provinciali dell'economia corporativa», coordinati con l'art. 1 del d.m. 9 marzo 1982, sulle «Modalità e contenuti delle denunce al registro delle ditte tenuto dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura».

In tema v., anche con riferimento all'attuazione del registro delle imprese, le considerazioni effettuate da S. MASINI, *Pubblicità dell'impresa agricola e riflessi sullo statuto speciale dell'imprenditore*, in questa *Riv.*, 1994, 539 ss.

(17) In questo senso si esprime A. RUGGIERO, *op. cit.*, 26.

Merita anche richiamare che «nel 1979, una commissione di studio composta da vari notai e la cui responsabilità scientifica venne affidata ad Ermanno Bocchini, presentò a Parma, il 24 e 25 marzo 1979 in un Convegno nazionale di studi (raccolti nel volume *Il registro delle imprese: problemi e prospettive di attuazione*, Milano, 1979) il risultato del proprio lavoro. Ancora una volta, però, nonostante l'interrogazione in Parlamento di Gustavo Minervini, in data 30 ottobre 1979 (suscitata dall'indicato convegno) non si procedeva ad allestire un disegno di legge. A questo punto interveniva la direzione generale del commercio del Ministero dell'industria che predisponne il testo di un decreto ministeriale (d.m. 9 marzo 1982, in *G.U.* 23 marzo 1982, n. 80) nel quale si prevedeva di intervenire sul registro delle ditte anticipando alcuni adempimenti del registro delle imprese, sì da consentire la trasformazione del registro delle ditte in registro (anche) delle imprese. L'iniziativa per la trasformazione veniva assunta dall'Unione delle Camere di commercio, il cui comitato di presidenza, nella seduta del 12 marzo 1981, nominava una Commissione presieduta dall'avv. Lorenzo Pellizzari, la quale il 9 luglio 1981 affidava la responsabilità scientifica della redazione della normativa generale per l'istituzione del registro delle imprese ad Ermanno Bocchini. È stato così allestito un progetto del registro delle imprese, pubblicato con tale titolo, e al quale attingono tutti coloro che aspirano alla riforma legislativa dell'attuale sistema» (così G. RAGUSA MAGGIORE, *Il registro delle imprese*, in *Comm. c.c.* diretto da P. Schlesinger, 1989, 17).



In realtà parrebbe che nell'attuazione della disciplina in materia del registro delle imprese il legislatore abbia tratto numerosi spunti dai progetti di legge suindicati, essendo già prefigurate varie alternative: mantenere in vita il vecchio registro delle ditte (18); abolire il registro delle ditte trasferendo le relative iscrizioni in apposite sezioni speciali del registro delle imprese (19); abolire il registro delle ditte e creare un registro delle imprese in cui dovessero essere iscritti (senza alcuna distinzione e, quindi, senza la creazione di sezioni speciali) tutti gli imprenditori indipendentemente dalla loro dimensione, veste giuridica o tipo di attività.

Tra queste strade il legislatore ha scelto la seconda, ossia quella della suddivisione interna del registro delle imprese (che peraltro è, e resta, unico) in più sezioni, come vedremo nel prosieguo, e così facendo ha voluto compiere una sorta di incorporazione del «vecchio» registro delle ditte all'interno (delle sezioni speciali, di recente riunite in un'unica sezione) del registro delle imprese, onde non disperdere tutti i dati e tutte le notizie già contenuti in passato nel primo. A ben vedere lo stesso codice civile del 1942 prevedeva già la possibilità di effettuare nel registro delle imprese iscrizioni ulteriori (anche con effetti diversi da quelli previsti dai primi due commi dell'art. 2193 c.c.) rispetto a quelle tassativamente previste dallo stesso purché sempre prescritte dalla legge (c.d. principio di tassatività delle iscrizioni): infatti, da un lato, l'art. 2188 c.c. stabilisce che il registro delle imprese è istituito «per le iscrizioni previste dalla legge» e, dall'altro, l'ultimo comma dell'art. 2193, nell'individuare gli effetti che derivano dall'iscrizione, afferma che restano «salve le disposizioni particolari della legge» (20).

Tale scelta originaria parrebbe, peraltro, aver subito degli aggiustamenti e delle modificazioni di un certo rilievo nel corso dell'affinamento progressivo del sistema di pubblicità e di informazione dell'impresa agricola, così da consentire una (parzialmente) diversa prospettiva di valutazione dello stesso, ancora tutta da verificare.

Procedendo nel nostro sintetico *excursus* normativo precedente all'attuazione del registro delle imprese è inoltre possibile rinvenire (senza pretesa alcuna di completezza) altre forme – se pur embrionali e per finalità diverse (contributive, previdenziali, ecc.) – di registrazione delle attività agricole: il riferimento va, anzitutto, all'istituzione, a partire dagli ultimi anni '80, di Albi professionali degli imprenditori agricoli, su base regionale, spesso criticati in quanto si ebbe l'impressione che le regioni si siano in realtà limitate a predisporre dei semplici «elenchi» di soggetti che presentavano identiche caratteristiche, escludendo invece dall'erogazione dei benefici tutti coloro che non risultavano inclusi nei predetti elenchi (21).

Una valenza parimenti settoriale, e più specificamente previdenziale, veniva riconosciuta all'iscrizione al Servizio per i contributi agricoli unificati (acronimo S.C.A.U.) il quale, con la tenuta degli elenchi nominativi dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri tendeva ad assicurare un'anagrafe «attendibile e completa di tali categorie di soggetti» (22), sia pure ai limitati effetti di natura previdenziale (23); inoltre, era discussa la natura certificativa dei suddetti elenchi (24).

Tuttavia l'art. 19 della l. 23 dicembre 1994, n. 724 (25), ha previsto la soppressione dello S.C.A.U. ed al contempo ha imposto che venissero annotati in un'apposita sezione del registro delle ditte i soggetti già iscritti negli elenchi tenuti dallo S.C.A.U. Nella sostanza, si è quindi realizzato un ampliamento dei dati e delle notizie già a disposizione del registro delle ditte, in virtù delle relative funzioni di natura fiscale e amministrativa.

Ancora, con l'art. 2 del d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375 – successivamente abrogato e sostituito dall'art. 9-*quater* della legge n. 608 del 1996 – è stato posto a carico dei datori di lavoro agricolo l'obbligo di tenere il «registro d'impresa» (26), avente rilievo sia ai fini del collocamento sia ai fini assicurativo-previdenziali. Più in generale, la normativa complessivamente introdotta con la legge n. 608 del 1993 ha senza dubbio costituito un primo passo per l'eliminazione dei troppi abusi cui dava luogo la precedente disciplina degli elenchi e va nella direzione di avvicinare l'ordinamento previdenziale agricolo a quello generale (27).

Successivamente all'attuazione del registro delle imprese si è anche puntualizzato che «in conclusione le imprese agricole, prima per principio escluse dalla forma registrazione, quasi che fosse incompatibile con la natura della loro attività, oggi invece sono obbligate non solo ad iscriversi nel registro delle imprese, ma anche a tenere un registro dove documentare le persone che lavorano nell'impresa, con quale qualifica e retribuzione. Si ha l'impressione che, in maniera troppo repentina, l'impresa agricola sia passata da una situazione in cui era esclusa da ogni forma di registrazione, ad un'altra in cui la registrazione diventa quasi eccessiva e onerosa, fino a superare quella tradizionalmente prevista per le imprese commerciali» (28).

In ogni modo – e prescindendo ancora, nel nostro discorso, dall'attuazione della normativa in tema di registro delle imprese –, devono comunque distinguersi, rispetto al sistema di pubblicità delle imprese delineato nel codice civile, tutte quelle forme di pubblicità «speciali», disseminate nell'arcipelago della legislazione, appunto, speciale, e disciplinate essenzialmente mediante la previsione di numerosi Registri, Elenchi, Albi e Ruoli, per finalità, in senso lato, amministrative, come si è avuto modo di rilevare.

(18) E dare così attuazione al registro delle imprese soltanto per le iscrizioni previste dal codice civile.

(19) In tema rinviamo, fra i vari progetti che si sono succeduti, al predetto progetto Bocchini (Schema di disegno di legge della Commissione Bocchini presentato al Ministro della giustizia il 13 luglio 1985, sulla «Istituzione del registro delle imprese e disciplina del Bollettino ufficiale delle società per azioni, a responsabilità limitata e cooperative»), pubblicato in *Giur. comm.*, 1984, I, 173 ss.

Degno di nota appare anche, come già accennato, l'originario progetto Trabucchi (disegno di legge n. 1179 del 13 ottobre 1955, pubblicato in *Riv. soc.*, 1959, 1183 ss.), il quale prevedeva l'istituzione, appunto, di sezioni speciali all'interno del registro con funzione di pubblicità anagrafica: in particolare, una sezione speciale per gli imprenditori individuali e per le imprese artigiane, una per le società e gli enti di cui all'art. 2201 c.c., una per i venditori ambulanti ed una per gli imprenditori agricoli.

(20) In questo senso si esprime ancora S. ALVARO, *op. loc. ult. cit.*

(21) V., fra tutti, P. ERCOLI, *Sull'istituzione degli Albi professionali degli imprenditori agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, 353.

(22) Così G.P. CIGARINI, *Gli albi professionali degli imprenditori agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, 555.

(23) In questo senso, di recente, Cons. Stato, 27 aprile 1999, n. 542, *cit.*

(24) V., *ex multis*, M. DE LUIGI, *Recenti indirizzi sulla natura giuridica degli elenchi dei lavoratori agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, 114 e ss., in particolare 117.

(25) Sulle misure di razionalizzazione della finanza pubblica, collegata alla legge finanziaria per il 1995.

(26) Nel quale «annotare per ciascun lavoratore occupato le generalità, la residenza, il codice fiscale, i dati relativi all'occupazione, ivi compresi quelli riguardanti la categoria, la qualifica, i periodi di occupazione, le giornate di lavoro prestato, il lavoro svolto, le retribuzioni corrisposte, le ritenute fiscali operate ai fini dell'IRPEF. Come si vede questo strano «registro d'impresa», divenuto obbligatorio a partire dal 1° marzo 1996, di fatto non è altro che un libro paga e insieme un libro matricola, che serve a fini fiscali per verificare gli adempimenti posti a carico dei sostituti d'imposta. La sua denominazione sta quasi a significare che ove un soggetto assuma alle proprie dipendenze un operaio, la sua attività agricola diventa attività d'impresa. Certo, per evitare possibili confusioni, sarebbe stato opportuno chiamare questo documento con un nome diverso» (così A. RUGGIERO, *op. cit.*, 27).

(27) In questo senso C. GATTA, *Recenti modifiche legislative del sistema dei contributi unificati e degli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, 106.

(28) A. RUGGIERO, *op. loc. ult. cit.*

Tra le varie partizioni delle pubblicità speciali in ragione delle differenti funzioni amministrative svolte, si sono distinte (29): a) la funzione di programmazione e rilevazione amministrativa, ed emblematico della categoria è apparso il Registro delle ditte (30); b) la funzione di controllo pubblico sull'esercizio dell'attività d'impresa; c) la funzione di agevolazione e di ausilio pubblico alle imprese.

Nel prosieguo della trattazione si avrà modo di sottolineare se ed in quale misura le varie forme di pubblicità speciali siano state trasfuse nella disciplina del registro delle imprese, nell'ambito della progressiva attuazione dello stesso ed alla luce delle finalità complessive della disciplina sull'informazione dell'impresa agricola.

### 3. Il registro delle imprese: gli interessi rilevanti e la scelta del legislatore di non toccare la disciplina codicistica.

L'art. 8 della l. 29 dicembre 1993, n. 580, recante norme in tema di «Riordinamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura» ha istituito il registro delle imprese, ponendo fine al regime transitorio (31).

In particolare, il comma 6 dell'art. 8 appare fondamentale per comprendere le finalità della nuova disciplina: infatti, la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione, secondo tecniche informatiche (32), del registro delle imprese, ed il funzionamento dell'ufficio (33), sono realizzati in modo da «assicurare completezza e organicità di pubblicità per tutte le imprese soggette ad iscrizione, garantendo la tempestività dell'informazione su tutto il territorio nazionale» (34).

Emblematica della nuova prospettiva è anche la Relazione ministeriale del 21 dicembre 1994 allo schema del regolamento di attuazione dell'art. 8 in discorso laddove afferma che «in una visione globale un diritto dell'informazione d'impresa comprende sia il tradizionale diritto privato della pubblicità legale, in relazione alle contrattazioni e al compimento degli altri atti giuridici (efficacia dichiarativa e costitutiva della pubblicità), sia la normativa di diritto pubblico, avente ad oggetto non solo l'organizzazione del servizio pubblico dell'informazione, ma anche la trasparenza dell'informazione,

sul piano sia del diritto della concorrenza e della borsa, sia del diritto penale, tributario e previdenziale» (35).

Si realizza, in estrema sintesi, un allargamento dell'area degli interessi tradizionalmente tutelati con il sistema pubblicitario: esso assolve infatti non più esclusivamente una funzione di sicurezza e di garanzia nello svolgimento dei traffici giuridici, tutelando essenzialmente, tramite il meccanismo dell'opponibilità delineata nell'art. 2193 c.c., l'imprenditore nonché il terzo contraente o il terzo creditore, ma emergono anche nuovi interessi ritenuti rilevanti come, ad esempio, quelli di trasparenza delle attività economiche e del mercato.

Invero, nel sistema del codice l'interesse all'informazione dei terzi è protetto mediamente, cioè attraverso la protezione dell'interesse dell'imprenditore: insomma, l'informazione dei terzi è la conseguenza dell'adempimento di un obbligo pubblicitario a cui l'imprenditore ha un particolare interesse. L'interesse all'informazione del mercato viene realizzato subordinando alla sua soddisfazione il conseguimento da parte dell'imprenditore di particolari benefici, come l'effetto della conoscenza legale o quello della responsabilità limitata.

Ancora, l'idoneità della disciplina a realizzare il nuovo obiettivo assegnato al registro delle imprese è stata, si è detto (36), gravemente compromessa da una basilare scelta di fondo operata dal legislatore del 1993, alla quale si è già accennato: quella di non toccare la disciplina codicistica, sottovalutando così il problema del coordinamento che inevitabilmente solleva il sovrapporsi della nuova disciplina alla vecchia (37).

Se indubbiamente le novità introdotte dal sistema, come si vedrà nel prosieguo, non sempre si integrano senza contraddizioni con la regolamentazione preesistente (38), peraltro nell'ottica, da noi ipotizzata e ancora tutta da verificare, di attuazione graduale del sistema, e quindi di aggiustamenti successivi dello stesso, apparirà forse più comprensibile la scelta di vertice del legislatore di non intaccare la disciplina codicistica.

La prospettiva di affinamento progressivo del sistema del registro delle imprese parrebbe risultare, limitandoci alla materia agricola, dai provvedimenti che si sono succeduti, i quali in alcune parti hanno integrato, in altre sostanzialmente modificato, l'assetto originario del sistema delineato dalla legge n. 580

(29) V., per tutti, E. BOCCHINI, voce *Pubblicità delle imprese*, in *Enc. giur.*, Roma, 1991, 12 ss.

(30) In questo senso ancora E. BOCCHINI, *op. loc. ult. cit.*, per il quale il registro delle ditte «risponde ad una funzione primaria amministrativa di rilevazione programmatica e, perciò, di anagrafe di tutti gli imprenditori e ad una funzione secondaria di pubblicità notizia ...; può correttamente inquadrarsi, nel nuovo sistema costituzionale, come strumento di informazione pubblica, al servizio della programmazione economica del Paese».

(31) È noto che il registro delle imprese, a norma dell'art. 99 delle disposizioni di attuazione del codice civile avrebbe dovuto essere istituito con un successivo decreto, che «non è stato infatti mai emanato. Di conseguenza, il regime previsto come transitorio si è in realtà trasformato in regime definitivo» (così, per tutti, G. FERRI, *Delle imprese commerciali e delle altre imprese soggette a registrazione*, in *Comm. cod. civ.* a cura di A. Scialoja e G. Branca, *sub artt. 2188-2221*, Bologna-Roma, 1963, 6-7).

In tema v. anche le considerazioni svolte da G. MINERVINI, *L'attuale stato della pubblicità legale delle imprese commerciali*, in *Riv. not.*, 1980, 629 ss.

(32) Sulla tematica relativa all'informatizzazione del registro delle imprese, meritano di essere segnalati alcuni contributi di A. GALLIZIA: *L'impiego dell'elaboratore nell'attuazione del registro delle imprese*, in *Il registro delle imprese*, a cura del Consiglio naz. Notariato, Milano, 1979, 267-299; *Pubblicità legale, registro delle imprese, operatore del diritto e automazione*, in *Impresa e tecniche di documentazione giuridica*, III volume, a cura del Consiglio naz. Notariato e Luiss, Milano, 1990, 199-233; *Funzione e limiti dell'informatica della pubblicità commerciale*, in *Trasparenza e pubblicità nell'attività dell'impresa*, nuovamente a cura del Consiglio naz. Notariato, 1996, 121-160.

(33) In tema rinviamo, *ex multis*, ai contributi contenuti nel volume *Le nuove leggi civili commentate*, cit., e, da ultimo, a A. PAVONE LA ROSA, *op. cit.*, non essendo ovviamente possibile in questa sede esaminare, tra gli altri, i profili relativi all'organizzazione ed al funzionamento del registro delle imprese.

(34) Come si vedrà nel prosieguo della trattazione, la finalità della com-

pletezza è raggiunta dal sistema attraverso l'estensione dell'obbligo di iscrizione ai soggetti prima esentati, anche se non mancano problemi applicativi. Ai fini della materia agricola, che più da vicino ci interessa, si vedrà che l'obbligo di registrazione è stato esteso agli imprenditori agricoli, ai coltivatori diretti ed alle società semplici.

La tempestività dell'informazione viene realizzata con l'informatizzazione del sistema, le cui modalità sono fissate essenzialmente dall'art. 11, commi 8 e 9 del d.p.r. n. 581 del 1995, sui quali si rinvia, rispettivamente, ai commenti di E. BOCCHINI e di F. FIMMANÒ, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1998, 905 e ss. e 911 e ss.

Merita anche sottolineare che le finalità del registro delle imprese sono più vaste e complesse, così come le problematiche ad esso sottese: relativamente a queste ultime evidenzia, tra l'altro, E. BOCCHINI, in *Il Registro delle imprese nella knowledge society*, in *Giur. comm.*, 1994, I, 797, che il registro delle imprese è stato voluto principalmente dalla Commissione antimafia, la quale aveva collocato al primo posto, «nell'agenda delle «cose da fare» contro la criminalità organizzata, la trasparenza del mercato e, in questa prospettiva, al primo punto l'istituzione e l'automazione del Registro delle imprese».

Non dissimili le considerazioni effettuate da M. RESTINO, *L'istituzione dell'ufficio del registro delle imprese: un primo ed incerto passo verso l'attuazione di un «sistema completo ed organico di pubblicità legale»*, in *Riv. not.*, 1997, 464.

(35) Relazione 21 dicembre 1994, n. 300353, pubblicata in *Il Registro delle imprese (Appendice)*, a cura di Marasà e Ibba, Torino, 1997, 323 ss.

(36) G. MARASÀ, *op. cit.*, 5.

(37) «Insomma», prosegue sempre G. MARASÀ, *loc. ult. cit.*, «ci si è illusi di poter realizzare la nuova funzione del registro attraverso la semplice addizione della nuova disciplina, come se le novità introdotte potessero integrarsi nel sistema senza alcuna necessità di modifica delle regole preesistenti».

(38) Questo è, come si vedrà, l'orientamento prevalente degli interpreti in materia.

del 1993: basti pensare, dal punto di vista strutturale, al passaggio dalla pluralità di sezioni speciali all'unicità della sezione speciale, avvenuta con d.p.r. 14 dicembre 1999, n. 558 e, da quello funzionale, alla mutata efficacia dell'iscrizione al registro per gli imprenditori agricoli, i coltivatori diretti e le società semplici, contenuta nell'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228.

La scelta di fondo operata dal legislatore del 1993, di non toccare la disciplina codicistica, parrebbe in linea di principio apprezzabile non solo in quanto «la contrapposizione tra attività agricola e attività commerciale, portata sul piano dell'impresa, non è così netta ed assoluta come nel sistema dei codici precedenti» ma soprattutto perché, «la distinzione tra impresa agricola e imprese soggette a registrazione non riproduce esattamente tale contrapposizione».

Infatti, merita sottolinearlo nuovamente, «se come principio l'impresa agricola non è assoggettata a un regime di pubblicità legale (art. 2136 c.c.), questo principio non è assoluto. Vi sono imprese agricole che sono soggette a pubblicità legale, quando assumono la forma propria delle società commerciali (art. 2200 c.c., richiamato espressamente dall'art. 2136 c.c.)» (39) ed attualmente, in virtù dell'art. 2 del d.lgs. n. 228 del 2001, si è assistito quanto meno ad un allargamento dell'ambito di operatività della pubblicità legale per l'impresa agricola.

Dal punto di vista sistematico, inoltre, «una contrapposizione non può farsi tra termini eterogenei, uno dei quali si basi su di un elemento sostanziale (oggetto dell'attività) e l'altro su di un elemento formale ed estrinseco (pubblicità nel registro delle imprese)» (40).

Ciò posto, nella prospettiva segnalata di attuazione graduale del sistema, incentreremo la nostra analisi sulle novità di maggior rilievo della normativa complessivamente introdotta, le quali interessano specificamente la nostra materia.

Tra queste, possono sinteticamente richiamarsi: l'affidamento della tenuta del registro alle Camere di commercio; l'introduzione di sezioni speciali – di recente riunificate in una –, nelle quali iscrivere i coltivatori diretti (in quanto piccoli imprenditori) (41), le società semplici e gli imprenditori agricoli; l'efficacia dell'iscrizione nella sezione speciale del registro degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola; il rinvio alla fonte regolamentare per il perseguimento di ulteriori obiettivi individuati dal legislatore.

#### 4. L'attuazione graduale del sistema «registro delle imprese» in materia agricola.

##### 4.1. Dal registro delle ditte al registro delle imprese.

Un primo, ma significativo passo nell'attuazione del sistema «registro delle imprese» – inteso come espressione

riassuntiva di un apparato normativo di indole al contempo privatistica e pubblicistica – è stato indubbiamente rappresentato dall'attribuzione della tenuta del registro stesso alle Camere di commercio (42).

A favore dell'affidamento a queste ultime parrebbero aver militato motivazioni eterogenee: in via generale, ha trovato conferma una tendenza alla progressiva «amministrativizzazione» del sistema giuridico, nel senso delle funzioni pubbliche di amministrazione del diritto privato, tra le quali rientra quella del servizio di pubblicità, oltretutto dai più ritenuto «servizio pubblico» (43).

Ancora, si è valutata positivamente l'esperienza della tenuta del Registro delle ditte da parte delle Camere di commercio ed in particolare, crediamo, ha giocato un ruolo fondamentale la circostanza che con il nuovo registro delle imprese – nell'ambito della finalità di semplificazione, evitando anche duplicazioni di adempimenti e di formalità da parte delle imprese – sarebbe senza dubbio progressivamente venuta meno l'esigenza di mantenere in vita il Registro delle ditte: è così sembrato preferibile (nonché conveniente) attribuire la tenuta del nuovo registro alle Camere di commercio.

Del resto, sotto vari profili, tra Registro delle ditte e registro delle imprese non vi è soluzione di continuità: già si è accennato come la complessità dell'apparato pubblicitario in materia agricola sia stata via via accresciuta dall'incorporazione, o dall'assorbimento, del vecchio registro delle ditte nell'attuale registro delle imprese; incorporazione o assorbimento avvenuti non con modalità istantanee, bensì con passaggi successivi.

Sia sufficiente richiamare che – posteriormente all'emanazione della legge n. 580 del 1993 – la legge n. 724 del 1994 ha disposto la soppressione dello S.C.A.U. e l'annotazione dei soggetti in esso iscritti in una sezione *ad hoc* del Registro delle ditte; ciò ha comportato un ampliamento dei dati e delle notizie contenute in quest'ultimo, con inevitabili problemi di coordinamento. La normativa in tema di registro delle imprese ha previsto comunque l'abolizione del Registro delle ditte «quando il registro delle imprese sarà completamente attuato, ed in ogni caso entro tre anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 580 del 1993» (cioè a partire dal 26 gennaio 1997): come si desume da dati testuali, l'attuazione graduale del registro delle imprese risulta (im)posta dal sistema stesso.

Se il Registro delle ditte ha cessato di esistere per esplicita disposizione di legge, occorre chiedersi se e quali, tra le funzioni ad esso originariamente attribuite, siano trasfuse nella disciplina del registro delle imprese, inteso nell'accezione riassuntiva di cui si è detto. Innanzitutto, il legislatore del registro delle imprese, nel prevedere l'iscrizione nelle sezioni speciali dei coltivatori diretti, degli imprenditori

(39) «Si che la pubblicità legale non è, o almeno non è sempre, conseguenza dell'oggetto dell'attività; in alcuni casi, se pur non sempre, è conseguenza della organizzazione ad impresa e della forma da questa assunta», così prosegue G. FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, a cura di C. Angelici e G.B. Fereì, Torino, 2001, 69.

Sulla categoria delle imprese soggette a registrazione v. anche, sempre di G. FERRI, *Delle imprese commerciali e delle altre imprese soggette a registrazione*, cit., nonché, più recentemente, la voce *Imprenditore commerciale e impresa soggetta a registrazione*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989.

In tema cfr. A. NIGRO, *Le imprese commerciali e le altre imprese soggette a registrazione*, in *Trattato di diritto privato* diretto da P. Rescigno, volume XV, Torino, 1986, 1245 ss.

Pur risalente agli anni immediatamente successivi all'emanazione del codice del '42, merita anche segnalare il contributo di G. OPPO, *Materia agricola e forma commerciale*, in *Scritti giuridici in onore di Carnelutti*, Padova, 1950, volume III, 85 ss.

(40) In questo senso, da ultimo, G. FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, op. loc. cit.

(41) In tema si rinvia alle considerazioni svolte nella nota 15).

(42) In argomento v., con riferimento anche alle imprese agricole, S. ALVARO, op. cit.; F. BARAGHINI, op. cit.; E. BOCCHINI, *Per l'istituzione del registro delle imprese*, in *Il registro delle imprese. Problemi e prospettive di attuazione*, cit., 13; nello stesso volume v. anche il contributo di A. RUGGIERO, *Nuove prospettive per il registro delle ditte*; dello stesso A., cfr. anche *Estensione della registrazione alle imprese agricole*, cit.; S. MASINI, op. cit.

(43) In tema si rinvia alla voce *Servizi pubblici*, di P. CIRIELLO, in *Enc. giur.*, Roma, 1992.

Del resto, già in passato si era ipotizzato che la legge (r.d. 8 maggio 1924, n. 29) avesse attribuito alle Camere di commercio un obbligatorio servizio pubblico implicante l'acclaramento di determinati fatti, l'iscrizione dei risultati in un registro e la pubblicazione del contenuto di questo mediante dichiarazioni dovute ad ogni richiedente, anche se lo scopo dell'atto non è quello di fondare una verità, ma solo di fornire un'utilità, si tratta sempre della rappresentazione storica di fatti particolarmente efficaci in quanto operata da pubblica autorità e quindi tra la realtà rappresentata e la rappresentazione fornita dall'atto deve sussistere corrispondenza (v. A. CROSETTI, *Sulla responsabilità di certificazione delle Camere di commercio*, in *Foro amministrativo*, 1973, 589 ss.).

agricoli e delle società semplici, «con effetti di pubblicità notizia e di certificazione anagrafica» (44) ha, con il meccanismo dell'incorporazione o dell'assorbimento del Registro delle ditte, inteso conservare gli effetti in precedenza da esso assicurati.

Le funzioni di natura sostanzialmente pubblicistica permangono nell'art. 2 del d.lgs. n. 228 del 2001, il quale, sempre a proposito dell'iscrizione degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola nella sezione speciale del registro delle imprese, fa infatti espressamente salve «le funzioni di certificazione anagrafica e quelle previste dalle leggi speciali» (45).

Infine, il recentissimo d.m. 23 maggio 2001, n. 278, come vedremo da ultimo, ha completato – sempre nell'ottica di progressiva attuazione del registro delle imprese – il disegno normativo del «Repertorio delle Notizie Economiche ed Amministrative» (acronimo R.E.A.), il quale, sotto mutate vesti e più moderne modalità di funzionamento, non è altro che il vecchio Registro delle ditte, rivisitato però alla luce delle più ampie finalità informative del sistema registro delle imprese.

#### 4.2. Dalla pluralità di sezioni speciali all'unicità della sezione speciale del registro delle imprese.

È noto che il regolamento di attuazione del registro delle imprese dispone che il registro è «unico e comprende le sezioni speciali», ed a conferma di ciò si ha cura di precisare che «la numerazione dell'iscrizione degli imprenditori è annuale e progressiva e comprende anche le sezioni speciali» (art. 7 d.p.r. n. 581) (46).

L'impianto del registro ha originariamente previsto l'istituzione, accanto alla sezione ordinaria – nella quale devono effettuarsi le iscrizioni richieste dal codice civile (47) e da eventuali leggi speciali (48) –, di sezioni speciali destinate rispettivamente all'iscrizione degli imprenditori agricoli, dei piccoli imprenditori e delle società semplici (49).

In sostanza, la legge n. 580 del 1993, istitutiva del registro delle imprese, abrogando l'art. 47 del r.d. n. 2011 del 1934, aveva prefigurato quattro sezioni speciali all'interno del registro, che in pratica hanno inizialmente provveduto a sostituire il Registro delle ditte, allargandosi al contempo

l'area della certificazione anagrafica (50).

È stata così conservata, come abbiamo già evidenziato, la funzione primaria amministrativa di rilevazione programmatica propria del Registro ditte, e perciò di anagrafe di tutti gli imprenditori: la funzione di certificazione anagrafica, infatti, rientrava in quell'obbligatorio servizio pubblico implicante accertamento di determinati fatti che si riconosceva alle Camere di commercio già sotto il previgente sistema, con riguardo alla tenuta del Registro delle ditte (51). Non a caso il nuovo registro delle imprese è stato definito come «l'erede universale» del Registro delle ditte (52). Era peraltro controverso se quest'ultimo svolgesse anche una funzione secondaria di pubblicità notizia (53).

Sul punto, e sempre con riferimento alla materia agricola, il legislatore del registro delle imprese ha originariamente previsto che l'iscrizione degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici assolve alle funzioni di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia. In ogni caso deve richiamarsi che l'anagraficà sta a significare che l'iscrizione non accerta con efficacia preclusiva la qualifica ad es., di imprenditore agricolo del soggetto iscritto, la quale si acquista con l'esercizio in fatto di un'attività agricola, avente le caratteristiche richieste dalla legge.

Successivamente la funzione secondaria di pubblicità notizia scompare, anzi – con il d.lgs. n. 228 del 2001 –, viene sostituita da quella che è la funzione originaria e comunque primaria del registro delle imprese, cioè la pubblicità dichiarativa, come si vedrà nel prosieguo.

In via generale, si è osservato che le innovazioni introdotte in tema di pubblicità dell'esercizio di attività economiche hanno consentito, anzitutto, l'eliminazione della precedente ed antieconomica coesistenza del registro delle ditte con il registro delle imprese ed inoltre hanno realizzato un sistema organico e completo di pubblicità al quale sono soggetti tutti gli operatori economici, indipendentemente dalla qualifica da essi rivestita, dalla natura dell'attività svolta, dalle dimensioni dell'impresa e dalla loro collocazione nel contesto dell'ordinamento giuridico (54). Specificamente per il comparto agricolo, nell'ambito del sistema originario del registro delle imprese, richiamato nelle sue linee essenziali, senza dubbio una delle innovazioni di maggior rilievo è stata rappresentata dall'estensione dell'obbligo di

(44) In tema si rinvia, oltre agli AA. citati nella nota 42, al contributo di M. RESTINO, *Le sezioni speciali del registro delle imprese*, in *Riv. dir. comm.*, 1998, 397 ss.

(45) Da parte di taluno si è ipotizzato che «la pubblicità notiziale in pratica s'identifica con l'informazione, tendendo a procurare una conoscenza effettiva e non legale. Proprio per questo ha maggiormente bisogno di essere documentata, certificata e comunicata. Si tratta di un'informazione solo qualificata dal fatto che proviene da un registro pubblico e sulla base di un procedimento certificativo. Nel nuovo sistema di registrazione delle imprese la funzione pubblicitaria risulta connessa a quella di certificazione anagrafica, allo scopo di procurare al pubblico un'informazione sicura e veritiera che possiamo definire «certificata», in quanto verificata e documentata dall'ufficio preposto alla tenuta del registro» (così, testualmente, A. RUGGIERO, *op. ult. cit.*, 68).

(46) In tema v. G. MARASÀ, *op. cit.*, 4.

(47) Di recente si è osservato (G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, 1. *Diritto dell'impresa*, Torino, 2000, 112-113) che «nella sezione ordinaria sono iscritti gli imprenditori per i quali l'iscrizione nel registro delle imprese produce gli effetti di pubblicità legale previsti dall'art. 2193 cod. civ. Categoria che peraltro non coincide puntualmente con quella degli imprenditori commerciali».

(48) Sono in definitiva tenuti all'iscrizione nella sezione ordinaria:

a) gli imprenditori individuali commerciali non piccoli;  
b) tutte le società tranne la società semplice, anche se non svolgono attività commerciale;  
c) i consorzi fra imprenditori con attività esterna;  
d) i gruppi europei di interesse economico (acronimo, G.E.I.E.) con sede in Italia;  
e) gli enti pubblici che hanno per oggetto esclusivo o principale un'attività commerciale;  
f) le società estere che hanno in Italia la sede dell'amministrazione ovvero l'oggetto principale della loro attività.

(49) Sono quindi originariamente stati iscritti in distinte sezioni speciali del registro delle imprese gli imprenditori che erano esonerati dall'iscrizione nel regime codicistico, e cioè: gli imprenditori agricoli individuali, i piccoli imprenditori (tra i quali i coltivatori diretti) e le società semplici.

Ancora, in una quarta sezione speciale sono poi annotati gli imprenditori artigiani, già iscritti nel relativo albo.

(50) Puntualizza F. BARACHINI, *op. cit.*, 244, che con la legge n. 580 del 1993 si verifica, pertanto, un allargamento dell'area di rilevanza della documentazione anagrafica. Ma, a prescindere da questo rilievo, che semmai conferma l'interesse dell'ordinamento per una più completa documentazione delle attività d'impresa, il Registro sarà, comunque, chiamato a subentrare nel patrimonio informativo appartenente al vecchio registro anagrafico.

(51) Sul tema cfr. ancora, in giurisprudenza, Cass. 9 ottobre 1972, n. 2937, in *Giust. civ.*, 1973, 28 e sia consentito, nuovamente, il rinvio a M. AMBROSIO, *op. cit.*, 205, ed anche nota 25.

(52) In questo senso A. RUGGIERO, *Primo approccio alla registrazione delle imprese, in Trasparenza e pubblicità nell'attività dell'impresa*, Atti del XXXIV Congresso Nazionale del Notariato tenutosi a Genova dal 29 settembre al 3 ottobre 1994, Roma, 1994, 243.

(53) Sempre secondo A. RUGGIERO (*Nuove prospettive per il Registro delle ditte*, in *Il Registro delle imprese. Problemi e prospettive di attuazione*, cit., 224 ss.), il Registro delle ditte adempie oltre che ad una funzione (primaria) di certificazione anagrafica anche ad una funzione (secondaria) di pubblicità notizia.

In tema di pubblicità notizia cfr. anche G. SIDERI, *Registro delle ditte*, in *Noviss. Dig. it.*, VI, Torino, 1986, 600, per il quale l'iscrizione in discorso non produce conseguenze giuridiche sulla situazione pubblicata ma ha la semplice funzione di segnalazione o di informazione.

Più di recente v. E. BOCCHINI, voce *Pubblicità delle imprese*, cit., 13-14.

(54) In questo senso, di recente, A. PAVONE LA ROSA, *op. cit.*, 7-8.

iscrizione agli imprenditori agricoli, ai coltivatori diretti ed alle società semplici.

Vi è, peraltro, chi ha sottolineato le «novità mancate per quanto attiene al settore agricolo» del nuovo sistema: infatti, «se il registro delle imprese non è più il registro delle imprese commerciali, esso non è ancora il registro (anche) delle imprese agricole, visto che queste ultime risultano confinate in una sezione speciale che in sostanza riproduce il piatto schema del soppresso registro camerale delle ditte» (55). Numerose critiche sono state poi incentrate sull'incongruenza del nuovo sistema in termini di effetti della pubblicità, come si vedrà nel prosieguo.

Anche con riferimento alla struttura del registro, è stata valutata negativamente l'introduzione di più sezioni speciali, «fonte di inutili complicazioni negli adempimenti» (56).

Deve anche rilevarsi che la pluralità di sezioni speciali ha spesso, in fatto prima che in diritto, compromesso l'obiettivo di informazione del sistema in quanto ha obbligato i soggetti ad operare una autoqualificazione, non determinando, a titolo esemplificativo, i criteri per stabilire come si individua il piccolo imprenditore, posto che il criterio della prevalenza è ambiguo (57). In breve, in materia agricola, l'assetto originario delle sezioni speciali delegava agli imprenditori individuali la scelta se iscriversi nella sezione riservata agli imprenditori agricoli o in quella destinata ai piccoli imprenditori (in quanto coltivatori diretti) (58); ancora, si è detto che le informazioni richieste dall'art. 7, comma 2, del regolamento, non «giocano» a favore dell'imprenditore, nel senso che l'iscrizione nella sezione dei piccoli imprenditori non impedisce che in una diversa sede, amministrativa o giudiziaria sia contestata la relativa qualifica (59).

Inoltre, si è puntualizzato che «sul piano formale della registrazione la distinzione tra grande e piccolo imprenditore agricolo non ha alcuna rilevanza giuridica, visto che l'iscrizione in entrambi i casi ha lo stesso contenuto e le stesse finalità ... Allora tanto valeva prevedere l'iscrizione di tutti indistintamente gli imprenditori agricoli, compresi i coltivatori diretti, in un'unica sezione speciale. Avremmo non solo semplificato le procedure e gli accertamenti, ma si sarebbero gettate le basi per creare un vero registro dell'agricoltura, pur sempre inserito nel più ampio sistema generale di registrazione delle imprese» (60).

Segnalate, se pur frettolosamente, le principali incongruenze derivate dall'articolazione del registro in «più» sezioni speciali, deve peraltro riconoscersi che il legislatore ha inteso in parte ovviare ai problemi sollevati dagli interpreti e dalla prassi in vigore (61), operando una modifica alla originaria struttura del registro delle imprese: infatti, l'art. 2, primo

comma, del d.p.r. 14 dicembre 1999, n. 558 (62), nell'ottica di una maggiore semplificazione del procedimento pubblicitario, ha disposto l'unificazione delle sezioni speciali in una sola sezione, salva restando la diversità di qualificazione dei soggetti iscritti, (art. 2, comma terzo).

Il provvedimento sembrerebbe porsi nella prospettiva, già segnalata, di progressivo affinamento del registro delle imprese ed in ogni caso pare risolvere, nell'ottica della semplificazione propria del sistema, numerose incertezze interpretative.

Indubbiamente non è più prospettabile l'interrogativo se la società semplice, costituita per l'esercizio di un'attività agricola (63), debba essere iscritta, oltre che nella sezione ad essa riservata, nella sezione degli imprenditori agricoli. La attuata unificazione delle sezioni speciali rende improponibile la tesi della duplicità delle iscrizioni (64).

Ugualmente, e per la medesima ragione, non ha più giustificazione il quesito se i coltivatori diretti, soggetti ad iscrizione nella sezione speciale dei piccoli imprenditori (art. 7, terzo comma del regolamento di attuazione), debbano essere iscritti anche nella sezione riservata agli imprenditori agricoli (65).

Del resto, anche da parte dei cultori del diritto agrario già era stata posta in dubbio l'opportunità di istituire sezioni diverse per la pubblicità generale dell'impresa agricola, «quando più convenientemente la previsione del criterio d'iscrizione potrebbe ricadere unitariamente sulla professionalità dell'esercizio dell'attività, in modo da distinguere i soggetti che scelgono come propria occupazione l'agricoltura in modo abituale e continuativo, da quelli che si limitano al compimento di atti in modo sporadico ed occasionale, senza distinguere le modalità di coordinamento dei vari fattori produttivi» (66).

Nel paragrafo seguente valuteremo se, ed in quale misura, i profili dell'iscrizione, quale configurata nel recente d.lgs. n. 228 del 2001, alla luce non solo dell'affinamento progressivo del sistema registro delle imprese, ma anche della nuova fattispecie delineata nell'art. 1 dello stesso provvedimento, siano da inquadrare nelle logiche dell'impresa, di derivazione codicistica.

#### 4.3. Dalla pubblicità notizia alla pubblicità dichiarativa.

Già si è segnalato che secondo l'art. 8, comma 5, della legge n. 580 del 1993, l'iscrizione nelle sezioni speciali ha «funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia».

Con riferimento a quest'ultima, si è parlato di efficacia meramente informativa, ossia destinata a portare a cono-

(55) In questo senso A. CARROZZA, *Il registro delle imprese e le imprese agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, 327 ss.

(56) Così P.G. QUARTERO e L. ARCUDI, *Registro delle imprese, Work in progress*, in *Riv. dir. impresa*, 1999, 117-118.

(57) «Infatti - in presenza di più sezioni speciali e, più in generale, in presenza di più sezioni (ordinaria e speciali) - l'imprenditore dovrà effettuare scelte di autoqualificazione non sempre agevoli, trovandosi alla fine a dover decidere, alternativamente, o in quale sezione iscriversi - con il rischio che scelte inesatte nuocciano quantomeno all'informazione dei terzi se non allo stesso imprenditore - oppure, se iscriversi in più sezioni vanificando, però, gli obiettivi di semplificazione» (così G. MARASÀ, *op. cit.*, 9).

In termini sostanzialmente analoghi si esprime anche S. ALVARO, *op. cit.*, 956-959.

(58) Problema sostanzialmente superato, come si vedrà nel prosieguo, dall'art. 2 del d.p.r. 14 dicembre 1999, n. 558, il quale ha previsto l'unificazione delle sezioni speciali in una sola sezione.

(59) In questo senso si esprime MARASÀ, *op. cit.*, 62.

(60) Così, testualmente, A. RUGGIERO, *Estensione della registrazione alle imprese agricole*, *cit.*, 29.

(61) In tema si rinvia alle osservazioni puntuali effettuate da G. MARASÀ, *op. loc. ult. cit.*

(62) A. PAVONE LA ROSA, *op. cit.*, 6, nota 6, nel condividere il provvedimento, segnala che esso è stato per lungo tempo sospeso per alcuni rilievi ad esso mossi dalla Corte dei Conti, ed è apparso nella *G.U.* del 21 novem-

bre 2000, n. 272.

(63) Per lo svolgimento di attività non agricole si rinvia, da ultimo, al recente contributo di P. SPADA, *op. cit.*

In tema v. anche G. PARTESOTTI, *La società semplice iscritta nel registro delle imprese (Contributo allo studio delle società di revisione del d.p.r. 31 marzo 1975, n. 136)*, in *Giur. comm.*, 1978, I, 5 ss.

(64) In tema v. le specifiche problematiche sollevate da G. MARASÀ, *op. cit.*, 8 ss.

(65) In questo senso A. PAVONE LA ROSA, *op. cit.*, 6.

(66) Così S. MASINI, *op. cit.*, 542, il quale prosegue nel senso che «la registrazione, in quanto legata a particolari dimensioni quantitative, viene, invece, a rivelare categorie economiche di (piccoli) imprenditori agricoli individuabili in base a indici di orientamento che, pur trovando corrispondenza nell'art. 2083 c.c., prescindono completamente dal connotato caratterizzante introdotto dalla legislazione speciale dell'impiego di una forza lavorativa propria e familiare pari ad (almeno) un terzo di quella occorrente per la coltivazione del fondo e, dunque, anche se il lavoro altrui sia prevalente (per due terzi).

Mentre, dietro la nozione di imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c., si profilano tanto la figura di colui che organizza lavoro e capitale per una produzione destinata al mercato, alla quale dedica la maggior parte del suo tempo disponibile per ritrarne un reddito sufficientemente consistente, quanto la figura di colui che, impegnato in un'attività continuativa in altri settori produttivi, metta a disposizione le proprie energie in agricoltura solo a tempo parziale».



scenza dei terzi gli atti e i fatti ad essa sottoposti, senza peraltro svolgere alcuna incidenza sulla situazione giuridica segnalata (67); ne è stata per lo più fornita una nozione che si caratterizza in negativo, per la mancanza di effetti specifici e peculiari (68), fino ad evocare un «non-effetto» (69).

Si è parimenti accennato che la norma ha suscitato vivaci reazioni critiche, «essendo difficile rintracciare una ragione sostanziale che giustifichi la differenza di effetti e, in particolare, che motivi la negazione ai nuovi imprenditori soggetti a registrazione dell'effetto della conoscenza legale», ex art. 2193, comma 2, c.c. (70).

Deve in questa sede brevemente richiamarsi che con la pubblicità c.d. dichiarativa viene tradizionalmente posto a disposizione dell'imprenditore commerciale uno strumento volto a semplificare ed agevolare i rapporti con i terzi rispetto a quanto risulterebbe dal diritto comune: una sorta di «privilegio» mediante il quale l'imprenditore è in grado di ottenere senz'altro, a prescindere da ogni ulteriore adempimento ed a prescindere dall'effettiva conoscenza da parte dei terzi, appunto l'effetto dell'opponibilità. Ne risulta un sistema per cui, avvenuta l'iscrizione, tale opponibilità si ottiene anche se i terzi non hanno avuto la materiale possibilità di conoscere l'iscrizione stessa ed i fatti cui si riferisce. Mentre, per converso, la possibilità di opporre fatti non iscritti presuppone che i terzi ne abbiano avuto effettiva conoscenza e che l'imprenditore sia in grado di fornire di ciò la prova: non è sufficiente invece che avessero la mera possibilità di conoscerli usando la normale diligenza (71).

In ogni modo, è stata da autorevoli commercialisti segnalata, anche di recente, l'iniquità cui conduce(va) la normativa del registro delle imprese, in quanto i soggetti (società semplice, imprenditori agricoli e piccoli imprenditori) per i quali l'iscrizione ha luogo nella sezione «speciale» non potrebbero godere del «privilegio» riservato agli imprenditori e alle società iscritti nella sezione «ordinaria», ossia di potersi avvalere dell'efficacia «notificativa» (opponibilità ai terzi del contenuto dell'atto oggetto) dell'iscrizione. Un'attenuazione dell'indicata sperequazione è forse possibile ad opera della prassi (interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali) ove ci si orienti nel senso di riconoscere alla pubblicità attuata con l'iscrizione nella sezione «speciale», anche atteso il generale valore «informativo» che al registro delle imprese nel suo complesso si tende ad attribuire, un'efficacia quanto meno non inferiore a quella che può imputarsi ad ulteriori forme («mezzi idonei») di pubblicità (72).

Più specificamente, rimane insoluto il problema se l'iscrizione in discorso possa, nelle ipotesi in cui la legge prevede oneri di pubblicità da attuare con «mezzi idonei» – ex art. 2266, comma 3 e 2267, comma 2 – (73), assumere nella concretezza dei rapporti di affari dette caratteristiche; e, per altro verso, se possa creare, a tutela dei terzi affidamenti sull'esistenza delle situazioni oggetto di pubblicità,

essendo sostanzialmente unitario il meccanismo di diffusione delle vicende iscritte nel registro delle imprese ed uguale l'esigenza di tutela dell'affidamento indipendentemente dal valore attribuito alle singole iscrizioni (74).

In realtà parrebbe che la prospettiva suggerita non possa essere condivisa con riferimento all'efficacia meramente notiziale – cioè antecedentemente all'introduzione dell'art. 2 del d.lgs. n. 228 del 2001 – dell'iscrizione nella sezione speciale, in quanto «deve tenersi presente che la pubblicità dichiarativa può in certo modo considerarsi, in quanto strumento per l'opponibilità ai terzi, come il risultato di un processo di tipizzazione legale dei «mezzi idonei» che in diritto comune si richiedono per l'ottenimento di tale risultato: la predisposizione da parte dell'ordinamento di meccanismi istituzionali che esonerano il privato dalla ricerca (e dai conseguenti rischi) in merito alla idoneità, nella data concreta situazione, dei mezzi che si propone di utilizzare» (75).

Anche nell'ottica dell'agrarista si è cercato di superare i problemi che derivano (*rectius*, derivavano) dall'efficacia meramente notiziale dell'iscrizione: infatti, «il constatare che l'innesto delle sezioni speciali nel tessuto del registro risponda ad una funzione di informazione a fini economico-statistici piuttosto che di conoscenza legale, significa porre in evidenza la compromissione del risultato di circondare con le garanzie richieste dalla pubblicità, l'assunzione di forme organizzative sempre più complesse ed inserite a pieno titolo nel mercato».

Si è allora fatto leva sulla «previsione di effetti diversi rispetto a quelli semplicemente anagrafici», finendo così il registro per adempiere «accanto ad una funzione pratica di conoscenza anche alla funzione propriamente giuridica di conoscibilità legale» (76).

Tale ipotesi di lavoro non sembra parimenti coerente con un sistema che attribuisce (*rectius*, attribuiva) funzione meramente notiziale alle iscrizioni in discorso.

Infatti, il significato delle pubblicità notizia «deve essere colto su un piano di radicale estraneità rispetto ai problemi concernenti l'opponibilità di fatti ai terzi: nel senso che pur quando manca non è esclusa l'eventualità che, adottandosi mezzi da ritenersi «idonei» nella concreta situazione, i fatti in questione siano ugualmente opponibili ai terzi; ciò, a differenza di quanto previsto dall'art. 2193 c.c., senza che vi sia bisogno di provarne l'effettiva conoscenza» (77).

Non è comunque un caso che del disagio derivante da questa situazione si siano fatti interpreti, come si è appena segnalato, taluni commentatori prospettando una sorta di equiparazione tra pubblicità notizia e pubblicità dichiarativa, pur se tale tesi non può essere condivisa per i motivi anzidetti ed anche «perché l'idoneità del mezzo adottato deve essere valutata dal giudice caso per caso. Del resto, una soluzione legislativa inadeguata non può essere corretta forzando l'interpretazione» (78).

(67) In questo senso, da ultimo, A. PAVONE LA ROSA, *op. cit.*, 107.

(68) Così, *ex multis*, M. RESTINO, *op. cit.*, 413.

(69) Si esprime in questi termini G. SANTONI, *La preminente funzione informativa del sistema di pubblicità legale delle imprese: questioni applicative*, in *Studium juris*, 1999, I, 387.

(70) Così già G. MARASÀ, *op. cit.*, 6, e nello stesso senso, da ultimo, A. PAVONE LA ROSA, *op. cit.*, 9.

(71) Così G. FERRI, *op. ult. cit.*, 75-76.

Specificamente, l'art. 2193 c.c. si esprime nei termini seguenti: «I fatti dei quali la legge prescrive l'iscrizione, se non sono stati iscritti, non possono essere opposti ai terzi da chi è obbligato a richiederne l'iscrizione, a meno che questi provi che i terzi ne abbiano avuto conoscenza».

L'ignoranza dei fatti dei quali la legge prescrive l'iscrizione non può essere opposta dai terzi dal momento in cui l'iscrizione è avvenuta.

Sono salve le disposizioni particolari della legge».

(72) La complessa problematica viene sollevata, da ultimo e nei termini del testo, da A. PAVONE LA ROSA, *op. loc. ult. cit.*, 107.

(73) Merita richiamare che il comma 3 dell'art. 2266 c.c., dettato in tema di società semplice, indica che le modificazioni e l'estinzione dei poteri di rappresentanza sono regolate dall'art. 1396 dello stesso codice, per il quale

le modificazioni e la revoca della procura devono essere portate a conoscenza dei terzi con mezzi idonei. In mancanza, esse non sono opponibili ai terzi, se non si prova che questi le conoscevano al momento della conclusione del contratto.

Le altre cause di estinzione del potere di rappresentanza conferito dall'interessato, prosegue sempre l'art. 1396, non sono opponibili ai terzi che le hanno senza colpa ignorate.

L'art. 2267, invece, dopo aver disposto che i creditori della società possono far valere i loro diritti sul patrimonio sociale e che per le obbligazioni sociali rispondono inoltre personalmente e solidalmente i soci che hanno agito in nome e per conto della società e, salvo patto contrario, gli altri soci, puntualizza, nel comma 2, che il patto deve essere portato a conoscenza dei terzi con mezzi idonei; in mancanza, la limitazione della responsabilità o l'esclusione della solidarietà non è opponibile a coloro che non ne hanno avuto conoscenza.

(74) In questo senso ancora A. PAVONE LA ROSA, *loc. ult. cit.*

(75) Così, testualmente, G. FERRI, *op. ult. cit.*, 76.

(76) V. S. MASINI, *op. cit.*, 539 ss., in particolare 544.

(77) Così, significativamente, prosegue G. FERRI, *op. ult. cit.*, 77.

(78) G. MARASÀ, *op. cit.*, 7.



Il legislatore della recentissima legge in materia di orientamento nel settore agricolo parrebbe aver raccolto le istanze in discorso e la situazione è mutata con il d.lgs. n. 228 del 2001, il quale ha esplicitamente, merita ribadirlo, attribuito l'efficacia di cui all'art. 2193 c.c. all'iscrizione degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola nella sezione speciale del registro delle imprese, di cui all'art. 2188 e seguenti del codice civile, oltre alle funzioni di certificazione anagrafica ed a quelle previste dalle leggi speciali.

La disposizione in oggetto sembra comunque risolvere in senso affermativo la questione, che si era posta all'attenzione degli interpreti, circa l'applicabilità o meno alle iscrizioni nelle sezioni speciali (di recente, come visto, nella sezione speciale) delle norme dettate dal codice civile in tema di registro delle imprese (79).

Alla radice della recente innovazione sembrerebbero comunque risiedere motivazioni più ampie, per la comprensione delle quali appare nuovamente necessario evocare il processo di progressivo affinamento del registro delle imprese, inteso nel suo complesso.

Il legislatore del registro, pur avendo previsto una dettagliata disciplina dei tempi di attuazione del sistema di pubblicità, ha incontrato degli ostacoli nel suo cammino e sono dunque sorti dei problemi di coordinamento (80). Ancora, pur avendo, come già segnalato, la legge 580 del 1993 imposto l'estinzione del Registro delle ditte, argomentando dalle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 8 (81), si è detto che «le nuove sezioni speciali del registro delle imprese rappresentano una continuazione del registro delle ditte e della documentazione in esso contenuta» (82).

In altre parole, per comprensibili esigenze organizzative, è stato originariamente necessario far confluire i dati e le notizie contenuti nel Registro delle ditte nelle varie sezioni speciali del registro delle imprese, e la soluzione più semplice e lineare è probabilmente sembrata – al legislatore del 1993 – quella di conservare le funzioni di pubblicità notizia e di certificazione anagrafica proprie del primo registro.

Del resto, se «alle sezioni speciali viene attribuito un ruolo di semplice continuazione della pubblicità realizzata con il registro delle ditte, è logico che, anche sul piano degli effetti, vi debba essere una perfetta coincidenza tra il nuovo adempimento pubblicitario (iscrizione nella sezione speciale) e quello precedente (iscrizione nel registro delle ditte)» (83).

Così facendo, peraltro, il legislatore del registro delle imprese, nel mantenere le funzioni di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia proprie del Registro delle ditte, sembrerebbe aver prestato «troppa attenzione alle problematiche di natura pubblicistica del registro, e troppo poca a quelle di natura privatistica» (84).

La soluzione adottata in punto di diversità di effetti delle iscrizioni nel registro ha suscitato, come già accennato, vivaci reazioni critiche, anche in quanto l'effetto della conoscenza legale (art. 2193, comma 2, c.c.) è apparso come un privile-

gio riservato a talune categorie di imprenditori difficilmente comprensibile sul piano della valutazione comparativa degli interessi. «Ancor più incomprensibile, se si considera che si è così passati da un trattamento di favore per i piccoli imprenditori e gli imprenditori agricoli (esonero dall'obbligo di iscrizione) ad un trattamento non già identico a quello degli imprenditori commerciali non piccoli (stesso obbligo di iscrizione e stessi benefici) bensì di sfavore (stesso obbligo ma – così si vedrà tra poco – nessun beneficio) e ciò senza che emerga – nella legge, nel regolamento, nei lavori preparatori – alcuna plausibile spiegazione o giustificazione di tale scelta. Viene, poi, da domandarsi se, sul piano dell'efficienza del sistema, la soluzione adottata sia coerente con l'obiettivo di censire tutti gli imprenditori al fine di soddisfare l'interesse all'informazione dei terzi. Infatti, la realizzazione di questo risultato richiede l'attribuzione di vantaggi adeguati a chi si sottopone alle formalità pubblicitarie, come appunto quelli previsti dal codice civile (art. 2193, comma 2). Tali, però, non possono ritenersi né l'effetto di pubblicità-notizia né l'effetto di certificazione anagrafica» (85).

In conclusione, si è detto, «aver tenuti distinti gli effetti dell'iscrizione nella sezione ordinaria da quelli dell'iscrizione nelle sezioni speciali è scelta che appare incoerente rispetto ad uno degli obiettivi principali della riforma. Infatti, se alla base della generalizzazione dell'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese vi è l'obiettivo di ampliare il diritto di informazione dei terzi sulle imprese operanti nel mercato, la tutela di tale diritto non appare sufficientemente garantita, dal momento che essa sembra affidata – per quanto attiene alle nuove categorie di imprese soggette a registrazione – esclusivamente al deterrente costituito dalla sanzione dell'ammenda comminata agli imprenditori inadempienti (art. 2194 c.c.)» (86).

In ogni caso, «la pubblicità notizia è un *minus* rispetto alla conoscenza legale e, dunque, non avrebbe avuto alcun senso prevedere l'effetto della prima se all'iscrizione nelle sezioni speciali si ricollegassero anche gli effetti della seconda» (87).

Evidenziate, se pur sinteticamente, le profonde differenze tra la funzione di pubblicità notizia e la funzione della pubblicità dichiarativa, preme in questa sede sottolineare che la circostanza predetta per la quale non emerga – nella legge, nel regolamento, nei lavori preparatori – alcuna plausibile spiegazione o giustificazione della scelta del legislatore del registro delle imprese sembrerebbe risiedere – almeno per il comparto agricolo – essenzialmente nell'incorporazione o nell'assorbimento, di cui si è detto, del vecchio Registro delle ditte nel registro delle imprese, conservandone le funzioni, di indole squisitamente pubblicistica. Risiede così nell'eredità del Registro delle ditte la motivazione per la quale, nella materia agricola che più da vicino ci interessa, il legislatore del registro delle imprese abbia prestato troppo poca attenzione ai profili privatistici.

Ancora, si è sottolineato che le sezioni speciali rappresentano per funzioni, soggetti, controlli e adempimenti,

(79) Sul tema – che richiederebbe riferimenti ed approfondimenti impossibili in questa sede – ci limitiamo a rinviare ai contributi specifici dettati in tema di registro delle imprese in materia agricola e, in generale, al lavoro di C. IBBA e G. MARASÀ, *cit.*, nonché al recente contributo di A. PAVONE LA ROSA, *cit.*

(80) Ai quali si è in parte accennato, e che risulteranno anche dal proseguo della trattazione.

(81) In tema v. i rilievi di F. BARACHINI, *op. cit.*, 251.

(82) Sempre F. BARACHINI, *loc. ult. cit.*, riferisce che la nuova disciplina determina un ampliamento dell'area di interesse del Registro delle imprese, poiché questo sarà chiamato a svolgere, accanto alle tradizionali funzioni di pubblicità legale, quelle nuove di pubblicità anagrafica, «ereditate» a seguito della cessazione del registro delle ditte.

(83) In questo senso ancora F. BARACHINI, *op. cit.*, 245.

(84) Così S. ALVARO, *op. cit.*, 954; nello stesso senso già C. IBBA, *op. cit.*, 263.

(85) «Quest'ultimo, in particolare», prosegue G. MARASÀ, *op. cit.*, 6-7, «ha una portata molto limitata (art. 24, comma 6, regolamento 581/95) e non vale, comunque, a conferire all'imprenditore la qualifica che egli si è autoattribuito attraverso l'iscrizione in una determinata sezione speciale; non ha, dunque, alcun effetto costitutivo, ad esempio, dello *status* di piccolo imprenditore né sul piano del diritto privato (per invocare, ad esempio, l'esenzione dalle procedure concorsuali) né sul piano del diritto pubblico (per invocare, ad esempio, i benefici concessi ai coltivatori diretti). Vero è che neppure all'iscrizione nella sezione ordinaria è attribuibile alcuno dei menzionati effetti ma a tale formalità consegue pur sempre l'effetto della opponibilità *ex art.* 2193, comma 2, c.c.».

(86) Così continua sempre G. MARASÀ, *op. cit.*, 8.

(87) G. MARASÀ, *op. ult. cit.*, 76.

qualcosa che si distacca dal registro delle imprese in senso stretto, ossia dalla sezione ordinaria, e che si colloca, con continuità rispetto al Registro delle ditte, nell'ambito dello statuto pubblicistico dell'informazione d'impresa, a tutela della trasparenza e del mercato (88).

In tale scenario è opportuno collocare l'intervento operato con il noto art. 2 del decreto legislativo in materia di orientamento e modernizzazione del settore agricolo a norma della l. 5 marzo 2001, n. 57: tra i principi e i criteri direttivi di quest'ultima figura infatti, nell'art. 8, lett. d), la «previsione del registro delle imprese di cui agli articoli da 2188 a 2202 del codice civile, quale strumento di pubblicità legale», tra gli altri, «degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola iscritti nelle sezioni speciali del registro medesimo».

A parte la genericità della norma in discorso – contenuta, merita richiamarlo, in una legge di ampissimo respiro, significativamente intitolata «disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati» –, il legislatore parrebbe non aver tenuto in considerazione il processo di affinamento graduale del sistema registro delle imprese, e più specificamente il d.p.r. 14 dicembre 1999, n. 558, il quale, come noto, aveva già provveduto all'unificazione delle sezioni speciali in una sola sezione. In ogni caso, in sede di normativa delegata ci si è avveduti della «distrazione», e nel d.lgs. n. 228 del 2001 il riferimento va all'unicità della «sezione speciale».

La scelta nella direzione della pubblicità dichiarativa e non più meramente notiziale, di cui si è ampiamente discusso, apprezzabile sotto vari profili in quanto ha superato numerose incongruenze derivanti dall'apparato del registro delle imprese, sembrerebbe comunque essere stata operata sotto il profilo organizzativo funzionale del settore agricolo e non dal punto di vista sistematico generale.

Militano in questo senso anzitutto la collocazione dell'art. 2 in discorso, all'interno cioè della normativa in tema di orientamento e modernizzazione del settore agricolo; è quindi di tutta evidenza come non ci si sia premurati di affrontare alcune problematiche estranee alla materia, tra le quali ci limitiamo a segnalare: la diversa efficacia, ancora di pubblicità notizia, dell'iscrizione nella sezione speciale nei confronti dei piccoli imprenditori non coltivatori diretti, ex art. 2083 c.c., e nei confronti di quelle società semplici che non svolgano l'attività agricola.

La matrice agricola della norma risulta anche dal collegamento implicito con l'art. 1 sempre del d.lgs. n. 228, e con la normativa da quest'ultimo complessivamente introdotta, nel senso che sembrerebbero esclusi dalla nuova fisionomia di imprenditori agricoli – e probabilmente anche dalla figura di coltivatori diretti – e quindi anche dai profili inerenti all'iscrizione nel registro delle imprese, quei piccoli proprietari «del tutto marginali e irrilevanti nella dinamica della produzione nazionale» (89).

Potrebbe così ipotizzarsi, ma il punto richiederebbe un'attenta verifica impossibile in questa sede, che sia definitivamente emersa un'ottica di imprenditorialità in agricoltura, non condizionata strettamente alla proprietà, all'interno

della quale non possa non essere «predisposta una pubblicità piena, idonea ad incentivare gli indispensabili investimenti ed a superare le difficoltà di autofinanziamento con la provvista di capitali necessari per il rafforzamento tecnologico e produttivo nell'ambito di un sistema agro-alimentare con rinnovati caratteri di concorrenzialità» (90).

Altra questione, connessa alla precedente, è se, anche alla luce del d.lgs. n. 228, risulti quanto meno sfumata la distinzione tra impresa e piccola impresa in agricoltura, testualmente equiparate in punto di efficacia dell'iscrizione nel registro delle imprese.

Si è già detto che il legislatore, con l'istituzione del registro delle imprese, non ha inteso operare una riforma organica del diritto della pubblicità legale delle imprese ed *a fortiori* non può ravvisarsi tale intenzione da parte del legislatore in tema di orientamento e modernizzazione del settore agricolo; quest'ultimo, peraltro, nel cogliere l'*occasione* per modificare la nozione di imprenditore agricolo nonché gli effetti dell'iscrizione nel registro delle imprese, ha, indubbiamente, posto le basi per una rivisitazione, dal punto di vista generale, del sistema pubblicitario.

Intendiamo con ciò ipotizzare che la mutata efficacia dell'iscrizione nel registro delle imprese delineata dall'art. 2 in commento, potrebbe forse costituire un segnale verso una prossima e più completa riappropriazione, da parte del sistema registro delle imprese, della sua «funzione originaria e comunque centrale, la pubblicità dichiarativa» (91), nel senso che effetto tipico di ogni forma di pubblicità legale – e quindi non più tipicamente commerciale – divenga quello dell'opponibilità ai terzi, ex art. 2193 c.c.; del resto, già nella normativa codicistica del 1942, la registrazione, ancorché tipicamente commerciale, non era incompatibile con l'impresa agricola. In questa sede non possiamo peraltro che limitarci a segnalare la prospettiva, tutta da verificare.

Parimenti aperta, e certamente sollecitata dalla modifica introdotta in punto di efficacia della pubblicità, non può che restare, alla luce del presente lavoro, la questione legata all'estensione di quelle regole ed istituti previsti con diretto riguardo alle imprese commerciali, anche perché la sottrazione alla disciplina prevista per l'impresa commerciale parrebbe sempre più ingiustificata in virtù dell'evoluzione che ha caratterizzato il settore dell'agricoltura (92).

In tema, e sempre nell'ottica del commercialista, si è di recente puntualizzato che «oggi anche l'attività agricola può dar luogo ad ingenti investimenti di capitali e sollevare sul piano giuridico esigenze di tutela del credito non diverse da quelle che sono alla base della disciplina delle imprese commerciali. Che l'imprenditore agricolo sia sempre e comunque esonerato da tale disciplina, sia sempre e comunque sottratto al fallimento è perciò scelta legislativa che lascia insoddisfatti ed insofferenti molti interpreti e molti giudici» (93).

Ancora, si è da ultimo precisato: «può anche darsi che l'immunità dell'agricoltura dal diritto dell'impresa (diritto che, come si sa, coincide in buona sostanza con quello dell'impresa commerciale) meriti oggi di essere abbandonata. Ma se lo si vuole fare, che si sopprima l'immunità, in

(88) In tal senso si è espresso M. RESTINO, *op. cit.*, 448.

(89) G.B. FERRI, *Alla ricerca dell'imprenditore agricolo e del tempo perduto a ricercarlo dove non si trovava*, in *Impresa agricola e impresa commerciale: le ragioni di una distinzione*, Napoli, 1992, 87. Occorrerebbe verificare se alle logiche dell'impresa siano estranee, nell'attuale sistema, quelle realtà di «piccola agricoltura per autoconsumo o per attività di agriturismo e di turismo rurale», ex art. 7, lett. b) legge n. 57/2001.

(90) S. MASINI, *Sulla delega per l'orientamento di una moderna definizione dell'impresa agricola*, in questa Riv., 2000, 371.

(91) Così G. FERRI, *op. ult. cit.*, 75. In termini analoghi si era già espresso lo stesso A., a proposito dell'art. 2193 c.c., nel senso che «le disposizioni

di questo articolo determinano l'efficacia che in via normale è connessa all'iscrizione nel registro delle imprese» (in *Delle imprese commerciali e delle altre imprese soggette a registrazione*, *op. cit.*, 31).

(92) La tematica non può ovviamente che restare aperta, alla luce del presente lavoro, e ci limitiamo a segnalare, tra i contributi più recenti in materia agraria, V.E. RAGUSA, *Affinità originaria di contenuti fra la nozione economica e la nozione giuridica di agricoltura e prospettive evolutive attuali*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 23 ss., in particolare 60-65 e, con riferimento specifico alle problematiche sollevate dalla l. 5 marzo 2001, n. 57, cfr. S. MASINI, *op. ult. cit.*, in questa Riv., 2000, 357 ss.

(93) G.F. CAMPOBASSO, *op. cit.*, 49.

tutto od in parte, per tutte le iniziative agricole e non solo per quelle societarie» (94). In definitiva, ampie e complesse sono le questioni suscitate dalle recenti disposizioni in tema di orientamento e modernizzazione del settore agricolo, ed in questa sede ci siamo limitati soltanto a sollevarne alcune, implicanti problematiche ancora *de iure condendo*.

Invero, più strettamente connesse al tema specifico del presente lavoro appaiono le conseguenze derivanti dall'efficacia dichiarativa disposta dall'art. 2 del d.lgs. n. 228 del 2001.

In argomento devono segnalarsi alcune tra le ripercussioni, in punto di disciplina applicabile, della mutata efficacia della pubblicità, sul versante privatistico: se infatti, con riferimento alla vecchia pubblicità notizia, la società semplice inadempiente all'obbligo di iscrizione e, quindi, operante in regime di «irregolarità», non subiva alcuna rilevante conseguenza se non l'applicazione dell'ammenda di cui all'art. 2194 c.c., a carico degli amministratori (95), la situazione sembra prospettarsi in termini diversi laddove l'iscrizione, avvenuta nella sezione speciale, determini l'opponibilità ai terzi del contenuto del contratto.

Infine, la nuova normativa pone, tra gli altri, problemi di coordinamento con la disciplina della pubblicità degli atti traslativi d'azienda di cui all'art. 2556, comma 2, c.c. (96), e con la normativa inerente all'antieriorità della registrazione in materia di ditta (97): tematiche, come noto, ampissime, che in questo lavoro volto essenzialmente alla ricostruzione del sistema pubblicitario in materia agricola possono soltanto essere richiamate.

#### 4.4. Il rinvio alla fonte regolamentare per il perseguimento di ulteriori obiettivi: le notizie di carattere economico, statistico ed amministrativo da iscrivere nel R.E.A.

In sede di impostazione del presente lavoro, avevamo sottolineato l'esigenza di procedere ad una ricostruzione del quadro normativo in materia di pubblicità e, più ampiamente, di informazione sull'impresa agricola, precisando che nel campo delle imprese, e quindi anche dell'impresa agricola, il diritto della pubblicità, come diritto dell'informazione d'impresa, si compone di profili privatistici, da ultimo rivisitati alla luce dell'art. 2 del d.lgs. n. 228 del 2001, e di profili pubblicistici, inerenti alla disciplina giuridica dell'informazione d'impresa anche in relazione all'organizzazione del servizio pubblico dell'informazione e alla trasparenza del mercato.

Parimenti abbiamo ripetutamente evidenziato come in materia agricola si sia proceduto ad un'attuazione graduale del sistema registro delle imprese, il quale, oltre a subire degli aggiustamenti e delle modificazioni di un certo rilievo, ha sempre dovuto fare i conti con l'eredità, preziosa ma al contempo complessa da gestire, dei dati e delle informazioni contenuti in svariati elenchi, albi e registri, primo tra tutti, il Registro delle ditte.

Di più: soppresso formalmente il Registro delle ditte, esso è stato sostituito in parte dalla sezione speciale ed in altra parte dal Repertorio Economico Amministrativo (acronimo, R.E.A.), al quale parrebbe testualmente assegnato un compito residuale, essendo destinato – secondo la direttiva contenuta nell'art. 8, comma 8, lett. d) della legge n. 580 – a raccogliere le notizie economiche ed amministrative di cui le leggi preesistenti prevedevano la denuncia alla Camera

di commercio e la relativa utilizzazione, ma «con esclusione di quelle già iscritte o annotate nel registro delle imprese o nelle sue sezioni speciali, ex art. 9, comma 3, regolamento n. 581 del 1995» (98).

Non a caso si è detto, nuovamente, che il Registro delle ditte non scompare, ma viene incorporato nel sistema del registro delle imprese ed è gestito in modo autonomo attraverso un archivio informatico chiamato, appunto, R.E.A.

Difatti, come si è appena segnalato, l'art. 8 della legge n. 580 del 1993 stabilisce che il regolamento ministeriale disciplinerà l'acquisizione e l'utilizzazione da parte delle Camere di commercio di ogni altra notizia di carattere economico, statistico ed amministrativo non prevista ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese e nelle sue sezioni, evitando in ogni caso la duplicazione di adempimenti a carico delle imprese.

In attuazione a tale norma con il d.p.r. 7 dicembre 1995, n. 581 è stato emanato il regolamento, il quale all'art. 9 prevede appunto l'istituzione del R.E.A. Questo non è altro che «il vecchio Registro ditte, sia pure ridimensionato e adattato per integrarsi con le sezioni pubblicitarie del registro delle imprese» (99).

Da ultimo, e sempre nell'ottica di progressiva attuazione del sistema registro delle imprese – inteso nell'accezione più ampia –, con il d.m. 23 maggio 2001, n. 278 (100) è stato finalmente emanato il Regolamento di attuazione dell'art. 9, commi 3 e 4 del regolamento n. 581 del 1995 per l'indicazione delle notizie riguardanti gli esercenti attività agricole da iscrivere nel R.E.A. e per la definizione delle modalità semplificate per la loro acquisizione ed il loro aggiornamento, «direttamente dagli archivi di pubbliche amministrazioni e di concessionari di pubblici servizi o su denuncia degli interessati» (101).

Del resto, già in sede di primo commento alla legge attuativa del registro, si era segnalato che le Camere di commercio hanno «l'obbligo di non limitare la raccolta dei dati a quelli richiesti dal registro delle imprese», e «devono continuare la funzione di collettore di informazioni di natura economica, statistica ed anagrafica propria del registro delle ditte» (102).

Dalla normativa in oggetto emerge, ancora più chiaramente, l'intento del legislatore del registro delle imprese, di disciplinare l'acquisizione e l'aggiornamento di informazioni a 360°, spaziando dalla pubblicità dichiarativa alla pubblicità informazione, per finalità essenzialmente di trasparenza delle attività economiche.

Anche nell'ambito della pubblicità informazione va a nostro avviso evidenziata l'attuazione graduale del sistema, per tappe successive: dalla pubblicità notizia, ereditata prevalentemente dall'apparato del Registro delle ditte e confluita nelle sezioni speciali, poi unificate, si è gradualmente passati alla globalità della pubblicità informazione, per molteplici finalità: infatti, l'art. 1 del d.m. 23 maggio 2001, n. 278, nel definire il proprio ambito di applicazione, si riferisce testualmente, merita ribadirlo, alle «notizie di carattere economico, statistico e amministrativo riguardanti gli esercenti attività agricola, da iscrivere nel R.E.A.».

Preliminarmente all'esame del d.m. 23 maggio 2001, n. 278, devono a nostro avviso individuarsi altri provvedimenti normativi i quali, sempre nell'ottica da noi tracciata, rappresentano delle tappe intermedie nel processo di affinamento del sistema informativo globale in materia agricola.

(94) P. SPADA, *op. loc. cit.*

(95) Così G. MARASÀ, *op. cit.*, 65.

(96) In materia v., *ex multis*, G. MARASÀ, *La pubblicità nel trasferimento d'azienda e del marchio nazionale e comunitario*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1995, II, 74 ss. e A. RUGGIERO, *op. ult. cit.*, 69 ss.

(97) In tema ci limitiamo a rinviare nuovamente a A. RUGGIERO, *op. ult. cit.*, 55 ss.

(98) Parla di ruolo «residuale», tra gli altri, G. MARASÀ, in *Il registro delle imprese, cit.*, 5.

(99) Così, testualmente, A. RUGGIERO, *op. ult. cit.*, 24.

(100) Pubblicato nella *G.U.* del 12 luglio 2001, n. 160.

(101) In questo senso si esprime l'art. 2 del provvedimento in esame.

(102) P. FORMICA, *Dal registro delle ditte al registro delle imprese: un piccolo passo lungo cinquant'anni*, in *Foro it.*, 1994, I, 483 ss.

Una di esse è senza dubbio costituita dal d.p.r. 1° dicembre 1999, n. 503 (Regolamento recante norme per l'istituzione della Carta dell'agricoltore e del pescatore e dell'anagrafe delle aziende agricole) (103), emanato a sua volta in attuazione dell'art. 14, comma 3 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173 (104): quest'ultima norma, tra l'altro, dispone che «ai fini della semplificazione, sono istituite, avvalendosi del SIAN (Sistema Informativo Agricolo Nazionale), istituito con l. 4 giugno 1984, n. 194, ed integrato con i sistemi informativi regionali, la carta dell'agricoltore, documento cartaceo ed elettronico di identificazione delle imprese agricole, e l'anagrafe delle aziende agricole, intese quali unità tecnico-economiche».

Interessante, ai fini del nostro discorso, appare anche l'art. 15 del d.lgs. n. 173 del 1998, per il quale, tra l'altro, «il Ministero per le politiche agricole e gli enti e le agenzie dallo stesso vigilati, le regioni e gli enti locali, nonché le altre amministrazioni pubbliche operanti a qualsiasi titolo nel comparto agricolo e agroalimentare, hanno l'obbligo di avvalersi dei servizi messi a disposizione dal SIAN, intesi quali servizi di interesse pubblico, anche per quanto concerne le informazioni derivanti dall'esercizio delle competenze regionali e degli enti locali nelle materie agricole» (105).

L'importanza del ruolo assunto dal SIAN può trarsi dal comma 2 dell'art. 15, ove si legge, tra l'altro, che allo stesso, integrato oltretutto con i sistemi informativi regionali, «è trasferito l'insieme delle strutture organizzative, dei beni, delle banche dati, delle risorse hardware, software e di rete dei sistemi di cui all'articolo 1 della legge 28 marzo 1997, n. 81, senza oneri amministrativi» (106), al fine, ipotizziamo, di non disperdere un ampio patrimonio informativo.

Importanza vieppiù accresciuta dalla disposizione del comma 3 sempre dell'art. 15, a tenore della quale il SIAN è interconnesso con i sistemi informativi delle Camere di commercio al fine di fornire all'ufficio del registro delle imprese gli elementi informativi necessari alla costituzione ed aggiornamento del R.E.A. (107).

Passando ad esaminare, brevemente, il citato d.p.r. n. 503 del 1999, di rilievo essenzialmente statistico e fiscale appare l'anagrafe delle aziende agricole, di cui si è detto, istituita all'interno del SIAN, la quale raccoglie le notizie relative ai soggetti pubblici e privati, identificati appunto dal codice fiscale, esercenti attività agricola, agroalimentare, forestale e della pesca, che intrattengono a qualsiasi titolo rapporti con la pubblica amministrazione centrale o locale.

Tra le norme del decreto in oggetto merita segnalare, nell'ambito dei servizi offerti dall'anagrafe, ex art. 4, quelli di identificazione anagrafica dei dati aziendali anche mediante l'utilizzo delle informazioni contenute nel registro delle imprese attraverso l'interconnessione con il sistema informativo delle camere di commercio di cui all'art. 5: il SIAN infatti – ai sensi dell'art. 9, comma 3, del d.p.r. n. 581 del 1995 in tema di registro delle imprese e dell'art. 15,

comma 3 del d.lgs. n. 173 del 1998 –, comunica al sistema informativo delle camere di commercio gli elementi informativi necessari all'aggiornamento del R.E.A.

Ancora, ai sensi del comma 2, art. 5, sempre del d.p.r. n. 503 del 1999, l'iscrizione di un'impresa esercente – limitandoci a quanto interessa la nostra materia – attività agricola nel registro delle imprese viene comunicata al SIAN dal sistema informativo delle camere di commercio, ai fini dell'iscrizione nell'anagrafe e del rilascio della Carta dell'agricoltore, disciplinata analiticamente nell'art. 7 dello stesso provvedimento (108).

Inoltre, per manifeste finalità di semplificazione ed armonizzazione, è stato istituito dall'art. 9 del d.p.r. n. 503, sempre nell'ambito dell'anagrafe ed a partire dal 30 giugno 2000, il c.d. fascicolo aziendale, «modello cartaceo ed elettronico riepilogativo dei dati aziendali, finalizzato all'aggiornamento, per ciascuna azienda, delle informazioni di cui all'art. 3» (109).

Interessante appare la previsione, contenuta nel comma 3 dell'art. 9, per la quale le variazioni e le integrazioni delle informazioni comunicate ai sensi del comma precedente, sono valide anche ai fini dell'aggiornamento del R.E.A. e vengono trasmesse dal SIAN al sistema informativo delle camere di commercio.

Un pressante incentivo all'iscrizione all'anagrafe, e comunque alla tenuta del fascicolo aziendale in discorso, è certamente rappresentato dalla disposizione «stringente» contenuta nell'ultimo comma sempre dell'art. 9, per il quale, a partire dal 1° luglio 2000, «le aziende che eventualmente non risultano iscritte all'anagrafe sono tenute, nel momento in cui si manifestano all'amministrazione, ai fini dell'ammissione a qualsiasi beneficio comunitario, nazionale o regionale, a comunicare le informazioni relative al beneficio richiesto che saranno inserite nel fascicolo aziendale».

Nel quadro tracciato appare interessante notare che l'amministrazione in discorso pare configurarsi, nel sistema informativo delineato, come «funzione» che gestisce una pluralità di servizi, alcuni dei quali, come visto, si interconnettono tra di loro e anche con quelli di altre funzioni, nell'ambito di una tendenza, allargata, volta alla realizzazione di una c.d. «rete unitaria della pubblica amministrazione».

Il sistema sinteticamente illustrato sembra esprimere l'intento del legislatore di non arrestarsi ad una previsione statica ed istantanea di una serie di informazioni, su supporto cartaceo e/o informatico, ma appare volto alla previsione di un flusso informativo non solo globale, tramite le interconnessioni di cui si è detto, ma anche continuo: infatti, sempre a decorrere dal 1° luglio 2000, le eventuali variazioni di dati di cui al fascicolo aziendale devono essere comunicate dalle aziende tramite il modello di variazione, adottato dal Ministero delle politiche agricole e forestali (110); inoltre, le informazioni in discorso sono valide anche ai fini dell'aggiornamento del R.E.A. e vengono trasmesse dal SIAN al sistema informativo delle camere di commercio (111).

(103) Pubblicato nella *G.U.* del 30 dicembre 1999, n. 305.

(104) A sua volta pubblicato nella *G.U.* del 5 giugno 1998, n. 129.

(105) Ancora, ai sensi sempre del comma 1 dell'art. 15, il SIAN è interconnesso, in particolare, con l'Anagrafe tributaria del Ministero delle finanze, i nuclei antifrode specializzati della Guardia di finanza e dell'Arma dei carabinieri, l'Istituto nazionale della previdenza sociale, le Camere di commercio, industria e artigianato, secondo quanto definito dal comma 4.

(106) Inoltre, in attuazione della normativa comunitaria, il SIAN assicura, garantendo la necessaria riservatezza delle informazioni, nonché l'uniformità su base nazionale dei controlli obbligatori, i servizi necessari alla gestione, da parte degli organismi pagatori e delle regioni e degli enti locali, degli adempimenti derivanti dalla politica agricola comune, connessi alla gestione dei regimi di intervento nei diversi settori produttivi ivi inclusi i servizi per la gestione e l'aggiornamento degli schedari oleicolo e viticolo.

(107) L'articolo in discorso prosegue nel senso che, con i regolamenti di cui all'art. 14, comma 3, sono altresì definite le modalità di fornitura al SIAN da parte delle camere di commercio, industria, arti-

giano e agricoltura, delle informazioni relative alle imprese del comparto agroalimentare.

(108) La suddetta carta, da quanto emerge dall'articolo in discorso, si presenta come documento di riconoscimento cartaceo ed elettronico idoneo a garantirne l'inalterabilità, la riservatezza, la compatibilità con i sistemi tecnici di lettura utilizzati dal SIAN stesso e, su richiesta, l'esercizio della firma digitale; la carta è di uso strettamente personale e contiene le informazioni minime idonee a consentire il riconoscimento univoco del titolare e l'esercizio delle funzioni abilitate.

(109) Il comma 2 dell'art. 9 prevede, comunque, un'attuazione graduale nell'ambito del sistema.

(110) Ancora, ai sensi del comma 3 dell'art. 10 le aziende iscritte all'anagrafe successivamente alla data del 30 giugno 2000, sono tenute a comunicare le informazioni necessarie alla costituzione del fascicolo aziendale attraverso il modello di variazione.

(111) Parimenti le Camere di commercio – sempre ai sensi del comma 4 dell'articolo in esame – comunicano al SIAN le variazioni intervenute rispetto, tra l'altro, ai dati anagrafici.

Sempre nell'ottica di attuazione graduale del sistema di informazione, anche (im)posto dalla progressiva informatizzazione dello stesso, si colloca da ultimo, come predetto, il recentissimo d.m. 23 maggio 2001, n. 278, cioè il Regolamento di attuazione dell'art. 9, commi 3 e 4, del d.p.r. n. 581 del 1995, per «l'indicazione delle notizie riguardanti gli esercenti attività agricola da iscrivere nel R.E.A. e per la definizione delle modalità semplificate per la loro acquisizione ed il loro aggiornamento».

Il procedimento di acquisizione e di aggiornamento di dati e notizie nel R.E.A., quale prefigurato nell'art. 3 del provvedimento (112), non è stato ancora attivato (113); in questa sede merita tuttavia segnalare che il ruolo assegnato al R.E.A., quale risulta dal complesso delle disposizioni esaminate, non è poi così riduttivo come sembrava all'indomani del regolamento n. 581 del 1995 (114): non solo perché investe le notizie di carattere economico, statistico e amministrativo, riguardanti gli esercenti attività agricola, ma anche perché, nel collegarsi con la pregressa normativa, sembra completare in maniera organica ed a 360° le modalità, anche informatiche, con le quali gli uffici acquisiscono le predette notizie e le aggiornano direttamente dagli archivi di pubbliche amministrazioni e di concessionari di pubblici servizi o su denuncia degli interessati, *ex art. 2 d.m. n. 278 del 2001*.

Un raccordo puntuale e specifico, sempre nell'ottica di un flusso informativo continuo ed a 360°, è contenuto nei

commi 2 e 3 dell'art. 3 del decreto da ultimo emanato, nei quali si legge, rispettivamente, che ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.p.r. n. 503 del 1999, il SIAN comunica all'ufficio, entro il 31 marzo di ciascun anno, i dati e le notizie relativamente agli esercenti attività agricola che alla predetta data risultano iscritti nel registro delle imprese e nel R.E.A., e che entro il 30 giugno di ciascun anno l'ufficio richiede, a norma dell'art. 9, comma 4 del d.p.r. n. 581 del 1995, le medesime informazioni agli esercenti attività agricola per i quali non abbia avuto comunicazione dal SIAN ma che risultino iscritti nel registro delle imprese e nel R.E.A. (115).

Merita anche di essere segnalato l'art. 4 sempre del d.m. n. 278, per il quale, tra l'altro, le certificazioni e le attestazioni rilasciate ai sensi dell'art. 8, comma 8, lett. *b*), della legge n. 580 del 1993, ed ogni altra risultanza tratta dal registro delle imprese e dal R.E.A. relativa ad ogni stato, fatto e qualità riguardante l'esercente attività agricola sono sostitutive di ogni altra dichiarazione o attestazione riguardante i medesimi stati, fatti e qualità dell'esercente attività agricola.

Parrebbe così finalmente attuato un apparato coordinato ed integrato di registrazioni in materia agricola, volto alla realizzazione di un sistema globale e sostanzialmente unitario di informazione legale, amministrativa, fiscale, anagrafica, statistica ed economica; per un giudizio in argomento, dovremo attendere le ricadute, in punto di operatività ed inoperatività, sul sistema complessivamente introdotto. □

(112) Il quale puntualizza, tra l'altro, che le notizie predette riguardano gli addetti, i dati colturali, l'estensione e la tipologia dei terreni con i relativi riferimenti catastali, la tipologia e consistenza degli allevamenti, nonché l'identificazione degli imprenditori a titolo principale e sono indicate «nell'allegato AG annesso al presente decreto».

(113) Sul punto, probabilmente incidono i tempi tecnici dovuti all'informatizzazione del sistema, inteso nel complesso.

(114) In questo senso si era espresso G. MARASÀ, *op. loc. ult. cit.*

(115) Tramite l'utilizzazione di un modello recante i dati e le notizie di cui all'allegato AG del provvedimento in oggetto, al quale si rinvia.

# La prelazione: due occasioni perdute

di ROBERTO TRIOLA

## 1. Diritto di prelazione in caso di nuovo affitto. - 2. Criteri preferenziali nella prelazione di più confinanti.

1. - In base all'art. 5 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 è stato inserito, dopo l'art. 4 della l. 3 maggio 1982, n. 203, l'art. 4 bis, il quale prevede il diritto di prelazione in caso di nuovo affitto.

Per quanto non venga detto espressamente, è tuttavia evidente che la norma in questione presuppone, per la sua applicabilità, che il locatore abbia dato la disdetta del contratto di affitto.

È stato, invece, espressamente previsto che il diritto di prelazione non sussiste quando: 1) il conduttore abbia comunicato che non intende rinnovare l'affitto; 2) il conduttore abbia esercitato il diritto di recesso di cui all'art. 5 l. 3 maggio 1982, n. 203; 3) il rapporto di affitto sia cessato per grave inadempimento.

La disciplina relativa alle modalità di esercizio del diritto di prelazione non può non far sorgere notevoli perplessità.

Si è, infatti, stabilito che il locatore deve comunicare al conduttore le offerte ricevute mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, almeno novanta giorni prima della scadenza (primo comma) e che il conduttore ha diritto di prelazione se, entro quarantacinque giorni dal ricevimento della comunicazione, offre condizioni uguali (terzo comma).

Ora, in base ai principi generali, il diritto di prelazione preesiste alla *denuntiatio*, e non sorge per effetto della stessa, che costituisce adempimento del corrispondente obbligo; tale diritto viene, poi, esercitato mediante l'accettazione dell'offerta contenuta nella *denuntiatio*.

L'art. 4 bis, terzo comma, invece, delinea lo schema anomalo secondo il quale il diritto di prelazione sorgerebbe per effetto della *denuntiatio* da parte del locatore, alla quale dovrebbe far seguito l'offerta del conduttore di condizioni analoghe a quelle comunicategli, le quali, a loro volta, dovrebbero essere accettate dal locatore.

La logica sembra suggerire una interpretazione corretta della infelice formulazione della norma in questione, nel senso che il conduttore, accettando le condizioni contenute nella *denuntiatio*, esercita il diritto di prelazione di cui è il titolare, con la conseguente conclusione del nuovo contratto di affitto.

La normale conseguenza della violazione del diritto di prelazione previsto nel caso di alienazione di un determinato bene è il riscatto (art. 732 c.c.; art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590; art. 39 l. 27 luglio 1978, n. 392).

Per la violazione di un diritto di prelazione previsto con riferimento alla costituzione di un rapporto di natura obbligatoria tale soluzione non era possibile. Nel caso in esame si è ritenuta, tuttavia, insufficiente la semplice tutela risarc-

toria e si è previsto (ultimo comma) che nel caso il locatore entro i sei mesi successivi alla scadenza del contratto abbia concesso il fondo in affitto a terzi senza preventivamente comunicare le offerte ricevute secondo le modalità e i termini di cui al comma 1 ovvero a condizioni più favorevoli di quelle comunicate al conduttore, quest'ultimo conserva il diritto di prelazione da esercitare nelle forme di cui al comma 3 entro il termine di un anno dalla scadenza del contratto non rinnovato.

Se, però, il diritto di prelazione consiste nel diritto di essere preferito nella stipulazione di un determinato contratto e si esercita mediante accettazione delle condizioni contenute nella *denuntiatio*, ove quest'ultima sia mancata, è evidente che non lo si conserva e non lo si può più esercitare.

In realtà, quello che viene definito esercizio del diritto di prelazione, rappresenta, invece, l'esercizio di un diritto potestativo, che la legge riconosce in favore del conduttore in caso di violazione del diritto di prelazione, per effetto del quale l'ex affittuario, mediante una manifestazione unilaterale di volontà, costituisce un contratto di affitto con l'ex locatore alle medesime condizioni da questi pattuite con il terzo.

In considerazione della formulazione della norma è da escludere, poi, che l'esercizio del diritto di prelazione comporti la sostituzione dell'ex conduttore al terzo nel contratto da questi concluso con l'ex locatore, il quale deve ritenersi risolto *ex lege*.

Va, infine, sottolineato il mancato raccordo tra il primo comma (che stabilisce l'obbligo del locatore di comunicare le offerte ricevute almeno novanta giorni prima della scadenza) ed il quarto comma (che prevede che nel caso in cui il locatore entro i sei mesi successivi alla scadenza del contratto abbia concesso il fondo in affitto a terzi senza preventivamente comunicare le offerte ricevute secondo le modalità ed i termini di cui al primo comma, l'affittuario conserva il diritto di prelazione).

È evidente che i contratti di affitto stipulati negli ultimi novanta giorni prima della scadenza del precedente rapporto e nei sei mesi successivi possono essere il risultato di trattative maturate in tale periodo e con riferimento alle quali, pertanto, non vi poteva essere l'obbligo della *denuntiatio* come disciplinato dal primo comma e quindi risulta ulteriormente confermata la inesattezza della formulazione del quarto comma, secondo il quale il conduttore conserva un diritto di prelazione in realtà mai sorto.

L'unica soluzione che sembra possibile è quella di ritenere che si è inteso stabilire una presunzione *iuris et de iure* che i contratti di affitto che risultano stipulati entro i sei



mesi dalla scadenza del precedente rapporto siano l'effetto dell'accettazione di proposte risalenti ad epoca anteriore ai novanta giorni precedenti tale scadenza e per le quali, quindi, sussisteva l'obbligo della *denuntiatio*.

2. - L'art. 7 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 ha stabilito che, ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto di cui rispettivamente all'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, e successive modificazioni, ed all'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, nel caso di più soggetti confinanti, si intendono, quali criteri preferenziali, nell'ordine, la presenza come partecipi nelle rispettive imprese di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale, di età compresa tra i 18 e i 40 anni o in cooperative di conduzione associata dei terreni, il numero di essi nonché il possesso da parte degli stessi di conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'art. 8 del regolamento CE n. 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999.

L'intervento di una disciplina specifica comporta il superamento dell'orientamento giurisprudenziale (maturato in assenza di tale disciplina) secondo il quale, tra più confinanti, titolare del diritto di prelazione è soltanto quel confinante che, mediante l'accorpamento del suo fondo con quello posto in vendita, realizza meglio il risultato della

creazione di una impresa efficiente dal punto di vista tecnico ed economico.

La nuova disciplina, peraltro, suscita le stesse perplessità che erano state manifestate con riferimento all'orientamento giurisprudenziale citato.

Il proprietario ed il promissario acquirente dovrebbero, per evitare il rischio del riscatto, prima di porre in essere la vendita, ottenere una sentenza definitiva di accertamento, emessa nei confronti di tutti i confinanti, per stabilire quale tra essi è l'unico effettivo titolare della prelazione, il che significa la pratica invendibilità dei fondi, oppure il proprietario dovrebbe notificare la proposta a tutti i confinanti con l'avvertenza che, nel caso in cui vi fosse più di una accettazione, sarà efficace la sola accettazione proveniente dal proprietario del fondo in possesso di uno dei criteri preferenziali previsti dalla nuova disciplina, il che sarebbe oneroso per i confinanti, i quali (mancando una norma che disponga diversamente) dovrebbero tutti procedere al versamento del prezzo nel termine prescritto, salvo, poi, ottenere la restituzione a conclusione del giudizio (da svolgere nel contraddittorio anche dell'alienante) destinato ad accertare quale tra essi prevale sugli altri.

Va, infine, segnalato che nulla viene previsto con riferimento all'ipotesi in cui nessuno dei confinanti fosse in possesso dei criteri preferenziali elencati. □

# Vecchie e nuove prelezioni

di GIANFRANCO Busetto

**1. Il diritto di prelazione esercitato da una pluralità di confinanti: diverse soluzioni finora prospettate. - 2. La nuova disciplina contenuta nell'art. 7 del decreto n. 228 del 2001. - 3. Valutazioni critiche ed elementi positivi della nuova disciplina. - 4. Una novità: l'introduzione del diritto di prelazione in caso di nuovo affitto.**

## 1. Il diritto di prelazione esercitato da una pluralità di confinanti: diverse soluzioni finora prospettate.

Il tema della prelazione esercitata da una pluralità di confinanti, del conflitto insorto tra essi e delle soluzioni da dare a tale conflitto ha tormentato dottrina e giurisprudenza a partire dal momento di approvazione della l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7, che ha esteso il diritto di prelazione previsto dalla legge n. 590/1965 al coltivatore diretto proprietario del fondo confinante con quello posto in vendita.

Si sono prospettate diverse soluzioni:

1) il diritto di prelazione dev'essere esercitato congiuntamente da tutti i confinanti analogamente a quanto previsto per gli affittuari dall'art. 8, nono comma, della l. 26 maggio 1965, n. 590 (1);

2) il diritto di prelazione di ciascun confinante va riferito all'intero fondo per cui se lo esercitano più confinanti si verifica l'incompatibilità tra i singoli diritti e la conseguente inefficacia delle accettazioni della proposta (2);

3) il conflitto tra più confinanti che esercitano il diritto di prelazione sull'intero fondo deve essere risolto a favore di chi per primo l'ha esercitato (3);

4) tra i diversi confinanti prelezionisti si costituisce una comunione poiché il diritto di prelazione di ciascuno è riferito al fondo intero (4);

5) la scelta del confinante compete al proprietario del fondo posto in vendita in base ai principi di cui all'art. 832 c.c. (5);

6) la preferenza va attribuita a quel confinante che, accorpando il suo fondo con quello posto in vendita, crea un'impresa efficiente sia sul piano tecnico, sia sul piano economico (6).

Quest'ultima soluzione ampiamente argomentata nella sentenza di Cass. Sez. Un., n. 6123 del 18 ottobre 1986 (7) si fonda sul giudizio selettivo del giudice che scruta le diverse posizioni dei molteplici proprietari confinanti, secondo un criterio che, in carenza di un parametro legislativo, integra una valutazione di natura tecnico-economica sia pure ispirata alla *ratio* astratta della legge n. 817/71.

Recita la sentenza surrichiamata: «Deve allora porsi a metro del giudizio la individuazione dell'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda diretto-coltivatrice che

più e meglio realizzi le finalità di ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico. Occorre pertanto valutare, oltre alle entità, alle caratteristiche topografiche, fisiche e naturali ed alle vocazioni colturali dei terreni in possibile accorpamento, la esuberanza della forza di lavoro che i confinanti siano in grado di riversare sul predio da accorpare; nonché – trattandosi di valutazione in larga misura prognostica – la stabilità nel tempo dell'azienda incrementanda, per come traspare dalla professionalità della impresa coltivatrice e dalla presenza in essa (che normalmente è a base familiare) di unità attive idonee, per età, ad assicurarne la continuità. A quest'ultimo proposito è consentito notare che, sebbene in ordine al diritto di prelazione del confinante non è stata stabilita quella condizione soggettiva, della presenza di almeno una unità attiva coltivatrice diretta di età inferiore ai 55 anni, prevista poi dall'art. 42 della legge n. 203 del 1982 in tema di esercizio del diritto di ripresa, ciò non di meno la razionalità del sistema suggerisce di non pretermettere il confronto tra la espansione in senso territoriale dell'azienda agricola e la disponibilità delle forze lavorative atte, nel futuro, a sorreggerne la espansione in senso produttivo. La stessa estensione del terreno in alienazione non deve, in ogni caso rimanere estranea alla valutazione del giudice poiché da essa può dipendere il ventaglio delle soluzioni in comparazione».

A fronte dei predetti orientamenti giudiziari si pone ora il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 in materia di «orientamento e modernizzazione del settore agricolo a norma dell'art. 7 della legge delega 5 marzo 2001, n. 57».

## 2. La nuova disciplina contenuta nell'art. 7 del decreto n. 228 del 2001.

L'art. 7 del decreto n. 228 così dispone nel caso di prelazione di più confinanti: «Ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto di cui rispettivamente all'art. 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, e successive modificazioni, ed all'articolo 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, nel caso di più soggetti confinanti, si intendono, quali criteri prefe-

(1) Cass. 2 ottobre 1980, n. 5352, in *Giust. civ.*, 1981, 73.

(2) App. Firenze 6 ottobre 1977, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, 194.

(3) App. Perugia 18 maggio 1979, in *Giur. agr. it.*, 1979, 366.

(4) Cass. 26 marzo 1983, n. 2154, in *Giust. civ. Mass.*, 1983.

(5) Trib. Saluzzo 10 novembre 1979, in *Riv. dir. agr.*, 1980, II, 168.

(6) Cass. 13 novembre 1989, n. 4797, in *Giur. agr. it.*, 1990, 158.

(7) Cass. Sez. Un. 18 ottobre 1986, n. 6123, in *Giur. agr. it.*, 1987, 27, con nota di SALVESTRONI.

renziali, nell'ordine, la presenza come partecipi nelle rispettive imprese di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale di età compresa tra i 18 e i 40 anni o in cooperative di conduzione associata dei terreni, il numero di essi nonché il possesso da parte degli stessi di conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'art. 8 del regolamento (CE) n. 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999».

Rileviamo in primo luogo in generale la positività dell'intento del legislatore di colmare la lacuna del sistema in ordine ai criteri selettivi per risolvere il conflitto tra più confinanti.

In particolare merita apprezzamento l'introduzione per la prima volta nell'area della prelazione agraria della figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale giovane, destinata ad occupare nell'agricoltura moderna un ruolo sempre più di primo piano.

Resta prevalente nell'art. 7 la posizione del coltivatore diretto, unico soggetto titolare del diritto di prelazione nell'ordinamento giuridico agrario, ma all'interno dell'impresa del coldiretto e nel conflitto tra più confinanti assume rilevanza la qualità di imprenditore agricolo a titolo principale.

La soluzione legislativa del conflitto passa attraverso l'ordine di priorità che vuole in prima linea il coltivatore diretto, poi l'imprenditore agricolo a titolo principale, le cooperative a conduzione associata, il numero dei giovani imprenditori nonché il possesso da parte di essi di conoscenze e competenze adeguate.

### 3. Valutazioni critiche ed elementi positivi della nuova disciplina.

Appare subito evidente la preferenza che il legislatore ha attribuito all'imprenditorialità dei proprietari confinanti che si affacciano ad esercitare il diritto di prelazione e alla loro giovane età con una visione di prospettiva dello sviluppo aziendale.

Questo dato soggettivo distingue la scelta legislativa dalla soluzione oggettiva, prevalentemente incentrata sul fattore tecnico-economico, immobilistico ed efficientistico individuata nella sentenza della Cass. Sez. Un., 18 ottobre 1986, n. 6123 già richiamata nel presente scritto.

Si può rilevare criticamente che l'art. 7 in esame non risolve del tutto il problema di semplificare il contenzioso giudiziale in materia, allorché richiede di accertare se il giovane imprenditore agricolo a titolo principale ha o non ha le conoscenze e le competenze adeguate e se è partecipe o meno nell'impresa.

In via generale possiamo dire tuttavia che nell'intervento legislativo prevalgono gli elementi positivi e viene data contemporaneità di soluzione sia al problema di una nuova e moderna imprenditorialità sia quello dell'efficienza aziendale sotto il profilo tecnico-economico, nella prospettiva anche di un potenziamento della dimensione territoriale.

Uno dei criteri preferenziali è infatti costituito dal numero dei giovani presenti e partecipi nell'impresa.

### 4. Una novità: l'introduzione del diritto di prelazione in caso di nuovo affitto.

La vera novità del decreto legislativo in esame è rappresentata dall'introduzione del diritto di prelazione in caso di nuovo affitto.

Questa prelazione non distingue le tipologie di affittuari e ricomprende pertanto il coltivatore diretto e il conduttore non coltivatore diretto.

L'art. 5 del decreto, che prevede l'inserimento dell'art. 4 *bis* nella l. 3 maggio 1982, n. 203, è modellato sullo schema dell'art. 40 della legge n. 392/1978 sulle locazioni di immobili urbani adibiti ad uso diverso da quello di abitazione.

Lo spirito della nuova norma è condivisibile, e noi stessi l'abbiamo auspicata nelle più diverse circostanze; essa tende a conservare l'impresa esistente sul fondo affittato in un momento storico-politico come l'attuale nel quale il contenzioso tra locatori e affittuari è fortemente diminuito anche grazie alle numerose convenzioni in deroga *ex art.* 45 legge 203/82.

Appare discutibile invece la previsione dell'obbligo del locatore di preferire il vecchio affittuario, di fronte alle offerte di terzi, anche nel periodo di sei mesi successivi alla scadenza del contratto. Recita infatti il comma 4° dell'art. 5: «Nel caso in cui il locatore entro i sei mesi successivi alla scadenza del contratto abbia concesso il fondo in affitto a terzi senza preventivamente comunicare le offerte ricevute secondo le modalità e i termini di cui al comma 1 ovvero a condizioni più favorevoli di quelle comunicate al conduttore, quest'ultimo conserva il diritto di prelazione da esercitare nelle forme di cui al comma 3 entro il termine di un anno dalla scadenza del contratto non rinnovato. Per effetto dell'esercizio del diritto di prelazione si instaura un nuovo rapporto di affitto alle medesime condizioni del contratto concluso dal locatore con il terzo».

Come è ben noto il diritto di prelazione presuppone il contratto, anzi costituisce uno degli elementi del patrimonio giuridico dell'affittuario, e sembra pertanto tecnicamente opinabile la sua sopravvivenza una volta cessato il contratto.

Anche sul piano concreto ci si domanda quale senso può avere la conservazione del diritto di prelazione a favore di chi, scaduto il contratto, è andato altrove a svolgere la sua attività.

In via conclusiva le innovazioni introdotte dal legislatore sia in tema di risoluzione del conflitto dei confinanti sia in tema di prelazione in caso di nuovo affitto, appaiono complessivamente di segno positivo mentre i rilievi critici espressi rispetto ad alcuni profili particolari, possono costituire la base di un dibattito e di eventuali, future modifiche migliorative. □

# Evoluzione della normativa sull'utilizzazione agraria dei terreni demaniali e patrimoniali indisponibili

di ALFIO GRASSO

**1. Considerazioni generali. - 2. I beni pubblici secondo la classificazione della dottrina. - 3. La giurisprudenza sull'equiparazione dell'equo canone dei terreni suscettibili di coltura agraria appartenenti agli enti pubblici. Estensione della normativa sull'affitto con riguardo all'equo canone sui terreni anzidetti. - 4. Le successive modificazioni legislative a superamento dei contrasti giurisprudenziali. - 5. L'occasione perduta con la l. 3 maggio 1982, n. 203, per la regolamentazione dei rapporti giuridici in ordine ai terreni suscettibili di coltura agraria. - 6. Interamente riscritto il sistema di gara per la concessione dei terreni demaniali e del patrimonio indisponibile. - 7. Riconduzione alle norme sull'affitto dei fondi rustici dei terreni degli enti pubblici. - 8. Regolamentazione dei miglioramenti, addizioni e trasformazioni da eseguire sui terreni degli enti pubblici.**

## 1. Considerazioni generali.

Dando uno sguardo d'insieme al Capo II del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, di attuazione della legge delega 5 marzo 2001, n. 57, in materia di orientamento e di modernizzazione del settore agricolo, sembra che qualcuna delle disposizioni ivi contenute, in particolare negli artt. 5, 6 e 7, sarebbe fuori dei limiti della delega. Va notato *en passant* che taluno degli anzidetti articoli faceva parte di apposito disegno di legge, non esitato poi dal Parlamento (1) o di studi commissionati dal Ministero delle politiche agricole (2), e ciononostante non pare siano ora enunciati nella legge delega. Questa iniziale considerazione non vuole essere un giudizio negativo *ante litteram* sul complesso delle norme che caratterizzano il d.lgs. *de quo*, né vuole essere una partecipazione tardiva alla levata di scudi di qualche Regione o associazione sindacale di categoria, ma semplicemente una constatazione legittima della quale si terrà conto, ove rileva, nel corso della presente esposizione.

Il tema ritagliatomi attiene i «terreni demaniali e patrimoniali indisponibili» suscettibili di coltura agricola (art. 6). L'argomento in sé non è nuovo ed è stato oggetto di ripetuti interventi del legislatore (3) e di decisioni giurisprudenziali. Un terreno, in buona sostanza, per molti aspetti conosciuto e profondamente arato. Con la presente nota, infatti, l'interesse non è tanto individuare le fattispecie cui si rivolge la disposizione dell'art. 6 quanto evidenziare i limiti entro i quali (la concessione o) l'affitto dei terreni è consentito, rilevandone le modalità di concessione e di recesso, i miglioramenti praticabili possibili, nonché la tutela dei diritti dei concessionari che la norma prende in considerazione.

## 2. I beni pubblici secondo la classificazione della dottrina.

Secondo un criterio classificatorio formulato dalla dottrina (4) ed accolto negli artt. 822 e seguenti del c.c., i beni pubblici appartengono allo Stato, alle regioni, alle province e ai comuni, possono essere ripartiti in tre categorie: *a*) beni demaniali; *b*) beni patrimoniali indisponibili; *c*) beni patrimoniali disponibili.

Dei beni demaniali [*sub a*)], la legge non ne definisce la demanialità, anche se poi è precisato (art. 823), a mò di norma di chiusura, che detti beni sono, per la loro natura, inalienabili, imprescrittibili, insuscettibili di possesso, di ipoteca, di pegno e, comunque, di diritti reali a favore di soggetti diversi dagli enti pubblici ai quali appartengono; cioè, sono beni incommerciabili, ed in conseguenza, non possono formare oggetto di rapporti di diritto privato. Fermi su questo principio, infatti, è stato affermato che non sono oggetto della concessione prevista dalle leggi sulle terre incolte, i terreni che fanno parte del demanio dello Stato (5), rilevando che i beni degli enti pubblici che possono venire in considerazione sono solo i beni immobili patrimoniali, ma non i beni demaniali, il cui regime è regolato esclusivamente da leggi speciali (6). Ciò non significa, come vedremo, che parti ben individuate di detti beni (es. argini di fiumi, pertinenze idrauliche, pascoli, sottobosco) non possono formare oggetto di concessione amministrativa, anche se limitata nel tempo. Tra l'altro, è quello che può verificarsi allorquando, per effetti naturali, ci si trova in presenza di terreni abbandonati dalle acque correnti (fiumi, torrenti), i quali pur appartenendo al demanio (7) e, quindi, sono inalienabili ed imprescrittibili, possono essere oggetto di concessione temporaria.

(1) V. Testo della Commissione parlamentare della Camera dei deputati relativo al disegno di legge di Modifiche alla l. 3 maggio 1982, n. 203, in *Bollettino AICDA*, 1997, n. 72-76.

(2) V. *Schema di disegno di legge di orientamento agricolo* (in questa Riv., 1999, 207, preceduto da una presentazione di A. GERMANO-F. ALBISINNI, *Verso una loi d'orientation agricole italiana*) predisposto da un gruppo di studio, costituito presso il Ministero per le politiche agricole, con d.m. 15 settembre 1998.

(3) V. art. 22, l. 11 febbraio 1971, n. 11; art. 5, l. 10 dicembre 1973, n. 814; art. 9, d.l. 2 ottobre 1981, n. 546, conv. in l. 1° dicembre 1981, n. 692; art. 51, l. 3 maggio 1982, n. 203.

(4) Cfr. V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici*, in *Enc. giur. Treccani*,

vol. V, 1988; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, 75; A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, 277; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1955, 2-5.

(5) Cons. Stato, Sez. V, 7 maggio 1949, in *Riv. amm.*, 1949, 541.

(6) G. LANDI, *Concessioni di terre incolte ai contadini*, Milano, 1947, 38, il quale richiama la decisione della Commissione per le terre incolte di Reggio Calabria, 12 dicembre 1946.

(7) Gli artt. 942, 945, 946 e 947 c.c. sono stati modificati, rispettivamente, con artt. 1, 2, 3 e 4, l. 5 gennaio 1994, n. 37. A seguito delle modifiche i beni che prima subivano un processo di sdemanializzazione a favore dei privati (SANDULLI, *op. cit.*, 297) ora vengono acquisiti al demanio pubblico.

nea (ma rinnovabile) a cui applicare, con riferimento al canone, le norme della l. 3 maggio 1982, n. 203 (8).

Quanto ai beni patrimoniali indisponibili [sub b)], questi, come i beni demaniali, sono inalienabili. Tuttavia, più dei primi, possono formare oggetto di concessione, sempre che tale concessione non sia incompatibile con la loro destinazione. Tranne che, con apposito procedimento, il vincolo di destinazione venga rimosso e i beni passino, seguendone le vicende, al patrimonio disponibile (9). I beni patrimoniali disponibili [sub c)], sono quelli che appartengono all'ente pubblico nella qualità di *uti privatus* e sono da considerare, a tutti gli effetti, commerciabili, ossia oggetto di scambio, essendo suscettibili di qualunque rapporto giuridico, anche se vincolati all'osservanza delle norme fissate dalle leggi speciali (10).

Come accennato i beni demaniali e in particolare i beni patrimoniali indisponibili, nei limiti e nei modi fissati dalle leggi speciali, possono essere oggetto di rapporti giuridici tra ente pubblico e privato, per concludersi con la stipula di veri e propri contratti di affitto. Tra i beni che ai nostri fini rilevano vanno individuati quelli che possono essere definiti di produzione (11), i quali conferiscono all'imprenditore il diritto di godere del bene (concessioni forestali, silvo-pastorali, idriche, minerarie, ecc.), nella considerazione, appunto, che la produttività rientra tra gli scopi istituzionali del provvedimento concessorio (12). Ed è questo potere di godimento, con fine produttivistico, di cui gode l'imprenditore che porta ad una valutazione definitoria diversa del tipo di rapporto [contratto di diritto privato: affitto più che concessione amministrativa (13)] che va a concludersi tra Pubblica Amministrazione e privato imprenditore. Ovviamente, non v'è chi non veda che il tipo di rapporto, comunque denominato, ha sempre alla sua base un atto di concessione, cioè un rapporto pubblicistico, il quale, di conseguenza, non lo assoggetterebbe alle norme di diritto privato, ma ad un particolare regime pubblicistico (14). Riteniamo che le costruzioni fondate sull'atto amministrativo unilaterale, che considerano il contratto strumento secondario appartengono al passato. Tuttavia, non può disconoscersi che lo strumento utilizzato, che consacra in un atto giuridico la volontà dei contraenti (Pubblica Amministrazione e privato) è sempre di tipo contrattuale, al quale, anche quando la sua genesi sia provvedimentale, si applicano i principi di diritto privato sulle obbligazioni e sui rapporti contrattuali (15).

Certo, non va dimenticato che possono aversi rapporti con la presenza di contratto e di provvedimento amministrativo, come nelle fattispecie delle concessioni delle acque pubbliche (16), dove il provvedimento assume valore di aggiudicazione del bene e, quindi, quale elemento formativo del contratto. Solo in tali (o simili) situazioni al provvedimento può assegnarsi un ruolo (e non di più) strumentale di «evidenza pubblica». Ma anche in tali situazioni, l'atto costitutivo del rapporto è comunque il contratto, non assumendo il provvedimento amministrativo una funzione auto-

noma né per l'individuazione della controparte né per la costituzione e la regolazione del rapporto (17).

### 3. La giurisprudenza sull'equiparazione dell'equo canone dei terreni suscettibili di coltura agraria appartenente agli enti pubblici. Estensione della normativa sull'affitto con riguardo all'equo canone sui terreni anzidetti.

Con riferimento specifico ai beni pubblici suscettibili di utilizzazione agraria, la giurisprudenza partendo dalla normativa sulla perequazione dei canoni, la quale si ispira al principio generale della conservazione dell'equilibrio delle prestazioni contrattuali, ha ritenuto irrilevante sia la natura di ente pubblico del concedente sia le modalità con cui si perviene alla determinazione del canone gravante sull'affittuario. Irrilevanza confermata dal fatto che l'ente pubblico agendo sul piano contrattuale, a seguito dell'esperimento dell'asta, diverrebbe sostanzialmente e formalmente attività di diritto privato, rimanendo nell'ambito del diritto pubblico solo il processo formativo della volontà della Pubblica Amministrazione, ossia l'esperita asta pubblica (18).

Tra l'altro, una riduzione del canone non può significare revoca dell'atto amministrativo di aggiudicazione, in quanto la modifica del canone ha incidenza sul contratto e non sull'atto amministrativo di formazione della volontà dell'ente concedente (19).

Con l'art. 22, l. 11 febbraio 1971, n. 11, il legislatore, facendosi interprete del sentire comune e recependo una consolidata giurisprudenza (20), anche se questa non priva di contraddizioni, ha inteso estendere «anche ai terreni che comunque vengono concessi per l'utilizzazione agraria o silvo-pastorale dallo Stato, dalle province, dai comuni o da altri enti», le norme della l. 12 giugno 1962, n. 567, in materia di affitto di fondi rustici con particolare riguardo alla disciplina del canone.

Secondo una interpretazione accettabile (21), la disposizione *de qua* si applica ai terreni comunque concessi, senza distinzione alcuna tra beni demaniali, beni patrimoniali indisponibili e disponibili, deducendosi, tra l'altro, da detta norma che la sua applicazione, oltre al vero e proprio contratto di affitto che l'ente pubblico può porre in essere, si estende ad ogni altra forma di rapporto che ha ad oggetto l'utilizzazione di erbe, di pascoli, di godimento di boschi per il taglio periodico di essi. Ciononostante, la giurisprudenza ha ritenuto improponibile la domanda di perequazione del canone per i beni rientranti nel patrimonio indisponibile (22), così come ha ritenuto non applicabile la disposizione *de qua* ai rapporti derivanti da concessione amministrativa (23). Vale notare che quella interpretazione ampia, ma corretta, è stata opportunamente convalidata con successivo provvedimento legislativo (l. 10 dicembre 1973, n. 814), il cui art. 5 ha integrato e corretto le deficienze dell'art. 22, stabilendo che: «per i terreni appartenenti al demanio pubblico e per quelli delle regioni, province e comuni soggetti al regime

(8) Cfr. art. 6, r.d.l. 18 giugno 1936, n. 1338, come modif. da art. 8, l. 5 gennaio 1994, n. 37.

(9) GIANNINI, *op. cit.*, 79.

(10) G. CARRARA, *I contratti agrari*, in *Trattato di diritto civile* diretto da F. Vassalli, vol. X, t. II, Torino, 1959, 279.

(11) La dottrina distingue i beni pubblici: in beni di produzione, in beni in senso proprio, cioè dell'utilità pubblica che ne gode l'interesse pubblico, e in beni attrezzati, idonei all'assolvimento di un servizio reso al pubblico, cfr. M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 112-121.

(12) CAPUTI JAMBRENGHI, *op. cit.*, 10.

(13) Sono utilizzati i termini: «concessione (amministrativa)» o «affitto», sia nell'art. 6, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, che nell'art. 22, l. 11 febbraio 1971, n. 11.

(14) SANDULLI, *op. cit.*, 289.

(15) Cfr. M. D'ALBERTI, *Concessioni amministrative*, in *Enc. giur. Trecani*, vol. VII, Roma, 1988, 3.

(16) V. r.d. 11 dicembre 1934, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici).

(17) D'ALBERTI, *op. cit.*, 9 e giurisprudenza ivi citata.

(18) Cass. 18 gennaio 1969, n. 118, in *Foro it.*, 1969, I, 1920; Cass. 22 dicembre 1970, n. 2744, in *Giur. it.*, 1971, I, 525; Cass. 8 febbraio 1971, n. 332, in *Giust. civ.*, 1971, I, 380; Cass. Sez. Un., 11 marzo 1971, n. 698, in *Giur. agr. it.*, 1972, 411.

(19) Cass. Sez. Un., 11 marzo 1971, n. 698, *cit.*

(20) Cass. Sez. Un., 10 febbraio 1951, n. 325, in *Giur. it. Mass.*, 1951, 87; Cass. 10 maggio 1951, n. 1117, *ivi*, 307; Cass. Sez. Un., 14 giugno 1951, n. 1527, *ivi*, 422; Cass. 29 novembre 1951, n. 2517, *ivi*, 757; Cass. 19 gennaio 1954, n. 90, in *Giur. it.*, 1954, I, 938; Cass. 7 maggio 1954, n. 1434, in *Giust. civ.*, 1954, I, 1055; Cass. 24 ottobre 1956, n. 3900, in *Foro it. Rep.*, 1957, 699, 211; Cass. 22 gennaio 1957, n. 169, in *Giur. agr. it.*, 1957, 558.

(21) L. Mosco, *L'affitto di fondo rustico nella nuova disciplina legislativa*, Bari, 1972, 225.

(22) Cass. 25 maggio 1971, n. 1538, in *Foro it.*, 1971, I, 2815.

(23) Cass. Sez. Un., 9 gennaio 1973, n. 8, in *Foro it.*, 1973, I, 1048 e in *Giur. agr. it.*, 1974, 22, seguita da una nota di A. PALERMO, *In tema di concessione a privati di terreni del patrimonio indisponibile dello Stato o di uso civico*.

dei beni demaniali, dati in concessione per lo sfalcio delle erbe o per il pascolo, i canoni da corrispondere saranno determinati dalle Commissioni tecniche provinciali, in base ai canoni medi provinciali, stabiliti in applicazione della presente legge, ridotti del 70 per cento». L'intento del legislatore, ovviamente, è stato quello di non lasciare fuori dalla normativa sull'equo canone rapporti posti in essere mediante concessione amministrativa, riconoscendo implicitamente l'applicazione di detta normativa a tutti i terreni di proprietà pubblica, siano essi demaniali o patrimoniali, non escludendo dall'applicazione di detti principi le convenzioni-contratto aventi contenuto diverso (24).

#### 4. Le successive modificazioni legislative a superamento dei contrasti giurisprudenziali.

Ai fini di completezza della normativa sull'utilizzazione agraria o silvo-pastorale dei terreni degli enti pubblici varata fino all'emanazione della l. 3 maggio 1982, n. 203, due questioni sono da segnalare al lettore. Nell'art. 22, com'è noto, non v'è traccia, giustamente, per possibili modifiche al regime dei beni cui sono destinati. Nonostante la loro immodificabilità e la loro incomerciabilità, la giurisprudenza (25), senza plausibile argomentazione ha negato il diritto alla proroga legale, trattandosi di rapporti precari e temporanei. L'illogicità dell'assunto è rilevabile dai principi generali che sorreggono i beni pubblici, i quali anche se utilizzati a coltura agraria o silvo-pastorale, non perdono la loro *qualitas*, anzi li carica di quella particolare «evidenza pubblica», propria del rapporto ente concedente-concessionario, dalla quale ne discende un ampio potere di intervento sull'attività del concessionario – anche applicando gli artt. 1617-1618 c.c. –, nonché una potestà di direttiva in ordine all'attività di sfruttamento dei beni, di comminazione della decadenza ed anche di recesso del rapporto (26). Questi aspetti inerenti alla nota «evidenza pubblica» non si affievoliscono di fronte alle leggi vincolistiche, anche in considerazione del fatto che detti beni, seppure con gradazione diversa, restano incomerciabili e sui quali è preclusa l'instaurazione di diritti di godimento reali (27). Perciò ritenere che «altrimenti resterebbe preclusa all'amministrazione la possibilità di condizionarne la continuazione e la rinnovazione alle valutazioni, in concreto, della sua compatibilità con la destinazione» (28) assegnata ai beni demaniali e patrimoniali, è una preoccupazione inesistente, proprio per i poteri di cui dispone la Pubblica Amministrazione. Ed è stato in conseguenza delle posizioni restrittive assunte dalla giurisprudenza che il legislatore, al fine di non mortificare quelle intraprese agricole sui terreni demaniali e patri-

moniali che, (quasi) con norma *ad hoc* (29), ha disposto per quanto attiene l'ammontare del canone, la durata e le modalità di conduzione, fin tanto che persista l'utilizzazione agricola o silvo-pastorale dei terreni medesimi, si applicano le norme sull'affitto dei fondi rustici (30).

L'altra questione rilevante, che sarà meglio precisata avanti, riguarda il superamento dell'asta pubblica, mediante l'adozione di altre forme di contrattazione, peraltro indicate dalla legge.

#### 5. L'occasione perduta con la l. 3 maggio 1982, n. 203, per la regolamentazione dei rapporti giuridici in ordine ai terreni suscettibili di coltura agraria.

Con la l. 3 maggio 1982, n. 203 si sperava che il problema dell'utilizzazione agraria o silvo-pastorale dei terreni demaniali e patrimoniali trovasse una sua regolamentazione definitiva, invece, è stata perduta una buona occasione (31). Il legislatore con l'art. 51 della legge appena citata ha solo sostituito l'ultimo comma dell'art. 22, legge n. 11/1971, lasciando immutato il comma 1°, con tutte le problematiche e i relativi contrasti, dottrinali e giurisprudenziali, che da quelle problematiche ne sono derivate e delle quali si è sopra accennato. Il legislatore poteva essere più incisivo, superando tante di quelle norme che hanno dato adito, dal 1971 ad oggi, ad interpretazioni contraddittorie.

#### 6. Interamente riscritto il sistema di gara per la concessione dei terreni demaniali e del patrimonio indisponibile.

Ora, il sistema di gara, con l'art. 6, comma 4°, del d.lgs. n. 228, è stato interamente riscritto. Restano, tuttavia, immutati i tipi di gara che continuano ad essere la licitazione privata e la trattativa privata, definitivamente accantonando l'asta pubblica (32). Non solo, ma non è stata mantenuta, ad una sommatoria lettura del comma 4°, neanche la norma che, tra più richieste preferiva quella «dei coltivatori diretti, singoli o associati, insediati su fondi contigui al bene oggetto di concessione» che, invece, era stato introdotto con l'art. 51, l. 3 maggio 1982, n. 203 (33). L'art. 6, comma 4°, stabilisce semplicemente che gli enti pubblici alla scadenza delle concessioni amministrative o dei contratti agrari procedono ad una nuova gara e che a tale scopo «possono avvalersi delle disposizioni di cui all'art. 23, terzo comma della l. 11 febbraio 1971, n. 11, come sostituito dal primo comma dell'art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203», che in termini semplici significa concludere accordi in deroga alle leggi sull'affitto di fondi rustici.

Due considerazioni, a nostro vedere, si impongono al riguardo. La prima attiene gli artt. 22, legge n. 11/1971 e 51,

(24) A. PALERMO, *op. cit.*, 203.

(25) Cass. 24 marzo 1983, n. 2069, in *Giur. agr. it.*, 1984, 420, con nota di A. ABRAMI, *Proroga legale del contratto di affitto e beni di uso civico*, Cass. 5 maggio 1993, n. 5187, in questa Riv., 1994, 419, con nota di G. LO SURDO, *Concessione o affitto a privati di terreno destinato ad uso civico non utilizzato dalla Comunità*, Cass. 10 marzo 1995, n. 2806, in questa Riv., 1995, 484. In senso contrario, Cass. 1° luglio 1987, n. 5753, in *Giur. agr. it.*, 1988, 37, con nota di I. SERAFINI, *Normativa sui contratti agrari e terreni demaniali*.

(26) CAPUTI JAMBRENGHI, *op. cit.*, 10. Con riferimento specifico alla concessione di terreno a pascolo in un poligono militare, questa è stata revocata per pubblico interesse non dipeso dalla pubblica amministrazione, Cons. Stato, IV, 29 gennaio 1974, n. 122, in *Cons. Stato*, 1974, I, 62.

(27) S'è ritenuto che, nonostante l'affermazione che in virtù del rapporto di concessione in favore del concessionario sorge un diritto soggettivo di natura privata con incidenza sulla modificazione del canone (Cass. Sez. Un., 8 aprile 1976, n. 1226, in *Giur. agr. it.*, 1978, 415), nel caso di affitto non può riconoscersi un diritto reale, ma solo di natura personale (SANDULLI, *op. cit.*, 290; E. SILVESTRI, *Natura giuridica dei diritti nascenti dalle concessioni amministrative dei beni demaniali*, Milano, 1950, 47). Ciò riteniamo superato, a seguito della estensione delle leggi sull'affitto di fondi rustici operato con l'art. 6, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, nel senso che l'affittuario consegue un diritto reale (v. M. COMPORI, *Diritti reali in*

*generale*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da A. CICU-F. MESSINEO, cont. da L. MENGONI, vol. VIII, t. I, Milano, 1980, 57). Tra l'altro, come la dottrina amministrativistica non esclude (SANDULLI, *loc. cit.*) nella gran parte dei casi (e l'affitto è uno di questi) il diritto di godimento del concessionario va configurato come un vero e proprio diritto reale.

(28) Cass. Sez. Un., 10 marzo 1995, n. 2806, cit.

(29) V. art. 9, d.l. 2 ottobre 1981, n. 546, convertito in l. 1° dicembre 1981, n. 692.

(30) App. Campobasso 14 dicembre 1985, in *Riv. giur. lav.*, 1986, 211, con nota di P. RECCHI, *Concessioni per uso agricolo di terre demaniali: soggezione alla legge sugli affitti e al libito della pubblica amministrazione (un altro conflitto fra Parlamento e Suprema Corte)*, R. CHIEPPA, *Profili pubblici-stici delle norme sui contratti agrari*, in *Giur. agr. it.*, 1982, 318. *Contra*: Cons. Stato (Ad. plen.), 3 luglio 1986, n. 7, *ivi*, 1987, 241, con nota di F. DE LISI, *Inapplicabile la proroga legale alle concessioni di beni demaniali*.

(31) CHIEPPA, *op. cit.*, 318.

(32) Sui sistemi di gara della Pubblica Amministrazione cfr. G. ZANOBIANI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, Milano, 1958, 474; O. SEPE, *Contratto (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Milano, 1961, 998.

(33) L'art. 6 del d.lgs. n. 228, a nostro vedere, non modifica il secondo periodo dell'ultimo comma dell'art. 22, l. 11 febbraio 1971, n. 11, come modif. dall'art. 51, l. 3 maggio 1982, n. 203.



legge n. 203/1982, cioè se ancora, dopo l'entrata in vigore dell'art. 6, comma 4°, detti articoli restano in vigore. Riteniamo di no. La norma attuale riscrive le pregresse disposizioni, abrogandole, anche se non lo ha fatto in modo espresso (34). La previsione normativa lascia alla Pubblica Amministrazione la scelta del tipo di gara, che, riteniamo, opererà non per la licitazione privata, peraltro più macchinosa, ma per la trattativa privata; infatti, con questo tipo di gara non si ha un procedimento pubblicistico nella scelta del contraente, la un'attività che precede la formazione della volontà dell'amministrazione (35). Si instaurerebbe, tra l'altro in assenza di preferenze legali, un rapporto diretto, senza vincoli, tra ente concedente e privato concessionario, che porta alla conclusione, non importa se trattasi di concessione amministrativa o di contratto di affitto, di un rapporto giuridico. Il ricorso alla trattativa privata, secondo la previsione normativa, si coniugherebbe meglio, tra l'altro, con la facoltà accordata agli enti di avvalersi delle disposizioni di cui all'art. 23, comma 3°, della l. 11 febbraio 1971, n. 11, come sostituito dall'art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203 cioè di stipulare accordi in deroga. Per vero gli accordi in deroga, in via di ipotesi, annacquerebbero la cosiddetta «evidenza pubblica», che caratterizza ogni atto della Pubblica Amministrazione, ma nel caso di specie, detta «evidenza» non sarebbe sacrificata in quanto gli accordi assumerebbero rilevanza pubblica in quanto supportati dal conforto e dalla funzione di indirizzo politico-economico delle organizzazioni sindacali di categoria.

La seconda considerazione, che si ricollega in parte anche alla prima, riguarda la facoltà concessa all'amministrazione di avvalersi della disposizione di cui al comma 3° dell'art. 23 e successive modificazioni. La disposizione attiene alla possibilità di derogare alle leggi sugli affitti di fondi rustici (36). Com'è noto gli accordi, tra le parti, assunti in deroga sono validi, con le eccezioni previste dalla legge (art. 45, comma 2°, legge n. 203), con riferimento alla durata del rapporto di affitto (37), al canone (38), alla risoluzione per inadempimento anche non grave o alla risoluzione per morosità anche quando la morosità sia inferiore ad un anno o quando sia impossibile sanarla (39), sempreché nella conclusione di tali accordi, le parti siano assistite dalle rispettive organizzazioni sindacali di categoria (40). Nel caso di specie, mentre sono note le organizzazioni di categoria dei concessionari meno note, in argomento, sono le organizzazioni di categoria che dovrebbero rappresentare gli enti pubblici.

Ancora una osservazione. Secondo l'art. 6 del d.lgs. n. 228, le disposizioni (tutte le disposizioni) recate dalle leggi: 12 giugno 1962, n. 567, 11 febbraio 1971, n. 11, 3 maggio 1982, n. 203, e le rispettive successive modificazioni, e dalla presente legge «si applicano anche ai terreni demaniali o soggetti al regime dei beni demaniali di qualsiasi natura o del patrimonio indisponibile appartenenti ad enti pubblici, territoriali e non territoriali, ivi compresi i terreni golenali (41), che siano oggetto di affitto o di concessione amministrativa» (comma 1°). Trattasi di una norma di principio che,

riteniamo, debba coordinarsi con l'art. 4-bis della l. 3 maggio 1982, n. 203, introdotto con l'art. 5 del d.lgs. *de quo*.

Questo articolo prevede un diritto di prelazione a favore dell'affittuario insediato sul fondo nel caso in cui alla scadenza del contratto il locatore intende affittare il fondo a terzi. La norma estensibile anche ai rapporti instaurati con gli enti pubblici pone qualche interrogativo. L'ente pubblico, come ricordato, alla scadenza del contratto deve indire la gara (licitazione privata o trattativa privata) e può «avvalersi», «a tal fine», delle organizzazioni sindacali di categoria (comma 4°, art. 6). Avvalersi vuol significare concludere accordi in deroga, in libera contrattazione tra le parti ma con l'assistenza delle organizzazioni di categoria oppure, come lascia supporre il secondo periodo del comma 1° dell'art. 4-bis, avvalersi significa fare anche uso delle «proposte definite» formulate da «terzi» (42), riconducibili agli accordi collettivi conclusi dalle organizzazioni sindacali? Nella genericità della disposizione, propendiamo per la seconda ipotesi. Trattandosi di enti pubblici, l'iniziativa delle organizzazioni di categoria non solo è maggiormente possibile, ma anche parecchio utile per dare giusto equilibrio ai contrapposti interessi e si legittima nel ruolo cui sono chiamate le dette organizzazioni. Come conseguenza di quanto appena delineato, l'ente pubblico più che indire la gara deve predisporre il terreno per indire la gara, formulando proposte (o ricevendo quelle formulate da «terzi») da inviare, almeno novanta giorni prima dalla scadenza del contratto (art. 4-bis comma 1°, legge n. 203), al conduttore uscente. Solo ove questi non intenda rinnovare il contratto o non accetta l'offerta o il rapporto va a cessare per grave inadempimento o per recesso del conduttore, l'ente pubblico può svolgere la gara e attribuire a terzi il bene suscettibile di utilizzazione agraria.

#### 7. Riconduzione alle norme sull'affitto dei fondi rustici dei terreni degli enti pubblici.

Con l'art. 6, il legislatore ha operato una *reductio ad unum* di tutte le situazioni possibili di utilizzazione agraria dei beni di appartenenza degli enti pubblici, senza nessuna esclusione, assoggettandole alle leggi sull'affitto dei fondi rustici. Non solo, ma le leggi sull'affitto si applicano a tutti i rapporti giuridici (contratto di affitto, concessione amministrativa, concessione-contratto, che dir si voglia), posti comunque in essere dalla Pubblica Amministrazione. Dovrebbero finire, una volta per tutte, le dispute e i contorcimenti interpretativi della giurisprudenza, protesi a negare l'applicazione delle norme sull'equo canone ai terreni demaniali o del patrimonio indisponibile, che pure importando l'utilizzazione agraria, sono stati ritenuti oggetto di concessione amministrativa (43), e che l'art. 22, legge n. 11/1971, deve ritenersi riferito ai contratti agrari atipici di diritto privato ma non alle concessioni amministrative: di conseguenza l'applicazione dell'equo canone disposta dall'art. 5, l. 10 dicembre

(34) Cfr. F. MODUGNO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973, 908.

(35) SEPE, *op. cit.*, 1005.

(36) Sull'art. 45 v. il giudizio critico di P. RECCHI, *Art. 45 (Efficacia degli accordi)*, in *La riforma dei contratti agrari* a cura di C.A. Graziani-P. Recchi-L. Francario, Napoli, 1982, 347.

(37) Trib. Reggio Emilia 23 ottobre 1999, in questa Riv., 2000, 272, con nota di T. RINALDI, *Accordi in deroga e durata del contratto*; Trib. Ferrara 28 febbraio 1995, in *Riv. dir. agr.*, 1995, II, 249, con nota di M. GIUFFRIDA, *La rilevanza d'ufficio della assistenza dei rappresentanti delle organizzazioni preposte alla funzione di assistenza*; Trib. Ferrara 21 novembre 1992, in questa Riv., 1994, 367.

(38) Trib. Reggio Emilia 23 gennaio 1999, cit.; Trib. Modena 24 gennaio 1991, in questa Riv., 1992, 564.

(39) Cass. 20 ottobre 1994, n. 8583, in *Giust. civ.*, Mass., 1994, 1255; Cass. 6 novembre 1991, n. 11810, in *Foro it.*, 1992, I, 2765, con nota di D. BELLANTUONO, *Il grimaldello, il mercato, l'affitto di fondi rustici*, e in questa Riv., 1992, 90, con nota di I. CAPPIELLO, *Sulla validità della clausola*

*risolutiva espressa apposta sul contratto agrario*.

(40) Cass. 26 ottobre 1994, n. 8781, in questa Riv., 1995, 560, con nota di S. MASINI, *Sulla contrapposizione politica delle organizzazioni professionali agricole nell'assistenza alla formazione degli accordi individuali in deroga*; Cass. 21 luglio 1993, n. 8123, *ivi*, 1994, 30.

(41) Se terreno golenale sta a terreno pianeggiante compreso fra il letto di magra di un corso d'acqua che viene sommerso nei periodi di piena, va ricordato che detti terreni passibili di concessioni trovano la loro disciplina nel r.d.l. 18 giugno 1936, n. 1338, conv. in l. 14 gennaio 1937, n. 402, mentre per quanto attiene al canone da corrispondere all'ente concedente trova applicazione la normativa di cui alla legge n. 203/1982 (art. 8, l. 5 gennaio 1994, n. 37). Di conseguenza trattandosi di beni appartenenti al demanio, la concessione o l'affitto di detti terreni non poteva restare fuori dall'art. 6 del d.lgs. n. 228.

(42) «Terzi», nel caso in esame, sono senz'altro le associazioni sindacali di categoria, maggiormente rappresentative a livello nazionale.

(43) Cass. 22 agosto 1985, n. 4485, in *Foro it.*, Mass., 1985, 833; Cass. 19 ottobre 1973, n. 2642, in *Riv. dir. agr.*, 1974, II, 345.

1973, n. 814, non intacca la natura pubblicistica delle suddette concessioni, caratterizzate dalla presenza di ampi poteri discrezionali spettanti alla Pubblica Amministrazione (44) e che deve affermarsi il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria essendo la materia delle concessioni-contratto attribuita alla competenza del giudice amministrativo (45).

Stabilito che le disposizioni in materia di affitto di fondi rustici si applicano interamente (ed inderogabilmente) anche ai terreni demaniali e patrimoniali indisponibili, con il solo limite del ricorso facoltativo di cui all'art. 45, legge 3 maggio 1982, n. 203, e con le condizioni fissate dall'art. 6 del d.lgs. n. 228, può dirsi che un nuovo capitolo si apre per l'utilizzazione produttiva dei detti beni. All'ente proprietario, infatti, prescindendo dalla durata fissata in concessione o in contratto, è data facoltà di recedere, in tutto o in parte, dalla concessione amministrativa o dal contratto di affitto allorché il bene demaniale o equiparato o facente parte del patrimonio indisponibile debba essere utilizzato ai fini per i quali la demanialità e l'indisponibilità è stata posta. Rileviamo che la disposizione rivivifica (pleonasticamente) la tassatività dell'appartenenza del bene come se questa, in passato, fosse stata compromessa, quando è risaputo che i beni pubblici (demaniali e patrimoniali) non possono essere distratti dalla loro destinazione e beneficiano, come conseguenza, della potestà dell'autotutela, quale caratteristica di demanialità (ed anche di indisponibilità) dei beni (46), che conferisce alla Pubblica Amministrazione la facoltà di procedere con atti esecutori per la tutela dei beni stessi (47).

Come è noto i beni pubblici, in generale, possono essere produttivi di ricchezza allorché siano inadatti ad un servizio pubblico o non idonei all'esercizio dell'uso pubblico (48). Tale inadattabilità o idoneità può anche essere temporanea e, di conseguenza, passata la quale i beni possono tornare alle loro iniziali destinazioni. In tal caso non solo gli enti interessati possono azionare tutta la strumentazione di autotutela per il loro immediato recupero, ma nel caso di terreni utilizzati a coltura agraria possono esperire anche azione di recesso (legale), allorché la Pubblica Amministrazione ha necessità obiettiva di avere la disponibilità del bene. Il recesso, com'è noto, è quell'atto unilaterale e recettizio con il quale uno dei soggetti del rapporto (in questo caso l'ente proprietario), dichiara di non volere (o non potere) proseguire il rapporto (art. 1373 c.c.). Quello previsto dall'art. 6, comma 2°, d.lgs. n. 228, trattasi di un recesso da qualificare determinativo (49) da mettere in relazione ad un evento futuro che pone fine al rapporto giuridico in considerazione della destinazione per cui il bene appartiene al demanio o al patrimonio indisponibile. In questo caso, ma l'ordinamento giuridico, in generale, non lo esclude (50), il legislatore in uno all'ammissione del recesso, determinato proprio per ragioni d'istituto, ha ritenuto di porre a carico dell'ente recedente una prestazione di dare al fine di indennizzare il conduttore «per le coltivazioni che vanno perdute». È il caso di osservare che l'indennità sta a compenso del lavoro svolto dal conduttore per l'impianto delle colture che non è possibile portare a fruttificazione, e non per la perdita del reddito aziendale. Va rilevato, infine, che la prestazione di dare, fin tanto che non sarà eseguita, a termine dell'art. 1373, comma 3°, c.c., non dà effetto all'azione di recesso. Diremo quasi in analogia a quanto previsto dall'art. 17, comma 4°, l. 3 maggio 1982, n. 203, per il caso di mancata corresponsione

dell'indennità per i miglioramenti effettuati dall'affittuario.

Il recesso deve essere comunicato al conduttore mediante preavviso di almeno sei mesi; preavviso che se pure nella legge non è specificato, deve essere comunicato con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, in conformità ad altre disposizioni di cui alla legge n. 203 (51). Va precisato, infine, che il recesso deve rivestire il carattere della «improcrastinabilità», cioè deve essere di estrema attualità ed urgenza. Ove tale carattere non rivesta l'ente pubblico non potrà azionare il recesso.

#### 8. *Regolamentazione dei miglioramenti, addizioni e trasformazioni da eseguire sui terreni degli enti pubblici.*

Sui beni demaniali e del patrimonio indisponibile possono essere eseguiti «soltanto» i miglioramenti, le addizioni e le trasformazioni concordati tra le parti. Rispetto all'art. 16, legge n. 203, la dizione dell'art. 6, comma 3°, primo periodo, risulta sacrificata. L'art. 16, infatti, prevede la realizzazione di miglioramenti fondiari, di addizioni e di trasformazione degli ordinamenti produttivi e dei fabbricati rurali. Vale notare che tanto la stringatezza del primo articolo quanto la maggiore articolazione del secondo non sono di alcun aiuto per dare contenuto e significato concettuale ai sostantivi utilizzati. Non resta, dunque, che affidarsi alle sintesi generali che sui medesimi sostantivi sono state elaborate. Tuttavia, ammettere «soltanto» i miglioramenti, le addizioni e le trasformazioni (comma 3°, art. 6) e non prendere in considerazione anche la «trasformazione dei fabbricati rurali» segna un limite che si spiega con la natura dei terreni oggetto di utilizzazione agraria. Evitare che processi di cementificazione e di distruzione di risorse, legati ad obiettivi effimeri ed ingannevoli, che nel lungo periodo possono dimostrarsi (come si sono dimostrati) disastrosi è compito fondamentale del legislatore, il quale non solo deve scoraggiarli ma deve prevenirli. La non inclusione tra le trasformazioni di quelle relative ai «fabbricati rurali» va nella direzione giusta e riteniamo abbia voluto significare evitare che si realizzino complessi edilizi per fini diversi di quelli agricoli a danno dell'ambiente e dello spazio rurale (52).

Fatta questa digressione va detto che allorché l'ente proprietario e il privato conduttore non abbiano previsto in contratto miglioramenti, addizioni o trasformazioni, questi possono essere concordati anche in fase di esecuzione del contratto, oppure in caso di mancato accordo, mediante il procedimento di cui all'art. 16, legge n. 203. In questo caso la parte interessata deve comunicare all'altra parte e all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, mediante lettera raccomandata, con avviso di ricevimento, corredata da progetto di massima, descrivendone la natura, le caratteristiche e le finalità delle opere di cui si richiede l'esecuzione. Tali opere, oltre a non modificare l'utilizzazione agricola dei terreni, devono essere eseguite nel rispetto dei programmi regionali di sviluppo o, in assenza di questi, delle vocazioni culturali praticate nelle zone in cui ricade il fondo. L'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, pur ricorrendovi dette condizioni, non può dare parere favorevole alla realizzazione dei miglioramenti ove questi mantengono la loro utilità (vigoria produttiva) anche dopo la restituzione del terreno alla sua destinazione istituzionale. □

(44) App. Bologna 31 maggio 1983, in *Giur. agr. it.*, 1984, 102, con nota di L. TORTOLINI, *In tema di concessione amministrativa sui beni di proprietà pubblica*.

(45) Trib. Como 19 giugno 1985, n. 726, in L. GARBAGNATI-M. NICOLINI-C. CANTÙ, *I contratti agrari. Rassegna di giurisprudenza*, Milano, 1996, 445.

(46) SANDULLI, *op. cit.*, 290; CAPUTI JAMBRENGHI, *op. cit.*, 12.

(47) CAPUTI JAMBRENGHI, *op. cit.*, 13.

(48) CAPUTI JAMBRENGHI, *op. cit.*, 10.

(49) Va precisato che il recesso determinativo nel senso dato nel testo si pone in analogia a quanto fanno riferimento G. GABRIELLI-F. PADOVINI,

*Recesso (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 29, cioè in funzione di un evento futuro collegato nel caso di specie, al ritorno del bene alla sua istituzionale destinazione.

(50) V. artt. 1671 e 2227 c.c.

(51) V. art. 5, comma 1°, l. 3 maggio 1982, n. 203.

(52) G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999, 39; M.A. LORIZIO, *Demaniali civici e impresa ambientale*, in questa Riv., 1993, 45; E. BENEDETTI, *Sulla rilevanza urbanistica del mutamento di destinazione di beni demaniali civici*, *ivi*, 2000, 276, nota a commento di T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, 15 ottobre 1997, n. 312.

# Profili di riforma della società in agricoltura

di SONIA CARMIGNANI

**1. Norma, autonomia contrattuale e società. La riforma delle società e la riforma delle società in agricoltura. - 2. La qualificazione e la forma. Il profilo «esterno» della società. - 3. Il profilo «interno». L'art. 9 del d.lgs. n. 228 del 2001. - 4. Dallo status socii allo status societatis. L'art. 10. - 5. Conclusioni.**

## 1. Norma, autonomia contrattuale e società. La riforma delle società e la riforma delle società in agricoltura.

Nella filosofia del giurista di ogni tempo, la regola posta in essere dall'individuo, e riconosciuta dall'Ordinamento, appare come norma giuridica, destinata a governare i comportamenti di un soggetto o di un certo numero di soggetti. La concezione dell'Ordinamento come di un sistema a gradini, che dall'autorità statale discende alla libertà individuale, offre un'efficace rappresentazione della corrispondenza fra norma dello Stato e regola privata, tra momento dell'autorità e momento della libertà, tra potere statale di dettare regole *erga omnes* e potere individuale di creare regole destinate ad operare nella sfera di interessi di chi quelle regole ha creato.

Nella dialettica tra autorità e libertà (1), tra diritto imperativo e diritto dispositivo si svolge l'autonomia privata, della quale il contratto è il simbolo e l'art. 1322 c.c. ne è la consacrazione normativa e la misura. Invero, tradizionalmente intesa come diritto di autodeterminazione del singolo, come potere dell'individuo di incidere sulla realtà giuridica, decidendo se addivenire o meno alla conclusione del contratto, stabilendo liberamente il contenuto del negozio, concludendo contratti che non rientrano nei tipi previsti dalla legge, realizzando una commistione di tipi o un collegamento di schemi previsti per interessi tipici, allargando, infine, l'ambito del contratto, inserendovi elementi estranei tramite i c.d. elementi accidentali, l'autonomia contrattuale e, soprattutto, la sua applicazione al settore societario, si traduce nell'indagine sui rapporti tra volontà e norma, tra libertà e autorità, dove l'operatività del principio di autonomia contrattuale connota l'enunciazione di libertà *ex art.* 1322 c.c. in modo peculiare. All'articolarsi della norma nella duplice forma nella quale l'autonomia privata può realizzarsi, e cioè nella libertà di determinare il contenuto del contratto (tipico) e nella libertà di creare figure contrattuali atipiche, corrisponde nel sistema societario un programma giuridico che prevede, accanto alla definizione generale e astratta di una determinata fattispecie, una serie di ipotesi tassative, all'interno delle quali il legislatore considera e disciplina la fattispecie medesima, delimitando il recinto di esplicazione della regola privata.

Quando, infatti, l'art. 2249 c.c. circoscrive, secondo un sistema di tipicità tassativa, le forme che le società devono obbligatoriamente assumere, contemporaneamente circoscrive l'autonomia contrattuale, nel momento in cui, indirizzando per il concreto assetto organizzativo del gruppo alla scelta di uno tra gli schemi disciplinari indicati, segna il limite della meritevolezza della libertà individuale. In un'ideale traiettoria tra autorità e libertà, l'operazione societaria di adozione di una specifica forma si colloca, dunque, nel punto più vicino all'imperatività statale. E tuttavia, il recupero della libertà negoziale avviene all'interno del tracciato dell'art. 2249 c.c., dove il momento dell'autorità cede spazio al momento dell'autonomia privata, in un rapporto biunivoco tra imperatività e libertà in cui la norma statale apre all'operatività della norma individuale, ma in cui, talora, è la stessa autonomia privata a segnare il percorso dell'operatività della regola statale.

Sotto il primo profilo, il ritrarsi dell'autorità di fronte alla libertà segue, nelle società commerciali, la via dell'inserimento nel regolamento societario di clausole atipiche, via indicata dallo stesso legislatore quando attribuisce al contratto la formulazione di norme relative al funzionamento della società. Il sistema «a gradini» si concretizza qui nell'integrazione tra disciplina legale e regolamentazione negoziale. Si pensi, da un lato, ad esempio, agli artt. 2253, 2261, 2263, 2345 c.c., e, dall'altro, alla libertà di creare le c.d. «organizzazioni di organizzazioni», strutture articolate oltre la singola società, secondo lo schema multidivisionale piuttosto che della *holding*: accanto ad un nucleo minimo di disciplina, la libertà contrattuale può esplicarsi in tutto il territorio societario, modulando assetti organizzativi e formule gestionali che trascendono il singolo contratto per dar vita a gruppi di imprese. Sotto il secondo profilo, il rapporto tra autorità e libertà ha visto, talora, l'avanzare dell'autonomia privata in territori sconosciuti al legislatore, a regolare i quali la norma statale è intervenuta seguendo i percorsi dell'autonomia contrattuale. È l'ipotesi, ad esempio, delle clausole di gradimento e dei patti di sindacato, i quali, sperimentati nella prassi societaria tramite regolamenti integrativi del contratto sociale, hanno trovato poi disciplina, rispettivamente, nella legge n. 281/1985 e, per le società quotate, nel t.u. n. 58/1998 (2).

(1) L'espressione è di SPADA, *Autorità e libertà nel diritto delle società per azioni*, in *Riv. dir. civ.*, 1996, I, 705.

(2) V., al riguardo, in una prospettiva generale, BONELLI, JAEGER (a cura di), *Sindacati di voto e sindacati di blocco*, Milano, 1993; STANGHELLINI, *I limiti statutari alla circolazione delle azioni*, Milano, 1997; GRANELLI, VETTORI (a cura di), *Prelazione e gradimento nella circolazione delle partecipazioni sociali*, Padova, 1997. Con specifico riguardo ai

patti parasociali successivamente alla riforma delle società quotate, si rinvia, per tutti, a PINNARÒ, *I patti parasociali*, in PATRONI GRIFFI, SANDULLI, SANTORO (a cura di), *La nuova disciplina delle partecipazioni sociali nelle società quotate*, Torino, 1999, 105 ss.; KUSTERMANN, *Osservazioni sui patti parasociali dopo la «riforma Draghi»*, in ALESSI *et al.* (a cura di), *La riforma del mercato finanziario e delle società quotate*, Milano, 1999.

Mutando orizzonte, mutano i rapporti tra libertà e norma. Infatti, se quanto detto ben si attaglia alle società commerciali, laddove il discorso si sposti sulla società (di conduzione) agricola la relazione tra momento autoritativo e momento dell'autonomia si trasforma da rapporto di reciproca integrazione a rapporto univoco, nel quale le maglie dell'autorità oltrepassano l'ambito della tipizzazione effettuata dall'art. 2249 c.c. per stringersi a comprimere gli spazi di libertà.

A chi si accosti, invero, al tema della società in agricoltura (3) non sfugge l'incidenza della peculiarità della materia agricola sull'esercizio collettivo dell'impresa. Sono noti i motivi che hanno indotto il legislatore a circondare l'agricoltura con una disciplina imperativa che poco lascia all'autonomia contrattuale. Preme qui solo ricordare che l'attribuzione costituzionale alla proprietà fondiaria e all'impresa agricola della duplice funzione sociale del razionale sfruttamento del suolo e dello stabilimento di equi rapporti sociali incardina nella disciplina del bene-fondo rustico il potere-dovere della gestione produttiva, in un disegno che dal fondo arriva all'impresa tramite la primazia riconosciuta alle posizioni fondate sull'attività piuttosto che sull'appartenenza. Quando per volontà del proprietario si determina una dissociazione tra titolarità del diritto dominicale e esercizio dell'impresa, l'Ordinamento si inserisce nella vicenda contrattuale a garanzia degli interessi pubblici, indirizzando il contenuto del rapporto verso le finalità economiche e sociali indicate nell'art. 44 Cost. L'intervento si svolge secondo due direttrici, afferenti, l'una, strettamente alla disciplina della circolazione del fondo, l'altra alla tutela del lavoro (4).

A quest'ultimo proposito non è casuale che il dibattito sulla società in agricoltura si sia incentrato, tra l'altro, sulla considerazione che la tensione verso l'impresa impone di configurare un modello caratterizzato da una valutazione preferenziale dell'apporto di lavoro. Infatti, la finalizzazione della società agricola all'esercizio dell'impresa (5) comporta la valorizzazione del conferimento in termini di fattore della produzione, facendo del socio d'opera un co-imprenditore anziché un mero apportatore di beni (6). Ne deriva la necessità di attribuire al lavoro il valore che gli deriva in relazione alla sua utilizzazione, considerando l'essenzialità dello strumento-lavoro nella conduzione dell'impresa agricola, nella consapevolezza che la prestazione d'opera è, allo stesso tempo, fattore della produzione e mezzo di

sostentamento per il lavoratore. Questo significa che, laddove la società agricola assuma una forma codificata che consente l'apporto di lavoro, l'autonomia risulta compressa dal combinato disposto degli artt. 44 e 36 Cost. Si rifletta, al riguardo, sulla circostanza che l'art. 2263 c.c. devolve la determinazione della parte di utili spettanti al socio d'opera al giudice in via equitativa solo quando il contratto non abbia stabilito sul punto. Ora, se l'apertura all'autonomia negoziale operata dalla norma lascia, in astratto, liberi i soci di società commerciale nella determinazione del valore dell'apporto lavorativo, nel contratto di società agricola la libertà concessa dal codice viene riassorbita dall'essere la disciplina dei rapporti agrari costituzionalmente indirizzata allo stabilimento dell'equità sociale, cui le parti, dunque, non possono derogare (7).

Ma è soprattutto il profilo circolatorio dei fondi rustici a segnare la prevaricazione dell'imperatività normativa sui poteri dispositivi delle parti. In ordine a tale aspetto, invero, la compressione dell'autonomia negoziale è avvenuta con l'affermazione legislativa della meritevolezza del solo contratto di affitto, sancendo la riconduzione al tipo (8) di tutti i contratti aventi ad oggetto la concessione o, quel che più interessa, il conferimento di fondi rustici. L'inderogabilità dell'art. 27 della legge n. 203/1982 (se non forse attraverso la stretta via dell'art. 45) pone pesanti ipoteche sul conferimento del fondo in società a titolo di godimento. Infatti, se l'obiettivo dell'art. 27 è di evitare che, quando il conferimento del fondo costituisce l'oggetto delle prestazioni di una delle parti del contratto, anche plurilaterale, si istituisca tra il socio e la società un rapporto di concessione in godimento non soggetto alla disciplina vincolistica, ne deriva l'applicazione della norma in tutte le ipotesi di apporto del fondo in società, con la conseguente impossibilità per le parti di derogare alla disciplina in materia di affitto. L'equiparazione, effettuata dalla norma, in ordine alle ipotesi di «concessione» e di «prestazione» avente ad oggetto il conferimento di fondi rustici, avrebbe cioè lo scopo di sottrarre la remunerazione del fattore produttivo-terra sia al libero mercato sia ad altri meccanismi che derogano all'equità del corrispettivo: così che l'unica remunerazione dell'apporto di capitale fondiario consentita dall'Ordinamento è rappresentata dal canone (9).

Insomma, il suggerimento legislativo, che addita nell'autorità piuttosto che nella libertà il motivo ispiratore del rapporto agrario societario, si traduce nel misconosci-

(3) Ampia la produzione dottrinale in materia. È possibile, in questa sede, solo ricordare, a titolo esemplificativo, in una prospettiva generale, ROOK BASILE, *La coltivazione dei terreni in società nell'esperienza giuridica italiana e francese*, Milano, 1981; CARROZZA, *Le caratteristiche specifiche di una società disegnata per l'esercizio dell'agricoltura (rapporto tra aspetti funzionali e aspetti strutturali)*, in *Riv. dir. agr.*, 1985, I, 156; ROMAGNOLI, *Le società in agricoltura: un tipo sociale*, in *Atti AREL*, Milano, 1985, 49; GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, rist., Napoli, 1989, 483; GRAZIANI, *La nuova società in agricoltura tra mito ed esigenze reali*, in *Dir. agr.*, 1992, 5; AA.VV., *Prospettive dello strumento societario in agricoltura*, in *Quaderni Acc. Georgofili*, Firenze, 1993; AA.VV., *Le imprese collettive in agricoltura: in particolare, le società di persone*, *Atti della Prima Giornata di Studio di Diritto agrario «Claudio Fortusini»*, Pavia, 25 maggio 2001, in corso di pubblicazione. Mi permetto di rinviare anche a CARMIGNANI, *La società in agricoltura*, Milano, 1999.

(4) Per tutti, GALLONI, *Rilievo giuridico dell'impresa nella nuova legge sui contratti agrari*, in *Giur. agr. it.*, 1982, 205; GOLDONI, *La nozione di contratto agrario. Individuazione dei tipi e trattamento dell'atipico*, Pisa, 1988; SALARIS, *La riduzione al «tipo unico» dei contratti agrari*, Torino, 1988; ROMAGNOLI, GERMANO, *Affitto di fondi rustici. Affitto a coltivatore diretto*, in *Comm. cod. civ. Scialoja e Branca*, sub artt. 1628-1654, Bologna-Roma, 1990; ROOK BASILE, voce *Affitto III*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1994.

(5) Sulla società agricola come struttura edificata su un contratto agrario plurilaterale, si rinvia a GALLONI, voce *Contratti agrari*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. Civ., IV, Torino, 1989, 31 ss., spec., 41 ss. In argomento, mi permetto di rinviare anche a CARMIGNANI, *La società in agricoltura*, cit.

(6) Per tutti, sul punto, ROOK BASILE, *La coltivazione dei terreni in*

*società nell'esperienza giuridica italiana e francese*, cit., 108 ss.; ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Rescigno, Torino, 1986, 1013.

(7) In quest'ottica, pregnante significato assume la l. 3 aprile 2001, n. 142, che ammette in capo al socio di società cooperativa, oltre ad un primo rapporto di tipo associativo, un secondo rapporto, di lavoro, che può essere, alternativamente, di tipo subordinato, parasubordinato o autonomo, e che resta disciplinato dall'ordinamento proprio di ciascun tipo. Ora, se la cooperativa stipula con il socio lavoratore un contratto di lavoro subordinato, la remunerazione del lavoratore deve essere pari a quanto previsto dal CCNL, e questo sia in una cooperativa agricola che in una cooperativa ad oggetto commerciale. Ma, laddove la società stipuli con il socio un contratto di lavoro parasubordinato o autonomo, mentre la cooperativa ad oggetto commerciale può liberamente determinare la retribuzione da corrispondere al socio lavoratore, la cooperativa agricola non può deviare dall'equità, ovvero, in concreto, dai minimi previsti dai CCNL di categoria. Per un primo commento alla legge, ALLEVA, *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa*, in *Società*, 2001, 641 ss.

(8) Per una valutazione di ordine generale in merito al principio di riconduzione si rinvia, per tutti, a CARROZZA, sub art. 27, in CARROZZA, COSTATO, MASSART (a cura di), *Commentario alla legge sui contratti agrari*, Padova, 1983, 129 ss.; CASADEI, *Le forme associative in agricoltura dopo la legge 3 maggio 1982, n. 203*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, I, 614; ROOK BASILE, *Interpretazione dei contratti con oggetto fondi rustici e problemi di qualificazione*, in *Studi Senesi*, 1994, 415 ss.

(9) In questa prospettiva, CAPIZZANO, *Società di capitali in agricoltura*, in *Giur. agr. it.*, 1986, 143.

mento della dialettica tra norme imperative e norme dispositive, laddove le norme che presiedono alla società agricola in senso proprio vincolano l'autonomia privata non solo *ratione imperi* ma anche *imperio rationis*: non solo, cioè, perché è vietato ai soci di esercitare in materia di circolazione dei fondi e di apporto di lavoro l'autonomia statutaria, ma soprattutto perché quelle materie risultano estranee all'autonomia privata, avocate dal legislatore alla sua esclusiva competenza. Alla libertà *ex art. 1322 c.c.* è assegnato, dunque, in agricoltura, carattere recessivo rispetto al momento dell'autorità, impedendo che alla libertà individuale residui spazio per sperimentare, diversamente da quanto accade nelle società commerciali, legittimamente formule negoziali al di là e prima della disciplina legale.

In un contesto nel quale il coinvolgimento di interessi pubblici pretende che l'*agere* privato sia vincolato dalla rigidità delle formule imperative, la riflessione sulla società in agricoltura, e sull'incidenza che il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, produce sulla configurazione della fattispecie, non può essere utilmente condotta pretermettendo il confronto, sia pur a grandi linee, tra riforma della società in agricoltura, *ex decreto n. 228*, e (progetto di) riforma delle società non quotate.

Al riguardo, appare utile ricordare che la vicenda contrattuale si connota per la duplicità dei piani di incidenza del fenomeno: mentre, da un lato, il negozio rappresenta lo strumento principe della concreta esplicazione dell'autonomia privata, quale momento di incontro e di composizione di interessi individuali, d'altro lato rappresenta l'anello più importante della catena circolatoria, rilevando in termini di fatto giuridico oggettivo che proietta i suoi effetti al di fuori delle parti, coinvolgendo, sia pur indirettamente, terzi estranei all'accordo.

La «doppiezza» del fenomeno contrattuale (10) costituisce l'occasione per valutare l'opera riformista con riferimento al fenomeno societario in generale e a quello delle società in agricoltura in particolare, dove il duplice volto del contratto emerge in tutta la sua latitudine. L'ambivalenza del contratto sociale si coglie, invero, nel doppio aspetto che la società presenta, l'uno esterno, afferente al soggetto di diritto, proprio del contratto-fattispecie formale, l'altro interno, afferente alla composizione degli interessi privati, proprio del contratto-autoregolamento di interessi.

Ciò posto, occorre osservare che, nell'impianto riformista delle società non quotate, alla scissione tra società-persona e società-contratto corrisponde il modularsi dell'intervento legislativo tra imperatività e disposività. In particolare, mentre l'assetto normativo inderogabile trova naturale terreno di incidenza sul piano formale, snodandosi lungo la società-persona, avendo riguardo al piano «fattuale» del fenomeno (11), ovvero al piano dei rapporti tra società, terzi e mercato, per ciò che attiene al contratto di società come autoregolamento di interessi privati il legislatore si è indirizzato verso la deregolamentazione del diritto societario, liberando i patti privati da costrizioni normative, nella affermazione della rilevanza dell'accordo concluso tra i soci in sede di costituzione della società.

Figlio di una cultura giuridica nuova, lo schema di riforma esprime l'esigenza di aprire anche la struttura societaria al dominio dell'autonomia privata, manifestando la volontà di considerare il contratto associativo non più soltanto in termini di fattispecie formale, ma anche in termini di auto-

regolamento di interessi privati (12). La riforma del sistema societario delinea un ordinamento in cui a mutare non sono le strutture formali, per le quali il principio di tassatività *ex art. 2249 c.c.* non è scalfito, quanto le coordinate di riferimento (13). La riforma Mirone si muove, invero, sui binari della semplificazione del diritto societario, perseguita attraverso un vistoso ritrarsi della legge a favore di una rafforzata autonomia organizzativa, affidando la disciplina ai rapporti contrattuali tra i soci. Linea-guida dell'impianto riformista appare, dunque, l'esaltazione della natura negoziale del rapporto societario, a scapito di qualunque visione organicistica, dove le ragioni dell'organizzazione non possono sovrapporsi a quelle contrattuali e dove gli interessi dei soci possono trovare idonea soddisfazione attraverso la società, la quale diventa il «loro» strumento per l'esercizio dell'impresa (14). In definitiva, l'azione del legislatore consegna la fisionomia del tipo alla libertà contrattuale, assegnando rilevanza agli interessi individuali e rifuggendo dalla rigida sudditanza dell'autonomia alla norma.

Il rapido sguardo alla riforma segnala, dunque, l'atteggiarsi dell'approccio normativo alle società non quotate, nelle quali il legislatore delegante fissa il principio del riconoscimento di ampia autonomia statutaria.

Passando dal versante della commercialità a quello della agrarietà, il criterio, assunto come regola, dell'apertura del settore societario all'azione dell'*art. 1322 c.c.*, trova, invece, nel d.lgs. n. 228/2001, vistose deroghe, che determinano una sensibile deviazione delle società in agricoltura dalla *ratio* che presiede alle società commerciali. Nell'incontro-scontro tra autorità e libertà, l'edificio riformato delle società in agricoltura si erge, invero, su basi autoritative, risolvendo il conflitto a favore di una decisa resistenza anticontrattualistica, sia privilegiando il momento fattuale del fenomeno associativo, dove maggiormente si esplica l'intervento statale, sia omettendo ogni riferimento al momento volontaristico del contratto, inserendosi, piuttosto, il legislatore nelle vicende interne dell'organizzazione, fino a disciplinare, connotandole, le situazioni soggettive individuali. A prevalere, nell'impianto del decreto n. 228, è, infatti, non l'aspetto sostanziale della società, ovvero l'organizzazione come prodotto della volontà e delle esigenze dei partecipi, ma l'aspetto più squisitamente esterno del contratto, che diviene oggetto di interesse normativo non sotto il profilo di strumento di autoregolamentazione, quanto sotto il profilo di strumento idoneo a dar vita ad una fattispecie formale, alla quale il legislatore si rivolge a fini qualificatori.

Nella disciplina societaria *ex d.lgs. n. 228* la scissione, netta nello schema di legge delega per le non quotate, tra società-persona, affidata all'imperatività legale, e società-contratto-autoregolamento di interessi, affidato all'autonomia privata, si dissolve a favore di una sovrapposizione tra profili «esterni», legati alla qualificazione societaria, e profili «interni», legati non tanto al regolamento negoziale quanto ad un aspetto, se si vuole, prodromico al contratto associativo, cioè alle persone dei singoli soci, in una commistione in cui la struttura societaria ed i problemi di congruità della normativa imperativa in tema di contratti agrari alla fattispecie associativa sono pretermessi per dare rilevanza ora alla sola dimensione formale, ora alla sola dimensione individualistico-personale, peraltro non libera ma incisa, nella sua connotazione, dall'intervento riformista.

(10) Su cui v. FERRI, *Il negozio giuridico tra libertà e norma*, Rimini, 1989, 71; LA PORTA, *Il problema della causa del contratto. I. La causa e il trasferimento dei diritti*, Torino, 2000, 12 ss.

(11) COSÌ LA PORTA, *Note a margine della riforma del diritto societario*, in *Riv. dir. priv.*, 2001, 51.

(12) LA PORTA, *op. cit.*, 36.

(13) I profili della riforma sono affrontati da ROSSI, ZAMPERETTI (a cura

di), *La corporate governance nelle società non quotate*, Atti del Convegno di studio, Como, 12-13 novembre 1999, Milano, 2001; PORZIO (a cura di), *La riforma delle società per azioni non quotate*, Atti del Convegno di studio su *La società per azioni tra passato e futuro: prospettive di riforma*, Napoli, 23-24 ottobre 1998, Milano, 2000.

(14) LA PORTA, *op. cit.*, 57.

## 2. La qualificazione e la forma. Il profilo «esterno» della società.

In particolare, quando l'art. 2 sancisce il rinnovato effetto dell'iscrizione della società semplice nella sezione speciale del registro delle imprese, non più solo efficacia di pubblicità-notizia e certificazione anagrafica, ma anche efficacia dichiarativa ex art. 2193 c.c., l'equiparazione del regime della pubblicità degli atti della società semplice agricola a quella delle altre società ha il valore non tanto di uniformazione della disciplina, quanto di determinazione della rilevanza esterna della fattispecie formale. L'emersione degli atti della società semplice agricola, dal livello di pubblicità-notizia al livello di pubblicità come condizione di opponibilità ai terzi, segnala subito al lettore che l'intervento legislativo si indirizza non già verso la società-struttura negoziale, ma verso la società-persona. Eludendo il ruolo della società come contratto diretto a soddisfare l'interesse dei soci, l'attenzione del legislatore si rivolge a considerare il ruolo dell'organizzazione sotto l'esclusivo profilo oggettivo di fatto giuridico rilevante all'esterno e nei confronti dei terzi. L'opera riformista riguarda, dunque, in tale ipotesi, l'aspetto esterno della soggettività giuridica, imponendo alla società semplice agricola prescrizioni formali ai fini della conoscibilità e dell'opponibilità ai terzi delle vicende societarie.

L'interesse legislativo per i connotati esteriori dell'esperienza societaria in agricoltura emerge anche laddove il contratto associativo riceve considerazione come dato acquisito, come tipo già costituito, come soggetto già organizzato, ai fini di renderlo destinatario di finanziamenti.

Nell'art. 16, invero, la fattispecie societaria acquista valore in vista dei caratteri formali necessari per beneficiare del regime di aiuti previsti per il rafforzamento e lo sviluppo delle imprese. In tale prospettiva, il legislatore riformista indirizza l'opera di rinnovamento agendo sull'aspetto esterno della società, da un lato, assumendo il contratto associativo ad oggetto di interesse esclusivamente nella misura in cui vengono posti i parametri di accesso ai finanziamenti pubblici e, dall'altro, ricorrendo ai profili interni dell'organizzazione, *rectius*, alla compagine sociale, esclusivamente in funzione della soggettività del gruppo. In tale percorso normativo, il legislatore incide sia sulla qualificazione formale della società, nell'individuazione dei modelli meritevoli di tutela economica e finanziaria, sia, però, allo stesso tempo, sugli spazi di autonomia privata.

Occorre, al riguardo, subito evidenziare che l'identificazione dei tipi societari agricoli, destinatari delle sovvenzioni pubbliche, avviene eleggendo a strutture di riferimento le cooperative, le associazioni di produttori e le società (di capitali) il cui capitale sia stato sottoscritto per oltre la metà da imprenditori agricoli «o dalle società di cui alle lettere a) e b)». Se il regime di aiuti, istituito dall'art. 13 d.lgs. n. 173/1998 e richiamato dall'art. 16 del decreto n. 228, è rivolto alle imprese «gestite direttamente dai produttori agricoli», dunque alle imprese agricole connotate dalla prestazione di lavoro da parte dell'imprenditore, siano esse singole o associate, l'agrarietà che legittima l'accesso ai finanziamenti viene riconosciuta non solo in capo alle cooperative e alle società di capitali, nelle quali la diretta gestione è assicurata dalla prevalenza di soci imprenditori, ma anche alle società di società, ovvero a quelle strutture di secondo livello risultanti dalla partecipazione nel contratto associativo di forme societarie in qualità di soci, nelle quali la stratificazione societaria può rendere in concreto difficile rintracciare il connotato richiesto dalla legge.

Il legislatore apre cioè all'agrarietà, sia pure in funzione dei benefici economici, organizzazioni articolate, nelle quali la società di capitali è agricola, ed è destinataria dell'erogazione di pubblico denaro, sia quando la struttura è composta da tanti soci-persone fisiche-imprenditori agricoli che rappresentano più della metà del capitale sociale, sia quando oltre il 50 per cento del capitale sia sottoscritto da soci-persone giuridiche, quali le cooperative o le forme associative di organizzazioni di produttori. Ma, ai sensi dell'art. 26, le organizzazioni di produttori possono costituirsi come società cooperative, società consortili, società di capitali, a loro volta formate da imprenditori individuali o da società cooperative. Ciò significa che la società di capitali, che accede al finanziamento pubblico, è società agricola i cui soci possono essere, nel combinato disposto degli artt. 16 e 26, cooperative, associazioni di produttori, ma anche società di capitali costituite tra associazioni di produttori o tra cooperative, vale a dire può essere una società con soci persone giuridiche, *rectius*, una società di 2° e 3° livello, dove i soci sono società i cui soci possono essere, a loro volta, società di capitali. In tali sistemi societari, l'intreccio delle partecipazioni potrebbe risolversi in un offuscamento del rapporto tra società e impresa, conducendo alla perdita del nesso tra società ed esercizio diretto dell'attività economica da parte dei soci; cui il legislatore riformista ancora, invece, l'erogazione dei contributi. E tuttavia, l'ingresso della qualificazione dell'agrarietà in strutture organizzative complesse è operato dal legislatore muovendo dall'interno all'esterno della società, percorrendo la strada delle qualificazioni individuali (15).

Con l'avvertenza che la valorizzazione delle persone dei singoli soci avviene qui in modo funzionale alla qualificazione della società, e, con essa, a quella della società di 2° e 3° livello, in cui la figura del socio-persona fisica viene in rilievo non in relazione alle esigenze di soddisfazione degli interessi del gruppo, quanto piuttosto in relazione alla diversa esigenza di connotazione formale della società, in una sorta di ordine a scatole cinesi, nel quale dentro una società agricola stanno una o più società, anch'esse agricole, in un complesso sistema organizzato che è agricolo perché i soci-persone fisiche della società-base sono per la maggioranza imprenditori agricoli, e perché le qualifiche individuali «filtrano» alla società-base e, da essa, ai livelli di organizzazione superiore. In altre parole, la considerazione legislativa del socio è diretta non a consegnare la società come autoregolamento di interessi all'autonomia privata, ma risulta solo strumentale all'aspetto formale, esterno, soggettivo, dell'organizzazione, della quale si affrontano i profili estrinseci e di qualificazione, finalizzati all'accesso al regime di aiuti, e nella quale i profili intrinseci del regolamento di interessi sono oltrepassati per dar voce sì ai profili individuali dei soci, ma nella misura in cui ciò è strettamente funzionale all'aspetto formale della società.

In questa prospettiva, a ben vedere, il legislatore del 2001 sembra seguire un percorso inverso rispetto al legislatore riformista delle società non quotate. Infatti, laddove il secondo ritrae gli spazi di imperatività a favore della libertà negoziale, consegnando il regolamento di interessi alla determinazione del gruppo, il primo sottrae spazio, peraltro, come già accennato, esiguo, alla libertà dei soci di società agricola, non solo affrontando il tema «società» da una prospettiva eminentemente formale, pretermettendo l'approccio al contratto associativo *in quanto* regolamento di interessi, ma anche circoscrivendo il recinto dell'*agere* privato nel momento stesso dell'opzione del tipo societario. Invero, pur se l'accesso ai finanziamenti è aperto dal legislatore riformista alle società di società, non sfugge come al

(15) Analogia tecnica è utilizzata anche nella formulazione dell'art. 10,

su cui v. *infra* §4.



maggior articolarsi delle strutture non corrisponde affatto un maggior articolarsi dell'autonomia negoziale.

E ciò sotto un duplice profilo. Da un lato, infatti, la creazione di organizzazioni complesse edificate su base societaria viene sottratta alla libera iniziativa dei partecipi, per essere affidata interamente alla disciplina legale, dove la strutturazione dell'impresa agricola su livelli dimensionali *extra*-individuali prescinde dalla valutazione del gruppo e dalla realizzazione dei suoi concreti interessi, per essere avocata alla competenza legislativa. Diversamente da quanto accade nel settore commerciale, la norma non predispone una griglia minima di regolamentazione, dalla quale le parti possono muovere per realizzare gli interessi individuali e del gruppo, ma permea l'intera articolazione, indicando forme indispensabili e requisiti imprescindibili dei processi partecipativi all'interno dell'organizzazione. D'altro lato, selezionando i tipi ed accordando meritevolezza alle sole fattispecie della cooperativa, della società di capitali e delle loro stratificazioni, il decreto n. 228 restringe i confini dell'autonomia negoziale all'interno dei tipi indicati, con estromissione dall'area dell'*electio* della forma societaria di tutte le società di persone.

Così che, se i soci intendono usufruire del regime di aiuti, e se, in tale prospettiva, organizzano la gestione dell'impresa per condurre «direttamente» l'attività economica, come richiesto dalla norma, ai vincoli derivanti dall'operare in una materia stretta dalle maglie dell'imperatività, l'art. 16 aggiunge ulteriori limiti in ordine al *quomodo*, dove il principio di tassatività *ex art.* 2249 c.c. finisce per chiudersi sulla società agricola, fino ad espungere dal novero dei tipi, per l'accesso agli aiuti, le società personali.

Invero, pur nel rispetto dei requisiti prescritti dalla legge, i soci non possono accedere agli aiuti se non optano per una delle forme societarie indicate dalla norma. La sussistenza del presupposto sostanziale non appare, nella considerazione legislativa, esaustivo ai fini dell'accesso ai benefici finanziari, dovendo coniugarsi con il rispetto del requisito formale, costituito dalla scelta dei modelli organizzativi tra quelli indicati dall'art. 16. E ciò come se, da una parte, il profilo formale fosse l'aspetto veramente qualificante della società, assunto a valore prioritario rispetto al profilo sostanziale, e, dall'altra, la «gestione diretta» da parte dei produttori, che legittima l'ingresso al regime di agevolazioni, fosse possibile solo per le società cooperative, le società di capitali e le società di società, e non anche per le società in nome collettivo, semplice e in accomandita semplice. Come se, in definitiva, il legame tra società e impresa, con lo specifico connotato della gestione diretta dei soci, fosse rinvenibile solo in presenza dello schermo della personalità giuridica e fosse, al contrario, impedito dalla semplice autonomia patrimoniale delle società di persone, in un gioco di specchi rovesciato in cui la visibilità del socio finisce per essere, nella prospettiva del legislatore, naturale nelle società a personalità giuridica e non agevolmente riscontrabile nelle società *intuitus personae*.

### 3. Il profilo «interno». L'art. 9 del d.lgs. n. 228 del 2001.

Anche laddove il legislatore abbandona il profilo formale della società per rivolgere l'attenzione al profilo interno dell'organizzazione, l'approccio alla fattispecie societaria appare antitetico alla via percorsa dal riformatore delle non

quotate. Se lì il distacco tra società-persona e società-contracto è segnato dal prevalere, nell'un caso, del regolamento statale, nell'altro caso, del regolamento privato, nel decreto n. 228 il momento imperativo permea entrambi i profili, riuniti in un sistema di disciplina in cui la commistione tra i due livelli rende inesistente la considerazione della società come autoregolamento di interessi privati, consegnando i territori dell'autonomia negoziale all'azione normativa.

Si pensi, in proposito, all'art. 9.

Edificato sul principio della conservazione di *status*, l'art. 9, assumendo a polo di attrazione le qualificazioni dei singoli, si preoccupa di mantenere «ai soci di società di persone esercenti attività agricole in possesso della qualifica di coltivatore diretto o imprenditore a titolo principale» le agevolazioni creditizie, tributarie e previdenziali proprie degli agricoltori professionisti non parti di un contratto di società. E', al riguardo, noto che intorno alle figure dello i.a.t.p. e del coltivatore diretto il legislatore ha disposto un cordone di norme di favore, la cui giustificazione è da rinvenire, nell'un caso, nella specifica dedizione all'attività economica parametrata su criteri reddito-temporali, e, nell'altro, nella confluenza nello stesso soggetto della qualità di imprenditore e di lavoratore, dove alla peculiarità della professionalità corrisponde la peculiarità dello statuto (16). Nel momento in cui si afferma che al socio «continuano ad essere riconosciuti e si applicano i diritti e le agevolazioni» stabiliti per le categorie dei coltivatori diretti e degli i.a.t.p., la norma segnala l'indifferenza legislativa in ordine alla posizione giuridica del coltivatore diretto o dell'imprenditore a titolo principale, destinatario degli stessi diritti ed agevolazioni, indipendentemente dallo *status* di socio o dall'essere persona fisica non inserita in un contesto organizzato per l'esercizio collettivo dell'impresa. Se, sotto il profilo strettamente soggettivo, ciò determina, da un lato, l'imputazione, in capo al socio coltivatore diretto o imprenditore a titolo principale, di una doppia qualifica, ovvero di socio, quale parte del contratto plurilaterale associativo, e di agricoltore professionista, con integrazione della disciplina sociale con quella specifica della categoria di appartenenza, d'altro lato avverte l'interprete in ordine alla peculiare prospettiva dalla quale il legislatore riformista considera il socio di società agricola.

In particolare, l'art. 9 prevede che il coltivatore diretto e lo i.a.t.p. mantengano la qualifica previdenziale. Com'è noto, la tutela previdenziale ha, originariamente, riguardato il lavoro subordinato: quando, però, anche con riguardo all'art. 35 Cost., che tutela il lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni», si prende atto della necessità di considerare destinatario delle norme di tutela il «lavoratore», non più soltanto come contraente debole, ma per la sua duplice qualità di soggetto inserito in un rapporto di produzione e di appartenente ad una categoria sociale sottoprotetta, il coltivatore diretto, benché imprenditore ma imprenditore-lavoratore primo, e lo i.a.t.p., benché imprenditore non lavoratore manuale ma comunque apportatore di lavoro direttivo, poi, diventano destinatari delle norme di tutela sancite a favore dei lavoratori subordinati (17). Ora, l'art. 9, garantendo la posizione giuridica soggettiva del coltivatore diretto e dell'imprenditore a titolo principale anche dal punto di vista previdenziale, assume il socio di società di persone nella duplice veste di socio imprenditore e di socio lavoratore, secondo, cioè, un'ottica estranea alla configurazione dello *status* di socio consegnato dalla dottrina com-

(16) Il tema del significato della professionalità in agricoltura e della peculiare accezione che il termine assume ove riferito all'imprenditore agricolo piuttosto che all'imprenditore commerciale è affrontato da ROOK BASILE, voce *Affitto III*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1994, 6 ss.; EAD., *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, 87 ss.

(17) Così GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2000, 6. Con l'art. 13 della l. 2 agosto 1990, n. 233 la normativa sull'assicurazione, invalidità e vecchiaia è stata estesa agli imprenditori a titolo principale. V. GERMANÒ, *Agricoltura e diritto del lavoro*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*, a cura di Casadei, Germanò, Rook Basile, Milano, 1996.

mercialista (18). In lata accezione, infatti, la qualità di socio è la posizione di parte della società, produttiva di una serie di interessi variamente tutelati dall'Ordinamento nei confronti della società stessa (19). Tale posizione si realizza nei rapporti tra socio e società-organizzazione, traducendosi nell'insieme degli obblighi e dei diritti derivanti al socio dal contratto associativo, ovvero negli obblighi che il singolo ha nei confronti dell'organizzazione, come l'obbligo del conferimento, e nei diritti che il partecipe vanta nei confronti della società-persona, come i diritti patrimoniali e i diritti amministrativi. Mantenendo la posizione previdenziale ed assumendo, dunque, il socio nella sua qualità di imprenditore-lavoratore, il legislatore riformista ha inteso sommare, in capo al medesimo soggetto, lo *status* di imprenditore-lavoratore-professionista dell'agricoltura e lo *status* di socio, riconducendo, tuttavia, quest'ultimo non al rapporto tra il singolo e l'organizzazione, tra il partecipe e la struttura societaria quale ente individuo, ma al rapporto tra socio e impresa, ovvero alla relazione tra socio e attività economica che sottende al contratto di società.

La norma indica cioè il collegamento diretto tra socio e impresa, pretermettendo, o, comunque, accordando scarsa rilevanza al medio organizzativo, dove la società di persone avente ad oggetto l'attività agricola sembra emergere, più che nella sua individualità ed unità, come gruppo di imprenditori che lavorano nell'impresa svolta in forma associata e dove, in definitiva, il destino dello *status socii* si consuma non nelle pretese dell'organizzazione e verso l'organizzazione quanto piuttosto nell'obbligo di collaborazione, legato ai profili soggettivi dell'esercizio comune dell'attività economica.

Sotto altro profilo, l'affermato transitare del regime di favore previsto per l'imprenditore-persona fisica al di là della soglia dell'organizzazione indica la tensione legislativa verso l'obiettivo di fondare le società in agricoltura sulla professionalità dei partecipi, facendo dell'impresa agricola associata una società di professionisti dell'agricoltura. Nel combinarsi delle due figure di coltivatore diretto e di imprenditore a titolo principale, quali soggetti al centro di sfere di privilegi sia *uti singuli*, sia *uti socii*, si coglie la tendenza a perseguire, tramite l'estensione delle agevolazioni fiscali e creditizie, un modello di imprenditorialità agricola caratterizzata da una professionalità, data dall'unione del lavoro esecutivo e di quello direttivo e dalla dedizione qualificata, dal tempo impiegato e dal reddito ricavato, all'attività economica, meritevole di tutela differenziata, non solo in caso di esercizio solitario dell'impresa, ma anche nell'ipotesi di esercizio collettivo.

In questa prospettiva, l'«ambulatorietà» dei privilegi, che seguono il coltivatore diretto o lo i.a.t.p., laddove da imprenditore individuale diventi imprenditore associato, può, in concreto, tradursi in un incentivo alla costituzione di società (di persone) in agricoltura, promuovendo lo sviluppo delle strutture verso la formazione di articolazioni organizzative più complesse. Al riguardo, occorre, tuttavia, avvertire che la omessa considerazione nell'art. 9 del rilievo reale della società a favore dell'elezione di un criterio di riferimento personale, e la trascrizione della disciplina normativa secondo un modello individualistico, dove l'ente collettivo, in quanto organizzazione autonoma, sembra scomparire dietro l'intenzione legislativa di calibrare l'impresa collettiva sulla figura dell'imprenditore *uti singulus*, mentre testimoniano il *favor* per un'agricoltura condotta professionalmente, sia in forma individuale che societaria, offrono motivi di perplessità.

Se, infatti, l'obiettivo del legislatore è quello di incentivare la costituzione di società di persone, o la partecipazio-

ne in società, di professionisti dell'agricoltura, per il tramite della garanzia in capo ai soci coltivatori diretti e i.a.t.p. dei «diritti e agevolazioni tributarie e creditizie stabiliti dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso delle predette qualifiche», tale obiettivo avrebbe forse più incisivamente potuto essere perseguito ove i benefici in questione fossero stati accordati non solo ai soci-imprenditori, ma direttamente anche alla società. L'art. 9 avrebbe, cioè, potuto prevedere, accanto al mantenimento di *status* dei soci, agevolazioni tributarie, trattamenti fiscali, facilitazioni nel settore del credito in capo alla società-persona, così da affiancare alla rilevanza indubbia delle individualità dei partecipi l'organizzazione societaria in veste di soggetto autonomo.

Ora, è vero che, laddove la società di persone sia composta da soci coltivatori diretti o laddove, ai sensi del successivo art. 10 (v. *infra*), la compagine sociale sia formata almeno dalla metà di soci-i.a.t.p., la società può acquistare, per il principio di trasparenza che caratterizza le società a base personale, fondate sull'*intuitus personae*, la qualifica, rispettivamente, di coltivatore diretto o di i.a.t.p.: così che, se i soci professionalmente qualificati sono destinatari di una legislazione di favore, anche la società finisce, per quel processo di intercomunicabilità tra sfera giuridica dell'ente collettivo e sfera giuridica dei soci, per beneficiare indirettamente dei «privilegi» dei soci. Si pensi, in proposito, ad una società di persone composta da coltivatori diretti. Quando i soci-imprenditori, esercitando, congiuntamente o disgiuntamente, il potere di amministrare intendano acquistare un fondo, tali soci, ai sensi dell'art. 9, possono usufruire, ad esempio, dei benefici concessi dalla Cassa per la formazione della proprietà contadina. E nel momento in cui accedono al finanziamento agevolato, vi accedono in qualità di coltivatori diretti ma anche di soci, posto che, agendo da amministratori, agiscono facendo valere la propria qualifica professionale, come indicato dall'art. 9, ma in nome e per conto del gruppo di coltivatori diretti, cioè della società, la quale, per la via dei soci, ottiene le agevolazioni creditizie. In tale fattispecie, la mancata previsione di agevolazioni direttamente in capo alla società-persona può essere superata dalla omogeneità della compagine sociale, che trasmette all'organizzazione diritti, qualifiche e privilegi.

Il problema si pone, invece, per le società composte solo in parte da soggetti professionalmente qualificati, ovvero nel caso di base sociale eterogenea, formata da imprenditori professionisti, da imprenditori non professionisti, da soggetti non imprenditori, da proprietari terrieri, da semplici lavoratori, da apportatori di puro capitale. Invero, se il principio di trasparenza determina la contaminazione tra posizione del socio e posizione della società, in un rapporto biunivoco che dalla società conduce ai soci e da questi alla prima, se, cioè, la società di persone consente la visibilità dei singoli soci, quando il gruppo è omogeneo, o tendenzialmente omogeneo, l'art. 9 permette che il gruppo di coltivatori diretti o di imprenditori a titolo principale, riuniti sotto il nome della società, benefici del regime speciale degli atti compiuti dal singolo coltivatore diretto o i.a.t.p., che agisce, appunto, in nome del gruppo.

Ma, quando il gruppo è eterogeneo, la sussistenza di un rapporto biunivoco tra società e soci e la contemporanea assenza di prescrizioni tributarie e creditizie direttamente riferite alla società-persona pongono il quesito dell'*an* ed eventualmente del *quomodo* dell'attuarsi della transizione dello *status* del socio al gruppo. In tale ipotesi, cioè, la questione è quando ed in quale misura la posizione fiscale e creditizia del socio professionalmente qualificato si estenda

(18) Sulla questione della posizione giuridica soggettiva del socio si rinvia ai risalenti ma fondamentali BUONOCORE, *Le situazioni soggettive dell'azionista*,

Napoli, 1960; RIVOLTA, *La partecipazione sociale*, Milano, 1964.

(19) BUONOCORE, *Manuale di diritto commerciale*, Torino, 1999, 183.

al gruppo, o, al contrario, rimanga confinata all'interno della singola individualità. Per riprendere l'esempio dell'acquisto del fondo con i benefici previsti dalla Cassa, il problema è se, in presenza di società eterogeneamente composta, che ha affidato il potere di amministrare ai soci coltivatori diretti, l'acquisto agevolato da parte del socio-amministratore-coltivatore diretto sia sempre e comunque acquisto agevolato, ai sensi dell'art. 9, così che la società possa acquistare un terreno per il tramite del socio-amministratore, usufruendo di benefici che, a rigore, non le sono propri. Il socio si avvale, infatti, di benefici creditizi in quanto professionalmente qualificato: ma, laddove il socio acceda al regime agevolato nella duplice veste di coltivatore diretto e di amministratore, dunque in rappresentanza del gruppo, il principio di trasparenza, che informa le società di persone, lascerebbe intravedere, dietro al socio coltivatore diretto, un gruppo non composto da coltivatori diretti, dunque non destinatari della legislazione di favore riservata alla categoria. In altre parole, ammettendo che il legislatore abbia inteso conferire ai privilegi individuali estensione massima e valore totalizzante, con contaminazione dello *status* professionale con lo *status socii*, si dovrebbe anche ammettere che la società può usufruire della legislazione di favore e degli incentivi anche quando il gruppo sia costituito da un solo i.a.t.p. o da un solo coltivatore diretto, accertamente nominato dall'assemblea amministratore unico (20). Opportuna sarebbe stata, allora, in quest'ottica, la previsione di benefici fiscali e di agevolazioni creditizie direttamente in capo alla società, come soggetto autonomo e distinto dai partecipi, indicando presupposti e condizioni di ammissibilità.

Così come, a ben vedere, e sempre nella prospettiva di incentivazione alla costituzione di società in agricoltura, il mantenimento dello *status* di imprenditore professionalmente qualificato avrebbe potuto essere utile condotto leggendo i benefici fiscali in chiave societaria. Si rifletta, in proposito, e a mero titolo esemplificativo, sulla circostanza che l'art. 14 della legge n. 441/1998 (21) in tema di imprenditoria giovanile prevede l'esenzione da varie imposte per gli atti relativi a fondi rustici oggetto di successione o di donazione. Indubbiamente, ai sensi dell'art. 9, il giovane imprenditore coltivatore diretto o i.a.t.p. conserva le agevolazioni fiscali anche quando da imprenditore solitario diventi socio. Tuttavia, a ben vedere, il regime di esenzione avrebbe potuto opportunamente essere, per così dire, adattato all'organizzazione, risultando, invero, favorevole all'imprenditore un regime fiscale agevolato al momento della successione o donazione di un fondo, ma *al socio* un regime fiscale agevolato in caso di successione o donazione delle quote di società.

Doveroso, appare, infine, il rilievo che se la conservazione di *status* può incentivare la costituzione di società in agricoltura, non si vede perché tale «spinta» legislativa debba privilegiare le sole società di persone e non anche le società di capitali, introducendo un *discrimen*, ad esempio, tra soci i.a.t.p. di società in nome collettivo e soci i.a.t.p. di società a responsabilità limitata. Mentre, invero, i primi sono *ex lege* soci-imprenditori professionalmente qualificati, con le conseguenze in tema di agevolazioni e benefici, i secondi vengono privati della qualifica professionale e dei relativi benefici, scomparsi dietro lo *status socii*. E ciò appare tanto più incomprensibile sia perché lo stesso legislatore ha mostrato, nell'art. 16, ed anche nell'art. 10 (22), di accor-

dare rilevanza allo *status* professionale nella qualificazione della società, soprattutto se direttamente gestita dai soci, sia perché il socio partecipa alla conduzione dell'impresa in entrambe le fattispecie societarie, essendo normale la condizione di amministratore in capo al socio nelle società di persone così come nelle società di capitali.

L'art. 9, dunque, si rivolge al socio come professionista. Ma in questo approccio, il socio è assunto nella sua qualità di imprenditore piuttosto che di parte di un contratto associativo. In una prospettiva di insieme, l'art. 9 offre, cioè, all'interprete un *modus operandi* nel quale il legislatore, intervenendo sulla società di persone agricola, non incide sulla struttura né modificando prescrizioni esistenti né aprendo la conformazione del modello legale all'autonomia dei soci, ma, «bucando» la soggettività sociale, pretermette l'organizzazione per strutturare l'assetto societario non sulla libertà individuale bensì sulla individualità dei singoli, spogliata dei connotati volontaristici per essere conformata e regolata dalla norma.

Ora, se l'attenzione alla figura del socio vale ad oltrepassare la soggettività dell'organizzazione con approdo dell'azione legislativa al profilo interno della società, il portato dell'art. 9 si svolge tutto all'interno dell'ambito personale, senza neppure lambire l'aspetto della società-contratto-autoregolamento di interessi, né i problemi che l'imperatività della disciplina del contratto agrario e, in specie, la disciplina del conferimento di fondi rustici, produce sull'organizzazione collettiva. Pur nell'esaltazione dell'individualità del socio, in un accostamento *prima facie* al progetto di riforma delle società non quotate, mentre nel disegno Mirone la riflessione legislativa sul socio è funzionale a consentire alle parti del contratto associativo di modellare il tipo adottato alle concrete esigenze individuali e del gruppo, nel decreto n. 228 la considerazione delle singolarità sociali non valica il profilo personale, producendo effetti eventuali e solo riflessi sulla società-persona ma non sull'assetto dell'organizzazione.

Se, cioè, da un lato, il legislatore privilegia, nella disciplina delle società in agricoltura, un approccio formale, dove fulcro e oggetto della normativa è la società-persona, già costituita ed operante, assunta ad oggetto di attenzione in quanto destinataria di obblighi (art. 2), di qualificazioni (art. 26, 10), di finanziamenti (art. 16), d'altro lato il passaggio al profilo interno della società non avviene, come nelle linee di riforma delle non quotate, predisponendo regole ampie, tese a disegnare modelli contrattuali di carattere generale, contenitori entro i quali consentire il rifluire delle pattuizioni private (23), ma secondo un percorso che dall'«esterno» della società arriva direttamente all'origine prima di essa, all'elemento indispensabile dato dalle persone dei singoli soci. Con l'avvertenza, tuttavia, che in tale percorso, il momento contrattuale viene evitato, aggirato, oltrepassato, in un'ideale linea d'azione che dal soggetto-società giunge, senza le mediazioni dell'autonomia contrattuale, al soggetto-socio.

Garantendo il mantenimento dello *status* professionale anche *uti socius*, l'art. 9 esprime indubbiamente una disciplina di favore nei confronti del coltivatore diretto e dello i.a.t.p., i quali conservano la propria veste professionale e giuridica anche in qualità di soci. Ma tale *favor* rimane legato alle individualità personali, ancorato all'ambito privato, senza che venga accordato al soggetto quel maggior *favor*, più utile all'imprenditore-socio, che è il riconoscimento

(20) Sul punto, mi permetto di rinviare a CARMIGNANI, *Commento all'art. 9*, in corso di pubblicazione in *Riv. dir. agr.*, 2001.

(21) Su cui v. CINQUETTI, *Luci ed ombre della legge n. 441 del 1998 sull'imprenditoria giovanile in agricoltura*, in questa Riv., 1999, 404; GRAS-

SO, *Prime considerazioni sulla legge «per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura»*, *ivi*, 261.

(22) Su cui v. *infra*.

(23) Cfr. LA PORTA, *op. cit.*, 56.

dell'autonomia negoziale nella predisposizione del regolamento societario, al fine di modellare la società alle esigenze dell'impresa agricola, anche derogando ai vincoli imposti dalla disciplina imperativa. Si pensi, ad esempio, alle prescrizioni dell'art. 27 legge n. 203/1982 in tema di circolazione dei fondi rustici.

La pretermissione della dimensione collettiva e la considerazione della stretta figura del socio, più nella sua qualità di professionista dell'agricoltura che di parte di un contratto associativo, assegnano all'intervento legislativo il carattere di azione volta non già a liberare la costituzione della società in agricoltura dai lacci dell'autorità, ma, al contrario, ad espandere l'ambito occupato dall'autorità fino agli *status socii*, regolamentando, in tempi di *deregulation*, anche gli aspetti soggettivi dei partecipi.

In tal modo si trascura però che la società è, prima ancora di una persona dotata di soggettività, un contratto, dunque un momento di composizione di interessi privati, su cui incidono e ricadono prescrizioni vecchie e nuove, alcune delle quali possono di fatto frenare la costituzione della società, e che richiedono di essere ripensate alla luce delle nuove istanze e delle nuove tendenze normative.

#### 4. Dallo status socii allo status societatis. L'art. 10.

L'approccio individualistico al tema società informa anche il successivo art. 10, nel quale, tuttavia, il reiterarsi della visione soggettiva rappresenta solo la cinghia di trasmissione della qualificazione personale dei soci alla società.

Occorre, al riguardo, osservare che i parametri di identificazione dell'imprenditore agricolo a titolo principale-società differiscono dai parametri assunti per l'individuazione dell'imprenditore a titolo principale-persona fisica. Invero, al criterio quantitativo reddito-temporale, indicato dall'art. 12 della legge n. 153 per le persone fisiche, la norma in oggetto sostituisce un criterio quantitativo-personale, agganciando, cioè, l'attribuzione della qualifica professionale non al tempo di lavoro dedicato all'attività agricola complessivamente dalla società, ovvero, complessivamente dai soci come gruppo organizzato, né al reddito ricavato dalla società, eleggendo, dunque, a soggetto di imputazione la società-persona, bensì al numero dei soci i.a.t.p. (24), pretermettendo l'autonomia della struttura organizzativa alle specificità dei soci considerati *uti singuli*. Ora, se tale criterio può avere valenza significativa per le società di persone e per le cooperative, dove ordinamento della società e ordinamento dell'impresa sono strettamente collegati e comunicanti, dubbi nascono con riguardo alle società di capitali, nelle quali lo schermo della personalità giuridica spezza i legami tra soci e società.

In particolare, nelle società di persone l'autonomia patrimoniale rende l'organizzazione collettiva struttural-

mente indipendente dai singoli partecipi, segnalando, nei rapporti esterni, l'esistenza di un soggetto, diverso dai soci, dotato di vita propria. L'autonomia patrimoniale non recide, tuttavia, il collegamento tra società, ancorché struttura meta-individuale, e persone dei soci, i quali non scompaiono dietro il diaframma dell'organizzazione, mantenendo la visibilità accordata dalla sussistenza dell'*intuitus personae*. La «personalità» delle società semplici, in nome collettivo e in accomandita si traduce non solo nel coinvolgimento del socio sotto il profilo della responsabilità patrimoniale, ma anche nel coinvolgimento del partecipe nel momento prodromico a tale responsabilità, ovvero nel momento della gestione dell'impresa, che alla società sottende. L'esercizio dell'impresa è, invero, immediatamente riferibile sì alla società-struttura, ma, mediamente, anche ai singoli soci, affatto estranei alla conduzione dell'attività economica, anzi direttamente interessati alla gestione di essa, sia in qualità di soci-imprenditori (25), sia in qualità di soci-amministratori. La conformazione della società di persone, consentendo la visibilità dei soci dietro l'organizzazione collettiva, permette allo stesso tempo che la qualificazione soggettiva dei soci imprenditori e gestori, soprattutto se, come richiesto dall'art. 10, rappresentano «almeno la metà» dei partecipi, possa filtrare alla società. La trasparenza dell'organizzazione risulta essere connotato bidirezionale, dall'esterno della società all'interno di essa, mostrando le identità individuali coinvolte nelle vicende dell'impresa collettiva, e dall'interno dell'organizzazione verso l'esterno, dove le singole individualità consentono la «contaminazione» tra soci e società. E ciò appare tanto più vero ove si rifletta sulla circostanza che per la legislazione fiscale (art. 5 T.U.I.R.) il reddito della società è imputato non alla struttura bensì a ciascun socio. Questo significa, che in presenza di una compagine sociale formata in maggioranza da soci che rivestono la qualifica di i.a.t.p., che lavorano nell'impresa collettiva e che dell'impresa collettiva pagano le imposte sui redditi, la società acquista, come effetto naturale della personalizzazione dell'impresa associata, la relativa qualificazione professionale in dipendenza della qualità dei soci. Se, cioè, la società di persone permette la visibilità dei soci e se i soci, e non la società, sono i soggetti chiamati dal fisco a pagare le imposte sul reddito sociale, correttamente il legislatore ha legato la qualifica di i.a.t.p. delle società di persone alla qualificazione della maggioranza dei partecipi, essendo nelle organizzazioni a base personale rilevante la persona del socio.

Analoghe considerazioni possono essere svolte per le società cooperative. Pur in presenza della personalità giuridica, il cooperativo mutualistico (26), che presiede alle società *ex art. 2511 c.c.*, vale, infatti, a modulare l'organizzazione in funzione dei soci e, soprattutto, dell'attività assunta ad oggetto sociale, ovvero di quell'impresa che i soci hanno inteso costituire, insieme alla costituzione della società, e a cui intendono partecipare per tutta la durata della perma-

(24) L'art. 10 dispone che le società sono considerate imprenditori a titolo principale qualora lo statuto preveda quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo dell'attività agricola e quando, nel caso di società di capitali, il 50 per cento del capitale sia sottoscritto da i.a.t.p., e, nel caso di società cooperative e di persone, almeno la metà dei soci rivesta la qualifica professionale *de qua*. Ma la norma precisa, inoltre, al 1° comma, lett. a), che «per le società in accomandita la percentuale si riferisce ai soci accomandatari. Ora, poiché i soci accomandatari sono soci amministratori, la formulazione dell'art. 10 pone il problema se le percentuali, numeriche e di capitale, debbano essere riferite ai soci in quanto tali oppure se il criterio maggioritario debba riguardare anche gli amministratori della società. In quest'ultima direzione sembra orientato lo stesso legislatore, laddove, facendo riferimento alla società in accomandita, cioè ad una società in cui netta è la distinzione tra categorie di soci (accomandanti-non amministratori, accomandatari-amministratori) sottrae l'interprete al dubbio di quale categoria considerare ai fini del computo delle maggioranze prescritte, indicando la categoria dei soci amministratori. In argomento, mi permetto di rinviare a

CARMIGNANI, *Sub art. 10*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2001, 141 ss., spec. 144 ss.

(25) Cfr. GALGANO, *Il contratto di società. Le società di persone*, Bologna, 1982, 38; ID., *Diritto Commerciale. 2. Le società*, Bologna, 1995; GHIDINI, *Società personali*, Padova, 1972; BUONOCORE, CASTELLANO, CORSI, *Società di persone*, Milano, 1978; OPPO, *La identificazione del tipo società di persone*, in *Studi in onore di Enrico Allorio*, 2, Milano, 1989, 2189 ss.; SCHIANO DI PEPE, *Le società di persone*, Milano, 1995.

(26) Sul significato di mutualità e sui riflessi che la connotazione mutualistica esplica sulla struttura e sull'organizzazione della cooperativa si rinvia, a mero titolo esemplificativo, a SCORDINO, *La società cooperativa*, Milano, 1970; OPPO, *L'essenza della società cooperativa e gli studi recenti*, in *Studi giuridici in memoria di Filippo Vassalli*, Milano, 1960, 1181 ss.; GENCO, *Scopo mutualistico e gestione dell'impresa*, in *Cooperative, consorzi, raggruppamenti*, Milano, 1999, 29; DABORMIDA, *Il concetto di mutualità e la sua evoluzione*, *ivi*, 51 ss.; BASSI, *Mutualità esterna e contratto di società cooperativa*, in *Scritti in onore di Antonio Pavone La Rosa*, Milano, 1999, 85.

nenza nell'organizzazione. Il ruotare dell'interesse dei soci cooperatori intorno allo svolgimento della specifica attività economica, che li ha indotti ad entrare in società e dalla quale si attendono il vantaggio mutualistico, determina la coincidenza tra ordinamento della società e ordinamento dell'impresa, dove il cooperatore è allo stesso tempo socio e lavoratore nell'impresa. La trasparenza, quale portato della mutualità, l'intercomunicazione tra società e soci, la confusione tra impresa e sovrastruttura societaria, in definitiva, la confluenza nella stessa persona delle qualità di socio e di lavoratore, consente, analogamente a quanto accade per le società di persone, che la qualifica delle parti del contratto si trasmetta alla società. Di fronte ad una società cooperativa con oggetto sociale agricolo, il fatto che i soci siano imprenditori a titolo principale non è circostanza neutra, né vicenda avulsa dalle sorti della società, la quale, al contrario, assorbe tale qualificazione, presentandosi non come struttura distinta ed alternativa rispetto ai soci, ma come momento di aggregazione delle imprenditorialità individuali.

Se, dunque, il criterio personalistico-maggioritario, assunto dall'art. 10 per connotare le società in termini di i.a.t.p., ben si attaglia alle specificità delle società cooperative e a base personale, perplessità sorgono, però, di fronte all'applicazione di tale parametro alle società di capitali.

Strutturate intorno ed in funzione del capitale sociale, al mantenimento della cui integrità ed alla cui valorizzazione ed incremento è rivolta tutta la disciplina di tali imprese collettive, dove il capitale rappresenta l'anima e la ragione stessa della loro esistenza, la società per azioni, in accomandita per azioni e a responsabilità limitata presentano, con la personalità giuridica, la scissione tra organizzazione e impresa e tra organizzazione e socio, riflettendo l'aspettata autonomia della società-persona, modulata in vista del perseguimento del maggiore utile. Laddove è l'aspettativa della percezione dei dividendi la molla che induce la partecipazione in una società di capitali, lì le vicende dell'impresa non coinvolgono direttamente il socio, il cui interesse è polarizzato dalla sovrastruttura organizzativa, che consente la tutela dei suoi diritti e che garantisce la posizione all'interno della compagine sociale. In un azionariato fondato sull'*intuitus rei*, dove il valore del socio è legato all'entità della partecipazione posseduta, si consuma la spersonalizzazione del socio, o, se si preferisce, la scomparsa dell'individuo dietro lo schermo della personalità giuridica, in un contesto di oggettività «monetaria» nel quale ciò che appare all'esterno è solo e sempre la società e nel quale gli *status* individuali perdono peso alla luce ed in funzione dello *status* societario. La società per azioni, così come l'accomandita o la società a responsabilità limitata, non derivano, cioè, la qualificazione dalla sola circostanza che i soci sono professionalmente caratterizzati, dovendo la società *in quanto tale* presentare i relativi connotati. In altre parole, la netta scissione tra ordinamento della società e ordinamento dell'impresa, proprio delle società di capitali, impedisce la trasmissione delle qualificazioni soggettive dei singoli soci all'organizzazione collettiva.

Se così è, identificato l'imprenditore a titolo principale in base al tempo prestato al lavoro e al reddito da esso derivante, mentre le società personali e cooperative possono derivare la qualifica di i.a.t.p. dallo *status* dei soci, le società di capitali dovrebbero acquisire la fisionomia di imprenditori a titolo principale solo quando tali parametri siano rinvenibili direttamente in capo alla persona-società, quando, cioè, l'organizzazione sia il centro di imputazione cui riferire il duplice requisito reddito-temporale indicato dall'art. 12

della legge n. 153. Soggetto autonomo, assolutamente distinto dai soci, la società di capitali non dovrebbe, a rigore, derivare, come invece previsto dalla norma in commento (27), la qualificazione professionale dalla caratterizzazione soggettiva degli individui, nei confronti dei quali la società-persona non ha rapporti di interdipendenza, ma dovrebbe derivare il connotato di i.a.t.p. se dimostri che il lavoro prestato dai soci complessivamente, non *uti singuli* ma in quanto gruppo, vale a dire in quanto società, assecondi i parametri richiesti dalla legge, e laddove il reddito sociale, e non già personale, rappresenti i due terzi del reddito globale. In definitiva, la personalità giuridica non consentirebbe l'attribuzione della qualifica professionale solo in presenza della sottoscrizione della maggioranza del capitale sociale da soci i.a.t.p., essendo necessario, proprio per la conformazione della società, l'imputazione dei parametri lavorativo e reddituale non in capo ai singoli, nella loro individualità irrilevanti, bensì in capo alla società, dove tali criteri costituiscono gli indicatori esterni della imprenditorialità qualificata dell'organizzazione.

Ma anche a voler assumere, con il legislatore, a criterio qualificatorio della società gli *status* della maggioranza dei partecipi, ulteriori perplessità sorgono laddove l'art. 10 esclude la possibilità di configurare società-coltivatori diretti, confinando la professionalità «collettiva» alla sola imprenditorialità a titolo principale.

Ora, se è vero che ostacoli alla connotazione delle società, soprattutto di capitali, come coltivatori diretti potrebbero derivare dalla difficoltà di conciliare la personalità giuridica con quella prestazione di lavoro personale, che caratterizza la figura *de qua*, è anche vero che, operando sulle qualifiche dei soci, il legislatore riformista avrebbe potuto comunque assegnare alla società la qualità di coltivatore diretto in presenza di soci di maggioranza professionalmente caratterizzati. Se, cioè, ci si pone nell'ottica di legare la qualificazione della società allo *status socii*, e se, in questa prospettiva, l'art. 10 dichiara i.a.t.p. le società con soci di maggioranza, numerica o di capitale, i.a.t.p., analogamente l'art. 10 avrebbe potuto anche dichiarare coltivatori diretti le società con soci di maggioranza coltivatori diretti. Tanto più che in tal senso, fin dai lavori preparatori, pur se in diverso settore, si era già espresso il disegno di legge approvato il 14 giugno 2000, il cui art. 13, in materia di imprese artigiane, dunque di imprese caratterizzate, come l'impresa diretto-coltivatrice, dalla prestazione di lavoro personale, prevedeva l'attribuzione della qualifica artigiana alla società a responsabilità limitata, dunque alla società-persona giuridica, quando la maggioranza numerica e di capitale dei soci «svolga in prevalenza lavoro personale, anche manuale, nel processo produttivo». In altre parole, mentre per l'impresa artigiana il legislatore traccia la via dell'attribuzione della relativa professionalità all'impresa collettiva, in ordine all'impresa agricola il legislatore opta per un *distinguo*, ammettendo alla qualificazione professionale la sola società con soci i.a.t.p. ed escludendo la società con soci coltivatori diretti. Ingiustificato appare, in definitiva, il diverso trattamento previsto dalla riforma, da un lato, tra professionalità agricole, dove la meritevolezza della qualificazione viene negata alla società con soci coltivatori diretti, e, dall'altro, tra professionalità omogenee, dove a parità di condizioni, ovvero a parità di prestazione di lavoro personale da parte dell'imprenditore nell'attività economica, l'artigiano rimane tale *anche se* associato, mentre il coltivatore diretto è tale *solo se* imprenditore solitario.

Un simile *modus procedendi* sollecita un duplice ordine di considerazioni sull'intervento legislativo in materia di

(27) Ma analoga impostazione è rinvenibile anche nell'art. 16. V.

*supra* §2.



società agricola. Al chiudersi, infatti, del momento dell'autorità sull'assetto societario, assegnando all'autonomia privata ruolo accessorio, eventuale, comunque residuale, corrisponde l'estendersi del profilo imperativo non solo sul *quomodo* ma anche sull'*an* della costituzione della società.

Invero, è opportuno, in primo luogo, ribadire che l'assunzione dell'ottica individualistica, *rectius*, la considerazione delle persone dei soci e la conferita visibilità alle singole professionalità non risultano nell'art. 10 funzionali ad aprire spazi all'autonomia negoziale, consegnando il regolamento di interessi alla volontà sociale, ma valgono esclusivamente a connotare la società dal punto di vista formale, con omissione dell'aspetto contrattualistico. Se nell'art. 9 il legislatore oltrepassa la soggettività sociale per introdurre l'imperatività normativa nella configurazione delle posizioni giuridiche soggettive dei partecipanti, nell'art. 10, non diversamente dall'art. 16, il legislatore individua un percorso che dall'interno della società arriva all'esterno dell'organizzazione, aggirando, tuttavia, il profilo del contratto come autoregolamento di interessi. L'istituita comunicazione tra socio e società, con trasmissione di qualifica dal primo alla seconda, in assenza di ogni valutazione degli spazi da affidare alla libertà privata, si traduce in concreto in un incremento, nella disciplina dell'impresa agricola associata, del diritto imperativo. Con la precisazione che alla totale omissione di ogni riferimento alla liceità di patti derogativi di norme imperative, corrisponde una «istituzionalizzazione» delle fattispecie societarie, realizzata tramite il varco dei principi configurativi del tipo, volti ad assegnare la qualifica di società agricola professionalmente caratterizzata a parametri numerici. E tale istituzionalizzazione investe sì la configurazione della fattispecie, dove l'instaurazione di previsioni quantitative in ordine alle persone dei soci plasma la società-imprenditore a titolo principale, ma allo stesso tempo incide sulla libertà di scelta nell'adozione della forma societaria, dove l'opzione tra i tipi-formali *ex art. 2249 c.c.* si risolve in una scelta obbligata sul piano dei tipi-sostanziali *ex art. 10*. In particolare, accordando il riconoscimento della specifica professionalità alle sole società con soci i.a.t.p., ed escludendo un espresso analogo riconoscimento per le società composte da soci coltivatori diretti, il legislatore vincola gli operatori agricoli, che intendono costituire una società, sia essa di persone che di capitali, ma che contemporaneamente intendano beneficiare, non *uti singuli*, ancorché soci, *ex art. 9*, ma come gruppo organizzato, delle agevolazioni previste per la categoria professionale, a privilegiare la figura dell'imprenditore a titolo principale, posto che a soci i.a.t.p. corrisponde una società i.a.t.p. e che alla società i.a.t.p. fa capo lo statuto previsto per l'imprenditore individuale a titolo principale.

Questo significa che se, in astratto, la costituzione di una società in agricoltura è libera, in concreto il potere pubblico nega l'istanza autonomista sia al momento dell'organizzazione, estraneo all'interesse legislativo, sia al momento prodromico della formazione, legando l'accesso al regime agevolato all'assunzione, individuale prima e collettiva poi, della qualità di i.a.t.p. La società in agricoltura sembra, allora, destinata a condurre la sua esistenza, sia nell'art. 10 che nell'art. 16, all'interno delle maglie dell'autorità, assumendo i connotati di società *octroyée*, di società, cioè, la cui costituzione è, non sul piano teorico ma sul piano applicativo ed effettuale, condizionata dal regime giuridico, che non incentiva la società di conduzione in quanto tale, ma conce-

de incentivi alle sole società indicate dalla legge, le quali, dunque, finiscono per diventare l'unico «modello», formale *ex art. 16*, sostanziale *ex art. 10*, di riferimento.

### 5. Conclusioni.

L'ammodernamento delle strutture produttive agricole, lo sviluppo della competitività delle imprese, il potenziamento della capacità dell'impresa di soddisfare la domanda dei mercati assicurando la qualità dei prodotti, il miglioramento della capacità concorrenziale sono i cardini su cui, almeno da quanto emerge dalla legge delega e dai lavori preparatori, ruota il decreto di orientamento e modernizzazione del settore agricolo. Le esigenze delle imprese e del mercato rappresentano, dunque, i criteri esterni di ispirazione dell'opera riformista: ed invero, il mercato concorrenziale rappresenta il luogo dove si compongono e si attuano le esigenze delle imprese, le quali cessano di essere isolati punti di riferimento per l'attività legislativa, assumendo rilevanza in senso unitario quali componenti essenziali del mercato concorrenziale (28). Ed il mercato e la continua evoluzione economica rendono testimonianza dei fatti predominanti in ciascun momento storico, dove il dato economico mostra al legislatore le istanze derivanti dagli operatori del sistema. Nell'ottica della concorrenzialità, il mercato ha tracciato le linee evolutive dell'Ordinamento nel settore commerciale, nel quale si è progressivamente andato evidenziando il ruolo di protagonista acquisito dalle istanze economiche e dalle tendenze normative di deregolamentazione, orientate a ridurre l'ambito del diritto imperativo e ad aumentare, di conseguenza, gli spazi dell'autonomia privata.

La deregolamentazione, quale criterio funzionale alla realizzazione delle esigenze del mercato e quale portato della libera concorrenza, informa l'opzione normativa per la valorizzazione dell'autonomia contrattuale, i cui esempi più significativi sono rintracciabili sia nel t.u. n. 58 del 1998, la c.d. legge Draghi in tema di società quotate, sia nella riforma Mirone in tema di società non quotate. L'apertura alla libertà negoziale di territori occupati dalla regolamentazione imperativa anche laddove, come nelle società quotate, particolarmente avvertita è l'esigenza della presenza legislativa a tutela del credito e dei rapporti giuridici, e l'arretrare della norma statale di fronte alla norma individuale per consentire alle parti di modellare il tipo alle esigenze sociali, in vista del raggiungimento degli obiettivi concorrenziali e di mercato, testimoniano l'approdo dell'Ordinamento societario ad un sistema di intervento fondato sul miglioramento *qualitativo* delle norme, dove l'efficienza economica delle disposizioni è assunta dal legislatore come grandezza esclusiva nella selezione delle finalità perseguite dall'apparato pubblico (29).

Se, dunque, nell'ambito delle società commerciali, le esigenze delle imprese e del mercato hanno condotto il legislatore a percorrere il sentiero della deregolamentazione, nell'ambito delle società in agricoltura le proclamate esigenze di ammodernamento delle strutture, di miglioramento della concorrenzialità, di posizionamento sui mercati hanno condotto l'opera riformista lungo binari del tutto difformi, segnando fortemente la crisi, dal punto di vista societario, tra agricoltura e commercialità.

Pur muovendo dalle stesse premesse, ad un modello di società commerciale costruito su regole ampie ed elastiche,

(28) Cfr. LA PORTA, *op. cit.*, 54 ss.

(29) Sul principio di efficienza economica delle norme si rinvia a PAZ ARES, *Principio de eficiencia y Derecho privado*, in *Estudios de Derecho mercantil en homenaje al profesor Manuel Braseta Pont III*, Valencia, 1995, 2843; EMBID

IRUJO, *Configurazione statutaria nel diritto delle società di capitali*, in *Giur. comm.*, 1999, 495 ss., spec. 501; PETRONI, *Legge e legislazione. Norme giuridiche, libertà, diritti individuali ed efficienza economica*, in AA.VV., *Solidarietà, economia di mercato e società aperta*, Catanzaro, 1998, 59 ss.



tali da accogliere l'ingresso della regola privata, corrisponde un modello di società in agricoltura costruito su regole rigide, che si aggiungono alla tradizionale rigidità della normativa in materia, e che nulla lasciano all'autonomia privata, pretermessa nella considerazione legislativa a favore di scelte interventiste dirette ad incidere sull'aspetto formale della società. Ed invero, la promessa di modernizzazione del settore agricolo, contenuta nella delega, nei lavori preparatori e, non da ultimo, nello stesso titolo del decreto n. 228, si consuma nel mancato, e pur necessario, recupero della disciplina all'autonomia privata, nonché nell'intrusione legislativa nelle categorie giuridiche soggettive, effettuata ai soli fini di qualificazione della società e di ammissione dell'impresa associata ai benefici previsti dalla legge.

A fronte di un settore nel quale l'autonomia negoziale è compressa dagli spazi occupati dall'autorità, nel quale il conferimento in società di un fondo trova ostacoli nel principio di riconduzione, dove il ricorso all'autonomia assistita ex art. 45 è incontestabilmente macchinoso, comunque affatto razionale in una prospettiva di mercato, nel quale l'esigenza di organizzare la società e contemporaneamente l'impresa trova difficoltà applicative, derivanti dalla prescritta omogeneità dei conferimenti, che devono, soprattutto nelle società di capitali, essere tutti in denaro, nel quale indispensabile appare la valorizzazione dell'apporto di lavoro, essenziale alla conduzione dell'impresa associata, nel quale, in definitiva, l'autonomia privata trova ristretti margini di esplicazione, il legislatore riformista non ha operato recidendo i vincoli che, se non ostacolano, certo non facilitano la costituzione di società di conduzione, ma ha assunto un atteggiamento ambiguo. Se da un lato, infatti, l'incentivazione alla costituzione di società può essere rappresentata dalla previsione dell'art. 9, che mantiene lo *status* di i.a.t.p. e di coltivatore diretto anche al socio, e se agevolazioni alla società possono derivare qualora, nel rispetto dei requisiti richiesti dall'art. 10, si qualifichi imprenditore a titolo principale (ma non coltivatore diretto), d'altro lato il tema-società è affrontato non sul piano della deregolamentazione, come sarebbe stato opportuno, ma sul piano o strettamente personale (art. 9) o sul piano della qualificazione formale (artt. 2, 10, 16, 26), omettendo, in questo passaggio normativo dall'interno all'esterno della società, ogni riferimento al *medium* organizzativo ed alle possibilità di conformazione del modello alle esigenze dei soci.

Valutate nell'ottica del principio di efficienza economica, le norme in materia societaria contenute nel decreto n. 228 sembrano assumere, quale grandezza di riferimento, più che un miglioramento *qualitativo* della disciplina, un aumento *quantitativo* delle disposizioni che incidono sull'impresa agricola associata. «L'imprenditore è costantemente un personaggio programmatico, una figura il cui sguardo non può attardarsi sul presente, ma deve volgersi verso il futuro, per anticipare le sfide della competizione» (30). Nella prospettiva del mercato e dell'efficienza imprenditoriale, la legislazione non può, parimenti, attardarsi sul presente né, a maggior ragione, perpetuare modelli passati,

mantenendo vigore a norme non più adeguate ad una moderna economia. La prevista possibilità di creare grandi strutture di servizio, quali le società tra associazioni di produttori, ex art. 26, il mantenimento dei privilegi agli imprenditori-soci-professionalmente qualificati, ex art. 9, l'attrazione della società all'interno dell'area della professionalità agricola ex art. 10, non valgono a fornire esaurienti risposte alle problematiche sollevate dalla società in agricoltura. La valorizzazione dell'imprenditorialità si misura, invero, sulla semplificazione della disciplina societaria in vista delle esigenze di imprese operatrici su un mercato concorrenziale, sulla rilevanza funzionale della loro autonomia, che deve essere agevolata fino al punto in cui lo consente la tutela dell'interesse dei terzi, sulla attribuzione di centralità ai soci non tanto come individui-imprenditori quanto piuttosto, e soprattutto, come soggetti portatori di interessi singoli e di gruppo.

La flessibilità della società in agricoltura, già richiesta ed individuata da autorevole dottrina (31) quale connotato imprescindibile del momento associativo dell'imprenditorialità agricola, quale unico canone, cioè, capace di consentire il coniugarsi dei molteplici interessi coinvolti nel processo produttivo, privati, da un lato, alla retribuzione (per il lavoro), al profitto (per l'impresa), alla rendita (per la proprietà), e pubblici, dall'altro, al raggiungimento degli obiettivi costituzionalmente imposti, può ottenersi solo prevedendo libertà di forme organizzative, autonomia nella regolamentazione del rapporto, autodeterminazione nella scelta dei conferimenti da effettuare, facoltà di stabilire da parte dei soci l'incidenza delle rispettive partecipazioni sulla base di scelte contrattuali, accordando, ad esempio, valore preferenziale all'apporto di lavoro a prescindere, in ipotesi, dal rapporto aritmetico del valore delle partecipazioni con quello complessivo del capitale. La flessibilità discende non già dall'aggiunta di nuovi vincoli normativi a vincoli normativi preesistenti, selezionando tipi societari legislativamente connotati da requisiti formali (art. 10), prediligendo ora l'una ora l'altra struttura organizzativa (artt. 16, 26), ma giunge, per la via dell'apertura massima del contratto sociale all'autonomia privata, alla individuazione di una serie di modelli che corrispondano sul piano effettuale alle esigenze degli operatori, lasciando l'identificazione delle concrete tipologie di impresa agricola associata alla scelta dei soci piuttosto che alla predisposizione di soglie rigide da parte del legislatore. Ma ciò presuppone che, a fronte del ritrarsi della legislazione, l'autonomia negoziale si faccia spazio tra le maglie vincolistiche della disciplina della materia agricola, incidendo sul regime di mobilità dei fondi, sulla circolazione dei complessi aziendali, sulla creazione di società duttili, e duttili, si osservi, dal punto di vista operativo, perché atte a rispondere alle esigenze di una moderna economia, incentivate e supportate da una idonea disciplina fiscale.

Non, dunque, una normazione quantitativa, ma una normazione qualitativamente orientata alla dismissione dell'imperatività avrebbe forse dovuto e più utilmente potuto segnare il percorso del legislatore riformista. □

(30) INFANTINO, *Libertà e sviluppo umano*, in *Solidarietà*, cit., 149.

(31) CARROZZA, *Le caratteristiche specifiche di una società disegnata*

per l'esercizio dell'agricoltura (rapporto tra aspetti funzionali e aspetti strutturali), cit., 156.

# Territorio e impresa agricola di fase nella legislazione di orientamento

di FERDINANDO ALBISINNI

**1. Il territorio dagli enunciati alle regole. - 2. La vocazione produttiva agricola come regola d'uso del territorio. - 3. Un principio fondamentale di legislazione per l'agricoltura. - 4. L'interesse agricolo oltre la legislazione dell'agricoltura: il caso della legge quadro sul turismo. - 5. Relazione di accompagnamento e decreti delegati. - 6. Gli incerti distretti. - 7. Il territorio nei contratti locali degli imprenditori agricoli. - 8. Verso un'impresa agricola di fase e di comparto.**

## 1. Il territorio dagli enunciati alle regole.

Già dalla intitolazione, la legge delega 5 marzo 2001, n. 57 (1), ed i decreti legislativi del 18 maggio 2001, nn. 226, 227, 228 (2), enunciano un disegno di radicale riforma, nel senso dell'*apertura e regolazione dei mercati* e dell'*orientamento e modernizzazione*, ponendo l'enfasi su un termine, *modernizzazione*, di non immediata chiarezza precettiva e sulla cui ambiguità non occorre insistere, quanto meno a far tempo dall'acquisita consapevolezza sulla non linearità e non univocità degli esiti di uno *sviluppo*, a lungo assunto quale sinonimo di evolutivo progresso e per sé solo positivamente connotato, ma oggi accettato soltanto ove accompagnato dall'aggettivo qualificativo *sostenibile* (3).

Con specifico riferimento al settore agricolo, non può non rilevarsi la scarsa sintonia con il linguaggio del legislatore comunitario, che se all'inizio degli anni '70 indulgeva ancora all'*ammodernamento* (4), dagli anni '80 si è indi-

rizzato al *miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie* (5), rapidamente seguito dall'*adeguamento dell'agricoltura alla nuova situazione dei mercati, nonché il mantenimento dello spazio rurale* (6), per poi decisamente adottare, con i regolamenti di fine secolo, una formula comprensiva, quella di *sviluppo rurale* (7), intesa ad esprimere le plurime missioni dell'agricoltura nell'intero territorio europeo, quale rivendicato elemento di diversità rispetto ai grandi competitori mondiali (8).

Al di là della non coincidenza delle forme espressive, ancor più singolare ove si consideri che per espressa disposizione della legge delega i decreti legislativi sono chiamati ad operare «in coerenza con la politica agricola dell'Unione europea» (9), ogni analisi dei provvedimenti in commento, per risultare efficace, e per un'individuazione significativa di enunciati e regole (e del rapporto fra i primi e le seconde), muove necessariamente attorno a tre poli di interesse: la legge delega, la relazione ministeriale di accompagna-

(1) «Disposizioni in materia di *apertura e regolazione dei mercati*».

(2) «*Orientamento e modernizzazione* del settore della pesca e dell'acquacoltura», «... del settore forestale», e «... del settore agricolo».

(3) Esempio in tal senso la vicenda del testo dell'art. 2 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, poi Comunità europea, che già nel testo originario faceva riferimento ad uno «sviluppo armonioso» e che nel percorso da Roma a Maastricht, ad Amsterdam, ha perso l'*espansione continua* ed ha acquistato una «crescita *sostenibile* ed uno sviluppo, oltre che armonioso, «equilibrato e *sostenibile*».

(4) Il rinvio è alla notissima direttiva 72/159/CEE del Consiglio, del 17 aprile 1972, «relativa all'ammodernamento delle aziende agricole», che ha introdotto la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale.

(5) Reg. (CEE) n. 797/85 del Consiglio, del 12 marzo 1985, «relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie».

(6) Reg. (CEE) n. 1760/87 del Consiglio, del 15 giugno 1987, «che modifica i regolamenti (CEE) n. 797/85, (CEE) n. 270/79, (CEE) n. 1360/78 e (CEE) n. 355/77 per quanto concerne le strutture agrarie e l'adeguamento dell'agricoltura alla nuova situazione dei mercati, nonché il mantenimento dello spazio rurale».

(7) Reg. (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, «sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti».

(8) «L'agriculture européenne, depuis des siècles, remplit de multiples fonctions et missions économiques, environnementales, sociales et territoriales. C'est pourquoi il est essentiel que l'agriculture multifonctionnelle

soit répartie sur tout le territoire européen, y compris les régions à problèmes spécifiques» – così concludeva il Consiglio di Lussemburgo nel dicembre 1997. La Commissione Europea, nel presentare nel marzo 1998 i progetti di riforma della PAC, faceva proprie tali conclusioni, sottolineando: «Multifonctionnalité de l'agriculture, son rôle à la fois économique, environnementale et territorial, la nécessité de maintenir, pour cette raison, une activité agricole à travers le territoire européen et de préserver le revenu des agriculteurs – là est la différence, fondamentale, entre le modèle européen et celui de nos grands concurrents» Documento della Commissione, *Quel avenir pour l'agriculture européenne?*, Bruxelles, 17 marzo 1998.

(9) Così l'art. 7, comma 3, lett. a) della legge delega, con disposizione che appare peraltro superflua, considerato che la politica agricola comune si esprime attraverso regolamenti ed altri atti formali, ed attesa la primazia in materia agricola del diritto di fonte comunitaria; sul tema v. G. SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario. I. Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988, spec. 201 ss.; G. GALLONI, *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, da 381 a 388; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 3ª ed., Torino, 2000, p. 38 ss.; L. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Milano, 2001, p. 67 ss., il quale sottolinea come in realtà nell'oggi l'elemento di rilevante novità (che – aggiungiamo qui – andava, se mai, esplicitato nella legge delega per la modernizzazione) è «la considerazione che un nuovo sistema di limiti alle libertà, non solo degli Stati ma della stessa Comunità nel determinare la politica agricola, deriva dalla firma dell'Accordo agricolo contenuto nel trattato di Marrakech», *ivi*, p. 81.

mento ai decreti legislativi, il testo dei decreti; sicché già sotto questo preliminare profilo, oltre che per le ragioni di merito appresso esposte, è sembrato opportuno riferirsi, con formula ampia, alla «legislazione di orientamento» e non ai soli decreti delegati.

Quanto al *territorio*, occorre dire che i temi ad esso connessi (e quelli della relazione con l'agricoltura e con l'impresa agricola) sono largamente presenti negli enunciati della legge delega, con un percorso che si articola, fra l'altro, attraverso:

- l'attenzione alle «vocazioni produttive del territorio», cui viene assegnato l'attributo di generale canone per le scelte di «sostegno e sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e dei sistemi agroalimentari», atteso che queste devono operare «secondo» tali vocazioni (10);

- l'attribuzione di rango legislativo all'individuazione dei presupposti per aversi distretti agroalimentari, rurali e ittici (11);

- il riconoscimento esplicito di una generalizzata relazione fra attività produttive in agricoltura e «tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale» (12);

- il favore per «lo sviluppo dell'ambiente rurale», con un dichiarato privilegio sotto il profilo soggettivo per le iniziative dell'imprenditoria locale, come tali legate al proprio territorio, ed una specifica attenzione sotto il profilo obiettivo per le iniziative di gestione e di tutela ambientale e paesaggistica (13);

- la valorizzazione della peculiarità dei prodotti, esplicitamente riferita al «rapporto fra prodotti e territorio (14)»;

- l'individuazione, fra gli obiettivi e insieme fra gli strumenti dell'azione legislativa così intrapresa, della «cura e manutenzione dell'ambiente rurale» (15) e della «conservazione della destinazione agricola dei terreni» (16).

Sul piano del linguaggio normativo, lascia perplessi l'utilizzazione dell'espressione «ambiente rurale» in luogo di quella di «spazio rurale», consolidata in sede europea dalla

metà degli anni '80 a rappresentare «tutto un tessuto economico e sociale» (17) comprensivo di dati umani oltre che ambientali, naturali e geografici (18). E deve essere segnalata l'adozione di formule diverse nel medesimo comma 3 dell'art. 7 della legge delega, a designare alla lett. *a*) le «vocazioni produttive del territorio» con la connessa «tutela» delle risorse ambientali e paesaggistiche, ed alla lett. *b*) lo «sviluppo dell'ambiente rurale» con finalità di «gestione» oltre che di tutela ambientale e paesaggistica; quasi che le vocazioni produttive della lett. *a*) fossero soltanto quelle tradizionali, come tali soggette al vincolo esterno della «tutela», ed invece la «gestione» ambientale e paesaggistica, finalizzata anche a «creare fonti alternative di reddito», di cui alla lett. *b*) fosse da ricondurre ad una disciplina sistematicamente differenziata (19).

La varietà delle formule finisce in realtà per rinviare alla risalente distinzione agricoltura-produzione e agricoltura-protezione, suggestiva ma inadeguata a descrivere i più recenti orientamenti della politica agricola comune e gli attuali scenari dei negoziati sul commercio internazionale (20), e tuttavia ancora accreditata quale modello implicito nelle prospettive assunte dal legislatore nazionale in sede di redazione della legge delega.

L'insistenza sulla relazione fra agricoltura (attività agricola, prodotti agricoli) e territorio, ed in generale sui temi territoriali, largamente presenti negli enunciati della legge n. 57/2001 – come sin qui sommariamente ricordato – sembra insomma accompagnarsi ad una non piena consapevolezza degli snodi, attraverso i quali si qualifica e costruisce l'identità-relazione agricoltura-territorio; laddove la configurazione come relazione risulta per sé sola inadeguata a designare un fenomeno che nell'oggi è in larga parte di inerte identità (21).

Sicché, sul piano degli enunciati, per un verso risulta un dato ampiamente diffuso nelle singole formulazioni della legge delega l'intreccio fra territorio, attività produttive agricole tradizionali ed innovative attività ambientali, agroalimentari (22), di servizi ed extragricole, in direzione della

Incidentalmente, può osservarsi che anche la recente legge costituzionale di modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione (approvata in seconda lettura a maggioranza assoluta dalla Camera il 28 febbraio 2001 e dal Senato l'8 marzo 2001, ed attualmente in attesa dello svolgimento del richiesta referendum popolare), prevede nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato e dalle Regioni, «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli organi costituzionali», con disposizione sottoposta a differenziate valutazioni dagli studiosi che hanno proposto un primo commento del processo di riforma in *titimere*, v. AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 185, e soprattutto R. ROMBOLI, *Premessa*, *ivi*, c. 185, e C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e l'ordinamento comunitario*, *ivi*, c. 194; nella legge di riforma costituzionale, peraltro, salva ogni considerazione di compatibilità costituzionale con le modifiche formali dell'assetto delle fonti che ne deriverebbero, il rinvio ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario assume un rilievo ed un senso proprio, siccome funzionale all'attribuzione del potere sostitutivo dello Stato centrale rispetto alle Regioni «in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria» ex art. 120 Cost. nuovo testo.

(10) Art. 7, comma 3, lett. *a*).

(11) *Ivi*.

(12) *Ivi*.

(13) Art. 7, comma 3, lett. *b*).

(14) Art. 7, comma 3, lett. *e*), e art. 8, comma 1, lett. *o*).

(15) Art. 7, comma 3, lett. *b*).

(16) Art. 8, comma 1, lett. *e*).

(17) Secondo le indicazioni già presenti nel «libro verde» della Commissione del 1985, e poi nella ben nota Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio del 1988, *Il futuro del mondo rurale*, COM (88) 501 def. del 29 luglio 1988, ove a p. 15 così si definisce l'*espace rural*: «Le nozioni di spazio o di mondo rurale vanno ben oltre una semplice delimitazione geografica e si riferiscono a tutto un tessuto economico e sociale comprendente un insieme di attività alquanto diverse ... agricoltura, artigianato, piccole e medie industrie, commercio, servizi». V., su quella che è stata chiamata la svolta ambientale della comunità, e che si è tradotta in una nozione complessiva di spazio rurale, M.R. D'ADDEZIO, *Diritto agrario*

*comunitario e normativa CEE in materia ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, p. 373 ss.; Id., *L'incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, da p. 173 a p. 180; G. GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in questa *Riv.*, 1993, p. 5 ss.; Id., in G. GALLONI - C. TAROLO - C. DONNAHAUSER, *Agricoltura e Ambiente*, Milano, 1995, a p. 38 ss.

(18) Da ultimo, in riferimento all'imbottigliamento in zona d'origine di vini q.p.r.d., il ruolo della «collettività dei produttori interessati», operante attraverso «imprese stabilite nella regione dei beneficiari della denominazione», è stato riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia, che ha dato così espresso rilievo decisivo ad un'idea di territorio comprensiva insieme dei dati geografici ed umani; v. Corte di giustizia, sentenza del 16 maggio 2000, in causa C-388/95, *Rioja*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, p. 294, con nota di M. BORRACCETTI, *La tutela del vino di qualità può ammettere una deroga al divieto di misure di effetto equivalente: il caso Rioja*, *ivi*, p. 306.

(19) Una lucida ed originale lettura critica del rapporto fra agricoltura e ambiente, che muove oltre la distinzione produzione-protezione e sottolinea come per l'agricoltura l'ambiente possa essere limite, ma anche risorsa, in L. FRANCIOSI, *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in questa *Riv.*, 1993, p. 517.

(20) Sulla cui rilevanza ai fini di una ridefinizione degli stessi spazi del diritto agrario, v. L. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, cit., spec. cap. 1, 2, 4.

(21) Ben ha osservato G. DE RITA, *Introduzione*, in *I segni del territorio*, in *I Georgofili, Quaderni*, 1999-III, Firenze, 2000, p. 13, richiamando Heidegger, in riferimento proprio all'individuazione dei segni distintivi dell'agricoltura e della ruralità, che ogni relazione afferma un'identità; dal che la peculiarità dell'esperienza agricola, che afferma la propria identità non per separazione dagli altri usi del territorio (o, peggio, quale utilizzo residuale rispetto a questi, secondo gli orientamenti urbanistici tuttora dominanti – su cui v. *infra*), ma per relazione a questi, risolvendosi nell'uso del territorio secondo le sue vocazioni, e così in un «territorio strutturato secondo regole», come ha sottolineato, in esito ad una puntuale lettura del paesaggio agrario toscano, P. BALDESCHI, *Il paesaggio storico delle colline chiantigiane: tutela e agricoltura*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, 1999-XLVI, Firenze, 2000, da p. 287 a p. 293.

(22) Art. 7, comma 3, lett. *c*), ed art. 8, comma 1, lett. *g*) della legge delega.

multifunzionalità e della pluriattività (23), con finalità che sono insieme economiche e di corretta utilizzazione delle risorse naturali; per altro verso è possibile cogliere ispirazioni ed espressioni tra loro non sempre omogenee, anche in ragione della tecnica normativa adottata (articolata in ben 9 fini e 28 principi e criteri direttivi); sicché le singole formulazioni rischiano di investire frammenti, piuttosto che realtà compiutamente intese.

Sul piano delle regole che ne risultano, peraltro, la disarmonia e la moltiplicazione degli enunciati perde rilievo ed interesse innanzi alla forte ed esplicita introduzione nell'ordinamento di un principio unificante, capace di organizzare il territorio secondo una dichiarata gerarchia di interessi, quello del rispetto delle «*vocazioni produttive del territorio*» (24) e del favore per «*la conservazione ... della destinazione agricola dei terreni*» (25).

Non siamo ancora al solenne *incipit*, che apre il libro primo del *code rural (nouveau)* francese, per il quale: «*L'aménagement et le développement économique de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire*» (26), ma la novità è di decisivo rilievo, in riferimento sia alla *law in the books* che alla *law in action*, che sinora non conoscevano un tale generalizzato principio.

Quanto alla disciplina d'uso del territorio agricolo, in specie, per avvertire la decisiva novità introdotta dalla legge n. 57/2001, è sufficiente ripensare al noto e consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, fatto proprio dalla maggioranza degli amministratori locali, e confermato ancora nel giugno 2001 dal Consiglio di Stato, secondo il quale: «*la destinazione a zona agricola di un'area, salva la previsione di particolari vincoli ambientali o paesistici, non impone in positivo, un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, bensì, in negativo, ha lo scopo soltanto di evitare insediamenti residenziali, e quindi non costituisce ostacolo alla installazione di opere che non riguardino l'edilizia residenziale*», sicché «*nessuna preventiva variante era necessaria per localizzare la discarica di cui si discute in zona agricola*» né occorre alcuna «*previa intesa con le autorità locali*» (27).

## 2. La vocazione produttiva agricola come regola d'uso del territorio.

Introdurre la norma secondo cui il sostegno e lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e dei sistemi agroalimentari, viene promosso «secondo le vocazioni produttive del territorio» (28), vuol dire attribuire alla destinazione agricola un rilievo giuridico ed un'azionabilità, largamente negati dagli orientamenti amministrativi e giurisprudenziali soprarichiamati nonostante le censure di parte (peraltro minoritaria) della dottrina (29).

Le vocazioni del territorio diventano un canone chiamato a guidare le scelte d'uso, in una comparazione tra plurimi interessi riconosciuti, esplicitamente comprendente l'interesse alla *produzione agricola*, sinora destinato fatalmente a soccombere per la semplice ragione di non essere riconosciuto come interesse protetto ed azionabile.

La logica residuale e di risulta, per la quale il territorio agricolo era zona indistinta, in attesa di altre destinazioni (tutte indistintamente ritenute più pregiate), si capovolge, e l'interesse agricolo (nei suoi aspetti insieme economici e sociali) (30) diviene interesse esplicitamente protetto, chiamato ad orientare le scelte.

In altre parole, si traduce in norma di diritto l'approccio di quegli economisti che da alcuni decenni, in contrapposizione alla scuola classica, per la quale il territorio era semplicemente spazio indistinto e fattore di costo in ragione delle distanze e dei trasporti, hanno riconosciuto al territorio la natura di specifica componente d'impresa, nei suoi aspetti geografici, naturali ed umani (31).

La novità è rilevante anche rispetto ad un recente testo di riforma istituzionale, il decreto legislativo n. 300 del 1999 sull'organizzazione del governo (32).

Appena due anni fa, nel decreto n. 300 del 1999, il territorio agricolo era ancora soltanto beneficiario di una tutela maturata altrove, con una frammentazione delle competenze fra molteplici amministrazioni, in una prospettiva orientata a guardare agli spazi rurali in una chiave negativa di vincolo e divieto (in ciò risolvendosi nei fatti la tutela accordata), piuttosto che di valorizzazione in positivo delle vocazioni e capacità produttive (33).

(23) Art. 8, comma 1, lett. o).

(24) Art. 7, comma 3, lett. a).

(25) Art. 8, comma 1, lett. e).

(26) Art. L 111-1 del *Code rural (nouveau)*, legge n. 80-502 del 4 luglio 1980, art. 72.

V. anche l'art. 1 della legge francese n. 99-533 del 25 giugno 1999, d'orientamento per la gestione del territorio, approvata negli stessi mesi in cui veniva approvata la legge francese di orientamento agricolo ed intitolata «*Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*», che significativamente recita: «*Art. 1er.- La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations*».

(27) Cons. Stato, Sez. V, 15 giugno 2001, n. 3178, in fattispecie relativa all'installazione di una discarica di rifiuti in zona agricola, riconosciuta legittima senza necessità di alcuna previa valutazione dell'esistente utilizzazione agricola della zona; in motivazione la sentenza richiama le precedenti conformi decisioni del Consiglio di Stato in tema attività di cave (VI Sez., 19 febbraio 1993, n. 180), depositi di esplosivi (V Sez., 28 settembre 1993, n. 968), discariche per rifiuti solidi urbani (V Sez., 26 gennaio 1996, n. 85).

Per una lettura critica di tali indirizzi giurisprudenziali, che sottolineano l'esigenza di attribuire all'attività agricola il dovuto rilievo in sede di regime d'uso dei suoli, v. E. CASADEI, *Problemi giuridici generali: aspetti pubblicistici, civilistici, tributari, in Fabbricati rurali: per uscire dal degrado, per far crescere il recupero, I Georgofili, Quaderni, 1995-I*, Firenze, 1995, p. 69; ID., *Nuove riflessioni sulla nozione giuridica di agricoltura, in Agricoltura e ruralità, I Georgofili, Quaderni, 1997-VII*, Firenze, 1998, p. 111; ID., *La disciplina delle attività agricole nelle aree protette*, in questa Riv., 2001, p. 77; S. MASINI, *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Milano, 1995; ID., *Dall'impresa al distretto: per*

*una lettura territoriale dello sviluppo dell'agricoltura*, in questa Riv., 2001, *infra*; F. ALBISINNI, *La dimensione ambientale nella disciplina urbanistica delle zone agricole*, relaz. al Convegno su *Diritto agrario e ambiente*, Pisa, 30-31 ottobre 1997, Atti in corso di pubbl.; ID., *Regole del fare e parchi nella disciplina del territorio rurale: dai beni alle attività*, in questa Riv., 2000, p. 293.

(28) Art. 7, comma 3, lett. a) della legge delega.

(29) Per una sintesi delle posizioni tradizionali v. G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997, 135 ss.; in senso innovativo, che riprende le indicazioni di Morbidelli e Stanghellini, v. P. URBANI, *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, in *Riv. giur. edil.*, 1994, II, 3.

(30) V. art. 7, comma 3, lett. a) della legge delega che intende «promuovere ... lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura».

(31) Cfr., per tutti, in chiave più ampia, A.K. SEIN, *La ricchezza della ragione. Denaro, valori, identità*, Bologna, 2000; G. DE RITA-A. BONOMI, *Manifesto per lo sviluppo locale*, Torino, 1998; e in diversa prospettiva M. CACCIARI, *Geo-filosofia dell'Europa*, Milano, 1994; sul versante degli studi giuridici, un'affascinante lettura del «*gioco*» nel diritto in N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari, 2001.

(32) D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, «*Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59*»; per un primo commento di questo decreto v. *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, a cura di A. PAJNO-L. TORCHIA, Bologna, 2000.

(33) In argomento sia consentito rinviare al mio *Il territorio come regola di prodotto e d'impresa, in Governo del sistema agricoltura: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovranazionale e attribuzioni regionali* - Atti del Convegno (Firenze, 17-18 dicembre 1999), a cura di A. GERMANÒ, Milano, 2001, p. 229.

Nella legge delega del marzo 2001 – come si è osservato – il territorio agricolo è identità dichiarata, e la vocazione produttiva è valore.

Sicché, se nella legge delega la distinzione agricoltura-produzione agricoltura-protezione non appare compiutamente risolta, occorre comunque prendere atto che, in esito all'emanazione della legge n. 57 del 2001, l'ordinamento ha esplicitamente qualificato come interesse protetto, meritevole di specifica valutazione in sede di comparazione con altri interessi operanti sul territorio, sin qui ritenuti assiomaticamente prevalenti, l'agricoltura-produzione e non più la sola agricoltura-protezione (peraltro sinora tutelata non per valori agricoli propri, quanto in ragione di valori, quelli ambientali o paesaggistici, separatamente intesi ed oggetto di un corpo separato di norme).

Indicazioni nel senso soprarichiamato erano già da tempo presenti nella legislazione regionale (34) e in alcuni più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale (35), ma quello introdotto dalla legge delega è certamente elemento fortemente innovativo, nella misura in cui appare suscettibile di tradursi in regola nazionale, con possibili esiti generalizzati e diffusi.

Può dirsi, in altre parole, che comincia ad emergere, da una legge di riforma dedicata all'apertura e regolazione dei mercati, e muovendo proprio dalla disciplina del territorio così introdotto, la consapevolezza che l'intervento normativo non può riguardare la sola legislazione agricola tradizionalmente intesa, ma deve esprimere un progetto, che ponga tutta l'attività agricola (comprensiva dei versanti produttivi ed ambientali) al centro di un sistema di regole per l'agricoltura, sia in aree risalenti di normazione, sia in aree normative diverse e apparentemente non omogenee, che sinora poco (o nessun) conto hanno tenuto di tale interesse (36).

### 3. Un principio fondamentale di legislazione per l'agricoltura.

Resta da chiedersi se questa, fondamentale, regola e le altre introdotte dalla legge delega, oltre a dettare finalità, principi e criteri direttivi per i decreti delegati, possano essere intese come idonee a porre nel medesimo tempo discipline di immediata e diretta applicazione, azionabili anche giudizialmente, nei rapporti fra privati e dei privati con la pubblica amministrazione.

La risposta positiva appare possibile e persuasiva, siccome coerente con il sistema delle fonti.

Quanto alla natura della legge di delega ex art. 76 Cost., se la dottrina prevalente aveva da tempo «superato la vecchia concezione che inquadrava gli atti di delega fra le leggi meramente formali» (37), ogni incertezza è stata da ultimo risolta dalla Corte costituzionale, che con la sentenza 4 maggio 1990, n. 224, ha

chiarito: «Sotto il profilo formale la legge delega è il prodotto di un procedimento di legiferazione ordinaria a sé stante e in sé compiuto è, pertanto, non è legata ai decreti legislativi di un vincolo strutturale che possa indurre a collocarla, rispetto a questi ultimi, entro una medesima e unitaria fattispecie procedimentale. Sotto il profilo del contenuto, essa è un vero e proprio atto normativo, nel senso che è un atto diretto a porre, con efficacia *erga omnes*, norme (legislative) costitutive dell'ordinamento giuridico: norme che hanno la particolare struttura e l'efficacia proprie dei "principi" e dei "criteri direttivi", ma che, per ciò stesso, non cessano di possedere tutte le valenze tipiche delle norme legislative (come, ad esempio, quella di poter essere utilizzate, a fini interpretativi, da qualsiasi organo o soggetto chiamato a dare applicazione alle leggi)» (38).

Deve ritenersi così definitivamente superata la tesi (del resto minoritaria già prima della richiamata decisione del Giudice delle leggi), che intendeva attribuire rilievo alla legge delega esclusivamente all'interno di un procedimento complesso, comprendente quale elemento essenziale e necessario il successivo decreto legislativo (39).

Nel rispetto dell'articolazione del sistema delle fonti, quale confermata dalla Corte costituzionale con la richiamata decisione del 1990, può dunque convenirsi che le disposizioni introdotte dalla legge n. 51/2001 sono destinate ad esplicare i loro effetti nell'ordinamento non solo ai fini della delega, vincolante per il legislatore delegato, ma *direttamente*, quale fonte di norme sostanziali, di immediata applicazione anche in sede contenziosa, siccome suscettibili di essere «utilizzate, a fini interpretativi, da qualsiasi organo o soggetto chiamato a dare applicazione alle leggi» (40).

Siffatta conclusione risulta ancor più convincente ove si ponga mente allo specifico oggetto della delega in esame.

Gli artt. 7 ed 8 della legge n. 51/2001 investono materie (l'agricoltura e foreste, anzitutto, ma anche l'urbanistica nella sua più ampia accezione, il turismo, i lavori pubblici di interesse regionale, la pesca nelle acque interne, l'artigianato), nelle quali, ai sensi del testo vigente dell'art. 117 Cost., alle regioni è attribuita potestà legislativa nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

La struttura stessa della legge delega, che fissa principi e criteri direttivi vincolanti per il legislatore delegato e per ogni interprete, ivi inclusi giudici e pubblici amministratori, anche in sede di applicazione di norme di diversa origine e contenuto (alla stregua della richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale), induce ad individuarvi i principi fondamentali dell'ordinamento nelle materie in discorso, come tali vincolanti per il legislatore regionale.

Giova qui ricordare che il vivace dibattito apertosi in dottrina, circa la possibilità o meno di derivare in via interpretativa «i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» di cui all'art. 117 Cost. anche in assenza di previa specifica disciplina statale di *cornice* (41), ha trovato esplicita

(34) Per ulteriori riferimenti in argomento sia consentito rinviare al mio *La dimensione ambientale nella disciplina urbanistica nelle zone agricole*, cit.

(35) V. l'ordinanza della Corte cost. 16 maggio 1995, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, 201, con la mia nota *L'interesse agricolo quale valore di rango costituzionale nella disciplina urbanistica*, ivi.

(36) In argomento, per ulteriori indicazioni, v. il mio *Appunti per un progetto di semplificazione delle regole in agricoltura e nell'agroalimentare*, in questa *Riv.*, 1998, p. 523.

(37) Così L. PALADIN, *Commento all'art. 76 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Art. 76-82, Bologna-Roma, 1979, da p. 1 a p. 17; la nozione di legge delega come legge solo formale era stata criticata già negli anni '50 da C. MORTATI, *Sulla competenza a giudicare degli eccessi di delega legislativa*, in *Foro it.*, 1956, I, c. 1078; e dagli anni '70 è largamente condivisa in dottrina l'opinione secondo cui «La legge delegante è una vera e propria legge, esercizio della funzione legislativa del parlamento, e non è distinguibile dalle altre leggi se non per il carattere meramente programmatico delle disposizioni in essa contenute e destinate ad esser specificate dalla legge delegata» – CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972, p. 69.

(38) In *Foro it.*, 1991, I, c. 2024, con note di R. TARCHI e M. FEOLA. Osserva

opportunitamente il primo A., a c. 2027, in riferimento alla parte della decisione che ricostruisce la figura della delega legislativa, che «essa si avvale di uno "stile" tipicamente "didattico" che contribuisce a rendere adeguata la motivazione rispetto a questioni che hanno sempre avuto, almeno in dottrina, un carattere controverso. ... La sentenza riportata accede ad un'interpretazione che riconosce alle leggi di delega un carattere anche di fonte sostanziale, con capacità, anche per quanto riguarda i principi e criteri direttivi in essa contenuti, di innovare immediatamente il diritto oggettivo».

(39) V., criticamente, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 212.

(40) Corte cost. 4 maggio 1990, n. 224, *ult. cit.*

(41) S. BARTOLE, *Commento all'art. 117 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Artt. 114-120, I, Bologna-Roma, 1985, a p. 119, con riferimento all'esperienza giurisprudenziale antecedente all'avvento delle regioni ordinarie (e richiamando le sentenze 27 gennaio 1958, n. 7, 14 luglio 1958, n. 49, 30 aprile-16 maggio 1968, n. 46), sottolinea criticamente la tendenza della Corte «di individuare – in mancanza delle leggi-quadro – i principi fondamentali di legislazione nelle materie desumendoli in via interpretativa dalle leggi statali vigenti (anche se di taglio)»; per una diversa lettura v. L. PALADIN, *Le fonti*, cit., p. 333.

soluzione all'epoca della seconda regionalizzazione, con la riforma dell'art. 9 della l. 10 febbraio 1953, n. 62 (42).

L'art. 17, comma 2, della l. 17 maggio 1970, n. 281 (43), in specie, ha sostituito il precedente testo della legge n. 62 del 1953 (44), ed ha previsto che la potestà legislativa delle regioni nelle materie stabilite dall'art. 117 Cost. «si svolge nei limiti fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o *quali si desumono dalle leggi vigenti*» (45).

La Corte costituzionale ha confermato la legittimità di questa scelta (46), ed ha chiarito, in tema ad esempio di leggi regionali in materia di impiego pubblico regionale, che «le norme principio non vanno ricavate ... dal solo statuto degli impiegati civili dello Stato ... ma sono desumibili da tutte le leggi statali succedutesi nel disciplinare i più vari rapporti di impiego» (47).

Non occorre dunque un'esplicita qualificazione formale quale legge-cornice, perché da una legge possano trarsi i principi fondamentali di cui all'art. 117 Cost.

E ciò risulta tanto più vero in presenza di una legge, come la n. 57/2001, che dichiaratamente vuole orientare e riformare grandi settori produttivi, e che pertanto anche sotto il profilo formale, oltre che sotto quello sostanziale, può essere motivatamente collocata tra le leggi di principi.

Certo, numerose incognite sul definitivo assetto delle fonti sono oggi aperte dalla vicenda relativa all'approvazione del nuovo testo dell'art. 117 Cost. (48) ed al relativo referendum (49), ma non può trascurarsi il risalente e consolidato insegnamento della Corte costituzionale, per il quale, anche con riferimento alle regioni a statuto speciale ed alle ampie competenze legislative a queste attribuite, è stato comunque individuato, quale vincolo per l'intera legislazione regionale, comunque qualificata, quello delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali», e fra queste, per richiamare solo alcuni casi vicini alla materia agricoltura, quelle poste dalla legge forestale, dal piano generale per gli acquedotti (50), dalla legge sulla tutela dell'ambiente e da quella sulla caccia (51).

Sicché appare legittimo attribuire alle norme contenute nella legge n. 51/2001, oltre al carattere di norme guida per il legislatore delegato, quello di norme di immediata applicazione e insieme di enunciazione dei principi per il legislatore regionale.

Le conseguenze sono evidenti, in riferimento al tema del territorio qui discusso, e ad altri temi ed aree di esperienza, espressamente investiti dalla legge delega ma trascurati dal legislatore delegato, quali ad esempio la «piccola agricoltura per autoconsumo» e il «turismo rurale» (52). Questi fenomeni, la cui legittimità all'interno dell'area disciplinare agricola era da tempo contestata in sede sia dottrinale che sindacale, hanno oggi rice-

vuto formale ed espressa legittimazione giuridica da un atto del parlamento, che – come si è visto – è di diretta applicazione. Sicché l'amministratore locale non potrà più negare udienza alle istanze del piccolo agricoltore per autoconsumo o dell'operatore di turismo rurale soltanto per l'assenza di una compiuta disciplina, ma preso atto dell'avvenuta dichiarata legittimità di queste iniziative all'interno dell'intero comparto considerato, dovrà ricercare risposte adeguate e coerenti (53).

Sotto un ulteriore e decisivo profilo, infine, il ruolo di «legislazione di orientamento» da riconoscersi alla legge delega assume un rilievo di immediata e diretta operatività.

L'art. 8, comma 2, della legge n. 57/2001 ha prorogato di ventiquattro mesi dalla sua entrata in vigore i termini per l'emanazione dei testi unici in materia di agricoltura, pesca e acquacoltura, di cui all'art. 7 della l. 8 marzo 1999, n. 50 (54). Secondo l'art. 7 della legge del 1999, al riordino si procede mediante l'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, nel rispetto, fra l'altro del seguente criterio e principio direttivo: «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, *apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa* anche al fine di adeguare il linguaggio normativo» (55). La delega per i testi unici impone dunque al legislatore delegato di apportare modifiche testuali, non solo per finalità linguistiche ed espressive, ma anzitutto per garantire la coerenza logica e sistematica.

Ove si consideri che le disposizioni degli artt. 7 e 8 della legge n. 57/2001 non hanno esaurito la loro efficacia con l'emanazione dei tre decreti legislativi del maggio 2001, ma che – per le ragioni sin qui sommariamente esposte – queste devono considerarsi a pieno titolo «disposizioni vigenti» che regolano la materia, sembra di dover concludere che la redazione dei testi unici ben potrà e dovrà misurarsi con le «modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa» con le regole e i principi introdotti dalla legge n. 57/2001 (non solo in tema di territorio), quand'anche non realizzati appieno dai decreti legislativi (56).

Si può dunque partire dalle rilevanti novità della legge delega, muovendo anzitutto dalla valorizzazione delle «vocations produttive del territorio» come generale canone delle scelte, ed assumendone quanto di nuovo questa introduce in un disegno complessivo dell'ordinamento, quale parte di un diritto che non è più soltanto *dell'agricoltura*, ma *per l'agricoltura*, e non si limita a dettare regole dell'attività agricola o dell'impresa agricola, ma incide sulla normazione di altre aree e settori, di fonte statale come di fonte regionale, dando rilievo a interessi e valori, sinora largamente trascurati al di fuori dell'ambito disciplinare loro proprio.

(42) È la c.d. legge Scelba, intitolata «Costituzione e funzionamento degli organi regionali».

(43) Intitolata «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario», ma non avente solo contenuto finanziario.

(44) Che subordinava l'esercizio della potestà legislativa regionale alla previa emanazione di leggi nazionali «contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale».

(45) «Si è reso in tal modo possibile consentire ai Consigli regionali l'esercizio pressoché immediato delle loro funzioni legislative, a partire dal 1° aprile 1972», L. PALADIN, *op. loc. ult. cit.*

(46) V. la sentenza n. 39 del 1971.

(47) 25-30 gennaio 1980, n. 10.

(48) Per alcuni commenti v. AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, cit.

(49) Queste note sono state licenziate nel settembre 2001; il referendum confermativo del nuovo testo dell'art. 117 Cost. è convocato per il 7 ottobre successivo.

(50) S. BARTOLE, *op. cit.*, p. 113.

(51) L. PALADIN, *Le fonti*, cit., p. 323.

(52) Art. 7, comma 3, lett. b) della legge n. 57/2001.

(53) Nel merito, la delicatezza ed i rischi di abusi sottesi ad entrambe le iniziative in discorso, la piccola agricoltura per autoconsumo e il turismo rurale, inducono a ritenere ancora più urgente un intervento almeno del legislatore regionale, inteso a fare chiarezza sui singoli profili applicativi, nel rispetto delle indicazioni della legge delega. Sul turismo rurale e su alcune indicazioni di sistema che possono desumersi dall'art. 23 della l. 27 marzo 2001, n. 122, «Disposizioni modificative e integrative alla normativa che disciplina il settore agricolo e forestale», che ha dato veste formale alla «ospitalità rurale familiare», sia consentito rinviare al mio *Un Testo Unico per l'agriturismo e il turismo rurale*, in corso di pubbl. in *Il Diritto dell'Agric.*

(54) È la «Legge di semplificazione 1998».

(55) Art. 7, comma 2, lett. d) l. 8 marzo 1999, n. 50.

(56) Sull'impresa agricola e sui profili soggettivi v. le motivate considerazioni critiche di E. CASADEI, *Commento all'art. 1 del decreto legislativo n. 228/2001*, in *Commentario ai decreti legislativi di orientamento*, a cura di L. Costato, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001.



#### 4. *L'interesse agricolo oltre la legislazione dell'agricoltura: il caso della legge quadro sul turismo.*

Esplicita conferma dell'emergere nell'ordinamento di originali prospettive di valorizzazione dell'interesse territoriale agricolo si rinviene in un'altra legge, anch'essa approvata nel marzo 2001, la «Riforma della legislazione nazionale del turismo» (57).

Si tratta di un provvedimento, che esplicitamente si pone come legge-quadro di definizione dei principi fondamentali e degli strumenti della politica del turismo (58), e che in apertura solennemente afferma: «La Repubblica: ... g) valorizza il ruolo delle comunità locali nelle loro diverse e autonome espressioni culturali e associative, ... b) sostiene l'uso strategico degli spazi rurali e delle economie marginali e tipiche in chiave turistica nel contesto di uno sviluppo rurale integrato e della vocazione territoriale» (59).

Continua questo significativo testo normativo: «Si definiscono sistemi turistici locali i contesti turistici omogenei o integrati comprendenti ambiti territoriali, appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali ambientali, e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche, singole o associate» (60), e ancora: «Nell'ambito delle proprie funzioni di programmazione e per favorire la integrazione fra politiche del turismo e politiche di governo del territorio e di sviluppo economico, le regioni provvedono ai sensi del capo V del titolo II della parte I del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e del titolo II, capo III, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 a riconoscere i sistemi turistici locali di cui al presente articolo» (61).

La lettura di norme programmatiche siffatte non esonera dalla necessità di misurare in che modo questi enunciati generali e di sistema possano venire tradotti in disposizioni operative, tanto più in presenza delle ampie competenze di governo riconosciute alle regioni. Una verifica dovrà fra l'altro necessariamente attendere la conclusione del periodo transitorio previsto dalla legge per l'adozione del nuovo quadro regolatore delle imprese operanti nel settore del turismo (62).

Sin d'ora, però, è possibile rilevare che ne emerge una logica di sviluppo integrato del territorio rurale. E l'aspetto più significativo è che si tratta di disposizioni che non sono contenute nella legge delega o nei decreti legislativi in tema di agricoltura, ma nella legge quadro sul turismo. Stiamo cioè assistendo ad un processo di evidente riscrittura nell'allocatione di valori e di interessi: i temi del territorio rurale e del territorio agricolo sono divenuti oggetto di una

consapevolezza tanto diffusa, sulla possibilità di utilizzare in via produttiva e di ritorno di conti economici le risorse territoriali, da trovare spazio all'interno della regolazione di aree disciplinari, che certamente non rientrano fra quelle tradizionali della legislazione agricola.

Ruralità, territorio, agricoltura e prodotti tipici, in questa prospettiva, fanno dichiarato ingresso fra gli elementi che caratterizzano la generale offerta turistica, e che dalla politica del turismo devono essere sostenuti.

L'ultima legge sul turismo propone così – in sintonia con quanto previsto dagli artt. 7 e 8 della legge delega per l'orientamento e la modernizzazione in agricoltura – un disegno di utilizzo compatibile delle risorse, nel quale le zone agricole vengono assunte come protagoniste di uno sviluppo rurale integrato, e l'offerta di ricettività è chiamata ad operare attraverso imprese turistiche connotate in ragione delle vocazioni territoriali, comprendenti le attività anche «non convenzionali» (63), «di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali» (64), deputate alla valorizzazione dei «prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale» (65).

Ne emerge un progetto di accoglienza e ricettività negli spazi rurali, che assegna un ruolo di rilievo alle imprese agricole ed intende promuovere una fitta rete fra queste e le altre imprese locali, in una dimensione distrettuale (66) di integrazione con le produzioni tipiche, che nei fatti individua nuovi possibili soggetti di impresa (67), richiede un sistema di regole della commercializzazione e della comunicazione (68) adeguate alla proiezione territoriale della produzione (69), e nel suo insieme colloca l'interesse agricolo in posizione centrale in un ampio sistema di relazioni.

#### 5. *Relazione di accompagnamento e decreti delegati.*

Dal parlamento, dal legislatore della delega e dei principi, con la legge per l'apertura dei mercati e la legge sul turismo (e con la stessa legge finanziaria del dicembre 2000, su cui v. appresso), sono dunque venute indicazioni originali, anche se talvolta mediate da enunciati non del tutto omogenei, nel senso dell'introduzione di elementi di forte innovazione nella considerazione unitaria dei temi del territorio e della produzione agricola.

Occorre indagare quanto di tali indicazioni si sia tradotto in compiute formulazioni e specifiche regole nei decreti legislativi, ovvero quanto sia rimasto di inespresso e solo nominalmente enunciato.

Il percorso dalla legge delega ai decreti delegati è segnato da uno scarno (e anche in ciò esemplare) documento (70): la relazione di accompagnamento al decreto legislativo di orien-

(57) L. 29 marzo 2001, n. 135.

(58) Art. 1, comma 1.

(59) Art. 1, comma 2.

(60) Art. 5, comma 1.

(61) Art. 5, comma 2.

(62) L'art. 2 della legge prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, per la definizione delle tipologie e standards delle strutture e degli indirizzi per lo sviluppo dei diversi settori coinvolti; l'art. 11 rinvia l'abrogazione della precedente legge quadro sul turismo, 17 maggio 1985, n. 213, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto soprarichiamato.

(63) Art. 2, comma 4, lett. b).

(64) Art. 7, comma 1.

(65) Art. 5, comma 1.

(66) V., per tutti, sugli elementi connotanti della distrettualità, G. BECATTINI, *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, 1998; ID., *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Torino, 2000; G. DE RITA - A. BONOMI, *Manifesto per lo sviluppo locale*, Torino, 1998.

(67) Che probabilmente richiedono anche nuove forme di rappresentanza, e certamente pongono l'esigenza di utilizzare nuovi strumenti nego-

ziati di intervento pubblico, come sottolineato da F. ADORNATO, *L'angelus novus della rappresentanza agricola*, in *La Questione Agraria*, 2000, p. 139; ID., *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999; ID., *La contrattazione programmata in agricoltura*, in *Scritti in onore di Romagnoli*, Milano, 2000, p. 1125.

(68) In una prospettiva che vede un nuovo ruolo dell'impresa agricola; v. E. ROOK BASILE, *La funzione pubblicitaria dei prodotti alimentari nel sistema del mercato agricolo*, in *Scritti in onore di Romagnoli*, cit., p. 1087.

(69) V., per alcune prime indicazioni, quanto da ultimo disposto – peraltro con scarsa chiarezza in ordine ai profili di compatibilità con il diritto comunitario – in riferimento alla vendita diretta, anche per via telematica, dei prodotti alimentari che richiedono metodi di lavorazione particolari e tradizionali, nell'ambito della provincia della zona tipica di produzione, ai sensi dell'art. 123 della l. 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) e dell'art. 10 della l. 21 dicembre 1999, n. 526 (legge comunitaria 1999).

(70) 6 pagine e 4 righe per presentare un provvedimento che dichiara l'ambizione di «orientare» l'agricoltura italiana; ogni comparazione con il dibattito sulla *loi d'orientation*, che in Francia ha impegnato per tre anni il parlamento, il governo e le forze sociali, e che ha visto anche un'ampia e problematica relazione del Consiglio di Stato, è evidentemente impraticabile.

tamento e modernizzazione del settore agricolo predisposta dal Ministero delle politiche agricole e forestali (71).

In questa relazione il territorio agricolo nella sua interezza e complessità è largamente assente, e comunque non è più dichiarato come essenziale priorità, a manifestare anche sul piano espressivo la modesta e non generalizzata rilevanza ad esso assegnata.

Nella legge n. 57/2001 – come si è ricordato – il territorio e le vocazioni produttive di questo sono oggetto di peculiare disciplina sin dalla prima dichiarata finalità perseguita (72), a segnalare attenzione verso l'elemento individuato come centrale per ogni politica agricola.

Nella relazione di accompagnamento, al contrario, le prime pagine si occupano di valorizzazione della qualità, tipicità dei prodotti, multifunzionalità, tracciabilità, tutela del consumatore, astrattamente affermate e certamente rilevanti per una politica agricola che sempre più si connota (anche e doverosamente) quale politica agro-alimentare, ma omettono qualunque esplicito richiamo al radicamento territoriale, che pure dovrebbe costituire componente essenziale di garanzia e di efficacia di tutte le politiche predette.

Nessuna considerazione e nessun commento è dedicato dalla relazione alle disposizioni della legge delega, che individuano e valorizzano la generalizzata relazione agricoltura-territorio sotto i concorrenti profili dello sviluppo economico e sociale della produzione e dello sviluppo dell'ambiente rurale.

Il territorio compare soltanto a pag. 4 della relazione, lì ove, in riferimento all'art. 15 del decreto legislativo ed alle convenzioni con la pubblica amministrazione, si richiamano «attività funzionali alla sistemazione e manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico, nonché alla promozione delle vocazioni produttive del territorio», con formula che con evidenza anche lessicale appare connotata da una singolare inversione nella gerarchia di valori e interessi individuati dalla legge delega (73).

Il tema compare nuovamente a pag. 5 della relazione, ad indicare le ragioni dell'adozione dell'art. 15 del d.lgs., ma soltanto quale «tutela dei territori con particolare qualità e tipicità».

La relazione, insomma, si occupa di territorio come destinatario di tutela per fini che in larga parte sono assunti come sovrapposti e non integrati rispetto a quelli della produzione agricola (l'uso della congiunzione disgiuntiva «nonché» è davvero esemplare), ovvero di *territori* al plurale, di frammenti, di aree intercluse e delimitate, in una logica di eccezione, che nega un segno complessivo ed un'attenzione unitaria, e nei fatti finisce con il riprendere l'ispirazione risalente della richiamata giurisprudenza amministrativa (74), secondo la quale la destinazione agricola in quanto tale non è meritevole di tutela ma lo diventa soltanto se accompagnata da altri e specifici elementi, si tratti dei vincoli ambientali o paesistici (come afferma il Consiglio di Stato), o di produzioni di particolare qualità e tipicità (come si legge nella relazione di accompagnamento).

Questa medesima ispirazione si rinviene nei decreti legislativi, come è rivelato da una lettura pur sommaria.

Il legislatore delegato non ha dettato regole di generale efficacia nel senso della valorizzazione delle vocazioni pro-

duitive del territorio agricolo, né si è occupato di tradurre in regole operative il favore per la conservazione della destinazione agricola dei terreni, pur imperativamente previsto quale principio e criterio direttivo dalla legge delega (75).

E nell'unico articolo del decreto legislativo per l'agricoltura nel quale compare un esplicito richiamo alla legislazione urbanistica, l'art. 11, la norma introduce paradossalmente un principio di sudditanza dell'interesse agricolo rispetto a destinazioni non agricole, perfino in riferimento ad un settore di normazione sinora tradizionalmente presidiato, quale quello della proprietà coltivatrice.

L'art. 11 del decreto legislativo n. 228/2001, infatti, oltre a ridurre in misura significativa la durata dei vincoli di destinazione previsti dalla legislazione in materia di formazione e arrotondamento della proprietà coltivatrice, al quarto comma prevede la revoca del vincolo «nel caso in cui sia mutata la destinazione agricola del fondo per effetto degli strumenti urbanistici».

Una norma del genere può avere giustificazioni di tipo sociale e potrebbe essere anche motivatamente sostenuta, nella misura in cui favorisca la flessibilità delle iniziative produttive in zona agricola in epoche (quale la presente) connotate da ritmi evolutivi ben più accelerati che nel passato; ma adottarla al di fuori di ogni quadro disciplinare, che in ipotesi garantisca un coerente equilibrio fra strumenti urbanistici e vocazioni produttive agricole del territorio, sembra esprimere una radicale contraddizione con le finalità ed i principi enunciati dalla legge delega (76).

Consentire che un fondo venga privato della destinazione agricola, certamente esistente e valutata *ex ante* considerato che per l'acquisto erano state impegnate risorse pubbliche, semplicemente perché gli strumenti urbanistici sono stati modificati, senza richiedere alcuna espressa e motivata comparazione sulle diverse possibili destinazioni del fondo medesimo, rischia di apparire come una conferma esplicita (ancor più autorevole e rilevante, perché contenuta proprio in una normativa per l'agricoltura) di quegli orientamenti della prassi e della giurisprudenza in materia urbanistica, più volte richiamati, che negano rilievo alla destinazione agricola nelle scelte di governo del territorio e che erano stati vivacemente censurati dalla dottrina agraristica e dalle stesse organizzazioni professionali degli agricoltori.

Sicché le indicazioni della legge delega per una possibile integrazione della disciplina (anche) urbanistica nel senso di favorire l'uso del territorio secondo le vocazioni agricole, non adeguatamente tradotte in norme di specifico contenuto dai decreti legislativi, trovano ben modesto riscontro nella disposizione dell'art. 11 del decreto legislativo n. 228/2001 qui in commento, con conseguenti possibili profili di illegittimità *ex art. 76 Cost.* per violazione dei principi e criteri direttivi della delega.

Più in generale, anche a prescindere da ogni considerazione sui profili relativi alla disciplina urbanistica, sembra di dover dire che, se talune aree oggetto di intervento regolatore dei decreti legislativi, dalla definizione dell'impresa, all'individuazione delle attività, alla disciplina di taluni procedimenti, hanno visto l'introduzione di norme connotate nel senso della evidente innovatività (77), quanto ai temi

(71) Pubblicata sul sito internet del Ministero coevolvemente all'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del testo dei decreti legislativi e prima della sottoscrizione di questi da parte del Capo dello Stato.

(72) Art. 7, comma 3, lett. a) della legge delega.

(73) È sufficiente in proposito confrontare le richiamate espressioni delle relazioni con il contenuto della lett. a) dell'art. 7 della legge delega, che pone al primo posto fra i fini perseguiti quello di «promuovere, anche attraverso il metodo della concertazione, il sostegno e lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e dei sistemi agroalimentari secondo le vocazioni produttive del territorio».

(74) V. *supra*, par. 1, e nota 27.

(75) Art. 8, comma 1, lett. e).

(76) Ne seguono obbligati dubbi di legittimità *ex art. 76 Cost.* (in argomento v. per tutti L. PALADIN, *Commento all'art. 76 Cost.*, cit.) sulla norma contenuta nel comma 4 dell'art. 11 del decreto legislativo n. 228/2001, nella misura in cui l'art. 8, comma 1, lett. e) della legge delega è intitolato alla «promozione e mantenimento di strutture produttive efficienti», e in funzione di questo prevede che si proceda anche «attenuando i vincoli della normativa sulla formazione della proprietà coltivatrice». Sembra difficilmente riferibile a tale delega una norma quale quella qui in esame, che favorisce non la proprietà coltivatrice, cioè il proprietario che coltiva, ma la proprietà *tout court*, consentendo al proprietario di realizzare una rendita di posizione che comporta l'abbandono del progresso impegno lavorativo e la perdita della destinazione agricola del terreno.

(77) Come sottolineato dai commenti in questo fascicolo della Rivista.

territoriali non è dato rinvenire interventi altrettanto incisivi ed efficaci sul piano del diritto positivo.

Il riferimento a questi temi compare in una serie numerosa di disposizioni, ma si tratta di apparizioni occasionali e talvolta contraddittorie, nelle quali si stenta a cogliere un ordito unificante, e che paiono piuttosto caratterizzate da una perdurante logica di eccezione e di annuncio, più che da finalità di effettiva riforma di aspetti significativi della legislazione vigente.

Specificamente, il decreto di orientamento del settore agricolo, anche lì dove sembra farsi portatore esplicito di una prospettiva territoriale, si risolve talvolta in enunciati privi di concreto rilievo prescrittivo, talaltra in regole di eccezione e non di generale valorizzazione dell'interesse agricolo per sé considerato.

Così le «Norme sulla tutela dei territori con produzioni agricole di particolare qualità e specificità» di cui all'art. 21 del decreto n. 228/2001, con il loro impianto limitato ad aree specificamente identificate, sembrano rinviare, con sessanta anni di ritardo, a quei «terreni che per la loro speciale destinazione, ubicazione o singolarità di coltura presentano *caratteristiche di spiccata individualità*», ai quali attribuiva uno speciale regime già l'art. 852 del codice civile.

Ove si consideri che la disposizione introdotta dall'art. 21 si risolve nella sostanza nel dettare un regime per la localizzazione degli impianti di smaltimento rifiuti, questione che come tale investe pesantemente tutte le aree agricole (78), e più delle altre le aree pianeggianti destinate alle grandi produzioni di *commodities* prive delle tutele ambientali e paesaggistiche accordate dalla legislazione vigente a molte zone interne od economicamente svantaggiate, appare evidente il possibile effetto paradossale della norma, che nel proteggere solo alcuni (in larga parte già protetti), lascia privi di tutela tutti gli altri (e soprattutto quelli che al momento non godono di adeguate tutele sotto il profilo qui considerato).

Si aggiunga che gli stessi presupposti individuati dall'art. 21 appaiono non omogenei, e in taluni casi neppure esistenti:

– la lett. *a*) del primo comma rinvia a prodotti DOC, DOCG, DOP, IGP, IGT, che non necessariamente corrispondono ad aree particolarmente sensibili sotto il profilo ambientale, assegnando la tutela in ragione della qualità del prodotto anziché della qualità del territorio, con un'equazione che non è necessariamente vera o che richiederebbe comunque ben diversa articolazione (79);

– la lett. *b*) rinvia ad «aree agricole in cui si ottengono prodotti con tecniche dell'agricoltura biologica», aree che non risultano previste in quanto tali dalla vigente disciplina nazionale e comunitaria, che regola le singole aziende (80);

– la lett. *c*) rinvia a «zone aventi *specifico* interesse agrituristico», di incerta identificazione nella vigente legislazione, atteso che la legge quadro sull'agriturismo, 5 dicembre 1985, n. 730, con formula significativamente diversa prevede le «zone di *prevalente* interesse agrituristico» (81), e

comunque di assai modesto rilievo, atteso che la grande maggioranza delle regioni non ha proceduto a perimetrazioni delle zone di interesse agrituristico, comunque denominate, consentendo lo svolgimento di tali attività nell'intero territorio regionale; tanto che alcune delle più recenti leggi regionali hanno preso atto della sostanziale disapplicazione dell'art. 14 della legge n. 730/1985 ed hanno soppresso le disposizioni sulle «zone di prevalente interesse agrituristico» contenute nelle precedenti leggi regionali (82), ovvero hanno semplicemente identificato tali zone in quelle montane, svantaggiate o comunque protette, senza procedere a specifica perimetrazione (83).

Nel merito, poi, la disposizione contenuta nell'art. 21 del decreto legislativo, ove esaminata nei contenuti, al di là dell'effetto d'annuncio della rubrica, appare priva di esiti applicativi di apprezzabile rilievo.

La disciplina previgente, richiamata dall'art. 21 con qualche incertezza (84), già prevede infatti che «i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti ... senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, e per la fauna e la flora» (85), chiama le regioni (86) e le province (87), a compiti di coordinata programmazione economica, territoriale ed ambientale, all'interno dei quali adeguato rilievo deve essere dato alle vocazioni del territorio (88), e dispone che la gestione dei rifiuti non deve «danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente» (89).

Nella misura in cui le aree individuate dall'art. 21 rientrano in larga misura fra quelle comunque tutelate dalla normativa vigente, la nuova disposizione non cambia dunque in misura significativa il loro attuale regime. E quanto alle aree in ipotesi non coperte da meccanismi di tutela già esistenti, la norma in commento non le colloca automaticamente nel novero di quelle escluse dall'allocatione dei rifiuti, rimettendo comunque la questione ai criteri che dovranno essere adottati in sede regionale. Sicché nei fatti l'art. 21 finisce con l'enunciare principi in qualche misura già desumibili dalla previgente legislazione surrichiamata, ma non attribuisce diretta e immediata tutela, e lascia aperta la decisiva questione sul rilievo da assegnare alle necessità della produzione agricola nella generalità del territorio, in sede di costruzione del piano regionale dei rifiuti, con non irrilevante deviazione rispetto ai principi e criteri contenuti nella legge delega (90).

## 6. Gli incerti distretti.

Tornando sulle altre sparse indicazioni territoriali presenti nei decreti di orientamento, non può trascurarsi l'introduzione delle definizioni di distretto rurale e distretto agroalimentare di qualità di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 228 sull'agricoltura, e di distretto di pesca di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 226 sulla pesca e acquacoltura.

Sul piano dell'analisi economica – come è noto – il modello distrettuale italiano, elaborato da alcuni studiosi a

(78) Come risulta dall'ampia giurisprudenza in tema di allocatione di discariche, su cui v. *supra* nota 27.

(79) Basti pensare alle zone di produzione dei più noti e pregiati formaggi e prosciutti italiani DOP, per avere innanzi agli occhi territori ben diversi da quelli che sembrano aver ispirato i redattori dell'art. 21.

(80) E che neppure compaiono nelle zonizzazioni o perimetrazioni della legislazione urbanistica regionale.

(81) Art. 14 l. 5 dicembre 1985, n. 730.

(82) Cfr. la legge Regione Toscana n. 78 del 17 ottobre 1994, «Disciplina delle attività agrituristiche», la legge Regione Piemonte n. 38 del 23 marzo 1995, «Disciplina dell'agriturismo», la legge Regione Friuli Venezia-Giulia n. 25 del 22 luglio 1996, «Disciplina dell'agriturismo».

(83) Cfr. la legge Regione Liguria n. 33 del 6 agosto 1996, «Disciplina dell'agriturismo».

(84) Sono da ascrivere probabilmente all'urgenza con cui sono stati redatti

i decreti legislativi il rinvio, nella lett. *b*), comma 2, dell'art. 11 del d.lgs. n. 228/2001, all'art. 15 della l. 8 giugno 1990, n. 142, non più in vigore perché abrogato e sostituito dall'art. 20 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, di analogo ma non identico contenuto, nonché il richiamo nel medesimo capoverso del citato art. 11 del d.lgs. n. 228/2001 all'art. 20, comma 1, lett. *e*) del d.lgs. n. 22 del 1997, laddove il rinvio è evidentemente da intendersi riferito all'art. 22, comma 3, lett. *e*) di tale d.lgs. n. 22 del 1997, siccome norma che si occupa appunto delle aree non idonee alla localizzazione dei rifiuti.

(85) Art. 2, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

(86) V. l'art. 22 del d.lgs. ult. cit. sul piano regionale di gestione dei rifiuti.

(87) Art. 20 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

(88) Art. 20, ult. cit., comma 2, lett. *a*).

(89) Art. 2, comma 2, lett. *c*) d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

(90) V. *supra* par. 1 e 2 sull'art. 7, comma 3, lett. *a*).

partire dalle indicazioni di Marshall attraverso la rilettura delle peculiarità dei sistemi produttivi locali (91), è stato da tempo esteso all'analisi dell'agricoltura (92) e della ruralità (93).

Sul piano giuridico, occorre ricordare che già con l'art. 10 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173 (94) è stata prevista l'estensione degli strumenti della programmazione negoziata alle imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura; estensione in prosieguo avvenuta con la delibera CIPE dell'11 novembre 1998 (95), seguita dal d.m. 1° dicembre 1999, che ne ha dettato le modalità operative (96). In esito a questo processo, hanno fatto la comparsa nel linguaggio giuridico «distretti agricoli, agroalimentari ed ittici», rinviandosi la loro individuazione ad un «successivo decreto del Ministero per le politiche agricole d'intesa con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato» (97).

Questo complesso processo, pur consentendo il faticoso avvio di alcuni patti territoriali in agricoltura (98), non ha ancora portato alla concreta individuazione dei distretti agricoli, in ragione soprattutto delle perduranti incertezze (e dei perduranti conflitti) sulla loro natura, sugli esiti della loro formale istituzione, sui soggetti di governo a vario titolo coinvolti.

Da ciò un'esigenza di compiuta disciplina, confermata dalla presentazione di alcune proposte di legge (come ricordato dalla relazione di accompagnamento al decreto legislativo), e tradottasi nell'espresso richiamo ai distretti contenuto nell'art. 7, comma 3, lett. a) della legge delega.

L'art. 11 del d.lgs. n. 228/2001, peraltro, non sembra soddisfare le esigenze soprarichiamate.

Il primo comma di tale articolo, invero, per un verso definisce il distretto rurale in ragione della «identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali», in aderenza alle condivise elaborazioni degli studi di economia e dei sistemi locali soprarichiamate e riprendendo la formula proposta dalla Commissione di studio per la legge di orientamento costituita nel 1999 dal precedente ministro De Castro (99); per altro verso, però, inserisce nella definizione un elemento di forte contraddittorietà, lì ove rinvia alla definizione di «sistemi produttivi locali» di cui all'art. 36, comma 1, della l. 5 ottobre 1991, n. 317.

La legge n. 317 del 1991 ha introdotto nell'ordinamento le definizioni di «distretti industriali» quali sistemi caratterizzati da elevata concentrazione di imprese industriali nonché dalla specializzazione produttiva di queste, e di «sistemi produttivi locali» quali «contesti produttivi omogenei, caratterizzati da un'elevata concentrazione di imprese, prevalen-

temente di piccole e medie dimensioni, e da una peculiare organizzazione interna» (100).

Appare evidente che il distretto rurale, per la sua stessa natura, è ben lontano dall'aver un'elevata concentrazione di imprese o una peculiare organizzazione interna, diversamente dai distretti industriali. Inserire nel corpo del medesimo art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 228/2001, due elementi di così diversa ispirazione non sembra giovare all'efficacia della disposizione.

Quanto ai «distretti agroalimentari di qualità», di cui al comma 2 dell'art. 13, questi vengono identificati in quelli nei quali – all'interno di un'individuata interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari – si producono prodotti di qualità, per tali intesi quelli che godono di tutela o specifica individuazione ai sensi della normativa comunitaria o nazionale. Si trasforma così la qualità del prodotto in elemento connotante il sistema produttivo e il territorio, con un'operazione non necessariamente corrispondente a dati di esperienza. E si attribuisce rilievo ad un elemento, il prodotto, che finisce con il diventare prevalente rispetto al dato territoriale. Il rischio è, ancora una volta, quello di confermare una prospettiva, che guarda al territorio come spazio indifferenziato, suscettibile di specifica identità soltanto in ragione di qualcosa che è altro da sé (in questo caso la produzione e il prodotto), senza tradurre in praticabile disciplina giuridica quel legame fra modo del produrre, oggetto del produrre e contesto territoriale in tutti i suoi elementi umani, naturali e geografici, che gli economisti hanno bene individuato in questi anni, pur con differenze e con prospettive diverse (101).

Sui distretti di pesca poi la genericità appare totale, e la norma dell'art. 4 del decreto legislativo n. 226/2001 si traduce in un rinvio a successivi provvedimenti del ministro, su proposta delle regioni interessate.

Più in generale, manca nei decreti delegati qualunque elemento di specifica disciplina conseguente all'applicazione alle zone agricole del modello distrettuale, e la norma di cui all'art. 13 si risolve in un'enunciazione dei presupposti (con gli elementi di contraddittorietà soprarichiamati), e nel riconoscimento alle regioni della competenza ad adottare i provvedimenti di individuazione dei distretti rurali ed agroalimentari.

In realtà anche sul piano del riconoscimento delle competenze regionali in tema di individuazione dei distretti, il decreto delegato sull'agricoltura non sembra introdurre novità significative rispetto alla disciplina legislativa già esistente, e il decreto sulla pesca sembra segnare addirittura un arretramento.

Invero, se la deliberazione del CIPE dell'11 novembre 1998 aveva attribuito questa competenza al Ministero per le politiche agricole (102), la successiva l. 11 maggio 1999, n.

(91) È d'obbligo il riferimento, per tutti, agli studi anticipatori di G. BECATTINI, raccolti in *Distretti industriali e made in Italy*, Torino, 1998, e *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Torino, 2000, ove anche ampi riferimenti bibliografici.

(92) V. G. BECATTINI, «Distrettualità, fra industria e agricoltura», in *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, cit., p. 76 ss., ove si sottolinea l'importanza del fecondo colloquio con gli economisti agrari, alimentato dagli incontri settembrini di Artimino, «cui partecipano vigorosamente, fin dall'inizio, almeno due gruppi di economisti agrari, quello che fa capo a Liano Angeli dell'Università della Tuscia e quello che ruota attorno a Guido Fabiani, dell'Università di Modena e poi di Roma-III Università».

(93) V. L. JACOPONI, *Analisi economica della ruralità*, in *I Georgofili, Quaderni, 1997-VII, Agricoltura e ruralità*, Firenze, 1998, p. 9; A. PACCIANI, *Il progetto «Maremma distretto rurale d'Europa»*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, vol. XLIV, Firenze, 1998, p. 1. Per un'accurata rilettura del percorso e delle posizioni attraverso cui è stato elaborato il modello del distretto rurale, v. S. MASINI, *Dall'impresa al distretto: per una lettura territoriale dello sviluppo dell'agricoltura*, in questa Riv., *infra*.

(94) «Disposizioni in materia di contenimento strutturale dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'art. 55, commi 14 e 15, della l. 27 dicembre 1997, n. 449».

(95) In *G.U.* 7 gennaio 1999, n. 4.

(96) «Modalità applicative per l'estensione al settore agricolo dei patti territoriali e contratti di programma», in *G.U.* 7 dicembre 1999, n. 287. Per inciso, merita rilevare – a conferma del singolare intreccio fra profili di definizione e profili di incentivazione economica che caratterizza la normativa di settore – che è in questo decreto ministeriale che viene per la prima volta introdotta la definizione di ititurismo a fini di individuazione dei possibili beneficiari di interventi pubblici, definizione poi ripresa a fini generali dall'art. 3 del decreto legislativo n. 226 sulla pesca e acquacoltura (non senza conseguenti incertezze per l'apparente limitazione della categoria di attività connesse così introdotta, in ragione di profili soggettivi e non di contenuto e strutturazione dell'attività).

(97) Lettera B) «Contratti di programma» della delibera CIPE 11 novembre 1998.

(98) Sull'intera vicenda v. l'analisi di F. ADORNATO, *La contrattazione programmata in agricoltura*, in *Agricoltura e diritto – Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, II, p. 1125; *Id.*, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999.

(99) Sui lavori della Commissione v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 3ª ed., Torino, 2000, p. 65.

(100) V. l'art. 36, commi 1 e 2, della l. 5 ottobre 1991, n. 317, «Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese».

(101) V. in argomento le puntuali considerazioni di S. MASINI, *op. ult. cit.*

(102) V. quanto ricordato *supra*, note 95 e 96.

140, coerentemente al processo di riforma in senso regionalista dello Stato, ha modificato il comma 3 dell'art. 36 della l. 5 ottobre 1991, n. 317, disponendo: «Ai sensi del titolo II, capo III, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono alla individuazione dei sistemi produttivi locali nonché al finanziamento di progetti innovativi e di sviluppo dei sistemi produttivi locali, predisposti da soggetti pubblici e privati» (103). Considerato che quella dei «sistemi produttivi locali» è la categoria generale, nella quale rientrano tutte le diverse tipologie di distretti, sembra di dover concludere che la competenza regionale per l'individuazione anche dei distretti rurali e agroalimentari poteva ritenersi sussistente già prima dell'emanazione dei decreti delegati.

Sul piano applicativo, poi, non sono irrilevanti le conseguenze della disattenzione dei decreti legislativi all'esito delle definizioni così introdotte.

Esemplare in proposito la vicenda che si sta sviluppando nell'area del Chianti Classico, cioè nell'unica area geograficamente denominata Chianti.

Il Chianti da sempre viene definito quale esempio paradigmatico di distretto dotato di forte identità, ma l'introduzione per via legislativa di due definizioni, quella di distretto rurale e quella di distretto agroalimentare, in entrambe le quali il Chianti può riconoscersi, rischia di trasformare in difficoltà e conflitto ciò che sinora appariva quale opportunità.

Il Chianti invero rientra nella definizione di distretto rurale, di cui al primo comma dell'art. 11 siccome caratterizzato da identità storica e territoriale omogenea, ma rientra anche in quella di distretto agroalimentare di cui al secondo comma siccome caratterizzato anche dalla risalente presenza di un prodotto a denominazione di origine di rinomanza mondiale, quale il vino Chianti Classico. A questo punto i confini della distrettualità dove andranno ricercati? Nei confini della produzione del vino Chianti Classico, quali determinati dall'originale disciplinare, tenuto conto che è stata la perseverante azione dei produttori di vino a determinare la notorietà mondiale del nome, ovvero nei confini amministrativi dei comuni che in qualche misura condividono una storia comune, anche se talune porzioni di questi non sono compresi nell'area perimetrata dal disciplinare del vino ed anche se così si rischia un effetto di confusione agli occhi del consumatore?

L'attribuzione alla regione della competenza ad individuare i distretti non vale certo a risolvere il potenziale conflitto così determinatosi, soprattutto ove si consideri che se un territorio ha bisogno di ricevere dall'alto il riconoscimento della propria identità, ciò vuol dire nei fatti riconoscere questa stessa identità come valore e favorire la ricerca di soluzioni eteroimposte, piuttosto che maturate nella comunità che si riconosce nel distretto.

I distretti in Italia sono stati espressione di un'auto-organizzazione che si è imposta sul diritto, in quello che è stato chiamato, con efficace espressione «un circuito normativo non legiferato» (104), che si articola in forme di organizzazione legate al fare e che vede moduli originali di accordo di soggetti privati e pubblici.

Si rischia, con i distretti rurali e agroalimentari introdotti per legge e con formule che non riflettono la molteplicità delle esperienze locali, di dar corpo a processi istituzionali, che capovolgono il senso delle esperienze che pure si dichiara di voler sostenere.

## 7. Il territorio nei contratti locali degli imprenditori agricoli.

Il riferimento al territorio compare anche negli artt. 14 e 15 del d.lgs. n. 228, dedicati rispettivamente ai «Contratti di collaborazione con le pubbliche amministrazioni» ed alle «Convenzioni con le pubbliche amministrazioni».

Una lettura, pur estremamente sommaria, di tali disposizioni (105) non può non indurre a prendere atto che queste costituiscono per larga parte enunciati programmatici, più che compiuti «previsione di *apposite* convenzioni con la pubblica amministrazione», secondo quanto prescritto dalla lettera *ee*), comma 1, dell'art. 8 della legge delega.

Quanto alle formule adottate, sembra sufficiente osservare che l'art. 14 accomuna, sotto la medesima rubrica e con il nome di «contratti di *promozione*», fattispecie distinte nella struttura e nelle modalità operative, che peraltro condividono la non chiara definizione dei ruoli delle parti investite.

Il primo comma, richiamando (sia pure con l'inciso «anche», che non contribuisce alla chiarezza del testo normativo) l'art. 119 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (106), che a sua volta rimanda all'art. 43 della l. 27 dicembre 1997, n. 449 (107), rinvia a contratti ed accordi nei quali la pubblica amministrazione, «al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati», beneficia di sponsorizzazioni di privati per il perseguimento di interessi pubblici (108), ovvero fornisce a soggetti pubblici o privati «a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari» (109). Sicché, una lettura testuale farebbe pensare ad ipotesi convenzionali, nelle quali il ruolo del soggetto attivo, come tale remunerato, spetterebbe alla pubblica amministrazione, laddove il soggetto privato sarebbe il beneficiario di tale azione, come tale impegnato agli oneri di sponsorizzazione a fronte delle attività svolte dal soggetto pubblico; e così ad un modello evidentemente opposto, rispetto a quello che vuole realizzare fini di pubblico interesse attraverso la negoziata attività del privato.

Il terzo comma, poi, prevede «contratti di promozione con gli imprenditori agricoli che si impegnino nell'esercizio dell'attività di impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale», allo specifico fine di assicurare un'adeguata informazione del consumatore, ma non chiarisce a chi spetti lo svolgimento dell'attività di informazione che appare quale oggetto del contratto, laddove l'impegno dell'imprenditore agricolo ad attività rispettose dell'ambiente sembra nel contesto della disposizione il presupposto per la conclusione del contratto e non il contenuto della prestazione.

Il successivo art. 15 del decreto legislativo, con maggiore chiarezza testuale, prevede prestazioni della pubblica amministrazione nell'ambito di convenzioni con gli imprenditori agricoli, finalizzate alla tutela del territorio agricolo nei suoi aspetti sia paesaggistici che territoriali. Il modello è quello del governo consensuale del territorio agricolo, ma non sembra che tali previsioni costituiscano innovazione significativa rispetto ad un quadro normativo in tema di contrattazione programmata in agricoltura, che da anni conosce un'ampia serie di strumenti convenzionali potenzialmente disponibili (110), soprattutto ove si consideri che già in forza della generale disciplina vigente prima dei decreti legislativi, il contenu-

(103) V. art. 6 l. 11 maggio 1999, n. 140.

(104) G. DE RITA, *Introduzione*, in *I segni del territorio*, cit., p. 15.

(105) Per una compiuta analisi, anche in chiave comparativa con la ben più significativa esperienza francese, v. F. BRUNO, *Le convenzioni tra P.A. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente*, in questa Riv., *infra*.

(106) «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

(107) «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica».

(108) Commi 1 e 2 dell'art. 43 della l. 27 dicembre 1997, n. 449.

(109) Comma 3 dell'art. 43, legge ult. cit.

(110) V. F. ADORNATO, *op. cit.*



to dei patti territoriali deve soddisfare in linea generale le finalità indicate nel punto 3.1. della deliberazione CIPE del 21 marzo 1997, ossia essere «caratterizzato da obiettivi di promozione dello sviluppo locale in ambito subregionale compatibili con uno sviluppo ecosostenibile» (111).

Manca soprattutto la costruzione di uno specifico procedimento, finalizzato all'adozione dei concreti modelli convenzionali per il territorio agricolo, previsti – come si è ricordato – dall'art. 8, comma 1, lett. *ee*) della legge delega, e individuati dal legislatore francese nella legge di orientamento del 1999 come elemento essenziale per dare corpo ai contratti territoriali (112).

E il generico rinvio al quadro delle disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato all'agricoltura non concorre certo a fare chiarezza sui profili applicativi.

Un'innovazione significativa peraltro è presente, quasi celata nel secondo comma dell'art. 15 del decreto legislativo, li ove si prevede che per le richiamate finalità di sistemazione, manutenzione e tutela del territorio, «le pubbliche amministrazioni, in deroga alle norme vigenti, possono stipulare contratti d'appalto con gli imprenditori agricoli di importo annuale non superiore a 50 milioni di lire nel caso di imprenditori singoli, e 300 milioni di lire nel caso di imprenditori in forma associata».

La norma nella sostanza estende alla generalità dei territori agricoli ed alla generalità degli imprenditori agricoli la disposizione dettata per le sole zone montane e i soli coltivatori diretti e cooperative agricole dall'art. 17 della legge sulla montagna del 1994 (113), con gli importi come adeguati dall'art. 15 della l. 23 dicembre 2000, n. 388.

Questa disposizione, apparentemente modesta, è in realtà probabilmente quella di maggiore efficacia operativa, ai fini della costruzione di un territorio agricolo attivo, nel quale un ruolo di protagonista è assegnato agli imprenditori agricoli, singoli o associati. Svincolando le amministrazioni locali, gli enti parco e gli altri soggetti pubblici comunque operanti nel territorio agricolo, dai vincoli imposti per l'assegnazione degli appalti, e definendo una categoria di soggetti privilegiati in ragione dell'attività agricola svolta (e non dello *status* soggettivo di coltivatore diretto o di cooperativa), la norma consente un'immediata operatività proprio su quella scala locale che caratterizza ogni iniziativa territoriale. Ove poi si consideri l'ampia definizione di attività connesse introdotta dall'art. 1 del d.lgs. n. 228, sembra doversi convenire che, al di là dei solenni enunciati, è forse in questa semplice disposizione, che rimuove ostacoli procedurali e favorisce una modesta contrattazione e prestazione di servizi su base locale, l'innovazione normativa di maggior rilievo e di effettiva praticabilità ai fini della valorizzazione e tutela delle vocazioni del territorio, nei suoi complessivi aspetti naturali ed umani.

#### 8. Verso un'impresa agricola di fase e di comparto.

Ne emergono alcune possibili indicazioni di sintesi.

Il territorio è largamente presente nella legge delega, come vocazione produttiva e insieme come sviluppo dell'ambiente rurale.

Nel caso dei decreti legislativi, invece, – come si è osservato – se talune aree oggetto di intervento regolatore, dalla definizione dell'impresa all'individuazione delle attività, alla disciplina di taluni procedimenti, hanno visto l'introduzione di norme connotate nel senso della evidente innovatività, non è dato rinvenire un intervento altrettanto significativo quanto al generale governo del territorio rurale ed alla valorizzazione complessiva delle vocazioni di questo.

In questo senso, l'analisi dei decreti in prospettiva territoriale non può che chiudersi con la sensazione di percorsi ancora largamente incompiuti; e il sentimento di inadeguatezza si fa manifesto, ove si consideri il ben diverso approccio all'*aménagement du territoire* che da oltre venti anni caratterizza il primo articolo del nuovo *code rural*, a far tempo dalla legge di orientamento francese del 1980.

Eppure qualcosa di nuovo emerge nella disciplina dei decreti legislativi che investe la dimensione territoriale, forse al di là della stessa consapevolezza del legislatore delegato, ed è proprio nelle norme sull'impresa, sulle quali certamente a lungo bisognerà riflettere, oltre che nella generalizzata previsione di un regime di specialità per i contratti locali degli imprenditori agricoli con la pubblica amministrazione da ultimo richiamati.

Rinviando necessariamente ad altra sede una compiuta analisi, ci limitiamo qui a ricordare che, secondo sistematiche largamente accreditate, la distrettualità individua i suoi elementi connotanti nella ricostruzione di *imprese di fase*, di *imprese di comparto*, nel senso che all'interno dello stesso territorio le produzioni vengono ripartite in fasi di estrema specializzazione ma tutte tra loro funzionalmente collegate, sicché destinatario dell'attività della singola impresa non è necessariamente il cliente finale, ma per larga parte un'altra impresa, operante nel medesimo territorio in una fase diversa della filiera (114). Un fenomeno analogo è stato individuato, prima dagli economisti agrari, e poi dagli studiosi dello sviluppo locale, con specifico riferimento alle strutture locali della produzione agricola, sicché è stato osservato «*L'intuizione elementare dell'impresa, agricola o agroindustriale che sia, la vede legata al territorio e immersa nella società locale*» (115).

Ove si consideri la recente modifica dell'art. 17 della legge sulla montagna (116), che ha compreso espressamente fra le attività agricole lo svolgimento di lavori «quali l'aratura, la semina, la potatura, la falciatura, la mietitrebbiatura, i trattamenti antiparassitari, la raccolta di prodotti agricoli» (117), e lo si ponga in relazione con il nuovo testo dell'art. 2135 c.c., che nella coltivazione del fondo comprende «le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso», e si consideri che secondo risalenti e consolidate posizioni dottrinali (118), aratura, semina, potatura, falciatura e le altre attività rammentate non sono altro che una fase della coltivazione, potrà convenirsi che ha trovato in qualche misura legittimazione normativa la previsione di un'impresa di servizi agricoli

(111) V. R. NOBILE, *I patti territoriali quale strumento di programmazione e conformazione negoziata del territorio*, in *Giust. it.*, 2001, n. 9.

(112) Secondo quanto previsto dall'art. L. 311-3 del *Code rural*, come introdotto dall'art. 4 della legge di orientamento del 1999; in argomento v. F. BRUNO, *op. cit.*

(113) L. 31 gennaio 1994, n. 97; per un commento v. *La nuova legge per le zone montane. Commentario alla legge 31 gennaio 1994, n. 97*, a cura di L. COSTATO, Milano, 1995, ed *ivi* a p. 133 ss. il commento di L. RUSSO, *Art. 17 (Incentivi alle pluriattività)*.

(114) «Il *deus agitans* della forma organizzativa distrettuale consiste nella tendenza a una suddivisione crescente del processo di produzione

“centrale” del distretto (o dei processi produttivi “centrali”, nel caso di un distretto industriale plurisetoriale), e poi di tutti quelli appartenenti alla sua filiera, in fasi distinte, operate normalmente in impianti distinti, da imprese distinte», così G. BECATTINI, *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, cit., p. 43.

(115) G. BECATTINI, *op. ult. cit.*, a p. 79.

(116) Disposta dall'art. 15 della l. 23 dicembre 2000, n. 388.

(117) Art. 15 ult. cit.

(118) V. per tutti C. LAZZARA, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, in *Commentario del codice civile* a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1980, p. 71, e riferimenti *ivi*.



(119), che è agricola perché come attività principale provvede alla cura di una fase del ciclo biologico (120), e che è necessariamente *territoriale* perché opera con mezzi e risorse in un territorio dato (il distretto, appunto) in funzione della domanda degli imprenditori agricoli collocati a valle lungo la filiera produttiva, ma che non necessariamente è *fondiarìa* perché non stabilmente collegata ad un unico fondo.

Vale a dire, i decreti legislativi, con la previsione dei contratti locali di servizi territoriali con la p.a. e con l'identificazione quale agricola anche di un'attività di coltivazione (121) riferita ad una fase e non all'intero ciclo biologico, disegnano possibili imprese di servizi agricoli come *imprese agricole territoriali di fase*, imprese che hanno per loro cliente e destinatario non il consumatore del prodotto finale, ma altre imprese. E questo in coerenza con la formula, contenuta nell'art. 8 del decreto legislativo n. 227 sul settore forestale, che equiparando agli imprenditori agricoli le imprese cooperative di servizi nel settore selvicolturale, non fa altro che prendere atto che nel settore forestale i soggetti che svolgono effettiva attività di impresa, per i mezzi utilizzati, i tempi dell'attività, la

stessa adozione di una logica di coerente conto economico non proiettabile in un orizzonte temporale troppo lungo, sono quelli che svolgono attività di servizi per coloro i quali godono dei frutti di una proprietà produttiva, ma non necessariamente svolgono (con le necessarie caratteristiche di professionalità e continuità) attività di impresa.

Certo l'impresa agricola di fase può essere una sorta di virus ebola pernicioso, che potrebbe espandersi senza controllo fino a negare quelle che sinora sono state le specificità dell'impresa agricola.

Ma è anche vero che pensare ad agricoltura territoriale significa anche pensare a un intreccio di relazioni, di sapere e di fare su base locale.

L'*impresa territoriale*, al di là delle stesse formule (non sempre levigate e coerenti) contenute nei decreti delegati, può dunque costituire per il legislatore dei Testi Unici (non solo Agricoltura, Pesca e Acquacoltura, ma anche Ambiente e Territorio), il principio ordinante per una generale disciplina territoriale, e non della sola produzione agricola, finalizzata all'utilizzazione delle risorse naturali nel rispetto delle vocazioni di queste. □

(119) Sinora sostenuta da alcuni studiosi, ma negata dagli orientamenti prevalenti; v. L. FRANCIANO, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988; E. CASADEI, *Nuove riflessioni sulla nozione giuridica di agricoltura*, in *Agricoltura e ruralità, Quaderni dell'Accademia dei Georgofili, VII-1977*, Firenze, 1998, p. 111; Id., *Le attività principali produttive di servizi*, in E. CASADEI-M.R. D'ADDEZIO, *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute*, in *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei Paesi del Mediterraneo*, a cura di Bivona, Milano, 2000, p. 77.

(120) E con ciò è, fra l'altro, soggetta ai rischi ed eventi, biologici e meteorici, che secondo tradizionale, pur se contestata, dottrina sarebbero alla base dello statuto di specialità.

(121) Ed è proprio il testuale ed espresso riferimento della «fase» del ciclo biologico anche all'attività di coltivazione, oltre che a quella di allevamento, ad escludere che il nuovo testo dell'art. 2135 c.c. possa essere riduttivamente interpretato come limitato alla sola esigenza di garantire l'agrarità dell'attività degli allevatori che ad esempio non curano la fase riproduttiva degli animali.

# Dall'impresa al distretto: per una lettura territoriale dello sviluppo dell'agricoltura

di STEFANO MASINI

**1. Una lettura territoriale dello sviluppo: dal comprensorio di bonifica alla zona agraria omogenea. - 2. Linee dello sviluppo rurale: integrazione produttiva sul territorio e formazione di sistemi agricoli locali. - 3. Valore posizionale dell'impresa agricola e rilevanza del contesto spaziale: il modello del distretto. - 4. Dal distretto industriale al distretto rurale ed agroalimentare di qualità. - 5. Apparato produttivo-distrettuale: accumulazione di competenze e diffusione di conoscenze. - 6. Caratteri strutturali del distretto rurale: valorizzazione del territorio e multifunzionalità delle imprese. - 7. Caratteri strutturali del distretto agroalimentare di qualità: passaggio da una integrazione verticale ad una integrazione equa. - 8. Processo di sviluppo autocentrato e funzioni delle autonomie locali. - 9. Tutela della vocazione agricola del territorio e specializzazione dei modelli di produzione. - 10. Limite dell'intervento pubblico di controllo fondiario.**

## 1. Una lettura territoriale dello sviluppo: dal comprensorio di bonifica alla zona agraria omogenea.

Un'attenta lettura *territoriale* dello sviluppo non rappresenta una novità nella ricerca economico-agraria (1), se bene, per lungo tempo, sia stato l'ordinamento tradizionale del *fundus instructus* a rappresentare l'organismo della vita sociale ed a esercitare un potere di attrazione sui vari elementi qualificati da una stessa destinazione economica, sì che intorno ad esso si è incentrato il prevalente indirizzo di approfondimento rispetto ad esigenze di tutela delle posizioni conseguite in forza del lavoro o di ricerca di collaudati criteri di efficienza nella combinazione dei fattori produttivi.

Un approccio al tema della *terra*, in una visione lata e strettamente collegata con l'evoluzione dei rapporti sociali, può farsi, così, risalire alla stessa esperienza della bonifica, riferita ad un periodo – come ha scritto efficacemente SERPIERI (2) – «nel quale gli studiosi non avevano ancora dissociato l'aspetto economico della vita sociale dal suo aspetto giuridico e politico né, spingendo all'estremo il processo di astrazione di quel primo aspetto – con un metodo del quale non si vuol disconoscere la ragione come strumento di conoscenza, ma neppure si debbono tacere i pericoli – avevano finito per smarrire la visione concreta di quel che è la terra nello sviluppo civile di un popolo».

In seguito, la diffusa esigenza di porre al centro dell'attenzione il fenomeno produttivo nel suo concreto

svolgimento si è rivolta, per altro, a proporre una costruzione descrittiva dell'assetto fondiario in vista dell'idoneità funzionale delle superfici ad un uso conveniente dal punto di vista del miglioramento delle tecniche e dell'incremento dei risultati, del tutto estranea alla concreta dinamica della realtà sociale oltre che alla sopravveniente consapevolezza di una emergente questione ambientale.

Nell'indagine realizzata, ancora sul finire degli anni cinquanta, sulla distribuzione della proprietà fondiaria e la ripartizione della superficie fra i diversi tipi di impresa al fine di conseguire una migliore conoscenza della nostra agricoltura, l'estensione dell'ambito di ricerca viene consapevolmente limitata a grandi circoscrizioni economiche agrarie «in rapporto a delimitazioni territoriali che sono il frutto della scelta consapevole degli studiosi e rispondono ... ad un preciso criterio di razionalità» (3): quello dell'omogeneità agronomica e della coincidenza amministrativa.

In vero, la continuità di una politica di programmazione articolata sul territorio in modo da conferire nuova vitalità al settore agricolo attraverso la messa in moto di uno sviluppo autocentrato si può collegare all'inizio del dibattito promosso intorno ai piani zonali agricoli, concepiti come antagonisti ad una visione aziendalistica e centralizzata dell'intervento pubblico, ma rapidamente destinati all'insuccesso nel concreto dell'esperienza regionale.

Resta, per altro, importante sottolineare che, a fianco di una definizione di zona di ordine strettamente fisico-struttu-

(1) In argomento, si vedano COPPOLA, DE MURO, FABIANI, FAVIA e MARTINELLI, *Un modello interpretativo per l'individuazione dei sistemi agricoli territoriali*, in *La questione agraria*, 1988, n. 30, 53, secondo cui nell'analisi di economia agraria è dato rinvenire una continuativa «preferenza per la lettura delle trasformazioni del settore agricolo basata in prevalenza sulle sue dinamiche interne, mentre sono scarsi i casi in cui si prendono in considerazione elementi esogeni, relativi al contesto socio-economico in cui l'agricoltura opera ed ai legami di interazione che essa stabilisce».

(2) Così SERPIERI, *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Bologna, 1957, 3, il quale aggiunge efficacemente: «Non sfuggiva ad essi – come

spesso sfuggì agli economisti che seguirono, abbacinati dai fulgori della progrediente economia capitalista, e dal prevalere nei paesi civili europei delle industrie e dei traffici – che la terra è, sì, uno degli strumenti della produzione, ma possiede, anche in tale funzione, suoi caratteri così particolari, che solo allontanandosi enormemente dalla realtà, è dato porla sul medesimo piano degli altri strumenti produttivi, che, soprattutto, la terra non è solo uno di questi strumenti, ma è pure la sede della vita sociale, la quale ne è, per così dire atteggiata e plasmata».

(3) Cfr. MEDICI, *Relazione all'indagine dell'Istituto nazionale di economia agraria. I tipi d'impresa nell'agricoltura italiana*, Roma, 1951, 92.

rale, capace di rievocare la tipologia dell'unità base idrografica appartenente al comprensorio di bonifica, si approda anche ad una riflessione più complessa negli indirizzi di una programmazione economica coerentemente articolata in termini sociali, economici e territoriali, richiamandosi, in modo figurato, alle oscillazioni del pendolo descrittive di un'area «entro cui gli abitanti possono trovare lavoro senza abbandonare la propria dimora e possono altresì soddisfare quasi tutte le possibilità di una vita moderna culturalmente assai complessa ed articolata» (4).

Insomma, la consapevolezza del rilievo che hanno la serie delle conoscenze e delle relazioni sociali per comprendere la formazione territoriale delle imprese e descriverne la dinamica produttiva, viene avvertita, prima ancora che nella elaborazione degli indirizzi metodologici della economia generale, da una iniziale vocazione, cosciente o incosciente, degli studi agraristici a tener conto dell'impresa e delle sue coordinate spaziali abbinate alla ricognizione dei rapporti della comunità con la terra. Tanto più che la tradizione di differenziazione della base territoriale rinviene nella materia dell'agricoltura un preciso significato con il riferimento all'articolazione di *regioni e zone agrarie omogenee*, che si trova nello stesso art. 44 Cost., con l'intento di rilanciare le capacità produttive del suolo anche assicurando il perseguimento di finalità di ordine sociale.

## 2. Linee dello sviluppo rurale: integrazione produttiva sul territorio e formazione di sistemi agricoli locali.

La comprensione dell'agricoltura all'interno del processo di integrazione dello sviluppo locale risulta, tuttavia, affidata alla successiva elaborazione maturata a livello comunitario.

A partire da quel documento predisposto dalla Commissione, che prende nome di *Libro verde* (5), appare manifesta l'influenza esercitata sui meccanismi propulsivi del processo produttivo, da un lato, attraverso l'introduzione di misure restrittive dei prezzi, un'attenuazione delle garanzie di intervento e un rafforzamento del principio di corresponsabilità dei produttori anche con il ricorso a sistemi di quote in modo da ristabilire una funzione orientativa del mercato e, dall'altro lato, con la valorizzazione dell'*agricoltura territoriale* ed il sostegno alla permanenza ed alla diffusione degli insediamenti agricoli nelle aree sensibili, riconoscendo aiuti nei confronti dei produttori disposti ad impegnarsi nell'applicazione di pratiche compatibili con l'ambiente.

In sostanza, vale indubbiamente la constatazione che l'evolversi delle misure di intervento comunitario ha segnato il passaggio ad una progressiva coincidenza con una più articolata politica avente per oggetto l'intero territorio rurale, da non considerare quale spazio caratterizzato da condizioni di arretratezza e subalternità, ma quale luogo economico-sociale in cui sfruttare al meglio i molteplici nessi interattivi tra apparato produttivo e comunità locale.

La complessità degli strumenti e delle azioni previste con il ripristino della fisiologica funzione orientativa dei prezzi in

favore della concessione di aiuti al reddito accoppiati non solo alle quantità prodotte, ma alla consistenza dei fattori produttivi, alle tecniche di coltivazione ed alla ubicazione delle strutture assume, dunque, come obiettivo strategico – da realizzare con progressiva e crescente intensità – la diversificazione economica del territorio, incentrata sulla conservazione del presidio umano e sulla valorizzazione di impieghi delle risorse naturali alternativi a quelli tradizionali piegati ad una logica di incremento della produttività fisica.

Deciso a prendere in considerazione le accennate esigenze di cambiamento di un'agricoltura orientata alla salvaguardia del territorio è, quindi, il documento elaborato dalla Commissione dal titolo *Il futuro del mondo rurale* (6), che evidenzia una stretta correlazione tra evoluzione delle strutture e dei redditi agricoli e diversificazione dell'ambiente economico-territoriale, promuovendo strategie di intervento corrispondenti a tre aree-tipo caratterizzate, rispettivamente, dalla *pressione dell'evoluzione moderna*, con problemi legati alla intensificazione delle pratiche di coltivazione e allevamento e alla urbanizzazione diffusa; dal *declino rurale*, con problemi di spopolamento, di difficoltà di sviluppo del settore agricolo e scarsa diversificazione economica; non che dalla *marginalizzazione* dovuta a difficoltà di accesso con problemi più accentuati e di più difficile soluzione.

Dalla percezione che non c'è un solo modo economico di intervenire ne discende una consapevole riconsiderazione delle prospettive di cambiamento delle aree rurali meno dipendenti dalle sole iniezioni di aiuti dall'esterno e più correlate alla valorizzazione delle peculiarità degli ambienti produttivi e di chi, abitando, dispone di una serie di esperienze produttive sedimentate nei luoghi, che si traducono in un approccio flessibile ed integrato su base territoriale per il riconoscimento dell'inadeguatezza di un intervento settoriale ed aziendale e l'apertura ad indirizzi con cui contribuire ad innescare o consolidare forme di sviluppo *dal basso*, in coerenza ai principi che regolano l'azione dei fondi strutturali (concentrazione, modulazione, cofinanziamento, addizionalità, sussidiarietà) (7).

L'adozione del regolamento (CE) 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti, conferma, da ultimo, l'avvenuto rovesciamento della tradizionale gerarchia tra intervento sui prezzi dei prodotti ed azioni strutturali per il sostegno dello sviluppo rurale, nel cui ambito si guarda all'agricoltura, con una forte e ben identificata specificità territoriale, quale tessuto connettivo di uno sviluppo integrato e diffuso di tipo multisettoriale (8). È spianata, cioè, la strada a concepire modalità sistemiche dello sviluppo rurale diverse da quelle omogenee agli assiomi concorrenziali, legittimando l'individuazione di una pluralità di tipologie territoriali e delle possibili determinanti la flessibilità e la diversificazione delle attività imprenditoriali specialmente nella direzione della tutela dell'ambiente e della biodiversità oltre ad accentuare l'interesse sul ruolo

(4) In questi termini, si veda BARBERIS, Intervento al dibattito Inesor del 24 febbraio 1970, su *Piani zonali: finalità e metodo*, in *Riv. econ. agr.*, 1970, n. 4.

(5) Cfr. Commissione CEE, *Prospettive per la politica agricola comune*, Com. 333 def., luglio, 1985.

In dottrina, cfr. per ampi richiami JANNARELLI, *Diritto agrario e società industriale*, tomo II, *Il sistema agro-alimentare*, Bari, 1993, 345.

(6) Cfr. Commissione CEE, *Il futuro del mondo rurale*, Com. (88) 501 def., luglio, 1988.

Sui nuovi spazi aperti in relazione ad una ridefinizione del ruolo economico, sociale e ambientale dell'agricoltura, cfr. anche per i richiami agli studi di economia agraria MAROTTA, *Linee direttrici della nuova politica comunitaria: scenari di sviluppo*, in *Nuovi modelli di sviluppo dell'agricoltura e innovazione tecnologica*, a cura di L. Iacoponi e G. Marotta, INEA, 1995, 11.

Per una completa analisi sistematica della politica agricola comunitaria si veda, comunque, COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Milano, 2001.

(7) In argomento, cfr. RAGIONIERI, *Diritto rurale comunitario. Lezioni*, Milano, 1999, 135 ed Id., *Il modello di sviluppo rurale come paradigma*, in *Governo del sistema agricoltura: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovaregionale e attribuzioni regionali*, Atti del Convegno, Firenze, 17-18 dicembre 1999, a cura di A. Germanò, Milano, 2001, 224, che osserva: «Alla tipologia endogena del modello di sviluppo rurale consegue la differenziazione delle modalità di intervento. Tale modello infatti deve essere "coerente" con le diverse vocazioni produttive di partenza sulla base delle quali si sviluppa la caratterizzazione qualitativa e la tipicità locale».

(8) Sul punto, si vedano *amplius* DE FILIPPIS e SALVATICI, *La politica agricola comunitaria: una riforma incompiuta*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. I, Milano, 2000, 268.

delle componenti sociali ed istituzionali nel rafforzamento delle capacità progettuali ed operative.

### 3. Valore posizionale dell'impresa agricola e rilevanza del contesto spaziale: il modello del distretto.

In questo senso, l'analisi dei dintorni dell'impresa e, cioè, delle relazioni da essa intrattenute con il suo retroterra ambientale e sociale (9) consente di esplorare nuove ipotesi di ricerca con incursioni anche in altre discipline per la vastità dell'approccio richiesto dal mutamento dell'unità di indagine: «è il *milieu* locale, infatti, punto di arrivo di una storia naturale ed umana, che fornisce all'organizzazione produttiva alcuni input essenziali come il lavoro, l'imprenditorialità, le infrastrutture materiali e immateriali, la cultura sociale e l'organizzazione istituzionale» (10).

Assumere questo itinerario di studio significa, dunque, rimettere la componente territoriale al centro dell'indagine giuridica, ma la scala impiegata non viene più a coincidere con le linee della regione amministrativa o di una singola località – come tali inadeguate a distinguere i tratti caratteristici delle economie locali – bensì secondo una propria configurazione in corrispondenza ad un ambiente di relazioni che cambia rispetto alla geografia dei luoghi di produzione.

In un approccio alternativo ad una visione deterministica del ciclo produttivo in agricoltura come ordinamento obbligato e dipendente da relazioni di mercato e da variabili tecnologiche che stabiliscono la posizione ottimale dell'impresa, si può, allora, condividere che, non ostante l'affermazione di una crescente uniformità delle condizioni ad essa interne, si assista ad un processo di articolazione locale dello sviluppo condizionato da decisioni non strettamente individuali ma adattate alla specificità dell'ambiente economico-istituzionale (11). La conseguenza più immediata è, infatti, che, rispetto alle «tradizionali classificazioni territoriali (come le zone agrarie), che basavano la definizione delle classi, da una parte, sulle condizioni fisiche dell'ambiente e, dall'altra, sulla struttura delle aziende agrarie», l'analisi condotta sulle forme organizzative in cui le imprese interagiscono con il contesto locale sia capace di tener conto, con maggiore penetrazione, «della completa struttura produttiva e delle complesse interazioni sociali che caratterizzano un territorio» (12).

La chiave di lettura non si limita, per ciò, al coinvolgimento di ogni singola impresa nell'organizzazione descrittiva

va dello spazio con la conseguente individuazione di tipologie aziendali differenziate, ma porta a guardare i complessi meccanismi della produzione del reticolo di imprese come portato di una nuova visione del territorio – rimasto sempre ai margini dell'analisi economica – come un *ispessimento* di relazioni sociali, in cui ciò che conta è assicurato insieme ad investimenti e progresso tecnico anche da conoscenze ed esperienze produttive ivi sedimentate. Dalla connessione delle varie caratteristiche e dalla loro ricomposizione empirica in ambiti reali di analisi ne discende, in una possibile descrizione della mappa dello sviluppo locale, che, per le imprese agglomerate territorialmente, il potenziale competitivo sia connesso ad una corrispondenza tra certi *mix* dei fattori fisici e valori simbolici racchiusi in certi prodotti e delle tradizioni produttive accumulate negli stessi luoghi (13).

Lo sviluppo locale presuppone, dunque, una differenziazione dell'economia e fonda il riconoscimento privilegiato del ruolo svolto dal territorio e della varietà delle componenti sociali e culturali di esso specifiche, posto che «la produzione è un processo intrinsecamente *situato*», sì che «ciascun luogo mobilita nella produzione la propria conformazione naturale, la propria storia, la propria cultura, la propria organizzazione sociale: tutte risorse e circostanze che, prese nella loro combinazione sono diverse da quelle che possono venire mobilitate da ogni altro luogo» (14).

Già da tempo si era, del resto, sollecitata la comprensione di una serie molteplice di elementi che sono alla base delle modalità organizzative della produzione nelle diverse aree, consentendo di evidenziare la specificità dello sviluppo locale: la struttura produttiva ed il grado di specializzazione dell'economia; la rilevanza dimensionale delle imprese; la provenienza dell'imprenditore e del capitale; le interdipendenze produttive; lo sbocco prevalente di mercato; la formazione di nuove imprese; la struttura occupazionale; la provenienza dei lavoratori ed il luogo di formazione e trasmissione delle conoscenze professionali; l'introduzione e la diffusione della innovazione tecnologica; la composizione sociale e la natura dei precedenti rapporti di produzione; la fisionomia territoriale; la presenza di istituzioni e l'attivazione di politiche di intervento a livello locale a cui si aggiungono altre due variabili indicative della dinamica dell'occupazione e, rispettivamente, demografica (15).

Lo spostamento dell'analisi dall'*unità culturale* al *contesto territoriale* su cui si svolge l'esercizio dell'attività produttiva segnala, dunque, anche nel nostro ambito di ricerca,

(9) In argomento, cfr. MANTINO, *Impresa agricola e dintorni: riflessioni teoriche introduttive*, in *Impresa agricola e dintorni. Contributi allo studio dell'impresa e delle sue trasformazioni sul territorio*, a cura di F. Mantino, INEA, 1995, 28. Sull'importanza dell'analisi dello spazio organizzativo esterno per lo studio dei sistemi locali *adde* IACOPONI, *Modelli di adozione delle innovazioni e sistemi agricoli locali*, in *Nuovi modelli di sviluppo dell'agricoltura e innovazione tecnologica*, cit., 93, il quale scrive che «la quasi-organizzazione del sistema locale sta penetrando nello spazio organizzativo dell'impresa agricola moderna in misura crescente».

(10) Così BECATTINI e RULLANI, *Sistema locale e mercato globale*, in *Economia e politica industriale*, n. 80, 1993, 28, i quali proseguono: «La chiave di lettura territoriale rende in questo modo visibile la natura *circolare*, o piuttosto spiraleforme e composita del processo di produzione: produrre non significa soltanto trasformare un insieme di input (dati) in un output (prodotto finito) secondo dati procedimenti tecnici, in un dato intervallo temporale, ma significa anche *riprodurre* i presupposti materiali e umani da cui prende avvio il processo produttivo stesso».

(11) In argomento, cfr. VAN DER PLOEG, *La dinamica delle interrelazioni tra imprese agrarie e reticoli istituzionali*, in *Impresa agricola e dintorni. Contributi allo studio dell'impresa e delle sue trasformazioni nel territorio*, cit., 205, il quale approfondisce un aspetto interessante dell'agricoltura olandese e, cioè, che mentre, da un lato l'assetto strutturale risulta notevolmente standardizzato, la pratica agricola, dall'altro lato, mostra un continuo processo di diversificazione.

(12) Così CECCHI, *La ruralità nella periferia e nel sistema locale*, in *Aestimum*, 1998, 6.

Si veda inoltre, IACOPONI, *Impresa e distretto: una interpretazione della Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* – 9-10/2001

*sostenibilità dell'impresa familiare*, in *Impresa agricola e dintorni. Contributi allo studio dell'impresa e delle sue trasformazioni nel territorio*, cit., 83, il quale mette in rilievo il clima di cooperazione tra le imprese «tanto consistenti da instaurare una prassi di «pianificazione collettiva», grazie alla quale il «progetto azienda» viene predisposto da ogni impresa tenendo conto (implicitamente od esplicitamente) dei progetti azienda di tutte le altre imprese distrettuali».

(13) Nel considerare le varie forme di integrazione delle imprese agrarie, IACOPONI, *Distretto industriale marshalliano e forme di organizzazione delle imprese in agricoltura*, in *Riv. econ. agr.*, 1990, 734, propone la seguente classificazione:

1. imprese organizzativamente autonome;
2. imprese organizzativamente non autonome ed integrate nel:
  - 2.1 sistema economico generale del territorio;
  - 2.2 sistema agro-industriale, a livello di:
    - 2.2.1. sistema locale di imprese (distretto agricolo);
    - 2.2.2. mercato dei prodotti (filiera);
    - 2.2.3. sistema locale di imprese e mercato dei prodotti (distretto agro-industriale).

(14) In questo senso, si vedano BECATTINI e RULLANI, *Sistema locale e mercato rurale*, cit., 26.

(15) In argomento, si veda puntualmente GAROFOLI, *Modelli locali di sviluppo: lo stato dell'arte*, ined., 1997, 65, che, sulla base dei possibili incroci delle variabili descritte e di una verifica empirica in casi locali concreti propone un'ampia descrizione della tipologia dei modelli locali di sviluppo. Dello stesso A. si veda anche *Modelli locali di sviluppo: i sistemi di piccola impresa*, in *Modelli locali di sviluppo*, a cura di G. Becattini, Bologna, 1989, 75.

il carattere di inadeguatezza di un sistema economico basato su scelte atomistiche individuali e pretende di affrontare e promuovere l'assunzione di un metodo di indagine diretto all'inserimento delle imprese, in un sistema organizzato secondo il modello del *distretto*, guidato da nuove e articolate condizioni di flessibilità e di aderenza alle differenze ambientali per rispondere continuamente al controllo di efficienza del mercato ed affrancarsi dai condizionamenti da esso imposti.

In particolare, mentre il distretto *agro-industriale* viene definito come un sistema produttivo concentrato in un'area circoscritta e caratterizzata da un elevato numero di piccole e medie imprese impegnate in varie fasi ed in modi diversi nella produzione di beni di vario tipo ma con caratteristiche di omogeneità, operando attraverso meccanismi di integrazione e di collaborazione reciproca e avvalendosi di una notevole adattabilità e tendenza all'innovazione dipendente dal grado di sviluppo dell'accumulazione locale di conoscenze e di capacità specializzate che si diffonde nell'intera comunità; il distretto *agricolo* risulta, invece, caratterizzato per l'esistenza, in una determinata area, di una molteplicità di piccole imprese appartenenti a settori diversi ma complementari, che sono collegate tra loro da un'accentuata suddivisione delle specializzazioni dei processi produttivi in atto favoriti dalla presenza di un'agricoltura profondamente radicata nell'ordinamento sociale e nella cultura locale (16).

#### 4. Dal distretto industriale al distretto rurale ed agroalimentare di qualità.

Con la previsione dell'art. 13 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, recante «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57», le idee della letteratura economica trovano finalmente forma giuridica nella categoria dei *distretti rurali ed agroalimentari di qualità*, al fine di mettere a disposizione delle amministrazioni regionali strumenti di promozione di tutte le articolazioni del processo produttivo formati nei diversi ambiti territoriali. Mentre il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226, recante «Ordinamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57», prevede all'art. 4, in attuazione del principio di sostenibilità, al fine di garantire la gestione nazionale delle risorse biologiche, l'istituzione di *distretti di pesca*, quali aree marine omogenee sotto il profilo ambientale, sociale ed economico.

Nel sistema organizzativo del distretto l'osservazione di alcune unità di indagine localmente individuate (17), ha dimostrato, in effetti, la positiva combinazione tra tradizioni locali, innovazioni tecnologiche e moderna imprenditorialità nel coinvolgimento che si realizza tra le attività di produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti tipici o di qualità ovvero nella stessa integrazione su base territoriale di attività economiche flessibili e diversificate,

con la conseguenza di stimolare un continuo adeguamento del grado di efficienza delle imprese rispetto all'evoluzione dei fattori tecnico-organizzativi ed alla riproduzione delle competenze di base, mantenendo viva la dinamica del tessuto rurale e la circolazione dei valori comunitari.

E, come nel campo dello sviluppo industriale, il riconoscimento esplicito di una articolazione locale del fenomeno produttivo, è servito ad accantonare, in quanto non esauriente, la rappresentazione delle tre formazioni geo-economiche (economia centrale, economia marginale ed economia periferica o *terza Italia*) (18) chiamate a descriverne inizialmente la storia e la configurazione territoriale, in quanto si riconosce preferibile un approccio sistemico allo studio dell'apparato distrettuale ed alle sue relazioni con la comunità retrostante; così, sul fronte dei rapporti produttivi in agricoltura, l'opzione per tale forma produttiva può consentire finalmente di spazzare via la vecchia impostazione che prevedeva due strade per la modernizzazione del settore – incompatibili con la conformazione produttiva e i connotati socio-culturali riscontrabili a livello di ciascun contesto locale – «una per le aree nelle quali si concentrano e si concentrerà sempre più la produzione agricola e l'altra per le aree – chiamiamole di agricoltura residenziale – di economia mista che consenta di raggiungere un assetto territoriale in quella gran parte del territorio nazionale rappresentato principalmente dalle regioni interne d'Italia» (19).

Si rivendica, così, l'adesione a quell'itinerario di più ampio respiro, che l'*orientamento* intende imboccare, coinvolgendo le aspettative che promanano dalle varie realtà sociali territorialmente diversificate, con il prendere in considerazione «ad una ad una le cento agricolture italiane, quelle che sono chiamate distretti e che JACINI nell'inchiesta agraria di 110 anni fa chiamava le cento agricolture del paese, e studiarle a fondo» (20).

In vero, l'argomento non appare esente da implicazioni problematiche ai fini di una rigorosa riflessione giuridica, dovendo muoversi principalmente sul terreno socio-economico con l'ausilio di strumenti appartenenti alla officina dei cultori di altre materie, sì che le difficoltà in cui ci si imbatte sono, anzi tutto, quelle di assegnare valore sistematico ad elementi e categorie che rivestono interesse economico o sono suscettibili di inquadramento con l'ausilio di criteri sociologici, se bene l'apertura di un dialogo interdisciplinare rappresenta un metodo sperimentato della ricerca del giusagranista in vista della costruzione di strumenti capaci di interpretare l'esigenza di aggiornamento delle forme organizzative della produzione e dei rapporti sociali ad essa collegati, con l'atteggiamento, cioè, di chi è «armato della propria esperienza, dei propri occhi ben aperti sul mondo e, quindi, di una percezione effettiva delle forze in azione nella realtà, per operare anticipazioni rispetto alle lentezze del legislatore, per disegnare sul terreno dell'extralegislativo quello che domani diverrà norma, e norma legislativa» (21).

In ogni caso, si può ben dire che il legislatore non abbia usato un'accentuata fantasia nell'adattamento del modello

(16) Per una approfondita riflessione, si vedano i contributi di CECCHI, *Distretto industriale: l'agricoltura dalla complementarietà alla dissociazione*, in *La questione agraria*, 1988, n. 32, 95; IACOPONI, *Distretto industriale marshalliano e forme di organizzazione delle imprese in agricoltura*, cit., 711; CECCHI, *Per una definizione di distretto agricolo e agroindustriale*, in *La questione agraria*, 1992, n. 46, 81; e più di recente anche per una completa bibliografia ROMANO, *I Sistemi locali di Sviluppo Rurale (SLSR)*, in *2° Rapporto CNEL sull'agricoltura*. Osservazioni e proposte sul tema «L'agricoltura tra locale e globale. Distretti e filiere», Assemblea, 19 maggio 1999, Roma.

(17) Si veda IACOPONI, *Distretto industriale marshalliano e forme di organizzazione delle imprese in agricoltura*, cit., 739.

(18) Cfr. BAGNASCO, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, 1977; mentre un'analisi critica è condotta da BIANCHI, *Requiem per la Terza Italia? Sistemi territoriali di piccola impresa e transizione postindustriale*, in *Sistemi produttivi locali: struttura e trasformazione*, a cura di G. Garofoli e R. Mazzoni, Milano, 1994, 84.

Tra i principali contributi sulla nuova interpretazione dello sviluppo economico v., ancora: AA.VV., *Industrializzazione senza fratture*, a cura di G. Fuà e C. Zaccchia, Bologna, 1983; BRUSCO, *Piccole imprese e distretti industriali*, Torino, 1989; AA.VV., *Mercato del lavoro, forze locali e distretto industriale*, Bologna, 1987.

(19) Così ROSSI DORIA, in *Atti Parlamentari*, Senato della Repubblica Italiana, V Legislatura, nella citazione di COLOMBO, *Quale politica per lo spazio rurale?*, in *Riv. pol. agr.*, 1994, 11.

(20) In questi termini, si veda PRODI, *Conclusioni e proposte: le politiche per la modernizzazione dell'agricoltura italiana*, in *Rapporto 1994 sull'agricoltura italiana. Il ruolo dell'agricoltura nelle economie moderne. L'interazione intersettoriale*, Bologna, 1994, 492.

(21) Così GROSSI, *Relazione di sintesi*, in *Metodi e contenuti del diritto agrario moderno*. Ricerca promossa da Alfredo Massart per la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento di Pisa, Atti del Convegno di studi, Pisa 7-8 giugno 1985, Milano, 1986, 434.

concepito per mettere in luce la logica dei legami organizzativi delle imprese nel settore industriale, «man mano che perdevano vigore le soluzioni fordiste, che hanno in passato decretato il successo di pochi standard tecnologici ed organizzativi» (22), in quanto è affidato al semplice mutamento della denominazione il compito di dare quell'impronta  *rurale* alla agglomerazione territoriale di una comunità di imprese e di persone e, rispettivamente, a fondare la specificazione *agro-alimentare* ad un tessuto produttivo compatto, che accompagna la nascita di un mercato comunitario con l'instaurarsi di strette relazioni interpersonali favorevoli alla creazione di una peculiare atmosfera informativa.

In sostanza, l'esistenza anche nella legislazione agraria di quella specifica realtà produttiva a livello territoriale denominata *distretto industriale marchalliano* viene affermata in presenza delle stesse condizioni organizzative evidenziate dalla scienza economica a partire dalla feconda riflessione di BECATTINI (23), che ha parlato di «una entità socio-territoriale caratterizzata dalla compresenza attiva, in un'area territoriale circoscritta, naturalisticamente e storicamente determinata, di una comunità di persone e di una popolazione di imprese industriali», con la precisazione che, per quanto riguarda la comunità di persone «il tratto più rilevante è costituito dal fatto che essa incorpora un sistema abbastanza omogeneo di valori che si esprime in termini di etica del lavoro e dell'attività, della famiglia, della reciprocità, del cambiamento»; mentre in relazione alla popolazione di imprese va osservato che «non è una molteplicità occasionale», in quanto «ciascuna delle numerose imprese che la compongono è specializzata in una fase o comunque in poche fasi del processo di produzione tipico del distretto».

Da quella rappresentazione tecnica – arricchita da una significativa apertura metodologica verso la dimensione applicativa del fenomeno successivamente studiato anche nel campo dell'economia agraria (24) – è derivata, dunque, l'indicazione definitoria ad opera dell'art. 36 della l. 5 ottobre 1991, n. 317, recante «Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese», sia dei *sistemi produttivi locali* quali «contesti produttivi omogenei caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese prevalentemente di piccole e medie dimensioni e da una peculiare organizzazione interna», che dei *distretti industriali* quali sistemi «caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese industriali nonché dalla specializzazione produttiva dei sistemi di imprese».

Tuttavia, se si accoglie l'osservazione, pur non recente ma di portata generale, che gli stessi istituti nel passaggio da discipline diverse al campo del diritto agrario «assumono proprie caratteristiche e richiedono una loro tipica disciplina» (25), non può non segnalarsi come l'originalità dei sentieri locali di sviluppo nella organizzazione delle imprese agrarie sia, d'altra parte, condizionata dalla presenza di ulteriori fattori *biotici*, che non sono trasferibili in altre aree e dipendenti non solo dalla

configurazione dell'ambiente quale originale componente della produzione e principale fattore conformativo della vita sociale su base territoriale, quanto, sopra tutto, dall'incidenza della *natura* sulla localizzazione della produzione.

Non ci si limita, infatti, alla considerazione del territorio, chiamato ad adempiere alla rappresentazione di una funzione diversa da quella di spazio neutro che, nella economia geografica, si traduce nella selezione di parametri che spiegano le scelte di insediamento delle imprese in termini di distanza fisica e costi di trasporto. Se è vero, per qualsiasi attività produttiva, che molti fattori critici, che influenzano il percorso di crescita economica e promuovono l'organizzazione della produzione risultano «storicamente sedimentati nella società locale e non sono facilmente trasferibili altrove» (26), vale, altresì, sottolineare che, per quanto riguarda l'attività agricola, il valore posizionale dell'impresa corrispondente alla sua collocazione geografica diventa centrale all'articolazione di una serie di relazioni che permeano aspetti socio-economici, ma attengono anche oggettivamente alla composizione qualitativa delle sue produzioni tipiche.

Si può dire, per ciò, che il superamento del «paradigma di indifferenza alle peculiarità storico-territoriali» (27) finisca per assumere importanza non solo rispetto al valore delle produzioni già tutelate nella indicazione della relativa origine da una abbondante disciplina in materia di segni distintivi, ma principalmente a riguardo dell'*invarianza* dell'insieme dei fattori biologici che assicurano la *riproducibilità* del ciclo produttivo, sì che la relazione sistema economico-ambiente, che è alla base della esistenza di economie *esterne* all'impresa ma *interne* al contesto, introduce ad un discorso di competizione tra aree a vocazione agricola dipendente dalla diversa dotazione degli originali vantaggi, al di là del fatto che le produzioni siano orientate alla stessa tipologia merceologica.

All'apparato amministrativo regionale si chiede, quindi, di mettere a punto una serie di strumenti che non si limitino a disegnare una politica delle imprese che formano il distretto, ma che siano idonei ad incidere sullo stesso ambiente, salvaguardando i luoghi del *vivere* e promuovendo quelli del *produrre*, e, cioè, le condizioni di *entorno* che riproducono la specialità del sistema locale nelle sue componenti ecologiche e nel suo sapere produttivo contestuale.

Non è, certo, contestabile l'osservazione formulata a proposito della *specialità* quale fulcro degli scambi interlocali che, in seguito all'avvento del sistema capitalistico, sia notevolmente indebolito «il legame del processo produttivo in senso stretto con le esperienze produttive (il *know how*) sedimentate nei luoghi, ovvero, nella testa degli abitanti e nelle istituzioni dei luoghi stessi», tanto che «la produzione manifatturiera si rinchiude ora nella fabbrica, emergendo o distaccandosi, diciamo così, dalla comunità, o dalle comunità, di riferimento» (28), ma risulta del pari inoppugnabile

(22) In questo senso, si vedano BECATTINI e RULLANI, *Sistema locale e mercato globale*, cit., 26.

(23) Si veda l'A., *Riflessioni sul distretto industriale marchalliano come concetto socio-economico*, in *Stato e mercato* n. 25, 1989, 112 ed inoltre ID., *L'unità di indagine*, in *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, a cura di G. Becattini, Bologna, 1987, 6; ID., *Introduzione*, in *Modelli locali di sviluppo*, a cura di G. Becattini, Bologna, 1989, 7; ID., *Piccola e media impresa e distretti industriali nel recente sviluppo italiano*, in *Note economiche* n. 3, 1989, 401; ID., *Distretti industriali e cooperazione fra imprese in Italia*, a cura di F. Pyke, G. Becattini e W. Sengerberger, Firenze, 1991, 51; e più recentemente ID., *Distretti industriali e made in Italy*, Torino, 1998; ID., *Il distretto industriale. Un nuovo modo d'interpretare il cambiamento economico*, Torino, 2000; ID., *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di una idea*, Torino, 2000.

(24) Si vedano in argomento, i contributi di GIOVANNETTI, *Difesa dei sistemi regionali ed evoluzione delle forme concorrenziali o rendita di monopolio. I prodotti a denominazione di origine controllata (DOC)*, in *La questione agraria* n. 30, 1988, 124; BRIGO, FIORANI e GATTI, *Un distretto agroindustriale. L'attività di carne suina nel modenese*, in *La questione agraria* n. 45, 1982, 83.

(25) Così MAROI, *Lezioni di diritto agrario*, Roma, 1956, 29.

(26) In questi termini, si vedano GAROPOLI e MAZZONI, *I sistemi produttivi locali: un'introduzione*, in *I sistemi produttivi locali: struttura e trasformazione*, cit., 10.

(27) Così BECATTINI, *Introduzione*, in *Modelli locali di sviluppo*, cit., 12, il quale mette in rilievo ciò che rappresenta un momento *negato* per la valorizzazione della produzione agricola e, cioè, quell'*idea cardine* dell'impostazione economica dominante secondo cui l'impresa è indifferente a *dove* la materia prima sia stata prodotta, sì che «il fatto che il pizzaiolo italiano di New York preferisca la farina del suo paese a quella, chimicamente ed organoletticamente identica, di provenienza canadese, per produrre la sua pizza, significa solo che egli è un impenitente provinciale, destinato, in termini economici, alla sconfitta, a lungo andare, infatti, i comportamenti «strani» (sentimentali, campanilistici, ecc.) verranno infallibilmente penalizzati e la popolazione delle imprese tenderà asintoticamente verso una composizione limite fatta solo di unità indifferenti ad ogni elemento storico-territoriale. Tutti i pizzaioli «campanilisti», come tutti gli imprenditori «razzisti», verranno spazzati via, a lungo andare, da una concorrenza che fa emergere dal caos dei pregiudizi e degli errori degli individui empirici, il disegno ngorosamente geometrico della razionalità economica».

(28) In questi termini, si veda *amplius* BECATTINI, *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di un'idea*, cit., 125.



che, per quanto riguarda la produzione agricola, la localizzazione delle imprese non possa essere un fatto *accidentale* e, anzi, la produzione locale e l'origine dai luoghi di produzione segnino un crescente favore nelle preferenze di acquisto dei consumatori a prescindere della eventuale trasferibilità della tecnologia adoperata.

Nel delineato contesto può, allora, ricevere significativa adesione l'operatività di uno scenario in cui (29) «l'economia globale, paradossalmente, rafforza la componente locale dello sviluppo e l'agente dello sviluppo stesso non è più l'impresa in quanto tale, ma il *territorio*, inteso come sistema economico-sociale e culturale, portatore, cioè, di valori, e di un *humus* particolare, che connota ed identifica il prodotto».

La proposizione del distretto come aspetto qualificante della realtà rurale o produttiva dell'agricoltura trova, dunque, occasione di aggancio all'articolazione locale del processo produttivo industriale, se bene con la trasposizione nel diverso ambito disciplinare, risultino influenzati i caratteri dello stesso istituto, dando conferma dell'insufficienza del ricorso ai soli strumenti ricognitivi nell'esplorazione compiuta dal cultore della materia, che ha a che fare con un «diritto localizzato che risente delle differenze etniche, storiche, politiche, geografiche, nonché delle particolarità ecologiche, dovute, cioè, alla diversità di clima, di ambiente, di struttura del terreno» (30).

Non ostante l'allargamento dei mercati e l'offerta di tecnologia standardizzata sollecitino un processo di crescente omologazione delle differenze resta, così, agevole mettere in luce come l'organizzazione del processo produttivo continui a dipendere dall'interazione di un complesso, spazialmente situato e territorialmente circoscritto, di fattori economico-produttivi con un altro blocco, pure situato e circoscritto, di relazioni sociali e culturali, sì che possa farsi leva su tale eterogeneità per guidare le modalità di crescita locale non in una logica individuale ma secondo un *disegno collettivo*.

A questo si presta, del resto, la riscoperta *adattabilità* dell'impresa agricola al ritmo della evoluzione delle aspettative della collettività, che spinge ad una diversificazione degli ordinamenti della produzione sensibili al conseguimento di rendimenti soddisfacenti, ma nel rispetto del giusto equilibrio tra tutti gli elementi presenti nell'ecosistema e capaci di fornire servizi a difesa della vocazione naturale del territorio oltre a coinvolgere una nuova responsabilità in vista della sicurezza alimentare, fornendo corrispondenti occasioni di reddito e segnalando un aggiornamento delle operazioni realizzabili in una logica di multifunzionalità.

Il legame tra qualità delle risorse naturali e produzioni agricole, partendo dal riconoscimento delle specificità territoriali consente, cioè, di affermare che la dimensione locale sia una caratteristica essenziale all'interno del processo di sviluppo rurale, con la conseguenza che «la varietà dei luoghi produttivi non costituisca, in generale, un tratto secondario del reale, da cui si possa astrarre», poiché, nell'approccio giuridico, diviene, in modo peculiare, elemento chiave «non solo per la varietà di politiche di intervento rispetto ad una pluralità di modelli aziendali, ma anche per un disegno di integrazione dei redditi all'interno della medesima azienda» (31).

Ne consegue, ancora, che il progressivo affievolirsi del regime di utilizzazione dei beni e l'importanza di salvaguar-

dare l'ambiente e migliorare i risultati della produzione riporta al centro dell'organizzazione dell'azienda agraria l'*utilitas rei*, dall'angolo visuale, però, di una crescente esigenza di adesione ad un modello, in cui trovano spazio interessi non sottomessi ad una logica proprietaria, ma capaci di vivere attraverso il riconoscimento del nucleo dei nuovi bisogni della collettività.

È vero che il legislatore ha scelto, per la delimitazione della materia, di ricorrere al criterio sostanziale dell'ottenimento di frutti vegetali o animali mediante lo sfruttamento di forze naturali, superando la necessità del collegamento con la terra, ma non sembra che sia stato capace di realizzare fino in fondo lo strappo concettuale rispetto alla ricaduta di tale fisionomia sul piano ontologico della realtà dell'impresa, posto che non è indifferente la disponibilità della superficie produttiva rispetto all'intrapresa di qualsiasi iniziativa e, sopra tutto, occorre rilevare che proprio la positiva inserzione della forma distrettuale torna ad offrire rinnovata attualità alla considerazione del particolare rapporto che le imprese hanno con il territorio nel quale si sono storicamente formate e traggono le condizioni produttive e la base delle conoscenze disponibili.

##### 5. Apparato produttivo distrettuale: accumulazione di competenze e diffusione di conoscenze.

A questo punto vale, però, domandarsi come determinate «caratteristiche proprie di un luogo ..., pur esistendo da tempo come semplici fatti fisici o storico-culturali, diventano a un certo punto anche valori economici, o condizioni sufficienti per la produzione di valore» (32).

La risposta ci viene, ancora una volta, dall'indagine dell'apparato produttivo riconducibile al distretto industriale, che ha messo in rilievo come, di regola, l'iniziativa economica prenda le mosse dall'ausilio del *know how* pratico, appreso localmente attraverso precedenti esperienze produttive e rinvenga condizioni favorevoli di crescita nella disponibilità di capacità organizzativa e competenze professionali, che provocano il moltiplicarsi del numero delle imprese con un'accentuata divisione del lavoro e la specializzazione delle singole fasi della produzione, fino ad avviare un successivo e più duraturo processo di espansione dell'area con nuove opportunità di accumulazione di capitali e di esperienze attraverso l'apprendimento di ulteriori competenze tecniche, progettuali e commerciali che concorrono a migliorare la qualità ed a elevare la varietà della produzione.

In sostanza, l'appartenenza di una serie di piccole e medie imprese in una medesima area territoriale risulta condizione necessaria ma non sufficiente perché possano essere generate specifiche economie esterne di localizzazione, in quanto è richiesta la presenza «di una comune matrice tecnologica, nella quale tutti gli operatori sono stati formati ("atmosfera industriale") e di rapporti interpersonali non opportunistici che sono dovuti ad una lunga frequentazione reciproca e che non richiedono garanzie contrattuali per lo scambio dei beni e dei servizi ("mercato comunitario")» (33).

La perimetrazione di questo spazio organizzativo non definisce, per tanto, un semplice ambito dello scambio di flussi materiali di beni, ma anche di flussi immateriali di

(29) Così ADORATO, *La contrattazione programmata in agricoltura*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. II, cit., 1127.

(30) Così MAROI, *Il diritto agrario e le sue fonti*, in *Atti del terzo congresso nazionale di diritto agrario*, Milano, 1954, 329.

(31) Così ALBISINI, *Lo spazio rurale come elemento di impresa. Note per un diritto rurale*, estratto da *Agricoltura e ruralità*. I Georgofili, Quaderni, VII, Firenze, 1997, 161, che replica come «la pluralità in azienda» si riveli speculare alla «valorizzazione delle ruralità nel territorio», siccome formule sintetiche che consentono entrambe di ricomporre, in ispirazioni e

finalità unitarie, iniziative che una classificazione tradizionale manteneva separate e talvolta antagoniste.

(32) Così DEMATTEIS, *Contingenza ambientale e ordine economico, lo sviluppo locale in una prospettiva geografica*, in *Modelli locali di sviluppo*, cit., 136, il quale svolge una accurata analisi sullo sviluppo locale di relazioni «orizzontali» e «verticali».

(33) In questo senso, si veda IACOPONI, *Modelli di adozione delle innovazioni e sistemi agricoli locali*, in *Nuovi modelli di sviluppo dell'agricoltura e innovazione tecnologica*, cit., 86.

relazioni informative e conoscenze transattive, che possono essere mantenute a basso costo in un circuito in cui la volontà di imparare, *osservando come si fa*, diventa il principale fattore di progresso. Si è, sul punto, già argomentato come l'emergere storico dei distretti sia caratterizzato da un «*ispessimento*, in un certo luogo, delle interdipendenze industriali e sociali» (34) e, nella larga diffusione di abilità e conoscenze relative alle attività che caratterizzano il sistema produttivo, si è riconosciuta la base idonea a promuovere «eventi innovativi singolarmente minori ma cumulativamente non trascurabili, in virtù della loro capillarità e se posti in assidua collaborazione all'interno delle imprese e fra imprese diverse» (35).

La formazione di una particolare *atmosfera* si rivela, per altro, un tratto ancora più naturale e tipico dell'ordinamento agrario della produzione, in quanto è sempre stata una realtà viva nelle nostre campagne la corrispondenza della formazione di regole e l'adeguamento di tecniche di produzione all'ambiente sociale, rivendicando ad una progressiva evoluzione delle consuetudini il ruolo di fonti idonee alla trasmissione del sapere legato all'esercizio ripetuto di pratiche lavorative localmente sedimentate e socialmente condivise, capace di favorire la soluzione di problemi attraverso l'acquisizione di successivi progressi resi comuni dall'applicazione analogica di tecniche e investimenti aziendali.

Alla base della reinterpretazione delle economie esterne di localizzazione si pone, infatti, centralmente la riflessione sulla *conoscenza* come vero e proprio elemento della produzione, risultato di processi di apprendimento che sono locali e cumulativi, sì che dato il carattere in prevalenza *tacito* del suo contenuto applicato alle modalità di produzione finisce con il rivelarsi una fonte essenziale di vantaggio competitivo per le imprese, spingendosi anche a spiegare la diversificazione dei percorsi di sviluppo tra le varie aree (36).

In altri termini, si può dire che gran parte delle relazioni che hanno origine nella esperienza lavorativa in un ambito territoriale circoscritto si discostano dalle usuali transazioni di mercato, in quanto si formano addensamenti di rapporti più stabili e intensi dipendenti da una collaborazione prolungata nel tempo, da investimenti in reputazione personale oltre che da un buon sistema di assicurazioni reciproche. Quando si faccia riferimento alla terra quale base dell'ordinamento aziendale in agricoltura e si tenga presente che essa conserva la caratteristica evidente di non essere trasferibile da luogo a luogo, si può, allora, mettere in evidenza il più deciso radicamento della conoscenza contestuale nella formazione delle esperienze che, nelle fasi di socializzazione, si sono tradotte localmente in soluzioni originali del processo produttivo.

La vitalità del distretto può essere, per altro, riguardata dal punto di vista del cambiamento nella divisione del lavoro, con una maggiore integrazione ed un coordinamento più stretto tra le diverse *fasi* in cui si scompone il processo produttivo, così da attribuire significativo rilievo alla stessa

previsione dell'art. 1 del d.lgs. n. 228 cit., che riconosce l'autonomia di ciascuna fase necessaria al compimento del ciclo biologico.

In effetti, se la maggior parte delle imprese agricole poteva dirsi tradizionalmente a ciclo completo, realizzando tutte le fasi necessarie a produrre i beni venduti sul mercato anche attraverso la connessa trasformazione all'*interno*, la nuova disciplina sembra tener conto dei cambiamenti nell'organizzazione della produzione con la *specializzazione* per fasi tra le imprese al fine di ottenere economie di scala e una continua innovazione e diversificazione delle produzioni offerte. Tale esito, che valorizza la più razionale combinazione dei fattori locali in termini di accumulazione di competenze, non deve, tuttavia, indurre a ritenere reciso quel *legante* con la tipica organizzazione aziendale a supporto della presenza di un allevamento di animali o di vegetali intorno alla quale è dato rinvenire quel criterio essenziale per riconoscere la fisionomia dell'impresa agricola, che il sopravvenuto materiale normativo rende forse più incerta e problematica.

#### 6. Caratteri strutturali del distretto rurale: valorizzazione del territorio e multifunzionalità delle imprese.

La specificità *rurale* di un modello locale di sviluppo può essere ricercata in un ambiente sociale ed economico caratterizzato da un complesso di attività di produzione e valorizzazione delle risorse naturali rinnovabili, che ha svolgimento nell'ambito di una comune base territoriale, rappresentando il nucleo fondante del sapere contestuale.

La qualificazione assegnata all'area non dipende, per altro, dal peso che tradizionalmente assume l'attività agricola in termini di quantità dei beni prodotti, ma deve meglio delinarsi in relazione alla capacità di interpretare l'orientamento del modello di organizzazione, in una prospettiva di valorizzazione multisettoriale delle condizioni socio-economiche di base compatibile con la salvaguardia del territorio dal punto di vista ambientale. Per ciò, la collocazione delle aree rurali nella categoria delle regioni in ritardo di sviluppo basata su indicatori demografici o economici come il reddito e il valore aggiunto *pro capite* va, decisamente, superata nel momento in cui l'analisi statistica si presenta inadatta a descrivere il processo di aggiustamento messo a punto con l'avvio di processi di crescita nella forma di sistemi produttivi locali. Piuttosto, si può accettare quella definizione (37) di area a bassa densità demografica esclusa dall'influenza diretta dei centri urbani, dove si è organizzata una economia mista, che si caratterizza per la prevalenza dell'agricoltura, ma risulta integrata dalla presenza di insediamenti artigianali, commerciali e piccolo industriali sparsi nel territorio, che tendono a mantenersi in un equilibrio accettabile con l'ambiente.

Il distretto rurale diventa, dunque, il luogo economico e sociale di una comunità capace di progettare ed intrapren-

(34) Sul punto, si veda *amplius* BECATTINI, *L'unità di indagine, in Mercato e forze locali*, cit., 13 ed inoltre per una approfondita analisi delle relazioni che si realizzano entro il distretto v. DEI OTTATI, *Il mercato comunitario, in Mercato e forze locali*, cit., 124.

(35) In questi termini, cfr. BELLANDI, *Capacità innovativa diffusa e sistemi locali di imprese, in Modelli locali di sviluppo*, cit., 160, secondo il quale va osservato che «i fenomeni di orientamento socio-culturale a livello di comunità, tipo "atmosfera", abbassano gli ostacoli all'interazione conoscitiva anche quando non esista fra due soggetti una pratica di intensi contatti personali; e che l'agglomerazione favorisce, attraverso la facilità di contatto e la molteplicità dei soggetti che affrontano problemi in qualche modo simili, una peculiare manifestazione dei processi di "convergenza" innovativa: la molteplicità aumenta la probabilità che qualcuno trovi una soluzione, la quale poi, grazie alla circolazione delle idee, sarà rapidamente adattata alle particolarità degli altri».

(36) In argomento, si vedano *amplius* BECATTINI e RULLANI, *Sistema locale e mercato globale*, cit., 29, i quali premettono l'osservazione che

«molti sistemi locali ... non sono infatti dei meri "contenitori" di varietà storiche, ma costituiscono dei veri e propri *laboratori* cognitivi, in cui nuove varietà vengono continuamente *sperimentate, selezionate, conservate*. Insomma, il sistema locale è, insieme e congiuntamente, un luogo di accumulazione di esperienze produttive e di vita e un luogo di produzione di nuova conoscenza; e queste sono precisamente le risorse critiche dello sviluppo del capitalismo industriale contemporaneo».

(37) In questo senso, cfr. IACOPONI, *La sfida della moderna ruralità: sviluppo rurale, ambiente e territorio, in L'agricoltura italiana tra prospettiva mediterranea e continentale. Atti del XXXIII convegno di studi della SIDEA*, Napoli, 26-28 settembre 1996, a cura di D. Regazzi, 52, il quale ritiene che «il carattere saliente del territorio rurale è l'*equilibrio* delle componenti, così che la prevalenza di un elemento su tutti gli altri può compromettere la natura *rurale*. La *complessità* della ruralità rende arduo trattarne i singoli elementi per settore disciplinare e giustifica il passaggio lessicale da *territorio* a *mondo rurale*».

dere azioni sostenibili, endogene e locali di animazione, integrazione e crescita dell'economia e quasi un *laboratorio territoriale* di selezione e messa a punto di nuove esperienze produttive attraverso meccanismi di apprendimento così detti *learning by doing* o *learning by using*, al fine della adozione di innovazioni affinate attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti interagenti come elementi di una rete informativa (38), che consentono alle imprese di specializzarsi in termini di formazione professionale, capacità di servizi e consapevolezza dell'ambiente (39).

In una visione dinamica della competizione, gli elementi generatori di economie esterne alle imprese agricole che tendono ad acquistare maggior rilievo sono, così, quelli che dipendono dalla modificata attenzione dei consumatori verso caratteristiche di qualità, origine e tipicità degli alimenti, che premiano il recupero della connessione con il territorio ed i processi innovativi di comunicazione sul mercato, accanto a quelli che introducono, in una chiave di multifunzionalità, specifiche modalità di interazione con l'ambiente e di godimento delle risorse naturali rese disponibili per usi alternativi.

La novità prende corpo, infatti, quando la connotazione territoriale dall'ordinamento della produzione, mette in moto, pur senza trascurare le esigenze di efficienza che situazioni oggettive di mercato e di concorrenza impongono, l'opportunità di schiudere nuove prospettive per mantenere in vita la rete delle piccole e medie imprese a base familiare, assicurando un presidio vitale e funzionale del territorio con una positiva ricaduta sul paesaggio e la qualità dell'habitat oltre a stimolare un'offerta di lavoro flessibile per altre attività economiche la cui presenza caratterizza lo sviluppo del sistema locale nel suo insieme.

Lo scenario di sviluppo fortemente localizzato, in cui il territorio si riflette quale canone privilegiato per qualificare il complesso dei rapporti giuridici, può condurre, infine, ad una classificazione tipologica dello stesso apparato distrettuale a seconda della diversificazione delle attività e la prevalenza delle scelte produttive delle imprese, distinguendo: una vocazione *agro-alimentare* riguardo all'offerta di prodotti tipici ed alla relativa valorizzazione artigianale mediante tradizionali operazioni di trasformazione e manifattura ovvero *agrituristica* in relazione alla prestazione di servizi di animazione dello spazio naturale o, ancora, *agrinaturalistica* quando la gestione delle risorse sia connessa alla prevenzione di guasti ambientali, mentre il comune denominatore dell'economia distrettuale è, soltanto, quello di fare in modo che «l'attività di impresa faccia parte di una strategia collettiva di costruzione della località» (40).

(38) Sul punto, si veda IACOPONI, *Modelli di adozione delle innovazioni e sistemi agricoli locali*, in *Nuovi modelli di sviluppo dell'agricoltura e innovazione tecnologica*, cit., 73.

(39) Osserva, ancora, IACOPONI, *La sfida della moderna ruralità: sviluppo rurale, ambiente e territorio*, in *L'agricoltura italiana tra prospettiva mediterranea e continentale*, Atti, cit., 79, «Le condizioni necessarie e sufficienti per il moderno sviluppo rurale sono, oltre alla capacità competitiva delle imprese rurali di avanguardia, due altri fattori essenziali: a) una *coesione sociale* che consenta alle istituzioni rurali di integrare tutte le attività produttive valorizzando l'insieme delle risorse, dei prodotti artigianali, dei mestieri tradizionali, della cultura e dei servizi sociali del territorio; b) uno *sviluppo conservativo* che mantenga i tradizionali caratteri ambientali, territoriali, storici, culturali e produttivi del territorio, che formano l'*immagine* da veicolare per attivare nuovi residenti, turisti, utenti delle risorse ambientali, consumatori dei prodotti locali e tutti coloro che, a vario titolo, si possono considerare gli *stakeholders* del moderno mondo rurale».

(40) Così BRUNORI, *Sistema agro-alimentare e impresa agraria, in Impresa agraria e dintorni. Contributi allo studio dell'impresa e delle sue trasformazioni nel territorio*, cit., 119, il quale osserva: «Una simile azione potrà avere tanto maggior successo quanto più concorde sarà l'azione dei soggetti coinvolti, e quanto maggiore il grado di apertura alle relazioni orizzontali, cioè interne alla località stessa anche se esterne all'ambito settoriale specifico. Per intendere, a poco serve lo sforzo di conseguire un

### 7. Caratteri strutturali del distretto agroalimentare di qualità: passaggio da una integrazione verticale ad una integrazione equa.

La centralità delle attività agricole nel processo di rivitalizzazione socio-economica delle aree rurali può portare, d'altra parte, ad una revisione ed adattamento della stessa categoria del distretto agro-alimentare, che è stato definito come quella area territoriale nella quale sono collegate, da relazioni sistematiche, tre fasi altrimenti distinte, la fase produttiva a monte dell'agricoltura (*farm supplies*), la fase della produzione di materie prime agricole (*farming*) non che la fase di trasformazione e di commercializzazione (*processing and distribution*).

Nel mutato scenario di riferimento, al processo di *integrazione verticale* delle imprese all'interno della filiera, che ha accompagnato la specializzazione produttiva con il ricorso agli strumenti dell'economia contrattuale in grado di assicurare aspettative relativamente stabili nelle attività di produzione di materie prime, mentre la trasformazione si fa esclusiva interprete delle esigenze di mercato con una accentuata gerarchia nella disciplina delle operazioni contrattuali ed un'assoluta indipendenza dal contesto territoriale si sostituisce, cioè, un processo di *integrazione orizzontale* nello spazio esterno del sistema locale formato da piccole e medie imprese variamente interagenti, che mostrano un notevole dinamismo dipendente dalla forte influenza delle risorse ambientali e culturali.

In questo modo, si costruisce un modello di produzione territorialmente diffusa in cui le relazioni tra imprese, che hanno origine nella ripetuta esperienza lavorativa in un ambito circoscritto, a seguito della quale si sono formati linguaggi condivisi e legami sociali reciproci, concretizzano una concorrenza non competitiva o, come si è evidenziato, una *integrazione equa* (41), che si contrappone alla configurazione gerarchica stabilita nella tradizionale catena che collega la produzione al consumo, in cui l'agricoltore vede diminuire sempre più il proprio peso in quanto «chi mantiene il contatto con il mercato finale ... si trova nelle condizioni di esercitare il potere di controllo, ma anche il dovere (nei confronti della domanda finale) di "gestire" coerentemente l'intera filiera» (42).

Di fronte ad una produzione verticalmente integrata e controllata a livello centrale lo squilibrio di potere contrattuale a danno della parte agricola si rivela, in specie, nella sequenza dei contratti di serie che presentano, in ordine al grado di intensità della integrazione, clausole relative agli aspetti di mercato della produzione, in cui sono trasferite solo le decisioni sull'acquisto ad un prezzo pattuito, mentre

riconoscimento di tipicità se poi i piani regolatori prevedono un esteso insediamento industriale ad alto tasso di impatto ambientale o, peggio, una discarica di grandi dimensioni».

(41) In argomento, cfr. MELONI, *Agroalimentare italiano: il tempo delle scelte. Integrazione gerarchica o integrazione equa?* a cura di F. Meloni, Roma, 1993, 35, che svolge un'altra importante considerazione secondo cui «Le ridotte dimensioni aziendali, così come la specializzazione produttiva, possono essere uno dei punti di forza dell'agroalimentare italiano, in quanto elementi di articolazione di un sistema che può raggiungere livelli elevati di efficienza operativa attraverso l'adozione di meccanismi di coordinamento organizzativo delle sue varie componenti (pubbliche e private). Le imprese a dimensioni ridotte, infatti, favorite dal dover manovrare un numero ristretto di variabili e dal non dover gestire al loro interno il controllo del mercato, possono realizzare economie di specializzazione ed economie di scala esterne all'unità produttiva, altrimenti irraggiungibili».

(42) Così DESERTI, *Gli strumenti dell'integrazione: forme di coordinamento e organizzazione del sistema agroalimentare*, in *Rapporto 1994 sull'agricoltura italiana. Il ruolo dell'agricoltura nelle economie moderne. L'interazione intersettoriale*, cit., 121, secondo cui «Appare quindi chiaro come, nei rapporti di filiera, i soggetti posti a monte debbano mutare il proprio approccio al mercato da quello tradizionale, in cui l'obiettivo era vendere agli operatori posti a valle (questa esigenza oggi è particolarmente avvertita nei rapporti con la moderna distribuzione)».

sulle scelte aziendali di combinazione dei fattori l'imprenditore agricolo conserva autonoma determinazione ovvero clausole che prevedono il trasferimento delle funzioni relative al controllo tecnico delle condizioni della fase primaria attraverso la prestazione di beni intermedi, configurando un grado accentuato di subordinazione dell'impresa agricola, che può estendersi fino alla sostituzione nella gestione con la esclusività nella fornitura della produzione e l'accogli del rischio di mercato (43).

La capacità di interpretare lo sviluppo dei sistemi locali attraverso l'analisi degli effetti di agglomerazione di unità produttive conduce, diversamente, a riconsiderare il valore del territorio in termini di convergenza spaziale in un modello a rete e, quando il rapporto tra agricoltura ed industria di trasformazione comporta una forte collaborazione nella direzione della valorizzazione della produzione locale per la necessaria corrispondenza con l'area di approvvigionamento delle materie prime, si può con certezza individuare la formazione di un distretto agro-alimentare di qualità (44).

Le condizioni necessarie e sufficienti richieste per inquadrare tale processo sono, in vero, quelle note all'analisi economica (45), che descrivono il passaggio da una fase iniziale in cui il sistema produttivo presenta una sostanziale omogeneità (così detta area di specializzazione), in quanto tutte le imprese fanno capo al medesimo settore dell'agricoltura e delle fasi attigue della trasformazione ed alienazione, ad un successivo assetto (così detto sistema produttivo locale) nel quale le imprese, pur appartenendo allo stesso settore primario realizzano una suddivisione crescente del processo produttivo per differenziare, segmentare ed orientare l'offerta, fino a pervenire alla fase finale di tale processo (così detta area sistema) nella quale prende forma e si perfeziona una integrazione flessibile delle fasi tra le imprese, non solo settoriale ma anche intersettoriale, innestata su un tessuto diffuso di conoscenze e di relazioni sociali con una forte spinta ad occupare specifici spazi con produzioni di qualità.

Sempre ricalcando la descrizione del distretto industriale si può osservare, inoltre, che, se il vantaggio iniziale dotato della capacità di generare economie esterne alle imprese sia, certamente, da rinvenire con riguardo al costo della materia prima legato ai caratteri naturali dei luoghi di produzione, posto che l'accumulazione delle competenze e la diffusione della capacità innovativa – che rappresentano i principali caratteri individuanti la forma organizzativa – richiedono un periodo sufficiente di maturazione, non di meno, ai fini della formazione del contesto socio-culturale, un ruolo determinante viene giocato anche da una preesistente struttura di classe agricola caratterizzata dalla presenza di piccoli imprenditori, per lo più concessionari di terra (mezzadri, coloni o affittuari), con una diffusa abitudine al calcolo economico e dal potenziale di lavoro della famiglia allargata in grado di diversificare, in funzione di redditività aggiuntiva, le attività all'esterno dell'azienda ma combinate alla valorizzazione del territorio attraverso la propensione a stabilire intensi rapporti con la rete di piccoli centri urbani con tradizioni artigianali e commerciali (46).

Descritto il fenomeno, il vantaggio competitivo si esprime, quindi, in analogia all'*industrial atmosphere*, nella fitta trama

di relazioni ed esperienze che maturano gli imprenditori, creatori di conoscenza ed agenti del cambiamento, con la formazione e riproduzione di una varietà di prodotti che stimolano abilità localmente apprese, collegando all'intervento delle istituzioni la promozione di regole a tutela dell'*identità* territoriale, sì che il collocamento sul mercato delle produzioni possa sfruttare l'immagine percepita dai consumatori con un positivo assemblaggio tra retroterra ambientale e tecnologia innovativa.

Questa «idea di territorio come canone di identità e garanzia, che non si risolve in un semplice dato geografico, ma si identifica con la comunità di produttori localmente stabilita (agricoltori e non agricoltori)» (47) viene, di recente, avvalorata dalla giurisprudenza comunitaria che, in materia di imbottigliamento in zona di origine di un vino di qualità, giustifica la relazione essenziale tra area di produzione delle uve ed area di vinificazione delle stesse anche a prescindere da indagini volte ad accertare il mantenimento di caratteristiche specifiche, proprio in ragione del riconosciuto profilo di appartenenza al territorio, che lega la reputazione del prodotto al controllo ed alla responsabilità della comunità locale dei produttori lungo tutte le fasi della lavorazione.

Un modello basato sulle risorse proprie di ciascun contesto e, cioè, diversificato sulla base di varie iniziative e tipicità locali appare, per altro, destinato a mettere in crisi la tradizionale prospettiva di lettura dell'analisi economica standard, basata su accumulazione e incorporazione di progresso tecnico da un lato e ricerca di riduzione dei costi dall'altro lato, che ha fissato la propria attenzione su una visione *quantitativa* dello sviluppo in agricoltura con scarso interesse per il taglio territoriale ed inevitabile attenzione per il profilo dimensionale della organizzazione aziendale.

Infatti, mentre nelle aree di agricoltura *ricca*, che sono caratterizzate dalla diffusione di imprese operanti una scelta *monoculturale* – come nella produzione del mais, della soia o del latte – è possibile, ormai, cogliere consistenti segnali di crisi di un modo di produrre, a costi sempre più bassi, materie comparabili con quelle di imprese concorrenti ubicate in aree che premiano le dimensioni delle strutture e farsi avanti esigenze di adattamento a nuove combinazioni produttive capaci di indirizzare le modalità della organizzazione piuttosto sulla valorizzazione qualitativa che sull'*imitazione* delle tecnologie; diversamente, nelle realtà di agricoltura così dette svantaggiate, si realizzano, con un'inaspettata dinamica, economie esterne alle imprese, ma interne al sistema locale, che presentano segnali positivi di ripresa, il che significa che, a fronte del condizionamento di fattori ambientali e territoriali, all'interno della comunità produttiva si manifestano, per soddisfare un nuovo nucleo di desideri ed attitudini del consumatore favorevoli a continui processi di aggiustamento nelle strategie di mercato consistenti in un accrescimento della diversificazione delle attività e nel miglioramento della qualità dei beni e dei servizi offerti, dovuti ai vantaggi espressi in termini di maturazione di conoscenze e di dotazione di risorse di cui possano usufruire nel *milieu innovateur*.

La produzione delle imprese agglomerate territorialmente deve, dunque, conservare un forte radicamento all'interno del contesto locale in cui matura il suo tipico vantaggio competitivo legato all'origine, perché nel momento in cui

(43) Sul punto, si vedano DE BENEDICTIS e GIACOMINI, *L'evoluzione degli organismi di rappresentanza degli agricoltori e delle relazioni interprofessionali tra agricoltura, industria e commercio*, in CNEL, *Rapporto 1997 sull'agricoltura*, Roma, 1998, 11.

(44) Diversa è la posizione di MONTRESOR, *I sistemi locali di produzione agroalimentare*, in 2° *Rapporto CNEL sull'agricoltura*. Osservazioni e proposte sul tema «L'agricoltura tra locale e globale. Distretti e filiere», cit., 13 secondo cui «la delega della produzione agricola ad altre aree, che in altri comparti spezza il ciclo di produzione ed il pieno utilizzo delle competenze presenti nel sistema, nell'agroalimentare può in certi casi non rappresentare un punto di crisi, ma implicare addirittura una maggiore valorizzazione della produzione locale, se accompagnata dal mantenimento e dal

controllo locale dei processi produttivi successivi».

(45) Sul punto, si vedano CRIVELLINI e PETTENATI, *Modelli locali di sviluppo*, in *Modelli locali di sviluppo*, cit., 53.

(46) In questo senso, si veda TRIGILIA, *Il lavoro e la politica nei distretti industriali della Terza Italia*, in *Distretti industriali e cooperazione fra imprese in Italia*, cit., 191, ed ancora ID., *Sviluppo economico e trasformazioni socio-politiche dei sistemi territoriali ad economia diffusa. Le subculture politiche territoriali*, Milano, 1981.

(47) In questi termini, si veda ALBISINNI, *Il territorio come regola di prodotto e d'impresa*, in *Governo del sistema agricoltura: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovrazionale e attribuzioni regionali*, Atti, cit., 260.

fosse perseguita una strategia rivolta ad affrancarsi dai condizionamenti che ne possono discendere nella logistica degli approvvigionamenti con la perdita dell'intensa penetrazione di filiera – e, cioè, destinando alla fase di trasformazione materie prime di provenienza esterna – verrebbe meno la configurazione del descritto modello, suscettibile sì di conservare i caratteri propri della forma distrettuale, in presenza del modo in cui vi si combinano le variabili socio-culturali con quelle più strettamente economico-produttive, ma con un orientamento industriale (48).

#### 8. Processo di sviluppo autocentrato e funzioni delle autonomie locali.

All'individuazione dei distretti rurali ed agroalimentari si lega, dunque, la messa in moto di un meccanismo capace di avviare un processo di sviluppo del territorio con un indirizzo diverso da quello che tradizionalmente ha preso corpo attraverso un sistema di incentivi dal *di fuori*, in quanto acquista decisivo rilievo la programmazione degli interventi e delle risorse destinate a valersi della *concertazione* tra soggetti pubblici e privati in vista di soluzioni di semplificazione delle modalità operative e di più stretta cooperazione nella attivazione dei diversi strumenti negoziali.

La disciplina della programmazione negoziata, di recente estesa alle iniziative proposte dalle imprese agricole (49), è diretta, in particolare, al soddisfacimento di interessi territorialmente localizzati, abbracciando in modo complessivo un ambito omogeneo, mediante la fissazione di obiettivi di crescita economica e miglioramento sociale, in grado di intrecciarsi con le esigenze della comunità locale di partecipazione a decisioni mirate a valorizzare esperienze produttive secondo criteri di coerenza rispetto alle condizioni ambientali.

Nella delineata prospettiva, lo strumento che può servire da supporto agli obiettivi di promozione dello sviluppo rurale nell'area distrettuale è, propriamente, il patto territoriale, per la cui promozione non è richiesta «un'azione monotematica che esaurisca il suo contributo all'interno del settore produttivo, quanto un intervento che funga da volano di collegamento con tutti i settori produttivi, anche di servizi, con effetti moltiplicativi del reddito, ma anche dei livelli qualitativi della vita di un territorio, fino al conseguimento di un valore aggiunto assicurato dall'identità dell'area locale» (50). Diversa è, invece, la funzione alla quale può essere chiamato il contratto di programma alla cui realizzazione presiede una logica

agro-alimentare in relazione alla natura dei proponenti, individuabili tra imprese di grandi dimensioni, consorzi di medie e piccole imprese o rappresentanze di distretti oltre che alle stesse finalità dei piani progettuali articolati in aree definite e rivolti a promuovere il rapido avvio di nuove iniziative e la creazione di occupazione aggiuntiva.

In ogni caso, il riferimento ad un modello di gestione territoriale capace di mobilitare risorse e favorire un ampliamento delle opportunità economiche compatibile con la qualità della vita della comunità richiede politiche specificamente orientate alla scala locale (51).

Il forte legame tra le attività del distretto e la comunità insediata nell'area introduce, allora, alla scelta di combinare i meccanismi di responsabilità politica delle autonomie locali al decentramento degli interventi per il consolidamento dei sistemi di imprese territorialmente ispesite (52). Una significativa correlazione può, infatti, porsi tra l'intensità dello sviluppo promosso in vista dell'attivazione di risorse disponibili localmente ed il livello di qualità ed efficienza dell'azione amministrativa dispiegata, percorrendo la possibilità di ampliare i momenti partecipativi e correlando l'accesso dei singoli alle nuove informazioni che attengono al valore territoriale della produzione di beni e servizi, per rispondere alla domanda evoluta di consumo di alimenti di qualità e di fruizione del *verde*.

Da questo punto di vista è compito delle Regioni, oltre ad individuare la conformazione dell'apparato produttivo distrettuale, quello di fornire le linee programmatiche dell'assetto del territorio ed assicurarne la gestione operativa per avviare a soluzione, con un progressivo avvicinamento ed una relativa combinazione di approccio, i problemi del cambiamento delle modalità organizzative, della formazione professionale, della salvaguardia delle risorse naturali, garantendo la riproduzione di tutti i presupposti materiali e umani da cui prende avvio la formazione di ciascun specifico contesto.

Nell'impianto disegnato dall'*orientamento* si consolida, dunque, la capacità di tali autonomie di essere poli di governo e momenti di decentramento in una dimensione adeguata all'articolazione delle relative possibilità di intervento, facendo pemo sul progressivo – e ormai definitivo (53) – spostamento dell'area decisionale della serie di funzioni conferite a quel livello idoneo a soddisfare i bisogni economici e sociali che trovano sul territorio la loro espressione materializzata. Si che, può dirsi che sono i tempi e le forme dell'intervento regionale a determinare i limiti ma anche le prospettive del ruolo che i distretti saranno chiamati a giocare nel complesso delle misure previste per lo sviluppo rurale ed agroalimentare.

(48) In argomento, pur utilizzando una diversa denominazione terminologica di distretto, coglie la differenza CECCHI, *Per una definizione di distretto agricolo e distretto agroindustriale*, cit., 96, il quale sottolinea la centralità della produzione agricola: «ossia, si deve poter individuare nell'agricoltura locale il "motore" dell'attività del distretto; pertanto anche in presenza di attività agroindustriale, quest'ultima esiste e prospera perché rappresenta un'attività di trasformazione di prodotti agricoli *locali*»; mentre si è in presenza di un distretto agroindustriale, quando «una presenza consistente di produzione agricola (realizzata da un numero elevato di piccole aziende) convive e interagisce con l'industria di trasformazione di prodotti agricoli (ancora con un numero elevato di piccole aziende), ma l'elemento distintivo principale sarà rappresentato dal fatto che l'industria di trasformazione userà *prevalentemente* prodotti agricoli di provenienza *esterna* al distretto stesso».

(49) La delibera CIPE 11 novembre 1998, recante «Estensione degli strumenti previsti dalla programmazione negoziata all'agricoltura e alla pesca. Attuazione dell'art. 10 del d.lgs. 30 aprile 1988, n. 173», nel quadro di una valutazione complessiva dei bisogni di un dato territorio, segnala una serie di interventi di tipo promozionale dello sviluppo locale destinati a:

a) garantire una partecipazione adeguata e duratura dei produttori dei prodotti di base ai vantaggi economici che da essi derivano;

b) alla partecipazione del settore agricolo e della pesca al processo di sviluppo economico locale;

c) favorire l'integrazione economica di filiera e l'organizzazione dell'offerta;

d) accrescere l'orientamento competitivo e le capacità concorrenziali del sistema agroalimentare, anche attraverso la valorizzazione delle produzioni

tipiche di qualità, al fine di produrre miglioramenti nella bilancia commerciale;

e) incentivare e salvaguardare l'occupazione ed il lavoro nella filiera agroalimentare e della pesca, con particolare riferimento al ricambio generazionale;

f) favorire la tutela delle risorse naturali e forestali, della biodiversità ed il mantenimento del paesaggio;

g) favorire l'offerta di servizi collettivi a beneficio di tutti gli utenti nello spazio rurale;

h) incentivare l'utilizzo dei benefici energetici delle produzioni agricole.

(50) Così, ancora, ADORNATO, *La contrattazione programmata in agricoltura*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. II, cit., 1137, secondo il quale «i modelli di contrattazione programmata assecondano, dunque, i processi evolutivi dell'agricoltura italiana».

(51) Sul punto, si veda, SFORZI, *I distretti industriali marchigiani nell'economia italiana*, in *Distretti industriali e cooperazione fra imprese in Italia*, cit., 117.

(52) Osserva ROMANO, *Sviluppo endogeno e sostenibilità: coerenza teorica e implicazioni empiriche*, in *L'agricoltura italiana tra prospettiva mediterranea e continentale*, in *Atti*, cit., 262, che «esistono assetti istituzionali che "pre-dispongono" al raggiungimento di risultati economici migliori di altri e questo, in generale, si verificherà, quando un assetto istituzionale "nasce dal di dentro ... piuttosto che essere giustapposto dall'esterno"».

(53) Sul disegno di riforma delle autonomie locali ed aspetti del decentramento amministrativo sia consentito il rinvio a MASINI, *Ambiente, agricoltura e governo del territori. Contributo ad uno studio sulla riforma delle autonomie locali*, Milano, 2000, 221.



### 9. Tutela della vocazione agricola del territorio e specializzazione dei modelli di produzione.

Una volta ammesso che le linee di tendenza dell'intervento pubblico siano strettamente legate al territorio, appare, per altro, decisivo individuare anche una serie di misure di conservazione delle caratteristiche complessive del contesto spaziale di riferimento da proporre ed incentivare nella orditura di una trama unitaria di pianificazione.

L'art. 21 del d.lgs. n. 228 cit., viene, così, dedicato ad arginare la significativa compromissione delle attitudini produttive del suolo su cui sia in atto lo svolgimento di attività agricole rispetto alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, chiamando l'amministrazione centrale e le autonomie locali, secondo le rispettive competenze, a definire i criteri per la individuazione delle *aree non idonee* in un assetto rimasto, fino ad ora, spontaneistico. La descrizione di tali aree coincide con la *specializzazione* dei modelli di produzione, che devono assicurare «la tipicità, la qualità, le caratteristiche alimentari e nutrizionali, nonché le tradizioni rurali di elaborazione» in relazione all'intero sistema dei segni di identità e di garanzia (lett. *a*); ovvero si connotano per la scelta di tecniche dell'agricoltura biologica messe in atto da una molteplicità di produttori (lett. *b*) o, ancora, presentano «specifico interesse agrituristico» (lett. *c*).

L'attenzione rivolta alla continuità della destinazione fisica di ampie porzioni di suolo agricolo attraverso la salvaguardia della capacità produttiva e delle attitudini naturali reagisce, così, alla tradizionale qualificazione come *spazio vuoto*, privo di una propria ed originale funzione urbanistica, tanto è vero che, ancora di recente, il Consiglio di Stato (54) ribadisce «il costante principio giurisprudenziale in base al quale la destinazione a zona agricola di un'area, salva la previsione di particolari vincoli ambientali o paesistici, non impone, in positivo, un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, bensì in negativo, ha lo scopo soltanto di evitare insediamenti residenziali, e quindi non costituisce ostacolo alla installazione di opere che non riguardino l'edilizia residenziale e che, per contro, si rivelino per ovvi motivi incompatibili con zone abitate e quindi necessariamente da realizzare in aperta campagna: così, ad esempio sono stati ritenuti via via compatibili, con zone agricole, impianti di derivazione di acque pubbliche, attività di cava, depositi di esplosivi e, infine, per ciò che più qui interessa, anche discariche per rifiuti solidi urbani...».

Sembra, per altro, di poter sottolineare che, al fine di evitare un ingiustificato consumo del territorio con forte vocazione agricola, il canone regolatore nelle opzioni di esclusione della localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti sia utilmente offerto proprio dalla proposizione della forma organizzativa distrettuale, che connota un nucleo di imprese territorialmente concentrate in una data area avente specifiche caratteristiche legate alla sedimentazione di conoscenze relative al ciclo produttivo ed alle tecniche impiegate oltre che all'ambiente e non trasferibili altrove.

In questa direzione è orientata anche la recente l. 29 marzo 2001, n. 135, recante «Riforma della legislazione nazionale del turismo», che interviene a sostenere «l'uso strategico degli spazi rurali e delle economie marginali e tipiche in chiave turistica nel contesto di uno sviluppo rurale integrato e della vocazione territoriale» [art. 1, comma 2, lett. *b*)], introducendo, in una lettura distrettuale, una definizione dei *sistemi turistici locali* quali «contesti turistici omogenei o integrati,

comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale» (art. 5, comma 1).

Si tratta, dunque, di realtà dove esiste un'agricoltura diffusa sul territorio con notevoli potenzialità per occupare specifici spazi con produzioni tipiche e di qualità e con l'offerta di servizi per il tempo libero, che, finalmente, vedono riconosciuto il valore della identità delle forme fisiche, sociali ed economiche la cui conservazione dipende, in varia misura, della disciplina di regolazione degli usi per favorire lo svolgimento di una serie di attività radicate nelle vocazioni e nel consenso delle comunità locali.

Lo svolgimento di questo indirizzo si rivela, per altro, in contrasto con la parallela disciplina introdotta dall'art. 11 del d.lgs. n. 228 cit. sull'*attenuazione dei vincoli in materia di proprietà coltivatrice*, destinata ad incidere in vario modo sul regime di integrità dei fondi rustici già oggetto dell'intervento pubblico di incoraggiamento per la formazione di unità produttive con la concessione di benefici basati sul riconoscimento dei meriti del lavoro in quanto, rendendo inoperanti le garanzie rivolte al controllo del conseguimento dell'obiettivo di consolidare il diretto impegno professionale e la continuità dello svolgimento delle attività agricole, diventa effimera la stessa aspirazione, appena codificata, di apprestare adeguati rimedi contro situazioni patologiche di perdita di *identità* del suolo agricolo.

### 10. Limite dell'intervento pubblico di controllo fondiario.

Infine, una più ampia riflessione dovrebbe essere dedicata anche all'art. 12 del d.lgs. n. 228 cit., relativo all'intervento coordinato dall'ISMEA sulle operazioni di acquisto o ampliamento di aziende previste dall'art. 4, comma 1, della l. 15 dicembre 1998, n. 441, recante «Norme per la diffusione e valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura», ma il legislatore ha abdicato al compito di introdurre un efficace meccanismo pubblico di controllo fondiario.

L'indicazione delle priorità nell'intervento pubblico si limita a considerare la fase di redistribuzione di terra in vista di una più efficiente utilizzazione da parte di giovani agricoltori, che vengono agevolati nell'insediamento o nel potenziamento dell'organizzazione degli strumenti aziendali a fronte di una presunta debolezza economico-finanziaria. Ma la norma esclude che l'ente possa occuparsi di un sistema legale di controllo della circolazione dei fondi qual è tracciato, ad esempio, nell'ordinamento francese per l'intervento delle *Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural* chiamate a realizzare le condizioni di contesto di un'agricoltura economicamente valida, competitiva e professionalmente organizzata sulla base di aziende funzionali.

Sul piano sistematico si osserva, per altro, che mentre il riferimento testuale dell'art. 12 cit. è riservato alle *operazioni fondiarie*, la norma a cui si rinvia per la specificazione delle stesse, ha, appunto, riguardo alle aziende, ritenendo che debba intendersi suscettibile di finanziamento non solo l'ipotesi di un trasferimento del godimento avente ad oggetto il fondo rustico quanto l'ipotesi che l'operazione abbia per oggetto anche l'apporto di capitali monetari, di scorte, di contratti di impresa e di quant'altro occorra per la costituzione di un'azienda. □

(54) Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 15 giugno 2001, n. 3178, in *Cons. Stato*, 2001, 1316, mentre nella decisione di rinvio del giudice amministrativo 26 gennaio 1996, n. 85, in *Cons. Stato*, 1996, I, 48, si afferma più precisamente che «l'esercizio dell'attività di discarica di rifiuti e gli interventi costruttivi intesi all'ampliamento di quest'ultima non sono di per sé incompatibili con la destinazione agricola impressa dallo strumento urbanistico alla zona in cui essa è ubicata – e, pertanto, è illegit-

timo il diniego di concessione edilizia statuito con riferimento a tale destinazione –, perché la classificazione agricola dell'area in questione non ne impone un obbligo di utilizzazione in tal senso, consentendo piuttosto interventi edilizi di vario genere, qual è, appunto, l'insediamento di una discarica che, per sua natura, non può essere ubicato che in aperta campagna, laddove il piano regolatore non ne preveda altra localizzazione».



# Le convenzioni tra P.A. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente

di FRANCESCO BRUNO

**1. I «contratti territoriali» introdotti dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228. - 2. I contratti della pubblica amministrazione dopo l'art. 11 legge 241/90: il riconoscimento legislativo dei contratti di diritto pubblico. - 3. Segue: I contratti di diritto pubblico come esplicazione del potere amministrativo. - 4. I contratti di collaborazione tra imprenditori agricoli e P.A. per la promozione del territorio, le convenzioni nel settore della pesca e il ruolo dei distretti. - 5. I contratti di promozione e le convenzioni tra P.A. e imprenditori per la tutela del territorio. - 6. I contratti territoriali e gli strumenti della programmazione negoziata. - 7. I contratti territoriali e i *contrats territoriaux d'exploitation*. - 8. Conclusioni: l'«apparenza illusoria» di una nuova politica di gestione del territorio e dell'ambiente.**

## 1. I «contratti territoriali» introdotti dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228.

La l. 5 marzo 2001, n. 57, collegata (fuori sessione) alla manovra di finanza pubblica per il 2000 prevede, al Capo II, la delega per la «modernizzazione» nei settori dell'agricoltura, delle foreste e della pesca. Delega attuata dal governo con tre decreti legislativi (1). Il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, concernente il settore agricolo, al Capo III, introduce nuovi strumenti convenzionali di governo del settore primario, che potrebbero tutti essere definiti, mutuando l'espressione dal diritto francese, «contratti territoriali» (2): i *contratti di collaborazione* tra imprenditori agricoli e P.A. per «la promozione delle vocazioni produttive del territorio e la tutela delle produzioni di qualità e delle tradizioni alimentari locali» (3); i *contratti di promozione* tra imprenditori agricoli e P.A., nei quali, in cambio di aiuti, il privato si impegna «nell'esercizio dell'attività di impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale» (4); le *convenzioni* tra P.A. e agricoltore «al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio» (5).

## 2. I contratti della pubblica amministrazione dopo l'art. 11 legge 241/90: il riconoscimento legislativo dei contratti di diritto pubblico.

Le nuove figure di tipo convenzionale con le quali nasce un rapporto tra pubblica amministrazione ed agri-

coltori per la gestione del territorio rurale e la salvaguardia dell'ambiente, necessitano di una sistemazione concettuale, anche per sottoporre a revisione e verifica le categorie dogmatiche tradizionalmente utilizzate nel nostro ordinamento, e per ricostruire organicamente la disciplina delle diverse fattispecie a vario titolo riconducibili nell'area dell'accordo. Per far ciò è necessario brevemente richiamare la questione, di particolare rilievo, dell'esistenza della categoria dei contratti di diritto pubblico, distinta sia dai provvedimenti amministrativi, sia dai contratti di diritto comune.

È nostra opinione che alcuni accordi stipulati dalle pubbliche amministrazioni siano non solo soggetti a regole particolari, ma altresì «informati ad una logica che è differente da quella risultante per i contratti in genere dal codice civile e che «risente» delle peculiari esigenze pubblicistiche connesse ai relativi rapporti» (6). Esigenze collettive che, nel caso dell'agricoltura, ora appaiono legate alla gestione del territorio da parte degli imprenditori agricoli.

Invero, mentre vi è sempre un maggiore utilizzo dei negozi unilaterali nei rapporti tra privati (7), con frequenti deroghe legislative al principio consensualistico, perno fondamentale su cui si basa il fenomeno contrattuale, si assiste in diritto amministrativo, come già detto, all'impiego sempre più ripetuto dello strumento convenzionale, essendosi presa coscienza come il «modulo convenzionale» consenta alla Pubblica Amministrazione un uso più duttile ed elastico delle sue potestà pubblicistiche, attesa la sempre maggiore eterogeneità delle situazioni che le amministrazioni medesime si trovano a dover affrontare nell'esercizio delle loro funzioni» (8).

(1) Sono i decreti legislativi 18 maggio 2001, nn. 226, 227 e 228, riportati in *Appendice*.

(2) Si tratterà dei *contrats territoriaux d'exploitation* (CTE) nel prosieguo. Per approfondimenti sul caso francese ci permettiamo, fin d'ora, di segnalare, soprattutto per la dottrina francese citata, BRUNO, *Strumenti contrattuali di governo dell'agricoltura: il caso francese*, in questa Riv., 2000, 720.

(3) Art. 14, comma 1. Anche tra i contratti di collaborazione, come si dirà, potrebbero rientrare le convenzioni previste dall'art. 5 del d.lgs. n. 226 sul settore della pesca.

(4) Art. 14, comma 3.

(5) Art. 15, comma 1.

(6) BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati*, Milano, 1996, 3.

(7) Sull'evoluzione di tale fenomeno si veda, per tutti: DONISI, voce *Atti uni-*

*lateralis*, I) *Diritto Civile*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. III, Roma, 1988, 1 e seg.

(8) LO SARDO, *Gli accordi ex art. 11 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 nella prospettiva civilistica*, in *Riv. del notariato*, 1994, II, 1252. Sull'importanza che ha assunto lo strumento convenzionale in agricoltura, sia per quanto concerne direttamente la produzione, sia per la gestione del territorio e dello spazio rurale si veda PIVOT, *La contractualisation en agriculture et son évolution*, in *Revue droit rural*, 77. «La pratique contractuelle en agriculture semble désormais être passée d'une logique de substitution aux marchés afin de limiter les risques et les coûts de transaction à une logique d'organisation des acteurs du monde rural afin de regrouper leurs forces sur des marchés de plus en plus concurrentiels et exigeants. Si le contrat n'est plus prioritairement une modalité d'échange, il devient un des fondements de l'organisation collective pour garantir la survie et l'autonomie du plus grand nombre des producteurs».

Tale processo di contrattualizzazione o privatizzazione dell'azione amministrativa (9) sembrerebbe aver fatto un passo in avanti con la l. 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, che all'art. 11 prevede che la P.A. possa stipulare accordi diretti a determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, ovvero, nei casi previsti dalla legge, accordi che sostituiscano il provvedimento finale (10). Tali accordi hanno le seguenti caratteristiche: debbono essere stipulati in forma scritta a pena di nullità; devono in ogni caso perseguire un pubblico interesse; ad essi si applicano, in quanto compatibili, i principi del codice civile; e le relative controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Ai sensi del quarto comma, è previsto, inoltre, che per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione possa recedere unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

Per i fautori della tesi contrattualprivatistica si tratterebbe di contratti ad oggetto pubblico regolati dal diritto comune, poiché il termine accordo con il quale si è espresso il legislatore richiamerebbe la nozione di contratto dell'art. 1321 c.c., e perché il richiamo al codice civile ne sembrerebbe confermare la natura privatistica, pur in presenza di un interesse pubblico che necessariamente va perseguito (11).

In sostanza, la possibilità che le volontà del privato e della Pubblica Amministrazione si combinino e si integrino in un autoregolamento unitario sarebbe oramai sancito direttamente dalla legge (12). In particolare i sostenitori della tesi pan-privatistica affermano che il potere di recesso espressamente previsto dalla legge esisterebbe non in quanto manifestazione di una generale potestà pubblicistica di autotutela, ma, al contrario, si configura quale diritto potestativo di carattere privatistico.

Altra dottrina, però, — richiamando le argomentazioni di quegli autori favorevoli alla categoria dei contratti di diritto pubblico (13) — sostiene che, pur essendovi tra P.A. e privato un reciproco scambio di consensi, non è possibile qualificare come contratti di diritto privato tali accordi. Secondo tali autori, manca la parità tra i contraenti, non paragonabile con la disparità economico-sociale presente nei c.d. contratti di adesione (artt. 1341 e 1342 c.c.), in quanto negli accordi tra privato e P.A. si riscontra la carenza stessa della parità formale, agendo i soggetti su piani distinti, benché convergenti.

Inoltre, si è osservato che il recesso previsto dall'art. 11 è difficilmente sostenibile che sia un diritto potestativo, in quanto, oltre ad essere discrezionale, è collegato al perseguimento di fini di pubblico interesse, vincolo giuridico che è considerato uno dei caratteri tipici ed essenziale dell'attività amministrativa.

Invero, si è posto giustamente in evidenza che il legislatore ha adottato di proposito il termine accordo, data la sua non identificabilità con la figura del «contratto» di diritto comune; che la legge rinvia, in realtà, ai principi in materia contrattuale del codice civile e non alle singole norme, così come, ai sensi dell'art. 1324 c.c., avviene, nei limiti della compatibilità, per gli atti unilaterali *inter vivos*; che, essendo necessario per l'amministrazione il perseguimento dell'interesse pubblico (14), la funzione di questi accordi è la stessa del provvedimento amministrativo che sostituiscono o di cui determinano il contenuto.

Difatti, l'art. 11 prevede che gli accordi sostitutivi o integrativi possano essere conclusi solo nell'ambito di un procedimento amministrativo, e debbano in ogni caso perseguire un interesse pubblico e non pregiudicare i diritti dei terzi. Ora, procedimentalizzazione, vincolo giuridico al perseguimento del pubblico interesse e rilevanza giuridica degli interessi dei terzi sono proprio i requisiti tipici del regime dell'attività amministrativa (15). Senza poi considerare che le

(9) GIACCHETTI, *Gli accordi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990 tra realtà virtuale e realtà reale*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 515. Gli accordi dell'art. 11, secondo l'autore, rappresenterebbero l'ultima tappa che «l'interesse legittimo ha compiuto dall'autorità al consenso». Difatti, gli interessi legittimi sono nati alla fine del secolo scorso quali interessi oppositivi: era permesso ai cittadini di ricorrere al giudice per far correggere eventuali errori commessi dall'amministrazione esclusivamente nell'interesse della P.A. In seguito, accanto agli interessi oppositivi, si sono individuati gli interessi pretensivi, ai quali corrisponde il dovere della P.A. di erogare una prestazione patrimoniale o un pubblico servizio. Negli ultimi anni, si sono aggiunti gli interessi partecipativi, attraverso i quali i cittadini hanno acquistato, oltre al potere di opporsi ad attività illegittime, la possibilità di inserirsi nella formazione e di modificare i provvedimenti amministrativi, partecipando e cooperando con la P.A. al procedimento amministrativo. Tali interessi sono quelli tenuti in considerazione dalle leggi 142 e 241 del 1990. In particolare «la legge 241 attribuisce ai cittadini una duplice opzione: la partecipazione al procedimento, che costituisce una sorta di generalizzazione di istituti già previsti dalla legge urbanistica e che è destinata ad essere totalmente assorbita nel provvedimento terminale, e la partecipazione all'accordo accessivo al provvedimento ma al complessivo assetto di interessi disciplinati dal provvedimento e che da quest'ultimo resta formalmente autonomo».

(10) Si vedano per approfondimenti: FRATTINI, *Amministrazione per accordi e il principio di gerarchia degli interessi*, in *Cons. di Stato*, 1991, II, 1773; ARGENIO, *L'accordo nell'azione amministrativa*, in *Cons. di Stato*, 1992, II, 341; CASTIELLO, *Gli accordi integrativi e sostitutivi di provvedimenti amministrativi*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, 124; FEDULLO, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in MAZZARELLI, PERICU, ROMANO, ROVERSI MONACO e SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo cit.*; PERICU, *Le convenzioni di lottizzazione: intangibilità del contratto e tutela degli interessi generali*, in *Rass. dir. civ.*, 1994, 721. La giurisprudenza sull'art. 11 legge 241/1990 non è ancora numerosa. Tuttavia, la tendenza che sembrerebbe emergere dalla lettura delle pronunce, a nostro avviso, è quella di dare attuazione concreta a tale norma. Si vedano, ad esempio: Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 1996, n. 277, in *Foro amm.*, 1996, 883; Cons. Stato, Sez. I, 17 aprile 1996, n. 3670, in *Foro amm.*, 1997, 236; T.A.R. Veneto, Sez. II, 28 novembre 1998, n. 2334, in *T.A.R.*, 1999, I, 128; Cass. Sez. Un., 1° febbraio 1999, n. 8, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 213; Cons. Stato, Sez. IV, 3 novembre 1999, n. 1657, in *Foro amm.*, 1999, 2394.

(11) CORSO e TERESI, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Rimini, 1991, in particolare 71 e seg.; FERRARA, voce *Intese, conven-*

*zioni e accordi amministrativi*, in *IV Dig. Disc. pubbl.*, vol. VIII, 1993, 543; TRIMARCHI BANFI, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in *Pol. dir.*, 1993, 237.

(12) In tal senso: BASSANI, *Commento all'art. 11, L. n. 241/1990*, in AA.VV., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1991, 205 e seg.; CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. 2°, parte III (*Attività e tutela*), Torino, 1991, 110 e seg.; COTZA, *Natura e regime giuridico degli «accordi» ex art. 11, l. n. 241/90*, in *Riv. amm.*, 1993, I, 391 e seg.

(13) Si ribadisce che intervenendo il cittadino nell'accordo nell'esercizio della sua autonomia privata, e la P.A. nell'esercizio di una potestà pubblica si crea una diversità di posizioni giuridiche, e dove viene a mancare il principio della pariteticità dei contraenti, non vi può essere un contratto di diritto privato. Al riguardo si veda, altresì: BESSONE, *Natura giuridica dei piani di lottizzazione*, in COSTANTINO (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati cit.*, 234 e seg.

(14) Sul punto si veda LO SARDO, *Gli accordi ex art. 11 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 nella prospettiva civilistica cit.*, 1264. «Anche quando stipulato dalla Pubblica Amministrazione, il contratto è pur sempre finalizzato al perseguimento di un interesse pubblico, ma questo non penetra nella funzione del negozio, rimanendo al suo esterno alla stregua di un mero motivo, sia pure determinante. Diversa è invece la dinamica funzionale degli accordi tra privati e Pubbliche Amministrazioni. Se è vero (come è vero) che gli accordi in oggetto diventano un modulo procedimentale di esercizio del potere amministrativo alternativo al provvedimento, ciò significa nondimeno che la funzione delle fattispecie convenzionali non diverge punto da quella del provvedimento amministrativo surrogato. La dottrina amministrativa ha puntualmente evidenziato la «rottura» del meccanismo di identificazione tra attività amministrativa e provvedimento, sottolineando come lo strumento del modulo convenzionale consenta alla Pubblica Amministrazione un uso più duttile ed elastico delle sue potestà pubblicistiche, attesa la sempre maggiore eterogeneità delle situazioni fronteggiate dagli organi pubblici nell'esercizio delle loro funzioni e la conseguente prevenzione del contenzioso amministrativo in tal modo perseguita ed auspicata. Ciò non toglie, tuttavia, che l'attività amministrativa, indipendentemente dalle sue forme di manifestazione, rimanga vincolata al perseguimento di un fine precipuo, essendo funzionalizzata, cioè, in direzione della tutela dell'interesse pubblico, il quale costituisce la causa giuridica sia dell'attribuzione che della funzionalizzazione del potere».

(15) Così FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984.

regole del codice civile in tema di contratti ed obbligazioni si applicano solo in quanto compatibili, compatibilità che richiama le esigenze pubblicistiche connesse al rapporto a cui già la giurisprudenza faceva riferimento (16).

Ulteriore argomento in favore della tesi dei contratti di diritto pubblico è il quinto comma dell'art. 11 che attribuisce al giudice amministrativo la competenza esclusiva in caso di controversia: «norma ... che sembra poter avere un senso solo riconoscendo che i rapporti nascenti da tali accordi presentano, nella loro disciplina, rilevanti profili di ordine pubblicistico» (17).

Si conclude, quindi, identificando tale categoria come convenzione pubblicistica, o accordo di diritto pubblico (18), o «fattispecie consensuale non contrattuale» (19), ovvero – ed è il nome da noi utilizzato in questa trattazione – come contratto di diritto pubblico che, appare preferibile, essendo a nostro avviso tali negozi propriamente dei contratti (ancorché non di diritto privato).

### 3. Segue. I contratti di diritto pubblico come esplicazione del potere amministrativo.

Riassumendo, i tre principi sulla cui combinazione parte della dottrina e della giurisprudenza hanno fondato lo schema del contratto di diritto pubblico trovano nell'art. 11 una significativa conferma: la possibilità da parte della P.A. di agire consensualmente nell'esercizio delle sue potestà, l'efficacia del vincolo nascente dall'accordo e la possibilità, per garantire gli interessi pubblici, di revocare il consenso, salva la tutela degli interessi patrimoniali del privato.

È necessario evidenziare un altro aspetto, forse il più importante: l'art. 11 impone di applicare alle fattispecie convenzionali pubblicistiche solo quei principi del codice civile che risultano compatibili, e in tale vaglio di compatibilità spetta all'interprete cercare adeguatamente di garantire sia l'interesse pubblico, sia il vincolo convenzionale. Ed è proprio questa – a parere di chi scrive – la conferma dell'opportunità di ricondurre gli accordi con cui l'amministrazione esercita pubbliche potestà, ad una categoria concettuale autonoma, che meglio può contemperare sia la ragionevolezza, sia l'imparzialità della funzionalità dell'agire dell'amministrazione, sia gli interessi dei privati.

Solo se si ritengono corrette tali considerazioni, oggi ha un senso porsi il problema della distinzione tra accordi privatistici e accordi pubblicistici della pubblica amministrazione: i primi, salvo eccezioni previste dalla legge, si svolgono attraverso dinamiche proprie dei contratti tra soggetti privati; i secondi rispondono ad una logica del tutto diversa, formata dalla combinazione della tutela del pubblico interesse e dell'affidamento del privato nell'efficacia del vincolo contrattuale.

Dimostrata l'ammissibilità dogmatica della categoria del contratto di diritto pubblico è necessario delinearne i confini per poter comprendere se i nuovi strumenti utilizzati dal

legislatore per governare l'agricoltura siano riconducibili ad essa. Strumenti in cui, a nostro avviso, gli specifici interessi pubblici di tutela e conservazione dell'ambiente e del territorio che ne sono coinvolti, sollecitano una protezione rinforzata dell'azione amministrativa, con una conseguente, sia pure in parte, deroga alle regole di diritto comune. Invero, la tesi che qui si sostiene parte dalla considerazione che determinati rapporti tra amministrazione e privato nascono e siano eseguiti non dall'esercizio dell'autonomia negoziale, ma nell'esplicazione di potestà pubblicistiche: il che implica, necessariamente, alcune deviazioni rispetto al regime ordinario dei contratti.

Così, il regime giuridico dei contratti di diritto pubblico risulterebbe formato sia dalle regole specifiche dettate dal legislatore per le singole fattispecie, che dalle norme del codice civile in tema di obbligazioni e contratti (in parte derogate, ma solo per tutelare gli interessi pubblici coinvolti nel rapporto), nonché da quei principi e regole che si sono gradatamente affermati nel nostro sistema in via extra-legislativa e che parzialmente la legge 241/90 ha codificato.

Ma quando una convenzione tra pubblica amministrazione e privati è riconducibile nell'ambito della fattispecie del contratto di diritto pubblico? In realtà, il tema della concreta identificazione degli accordi riconducibili a tale figura e, dunque, la distinzione degli specifici contratti di diritto pubblico con gli specifici contratti di diritto privato posti in essere dall'amministrazione, è un tema un po' negletto dalla dottrina italiana, anche perché l'attenzione è tuttora concentrata sul problema dell'ammissibilità teorica e sull'utilità sistematica della categoria. Si tratta invece di un problema di grande rilevanza pratica, poiché la giurisprudenza si troverà frequentemente a dover decidere se ad una determinata figura convenzionale tra P.A. e privati si debbano applicare per intero le norme del codice civile o i particolari principi che caratterizzano il regime dei contratti pubblici. E nel caso di strumenti di governo dell'agricoltura, settore economico il cui svolgimento è collegato con gli interessi pubblicistici di tutela del territorio e dell'ambiente, la suddetta scelta assumerà una particolare frequenza per il ruolo multifunzionale che ha assunto l'impresa agricola, che sempre di più potrà implicare e sollecitare «accordi» con la P.A.

La complessità del problema (20) rende conto delle molte incertezze che ancora permangono in merito ai parametri di identificazione del contratto di diritto pubblico. Sembra che il parametro di riferimento considerato in passato dalla dottrina, ovvero il criterio dell'inerenza del contratto ad un oggetto pubblico, cioè ad un bene giuridico qualificato da norme di diritto pubblico e sottratto pertanto alla normale circolazione tra privati, non possa più essere considerato l'unico criterio utilizzabile. D'altronde, in Francia la dottrina e la giurisprudenza che maggiormente – o, almeno, più che da noi – hanno affrontato il problema, già da tempo hanno negato che tutti i contratti pubblici siano caratterizzati da un rapporto con un *service public* (21).

(16) Ad esempio, in materia di convenzioni tra U.S.L. e strutture sanitarie private, Cons. Stato, Sez. V, 24 marzo 1987, n. 207, in *Cons. Stato*, 1987, I, 349.

(17) BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati cit.*, 40.

(18) Cfr. FRANCAVILLA, *Brevi considerazioni sulla legge 241 del 1990*, in *Foro amm.*, 1990, III, 3006; FRANCO, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Bologna, 1991; STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992, 33 e seg.

(19) STICCHI DAMIANI, *op. ult. cit.*, 86.

(20) BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati cit.*, 82, nota 49: «non esistono fenomeni in sé di diritto pubblico o di diritto privato: la qualificazione in termini pubblicistici o privatistici non può che fondarsi su elementi e indici giuridico-formali. E poiché gli elementi e gli indici giuridico-formali (assumibili

come) caratteristici delle figure pubblicistiche e di quelle privatistiche sono mutevoli nel tempo, e d'altro canto nella disciplina positiva di un dato fenomeno possono comparire entrambi, ecco che stabilire nei vari casi se le lacune di tale disciplina positiva vadano colmate mediante l'applicazione dei principi di ordine pubblicistico o privatistico è operazione di notevole complessità».

(21) In passato in Francia erano considerati pubblici solo quei contratti attinenti ad un *service public*, ma l'importanza che ha assunto nel diritto francese la tutela degli interessi collettivi ha comportato una estensione della categoria dei contratti amministrativi. In sintesi, si può affermare che due sono le condizioni essenziali che permettono di definire la fisionomia dogmatica del *contrat administratif*: l'esigenza di una relazione tra prestazioni e interesse pubblicistico da soddisfare e la presenza delle *clauses exorbitantes*, le quali attribuiscono alla p.a. particolari poteri al fine di assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico.

La dottrina italiana più recente sembrerebbe invece ricondurre alla figura del contratto di diritto pubblico quegli accordi in cui la volontà dell'amministrazione è espressione dell'esercizio di un potere amministrativo, e non esplicazione della sua capacità di diritto privato. E partendo dall'assunto che il potere amministrativo non è necessariamente autoritativo, si è ritenuto rinvenirsi un esercizio di siffatto potere ogni volta che la pubblica amministrazione operi non spontaneamente. Difatti, il carattere non libero dell'attivarsi della pubblica amministrazione appare incompatibile con il riconoscimento ad essa di una posizione di autonomia privata. Ciò accade anche con riguardo non a beni qualificabili come pubblici. In sostanza, nei contratti di diritto pubblico l'esercizio del potere sarebbe «doveroso». E tale è appunto la situazione in cui si trova l'amministrazione quando una norma di legge le attribuisce il potere di erogare aiuti o ausili, potere che può tradursi, in base a scelte di opportunità politica, sia nell'adozione di atti unilaterali, sia nella stipulazione di accordi, che sono da intendersi come pubblici e, perciò, soggetti alla relativa disciplina.

Come è stato sottolineato, quando il legislatore configura «l'azione di un soggetto pubblico in termini tali da far ritenere che in presenza di determinati presupposti esso sia giuridicamente tenuto a provvedere, sembra da escludere la configurabilità in capo a tale soggetto di una posizione di autonomia negoziale» (22).

Ci sembra, allora, che gli strumenti prescelti dal legislatore di sostegno dello sviluppo del territorio rurale e della tutela dell'ambiente debbano essere ricostruiti proprio basandosi su tale criterio. Nel caso in cui all'amministrazione spetti verificare in modo oggettivo i presupposti fissati dalla legge, essa si trova in una situazione di vincolatezza, e pertanto lo strumento non potrà che essere un provvedimento amministrativo (23). Nel caso in cui, invece, i presupposti richiesti dalla legge comportino margini di apprezzamento soggettivo, e dunque presuppongano un accordo con il soggetto destinatario del sostegno lo strumento utilizzato sarà il contratto di diritto pubblico se il rapporto nasce dall'incontro delle volontà della P.A. e del privato, o un provvedimento amministrativo se l'efficacia giuridica scaturisce esclusivamente dalla volontà dell'amministrazione. D'altra parte, gli elementi significativi ai fini della determinazione del carattere pubblicistico o privatistico di un accordo sono identificati, dalla dottrina francese, nell'esistenza di una disciplina normativa esorbitante dal diritto comune appunto per la presenza di un interesse pubblico; e secondo parte della dottrina italiana non è da escludere che nel nostro sistema non si possano altresì utilizzare tali criteri (24).

Come si è detto, l'esigenza di una categoria concettuale autonoma, il contratto di diritto pubblico, è data dalla necessità di sottoporre determinati rapporti ad una disciplina che ne garantisca la funzionalizzazione ad obiettivi di pubblico interesse, che negli strumenti di governo dell'agricoltura sono la tutela dell'ambiente e lo sviluppo delle aree rurali. Siffatta funzionalizzazione, che induce l'amministrazione ad esprimere il proprio consenso con un atto amministrativo

e secondo un procedimento di carattere pubblicistico – soggetti allo statuto proprio dei poteri amministrativi –, non toglie che il contratto sia pienamente vincolante per le parti ai sensi dell'art. 1321 del codice civile.

Ma è proprio la rilevata posizione di potere in cui si trova la P.A. in sede di conclusione del contratto pubblico, ciò che implica differenze di regime giuridico finalizzate, appunto, alla piena soddisfazione degli interessi pubblici attinenti al rapporto.

Orbene, essendo l'esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione «doveroso», cioè previsto dal legislatore, nel caso in cui l'amministrazione rifiuti la stipulazione con il privato che propone l'accordo, costui potrà impugnare l'atto di diniego davanti al giudice amministrativo per censurare gli eventuali vizi del relativo processo decisionale. Questa è una differenza fondamentale tra i contratti di diritto pubblico e i contratti di diritto privato della pubblica amministrazione. Solo nei primi, infatti, si rinviene un «dovere» della pubblica amministrazione di concluderli qualora il contenuto del contratto concreto soddisfi il pubblico interesse.

#### 4. I contratti di collaborazione tra imprenditori agricoli e P.A. per la promozione del territorio, le convenzioni nel settore della pesca e il ruolo dei distretti.

Ora, è possibile analizzare le singole fattispecie convenzionali. Cosa sia il *contratto di collaborazione* tra P.A. e imprenditore agricolo non è facilmente desumibile dal testo della norma; sembrerebbe che l'amministrazione e gli imprenditori agricoli possano concludere un *contratto di collaborazione*, con il quale la P.A. si impegnerebbe a sostenere e a promuovere un determinato territorio. Ma non è chiaro quale sia l'oggetto di tale collaborazione. In altre parole, vi è un sostegno diretto, cioè vengono erogati degli aiuti finalizzati ad attività di divulgazione e promozione di un determinato territorio? Ovvero, la P.A. offre una serie di servizi specifici agli imprenditori, come – ad esempio – porre a disposizione locali ove commercializzare i prodotti tipici?

I *contratti di collaborazione*, a nostro avviso, dovrebbero rientrare in una «logica distrettuale». Invero, l'insufficienza del concetto tradizionale di settore come strumento di analisi del cambiamento produttivo e sociale in agricoltura ha acceso un dibattito tra gli studiosi in merito allo studio di altre unità di analisi, quali, soprattutto, la filiera e il distretto (25).

Il concetto di distretto industriale, nato da intuizioni di Marshall ed elaborato in Italia da Becattini (26), ben si presta ad una trasposizione nel settore primario. Anzi, partendo dalla elementare intuizione che l'impresa agricola è legata al territorio ed immersa nella società locale, non sarebbe da spiegare «la velocità della trasposizione del concetto di distretto industriale nello studio dei fenomeni agri-

(22) BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati cit.*, 97; CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo cit.*, 350.

(23) Come, ad esempio, nel caso del *set aside*, cioè l'impegno a non coltivare il terreno in cambio di aiuti. Sul *set aside* v.: ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999, in particolare 138 e seg.; BRUNO, *La natura giuridica del rapporto tra p.a. e imprenditore agricolo nel regime di set-aside*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, 566.

(24) In tal senso BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati cit.*, 103.

(25) CECCHI, *Distretto industriale: l'agricoltura dalla complementarietà alla dissociazione*, in *La questione agraria*, 1988, n. 32; IACOPONI, *Distretto industriale marshalliano e forme di organizzazione in agricoltura*, in *Riv. Econ. Agr.*, 1990, n. 4; CECCHI, *Per una definizione di distretto agrico-*

*lo e di distretto agroindustriale*, in *La questione agraria*, 1992, n. 46; FRIGO, FIORANI e GATTI, *Un distretto agroindustriale: l'attività di trasformazione di carne suina nel modenese*, in *La questione agraria*, 1992, n. 45; SARACENO, *Il distretto delle barbatelle*, in *La questione agraria*, 1996, n. 42; CECCHI, DE MURO e FAVIA, *Filiere, sistemi agricoli e distretti industriali: mezzi e fini nell'analisi dell'agroindustria*, in *La questione agraria*, 1992, n. 46; CARBONE, *Integrazione produttiva sul territorio e formazione di sistemi agricoli locali*, in *La questione agraria*, 1992, n. 46. Per approfondimenti si rinvia a ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, cit., 123 e seg.

(26) BECATTINI, «Distrettualità», *tra industria e agricoltura*, in *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di una idea*, Torino, 2000. Dello stesso autore: *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, 1998 e *Distretti industriali. Un nuovo modo d'interpretare il cambiamento economico*, Torino, 2000.

coli, semmai il contrario». In sostanza, l'economia del distretto si basa su una miriade di microadattamenti fra le diverse imprese, e fra la popolazione e le imprese di un'area circoscritta: il distretto è una forma di «integrazione flessibile» (27), poiché in esso una serie di imprese si integrano, coordinandosi le specializzazioni di ognuna. La flessibilità gioca una parte decisiva, poiché la suddivisione del lavoro non viene riferita alla singola impresa, «ma a una unità intermedia, magari priva di riconoscimento giuridico, che si forma e si disfa, in ogni sua dimensione, anche quella territoriale, in funzione del movimento complessivo, locale e globale, dei rapporti socioeconomici» (28).

Punto di partenza per lo studio dei distretti potrebbe essere l'individuazione e l'analisi degli obiettivi a cui mira l'introduzione dello «spazio distrettuale» in agricoltura. Si possono indicare tre ipotesi di distretti nel settore primario, avendo l'accortezza di precisare che essi potrebbero svilupparsi su una stessa area nel rispetto delle singole vocazioni di porzioni più piccole di territorio. Innanzitutto, si potrebbe pensare a distretti agroindustriali, cioè alla creazione, attraverso la mediazione degli enti locali, di una rete efficiente di collegamento tra imprese agricole e industrie alimentari affinché domanda ed offerta si incontrino. La pubblica amministrazione potrebbe assumere l'obbligo di migliorare le infrastrutture o di agevolare l'insediamento delle imprese di trasformazione nel territorio incluso nel distretto. In tale ipotesi, gli obiettivi consisterebbero nel consolidamento della filiera e nel conferire maggiore «potere contrattuale» agli imprenditori agricoli nei confronti delle reti di distribuzione nazionali e internazionali.

Distretti agricoli, invece, potrebbero essere previsti nelle zone agricole di qualità, cioè in quei territori in cui il sapere produttivo agricolo locale non è (ancora) sovrappeso dall'imponenza delle fasi più meccanizzate del processo di trasformazione: sono le aree in cui la peculiarità del prodotto deriva da conoscenze profondamente radicate nell'ordinamento sociale e nella cultura locali. Tutto ruota intorno ad un prodotto tipico della zona, e gli enti locali potrebbero coadiuvare gli imprenditori nel momento dell'immissione nel mercato del prodotto. La fase della commercializzazione e del messaggio al consumatore dovrebbe vedere la partecipazione di tutti gli imprenditori agricoli della zona e della P.A., la quale potrebbe assumere l'obbligo di promuovere il prodotto a livello nazionale ed internazionale, o ad aiutare gli operatori ad ottenere segni distintivi atti a proteggere la tipicità del prodotto (29).

Ipotesi di particolare interesse potrebbe essere, infine, quella di introdurre distretti rurali in aree a forte vocazione agricola. Si tratterebbe di creare un collegamento tra le imprese agricole affinché in un determinato territorio siano valorizzate la multifunzionalità e la pluriattività. Il distretto rurale potrebbe divenire un modello di sviluppo integrato territoriale finalizzato alla valorizzazione delle risorse locali in ambito rurale, attraverso un'azione comune di intervento

strutturale che, partendo dalla componente agricola come fondante per l'identità del territorio, organizza intorno ad un tema (storico, archeologico, ambientale, culturale) proprio dell'area, una serie di attività per realizzare un obiettivo di tutela, miglioramento e valorizzazione economica delle risorse locali. In tale ipotesi, gli enti locali potrebbero negoziare la gestione di servizi territoriali ed ambientali nel distretto con gli imprenditori la cui azienda è inclusa nello spazio distrettuale. In sostanza, sarebbe un originale modello di distretto, individuato in un contesto territoriale di dimensione appropriata, che potrebbe essere caratterizzato da un unico segno, sia per i prodotti che per i servizi che offre, e si fa regola unificante del produrre di una intera comunità, capace di presentarsi coerente in un ampio mercato.

Ora, tali considerazioni, con l'introduzione del d.lgs. n. 228/2001, sembrerebbero trovare riconoscimento normativo. Difatti, l'art. 13 del decreto prevede l'istituzione di distretti rurali e agroalimentari, demandandone l'individuazione alle Regioni.

I distretti rurali sono definiti, al 1° comma, come quei «sistemi produttivi locali ... caratterizzati da un'identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali». E, al 2° comma, «si definiscono distretti agroalimentari di qualità i sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale, caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole ed agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria e nazionale, oppure da produzioni tradizionali e tipiche».

Solo in tale logica è possibile assegnare un ruolo ai contratti di collaborazione previsti dall'art. 14, comma 1: imprenditori agricoli associati (in consorzi, cooperative o attraverso le organizzazioni professionali, queste ultime espressamente menzionate nella norma) collaborano con la P.A. per valorizzare un determinato territorio, il distretto. Ed invero, nel comma 2 del medesimo articolo è espressamente previsto che «i contratti di collaborazione sono destinati ad assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria agricola locale, anche attraverso la valorizzazione delle peculiarità dei prodotti tipici, biologici e di qualità, *anche tenendo conto dei distretti agroalimentari, rurali e ittici*». In sostanza, il contratto di collaborazione potrebbe divenire lo strumento fondamentale attraverso cui realizzare i distretti nel settore primario.

Il riferimento ai distretti ittici non deve meravigliare, poiché essi sono previsti, seppur con la differente denominazione di «distretti di pesca», all'art. 4 del d.lgs. n. 226/2001, concernente l'orientamento e la modernizzazione nel settore della pesca: «al fine di assicurare la gestione razionale delle risorse biologiche, in attuazione del principio di sostenibilità, è prevista l'istituzione di distretti di

(27) BECATTINI, *Distretti industriali e storia dell'industria italiana*, in *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di una idea*, cit., 30.

(28) BECATTINI, «Distrettualità», tra industria e agricoltura. *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di una idea* cit., 85. I processi che prende in esame l'autore sono: a) La suddivisione progressiva, mirata e autocontenuta di certi processi produttivi e di quelli ad essi complementari e strumentali; b) la formazione e la riproduzione nel tempo di nessi dinamici fra, da un lato, «complessi di abilità produttive specializzate» formati in certi ambiti territoriali e, dall'altro, «nuclei di bisogni» delineatisi nello spazio generale del consumo; c) la sedimentazione in istituzioni formali e informali, materiali e immateriali, di prassi sociali che rispettano, simultaneamente, le condizioni della competitività e della riproducibilità sociale e naturalistica; d) l'integrazione dinamica fra sapere produttivo pratico (contestuale), molto spesso tacito, e sapere produttivo

scientifico-tecnico nel processo produttivo; e) la formazione di figure e istituzioni che mediano fra l'esigenza di specializzazione e quella di versatilità; f) la formazione, lo «slittamento» e la dissoluzione dei sensi di appartenenza ai diversi aggregati produttivi (settore, fase, filiera, distretto ecc.) degli agenti individuali della produzione sociale; g) la mobilità sociale e professionale locale.

(29) Ad esempio, il Programma Operativo Regionale - parte Feoga della Regione Basilicata 2000-2006 prevede «laddove già esistono favorevoli contesti operativi ... è possibile prevedere la promozione di "distretti agricoli" per consolidare e completare le filiere già esistenti con un sistema di imprese e servizi che si pongano a monte e a valle del processo produttivo e alimentare. In questo caso l'obiettivo del distretto potrà essere realizzato mediante un Programma Integrativo Territoriale (PIT) che consenta di sviluppare un progetto integrato (agricoltura, industria, servizi, ricerca e formazione) con il concorso dei tre fondi strutturali».



pesca. Sono considerati distretti di pesca le aree marine omogenee dal punto di vista ambientale, sociale ed economico». I distretti della pesca, a differenza dei distretti rurali e agroalimentari, sono definiti con decreto del MIPAF di concerto con il Ministero dell'ambiente, su proposta dalle Regioni e sentite le associazioni nazionali di categoria. Inoltre, l'art. 5 del decreto di orientamento sul settore della pesca prevede uno strumento convenzionale che in realtà appare avere la stessa funzione del contratto di collaborazione tra P.A. e imprenditori agricoli: il MIPAF, e le Regioni per la parte di propria competenza, possono stipulare con le associazioni nazionali di categoria convenzioni aventi ad oggetto: «a) promozione delle vocazioni produttive degli ecosistemi acquatici attraverso l'applicazione di tecnologie ecosostenibili; b) tutela e valorizzazione delle tradizioni alimentari locali, dei prodotti tipici, biologici e di qualità anche attraverso la istituzione di consorzi volontari per la tutela del pesce di qualità; c) messa a punto di sistemi di controllo e di tracciabilità delle filiere agroalimentari ittiche; d) riduzione dei tempi procedurali e delle attività documentali nel quadro della semplificazione amministrativa e del miglioramento dei rapporti fra operatori del settore e pubblica amministrazione secondo i principi e gli orientamenti normativi in vigore».

La natura giuridica dei contratti di collaborazione e delle suddette convenzioni nel settore della pesca è la stessa. Con essi si mira a far partecipare il privato alla gestione dell'attività amministrativa, chiedendone la «collaborazione» in sede di perseguimento di interessi pubblici. In sostanza, gli imprenditori, attraverso i *contratti di collaborazione*, e le convenzioni nel caso del settore della pesca, sono coinvolti nella gestione del loro territorio (terrestre o marino). Non solo si è sostituito l'esercizio autoritativo di potestà pubblicistiche con lo strumento negoziale, ma si è introdotta *ex novo* una attività di interesse collettivo (la gestione e la promozione di una agricoltura e una pesca di «qualità» collegata a un determinato territorio), che altrimenti non si sarebbe potuta esercitare.

Dunque, se si ritengono corrette tali considerazioni, tali figure non possono che considerarsi contratti di diritto pubblico. L'accordo non sostituisce un atto amministrativo, bensì pone un vincolo per l'Amministrazione in ordine alla sua emanazione. Essi, dunque, possono essere ricondotti nella categoria degli accordi integrativi per la presenza di uno o più provvedimenti finali, non sembrando possibile la loro riconducibilità nell'alveo della capacità generale di diritto privato della P.A., essendo appunto implicati atti di disposizione di poteri pubblici. In altre parole, il contratto di collaborazione ci pare possa essere inteso come atto mediante il quale l'Amministrazione concorda con gli imprenditori agricoli un programma di gestione di un determinato territorio, prevedendo investimenti finalizzati al perseguimento di determinati obiettivi di pubblico interesse (per lo più connessi ad atti di promozione dei prodotti). E quando l'accordo è raggiunto nell'ambito della partecipazione

dei privati ad un procedimento amministrativo, ed è preliminare all'emanazione di un atto amministrativo, la fattispecie potrebbe rientrare nell'ambito dell'art. 11 legge 241/1990.

Appare invece inutile il riferimento effettuato nel 1° comma dell'art. 14 (30) all'art. 119 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Questo stabilisce che «in applicazione dell'art. 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli altri enti locali indicati nel presente testo unico, possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi». E l'art. 43 della l. 27 dicembre 1997, n. 449 prevede che «al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni ...». Difatti, le finalità sottese alla stipula degli accordi di collaborazione o dei contratti di sponsorizzazione, ossia la realizzazione di maggiori economie e la migliore qualità dei servizi prestati, sono completamente differenti rispetto allo svolgimento di attività di impresa agricola in una «logica distrettuale», che potrebbe considerarsi la funzione economico-sociale (31) dei contratti di collaborazione in agricoltura e delle convenzioni della pesca.

##### 5. I contratti di promozione e le convenzioni tra P.A. e imprenditori per la tutela del territorio.

Ai sensi dell'art. 14, 3° comma, gli imprenditori agricoli che si impegnano «nell'esercizio dell'attività di impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale» possono concludere con la P.A. *contratti di promozione*. L'amministrazione può erogare aiuti, «al fine di assicurare un'adeguata informazione ai consumatori e di consentire la conoscenza della provenienza della materia prima e della peculiarità delle produzioni», in cambio dell'impegno a svolgere un servizio di interesse collettivo: la tutela dell'ambiente e del territorio. E si tratta di un servizio prestato alla collettività «nell'esercizio dell'attività di impresa». In altre parole, il legislatore ha considerato che il solo esercitare attività di impresa agricola produce un servizio di interesse pubblico.

L'art. 15, comma 1 introduce invece le *convenzioni* tra P.A. e imprenditore agricolo: quest'ultimo si impegna a mantenere il territorio, a salvaguardare il paesaggio agrario e forestale, a curare l'assetto idrogeologico ed a promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio. La prestazione dell'amministrazione può consistere in «finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche» (32).

(30) L'espressione (non felice) utilizzata nell'art 14, comma 1 è, «Le pubbliche amministrazioni possono concludere contratti di collaborazione, anche ai sensi dell'articolo 119 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ...».

(31) V. cap. 8. Il contratto di sponsorizzazione è un contratto in virtù del quale una parte (c.d. *sponsor*) si obbliga ad una prestazione pecuniaria ovvero alla fornitura di beni e/o servizi nei confronti dell'altra (c.d. *sponsee*), la quale, a sua volta, si obbliga a veicolare il nome od un segno distintivo dello sponsor nelle varie estrinsecazioni della propria attività. I motivi per i quali viene utilizzata la sponsorizzazione che, a differenza del contratto di pubblicità, diffonde in modo indiretto il messaggio pubblicitario, attraverso cioè un comportamento che lo sponsorizzato avrebbe tenuto indipendentemente dall'obbliga-

zione in sé, sono individuabili principalmente nella particolare capacità dello *sponsee* - che, quindi, assume il ruolo di veicolo di comunicazione del nome o del segno dello *sponsor* - di attirare l'attenzione del pubblico grazie alla sua popolarità e prestigio. Pertanto, esso nulla ha a che vedere con i contratti di collaborazione tra P.A. e imprenditori agricoli nei quali, invece, si fa partecipare il privato alla gestione dell'attività amministrativa, chiedendone la «collaborazione» in sede di perseguimento di interessi pubblici. Per approfondimenti sui contratti di sponsorizzazione: FRANCESCHELLI, *I contratti di sponsorizzazione*, in *Giur. Comm.*, 1987, I, 288; INZITARI, *Sponsorizzazione*, in *Contratto e Impresa*, 1996, 248; GATTI, voce *Sponsorizzazione*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 509.

(32) Art. 15, comma 2, d.lgs. n. 228/2001.



La differenza tra i *contratti di promozione* e le *convenzioni* tra agricoltore e P.A. è proprio nel diverso contenuto delle due figure negoziali (33). Contenuto a cui occorre fare riferimento per qualificare tali fattispecie, e cioè per accertare la natura giuridica dell'operazione posta in essere tra le parti. Nei primi la prestazione del privato consiste in una attività di miglioramento ambientale-territoriale eseguita «nell'esercizio dell'attività di impresa» agricola. Così, l'imprenditore che alleva una particolare razza animale a rischio di estinzione, oltre a produrre un bene per il mercato, produce altresì il servizio alla collettività di tutelare la biodiversità. E per tale servizio è remunerato dall'amministrazione. Nelle *convenzioni* invece la prestazione del privato consiste in un'opera collegata all'attività agricola principale per la quale può ritenersi applicabile il criterio della connessione previsto dall'art. 2135 c.c. (34).

Anche la prestazione della P.A. è differente: mentre nelle *convenzioni* può consistere genericamente in un incentivo al soggetto privato, nei *contratti di promozione* l'attività del soggetto pubblico deve essere finalizzata – appunto – a promuovere quel determinato bene che è stato prodotto assicurando altresì un servizio alla collettività. In altre parole, vi è un «ausilio» vincolato ad uno scopo determinato (35).

Ad ogni modo, entrambe le fattispecie rientrano nell'orbita dell'art. 11 legge 241/90, essendovi da parte della P.A. un esercizio di funzioni dirette al perseguimento di interessi pubblici. Precisamente, nel caso delle *convenzioni* si tratta di un accordo sostitutivo di un provvedimento amministrativo (la concessione di aiuti), nel caso dei *contratti di promozione* dipende dalle modalità concrete con cui si attua la «promozione» oggetto dell'obbligazione del soggetto pubblico. Se la controprestazione è una sovvenzione finalizzata ad «assicurare un'adeguata informazione ai consumatori» ed a «consentire la conoscenza della materia prima», l'accordo sostituisce il provvedimento di erogazione. Se, al contrario, vi è solo un vincolo per l'amministrazione in ordine all'emanazione di erogazioni, essi possono essere ricondotti nella categoria degli accordi integrativi per la presenza di un provvedimento finale.

Infine, deve porsi in evidenza che l'art. 15 del d.lgs. n. 228/2001, stabilisce che, sempre per attività funzionali alla gestione del territorio e dell'ambiente, la P.A., in deroga alle norme vigenti, possa stipulare «contratti d'appalto con gli imprenditori agricoli di importo annuale non superiore a 50 milioni di Lire nel caso di imprenditori singoli, e 300 milioni di lire nel caso di imprenditori in forma associata». Il significato della norma non è affatto chiaro, tuttavia sembrerebbe che si sia voluto esonerare l'imprenditore agricolo, che si impegni a costruire un'opera pubblica collegata alla gestione del territorio, dalla particolare procedura di formazione del contratto prevista nella legge quadro sui lavori pubblici (36).

## 6. I contratti territoriali e gli strumenti della programmazione negoziata.

Quando dall'analisi della natura giuridica e della disciplina applicabile alle singole fattispecie si cerca di riportare i nuovi strumenti negoziali in un disegno unitario di governo del territorio, non può non effettuarsi un riferimento agli strumenti della programmazione negoziata, e una comparazione con i *contrats territoriaux d'exploitation (CTE)*.

La programmazione negoziata è «la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza» (37). Con essa soggetti pubblici e privati individuano obiettivi di sviluppo locale, concertano interventi e risorse impiegabili, stabilendone tempi e modi di attuazione.

La programmazione negoziata prevede un primo livello di concertazione, *l'intesa istituzionale di programma*, destinata a definire e realizzare il quadro complessivo delle azioni di sviluppo e le risorse disponibili. Essa è l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati.

La programmazione negoziata nel suo complesso permette la distribuzione delle risorse finanziarie tra Unione europea, Stato e Regioni sulla base di progetti di investimento e non in base ad automatismi; logica peraltro sulla quale si fonda la nuova politica agricola comune. In tale contesto, l'intesa istituzionale di programma rappresenterebbe «l'ordinaria modalità di rapporto tra Governo nazionale e Giunta regionale ... in coerenza con una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista» (38), lo strumento con cui si definiscono gli obiettivi da conseguire e i settori nei quali è indispensabile l'azione congiunta. Quanto previsto nell'intesa è elaborato ed attuato con gli accordi di programma quadro, con i quali si specifica l'articolazione progettuale dei programmi di intervento e si esaurisce il primo livello di negoziazione.

Gli strumenti della programmazione negoziata trovano applicazione anche al settore agricolo con la delibera CIPE 11 novembre 1998, in attuazione dell'art. 10 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173. Inoltre, nell'art. 31 del d.lgs. n. 228/2001 è previsto che nel documento di programmazione agroalimentare e forestale e nel documento di programmazione economica e finanziaria siano definiti gli «obiettivi strategici da conseguire attraverso gli strumenti della programmazione negoziata in agricoltura». E il CIPE, nell'ambito dei fondi stanziati annualmente dalla legge finanziaria, provvede ad

(33) Ci riferiamo al contenuto sostanziale, ossia all'insieme delle disposizioni contrattuali, inteso quale oggetto del contratto. Cfr. BIANCA, *Diritto civile 3, Il contratto*, Milano, 1988, 317. «La nozione di oggetto quale contenuto sostanziale del contratto è largamente contestata dalla nostra dottrina, la quale ha cercato di fissare un'autonoma nozione di oggetto o, addirittura, di elaborare una teoria dell'oggetto del negozio ... Su un piano concreto la questione si riduce semplicemente ad accertare in quale significato o in quali significati è usato il termine "oggetto". Ora, con riferimento alla disciplina legislativa del contratto il termine non si limita a designare singoli dati reali o ideali sui quali incide il contratto ma l'intera operazione voluta dalle parti, che, appunto, costituisce il contenuto dell'accordo».

(34) D'altronde, il nuovo art. 2135 c.c. prevede espressamente che «si intendono comunque connesse ... le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse

dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale ...». Quindi, la prestazione di servizi ambientali-territoriali è attività che può ritenersi connessa ed integrare il reddito dell'attività agricola principale.

(35) Appare evidente la somiglianza tra i finanziamenti della P.A. vincolati ad una determinata prestazione del beneficiario (su cui v. SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, Milano, 1970) e il cd. mutuo di scopo (sul quale v. ZIMATORE, *Il mutuo di scopo*, Padova, 1985).

(36) Si tratta della l. 11 febbraio 1994, n. 109, più volte modificata e integrata.

(37) Così testualmente la lett. a) del comma 203, art. 2, l. 23 dicembre 1996, n. 662.

(38) Art. 1.1 delibera CIPE 21 marzo 1997.

individuare una quota da destinare alla realizzazione di tali obiettivi, così rilevando l'intenzione del legislatore di utilizzare gli strumenti della programmazione negoziata come «strumenti ordinari» della politica agricola (39).

Gli strumenti operativi utilizzati sono i patti territoriali e contratti di programma (40). Il patto territoriale è definito come «l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati ..., relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale». La delibera del CIPE del 21 marzo 1997, dal titolo «Disciplina della programmazione negoziata», nell'art. 2.1 «finalità e oggetto» del patto territoriale, specifica che esso è l'accordo tra vari soggetti, quali ad esempio, i privati, gli enti locali, le rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate e altri soggetti pubblici operanti a livello locale, «per l'attuazione di un programma di interventi nei settori dell'industria, agroindustria, agricoltura, pesca e acquacoltura, la produzione di energia termica o elettrica da biomasse, servizi, turismo ed in quello dell'apparato infrastrutturale tra loro integrati» (41).

Il contratto di programma è stipulato tra l'amministrazione statale competente e imprese di grandi dimensioni o gruppi nazionali e internazionali di rilevante dimensione operanti nei settori dell'industria, del turismo, dell'agricoltura, della pesca ed acquacoltura, ovvero consorzi di medie e piccole imprese (anche di forma cooperativa), operanti in

uno o più settori (ivi compreso il settore agricolo ed ittico) per la realizzazione di nuove iniziative produttive o per il loro ampliamento (42). Esso, dunque, è un accordo tra pubblica amministrazione e privati per realizzare complesse operazioni di interesse comune. È una figura forgiata sul modello francese dei *contrats de plan* (43), caratterizzata appunto dalla presenza di pattuizioni tra amministrazioni e privati per la regolamentazione di complessi rapporti e programmi. Nel «documento contrattuale» devono essere indicate le reciproche obbligazioni, le agevolazioni finanziarie, i tempi degli interventi, le dotazioni infrastrutturali e i metodi di verifica dei risultati (44).

Ci sembra opportuno evidenziare che gli strumenti della programmazione negoziata, ed in particolare i contratti di programma, sono sostanzialmente equivalenti ai *contratti di collaborazione*. Entrambi sono riconducibili ai moduli di coordinamento paritetico dell'azione di più soggetti pubblici e privati per la gestione congiunta di un determinato territorio (distretto). Anzi, l'introduzione di questi ultimi potrebbe anche apparire inutile, data l'intenzione del legislatore di utilizzare annualmente specifiche risorse per attivare i patti territoriali e i contratti di programma nel settore primario.

Al contrario, esiste una differenza sostanziale tra gli strumenti della programmazione negoziata e gli altri contratti territoriali. Con i patti territoriali e gli accordi di programma si finanziano progetti di gestione del territorio, con i *contratti di*

(39) Seppur la disciplina della programmazione negoziata in agricoltura e negli altri settori produttivi è sostanzialmente la stessa, le finalità che dovrebbero essere collegate agli strumenti della programmazione negoziata in agricoltura sarebbero del tutto peculiari, identificandosi con le nuove finalità della politica agricola comune: garantire una partecipazione adeguata e duratura dei produttori dei prodotti di base ai vantaggi economici che da essi derivano; far partecipare il settore agricolo e della pesca al processo di sviluppo economico locale; favorire l'integrazione economica di filiera e l'organizzazione dell'offerta; accrescere l'orientamento competitivo e le capacità concorrenziali del sistema agroalimentare, anche attraverso la valorizzazione delle produzioni tipiche di qualità, al fine di produrre miglioramenti nella bilancia commerciale; incentivare e salvaguardare l'occupazione ed il lavoro nella filiera agroalimentare e della pesca, con particolare riferimento al ricambio generazionale; favorire l'offerta di servizi collettivi a beneficio di tutti gli utenti dello spazio rurale. Cfr. premesse delibera CIPE 11 novembre 1998.

(40) Vi è anche uno strumento straordinario, il contratto d'area, che si configura in situazioni di rilevante crisi occupazionale con l'obiettivo di ripristinare un contesto economico e produttivo favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione, su iniziativa delle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro.

(41) La natura giuridica del patto territoriale è controversa. A dire il vero sul patto territoriale agricolo, e in particolare sulla sua natura giuridica e, quindi, sulla individuazione della disciplina ad esso applicabile, l'approfondimento dottrinale è stato sino ad ora piuttosto limitato. L'autorevole dottrina che li ha per ora presi in esame li considera contratti di diritto privato dell'amministrazione (ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura cit.*). Ed effettivamente, il fatto di concordare azioni comuni a soggetti pubblici e privati fa uscire dalla logica dell'accordo sostitutivo del provvedimento amministrativo e dello strumento strettamente correlato alla partecipazione procedimentale di privati ad un atto pubblicistico in cui si esercita una funzione amministrativa. Pertanto, il contratto stipulato tra gli operatori economici, le banche e gli enti pubblici locali ben potrebbe avere natura privatistica. E però nella differente fase, in cui si avvia l'istruttoria al CIPE per richiedere l'erogazione dei contributi, che tale accordo diviene «oggetto» di un procedimento amministrativo di sovvenzione, e ciò anche se in realtà la stipula del patto avviene dopo l'emanazione del decreto del Ministero del Tesoro, con il quale si conclude la suddetta «fase pubblicistica». Sicché, a noi sembra che proprio nell'esistenza e nella sovrapposizione di due diverse fasi appaia la complessità dello strumento in esame. In una, gli enti pubblici locali esercitano la loro capacità di diritto privato, impegnandosi con il privato ad eseguire una serie di prestazioni, e definiscono, prima della stipula del patto, un protocollo d'intesa. Nell'altra, tale protocollo si inserisce in un ulteriore e diverso procedimento attraverso il quale il CIPE sovvenziona progetti concordati tra i futuri sottoscrittori del patto. Perciò, le norme del codice civile dovrebbero governare per intero la convenzione sottoscritta dagli enti pubblici locali, gli imprenditori agricoli e gli istituti di credito, mentre il procedimento di sovvenzione dovrebbe essere disciplinato dal diritto pubblico, con tutte le conseguenze già evidenziate in merito alla competenza ed ai principi applicabili. Tutto ciò anche se il complicato meccanismo previsto dalla delibera CIPE prevede che oggetto della

sovvenzione sia il protocollo di intesa e non il contratto, che verrà sottoscritto solo successivamente.

(42) Art. 2, comma 1, lett. a) della delibera CIPE 25 febbraio 1994, come modificato dalla delibera CIPE 11 novembre 1998 che, come si è detto, estende all'agricoltura la disciplina dei contratti di programma.

(43) In Francia la programmazione negoziata è stata già attivata dal 1950 con il primo «piano economico». Lo strumento di esecuzione dei vari piani economici che si sono succeduti nel tempo è stato denominato dalla dottrina francese un *quasi-contrat*, del quale da alcuni si è evidenziata la natura contrattuale (VASSEUR, *Un nouvel essor du concept contractuel. Les aspects juridiques de l'acte de l'économie concertée et contrôlée*, in *Revue trim. droit civil*, 1954, 34 e seg.), e da altri la natura mista di accordo e di *acte-condition* (MEDINA, *Contribution à l'étude juridique de la planification économique en France*, Paris, 1965, 373). Secondo quest'ultima tesi il *quasi-contrat* sarebbe un'operazione complessa, costituita da due atti, consistenti in un accordo di volontà e nel conseguente atto amministrativo, i quali, si precisa, si troverebbero in un rapporto di reciproco condizionamento. Per una comparazione tra gli accordi di programma e i *contrats de plan*, FIORITTO, *Accordi di programma e contrats de plan: somiglianze e divergenze*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 1989, 867.

(44) Anche la natura giuridica del contratto di programma non è chiara. I fini ultimi che muovono l'azione delle controparti nel contratto di programma – il pubblico interesse per l'amministrazione e il profitto per l'impresa – appaiono certamente differenti. Ma lo strumento utilizzato consente all'amministrazione di attrarre l'azione imprenditoriale verso specifici obiettivi di interesse pubblico a fronte della erogazione di incentivazioni: e ciò nel presupposto della maggiore efficacia del governo pubblico dei processi economici fondato sulla ricerca del consenso. Il vincolo dell'impresa all'esecuzione del programma trova la propria causa nelle utilità fornite dall'amministrazione; mentre dall'interdipendenza delle posizioni delle controparti e dal rapporto sinalagmatico che le unisce si evince che la struttura della figura negoziale in esame è quella tipica dell'atto bilaterale a prestazioni corrispettive. I contratti di programma, a nostro avviso, non potrebbero essere considerati accordi sostitutivi di un provvedimento specifico della P.A., in ragione dell'assenza di una legge che li preveda come tali, ed in considerazione del fatto che l'accordo non sostituisce l'atto amministrativo di erogazione dell'incentivo, bensì pone un vincolo per l'Amministrazione in ordine alla sua emanazione. Essi, però, possono essere ricondotti nella categoria degli accordi integrativi per la presenza del provvedimento finale di «concessione ed erogazione delle agevolazioni», non sembrando possibile la loro riconducibilità nell'alveo della capacità generale di diritto privato della P.A., essendo appunto implicati atti di disposizione di poteri pubblicistici. In altre parole, il contratto di programma ci pare possa essere inteso come atto mediante il quale l'Amministrazione concorda con una o più imprese un programma aziendale di investimenti finalizzati al perseguimento di determinati obiettivi di pubblico interesse (per lo più connessi ad atti generali di programmazione), che l'impresa si impegna a realizzare subordinatamente alla controprestazione di utilità pubblicistiche da parte dell'Amministrazione. E quando l'accordo con l'impresa è raggiunto nell'ambito della partecipazione della stessa ad un procedimento amministrativo, ed è preliminare all'emanazione di un atto amministrativo, la fattispecie potrebbe rientrare nell'ambito dell'art. 11 legge 241/1990.

promozione e le convenzioni previste dall'art. 15 d.lgs. n. 228/2001 si è creata una relazione diretta tra incentivo e servizio di interesse collettivo reso dall'agricoltore di tutela dell'ambiente e del territorio rurale, essendo prevista l'erogazione di una controprestazione ad un'attività diretta nel campo ambientale. Non vi è una logica di concertazione tra soggetti pubblici e privati finalizzata ad individuare progetti da attivare in un determinato territorio, bensì uno scambio tra incentivi e assunzione di servizi di protezione attiva del territorio.

La funzione tipica degli strumenti di programmazione negoziata è di indurre un'impresa, mediante incentivazioni, a perseguire, nel quadro della propria autonoma attività imprenditoriale, obiettivi conformi anche ad interessi pubblici esterni, mentre quella dei contratti territoriali è di ottenere dalla controparte imprenditoriale, a fronte di corrispettivi materiali o in denaro, una prestazione di servizi diretta a fini pubblici.

### 7. I contratti territoriali e i contrats territoriaux d'exploitation.

Alcuni passi in avanti verso una razionale politica di gestione del territorio e dell'ambiente sono stati fatti, essendovi nei contratti territoriali una relazione diretta tra incentivo e servizio di interesse collettivo reso dall'agricoltore. Difatti, fino ad ora, la prestazione della pubblica amministrazione è stata collegata direttamente o indirettamente alla produzione (o non produzione) di un bene, sicché il servizio reso all'ambiente, allo sviluppo rurale e alla sanità pubblica è stato solo una sorta di elemento accessorio del rapporto tra Stato e imprenditore agricolo. Nei contratti territoriali è invece prevista l'erogazione di una controprestazione diretta nel campo ambientale, che sostituisce la logica del semplice «indennizzo» per l'abbandono delle terre del regime di *set aside*, con quella della incentivazione proporzionale all'assunzione di servizi di protezione attiva del territorio. Dunque, obbligazioni nascenti da un accordo tra pubblica amministrazione e agricoltore, che hanno ad oggetto servizi concretamente definiti, misurabili nella loro entità, e controllabili.

Tuttavia, appena si effettua una comparazione con i *contrats territoriaux d'exploitation*, introdotti in Francia

dalla legge di orientamento n. 99-574 (45), appaiono evidenti le lacune della disciplina dei contratti territoriali italiani.

Innanzitutto, questi ultimi non sembrerebbero essere inseriti in un progetto di gestione globale del territorio: non è indicato nella norma quale sia il soggetto pubblico a poter stipulare tali accordi, in quale contesto di intervento si inserisca l'oggetto del singolo contratto, di quali e quanti finanziamenti disponga la pubblica amministrazione per la loro conclusione, in quali modalità avvengono i controlli e, soprattutto, in che modo tali strumenti si coordinino con la eco-condizionalità e le misure agro-ambientali previste dalla PAC (46).

In Francia l'imprenditore agricolo che intende concludere un *CTE* deve predisporre un progetto economico-territoriale globale di sviluppo dell'azienda (47). Esso deve essere prima analizzato dalla *CDOA* (*Commission départementale d'orientation de l'agriculture*) (48), che «devra évaluer l'intérêt du contrat territorial d'exploitation innovant, ainsi que la cohérence interne du projet d'exploitation» e «veiller particulièrement à ce que ce projet individuel n'interfère pas négativement avec les projets locaux ou départementaux» (49), ed in seguito accettato dal *Préfet du département*. Gli impegni che l'agricoltore assume devono essere compatibili con misure-tipo predisposte dai prefetti, corrispondenti a profili standard di sviluppo sostenibile dell'agricoltura, che rispettano le indicazioni provenienti dal Ministero dell'agricoltura e della pesca, adottate previo parere del *Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire* (50). Le misure-tipo costituiscono i contratti-tipo locali cui le parti devono attenersi per determinare il contenuto del contratto territoriale individuale (51).

Per quanto riguarda il finanziamento, i *CTE* si inseriscono nell'ambito degli strumenti dello sviluppo rurale e l'art. 5 della legge n. 99-574 ha creato il *Fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation* (*FFCTE*) le cui operazioni sono iscritte nel *budget* del Ministero dell'Agricoltura e della Pesca (52). I controlli sono svolti dalla *Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt* (*DDAF*), o per delega da altri enti convenzionati. La procedura, in conformità alle normative comunitarie e nazionali, prevede

(45) Approvata il 9 luglio 1999. Il decreto di applicazione del Ministero dell'Agricoltura e della Pesca è il n. 99-874, del 13 ottobre 1999, in *J.O.*, 15 ottobre 1999, p. 15437. Si veda altresì la circolare n. C 99-7030 disponibile sul sito internet [www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr).

(46) Tra l'altro sia l'art. 14, sia l'art. 15 del «decreto di orientamento» richiamano il «rispetto degli Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato all'agricoltura». Richiamo, come già evidenziato da SGARBANTI nel *Commento agli artt. 14 e 15 d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2001, assolutamente superfluo e improprio «giacché non era certo necessario precisare che occorre rispettare le norme comunitarie sulla concorrenza».

(47) Cfr. HERVIEU, *Il territorio al centro della nuova politica agricola francese*, in ESPOSTI e SOTTI (a cura di), *Sviluppo rurale e occupazione*, Milano, 2000, 96. «Il *CTE* è uno strumento pubblico finalizzato a più obiettivi. Il primo consiste nel fare in modo che gli agricoltori si facciano carico delle attese della società riguardo al mondo rurale, con particolare riferimento all'ambiente, alla gestione delle risorse, del paesaggio, della qualità ecc. Poiché queste ricchezze non mercantili che l'agricoltura fornisce a beneficio di tutti non trovano valorizzazione sul mercato, occorre che sia direttamente l'azione pubblica a provvedere alla valorizzazione. Nello stesso tempo in cui il *CTE* si propone di attirare l'attenzione degli agricoltori su queste nuove attese, esso ha come obiettivo di fare riconoscere chiaramente ai poteri pubblici il valore della multifunzionalità in agricoltura».

(48) Art. L. 313-1 *Code rural*. «Il est institué auprès du représentant de l'État dans le département, qui la préside, une commission départementale d'orientation de l'agriculture composée notamment de représentants des ministres intéressés, de la production agricole, des propriétaires et des fermiers-métayers, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, de l'artisanat et du commerce indépendant de l'alimentation, des consommateurs et des associations agréées pour la protection de l'environnement, ainsi que d'un représentant du financement de l'agriculture. Sa composition est fixée par décret».

(49) Circolare C 99-7030 *cit.*

(50) Art. L. 611-1 *Code rural*. «Un Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, composé de représentants des ministres intéressés, de la production agricole, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, de l'artisanat et du commerce indépendant de l'alimentation, des consommateurs et des associations agréées pour la protection de l'environnement, de la propriété agricole, des syndicats représentatifs des salariés des filières agricoles et alimentaires ainsi que d'un représentant du comité permanent du financement de l'agriculture, participe à la définition, à la coordination, à la mise en oeuvre et à l'évaluation de la politique d'orientation des productions et d'organisation des marchés».

(51) Art. R. 311-2 del *Code rural*. Se si dovesse ragionare sulla base del nostro ordinamento, per il fatto che le misure tipo sono predisposte dalla pubblica amministrazione, sembrerebbe esclusa la natura del contratto per adesione *ex artt.* 1341 e 1342 c.c., poiché l'operato della P.A. si presumebbe imparziale, finalizzato al conseguimento dell'interesse generale e regolato da criteri di giustizia obiettiva. In tal senso si sono espressi DE NOVA, *Obbligazioni e contratti II*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Rescigno, 1982, 104 e la giurisprudenza prevalente. In senso contrario: BIANCA, *op. cit.*, 362.

(52) Tale fondo è stato dotato di una somma di 300 milioni di franchi (90 miliardi di lire) provenienti dalla soppressione del *Fonds de gestion de l'espace rural*, del *Fonds d'installation en agriculture* e del Fondo attinente al programma di misure agro-ambientali. Con il reg. CE n. 1257/99 i *CTE* si inseriscono nell'ambito degli strumenti dello sviluppo rurale, e per il 1999 sono stati stanziati dalla Comunità altri 150 milioni di franchi (45 miliardi di lire). Tra l'altro, dato che il reg. CE n. 1259/99 permette agli Stati membri di ridurre i pagamenti a titolo di sostegno alla produzione, e di utilizzare tali contributi per finanziare le misure di sostegno allo sviluppo rurale, il Ministro dell'Agricoltura e della Pesca ha dichiarato di voler finanziare ulteriormente i *CTE*, in modo da permettere l'avvio di 40.000 contratti l'anno a partire dal 2000. La cifra invocata è di 135.000 franchi (circa 400 milioni di lire) in media per ogni contratto per cinque anni.

controlli annuali e direttamente nell'azienda. In caso di false dichiarazioni, o di mancato adempimento delle obbligazioni assunte dall'agricoltore, la pubblica amministrazione, oltre a poter risolvere il contratto, avrà la possibilità di richiedere il rimborso parziale o totale delle somme versate.

Ma queste non sono le uniche lacune degli artt. 14 e 15 del decreto legislativo di orientamento nel settore primario. I contratti territoriali – abbiamo sostenuto – sono contratti di diritto pubblico. E il regime giuridico dei contratti di diritto pubblico è formato innanzitutto dalle regole specifiche dettate dal legislatore per le singole fattispecie, dalle norme del codice civile in tema di obbligazioni e contratti (in parte derogate, ma solo per tutelare gli interessi pubblici coinvolti nel rapporto), nonché da quei principi e regole che si sono gradatamente affermati nel nostro sistema in via extra-legislativa e che parzialmente la legge 241/90, all'art. 11, ha codificato. Così, il legislatore avrebbe dovuto introdurre alcune regole in merito alla circolazione dei contratti ed al rapporto tra imprenditore agricolo che stipula un contratto territoriale e il proprietario del fondo ove egli esercita l'attività.

La legge di orientamento francese, ad esempio, ha previsto che il CTE non possa circolare senza la terra. La scelta effettuata in Francia appare coerente con la logica con cui sono stati introdotti siffatti contratti, dato che le specifiche prestazioni territoriali-ambientali pattuite con la pubblica amministrazione sono, per loro natura, strettamente collegate con il fondo. Ma, in caso di cessione dell'azienda non si verifica l'automatico subentro nel contratto territoriale, in quanto il cessionario-imprenditore ha la facoltà di decidere di subentrare o meno al posto del cedente nel rapporto con la pubblica amministrazione. In caso contrario, se non sono passati tre anni, l'imprenditore-cedente deve rimborsare gli aiuti ricevuti per le prestazioni non ancora eseguite. Se vi è cessione parziale dell'azienda, la pubblica amministrazione ha la possibilità di recedere dal contratto (53), tranne quando il trasferimento è causato da ricomposizione fondiaria, nel qual caso il rapporto non si estingue se l'agricoltore è ancora in grado di mantenere gli impegni assunti.

Per quanto riguarda il rapporto tra concessionario che abbia stipulato un CTE e concedente, il legislatore francese non ha adottato una formulazione chiara e precisa: il testo dell'articolo L. 311-3 del *code rural*, così come disposto dalla legge di orientamento, precisa che il CTE sia concluso «*sous réserve des droits des tiers*» (54).

In Italia, sarebbe stata auspicabile una differente formulazione dei contratti territoriali, necessaria, sia per evitare potenziali conflitti tra imprenditore-affittuario e proprietario, sia per eludere le altre lacune già evidenziate. A tal proposito, si riporta la formulazione degli accordi tra P.A. e agricoltori adottata nello schema di legge di orientamento agricolo del gruppo di studio (55) nominato dal Ministero delle politiche agricole nel settembre 1998, per il riordino e la semplificazione della disciplina giuridica dell'agricoltura: «Art. 9 (Convenzioni con la Pubblica Amministrazione).

1. L'imprenditore agricolo può pattuire con la regione una convenzione con cui si impegna a svolgere, sul fondo di cui ha la disponibilità e sulle parti di suolo pubblico ad esso adiacenti, secondo le modalità convenute, specifiche attività dirette alla produzione, alla conservazione di risorse naturali, alla tutela del paesaggio agrario, alla realizzazione

di servizi collettivi o sostitutivi in conformità al regolamento (CE) n. 1257 di sostegno allo sviluppo rurale.

2. Il Ministro per le politiche agricole, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, elabora, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, una o più convenzioni tipo aventi ad oggetto quanto previsto nel comma 1.

3. La stipula di una delle convenzioni di cui al presente articolo da parte dell'affittuario non può essere invocata dal concedente come causa di risoluzione del contratto dell'affitto. In ogni caso l'affittuario può stipulare una delle convenzioni di cui al presente articolo solo per una durata compatibile con la scadenza del contratto di affitto ovvero, per periodi anche eccedenti, con il consenso del concedente e con l'impegno di questi per l'adempimento della convenzione nel periodo finale.

4. Ove applicabile è in ogni caso fatta salva la disciplina di cui agli articoli da 16 a 20 della legge 3 maggio 1982, n. 203».

#### 8. Conclusioni: l'«apparenza illusoria» di una nuova politica di gestione del territorio e dell'ambiente.

Ora è possibile trarre qualche considerazione conclusiva. La prestazione dell'imprenditore agricolo consiste nella produzione di un servizio ambientale e territoriale alla collettività. È vero che gli agricoltori che forniscono un servizio ambientale sul proprio fondo, in realtà, esercitano l'attività in una situazione di «monopolio naturale», cioè in esclusività, essendo essi gli unici in grado di offrire quella determinata prestazione richiesta dalla collettività. Tuttavia, quando il servizio ambientale-territoriale consiste nell'esercitare, professionalmente e in forma organizzata, una delle attività previste dall'art. 2135, 1° comma, c.c., esso diviene oggetto di attività di impresa agricola. In altre parole, l'attività agricola esercitata, in cambio di contributi, non per produrre beni, ma specifici servizi di tutela del territorio e dell'ambiente rurale, potrebbe essere considerata attività imprenditoriale, alla luce di una interpretazione estensiva dell'art. 2135 c.c., resa possibile dal suo necessario collegamento con l'art. 2082 c.c., che consideri l'attività diretta alla coltivazione del fondo, all'allevamento degli animali, alla silvicoltura anche quella che produce servizi per il mercato, e non solo beni. Quando, invece, si eseguono opere collegate all'attività agricola, quali – ad esempio – la gestione delle risorse idriche e le opere di bonifica, tali servizi per la collettività retribuiti dalla P.A. possono ora considerarsi oggetto di attività di impresa agricola per connessione.

Dunque, nel caso dei servizi ambientali e territoriali, pur non essendo previsto il parametro della concorrenza, si è dimostrata l'esistenza di un mercato regolato, che privilegia momenti consensuali e insieme garantisce rappresentanza a una complessità di interessi, che altrimenti non sarebbero garantiti dalla sola logica economica-commerciale.

Inoltre, va evidenziato il nuovo rapporto instauratosi tra strumento convenzionale e territorio (56). In tutte le fattispecie analizzate, il territorio appare essere elemento essenziale che si inserisce nella funzione assoluta da tali strumenti

(53) Art. L. 341-1, II *Code rural*.

(54) Sull'interpretazione data dalla dottrina francese a tale vaga e incerta espressione ci permettiamo di rinviare a BRUNO, *Strumenti contrattuali di governo dell'agricoltura: il caso francese cit.* Ad ogni modo, secondo parte della dottrina tale formula permetterebbe di tutelare i diritti del proprietario.

(55) Gruppo di studio composto da: Francesco Adornato, Ferdinando Albisinni, Ettore Casadei, Luigi Costato, Alberto Germanò, Carlo Alberto Graziani, Antonio Jannarelli.

(56) La relazione tra contratto e territorio è già stata oggetto di riflessione da parte di ADORNATO, il quale in *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura cit.* a pag 172 correttamente afferma che «nella contrattazione programmata il contratto evolve verso una funzione di integrazione e cooperazione, in cui le parti esprimono interessi diversi differenziati, ma convergenti verso un comune punto di equilibrio rappresentato dalla promozione dello sviluppo locale».

(da qui l'opportunità di poterli denominare, alla francese, contratti territoriali). Tuttavia, esso assurge, a nostro avviso, pur sempre ad elemento che caratterizza lo svolgimento dell'attività imprenditoriale agricola (57). Un'attività di impresa strettamente collegata con il territorio, poiché finalizzata alla salvaguardia del paesaggio, alla tutela della biodiversità, alla difesa del suolo e delle risorse idriche, ovvero inserita in una «logica distrettuale»; ma pur sempre esercizio di un'impresa agricola. Al pari – ad esempio – del contratto agroindustriale, il contratto territoriale «viene a far parte degli elementi dell'azienda agraria per l'*utilitas* che esso, all'interno dell'organismo aziendale, presenta» (58): come il contratto agroindustriale garantisce la commercializzazione della produzione, il contratto territoriale garantisce all'impresa agricola un reddito in cambio di «prestazioni territoriali ed ambientali».

Quindi, ci sembra che i rapporti contrattuali tra pubblica amministrazione e agricoltori sorti per la gestione del territorio e l'ambiente «siano contratti che l'agricoltore stipula per l'esercizio dell'impresa, ritenendo che tali contratti presentino utilità in se stessi, ovverosia che siano capaci di costituire, all'interno dell'organizzazione produttiva, nuova ricchezza in termini di aspettative giuridicamente rilevanti» (59).

Resta l'incertezza sulla sorte di tali contratti. Essi, così come sono stati introdotti dal d.lgs. n. 228/2001, difficilmente troveranno attuazione concreta, ovvero – seppur applicati – poco gioveranno ad una efficace gestione del territorio e dell'ambiente. Al riguardo, non potrebbero essere più appropriate le parole di Antonio Tabucchi in un commento al Marinaio di Pessoa (60): «In sostanza, per arrivare alla verità, il prigioniero deve riuscire a percorrere in senso inverso il processo attraverso il quale gli arriva la risposta. Il Marinaio si comporta nello stesso modo, riuscendo a ripercorrere il labirinto. Infatti, egli che è sogno di un sogno, si libera sovvertendo il sogno, o ripercorrendolo in senso contrario, cioè sognando chi lo sogna». In sostanza: il legislatore francese ha sognato uno strumento convenzionale di politica territoriale che potesse divenire un modello per i legislatori in tutta l'Unione Europea (61). Il nostro legislatore, sognato dal legislatore francese, sognando a sua volta quest'ultimo, chiude il circolo e si dissolve insieme al suo sogno. Capovolgendo il problema a fondamento del dramma di Pessoa, basato sulla equazione tra «apparenza illusoria» e «verità occulta», potrebbe affermarsi che l'introduzione dei contratti territoriali in Italia, pur «apparendo illusoriamente» un nuovo disegno di governo del territorio e dell'ambiente, costituisca la «verità non troppo occulta» di un esperimento poco riuscito. □

(57) D'altronde si noti che il legislatore in tutte le figure analizzate ha espressamente denominato la parte privata «imprenditore agricolo», proprio a sottolineare che i contratti territoriali possono essere conclusi solo da un soggetto che già esercita un'attività imprenditoriale agricola.

(58) GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, III ed., Torino, 2000, 265.

(59) GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario cit.*, 238. Tuttavia, come sottolinea COSTATO nel *Corso di diritto agrario*, Milano, 2001 a p. 348, «se la dottrina ha iniziato ad affrontare l'argomento, non pare che la P.A. italiana sia ancora del tutto matura a regolare i suoi rapporti con gli agricoltori attraverso uno strumento completamente di tipo contrattuale, nonostante alcune soluzioni adottate appaiano in tal senso».

(60) Saggio in appendice a *Il Marinaio* di Fernando Pessoa nella traduzione di Antonio Tabucchi, Torino, 1988.

(61) La progressiva armonizzazione del diritto degli Stati membri scaturisce da una sorta di «doppio binario»: istituti elaborati dagli ordi-

namenti interni possono essere immessi nel circuito comunitario, influenzando la produzione normativa che si sviluppa a quel livello; gli stessi istituti, disciplinati da regole comunitarie, sono poi introdotti negli ordinamenti interni, i quali progressivamente convergono verso un modello comune. Cfr. CASSESE, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in CHITI e GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997, 9. Un esempio di tale processo è il contratto di servizio pubblico [sul quale v. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Appalti pubblici di servizi e concessioni di servizio pubblico*]. Pur tenendo presente che le soluzioni interpretative scaturenti dall'analisi del diritto comparato devono effettuarsi con estrema cautela, a nostro parere anche i contratti territoriali potrebbero divenire un unico strumento impiegato nei vari ordinamenti degli Stati membri per realizzare la stessa funzione (la tutela e la gestione dell'ambiente e del territorio).

# Gli imprenditori agricoli e la P.A. nel quadro generale di riferimento del d.lgs. 228/2001

di GIUSEPPE MORSILLO

**1. Impostazione del problema. - 2. Le prime applicazioni. - 3. La regionalizzazione dell'agricoltura. - 4. I contratti con la P. A. - 5. Le convenzioni con la P.A.**

## 1. Impostazione del problema.

Gli artt. 14 e 15 del cap. III del decreto legislativo in materia di orientamento e modernizzazione del mercato agricolo, nel normativizzare i rapporti tra pubbliche amministrazioni e imprenditori agricoli, prevedono rispettivamente due forme contrattuali, i contratti di collaborazione e le convenzioni.

I contratti di collaborazione (art. 14) hanno la finalità di assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria agricola locale «anche attraverso la valorizzazione della peculiarità dei prodotti tipici, biologici e di qualità».

Le convenzioni (art. 15) «concernono lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione e alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ad al mantenimento dell'aspetto idrogeologico, nonché alla promozione delle vocazioni produttive del territorio». (Relazione al decreto legislativo di orientamento e modernizzazione del settore agricolo, p. 11).

Può dirsi subito che le due citate disposizioni consentono di ottemperare ai principi e ai criteri direttivi della legge delega 5 marzo 2001, n. 57, per quanto attiene alla «manutenzione e alla pluriattività delle aziende agricole».

Per la verità, il cap. III nella formulazione originariamente approvata in sede di Consiglio dei Ministri, aveva come obiettivo il raggiungimento di due finalità distinte: da un lato favorire la multifunzionalità delle aziende agricole attraverso i contratti di collaborazione (art. 14) e le convenzioni (art. 15) con le pubbliche amministrazioni; dall'altro, garantire maggiore efficienza e trasparenza da parte della pubblica amministrazione. Quest'ultima disposizione è stata, però, soppressa, accogliendosi parzialmente la richiesta della Conferenza Stato-Regioni che mirava all'integrale soppressione del cap. III. Quest'ultimo è stato, dunque, conservato nell'attuale formulazione degli artt. 14 e 15.

## 2. Le prime applicazioni.

Sul *Corriere della Sera* di domenica 22 luglio 2001 nella pagina dedicata a «Economia e agricoltura», Giampiero MARTELLI ha dato notizia del decreto sotto il profilo della prevenzione e della lotta agli incendi, qualificando gli agricoltori italiani come i «guardiani» del territorio, schierati in prima linea nella lotta contro gli incendi boschivi. L'idea è della Coldiretti che, proprio nella prima attuazione della

legge, ha offerto la collaborazione del mondo agricolo per rafforzare la protezione del patrimonio forestale contro la piaga degli incendi.

Correttamente Martelli asseriva che l'idea di una mobilitazione degli agricoltori per gli interventi di salvaguardia e difesa del patrimonio boschivo, quella cioè che è stata chiamata la cosiddetta «agricoltura multifunzionale» non è nuova. Mancavano, però, fino ad oggi, gli strumenti legislativi per la sua pratica applicazione.

Gli ostacoli sono caduti con la legge di orientamento, che consente alle pubbliche amministrazioni l'attuazione di convenzioni con gli imprenditori agricoli per l'esecuzione di lavori di manutenzione, salvaguardia e tutela del paesaggio agrario e forestale. Lo stesso art. 15 prevede, al secondo comma, che per le finalità di salvaguardia del paesaggio, le pubbliche amministrazioni, in deroga alle norme vigenti, possono stipulare contratti di appalto con gli imprenditori agricoli di importi annuali non superiori ai 50 milioni di lire se imprenditori singoli, e con il limite massimo di 300 milioni nel caso di imprenditori operanti in forma associata.

Salutando con soddisfazione il varo del decreto, il Presidente della Coldiretti Paolo Bedoni, ha affermato, valorizzando per l'appunto ulteriormente il ruolo dell'imprenditore che «le imprese agricole sono pronte ad adottare il bosco per assicurarne l'opera di prevenzione. Ma per fare questo – ha continuato Bedoni – occorre un accordo con le pubbliche amministrazioni, che fissi le regole per incentivare lo sviluppo delle attività di presidio del territorio e dell'ambiente, soprattutto nelle aree a rischio per incendi, frane e alluvioni».

A questo punto appare necessario esaminare in concreto la proposta delle due disposizioni normative, non senza osservare che in concreto qualcosa si sta già muovendo. Ne dà notizia nell'articolo sopracitato il Martelli, il quale ricorda che l'Amministrazione provinciale di Trento ha già stipulato dei contratti con gli imprenditori locali per la cura del paesaggio e che il Comune di Jelsi, in provincia di Campobasso, ha stipulato convenzioni con gruppi di imprenditori locali nell'opera di prevenzione e protezione contro gli incendi.

«Il coinvolgimento degli agricoltori, nella lotta contro gli incendi, sostiene la Coldiretti, è anche un modo per contrastare quella tendenza al progressivo abbandono delle zone di montagna, che ha fatto sì che oggi in Italia una superficie di circa un milione e mezzo di ettari di bosco è rimasta senza alcuna sorveglianza, alla completa mercé dei piromani».



Il risultato – continua Martelli – è che il numero degli incendi è in continuo aumento; tra il 1990 e il 2000 ne sono scoppiati in media circa 11 mila all'anno, mandando complessivamente in fumo oltre 200 mila ettari di verde, con una superficie complessiva che sfiora i 10 milioni di ettari.

E al momento in cui scrivo queste note, la situazione, detratti gli esempi di cui sopra, non appare migliore. Ne è tacito esempio lo spaventoso incendio del verde garganico, di questi ultimissimi giorni, con la distruzione di un patrimonio arboreo tra i più ricchi e affascinanti d'Italia.

### 3. La regionalizzazione dell'agricoltura.

Non c'è dubbio che la nuova normativa si muova nell'ottica della cosiddetta regionalizzazione dell'agricoltura. Indici chiari di una tale propensione normativa sono all'art. 14 le finalità della promozione delle vocazioni produttive del territorio (ovviamente localizzato), e la tutela delle produzioni di qualità e delle tradizioni alimentari locali. Peraltro i contratti di collaborazione sono destinati ad assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditorialità agricola locale, anche attraverso la valorizzazione delle peculiarità dei prodotti tipici, biologici e di qualità dei distretti agroalimentari, rurali ed ittici.

Altrettanto deve dirsi per le convenzioni con le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 15, intese a favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione, cioè alla conservazione del territorio, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico, ovvero intese al promovimento di prestazioni a favore della tutela di quelle che sono le vocazioni produttive del territorio oggetto della convenzione.

Sul numero 5 di quest'anno di questa Rivista ho avuto modo di leggere l'articolo di Sonia CARMIGNANI (in questa Riv., 2001, 295) sulla regionalizzazione dell'agricoltura. L'A., dopo un'ampia panoramica cronologica delle esperienze normative in materia, partendo dai primi esempi di regionalizzazione, giunge all'esame della legge Bassanini, osservando che «il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni e l'allocazione delle attribuzioni regionali in capo alla Provincia e ai Comuni delinea, dunque, il nuovo volto della P.A., non più o comunque, tradizionalmente, apparato burocratico distante dai *cives*, ma autorità vicina, quindi facilmente accessibile ai cittadini interessati. La ramificazione delle competenze e delle attribuzioni dal centro (Stato) fino ai governi territoriali di base (i Comuni) attraverso quel *medium* tra centro e periferia realizzato dalle Regioni, persegue l'obiettivo di collegare e rendere solido il rapporto tra azione amministrativa e realtà territoriali, così che l'intervento non risulti avulso o, in ogni caso, non perfettamente aderente alle specificità locali, ma si risolve in una sorta di "personalizzazione" dell'azione amministrativa, modellata dai vari livelli di governo a seconda delle istanze locali» (così CARMIGNANI, *op. e loc cit.*, 301).

Osserva ancora l'A. come l'organizzazione dell'apparato statale, in modo che l'organo amministrativo erogatore del servizio, risulti il più possibile vicino all'utente, trova il suo particolare riconoscimento nell'art. 1, 6° comma, della legge 59/97, che pone «la promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata come interessi pubblici primari che lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze». Nell'ambito, cioè, della legge 59 il cuore del decentramento è costituito dai Comuni il cui obiettivo, dice la Carmignani (*op. cit.*, 302), di unire la P.A. ai *cives* e di ridisegnare il sistema dell'azione amministrativa in generale e delle politiche

per le imprese, in particolare, si fonda sulla semplificazione tanto delle strutture quanto delle procedure, tramite l'unificazione dei momenti decisionali, in modo da consentire alle imprese di avere un unico interlocutore e regole chiare per l'accesso alle misure di sostegno.

Se, dunque, obiettivo della regionalizzazione è l'avvicinamento dell'amministrazione pubblica ai cittadini, se dunque la competenza regionale in materia agricola spetta alle Regioni, il che è costituzionalmente stabilito, e se in materia esiste una divisione di compiti tra Provincia e Comune, con il soddisfacimento degli interessi pubblici locali, non vi è dubbio che la legge delega 24 maggio 2001, n. 122 prima ed il decreto legislativo in commento poi, si muovano nella indicata direzione. Quanto alla prima vanno qui posti in evidenza gli artt. 3 (mutui, rinegoziazioni), 5 (passaggio alle Regioni dei contratti della società di forestazione già controllati dalla società agricola finanziaria meridionale, in liquidazione), 8 (prevenzione e contrasto del fenomeno del bracconaggio), 12 (interventi a favore delle forme associate dei giovani agricoltori), 17 (coordinamento delle attività in materia di prodotti agricoli tipici e di qualità), 22 (lotta agli incendi boschivi), 23 (ospitalità rurale familiare).

Quanto al secondo (d.lgs. 228/2001) gli obiettivi appaiono chiari ed ambiziosi. Le premesse per un rapporto più vicino ai *cives* (per dirla con la Carmignani) che sia dunque di vantaggio per costoro e che costituisca un passo effettivo di avvicinamento tra P.A. e realtà locali, ci sono tutte. Adesso si tratterà di vedere l'esempio della Provincia di Trento e del Comune di Jelsi di cui sopra si è detto, saranno al più presto seguiti da altre realtà ambientali locali. È quanto si spera.

### 4. I contratti con la P.A.

Nell'ambito dell'attività di diritto privato, che è poi quella che impegna più attivamente la pubblica amministrazione, un ruolo particolare riveste la cosiddetta attività contrattualistica, cioè «quell'attività per la quale la pubblica amministrazione assume, mediante la stipulazione di un atto bilaterale (o anche plurilaterale, a seconda dei casi) obbligazioni giuridiche nei confronti di un altro soggetto, per lo più privato – in corrispettivo della prestazione da parte di quest'ultimo di una qualche utilità», (così MELE, *I contratti delle pubbliche amministrazioni*, Milano, 1998, 141).

Dato per scontato che, trattandosi dell'accordo di due o più parti intese a realizzare un accordo giuridico patrimoniale, e la necessità del concorso delle due distinte volontà, l'una proveniente dal privato e l'altra dal pubblico contraente, deve osservarsi che il processo di formazione ed esternazione della volontà di quest'ultima avviene nell'ambito di una struttura giuridica amministrativa, intimamente alla persona giuridica, e risponde a regole particolari tese ad individuare quella che è stata definita dal GIANNINI, (*Diritto amministrativo*, Milano, 1970, 550) la «volontà procedimentale» della P.A. Di modo che alla verifica dell'attività contrattuale della P.A. vanno applicate apposite regole di diritto amministrativo volte a verificare il corretto perfezionamento dell'*iter* procedimentale della volontà dell'ente.

Ecco perché il procedimento di formazione della volontà negoziale della P.A. «è scandito lungo il corso di un provvedimento amministrativo suddiviso per fasi, in ognuna delle quali la stessa pone in essere una serie di atti amministrativi con i quali si cautela circa la qualificazione dei soggetti, la congruità delle offerte presentate, la bontà dei progetti elaborati, la rettitudine e imprenditorialità degli offerenti, etc.» (MELE, *op. cit.*, 17).

C'è solo da augurarsi, a questo punto, che la rigidità di condotta della P.A., dovuta soprattutto a regole di carattere

formale, non costituisca impedimento concreto alla stipulazione di contratti di collaborazione come previsto dall'art. 14 del decreto legislativo in esame.

Bisogna, cioè, arrivare, nell'ambito dell'obiettivo di unire P.A. e *cives*, come dice la Carmignani (*op. e loc. cit.*, 302), a «ridisegnare il sistema dell'azione amministrativa in generale, e delle politiche per le imprese, in particolare» poiché una tale direttiva «si fonda sulla semplificazione tanto delle strutture quanto delle procedure, tramite l'indicazione dei momenti decisionali, in modo da consentire alle imprese di avere un unico interlocutore e regole chiare per l'accesso alle misure di sostegno».

Orbene, nell'ambito dell'art. 14, nella più ampia categoria di questi contratti di collaborazione, il che sta a significare che l'obiettivo è quello del raggiungimento congiunto di finalità della P.A., nel senso che il privato collabora alla realizzazione di tali obiettivi, possono individuarsi tre aree distinte, anche se collaterali:

a) la prima relativa a contratti con imprenditori agricoli della zona interessata, anche su richiesta delle organizzazioni professionali agricole a rilevanza nazionale (Coldiretti, Confagricoltura, etc.) per la promozione delle vocazioni produttive del territorio e la tutela delle produzioni locali di qualità unitamente alla tutela delle produzioni alimentari locali: in sostanza valorizzazione dei prodotti locali, avuto riguardo alle produzioni tipiche della zona e tutela delle relative tradizioni alimentari gastronomiche;

b) aiuto concreto, in termini di sostegno economico e di sviluppo degli imprenditori agricoli localizzati in quella zona e conseguente valorizzazione dei prodotti tipici, delle produzioni biologiche e di quelle di qualità, in relazione alla vocazione dei distretti in esame, agroalimentari, rurali ed ittici, con sviluppo quindi della pesca e del pescato locale;

c) contratti finalizzati alla conoscenza da parte dei consumatori della provenienza del prodotto (si pensi alla carne o alle verdure biologiche), con aiuti economici (contratti di promozione) agli imprenditori agricoli che nell'esercizio dell'attività di impresa, nell'ambito della riscrittura dell'art. 2135 c.c., si impegnino ad assicurare la tutela delle biodiversità esistenti, del patrimonio culturale agricolo della zona e del paesaggio agrario e forestale ivi esistente. (Sul concetto di territorio, come emergente nella realtà giuridica e fattuale di oggi, cfr. la relazione di ALBISINNI, *Il territorio come regola di prodotto e d'impresa*, in *Governo del sistema agricoltura*, in Atti convegno Firenze, 17-18 dicembre 1991, e segnatamente alle pagg. 231, 235, 268, 269, nonché sull'interpretazione evolutiva dell'art. 44 Cost. nella cornice di svolgimento di una politica regionale del territorio, il saggio di MASINI, *ibidem*, 324 e segg., *Ambiente, Territorio e rappresentanza degli interessi delle Comunità locali; profili di una interpretazione evolutiva dell'intervento pubblico*).

##### 5. Le convenzioni con le pubbliche amministrazioni.

L'art. 15 del decreto è dedicato alla possibilità di convenzioni tra P.A. e imprenditore agricolo.

Ma, prima ancora di individuare le figure giuridiche della convenzione e la portata dell'articolo in esame, occorre richiamare l'attenzione su un problema di indubbia importanza, qual è quello sollevato da Giovanni BELARDELLI sul *Corriere della Sera* del 21 agosto 2001: «I diritti del paesaggio. Ma l'ambiente non è un bene federabile».

L'A., richiamati i vari problemi legati a questa tematica ed anche ai progetti, più o meno non condivisibili da parte di amministrazioni locali, non proprio osservanti della tutela di un bene comune qual è il paesaggio, ricorda che il recente rapporto del Touring italiano sullo stato di tale

bene ha affermato che nella tutela del territorio «spesso è proprio il livello locale a rappresentare l'anello debole della catena in cui diventa problematica la difesa paesaggistica soggetta alle pressioni e alle richieste di profitti e di tornaconti materiali. Ricorda il cit. A. che per secoli non era stato così».

«In un paese come il nostro in gran parte collinoso e montagnoso, il paesaggio è stato a lungo difeso a livello locale, anzi è stato letteralmente «costruito» generazione dopo generazione; pensiamo ai terrazzamenti e alla serie infinita di muretti a secco, così caratteristici del paesaggio italiano da renderlo in ampie aree qualcosa di artificiale assai più che naturale» (BELARDELLI, *cit.*).

L'Autore ricorda ancora come «l'abbandono delle zone collinari e montagnose, l'urbanizzazione e industrializzazione abbiano cambiato radicalmente la situazione e che l'abusivismo di massa ha reso la classe dirigente locale molto debole quando si tratta di riportare il territorio italiano a condizioni minime accettabili tanto dal punto di vista estetico che della sicurezza (due cose che frequentemente coincidono) e di dire di no per i nuovi danni. I governanti locali, infatti, proprio perché vicini ai cittadini (da cui vengono eletti) non sono in grado di sfidare l'impopolarità di simili decisioni. Mentre in questo caso il potere centrale gode del vantaggio di essere lontano e può permettersi perciò di essere meno sensibile alla pressione dei singoli interessi colpiti» (COSÌ BELARDELLI, *cit.*).

Ora, se ciò fosse vero in assoluto dovrebbe dirsi addio a qualsiasi prospettiva di sana riforma di tutela del territorio che parta dal basso. Sarebbero, cioè, del tutto inutili o solo vanamente programmatici gli artt. 14 e 15 della legge in esame.

Io non credo che quanto ha scritto Belardelli debba prendersi alla lettera e debbano perciò condividersi le conclusioni negative del Touring. Vogliamo anzi sostenere il contrario e pensare che l'art. 15 proprio per l'ambito soggettivo di riferimento (gli agricoltori) possa individuare una platea sensibile di ascolto, in grado di sollecitare l'opinione politica locale ed i suoi esponenti politici, avviando un movimento di recupero del nostro paesaggio. Lo strumento giuridico della convenzione potrebbe per l'appunto costituire un mezzo idoneo allo scopo.

È noto che tale figura da lungo tempo ha cittadinanza giuridica nel nostro ordinamento. In generale, per convenzione si intende l'accordo tra due o più parti (privati, stati, enti) su un determinato oggetto. Nel diritto moderno la convenzione ha un'estensione più ampia del contratto, comprendendo anche rapporti non patrimoniali. Sono note le convenzioni consolari, internazionali, matrimoniali, convenzioni e conferenze sanitarie.

È indiscutibile che le pubbliche amministrazioni possano porre in essere contratti nell'ambito dei rapporti di diritto civile, essendo anch'esse, nelle rispettive sfere giuridiche, titolari di quella forma di autonomia di cui godono tutti i soggetti giuridici ed essendo, quindi, capaci di regolare in tale forma i propri rapporti di diritto civile con gli altri soggetti, onde nessun problema si pone per la soggezione di tali rapporti alle regole del diritto privato (compravendita, locazione, appalto, contratti di somministrazione stipulati dalla P.A.). È dibattuto in dottrina se accanto a tali contratti (che, peraltro, devono obbedire a determinate regole dettate dalla contabilità generale dello Stato) esistano altri contratti, chiamati di diritto pubblico, destinati in genere a regolare rapporti aventi un oggetto di diritto pubblico (beni, funzioni, servizi pubblici) ovvero a regolare rapporti patrimoniali i quali accedono ad un provvedimento amministrativo (concessioni, espropriazioni, etc.).

La nostra legislazione, peraltro, conosce accanto a casi in cui il consenso di un soggetto estraneo rappresenta un mero elemento preparatorio o una semplice condizione di

efficacia di un provvedimento amministrativo (di ammissione, di concessione, di assunzione in servizio presso la P.A., di classificazione di un bene, di un'opera, di un soggetto) anche casi in cui l'incontro di più volontà per la regolamentazione di un rapporto avente un oggetto di diritto pubblico, o per la regolamentazione di un rapporto patrimoniale accedente ad un provvedimento, si verifica in forma di contratto. Contratti di tale tipo (denominati convenzioni, accordi, intese) possono prima di tutto intervenire tra una o più pubbliche amministrazioni. Il SANDULLI (*Manuale di diritto amministrativo*, XIII ediz., 352 e segg.) fa l'esempio degli accordi (o convenzioni) amministrativi, conclusi tra più enti pubblici per costituire uffici o gestioni comuni in forma consortile, o altre forme di cooperazione e ancora le convenzioni tra Stato e Regioni o altri enti territoriali.

Vi sono, poi, i contratti (denominati spesso convenzioni) tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati [convenzioni intese a disciplinare gli assetti patrimoniali nei rapporti istituiti in virtù di un provvedimento concessorio, convenzioni tra Ministero sanità e istituti di ricerca bioetica, convenzioni tra ASL e case di cura private, convenzioni con i comuni, ordinate all'assunzione di alcuni obblighi di fare (opere di urbanizzazione, etc.)].

Vi sono, poi, altri tipi di contratti (o convenzioni) mediante i quali la P.A. si procura entrate (vendite, locazioni attive) ovvero quelli (passivi) mediante i quali si procura beni o servizi (comper, forniture, convenzioni passive, appalti di opere).

In questi casi è indiscutibile che ci si trovi in presenza di veri e propri contratti, essendo pacifico l'incontro in un unico atto di due o più volontà mosse da interessi contrapposti in alcuni casi, concomitanti in altri, diretti alla regolazione consensuale di rapporti giuridici patrimoniali, in vista di particolari finalità (ad esempio, la salvaguardia e la conservazione del territorio).

Riteniamo che a tale tipo di atti possano farsi risalire le convenzioni di cui all'art. 15, finalizzate allo svolgimento di attività funzionali (prestazioni), alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura e al mantenimento dell'assetto idrogeologico, o al rispetto della vocazione produttiva del territorio.

È evidente in questo caso la comunanza dell'interesse sotteso alla convenzione, tra P.A. e imprenditore agricolo. Il fine comune, la molteplicità o anche la singolarità degli interessi sottesi, appaiono pienamente giustificativi della stipula delle convenzioni, che nel rispetto delle finalità di cui al comma 1, possono anche consistere in finanziamenti, in forme concessorie, in riduzioni tariffarie o anche in realizzazioni di opere pubbliche. Quello che appare interessante è l'eliminazione finalmente di quegli ostacoli burocratici, dovuti ad una carenza di disposizioni normative, che si opponevano ad una piena integrazione dell'imprenditore agricolo in un più vasto ed organico ambito di manutenzione, difesa e sistemazione del territorio agrario e forestale, che è un bene comune della collettività. □

# Il mercato dei prodotti agricoli

di EVA ROOK BASILE

**1. Premessa. - 2. Dal governo all'orientamento dell'agricoltura. - 3. La globalizzazione dei mercati ovvero dell'economia senza confini. - 4. Le associazioni dei produttori agricoli come strutture intermedie tra produzione e commercializzazione. - 5. Il mercato e l'ampiezza del territorio. - 6. Il mercato e la quantità delle merci scambiate. - 7. Il mercato e la tipologia delle merci. - 8. Considerazioni conclusive.**

## 1. Premessa.

La l. 5 maggio 2001, n. 57 recante «disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati» che all'art. 7 delega il governo ad emanare norme per l'orientamento e la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, dell'acquacoltura e della lavorazione del pescato si colloca nel contesto delle disposizioni afferenti l'attività economica primaria con la forza e l'impeto delle grandi riforme.

Gli obiettivi indicati al 3° comma dell'art. 7 e i principi e i criteri direttivi precisati all'art. 8 evidenziano certamente l'intento di un intervento massiccio ma anche pericolosamente imponente per la mole, tanto più quando le basi su cui poggia non presentano quell'armatura costituita dalla dialettica degli interessi contrapposti dei soggetti destinatari delle norme e perciò direttamente coinvolti nei settori economici su cui ricade l'intervento.

A ben vedere, infatti, sono toccati tutti gli aspetti che interessano la struttura agraria (1) riguardo alla fase della produzione, commercializzazione, tutela e valorizzazione del territorio, nonché amministrazione, informazione, sviluppo, interazione con altre strutture economiche, e ciò con una tale attenzione nella ricognizione degli interventi da sospingere l'interprete verso il naturale collegamento di questi con le materie di quel complesso di norme che in maniera esaustiva regola i rapporti di diritto pubblico e di diritto privato che presentano nelle diverse disposizioni criterio organico e capacità ordinanti intorno a principi unificatori come possono rinvenirsi nei testi legislativi complessi.

Ma ancor più che all'esperienza italiana nelle materie sopra citate, è all'esperienza francese che viene spontaneo collegarsi. In Francia, infatti, la politica di intervento in agri-

coltura si è caratterizzata, sin dal lontano 1960, con leggi di orientamento di ampio respiro che, via via succedutesi nel tempo sino alla più recente legge del luglio del 1999 (2), costituiscono con il Code rural non solo la struttura giuridica necessaria a consentire all'assetto economico di sviluppare al massimo le proprie potenzialità, ma anche e soprattutto offrono dell'agricoltura un quadro normativo organico, che compiutamente si estrinseca nelle sue componenti sociali ed economiche, dando conto di una materia in cui interessi economici e non economici attingono dal diritto fondiario, dal diritto delle obbligazioni, dal diritto del lavoro, dal diritto commerciale, dal diritto industriale, dal diritto amministrativo e dal diritto dell'ambiente le norme cui accordare gli opportuni adattamenti.

L'opera rende conto della capacità del legislatore di permeare il diritto agrario degli elementi della ruralità al punto di visualizzare l'attività di produzione in una dimensione non meramente economicistica, cogliendo e sfruttando in modo pieno le sinergie che tra l'attività agricola e l'ambiente rurale possono prodursi (3).

Si può dire, insomma, che ciò che per il legislatore italiano è stato un faticoso e sofferto approdo, per il legislatore d'oltralpe è stata la premessa di ordine generale, il punto di partenza o, se si preferisce, il punto centrale di una disciplina che sin da subito si prometteva di essere la legge della «paysannerie».

Il richiamo al diverso impianto, nel diritto francese, delle disposizioni che regolano i rapporti economici contenute in leggi apposite e non nei diversi codici civile, commerciale e agrario, è d'obbligo per comprendere la inevitabile diversa portata, incisività e ricaduta sull'impianto generale che dall'intervento normativo di una legge d'orientamento si esplica. Al riguardo basti

(1) La nozione di struttura – che è poi il termine più usato dalla normativa comunitaria con riguardo all'agricoltura – dà un'immagine complessa, perché con essa si indica un insieme e, contestualmente, il rapporto tra le sue parti fra di loro e nell'insieme, sia con riguardo agli aspetti c.d. «interni» dell'organismo produttivo e quindi nei suoi elementi giuridici ed economici, ma anche agli aspetti c.d. «esterni» che sono dati dall'ambiente economico-sociale in cui l'organismo produttivo opera e dai quali è influenzato e condizionato. In argomento v. ROMAGNOLI, *Lezioni di diritto agrario comunitario. Gli interventi comunitari in materia di strutture agricole*, dispense universitarie, Firenze 1979-80. Cfr. anche GHEZZI, *A proposito di «strutturalismo» e di metodo dell'indagine giuridica*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1996, 1411; GERMANÒ, voce *Strutture in agricoltura*, in *IV Dig., Disc. priv.*, vol. XVIII, Torino, 1997; SPINELLI, *Struttura, strutture agrarie, politica delle strutture agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, I, 129.

(2) Sulle leggi francesi di orientamento agricolo v. ROOK BASILE, voce *Orientation (lois d')*, in *IV Dig., Sez. civ.*, vol. XIII, Torino, 1995, 200. Sull'ultima legge n. 99-574 del 9 luglio 1999, soprattutto con riguardo ai

contratti territoriali di coltivazione v. CABROL, *Les contrats territoriaux d'exploitation: une nouvelle tentative de réconciliation de l'agriculture et de l'environnement*, in *Revue de droit rural*, 2001, 84.

(3) Il rapporto stretto che in Francia esiste tra agricoltura e territorio rurale è evidenziato da tutta una serie di norme e, talvolta, dallo stesso titolo che il legislatore francese ha dato a tali norme. Basta ricordare il nome di *Code rural* (su cui v. ROOK BASILE, voce *Code rural*, in *IV Dig., Sez. civ.*, vol. II, Torino, 1988, 418), la nozione di «turismo rurale» (più «ampio» del nostro agriturismo: v. ALBISINNI, *Agriturismo e turismo rurale: pluralità di modelli aziendali, disciplina legislativa ed ipotesi interpretative*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 266), la concessione di credito agrario a non-agricoltori ma residenti in comuni rurali (v. ROOK BASILE, *L'organizzazione del credito agrario in Francia*, in *Nuovo dir. agr.*, 1977, 151), la previsione di «contrats territoriaux d'exploitation» di cui all'ultima legge francese di orientamento n. 99-574 del 9 luglio 1999 (su cui v. BRUNO, *Strumenti contrattuali di governo dell'agricoltura: il caso francese*, in questa Riv., 2000, 720).

pensare al fatto che la nozione di attività agricola è stata introdotta in Francia con la legge n. 88-1202 del 30 dicembre 1988 (4) e che l'attuale decreto legislativo italiano del 18 maggio 2001, n. 228 reca all'art. 1 la definizione di imprenditore agricolo che sostituisce e modifica quella contenuta all'art. 2135 del codice civile.

Se l'attenzione del legislatore francese verso i problemi pratici dell'agricoltura lo ha indotto a formulare disposizioni di carattere pragmatico, privilegiando criteri di logica economica rispetto al rigore delle classificazioni giuridiche, permettendosi un'attenzione al ceto rurale con esperimenti di integrazione giuridica tra settori altrimenti eteronomi, ciò è stato possibile proprio dal diverso impianto della materia agricola rispetto a quella industriale-commerciale, ciascuna racchiusa nel proprio corpo di norme la cui autonomia è sigillata dalla presenza di un codice (5).

L'attenzione rivolta dal legislatore italiano al settore agricolo segna un percorso diverso e assai più faticoso, sorretto sovente dall'opera della dottrina e della giurisprudenza impegnate talvolta a segnare la strada ma assai più spesso a ritrovarla, e tutto ciò nella direzione della costruzione di un settore economico, quello agricolo, come apparato a sé, edificato mediante un complesso di norme, talune appositamente dettate per l'agricoltura, tal'altre estraibili da leggi rivolte ad altre materie per la via della deroga (6), ma tutte ordinate e ordinabili intorno all'impresa (7). Intorno, cioè, ad una categoria giuridica, quella dell'impresa agricola di cui all'art. 2135 c.c., che insieme all'art. 2082 sull'imprenditore, all'art. 2083 sul piccolo imprenditore, all'art. 2555 sull'azienda ed all'art. 2247 sulle società, doveva costituire e ha costituito l'impianto del codice civile per i rapporti economici.

Non è possibile qui ricordare le tappe di questo percorso senza fare un discorso che per la lunghezza e la com-

piessità ci porterebbe troppo lontano dal nostro tema; quel che preme è piuttosto rendersi consapevoli, nel momento attuale, della portata di norme definitorie, allorché a queste si accordano effetti espansivi sull'intero ordinamento in quanto rilevanti come categorie giuridiche destinate a prendere posto nel codice.

L'attuale definizione ex art. 1 del d.lgs. del 18 maggio 2001, n. 228, se risponde alle istanze contenute nella legge delega del 5 maggio 2001, n. 57 e si coniuga agli strumenti in esso contenuti (fatti questi, comunque da dimostrare, per cui si rimanda alla trattazione sull'impresa agricola in questo commento), certo non può non lasciare interrogativi aperti sugli strappi che siffatti interventi possono operare su quel tessuto giuridico che il processo di decodificazione, pur nella sua ineluttabile erosione del codice, ha mantenuto solido (8) inducendo l'interprete a ben più gravi interrogativi sull'attualità e tenuta delle categorie giuridiche.

## 2. Dal governo all'orientamento dell'agricoltura.

Il tema dell'intervento pubblico nell'economia e in particolare nell'agricoltura presenta l'ampiezza e l'articolazione della varietà delle istanze sociali che nell'arco degli anni dalla Costituzione ad oggi hanno caratterizzato il nostro paese (9).

Il tracciato di tale intervento, che presenta i caratteri della segmentazione e disomogeneità, racconta non solo le varie stagioni della nostra economia ma anche le vicende che hanno interessato le sue istituzioni.

È, così, possibile raccontare la storia economica attraverso l'evoluzione e i cambiamenti che hanno caratterizzato gli organi di governo: si pensi a tale proposito alla graduale e progressiva compressione delle competenze dello Stato a

(4) Per l'art. 2 della legge n. 88-1202 del 30 dicembre 1988 sull'adattamento dell'impresa agricola nel suo contesto economico e sociale, «sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétale ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle». In argomento v. DERRUPPE, *La definizione legale di «attività agricola» nel diritto francese*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, 21. Sulle problematiche che hanno portato il legislatore francese a siffatta definizione v. GERMANÒ e ROOK BASILE, *Lineamenti di diritto agrario francese*, Milano, 1988, 16.

(5) Si ricordi che nell'ordinamento francese sono ben tre i codici di diritto privato: il *code civil* (detto anche Codice Napoleone) del 1804, il *code de commerce* del 1808, ed il *code rural* del 1955.

(6) Sostanzialmente per via di deroga alle norme sulle imprese commerciali è «costruito» il complesso sistema della disciplina dell'impresa agricola: già a partire dal codice civile, attraverso la sottrazione dall'obbligo della tenuta dei libri contabili (art. 2214 c.c., che, però, sostanzialmente ora è svuotato di contenuto, poiché anche gli agricoltori, per ragione dell'IVA, sono tenuti alla contabilità), dall'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese (art. 2188 c.c., oggi completamente modificato dall'art. 2 del d.lgs. 228/2001 in commento) e dall'assoggettamento al fallimento (art. 2221 c.c.), le imprese agricole si distinguevano, quanto a disciplina, dalle imprese commerciali. Ma le differenze riguardano ancora, ad esempio, il sistema fiscale (gli agricoltori individuali pagano le imposte sulla base del catasto e non già sulla contabilità come gli imprenditori commerciali), la normativa antinquamento (le acque reflue agricole sono equiparate alle acque reflue domestiche e gli agricoltori possono «riciclare» i liquami dei loro allevamenti, tramite la pratica della fertirrigazione, come concime per i propri campi) e la normativa a tutela della libertà di concorrenza (la rigorosa disciplina comunitaria anticoncorrenziale è «attenuata», in virtù del regolamento 26/62 del 4 aprile 1962, con riguardo alle intese tra produttori agricoli).

(7) Non può, infatti, essere negato che i vari dati che differenziano la disciplina dell'agricoltura rispetto a quella degli altri settori economici attingono tutti all'esercizio di un'attività svolta in forma imprenditoriale. In altre parole, la categoria «impresa» è il criterio ordinante delle diverse disposizioni in materia.

(8) La sovrabbondanza della legislazione speciale (anche agraria) ha indotto ad intravedere una sorta di scolorimento delle disposizioni del codice, tanto che si è parlato di «decodificazione» (v. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, 1979). Tuttavia, come già avevamo fatto pre-

sente in *Impresa agricola e concorrenza. Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda*, Milano, 1988, 12, l'interrogarsi sul rapporto tra codice civile e legislazione speciale trova risposta, per la materia che ci riguarda, nella persistenza del dato dell'impresa agricola che, nella nozione elaborata nel codice civile, assicura unità e coerenza all'insieme delle norme specifiche. Sotto questo profilo sono oltremodo interessanti le pagine di CASTRONOVO, *Diritto privato generale e diritti secondari. Responsabilità civile e impresa bancaria*, in *Jus*, 1981, 158, e *Alle origini della fuga dal codice. L'assicurazione contro gli infortuni tra diritto privato generale e diritti secondari*, in *Jus*, 1985, 20. Sul valore attuale del codice rispetto alle legislazioni di settore si consultino anche BUSNELLI, *Il diritto civile tra codice e legislazione speciale*, Napoli, 1984; MODUGNO, *Decodificazione, pluralità di microsistemi, uguaglianza (a proposito di un libro di N. Irti)*, in *Riv. dir. civ.*, 1983, I, 117.

Merita essere riportato il pensiero di SERRA, *La democrazia redenta. Il cammino senza fine della democrazia*, Torino, 2001, 24: «Nel mondo contemporaneo (legislazioni e istituzioni) seguono la dissoluzione generale connessa alla perdita del senso comune – o di un certo senso comune – e la costituzione di tanti centri comunicazionali e, quindi, tanti centri di razionalità parziale con le loro logiche parziali: la crisi odierna del diritto è crisi del modello di legislazione razionale, ed è tale perché è il principio stesso di razionalità ad essere stato sostituito con le logiche parziali, le quali entrano in contraddizione con i valori di razionalità e di moralità legati a quell'idea di «codice» che era correlata al principio di unità. Senza norma e senza una razionalità vincente, anche alla maniera hobbesiana, si può fare e dire di tutto e il contrario di tutto».

(9) Sull'evoluzione economica dell'Italia agricola si v. GIORGETTI, *Contadini e proprietari dell'Italia moderna*, Torino, 1974; FANFANI, *L'agricoltura in Italia*, 2ª ed., Bologna, 2000; DE BENEDETTIS e DE FILIPPIS (a cura di), *Manlio Rossi Doria e le trasformazioni del Mezzogiorno d'Italia*. Dal punto di vista giuridico l'evoluzione economica può essere valutata leggendo le varie pagine pubblicate nei vari momenti dell'ultima nostra storia. Si vedano così: AMATO, *Economia politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976; GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977; QUADRI, *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1980; CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 1995; ROMANI, *La società leggera. Liberalismo, mercato, istituzioni*, Venezia, 1995; PICOZZA, *Diritto pubblico dell'economia nell'integrazione europea*, Roma, 1996; COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, vol. I, Torino, 1999.

fronte del crescente potere delle Istituzioni europee (10) o in ragione della devoluzione di specifiche competenze alle Regioni (11), per non parlare della piccola ma emblematica vicenda relativa alla soppressione del Ministero dell'agricoltura e alla successiva costituzione dei due Ministeri (12), nonché a quella della distribuzione e redistribuzione delle competenze (13).

Ma è altresì possibile svolgere la medesima indagine attraverso l'analisi degli strumenti di intervento, e ciò non solo proponendo la distinzione scolastica tra gli strumenti coercitivi e gli strumenti incentivanti, ma operando all'interno di ciascuna categoria. Sotto il primo profilo, e di non poco momento, possono ricordarsi: a) le misure che hanno inciso fortemente sulla proprietà agraria, tanto dal punto di vista economico (14), quanto dal punto di vista giuridico

(15), come la bonifica, l'accorpamento fondiario, la riforma fondiaria; b) l'intervento del legislatore in materia di contratti agrari e ciò non tanto per la compressione degli interessi della proprietà a favore dell'impresa, quanto piuttosto per l'indicazione del modello di imprenditore che dall'intervento è dipeso (16); c) l'azione, ancorché di matrice comunitaria, diretta a contenere l'attività e l'iniziativa economica agricola attuata attraverso gli strumenti delle quote di produzione (17).

Quanto all'altro profilo e cioè agli strumenti di incentivazione, può ricordarsi come il legislatore sia intervenuto affiancando agli aiuti finanziari o alla politica fiscale, strumenti normativi volti a determinare particolari aree di protezione come nel caso del diritto di prelazione (18) o della successione speciale agraria (19).

(10) Più che l'aspetto istituzionale dell'Unione europea (su cui v., fra i tanti, MENGOLZI, *Il diritto della Comunità europea*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da Galgano, Padova, 1990; GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-Bari, 1996; STROZZI, *Le istituzioni dell'Unione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo* diretto da Chiti e Greco, vol. I, Milano, 1997; ADAM, *Lineamenti generali dell'ordinamento comunitario*, in *Il diritto privato dell'Unione europea* a cura di Tizzano, tomo I, Torino, 2000), interessa il rapporto tra diritto comunitario e diritti nazionali sotto il profilo delle competenze (su cui v., da ultimo, CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, in *Dir. dell'Unione europea*, 2000, 241; PINELLI, *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e proporzionalità*, *ibidem*, 1999, 725) e della «responsabilità» dello Stato nazionale (anche dello Stato legislatore) per non avere attuato le normative comunitarie (su cui v., anche per una bibliografia di stampo comparato, GERMANÒ e ROOK BASILE, *La responsabilità dello Stato legislatore per norme nazionali in contrasto con norme comunitarie. Analisi della dottrina e della giurisprudenza inglesi quale premessa ad uno studio sulla responsabilità del legislatore italiano per la scorretta implementazione dei regolamenti CEE sulle quote latte*, in *Studi senesi*, 1999, 33).

(11) Sulle competenze delle Regioni occorre fare rinvio all'art. 117 Cost., su cui v. BARTOLE, *Commento all'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Commentario alla Costituzione a cura di Branca, tomo II, Bologna-Roma, 1985, 102; VESPERINI, *Le Regioni e gli enti locali*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da Cassese, vol. II, Milano, 2000, 1644. Ma con legge costituzionale, approvata in seconda votazione (28 febbraio e 8 marzo 2001) a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera sicché ancora da sottoporre a referendum popolare confermativo ex art. 138, 2° comma, Cost., si è introdotta una rilevante modificazione, attribuendo alle Regioni «la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». E tra le materie riservate allo Stato, mentre c'è «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», manca quella «agricoltura e foreste» nemmeno come legislazione concorrente. Si noti, poi, in particolare che, a differenza del testo previgente, Stato e Regioni vengono menzionati contestualmente e posti su un piano di parità, sicché tanto la legislazione statale che quella regionale sono tenute – come esplicitamente è detto dal nuovo testo – al rispetto della Costituzione e dei vincoli comunitari ed internazionali. In argomento v. ROMBOLI, PINELLI, CAVALERI, RUGGERI e D'AURIA, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, 185.

(12) Dal Ministero dell'agricoltura e foreste (MAF) si è passati, con la l. 4 dicembre 1993, n. 491, al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (MiRAAF) e quindi, con il d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, al Ministero per le politiche agricole e forestali (MiPAF), le cui competenze, molto ristrette con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, sono state aumentate con il d.l. 12 giugno 2001, n. 217, convertito nella l. 3 agosto 2001, n. 317. Le «soppressioni» e le «rinascite» del Ministero con competenze amministrative sull'agricoltura sono disposte dall'indizione dei referendum abrogativi del 18 aprile 1993 (con conclusione affermativa) e del 15 giugno 1997 (con esito negativo). Sulla organizzazione e sulle competenze dei Dicasteri agricoli v. ADORNATO, *Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Storia, organizzazione e funzioni*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 295; COSTATO, *Il Ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, 617. Cfr. anche GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 3ª ed., Torino, 2000, 42-45.

(13) Con il primo decreto delegato (d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11) per il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, fu adottato il sistema del c.d. «doppio binario», con cui venivano elencate le materie trasferite alle Regioni e quelle residue allo Stato. Se il d.p.r. n. 11/1972 aveva adottato un sistema empirico, ritagliando la sfera di competenza regionale da quella del MAF, il successivo d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, aveva collegato alla materia agricoltura di competenza regionale anche gli interventi strumentali, complementari ed affini a quelli che obiettivamente incidevano sulla produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, nonché quelli sulle strutture agri-

cole e perfino l'erogazione di incentivi e contributi anche in attuazione di normative comunitarie. Il sistema del doppio binario è stato abbandonato solo con la legge n. 491/1993 e, poi, con il d.lgs. n. 143/1997, quando si è affermato il principio che, salvi i limitati casi elencati espressamente e come tale riservati allo Stato, tutta la materia agricoltura e foreste è delle Regioni.

(14) Basta fare attenzione agli interventi diretti alla costituzione e tutela delle unità produttive, come ad esempio la normativa sulla minima unità colturale (art. 846-848 c.c.), sulla conversione del contratto di mezzadria in affitto solo in presenza di una dimensione aziendale sufficiente (art. 31 l. 3 maggio 1982, n. 203) o sulla disciplina del maso chiuso alto-atesino (testo unico delle leggi della Provincia di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 e successive modifiche).

(15) Si sta facendo riferimento alle varie disposizioni che conformano il diritto di proprietà alla natura produttiva del bene, incidendo sul diritto proprietario per così dire «dal di dentro», attraverso la non-attribuzione di determinate facoltà, il condizionamento dell'esercizio di certe facoltà e l'imposizione di obblighi. Cfr. RODOTÀ, *Note critiche in tema di proprietà*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1960, 1252; COSTANTINO, *I beni*, in *Trattato di diritto privato* diretto da Rescigno, vol. 7°, Torino, 1982.

(16) Non solo va ricordato che si è pervenuti ad ammettere un solo contratto agrario – quello di affitto –, eliminando dal sistema sia i contratti agrari di tipo consuetudinario o misto ricondotti all'affitto (leggi 14 dicembre 1964, n. 756, e 11 febbraio 1971, n. 11), sia quelli associativi di mezzadria, colonia e soccida con conferimento di pascolo convertiti in affitto (l. 3 maggio 1982, n. 203), sia i contratti di conferimento del godimento di un fondo rustico con clausole in deroga alle disposizioni legali sull'affitto fuori dalla procedura di legittimazione davanti ai sindacati agricoli, anch'essi ricondotti all'affitto (art. 27 legge n. 203/1982), ma altresì va precisato che dal complesso delle disposizioni emerge un *favor* per una figura di imprenditore agricolo che esercita direttamente e personalmente l'attività di coltivazione, di silvicoltura e di allevamento: il coltivatore diretto. In argomento v. ROOK BASILE, *Dall'affitto a conduttore all'affitto a coltivatore diretto: motivi di riflessione per una nuova imprenditorialità in agricoltura*, in *Giur. agr. it.*, 1984, 407. Probabilmente, per la forte «pressione» della normativa comunitaria, questo *favor* non ha più la stessa consistenza del passato. Invero, le sovvenzioni comunitarie sono state concesse, prima, all'imprenditore agricolo a titolo principale (i.a.t.p.) con un tempo di lavoro dedicato all'agricoltura di almeno il 50 per cento del suo tempo globale (così per la direttiva n. 159/72; per la nostra l. 9 maggio 1975, n. 153, il tempo dedicato all'agricoltura deve essere almeno dei 2/3), poi anche all'agricoltore a tempo veramente parziale (reg. n. 2328/1991), ed infine a chi è titolare di un'azienda agricola capace di reddito (reg. n. 1257/99).

(17) Sulle quote di produzione quale tipico intervento comunitario di contingentamento delle produzioni agricole v. JANNARELLI, voce *Quote di produzione*, in *IV Dig.*, Sez. civ., vol. XVI, Torino, 1997, 192; COSTATO, *Obbligo di coltivare e disincentivi alla produzione*, in *Studi in onore di E. Bassanelli*, Milano, 1995, 547; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 3ª ed., Torino, 2000, 232; CARMIGNANI, *Profili pubblicistici e profili privatistici delle quote latte*, in *Dir. dell'agricoltura*, 1997, 90. Sulla particolare incidenza del sistema delle quote sul diritto di iniziativa economica v. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, 83. Sulle quote latte v., fra i tanti, GERMANÒ e ROOK BASILE, *Le quote latte in Italia: diritto a produrre e diritto patrimoniale*, in questa Riv., 1999, 325.

(18) Sul diritto di prelazione speciale agraria la letteratura giuridica è veramente sterminata. Si indicano solo per esempio CARPINO, voce *Prelazione agraria*, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice, vol. V, Torino, 1984; CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova, 1988; CORSARO, voce *Prelazione e riscatto*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1990; GERMANÒ, *La prelazione agraria: problemi sostanziali e processuali*, in *Giur. agr. it.*, 1973, 406; TAMPONI, voce *Prelazione agraria*, in *IV Dig.*, Sez. civ., vol. XIV, Torino, 1996.

(19) In argomento v. DE NOVA, *Il principio di unità della successione e la destinazione dei beni alla produzione agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1979, I, 509; GERMANÒ, voce *Successione in agricoltura*, in *IV Dig.*, Sez. civ., vol. XIX, Torino, 1999, 79. Sulla tutela dell'unità aziendale v. ROMAGNOLI, *Aspetti dell'unità aziendale in agricoltura*, Milano, 1957; PROSPERI, *La tutela dell'unità fondiaria*, Napoli, 1993.



Il discorso, ovviamente e necessariamente, si intreccia con quello degli interventi europei e del ruolo guida che la Comunità ha assunto nella materia agricola (20), ruolo peraltro reso ancor più complesso dalla partecipazione dell'Unione europea prima al GATT e poi alla WTO (21).

La politica comunitaria in materia d'agricoltura – i cui obiettivi racchiusi nell'art. 33 (22) sono stati, dallo sviluppo stesso dei mercati internazionali o dalle istanze sociali, ulteriormente arricchiti e che possono sintetizzarsi, oltre che nel potenziamento degli scambi, nel miglioramento dell'efficienza delle aziende agricole mediante il rafforzamento e la riorganizzazione delle loro strutture produttive e la promozione di attività complementari unitamente al mantenimento della popolazione agricola vitale, capace di contribuire allo sviluppo armonico dello spazio rurale ed alla tutela ambientale (23) – trova nell'interdipendenza tra politiche di mercato e politiche delle strutture il denominatore comune, ossia il dato costante dell'evolversi e ciò indipendentemente dal frazionamento degli interventi miranti a conseguire in modo disgiunto le varie finalità. Dato, questo, confermato dalle sostanziali modifiche apportate all'art. 33 non solo dall'Atto unico europeo con l'introduzione nelle politiche comunitarie della materia ambientale (24), ma anche e forse soprattutto dal condizionamento del commercio internazionale e degli accordi ad esso relativi.

Il passaggio da una dimensione nazionale del mercato ad una dimensione europea e poi mondiale ha determinato un sostanziale mutamento in quelli che sono i rapporti tra le politiche nazionali e l'economia internazionale.

Se la politica europea con un complesso sistema di sostegni diretti al rafforzamento delle strutture agrarie e al mantenimento di prezzi stabili ha favorito una forte integra-

zione delle agricolture nazionali e delle relative legislazioni, inducendo quel processo di spoliamento dello Stato delle funzioni di governo dell'economia agricola che gli erano proprie, l'espansione del mercato agricolo oltre i confini europei ha imposto una disciplina internazionale del commercio come evidenzia il passaggio dal GATT alla WTO quale organizzazione internazionale orientata su basi rinnovate (25), che propone una vasta problematica del rapporto tra l'ordinamento giuridico dell'Unione europea e la World Trade Organization (26), riaccendendo peraltro quella relativa alle relazioni tra le strutture ordinarie dell'Unione europea e quelle dei singoli paesi membri (27). In sostanza, le difficoltà di strutturazione che il nuovo ordine internazionale consacrato nella WTO ha incontrato, e di cui è testimonianza la problematica innescata dalla sentenza *Hermès* cui hanno fatto seguito reazioni di non poco momento nei vari Stati ed a vari livelli (28), hanno messo a nudo ciò che la massiccia mole di legislazione di fonte comunitaria intervenuta negli ultimi anni aveva oscurato dietro al malinteso principio dell'avocazione a sé, da parte dell'istituzione sovranazionale, di ogni funzione di governo dell'economia ed all'idea che alla compressione dei poteri dello Stato corrispondesse in modo speculare una legittimata deresponsabilizzazione politica dello stesso.

In altre parole, il sistema degli aiuti comunitari di cui ha largamente beneficiato anche la nostra agricoltura, e l'inserimento di essa in una economia europea integrata che trascende i confini nazionali, hanno certamente contribuito alla caduta del nostro Paese in un torpore. Torpore tanto più grave, in quanto ciò che è mancata non è stata l'iniziativa legislativa – come dimostra il processo di semplificazione che ha accompagnato, con la decentralizzazione, il tra-

(20) Come si sa le competenze della Comunità possono essere esclusive o condivise. La materia «agricoltura», come produzione e commercio dei prodotti agricoli elencati nell'Allegato I del Trattato, fa parte delle competenze esclusive. È di palmare evidenza che soprattutto gli interventi sul mercato, che è unico, non possono che essere riservati ad una sola istituzione. La conseguenza è che l'intera nostra materia potrebbe essere governata solo da norme comunitarie che, per il principio del primato del diritto della Comunità, prevalgono sulle norme nazionali. In tal modo si assiste ad una sorta di trasformazione della originaria potestà discrezionale degli Stati in un potere vincolato e, talvolta, di semplice apprezzamento tecnico.

(21) Anche l'Unione europea fa parte, accanto ai suoi quindici Stati membri, dell'organizzazione mondiale sul commercio. Invero, vi sono aspetti del commercio internazionale su cui la Comunità non ha competenze esclusive; sicché per tale ragione l'Unione europea ha partecipato alla sottoscrizione del Trattato di Marrakech del 14 aprile 1994 con cui si è dato vita alla World Trade Organization.

(22) A seguito del Trattato di Amsterdam si è proceduto alla rinumerazione degli articoli del Trattato di Roma: l'originario art. 39 è, così, divenuto l'art. 33. Nel prosieguo, tutte le indicazioni delle norme del Trattato sono riportate secondo la nuova numerazione.

(23) Il riferimento d'obbligo è al reg. n. 1257/99 del 17 maggio 1999 sullo sviluppo rurale. Con tale regolamento, in prosecuzione dei primi tentativi di integrazione dell'agricoltura nel contesto socio-economico dell'area realizzata dal reg. n. 2088/85 del 23 luglio 1985 sui programmi integrati mediterranei o PIM (sui quali v. RAGIONIERI, *I programmi integrati mediterranei fra diritto agrario e diritto dell'ecologia*, in *Impresa ed azienda nel diritto agrario. Strumenti della PAC e ruolo delle Regioni*, Atti delle seconde giornate camerti di diritto agrario comunitario, Camerino, 1989, 416) ed in attuazione degli indirizzi proclamati nella c.d. Carta rurale europea dell'aprile 1996, nella Dichiarazione di Cork del 9 novembre 1996 e nella c.d. Agenda 2000 del luglio 1997, l'operatore agricolo è «visto» inserito nel territorio rurale e tale inserimento è considerato capace di valorizzare tutte le potenzialità locali e non solo quelle agricole. In argomento v. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000; RAGIONIERI, *Diritto rurale comunitario*, Milano, 1999.

(24) Con l'Atto unico europeo del 1987 viene attribuito alla Comunità il potere di intervenire in materia ambientale con una base giuridica specifica: gli artt. 130R, 130S e 130T (ora numerati 174-176). In precedenza, la Comunità aveva fondato i suoi interventi sull'ambiente in forza degli artt. 235 (sui poteri impliciti) e 100 (sul ravvicinamento delle legislazioni). Dal 1987 la politica ambientale diventa una delle politiche della Comunità di cui, però, occorre tenere conto nello svolgimento delle varie politiche comunitarie e, quindi, anche quando interviene sulla PAC.

(25) La specifica rilevanza del Trattato di Marrakech del 1994 rispetto al

*General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) del 1947 è data sia dall'estensione degli accordi a materie prima non considerate, sia dal nuovo sistema di risoluzione delle controversie, sia e soprattutto dall'istituzione di un vero organismo internazionale: appunto la *World Trade Organization* (WTO o OMC). In argomento v. BEVIGLIA ZAMPETTI, *Dall'Accordo generale sulle tariffe ed il commercio all'Organizzazione mondiale del commercio*, in GIARDINA e TOSATO (a cura di), *Il diritto del commercio internazionale*, Milano, 1996, 9; LETTA, *La soluzione delle controversie nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio*, in ROOK BASILE e GERMANO (a cura di), *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari*, Milano, 1998, 105; COSTATO, *Agricoltura*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo* diretto da Chiti e Greco, Parte speciale, tomo I, Milano, 1997, 1, spec. 41; ANANIA e DE FILIPPIS (a cura di), *L'Accordo GATT in agricoltura e l'Unione europea*, Milano, 1996. Sul *General Agreement v. COCCIA*, voce *GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)*, in *IV Dig., Disc. pubbl.*, vol. VII, Torino, 1991, 98, nonché – con specifico riguardo al commercio dei prodotti agricoli – ROOK BASILE, *Sul commercio internazionale dei prodotti agricoli: problemi giuridici tra regole GATT e politica agricola comunitaria*, in *Dir. dell'agricoltura*, 1993, 51.

(26) Per l'art. 300 del Trattato le disposizioni degli accordi internazionali stipulati dalla Comunità «costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario» (Corte di giustizia 26 ottobre 1982, causa 104/81, *Kupferberg*). Quindi, non c'è bisogno di un provvedimento apposito, come per l'Italia è il c.d. «ordine di esecuzione», perché le norme internazionali pattizie abbiano effetti immediati e diretti nell'ordinamento comunitario. Tuttavia ciò non vale per le norme, prima, del GATT, ed ora della WTO, in quanto la Corte di giustizia ritiene che tali accordi non abbiano carattere *self-executing*, a causa della loro flessibilità, in particolare dovuta alla possibilità di deroghe, all'ammissione di provvedimenti unilaterali ed alla stessa natura del loro sistema (sentenze 12 settembre 1972, causa 21/72, *International Fruit*, e 23 novembre 1999, causa C-162/96, *Portogallo c. Consiglio*).

(27) Nella sentenza 14 dicembre 2000, causa C-300/98, *Christian Dior e Assco Geruste*, la Corte di giustizia, dopo avere ribadito l'esclusione di effetti diretti delle norme WTO nell'ordinamento comunitario, ha distinto tra i settori disciplinari in cui la Comunità ha legiferato e quelli in cui non è (ancora) intervenuta. In questi ultimi, l'efficacia della norma internazionale pattizia (nella specie, l'Accordo TRIPs) va decisa sulla base del solo ordinamento dello Stato membro davanti al cui giudice il singolo l'ha invocata. Nei primi, invece, il giudice è tenuto ad interpretare le norme nazionali *alla luce, nei limiti del possibile, dell'accordo internazionale*.

(28) La sentenza *Hermès* del 16 giugno 1998, causa 53/96, è pubblicata in *Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia*, 1998, I-360. Si discuteva dell'efficacia diretta dell'Accordo TRIPs nella materia dei marchi su cui la Comunità ha legiferato.

sferimento delle competenze in materia di agricoltura alle Regioni (29) – quanto piuttosto una adeguata considerazione del fatto che il mercato è un circuito complesso che non solo si compone di regole economiche e giuridiche capaci tra loro di interagire, ma anche che evidenzia in ordine alle seconde come ad essere chiamata in causa sempre meno sia la sola disciplina degli scambi (30).

Ciò significa che a parità di regole di mercato, il vantaggio competitivo per le diverse agricolture è dato dal complesso di risposte che sul piano organizzativo ed istituzionale lo Stato è in grado di fornire alle proprie imprese (31). Si tratta sia del complesso di regole di carattere pubblicistico che direttamente riguardano gli organi deputati all'amministrazione dell'agricoltura, sia di quelle di natura privatistica che inducono i rapporti di produzione e di scambio sempre più a determinare legami tra le strutture amministrative e quelle produttive di mercato che congiuntamente concorrono a comporre il tessuto delle strutture agrarie come complesso unitario.

La globalizzazione dei mercati (32), unitamente alla contrazione del tradizionale protezionismo agricolo della politica comunitaria, ha paradossalmente determinato la preoccupazione degli Stati per la competitività dei rispettivi sistemi-paese e riacceso negli stessi quell'attenzione verso rinnovate istanze di governo dell'agricoltura dirette a colmare quella divaricazione tra strutture e mercato alla cui determinazione sul piano culturale non sono state estranee le politiche differenziate per le strutture e i mercati (33).

Le osservazioni già svolte mirano molto sinteticamente ad individuare, nella fase storica attuale, le problematiche legate attorno al mercato e più precisamente come il governo dell'agricoltura postuli oggi un necessario transito dalla logica del *modello* a quella dell'*orientamento* e come quest'ultima a sua volta richieda un rinnovato impegno degli Stati.

Quanto alla prima delle logiche sovraindicate può ricordarsi come le tecniche di intervento in agricoltura, tanto da parte del nostro Stato quanto ad opera della Comunità, abbiano operato incidendo sulle strutture dell'azienda sotto il profilo dimensionale e su quelle dell'impresa relativamente alla sua organizzazione, individuando la competitività in un certo livello di produzione che un dato modello aziendale o imprenditoriale era in grado di conseguire.

Al proposito possono ricordarsi, con riguardo alle fonti nazionali, i modelli della proprietà ed impresa coltivatrice, dell'impresa familiare e dell'impresa a diretta conduzione, mentre, con riguardo alle fonti comunitarie, la figura

dell'imprenditore a titolo principale ed il dimensionamento dell'impresa attraverso l'imposizione di quote di produzione.

Gli esempi potrebbero continuare, ma quel che conta è mettere in evidenza che in ogni caso le nozioni di produttività e di competitività, che sempre hanno sotteso lo sviluppo dell'agricoltura, sono sempre state legate alle quantità prodotte e ciò tanto se le politiche abbiano sospinto verso un incremento della produzione, quanto se all'opposto abbiano mirato al contenimento di essa. Ciò è avvenuto anche quando si è inaugurata la ben nota stagione delle politiche di qualità: la prospettiva è stata pur sempre quella di ricavare un reddito adeguato per un volume di produzione più modesta, lasciando che la nozione di qualità venisse utilizzata sempre più spesso come argomento commerciale, riducendo la qualità all'immagine e ciò sulla base del presupposto che, se le questioni legate all'ambiente chiamano sempre più in causa i modi di produzione agricola, sono le dimensioni dell'azienda così come il livello di intensificazione delle colture che condizionano fortemente la qualità dei prodotti. E anche allorché lo sforzo è stato diretto ad eliminare le cause agricole di nocività degli alimenti consumati dalla popolazione (34) o ad assicurare un'adeguata e consapevole scelta da parte del consumatore attraverso la realizzazione di strutture giuridiche destinate ad arricchire il mercato di strumenti di comunicazione e informazione tra i soggetti (35), sistemi di produzione basati su precisi programmi commerciali non sono mai stati realmente promossi (36).

Non bastano, infatti, regole comuni di mercato per assicurarne il buon funzionamento, se con esse ci limitiamo ad intendere le norme che garantiscono la concorrenza e la trasparenza. Altre disposizioni, sia di natura prevalentemente pubblicistica dirette ad assicurare servizi ai singoli operatori, sia di natura privatistica volte ad agevolare la dinamicità delle relazioni, costituiscono quell'ulteriore complesso di regole che, affidate alle scelte dei singoli Stati nazionali, completano il sistema. Ciò significa che le disposizioni in materia di segni distintivi, di denominazioni d'origine o di attestazioni di produzione biologica possono conseguire effettività solo ove gli Stati abbiano garantito l'apparato istituzionale per renderle operative.

Ciò ha implicato ed implica un'attività di razionalizzazione e organizzazione che vede nuovamente impegnato lo Stato e gli enti locali nel ruolo attivo di governo, ma che non procede più per modelli, ossia per schemi predeterminati, ma offre agli agricoltori gli strumenti per orientarsi nelle scelte imprenditoriali.

(29) Cfr., anche per la ricca bibliografia citata in argomento, CARMIGNANI, *La regionalizzazione dell'agricoltura*, in questa Riv., 2001, 295.

(30) Sul mercato in senso giuridico, ovverosia come unità giuridica delle relazioni di scambio e punto d'incontro delle norme che garantiscono l'accesso al mercato dei venditori e degli acquirenti e che tutelano i loro diritti sulle merci e che fissano i requisiti essenziali dei contratti di scambio e ne disciplinano la conclusione e l'esecuzione anche attraverso la giurisdizione v. FRANCESCHELLI, *Il mercato in senso giuridico*, in *Giur. comm.*, 1979, 501; IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1998; LIPARI, *Il mercato: attività privata e regole giuridiche*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di E. Romagnoli*, Milano, 2000, 37; JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività*, in LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, vol. II, Padova, 1997, 489.

(31) Cfr. GERMANÒ, *La competitività giuridica: orientamento strategico e semplificazione normativa nell'ordinamento nazionale*, in *La riforma delle politiche agrarie dell'Unione europea* a cura di Adornato, Milano, 2001, 35.

(32) In argomento v. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000; PORRO, *La globalizzazione dei mercati e il diritto internazionale dell'economia*, in *Studi di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 1999, 1.

(33) V. *infra*, nel successivo paragrafo.

(34) Basta ricordare a tal proposito le disposizioni in tema di fertirrigazione attraverso il «riciclo» dei liquami degli animali allevati (d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152), l'introduzione del c.d. quaderno di campagna (d.m. 20

giugno 1987) e del c.d. codice di buona pratica agricola (d.m. 19 aprile 1999), nonché – ma con riguardo all'attività industriale dell'agro-alimentare – il sistema dell'*Hazard Analysis and Critical Control Points* o HACCP.

(35) In argomento v. ROOK BASILE, *Marchi e certificazioni dei prodotti agricoli ed agro-alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, 325; *Prodotti agricoli, mercato di massa e comunicazione simbolica*, in questa Riv., 1995, 138; *La concorrenza con riguardo ai prodotti agro-alimentari tra la disciplina della produzione e quella del mercato*, in *Dir. dell'agricoltura*, 1997, 33; *La funzione pubblicitaria dei prodotti alimentari nel sistema del mercato agricolo*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di E. Romagnoli*, Milano, 2000, 1087. Per un'analisi a largo raggio v. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 1997.

(36) A questo proposito si consideri quanto siano deludenti gli artt. 21 e 23 del decreto legislativo in commento. Sotto la rubrica, che lasciava bene sperare, «norme per la tutela dei territori con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità», l'art. 21 demanda allo Stato, alle Regioni ed agli enti locali il compito di tutelare: a) «la tipicità, la qualità, le caratteristiche alimentari e nutrizionali, nonché le tradizioni rurali di elaborazione dei prodotti agricoli e alimentari» a DOC, DOCG, DOP, IGP ed IGT; b) le aree ad agricoltura biologica; c) le zone con interesse agrituristico, suggerendo l'adozione di piani territoriali di coordinamento (art. 15, 2° comma, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22) e l'individuazione delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti.

Da parte sua, l'art. 23, anch'esso sotto la suggestiva rubrica «prodotti di montagna», si limita a rinviare alla disciplina comunitaria per l'individuazione delle aree da definirsi «montagna».

### 3. La globalizzazione dei mercati ovvero dell'economia senza confini.

La dialettica tra l'esigenza di regole istituzionali e l'autonomo sviluppo delle forze di mercato è, sul piano culturale, uno dei massimi prodotti della globalizzazione e internazionalizzazione dei mercati. In essa l'idea più sorprendente e inconcepibile al tempo stesso è che possa fare una ricomparsa l'ideologia del *laissez-faire* completamente screditata dalla contrapposta ideologia marxista e comunque liquidata dall'economia keynesiana, rendendola ancor più inaccettabile di quanto sia oggi l'intervento statale nell'economia.

Quanto a questo poi, non meno imbarazzante è la considerazione che sempre più spesso, per poter continuare a parlare della Nazione o dello Stato ed anche per poter riflettere sul cammino dialettico del loro superamento, si debba preliminarmente dare una sorta di assicurazione sull'unanimità del proprio pensiero.

In effetti, l'esistenza di un mercato senza frontiere, che è il primo e più appariscente dato della globalizzazione, è un fenomeno di portata ben più complessa della semplice tendenza all'internazionalizzazione dell'economia, che per certi aspetti rende strutturalmente superato il primitivo modello capitalistico di sviluppo, imponendo al contempo di elaborarne uno nuovo che tenga conto dei cambiamenti strutturali del mercato. Il fatto che lo Stato moderno e il capitalismo siano nati insieme, ha probabilmente sospinto l'interprete a legarne i destini, vedendo, perciò, nella fine dei capitalismi nazionali il segnale della fine degli Stati-nazione.

Tra i fenomeni più eclatanti vi è la circolazione dei capitali fuori dai confini nazionali, alla ricerca di investimenti più redditizi in ogni angolo del mondo, facendo sì che si compri e venda dove più conviene, ma soprattutto si produca ovunque l'offerta di manodopera a più basso costo (37).

Tale fatto, unitamente a quello per cui si guadagna di più nel mercato finanziario e monetario che investendo nella produzione di beni e servizi, ha prodotto la totale separazione tra il mondo della finanza e il mondo della produzione. Il mercato finanziario globale produce oggi quel movimento incontrollato e incontrollabile di capitali da un punto all'altro della terra che rende la ricchezza totalmente indipendente dalle Nazioni.

Ora, il discorso sulla globalizzazione è assai complesso, ma anche senza approfondire, è immediatamente intuitivo che «un mercato senza frontiere», «Nazioni senza ricchezza», «ricchezza senza Nazioni» determinino un contesto in cui il bisogno di essere assistiti da una rete di regole si accompagna alle considerazioni dell'ormai insufficienza degli strumenti classici di cui dispongono gli Stati (es. dazi o incentivi) ad orientare la produzione e il mercato, e della necessità di regole sovrastatali. Regole che, se comportano per gli Stati la rinuncia a una parte consistente della loro sovranità, non significano affatto l'inaugurazione di un processo storico verso l'instaurazione di un «villaggio globale».

L'Organizzazione mondiale per il commercio (OCM o WTO), il Fondo monetario internazionale (FMI), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), l'Accordo multilaterale sugli investimenti (MAI), ecc. sono significativi del fatto che l'espansione dell'economia comporta in realtà la necessità di nuove forme di regolazione che necessitano di affidare il compito di coordinamento ad altre istituzioni economiche.

Tale rete istituzionale di regole ha ben poco a che vedere con l'organizzazione di un progetto di società, a meno di non confondere paradossalmente «la libertà» del consumatore con «la cittadinanza», anche se non è da sottovalutare il fatto che la lenta e faticosa costituzione di un sistema di regole internazionali in grado di sorreggere il processo economico di globalizzazione, al momento essenzialmente dovuto alla costruzione di un esilissimo reticolo costituito da decisioni giurisprudenziali, senta il bisogno, per legittimare queste decisioni, dell'accettazione da parte di una comunità più vasta di quella di coloro che condividono gli interessi di chi promuove l'azione, trovando così nel consenso comune la giustificazione universalistica della regola.

Il sistema globale, insomma, in cui l'economia rompe con ogni idea di confine, non scalza i confini politici e giuridici che continuano a sopravvivere.

Lo Stato-nazione è ancora il maggiore quadro redistributivo delle ricchezze prelevate sull'efficacia economica. Esso è anche il principale quadro regolatore dei movimenti sociali che sono il motore di questa regolazione, e il solo potere capace di agire istituzionalmente nel dominio sociale, in quello economico, ambientale, territoriale.

In altre parole, anche se la globalizzazione ossia il confronto in un mercato mondiale di imprese multinazionali necessariamente richiede nuove regole di condotta a livello internazionale e quindi la deregolamentazione dalle fonti istituzionali tradizionali, certo è che anche lo stesso governo internazionale non può prescindere dall'esistenza e dal funzionamento del circuito istituzionale locale, ossia del sistema di regolamentazione che su più scale è responsabile del grado di sviluppo economico sociale di un paese.

Con riguardo al nostro Paese, il processo di decentramento avviato dal governo dell'economia con il trasferimento alle Regioni di competenze di non scarso livello, è espressivo della necessità della distribuzione su più livelli delle competenze normative (38).

Siffatte considerazioni sono rivolte ad evidenziare taluni pericoli che potrebbero nascondersi dietro ad una amministrazione globalizzante o, all'inverso, estremamente parcellizzata.

Anzitutto occorre premettere l'illusorietà dal credere che la globalizzazione possa risparmiare un settore di attività, una categoria sociale o un territorio, per cui anche l'agricoltura, e di essa anche quella locale o territoriale, ne è necessariamente travolta. Se si tiene conto del fatto che l'agricoltura non è una officina di produzione in uno spazio neutro, bensì una attività in cui i risultati economici e i sistemi di produzione come pure la competitività per tutte le produzioni sono largamente determinati dalle condizioni geografiche dei luoghi, ben si può capire come essa non possa essere pensata al di fuori del territorio ma piuttosto concepita a partire dalle particolarità e dalle potenzialità dei diversi territori. Questi sono, d'altro canto, la risultante del modo di produzione nello spazio, ossia di quel complesso di fattori di carattere giuridico, economico e sociale che costituiscono la struttura agraria e che, individuandoli su diverse scale, circoscrivono lo spazio come entità statale o regionale.

La logica della globalizzazione tende al superamento del territorio, nel senso che, sovrastandone la dimensione economica sia dal punto di vista dell'organizzazione produttiva che da quello dello scambio, comporta necessariamente una organizzazione amministrativa diversa ed ulte-

(37) Il che porta a discutere di *dumping* sociale: v. BLENGINO, *La dimensione sociale del commercio internazionale*, in PORRO, *Studi di diritto internazionale dell'economia*, cit., 221.

(38) L'attribuzione delle competenze alle Regioni, che dopo la l. 16 maggio 1970, n. 281, c.d. legge finanziaria regionale, sembrava completata con il d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11, la l. 22 luglio 1975, n. 382 ed il d.p.r. 24 luglio

1977, n. 616, ha avuto una notevole dilatazione non solo con la l. 4 dicembre 1993, n. 491 ed il d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 relativi alla materia agricola per il loro particolare riferimento alle vicende del Ministero agricolo (su cui v. *supra*, nota 12) ma anche con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, su cui v. AA.VV., *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112*, in *Le Regioni*, 1998, p. 453. In argomento v. anche *supra*, note 11 e 13.

riore rispetto a quella originaria degli Stati coinvolti, e d'altro canto pone i territori in una concorrenza reciproca con le ben note conseguenze che ne derivano: ossia, la condanna alla marginalizzazione e al declino dei perdenti.

A tale fenomeno si aggiunge quello non meno preoccupante del consolidarsi del modello di collettività locali in grado di iscriversi nella globalizzazione in quanto spazio flessibile d'accoglienza di imprese inserite a loro volta nel mercato degli affari redditizi, che in modo non meno ineludibile spingono verso il processo di disgregazione dello Stato e non già per effetto del superamento del modello storico dello Stato-nazione, quanto piuttosto perché sospinti da egoismi locali contro le sovranità nazionali.

In realtà, il fatto che la collettività locale sia per lo più una collettività imprenditoriale o, quanto meno, il fatto che essa individui negli interessi imprenditoriali la maggioranza dei propri interessi, conduce a quel fenomeno sempre più diffuso che vede sin troppo spesso i territori trasformarsi in imprese in competizione tra loro ed in un processo che, se è in grado di consentire ai territori più ricchi di continuare ad arricchirsi, è altresì pericolosamente responsabile di promuovere un incitamento della collettività verso un'idea di sviluppo esclusivamente racchiuso nelle dimensioni economiche, svilendo la complessa e articolata scala di valori che solo la dimensione nazionale è in grado di mantenere.

Ora, se è vero che i territori non sono più immortali delle civiltà, è altresì vero che essi devono evolversi per sopravvivere. Ciò non significa «liberarsi» dello Stato, bensì partire dalla dimensione nazionale sia per espandersi alla dimensione mondiale che per sviluppare le potenzialità locali. Tutto ciò non può avvenire che mediante una sistemazione del territorio che rafforzi la decentralizzazione anche dal punto di vista di strumenti che rispettino e valorizzino l'identità e la specificità delle realtà territoriali e che siano al contempo garanti del legame sociale.

Il dovere da parte dello Stato di garantire l'uguaglianza delle opportunità fra i territori non sta in un generico quanto emotivo bisogno di non staccarsi dal modello di Stato previdenziale o assistenziale, che anni di politica interventista hanno consolidato nelle coscienze degli uomini, quanto nella considerazione che i fatti economici sono comunque immersi nella società e con essa strettamente connessi.

Il discorso, invero, intorno ai problemi e alle connessioni tra economia ed etica, che da Aristotele ad oggi si snoda lungo un percorso certamente variabile ma anche inequivocabilmente unitario quanto alla consapevolezza della imprescindibilità, nell'analisi economica, dell'etica e della morale, non può certamente, neanche con considerazioni riassuntive, essere tracciato senza rischiare di cadere in semplificazioni, tanto più gravi quanto più suscettibili di sottrarre la dovuta serietà agli aspetti politici del discorso stesso. Tuttavia, quel che importa qui richiamare alla mente è che la vita economica si svolge nella società e la società produce bisogni e valori, che non sono soltanto economici. All'inizio ed alla fine del circuito economico c'è l'uomo; e l'uomo ha una componente materiale che lo assoggetta alle leggi naturali, fisiche ed economiche, ma ha anche una dimensione spirituale altrettanto importante, perché di queste leggi è la chiave di lettura. Cosicché, se l'economia, come scienza, è lo studio e la manifestazione di una realtà ampia e profonda che comunque occorre analizzare sotto molteplici aspetti, egualmente questo fatto si deve tenere presente quando il funzionamento dell'economia è assunto per ottenere particolari risultati.

La globalizzazione dell'economia, la deregolazione quasi totale dei movimenti di capitali, il dominio degli

scambi finanziari (moneta contro moneta) sugli scambi dell'economia reale (denaro contro prodotti o servizi), lo sviluppo di nuove tecnologie ed infine il ridisegno delle imprese ha, come si è detto, profondamente trasformato il rapporto fra Stato e mercato, determinando una drastica diminuzione della sovranità degli Stati in tema d'economia.

L'attenzione rivolta a questo fenomeno, certamente ed ampiamente giustificata non solo dalla sua portata innovativa ma anche dai problemi ad esso connessi ed attinenti al conseguente cambiamento delle regole, ha lasciato spesso in ombra il concomitante procedere di marcatisimi fenomeni di localizzazione.

In realtà, globalizzazione e localizzazione (39) vanno viste come facce opposte e complementari di uno stesso fenomeno e ciò tanto più con riguardo all'agricoltura che, come si sa, del territorio è una forte componente intrinseca.

Se il mercato senza frontiere fa sì che la concorrenza si espliciti ovunque vi siano imprese capaci di soddisfare gli stessi bisogni e ciò anche in un mercato locale che può in qualsiasi momento essere invaso dall'offerta straniera purché a prezzo inferiore, in siffatte circostanze le strade da percorrere sono di due ordini: o riuscire a produrre varietà innumerevoli di prodotti quanti sono i vari mercati distribuiti nelle più varie regioni del pianeta → il che significa competere globalmente, soddisfacendo domande di nicchia di mercati locali sempre più numerose, differenziate e specializzate – oppure sviluppare la localizzazione di unità produttive di dimensioni ridotte in siti i più vicini possibili ai diversi mercati. In ogni caso, la differenziazione e la specializzazione dei mercati accrescono l'intensità della competizione tra imprese, ma nel secondo caso, se esse vanno concepite a partire dalle particolarità e dalle potenzialità dei diversi territori, occorre, per non rincantucciarsi in nicchie al margine di una produzione localizzata, che il ruolo del territorio non si limiti agli imperativi dello sviluppo locale, ma sia il motore propulsore di un più ampio sviluppo generale. Solo così sarà possibile, peraltro, conseguire l'altro obiettivo che la politica di localizzazione contiene, e cioè il recupero e la difesa delle tradizioni locali e delle culture nazionali, in un movimento sinergico capace di coniugare gli aspetti sociali, culturali, politici ed economici del mercato, salvando nel suo processo di espansione globalizzante l'aspetto più intimo dell'uomo, che è dato dalla cultura del popolo cui appartiene.

#### 4. Le associazioni dei produttori agricoli come strutture intermedie tra produzione e commercializzazione.

Quando si parla di mercato occorre pensare ad uno spazio sociale di rapporti di scambio, con possibilità di essere rappresentato, e quindi analizzato, secondo quattro ortogonali, cui corrispondono variabili dimensionali: esse sono la quantità degli individui coinvolti; l'ampiezza del territorio; la quantità delle merci scambiate; la tipologia delle merci.

Gli elementi economici e giuridici che determinano il tessuto di detti spazi accordano all'interprete la possibilità di lavorare su materiale normativo dotato di sufficiente omogeneità, tale da consentirne lo studio per settori distinti. In tale prospettiva si leggano questo ed i paragrafi seguenti.

Riguardo alla prima di tali variabili, ossia all'aspetto soggettivo, il mercato agricolo si presenta con una struttura affatto eterogenea. Infatti, i soggetti coinvolti possono presentare le caratteristiche della grande impresa, ma anche della piccola e media impresa; non solo, ma possono anche concorrere imprenditori agricoli con imprenditori industriali.

(39) Cfr. DE RITA e BONOMI, *Manifesto per lo sviluppo locale*, Torino, 1998; CNEL, *2° Rapporto sull'agricoltura. L'agricoltura tra locale e globale. Disretti e filiere*, Roma, 1999; CARRUS, *Ambienti e competitività delle*

*imprese*, Padova, 1998. Cfr. anche COCOZZA, *op. cit.*, 100; ADORNATO, *La contrattazione programmata in agricoltura, in Agricoltura e diritto. Scritti in onore di E. Romagnoli*, Milano, 2000, 1127.

Lo sviluppo del sistema agro-alimentare ha condotto, in tempi sempre più rapidi, ad una trasformazione dei rapporti tra le imprese, cui ha corrisposto il progressivo superamento del tradizionale modello economico distintivo del settore agricolo rispetto a quello industriale. Ciò significa che parlare, nel passato, di agricoltura voleva soprattutto dire occuparsi della produzione, ossia della coltivazione o dell'allevamento, da parte di imprenditori più o meno piccoli, impegnati nell'ottenimento di prodotti di base, destinati solo occasionalmente al consumo (40). Perché, per lo più, la maggior parte della produzione perveniva alle imprese di trasformazione, attraverso tutta una serie di fasi intermedie responsabili dell'accrescimento dei costi e, dunque, dei prezzi, ma soprattutto responsabili dell'allontanamento degli agricoltori dal mercato, confinandoli all'isolamento della produzione.

Per lunghi anni l'agricoltura è stata costretta alla piccola dimensione, sia dalle proprie strutture giuridiche, che negli assetti proprietari o nel carattere familiare dell'impresa hanno compreso i modelli economici di produzione, sia dall'eccesso d'interventismo statale, che con un malinteso senso di protezione ha tutelato sì le posizioni più deboli, ma ne ha anche e paradossalmente frenato la crescita.

Parallelamente, anche la politica comunitaria, che ha adottato per il settore agricolo una forte politica di sostegno dei prezzi (41), non ha operato perché gli agricoltori consegnassero i prodotti al mercato concorrenziale, lasciandone ad esso il governo, ma intervenendo nella formazione dei prezzi ha assicurato agli agricoltori stabilità e remuneratività.

L'intervento, che si è basato non solo sul sostegno dei prezzi ma anche sul rafforzamento delle strutture, ha però favorito una notevole integrazione delle agricolture nazionali concorrendo fortemente al raggiungimento delle finalità della politica agricola comune. Tuttavia, è proprio all'interno di quest'ultima e dei relativi strumenti di attuazione – ossia, le organizzazioni comuni di mercato che essa istituisce per comparti di prodotti – che si è insediato quel meccanismo perverso che, divaricando il mercato, ha riparato gli agricoltori sulla sponda sicura e protetta delle rispettive produzioni, proteggendoli dalla bufera del mercato, ma anche allontanandoli da esso.

L'alterazione delle regole del libero mercato e l'artificiosa formazione dei prezzi hanno, insomma, determinato nel mercato agricolo, che per la formula neutra dell'art. 32 e del relativo Allegato è per lo più individuato sul piano oggettivo dai prodotti alimentari senza distinzione in ordine ai soggetti produttori – peraltro in modo coerente con le finalità del Trattato, ossia la realizzazione di un mercato unico e, quindi, la rimo-

zione delle barriere tecniche destinate ad ostacolare la libera circolazione delle merci ed il rispetto della concorrenza –, una sorta di divisione sul piano soggettivo che determina, al suo interno, una segmentazione dei mercati: fatto questo che, invece di rimuovere la fragilità congenita dell'attività agricola, ha ulteriormente marcato la debolezza dei produttori agricoli rispetto ai loro partner costituiti dalle imprese di trasformazione e di distribuzione, ora interlocutori diretti nel rapporto di scambio, ora concorrenti nel mercato al consumo.

La connessione tra produzione agricola e industria, dovuta anche al fatto che la maggior parte dei prodotti prima di essere avviati al consumo subisce processi di conservazione e trasformazione, mette a confronto la grande con la piccola impresa in un rapporto perverso, in cui alla sudditanza della seconda non è stata del tutto estranea la protezione ad essa accordata, per molti aspetti utile e necessaria ma anche responsabile di avere mantenuto gli agricoltori nella posizione di interlocutori economici atomizzati e dispersi. In sostanza, l'intervento incentrato nel mercato dei prodotti ha impermeabilizzato gli agricoltori, estraniandoli dalle dinamiche del mercato, ossia da quel vero motore propulsore, capace di «fertilizzare» il terreno degli scambi e di promuovere e alimentare la crescita di soluzioni disciplinari da dare alle relazioni contrattuali, favorendo così l'accrescimento dei modelli negoziali destinati a governare l'economia.

Vero è che gli interventi sulle strutture sono stati per lo più affidati alle discipline privatistiche dei singoli Stati, limitandosi la Comunità a quelli essenzialmente incentivanti, e che in dette discipline si è dato scarso riguardo alla fase della commercializzazione, privilegiando piuttosto quella della produzione; ma anche con riguardo ad essa, l'attenzione si è limitata a garantire l'iniziativa economica, ossia la fase costitutiva e organizzativa dell'impresa, fase in cui il tradizionale conflitto tra chi ha la proprietà della terra e chi la coltiva ha inserito, assorbito e travolto le altre problematiche relative alla fase organizzativa dei fattori produttivi (42).

L'attenzione rivolta alla materia dei contratti agrari segna, nel nostro ordinamento, la massima sensibilità espressa dal legislatore nei confronti dell'iniziativa economica, là dove, proprio con la disciplina dei contratti, si sono favorite la coltivazione della terra e la diffusione di piccole imprese (43). Invero, a tale attenzione non si è dato seguito con un ulteriore impegno, riguardo alla crescita ed allo sviluppo delle imprese.

L'ottica riduttiva con cui si è guardato alla fase della produzione, limitando l'osservatorio al momento dell'acqui-

(40) L'agricoltore, cioè, vendeva ad industriali e commercianti i suoi prodotti (dunque, li vendeva all'ingrosso), senza misurarsi sul mercato della vendita al dettaglio o al minuto. Non ci pare che sia capace di modificare il sistema l'art. 4 di questo decreto legislativo qui commentato, con l'attribuire agli imprenditori agricoli, purché iscritti nel registro delle imprese, di vendere direttamente al dettaglio i prodotti provenienti «in misura prevalente» dalle proprie aziende. Nel ricordare che già tale facoltà era riconosciuta agli imprenditori agricoli di vendere, senza necessità di licenza di commercio, i propri prodotti anche in locali fissi ed in qualsiasi parte del territorio nazionale (l. 9 febbraio 1963, n. 59, cui vanno aggiunte le leggi 25 marzo 1959, n. 125 – che esonera gli agricoltori di iscriversi nell'apposito albo per poter vendere nei mercati generali – e 19 maggio 1976, n. 398 – che consentiva ai coltivatori diretti di vendere in modo ambulante i propri prodotti senza necessità della licenza –), sta il fatto che l'8° comma del detto art. 4 limita la facoltà di vendere, in aggiunta ai propri prodotti «prevalenti», prodotti agricoli altrui nella misura in cui i «ricavi» dalla vendita di questi ultimi non superino gli 80 milioni, se si tratta di imprenditori individuali, o i 2 miliardi, se si tratta di società. Ora questi limiti di ricavo sembrano troppo modesti per pensare ad un imprenditore «attrezzato» per conquistare il mercato.

(41) Come è noto, la politica comunitaria dei prezzi si incentra sulle organizzazioni comuni di mercato «costruite», ognuna, per specifici prodotti. Nella più completa – quella dei cereali – si prevedono: un prezzo indicativo, ovvero il prezzo d'obiettivo del mercato; un prezzo d'intervento, cioè il prezzo pagato dagli organismi statali d'intervento per il ritiro dei prodotti consegnati dagli agricoltori ogni volta che il prezzo effettivo del mercato scende al di sotto del prezzo d'intervento; un prezzo di entrata,

ovvero quello che, mediante dazi mobili, consente di proteggere la produzione comunitaria da importazioni a costo minore di quello della produzione interna; una restituzione all'esportazione che, calcolata sulla differenza tra i costi comunitari ed i minori prezzi mondiali, è capace di indurre gli imprenditori agricoli della Comunità a vendere i propri più costosi prodotti sul mercato internazionale. Per sostenere, poi, alcune produzioni, può essere prevista un'integrazione sul prezzo (così, ad esempio, per il grano duro), che consente al produttore di ottenere un ulteriore guadagno rispetto a quello (eventuale) che ottiene vendendo i propri prodotti al prezzo effettivo di mercato. Sulla politica dei prezzi v. CAPELLI, *Controllo dei prezzi e normativa comunitaria*, Milano, 1981; SGARBANTI, voce *Mercato agricolo*, in *IV Dig.*, Sez. comm., vol. IX, Torino, 1993, 432.

(42) Anche la dottrina agraristica ha dedicato migliaia di pagine ai contratti agrari c.d. costitutivi dell'impresa o contratti di organizzazione, piuttosto che ai contratti dell'organizzazione. D'altronde scarsa è stata l'attenzione all'azienda organizzata dall'imprenditore agricolo.

(43) Probabilmente così si offre una lettura diversa dei vecchi fatti. La politica sui contratti agrari è stata una politica che ha ruotato sull'art. 41 Cost. («L'iniziativa economica privata è libera»), avendo dato il massimo rispetto al momento iniziale dell'esercizio dell'attività economica, appunto alla iniziativa. Forse motivi politici hanno indotto a massimizzare il profilo dei contratti «per costituire» le imprese agricole, piuttosto che quello dei contratti «per crescere». C'è da domandarsi se su ciò abbia gravato il dibattito, in sede di dottrina, sul significato del termine «commercializzazione» del 2° comma dell'art. 2135 c.c. secondo la formula originaria. Sembra quasi che l'ottica, della dottrina e del mondo politico, sia stata quella relativa sì ad un vendere, ma all'industria e non già direttamente sul mercato cioè al consumo.



sizione della terra, unitamente alla scarsa attenzione prestata alla fase della commercializzazione che la stessa dottrina ha relegato nel limbo dei dibattiti dottrinali piuttosto che consegnarla alla dialettica del diritto vivente, ha frenato l'inserimento dell'impresa agricola nel più ampio circuito economico, il quale dalla produzione dei beni giunge al consumo finale attraverso quella fitta rete di negozi che non riguarda e non può riguardare in modo distinto la produzione e lo scambio, ma che considera l'una e l'altro, ora in modo congiunto, ora disgiunto, ma sempre in un contesto unitario, consapevole del condizionamento che la commercializzazione può esercitare sull'organizzazione produttiva e viceversa.

Gli interventi più significativi, che si collocano in questa specifica area e diretti all'integrazione tra produzione e trasformazione riguardano il tentativo di regolamentare in maniera complementare la filiera agro-industriale, se sono in grado di proteggere in qualche modo le imprese agricole, sono ben lungi dall'assicurare il reale ammodernamento.

Gli atti negoziali diretti alla costituzione di associazioni di produttori, pensati dalla Comunità sul modello francese come anello di congiunzione della produzione con il mercato, hanno evidenziato, sin dal primo momento, la fisionomia della struttura intermedia dell'associazione. Le funzioni, infatti, che nel tempo sono state attribuite dai regolamenti comunitari e dal nostro legislatore nazionale alle associazioni di produttori, evidenziano lo sforzo di aiutare le piccole e medie imprese agricole, rafforzandone il potere contrattuale nei confronti della grande impresa di trasformazione e distribuzione, mediante un'organizzazione che consente di realizzare, ancorché in via indicativa, una sorta di concentrazione dell'offerta, attenuando così i deficit derivanti dalla dispersione di essa dovuta alle dimensioni aziendali agricole.

In verità, le associazioni di imprenditori agricoli non sono altro che il primo stadio di una complessa rete organizzativa della filiera agro-alimentare che, avvalendosi di strutture integrative di tipo orizzontale e di strutture integrative di tipo verticale, costituisce il tessuto dei rapporti coinvolti nel mercato agricolo (44).

Le associazioni di produttori (45), disciplinate dal regolamento comunitario n. 78/1360 e dalla legge n. 674 del 1978 modificata dalla successiva legge n. 752 del 1986 e, per gli ortofrutticoli, dal regolamento n. 96/2200, sono rivissate dal decreto legislativo in esame. Questi organismi, già ampiamente collaudati per vari comparti produttivi e operanti a livello regionale come associazioni locali ed a livello nazionale come unioni delle associazioni locali, si collocano nel mercato con il duplice carattere di organismo d'intervento con funzioni pubblicistiche e di struttura consortile con funzioni privatistiche. La doppia natura, già insita nel disegno istitutivo della Comunità, costituisce la premessa logica all'inserimento di strutture in qualche modo restrittive della concorrenza in un mercato che, se per il fatto di essere agricolo disponeva di regole proprie, comunque non prescindeva dall'essere concorrenziale e, quindi, dal pog-

giare sulle relative coordinate rappresentate dagli artt. 81 e 82 del Trattato.

Invero, già nel Trattato dal combinato disposto di tali articoli con l'art. 36 poteva trarsi il diverso atteggiamento della Comunità per l'agricoltura (46), con cui essa, pur non prescindendo dalla considerazione di carattere generale in ordine agli effetti positivi della concorrenza nel processo produttivo sulla differenziazione dei prodotti, la riduzione dei loro prezzi ed il miglioramento della qualità, rinunciava a consegnare l'agricoltura al sistema economico di mercato. In tale maniera, la Comunità, pur diffidando delle economie pianificate in cui le scelte si formano in modo centralizzato e vengono attuate per vie burocratiche, aderiva ad un modello di governo dell'agricoltura, in cui alle scelte prese dall'alto potessero combinarsi le volontà e le iniziative degli imprenditori, trovando nelle prime il sostegno e nei secondi l'impulso necessario allo sviluppo economico.

La via di affidare anche a meccanismi decentrati di decisione le scelte su «cosa, come, dove e quanto» produrre, quale risultante della somma di un vasto numero di libere decisioni individuali, ma non già polverizzate in disarticolati comportamenti imprenditoriali, bensì racchiuse in una volontà collettiva capace di orientare quei comportamenti, è parsa la più coerente ad un sistema che è sì affidato alla concorrenza, ma nella razionale consapevolezza dell'insufficienza degli spontanei meccanismi correttivi del mercato vuoi a scongiurarne gli effetti distorsivi, vuoi a dare efficienza a sistemi economici in cui la carenza è di base e riguarda le strutture produttive.

In altre parole, si tratta di una misura che si colloca nella politica della concorrenza a fianco a quelle dirette a favorire la cooperazione e la concentrazione tra imprese, per facilitare l'adattamento alle nuove dimensioni del mercato ed accrescerne la competitività, senza con ciò inficiare gli obiettivi principi della repressione delle intese e delle pratiche tendenti alla chiusura del mercato lungo le frontiere nazionali o alla compressione di esso al loro interno.

Al riguardo, l'esperienza sino ad oggi maturata attraverso gli interventi della Commissione europea e le pronunce della Corte di giustizia nell'applicazione del divieto di intese, segna un solco sempre più profondo, in cui il temperamento al divieto accordato dalla possibilità di esenzioni individuali o per categoria allontana l'interprete dalla visione rigida del sistema data dal rigore di divieti eccezionalmente trasgredibili dalle deroghe, e lo sospinge verso un'immagine in cui la valutazione degli effetti positivi, che la pratica in concreto può comportare in termini di razionalizzazione della produzione e della distribuzione, sovrasta il rigore evocato ed accorda ai principi nuova flessibilità (47).

In tale contesto, l'assetto concorrenziale assegnato all'agricoltura dall'art. 36 del Trattato, diretto ad accordare *ex lege* legittimità alle intese tra imprenditori agricoli limitatrici della concorrenza – del quale l'istituzione delle associazioni di produttori ha rappresentato l'attuazione, con il dare corpo ad un regime fondato sulla considerazione che

(44) Il decreto legislativo in commento progetta il rafforzamento della filiera agroalimentare attraverso il regime di aiuti istituito dall'art. 13 del d. lgs. 30 aprile 1998, n. 173, destinandoli prioritariamente alle società cooperative agricole, alle organizzazioni di produttori ed alle società di capitali in cui oltre il 50 per cento del capitale sia sottoscritto da imprenditori agricoli (art. 16).

(45) In tema cfr. ROOK BASILE, voce *Associazioni di produttori agricoli*, in *IV Dig., disc. pubbl.*, vol. I, 504; JANNARELLI, *Le associazioni dei produttori tra pubblico e privato*, e *Modelli privatistici e controllo delle associazioni dei produttori*, in *Diritto agrario e società industriale*, Bari, 1993, rispettivamente pp. 57 e 81.

(46) Sulla specifica disciplina comunitaria della concorrenza in agricoltura v. JANNARELLI, *Alla ricerca dei principi del diritto agrario comunitario. Dal Trattato di Roma all'Accordo di Maastricht*, in JANNARELLI, *Diritto agrario e*

*società industriale*, tomo II, *Il sistema agro-alimentare*, Bari, 1993, 395; Id., *Il regime della concorrenza nel settore agricolo e globalizzazione dell'economia*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 416; ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza. Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda agricola*, Milano, 1988, 89; EAD., *La concorrenza con riguardo ai prodotti agroalimentari tra la disciplina della produzione e quella del mercato*, in *Dir. dell'agricoltura*, 1997, I; GERMANO, *Il principio della libertà di concorrenza e la disciplina comunitaria dell'agricoltura*, in questa Riv., 1996, 77; COSTATO, *Le regole sulla concorrenza nella PAC*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* diretto da Costato, 2ª ed., Padova, 1997, 53.

(47) Sul sistema comunitario della concorrenza, anche con riferimento alle esenzioni ed alla disciplina delle concentrazioni v., per ultimo, MUNARI e ROBERTI, *La disciplina della concorrenza*, in *Il diritto privato dell'Unione europea* a cura di Tizzano, tomo II, Torino, 2000, 1147-1267.



accordi tra agricoltori (intese orizzontali) e accordi interprofessionali (48) tra agricoltori, commercianti e industriali (intese verticali) possano costituire le basi per la razionalizzazione di quegli organismi di filiera in cui solo è possibile trovare il rafforzamento strutturale delle imprese agricole – perde la fisionomia storicamente accreditata della eccezionalità, inducendo ad un ripensamento sulla divaricazione normativa ed economica tra agricoltura e industria.

La concentrazione della domanda nelle industrie di trasformazione e distribuzione dei prodotti agricoli, a fronte della quale la dispersione dell'offerta di essi è ragione della disfunzione del mercato agricolo, è oggi aggravata da quel processo economico e giuridico che ha favorito lo sviluppo di imprese multinazionali dalle colossali dimensioni, rispetto alle quali la struttura associativa agricola non è certo in grado di colmare il gap dimensionale con l'impresa di produzione.

Sotto questo profilo, il mutato quadro economico dovuto allo sviluppo dell'industria alimentare sia sul piano della produzione (per l'adozione di nuove tecnologie) che su quello dell'organizzazione (per la ristrutturazione e razionalizzazione degli impianti di trasformazione col trasferimento di processi di lavorazione) è accompagnato dallo sviluppo notevole di un sistema di distribuzione il cui potere, accresciuto da strategie associative, da politiche di marketing o di diffusione, è in grado di sovrastare la stessa industria alimentare. Invero, il sistema agro-alimentare presenta oggi una radicale modificazione dei rapporti di forza tra le imprese rispetto all'epoca nella quale si è, anche validamente, ritenuto che un ben organizzato movimento associativo tra gli agricoltori avrebbe potuto fronteggiare la domanda di industrie di trasformazione o di imprese di distribuzione dal forte potere contrattuale, perché certamente non si può pensare che esso sia capace di fronteggiare il potere che deriva da posizioni di oligopolio proveniente da gruppi industriali o di quasi monopolio ravvisabile in quelli delle grandi catene commerciali.

Il complesso di regole e principi che governano le associazioni di produttori tanto a livello comunitario quanto nazionale, rendono conto di organismi in cui la razionalizzazione della produzione per lo sbocco sul mercato procede attraverso una pluralità di funzioni che via via si sono articolate e aumentate nel tempo. Infatti, dalle originarie funzioni dirette ad orientare la produzione mediante regole di quantità e qualità vincolanti in casi straordinari anche gli

agricoltori non associati (49) o ad intervenire sul mercato con stoccaggi o ritiri eccezionali, si è aggiunta quella di tutelare l'attività dei soci nelle relazioni con le altre categorie economiche. In tal modo, accanto alle intese orizzontali dirette a fornire i soci delle informazioni necessarie a rendere il mercato trasparente al punto da operare in esso con comportamenti convergenti, le associazioni di produttori hanno dato vita ad intese verticali coinvolgendo nell'accordo altre categorie economiche diverse dagli agricoltori (50).

La legge n. 88 del 1988, che disciplina gli accordi interprofessionali (51), prevede infatti una contrattazione interprofessionale collettiva, diretta a predeterminare, per singolo comparto produttivo, le basi normative dei futuri contratti individuali di «coltivazione e vendita» (52) che gli agricoltori vorranno fare. È in tale contesto che le associazioni di produttori operano, evidenziando natura e scopi privatistici e pubblicistici di grande interesse.

Va, tuttavia, subito detto che questo tipo di contrattazione intesa a favorire le relazioni tra agricoltura e industria mediante canalizzazioni dell'autonomia contrattuale entro binari predeterminati dalla concertazione di categorie rappresentative di interessi contrapposti (53), si colloca a ben vedere nel più ampio disegno programmatico dell'economia agricola, in cui il dato più innovativo da registrare è, sotto l'aspetto istituzionale, il coinvolgimento dei soggetti economici privati nel governo dell'agricoltura (54).

Fenomeno, questo, di rilevantissima entità, che si rispecchia anche nelle altre funzioni di realizzazione di programmi rivolti al miglioramento qualitativo dei prodotti, di promozione di sistemi di certificazione della qualità e di tracciabilità, di sviluppo di accordi di filiera e di promozione di tecniche rispettose dell'ambiente (55) accordate a tali organismi associativi.

Questo complesso di poteri riconosciuti od assegnati a strutture di natura e di origine privatistiche, se per taluni aspetti di rilevantissima entità sono certamente in grado di dar conto di una evoluzione nel rapporto Stato-mercato per il ruolo che nel suo interno vi esplicano e che riverberano fortemente sul governo dell'economia nel senso appunto della partecipazione dei privati alle stesse scelte economiche, per contro esplica l'effetto paradossalmente opposto di non esprimere integralmente gli interessi dei soggetti privati rappresentati, le cui posizioni economiche concrete possono ricevere da obiettivi macroeconomici anche gravi compressioni.

(48) Cfr. per ultimo PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000.

(49) Merita essere ricordata la particolare estensione *erga omnes* delle deliberazioni delle associazioni dei produttori agricoli – sia pure attraverso uno specifico procedimento – in determinate situazioni di emergenza. V. art. 11, 1° comma, lett. b, della legge n. 674/1978 ed art. 15 *ter* del reg. n. 3284/83 del 14 novembre 1983. In argomento v. fra gli altri citati *supra*, nota 45, CASADEI, *Le associazioni e le unioni di produttori agricoli nel regolamento comunitario e nella legislazione italiana*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, 537; ID., *L'imprenditore agricolo di fronte al mercato: in particolare, le associazioni dei produttori agricoli*, in *Giur. agr. it.*, 1988, 327.

(50) L'ultimo regolamento (su cui v. MANSERVISI, *La OCM nel settore degli ortofrutticoli nel nuovo regolamento 2200/96*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 360) prevede anche organismi interprofessionali, così «superando» la stessa eccezione del regolamento 26/62 sulla presunzione di liceità delle sole intese tra *exploitants*, ovvero tra agricoltori: sul punto v. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, cit., 288. È da ricordare che il d.lgs. 30 aprile 1988, n. 173, intitolato al «rafforzamento strutturale delle imprese agricole», anziché accogliere la disposizione comunitaria che, in sostanza, stabilisce che fanno parte delle «intese buone» anche gli accordi pattuiti all'interno delle organizzazioni interprofessionali, stabiliva che il MiPAF fosse l'autorità che dovesse autorizzare *ex ante* le disposizioni autolimitatrici della concorrenza adottate dalle organizzazioni interprofessionali e dalle organizzazioni dei produttori agricoli (su tale decreto legislativo v. GERMANO, *Le associazioni dei produttori agricoli tra Scilla – il Garante della concorrenza – e Cariddi – il MiPAF* –, in *Terra e vita*, 1998, fasc. 33, 77). C'è da chiedersi se la normativa contenuta negli artt. 25-29 del decreto legislativo in commento abbia provocato l'abrogazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 173/1988, e ciò ai sensi dell'art. 15 delle preleggi che dispone l'abrogazio-

ne implicita di una norma per regolamentazione dell'intera materia.

(51) Oltre a PAOLONI, *op. cit.*, v. ALESSI, *I contratti di integrazione tra programmazione ed autogoverno dei produttori*, in *Lo sviluppo della scienza e dell'insegnamento del diritto agrario* a cura di Ajani, Milano, 1992, 125; CASADEI, *Gli accordi interprofessionali*, cit.; JANNARELLI, *Gli accordi interprofessionali nel sistema agro industriale*, in *Diritto agrario e società industriale*, cit., 129.

(52) Sui contratti di coltivazione e vendita v. BIVONA, *I contratti di integrazione verticale in agricoltura*, Milano, 1979; CONFORTINI e ZIMATORE, *Contratti agro-industriali*, in *Dizionari del diritto privato*, vol. IV, *Diritto agrario*, Milano, 1983; BENINCASA, *Il problema della tipicità dei contratti agro-industriali*, in *Dir. dell'agricoltura*, 1992, 413; ROOK BASILE, *Sugli accordi economici in agricoltura*, in *Studi senesi*, 1988, 306; EAD., *Rapporti tra agricoltura ed industria: gli accordi economici in agricoltura*, in *Lo sviluppo della scienza e dell'insegnamento del diritto agrario* a cura di Ajani, cit., 267; RUSSO, *I contratti di coltivazione e vendita nella legge n. 88 del 1988*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Costato, 2ª ed., Padova, 1997, 610.; TAMPONI, *I contratti agro-industriali: brevi considerazioni sui profili sostanziali e processuali*, in *Accordi interprofessionali e contratti agro-industriali. Problemi di inquadramento giuridico*, Pisa, 1990, 216. V. anche GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, cit., 290.

(53) Cfr. JANNARELLI, *Le relazioni contrattuali tra agricoltura e industria nella recente esperienza giuridica italiana*, in *Diritto agrario e società industriale*, cit., 109.

(54) Così è da ricordarsi l'art. 20 del d.lgs. n. 228/2001 in commento, sulla concertazione e sul c.d. «tavolo agroalimentare» istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

(55) Si tratta di alcune delle varie funzioni indicate nell'art. 28 del d.lgs. n. 228/2001 in commento.

Con ciò non si vuol certo disconoscere il ruolo fondamentale che la contrattazione collettiva esplica in un settore come è quello agricolo, in cui lo squilibrio contrattuale a favore della grande industria relega fuori dal mercato i produttori - e d'altro canto la storia del movimento sindacale rende ben conto del potere che il gruppo esercita nel rapporto contrattuale in ordine alla difesa delle parti deboli -, pur tuttavia non può sfuggire all'attenzione il fatto che il legislatore si sia occupato di tali organismi sotto il profilo istituzionale, come struttura di governo e controllo dell'economia, in un'ottica pubblicistica, piuttosto che affinare gli strumenti privatistici idonei a far leva nella contrattazione.

Insomma, nella scia già tracciata dai provvedimenti normativi precedenti, il decreto legislativo in commento rivisita, agli artt. 25 e 26, le organizzazioni interprofessionali e le associazioni di produttori con lo scopo di rafforzare la struttura dal punto di vista istituzionale, come organi di governo dell'economia agricola in modo da poter fruire di spinte autonome nella programmazione della produzione (56).

Il rischio che tale sistema riproduca un intervento pubblico di governo dell'economia, ancorché ammodernato dal ruolo partecipativo delle organizzazioni professionali, diretto a tutelare gli agricoltori a fronte dell'industria, ma paradossalmente destinato a riconfinarli sul piano di una produzione protetta nei costi e garantita negli sbocchi, è tanto più grave e pericolosamente imminente, quanto più il legislatore rivolge l'attenzione al rafforzamento di tali organismi sul piano regionale, riducendone la presenza numerica (57), senza al contempo apprestare all'iniziativa economica dei singoli le regole di diritto privato dirette ad incidere sui rapporti contrattuali (58). In tal modo, i problemi della filiera, che dovrebbero essere quelli dei produttori agricoli nel

mercato a fronte di una massiccia domanda concentrata nella grande industria, finiscono, anche per la presenza, nel momento della stipulazione, di componenti rappresentative estranee agli interessi economici concreti dell'accordo (59), per convertirsi in problemi di carattere macroeconomico, in cui il problema dello scambio è totalmente assorbito da quello ben più vasto della quantità totale da produrre, della quantità e qualità da assorbire in un contesto generale, in cui la filiera nei rapporti tra agricoltura ed industria rileva sul mercato per gli aspetti economici, ma da esso è respinta per la carenza degli elementi giuridici.

È sufficiente rivolgere l'attenzione alle filiere dei comparti produttivi maggiormente rappresentativi della produzione nazionale per rendersi facilmente conto ancora di quanta parte importante della produzione, anche concentrata nelle aree con forti tradizioni produttive, sia scarsamente orientata al mercato e fortemente dipendente dal sostegno comunitario (60). Ciò è reso ancora più forte dalla parcellizzazione colturale che nelle imprese agricole è per lo più fisiologica (61), ma che abbassa il livello di interesse verso una vera integrazione verticale, appiattendolo in quello dei produttori di vedersi garantito il ritiro della produzione ad un prezzo assolutamente di per sé non remunerativo dei costi ma comunque soddisfacente quando sommato agli altri proventi di provenienza comunitaria.

L'isolamento dal mercato delle imprese di produzione, che in tali situazioni si determina, ne accentua in un circolo vizioso il disequilibrio rispetto alle imprese industriali, che invece con il contratto di integrazione stimolano e pianificano l'offerta di beni di cui sono acquirenti e che a loro volta offrono ai consumatori finali, non senza influire sulla domanda (62).

(56) Secondo il decreto legislativo in commento, le organizzazioni interprofessionali (art. 25) possono costituire fondi per il conseguimento dei fini istituzionali ed imporre contributi e regole obbligatorie per tutti gli aderenti, mentre gli accordi - che in tal caso devono essere adottati all'unanimità - possono anche comportare restrizioni della concorrenza qualora «risultino da una *programmazione previsionale e coordinata* della produzione in funzione degli sbocchi di mercato o da un *programma* di miglioramento della qualità che abbia come conseguenza diretta una limitazione del volume di offerta». Da parte sua, l'art. 26 attribuisce alle organizzazioni di produttori lo scopo, tra gli altri, di «assicurare la programmazione della produzione e l'adeguamento della stessa alla domanda, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo» e di «promuovere pratiche colturali e tecniche di produzione rispettose dell'ambiente e del benessere degli animali, allo scopo di migliorare la qualità delle produzioni e l'igiene degli alimenti, di tutelare la qualità delle acque, dei suoli e del paesaggio e favorire la biodiversità».

Soprattutto con riguardo all'art. 25 ed alla parte di disposizione sopra riportata, ci sarà da chiedersi sulla legittimità delle deliberazioni dei Consorzi del Parmigiano reggiano, del Grana padano, del Prosciutto di Parma e del Prosciutto S. Daniele sui c.d. piani di «autodisciplina degli associati per la regolamentazione quantitativa delle rispettive produzioni (con assegnazione di una «quota» a ciascun associato), già contestate dalla nostra Autorità garante della concorrenza e del mercato. In argomento v. PAOLONI, *Programmazione della produzione e lesione delle regole antimonopolistiche nei consorzi di tutela dei prodotti agro-alimentari tipici*, in questa Riv., 1998, 197.

(57) Per l'art. 25 del decreto legislativo in commento «il riconoscimento può essere concesso ad *una sola* organizzazione interprofessionale per prodotto, che può articolarsi in sezioni *regionali o interregionali*». Per l'art. 26, le organizzazioni di produttori, per ottenere il riconoscimento, devono «comprovare di rappresentare un numero minimo di produttori ed un volume minimo di produzione commercializzabile per il settore o il prodotto», numero minimo individuato, rispettivamente, in quello indicato nell'Allegato I per ciascun settore o prodotto, e nel 5 per cento del volume di produzione della Regione di riferimento (art. 27).

(58) Cfr. JANNARELLI, *Le relazioni contrattuali tra agricoltura ed industria nella recente esperienza italiana*, cit.

(59) Cfr. CASADEI, *Gli accordi interprofessionali, in Il sistema agro-alimentare e la qualità dei prodotti. Profili tecnici, economici e giuridici* a cura di Rook Basile, Milano, 1992, 51.

(60) Si consideri, sotto questo profilo, anche la disposizione dell'art. 17 del decreto legislativo in commento: per essa è stabilito che il «trasferimento di adeguato vantaggio economico ai produttori agricoli» (art. 26, par. 2,

del reg. n. 1257/99 del 17 maggio 1999) è assicurato «con la dimostrazione, da parte delle imprese agroalimentari, dell'adempimento degli obblighi derivanti dai contratti stipulati, anche nel rispetto di accordi interprofessionali, con i produttori interessati alla produzione oggetto degli investimenti beneficiari del sostegno pubblico».

(61) La nostra agricoltura è soprattutto collinare, prevalentemente pluriculturale e necessariamente rispettosa dei diversi cicli colturali delle produzioni ricercate per il mercato.

(62) Lo stato di dipendenza, che si crea frequentemente tra la grande impresa di trasformazione o di distribuzione e i produttori agricoli che con essa entrano in contatto per la vendita dei loro prodotti mediante contratti leganti le parti sin dalla semina (contratti di coltivazione) o altre tipologie in cui la libertà di scelta del contraente è solo apparente e formale, in quanto la riduzione della domanda ad una o poche imprese ne riproduce comunque lo stato di fatto di dipendenza, è tale per cui al soggetto agricolo nella formazione del contratto non resta che aderire alla proposta del proprio partner che è in grado di piegare qualsiasi pretesa contrattuale dal momento che costituisce l'unico sbocco sul mercato. Di fronte a tale situazione è lecito interrogarsi sul risultato del comportamento negoziale, nonché sulla condizione del soggetto economico che lo subisce. Non può, infatti, escludersi l'antigiuridicità dell'azione economica che nasce da una situazione obiettivamente sperequata, quando da essa dipende l'eccessivo squilibrio di diritti ed obblighi in capo alle parti, ancorché non direttamente voluto.

La valutazione normativa di tale realtà economico-sociale ricorre tanto nella fattispecie dell'abuso di posizione dominante, quanto nell'abuso di dipendenza economica. In entrambe le situazioni ciò che rileva è la supremazia dell'impresa nel mercato, ancorché nella prima il rilievo antigiuridico dell'abuso dipenda da un intervento normativo strutturale del mercato di tipo conformativo, per cui la protezione dell'impresa dipendente sarebbe l'effetto indiretto della negazione di comportamenti limitativi della concorrenza, mentre nella seconda si è di fronte ad una tecnica di controllo endocontrattuale del tipo di quella già sperimentata dal codice con la disciplina del riequilibrio delle posizioni sperequate. La convergenza delle esemplificazioni delle condotte vietate nelle discipline, come pure l'assenza in entrambe di un'alternativa soddisfacente e praticabile nel mercato, pongono le due normative in una situazione di contiguità, ancorché la prima trovi esclusiva applicazione sul mercato rilevante, e ciò nel senso che dove non arriva l'una, arriva l'altra. Infatti, quando vi è un monopolio, vi possono essere situazioni di dipendenza suscettibili di abuso, ma non ogni situazione di dipendenza, ancorché abusata, presuppone che vi sia un monopolio. Ciò che si colpisce è, comunque, la limitazione dell'iniziativa, vuoi che si guardi alla struttura del mercato, vuoi che si guardi alla struttura del contratto.

Da tale situazione è facile intuire come lo squilibrio tra agricoltura e industria non sia certo riducibile allo squilibrio di forza contrattuale quale può ravvisarsi nel momento negoziale tra il singolo produttore e l'industria di trasformazione o distribuzione di livello locale. Pur tuttavia, la compressione dei poteri imprenditoriali e gestori, che indirettamente si perpetua ai danni dell'impresa di produzione da parte della grande impresa deve essere risolta.

Occorre scalfire l'idea che le grandi imprese abbiano confini impenetrabili, ma soprattutto evitare di credere che solo l'integrazione verticale del tipo programmatico, come attualmente si sta svolgendo, possa risolvere i problemi dell'isolamento dell'agricoltura o quanto meno occorre non nascondersi l'evenienza che la grande impresa con la sua rigidità organizzativa possa trainarsi dietro le piccole imprese mortificandone la dignità con il ridurle a reparti staccati di essa. Dall'esperienza di integrazioni verticali possono trarsi, invece, positività ulteriori di grande rilievo, capaci di promuovere lo sviluppo agendo dall'interno e, tra queste, prima di tutto l'arricchimento, in termini di ammodernamento, che l'impresa integrata acquisisce che, se in un primo momento può acuire il rapporto di dipendenza, è destinato poi ad alimentare il bacino delle professionalità ed il sistema delle relazioni, fino a costituire in numerosi settori un vero e proprio tessuto vincente di piccole imprese.

In questo ordine di idee, la contrapposizione tra agricoltura e industria non è una contrapposizione tra due economie, tra due diversi modi di produrre, tra due mercati diversi, bensì è una contrapposizione all'interno della stessa realtà produttiva tra grande e piccola/media impresa. Contrapposizione, in cui se la grande impresa ha bisogno della piccola e media queste dalla grande possono imparare, non necessariamente deve tradursi nel conflitto «forte-debole», potendo piuttosto risolversi in una complementarità dotata di quella particolare forza integrativa che nasce dall'iniziativa economica e da quel corredo contrattuale che solo la prassi, la vita di tutti i giorni può produrre.

Importante è qui ricordare che, se la competizione, anche e soprattutto a livello internazionale, si gioca sulla padronanza delle nuove tecnologie, la prima scelta strategica di ogni politica economica sta nell'investimento in conoscenza e, per quanto riguarda l'agricoltura, questa padronanza è anche quella della tradizione per la quale l'investimento conoscitivo è quello tipico delle piccole imprese, che proviene dalla pratica quotidiana del lavoro.

Siffatte considerazioni valgono anche per l'agricoltura, in cui è dato vedere situazioni analoghe a quelle descritte, anche se nel nostro caso la posizione dominante, anziché dalla parte dell'offerta, ricorra dalla parte della domanda. Gli economisti inquadrano il caso nel monopsonio, per indicare appunto un mercato in cui opera un solo compratore. Sotto questo profilo, l'autorità antitrust nazionale ha avuto modo nel caso *Centromarca* (decisione 4915/97, in *Boll.* n. 16 del 1997) di analizzare, nel settore della grande distribuzione, comportamenti illegittimi in quanto escludenti taluni fornitori. Né valgono le considerazioni fatte nel testo a proposito delle associazioni di produttori che, legittimati appunto dallo stesso legislatore comunitario per contrapporsi allo strapotere della domanda, potrebbero riequilibrare le posizioni contrattuali. Infatti, rispetto all'operato di queste, altra cosa è la vicenda contrattuale dei singoli soggetti, e tanto più di quelli che non aderiscono all'associazione. Vero è che l'azione di esse è per certi aspetti riconducibile a quella del sindacato, ma è altresì vero che la natura consortile o societaria dell'ente non può non tradire gli interessi dei consorziati o dei soci, prospettando all'interprete situazioni assai prossime a quelle del monopolio bilaterale. Situazione anch'essa già visitata dall'Autorità garante a proposito della fornitura di materiale rotabile offerta da un consorzio, che riuniva le principali imprese operanti nel settore della produzione, alle Ferrovie dello Stato (decisione 1795/94, in *Boll.* n. 8 del 1994).

Ora, se si pensa che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, quote di mercato superiori al 70 per cento sono sufficienti da sole a provare l'esistenza di una posizione dominante, a nulla rilevando l'eventuale presenza di un certo numero, magari anche elevato, di piccoli concorrenti, e si confrontano le considerazioni che da ciò possono dipendere con il fatto che i requisiti richiesti per il riconoscimento delle organizzazioni dei

## 5. Il mercato e l'ampiezza del territorio.

Queste considerazioni mirano ad evidenziare il fatto che l'integrazione tra grande e piccola impresa, se è indispensabile per il fisiologico collegamento tra chi produce i beni primari e chi si occupa della loro trasformazione, occorre però che si svolga realmente nel mercato, ossia attraverso uno scambio che salvaguardi le esperienze e le competenze di ciascuna impresa sin dalla scelta dei prodotti da realizzare.

Solo così potrà scongiurarsi il rischio che può annidarsi nella relazione agricoltura-industria e che è costituito dall'appiattimento della produzione su una qualità massificata corrispondente all'impiego industriale cui è destinata.

Sotto questo profilo, l'esperienza industriale può essere di grande aiuto. La soluzione, cui sono pervenuti gli studiosi della piccola impresa, evidenzia la possibilità del superamento della contrapposizione mediante l'adozione del modello economico offerto dai distretti industriali (63), in cui la complementarità tra le piccole imprese in una data area, senza escludere con l'esterno scambi di tipo verticale, trova al suo interno le sinergie necessarie a ritagliare dal mercato un proprio spazio, sfruttando nuove nicchie create dalla differenziazione e personalizzazione dei bisogni.

L'esperienza dei distretti industriali rende conto, insomma, di un modo di svilupparsi dell'industria partendo dal basso, in cui le qualità peculiari intrinseche al tipo di imprenditorialità sono dal legislatore valorizzate ed assunte non più come causa di interventi di eccezioni o deroghe ad una disciplina generale incardinata sul modello economico della grande impresa. Questa piccola impresa totalmente diversa dal vecchio modello che l'aveva relegata alla prigionia dei poveri o, nella migliore delle ipotesi, l'aveva considerata satellite spento della grande impresa, è oggi moderna e presenta un'organizzazione snella ed una ricchezza di idee e di iniziative che le consentono di agire nell'economia in modo agile. Essa cessa di essere, così, un'anomalia del sistema, un organismo a caccia di esenzioni, per costituire piuttosto quell'anello mancante che serve per introdurre flessibilità nell'economia.

Se quanto sopra detto apre numerosi interrogativi sulla concreta debolezza delle piccole imprese e sull'obiettivo giustificazione della loro reale configurazione come imprese incapaci di sopravvivere senza eccezioni alle regole del mercato, esso lascia anche intendere, con riguardo all'agricoltura, la necessità di superare quel retaggio culturale, tanto più vittima della

produttori, sia con riguardo al numero minimo di associati, sia in ordine alle percentuali di attività di commercializzazione richiesta pari al 50 per cento del volume di produzione della Regione ed all'obbligo di ciascun aderente di conferire almeno il 75 per cento della sua produzione, è facile intendere l'intento del legislatore al rafforzamento dell'associazione, si da fronteggiare, ad armi pari, situazioni dominanti dell'industria.

(63) Sui distretti industriali v. BECATTINI, *Dal settore industriale al distretto industriale: alla ricerca dell'unità d'indagine della economia industriale, in Mercato e forze locali. Il distretto industriale* a cura di Becattini, Bologna, 1987; ID., *Il distretto industriale*, Torino, 2000. La tematica del distretto applicata all'agricoltura comincia ad essere prospettata in CECCHI, *Distretto industriale: l'agricoltura dalla complementarità alla dissociazione*, in *La questione agraria*, 1988, fasc. 32; ID., *Per una definizione di distretto agricolo e di distretto agroindustriale*, *ibidem*, 1992, fasc. 46; CECCHI, CIANFERONI e PACCIANI, *Economia e politica dell'agricoltura e dell'ambiente*, Padova, 1991. V., poi, e soprattutto BECATTINI, «Distrettualità fra industria e agricoltura», in *La questione agraria*, 2000, fasc. 2, 11, e, per ultimo, *Distretti e ruralità: sfide al riduzionismo economico. Una replica*, in *La questione agraria*, 2001, fasc. 1, 119, in risposta a IACOPONI, «Distrettualità agricola: una difficile (e breve?) navigazione tra opposti paradigmi economici»; MUSOTTI, *Il territorio: da sempre nell'analisi economico-agraria italiana*, e SCARANO, *Economia agraria e territorio*, tutti nel fasc. 4 della rivista *La questione agraria*, 2000, rispettivamente alle pp. 111, 119 e 133. Cfr. anche il fasc. 2 della rivista *La questione agraria*, 2000, con gli scritti di DE BENEDETTIS, *Economia agraria e distrettualità*, FABIANI, *Distretti o sistemi agricoli locali?*, DE FILIPPIS, *Distrettualità e politica agraria*, e CARBONE, *Mobilità sociale e produzioni di élite in agricoltura*, rispettivamente alle pp. 25, 33, 37 e 43.

distorta rappresentazione della realtà produttiva, quanto più si esprime in strategie di rivendicazione che non tengono nel debito conto il fenomeno emergente nella nuova economia che è la diffusione e la moltiplicazione dell'intelligenza.

L'interrogativo ulteriore è quello se non si sia ad una svolta dell'economia che impone all'interprete la rappresentazione del contesto dei rapporti economici su nuove coordinate che presuppongono il superamento della rappresentazione dell'agricoltura e dell'industria come comparti storicamente chiusi, in sistemi autonomi con principi giuridici, ancor prima delle regole economiche, in grado di sigillarne l'indipendenza, marcandone la contrapposizione. La convergenza su un altro terreno, e questa volta comune, e cioè quello del mercato, se ha aggravato lo scontro, lo ha anche tradotto in quello che può esservi, nella medesima arena, tra imprese di diverse dimensioni, ma tutte coinvolte nello stesso processo produttivo; ciò necessariamente determina di penetrare le antiche barriere per affrontarle, sul piano pragmatico, la complementarità tra agricoltura ed industria, tra piccola e grande impresa e, sul piano giuridico, la resistenza delle categorie sulle quali hanno poggiato sino ad oggi l'assolutezza e l'autonomia di sistemi distinti.

Importanti segnali in tal senso sono offerti dal legislatore attuale che applica all'agricoltura strumenti già sperimentati nell'industria (64), ma in una prospettiva nuova ed assai più ampia di quella richiesta per risolvere problemi nella loro contingenza, ossia creando importanti anelli di congiunzione sotto il profilo economico tra l'agricoltura e l'industria, quanto interessanti per lo studioso.

Significative esemplificazioni di tal modo di procedere sono contenute nel decreto legislativo in commento a proposito dei distretti (art. 13), dei segni distintivi (art. 21) e della tracciabilità (art. 18).

Con riferimento ai distretti, l'esperienza industriale che, come si è detto, segna una svolta importante nella valenza dei modelli economici alternativi, sembra avere stimolato l'interesse del legislatore, che non a caso ne ripropone l'impiego nell'area agricola. Si tratta di uno strumento tutto da sperimentare e del quale il legislatore si limita, al momento, a fornire i tratti distintivi. Da essi è già possibile, tuttavia, trarre indicazioni preziose in ordine alla tendenza a dare rilievo all'elemento territoriale.

Quella del mercato geografico non è una nozione nuova per il legislatore che si occupa di mercato, ed in materia industriale è stata elaborata per perimetrare l'area di incidenza della posizione dominante. Essa è «l'area nella quale le imprese in causa forniscono o acquistano prodotti o servizi, e nella quale le condizioni di concorrenza sono sufficientemente omogenee e che può essere tenuta distinta dalle zone contigue perché in queste ultime le condizioni di concorrenza sono sensibilmente diverse» (65).

Per il nostro legislatore, l'elemento geografico corre a perimetrare distretti agro-alimentari in cui l'interdipendenza produttiva delle imprese agricole ed agro-alimentari costituiscono un sistema produttivo locale; nel concorrere a formulare tale sistema possono esservi, inoltre, coinvolte produzioni certificate, oppure produzioni tradizionali o tipiche (66). Ad individuare tali distretti possono essere una o più Regioni, e ciò per il carattere interregionale che questi sistemi possono presentare.

Il decreto legislativo in commento non fornisce, per la verità, strumenti per operare tale ritaglio del territorio, ma è

presumibile che esso non possa coincidere con il perimetro regionale, essendo quello in esame una nozione giuridica che concorre a definire un dato economico, per cui è ai componenti di esso che occorre fare ricorso. Si tratta di uno spazio giuridico da ritagliare e del quale il legislatore fornisce una definizione che solo apparentemente è sgombra di equivoci, non essendovi nel resto delle disposizioni del decreto elementi normativi che consentano di determinarne la natura in ragione delle competenze.

Dal complesso delle norme è certamente dato vedere l'intento di creare un mercato territoriale. L'attenzione è, infatti, rivolta alla creazione o al potenziamento di servizi e produzioni territoriali, la cui realizzazione è affidata ai produttori singoli o associati che operano, ora in stretta collaborazione con gli organismi istituzionali, sperimentando nuovi rapporti in cui le regole di gestione dell'economia trovano la propria fonte in contratti nei quali il soggetto pubblico è controparte del privato, ora dandosi un'identità locale come regola dell'agire (67).

Sotto questo profilo emerge il mercato come spazio giuridico dell'operare. Spazio giuridico determinato dall'adozione di una disciplina per la produzione agricola, in cui la tipicità locale ancor prima della regola è la fonte della qualità legalmente definita. La denominazione d'origine controllata, la denominazione controllata e garantita, la denominazione d'origine protetta, l'indicazione geografica protetta e l'indicazione geografica tutelata esprimono qualità e caratteristiche alimentari intrinseche di tradizioni rurali e di tipicità locale (68). In tali casi è il territorio nella sua espressività culturale e produttiva ad imprimere la regola di mercato, definendo lo spazio giuridico.

In altre circostanze è la presenza sul territorio di imprese agricole in un rapporto di interdipendenza con altre agro-alimentari, o di imprese rivolte a produzioni certificate, come ad esempio quelle biologiche o tipiche, a definire lo spazio giuridico in quanto distretto agro-alimentare di qualità.

In ogni caso, è ben visibile come l'osmosi tra agricoltura e territorio rilevi per il legislatore, per il quale la nozione di sistemazione del territorio non può più essere pensata fuori della politica agricola instaurata su di esso. Insomma, se l'agricoltura plasma con le sue produzioni il territorio, essa deve essere anche concepita, programmandone lo sviluppo, avendo riguardo alle vocazioni e potenzialità dei diversi territori. Non è un caso che, per aiutare le zone svantaggiate della montagna, si sia pensato a certificare un prodotto con la denominazione «prodotto di montagna» (69): è infatti, questa, una esemplificazione emblematica dell'osmosi tra mercato e territorio e di come gli strumenti di mercato possano utilizzarsi anche per il governo del territorio.

La promozione di processi di tracciabilità (70) è altamente significativa del bisogno del mercato di evolversi in tal senso. Un'integrazione che non schiaccia l'impresa integrata, ma ne esalta il ruolo nel processo produttivo non può che avvalersi di contratti in grado di dare pubblicità adeguata al consumatore del processo produttivo e delle sue fasi.

Si può sottolineare al proposito come strumenti privatistici del mercato, quali il contratto e la pubblicità che di esso viene data tramite le indicazioni in etichetta della tracciabilità, concorrano allo sviluppo in termini positivi di un'integrazione tra grande e piccola impresa che valorizza la dignità e l'autonomia della seconda, che nel distretto trova la propria complementarità funzionale con la grande impresa.

(64) Ci si riferisce all'art. 13 del decreto legislativo in commento, intitolato «distretti rurali e agroalimentari di qualità».

(65) Cfr. Comunicazione della Commissione CEE 97/C 372/03.

(66) Cfr. ROOK BASILE, *Prodotti tipici*, in *Governo del sistema agricoltura: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovranazionale e attribuzioni regionali* a cura di Germanò, Milano, 2001, 171.

(67) V. gli artt. 14 e 15 del decreto legislativo in commento, sui «contratti di collaborazione con le pubbliche amministrazioni» e sulle «convenzioni

con le pubbliche amministrazioni», nonché BRUNO, in questo fascicolo della rivista, a commento delle stesse norme.

(68) Cfr. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, Milano, 1988, 116; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2000, 241 ss.

(69) Cfr. SORDELLI, *L'identificazione dei prodotti agricoli sul mercato*, in *Gli attuali confini del diritto agrario* a cura di Casadei, Germanò e Rook Basile, Milano, 1996, 143.

(70) Sulla tracciabilità v. l'art. 18 del decreto legislativo in commento.

## 6. Il mercato e la quantità delle merci scambiate.

Nelle considerazioni che precedono si è dato massimo rilievo a quelle situazioni nelle quali l'imprenditore agricolo trova nella grande impresa di trasformazione o distribuzione il proprio partner contrattuale, che agisce da soggetto intermedio tra la fase della produzione e quella del consumo finale, acquisendo – ora per lo più in modo indistinto (71) – l'intera produzione che solo in seguito, dopo la sua lavorazione, assumendo i caratteri di prodotto finito troverà nella fase del consumo gli elementi di distinzione.

Va ora detto che l'imprenditore agricolo può anche direttamente agire nel mercato finale ed entrare a diretto contatto con il consumatore. L'art. 1 del decreto legislativo in commento ribadisce tale concetto, già peraltro consolidato nel vigore dell'originaria formula dell'art. 2135 c.c., accentuandone la portata con l'assegnare agli agricoltori strumenti che facilitano il loro ingresso nel mercato. L'aumento di merci da scambiare oltre quelle realizzate, anche mediante l'arricchimento della gamma dei prodotti da offrire vuoi sul piano quantitativo che su quello qualitativo, può sembrare altamente trasgressivo del modo di concepire la vendita da parte dell'agricoltore, così come consolidato dalla dottrina che peraltro a lungo si è attestata su posizioni conservatrici, considerandola come attività connessa. L'innovazione arrecata dal decreto è il presupposto necessario per potere operare nel mercato, anche in vista dell'impiego dei segni distintivi e, dunque, dell'utilizzo dei diritti e dei poteri che la disciplina della privativa accorda al suo titolare. A tal fine è sufficiente considerare la funzione della «lista» dei prodotti a cui si estende la tutela del marchio al momento in cui si provvede alla sua registrazione, e ciò anche allo scopo di consentire al suo titolare un'adeguata difesa dalla concorrenza sleale degli avversari oltre che, logicamente, per tutelarla dalla contraffazione.

L'opportunità data all'imprenditore agricolo di vendere prodotti non realizzati nella propria azienda consente, in altre parole, di utilizzare il marchio con le stesse prerogative accordate all'imprenditore industriale. L'estensione del marchio ad altri prodotti affini alla propria produzione, ancorché sul piano della vendita irrilevanti per i ricavi e per gli utili conseguibili, svolge invece il ruolo duplice di affermare un nome sul mercato mediante la sua diffusione su una buona gamma di prodotti e di garantirlo dalla concorrenza sleale o da semplici situazioni confusorie.

Il mercato in cui ad essere partner dell'agricoltore sono direttamente i consumatori si caratterizza in maniera affatto diversa da quella sopra analizzata, relativa al mercato all'ingrosso, per la concorrenza tra le imprese che sempre più impone di misurarsi, oltre che in termini di qualità, secondo altri parametri, come la velocità, la virtualità e la comunicazione.

Quanto a quest'ultima, essa appare tanto più importante non già per il fatto che i mezzi di comunicazione di massa occupino un posto crescente nella vita contemporanea ma per gli effetti che possono espletare sugli stessi destinatari. La pubblicità, che è uno degli strumenti più diffusi della comunicazione, infatti, sia per la sua natura tendenzialmente massificante

sia per la schiera di fruitori anonimi cui essa è diretta, tende progressivamente a far degenerare la comunicazione da momento di incontro di volontà, e cioè da atto dialettico, a prodotto destinato ad un consumo immediato e passivo. Il pericolo che ne deriva è quello di veicolare attraverso la pubblicità qualunque tipo di comunicazione anche non commerciale, ottenendo nell'interlocutore una reattività passiva diretta ad accogliere in modo acritico il messaggio, nonché l'ulteriore effetto, non meno grave, di passare, per comunicazione in ambito commerciale, notizie di altro genere (72).

Tutto ciò, se da un lato ha accresciuto la consapevolezza del ruolo della comunicazione, dall'altro ha affinato l'attenzione dei relativi strumenti, mettendo in guardia sui pericoli della sua distorsione soprattutto quando ad essere a rischio sono l'indipendenza e la libertà del consumatore. Sotto questo profilo i numerosi interventi legislativi di carattere nazionale e comunitario e gli accordi internazionali rivolti al mercato, alla comunicazione e informazione, presentano numerosi elementi di convergenza allorché la tutela del consumatore rileva come difesa di libertà intesa come valore che le democrazie debbono garantire.

Nel mercato lo strumento principe della comunicazione è il marchio, che contraddistingue i prodotti o servizi favorendone la relativa differenziazione e dunque facilitando le scelte dei consumatori (73).

Il decreto legislativo in commento non arreca alcuna innovazione alla materia dei segni distintivi di cui, tuttavia, si ritiene utile qualche evidenziazione per la necessità di accordare organicità al nostro discorso.

Il marchio è un segno distintivo del prodotto di cui l'imprenditore si avvale per segnalare al consumatore la propria presenza sul mercato e strumento attraverso cui il consumatore, nella concorrenza, può esprimersi come giudice della gara. È pertanto facile intuire come nelle relazioni commerciali il segno distintivo possa acquisire un valore strumentale elevatissimo, tanto da rappresentare un elemento fondamentale dell'avviamento e a concorrere in modo significativo a determinare il valore dell'azienda. Ciò vale tanto per il mercato dei prodotti industriali, quanto per il mercato dei prodotti agro-alimentari, indipendentemente dalla fonte di produzione agricola o industriale di essi.

La disciplina dei marchi è contenuta nel d.lgs. 4 dicembre 1992, n. 480, che ha sostanzialmente modificato gli artt. 2569-2572 del c.c. e la legge speciale contenuta nel r.d. 21 giugno 1942, n. 929, ed integrata dal d.lgs. 19 marzo 1995, n. 198 che ha adeguato la nostra legislazione agli accordi internazionali TRIPs e dal d.lgs. 8 ottobre 1999, n. 447 in applicazione del protocollo relativo all'intesa di Madrid sulla registrazione internazionale dei marchi. Tali disposizioni, che riguardano il contenuto del diritto di esclusiva, i requisiti per la registrazione del marchio, il suo oggetto, la durata, la circolazione, la decadenza e la nullità dei marchi, sono rivolte in via di principio e senza distinzione all'imprenditore commerciale e all'imprenditore agricolo, anche se per talune di esse, come si vedrà, l'estensione all'imprenditore agricolo necessita di qualche adattamento.

(71) Soprattutto a seguito della direttiva 34/1999 del 10 maggio 1999, che ha esteso la responsabilità per prodotto difettoso anche ai prodotti agricoli allo stato naturale (direttiva attuata in Italia con il d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 25), e per il fatto che le industrie alimentari sono soggette al rispetto del sistema HACCP, sarà necessario che sull'etichetta siano riportate anche le notizie dei produttori. La conseguenza sarà la non convenienza – per l'industriale trasformatore – di ricevere le produzioni agricole in modo veramente indistinto.

(72) Non è fuor di luogo pensare, a questo punto, ai messaggi, talvolta anche fortemente destabilizzanti ed allarmistici, sulla pericolosità di certi prodotti alimentari o, al contrario, in modo sollecitante, sulla loro validità dietetica. In ordine a questo secondo punto, maggiore attenzione meriterebbero le pubblicità sulle diete dimagranti suscettibili,

se non responsabili, di produrre nei consumatori un nuovo, quanto pericoloso, approccio al cibo.

(73) Sui marchi la letteratura è veramente ampia. Si v. comunque l'ormai classico, ma sempre notevole, ASCARELLI, *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali*, Milano, 1960, nonché – per la dottrina più recente – SENA, *Il nuovo diritto dei marchi. Marchio nazionale e marchio comunitario*, Milano, 1994; SENA, FRASSI e GIUDICI, *Breve commento al d.lgs. 8 ottobre 1999 n. 437 in materia di marchi d'impresa*, in *Riv. dir. ind.*, 2000, 87. Cfr. anche ROOK BASILE, *Marchi e certificazioni dei prodotti agricoli ed agroalimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, p. 327; ZIMATORE, *Il marchio individuale dei prodotti agroalimentari e l'attuale disciplina dei marchi*, in *I messaggi nel mercato dei prodotti agroalimentari* a cura di Salaris, Torino, 1997, 24.



Come si è detto, la registrazione di un marchio accorda al suo titolare il diritto di apporre, in via esclusiva, un segno sul proprio prodotto che così messo in commercio può essere individuato con maggiore facilità dal consumatore. Da ciò è facile intuire come la funzione principale su cui ruota la struttura del marchio sia la funzione distintiva da cui trae forza sia il diritto di esclusiva sia la tutela di esso. Se infatti la natura esclusiva del diritto dipende dalla funzione distintiva che gli è propria, anche se la presenza di marchi collettivi o licenze plurime del marchio potrebbero indurre a qualche perplessità sull'asserzione – ma sul punto si tornerà oltre – in quanto un uso indiscriminato da più soggetti ne vanificherebbe la funzione, parimenti la violazione del diritto e dunque la sua tutela operano quando dall'uso illegittimo di terzi ne venga pregiudicata la funzione distintiva determinando, in tal caso, nel pubblico un rischio di confusione. A tale scopo il marchio può essere registrato solo in relazione a determinati prodotti ricevendone tutela limitatamente all'uso illegittimo da parte di terzi per gli stessi prodotti o per i prodotti affini per cui è stato registrato.

Poiché, come si è detto, il marchio è uno strumento concorrenziale di rilevante entità, esso contribuisce a determinare l'avviamento dell'azienda e pertanto deve considerarsi, sotto il profilo della sua tutela, oltre che come messaggio come bene aziendale. Pertanto in caso di contraffazione, ossia di impiego illegittimo da parte di terzi per prodotti identici, è prevista una tutela adeguata, indipendentemente dal rischio di confusione che da tale impiego possa derivare. Nello stesso senso ed in modo rafforzato è da intendersi la tutela accordata al marchio celebre, ossia a quel segno distintivo che ha sul mercato un particolare valore suggestivo. In tal caso, la tutela contro la contraffazione del segno opera anche in ipotesi di impiego illegittimo di terzi per prodotti diversi da quelli per i quali si è ottenuta la registrazione. Si è, dunque, in presenza di una tutela che opera sul presupposto riconoscimento nel marchio di un valore come bene. Valore che trova ulteriore conferma nella disciplina della sua circolazione.

Non si deve però trascurare che, come già si è accennato, il marchio è uno strumento di comunicazione a disposizione dell'imprenditore e dunque anche sotto tale aspetto si deve considerarne la struttura e la tutela. Sotto questo profilo poiché, come si sa, l'intenzione di comunicare qualcosa ha successo in quanto gli strumenti usati per comunicare dipendono da un insieme di regole linguistiche e di convenzioni relative alla struttura e allo stile di un determinato testo, il significato del segno dipende dalla regola che ne disciplina l'uso. Pertanto è la norma giuridica che determina la portata informativa del segno. Da tale asserzione dipendono alcune conseguenze importanti: la prima è che la differenza di significato dei segni dipende dalle diverse leggi che li regolano; l'altra che la trasgressione della regola può accordare al segno un altro significato, con la conseguenza di indurre in confusione il consumatore cui il segno è comunque rivolto.

Ciò significa che il marchio deve essere considerato anche sotto il profilo delle leggi che lo regolano come messaggio oltre che come bene. Se poi si considera che il marchio comunque interagisce con le informazioni contenute nella pubblicità o nella etichetta, si può capire come esso funzioni da accumulatore di informazioni finendo per essere assai più significativo di quanto direttamente la legge gli consenta. Da ciò la serie di norme molto complessa e diretta ad evitare che l'informazione sia confusoria, non veritiera o decettiva e non solo con riguardo ai requisiti richiesti per la registrazione, ma anche con riguardo al suo uso ed al

contesto in cui si svolge.

Avendo presenti dette considerazioni e tornando alla funzione distintiva e di indicazione di provenienza è legittimo chiedersi, sulla base delle norme che ne disciplinano l'adozione e l'uso, se e fino a che punto possa riconoscersi al marchio una funzione informativa e quale debba essere, sotto questo profilo, la tutela del consumatore.

Ora, se è vero che i marchi denominativi, figurativi, composti di lettere alfabetiche o di numeri, di colori o di suoni, possono essere validamente registrati se nuovi e purché non costituiti da denominazioni comuni o indicazioni descrittive della specie, qualità, quantità, destinazione, valore o provenienza geografica o di altre caratteristiche del prodotto, ciò significa che nella funzione del marchio non vi è spazio per alcuna notizia di ciò che il prodotto contrassegnato è. Il dettato normativo conduce ad accordare alla funzione distintiva una portata fortemente ristretta alla differenziazione e identificazione del prodotto come categoria merceologica, indipendentemente dalle qualità intrinseche di esso, con l'effetto di limitare la tutela del consumatore al solo pericolo di confusione.

Tuttavia, è lecito chiedersi se vi sia spazio per una garanzia da accordare al consumatore su uno standard qualitativo, per il quale è innegabile che egli ha una precisa aspettativa. Tale aspettativa, che costituisce lo stimolo alla scelta, è oggi riconosciuta dalle norme che prevedono e disciplinano la circolazione del marchio (art. 15 legge marchi e art. 17 Regolamento sul marchio comunitario). D'altro canto, proprio queste ultime contraddicono la funzione distintiva come indicazione di provenienza, ossia collegamento del prodotto alla sua fonte d'origine.

Siffatte considerazioni trovano nella materia agricola una applicazione ancora più puntuale di quanto si possa affermare per il settore industriale.

Infatti è a tutti noto come la caratteristica e qualità dei prodotti agricoli dipendano dalla fonte di produzione, ossia dalla localizzazione geografica della terra che li produce. Ora, vero è che il marchio non può essere costituito da una denominazione geografica quando questa è significativa delle qualità dei prodotti (74), ma la provenienza geografica può essere comunicata anche con altri mezzi e concorrere ad arricchire il marchio-messaggio di notizie che ne plasmano la capacità distintiva, accordandone funzione espressiva. Cosicché anche per il marchio d'impresa si avrà una funzione espressiva delle qualità del prodotto che troverà adeguato riscontro nelle disposizioni sulla nullità del marchio, allorché per l'uso che se ne faccia esso diventi decettivo evocando caratteristiche del tutto estranee al prodotto marcato (75).

Sempre con riguardo alla funzione espressiva del marchio un discorso a parte merita il marchio collettivo che costituisce una tipologia distinta dal marchio d'impresa vero e proprio (76). Il marchio collettivo è, infatti, caratterizzato da una precisa portata significativa che la legge gli accorda disciplinandone l'uso.

A differenza del marchio individuale esso, infatti, non svolge la funzione di identificazione del prodotto da una impresa, bensì individua prodotti di più imprenditori aventi caratteristiche e qualità particolari.

Questa categoria di segni, peraltro largamente impiegata in agricoltura e non solo in materia di vini, è prevista e disciplinata dagli artt. 2570 c.c., dall'art. 2 legge marchi e dagli artt. 64-72 del Regolamento sul marchio comunitario.

In agricoltura l'uso del marchio collettivo è assai più ricorrente che nell'industria. Le ragioni di tale diffusione sono da

(74) Sul marchio geografico v., anche per la bibliografia, GERMANO, *Il marchio geografico nel settore agricolo*, in *Dir. dell'agricoltura*, 1994, 333; ID., *Situazioni giuridiche protette con riguardo alla localizzazione geografica della produzione: il marchio geografico ed il marchio regionale di qualità*, in *1 messaggi nel mercato dei prodotti agro-alimentari* a cura di

Salariis, cit., 41.

(75) Cfr. ROOK BASILE, *I prodotti tipici*, cit.

(76) Cfr. FRANCESCHELLI, voce *Marchi collettivi*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. X, Torino, 1964; VANZETTI, voce *Marchio*, *Diritto commerciale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIX, Roma, 1990.



attribuirsi a più fattori tra cui non per ultimo va annoverata l'esiguità delle imprese interessate all'utilizzo di segni individuali. Ciò è determinato per lo più dalle dimensioni ridotte dei mercati cui si rivolge l'imprenditore agricolo, in cui la gara concorrenziale è appiattita dalla omogeneità dei prodotti, nonché dalle particolari regole economiche che in agricoltura determinano la formazione del prezzo dei prodotti.

Per contro, il marchio collettivo, che svolge una funzione più significativa che distintiva allorché informa il consumatore delle caratteristiche del prodotto, esercita una funzione selettiva spingendo i produttori ad uno sforzo nel miglioramento della produzione che trova immediata remunerazione nella capacità attrattiva del marchio. Il contesto economico in cui operano gli imprenditori agricoli spesso titolari di imprese di piccole dimensioni spinge all'unirsi in consorzi cui affidare la titolarità del marchio collettivo. Il consorzio che svolge per le imprese una serie di servizi il cui vantaggio economico in termini di risparmio di costi può essere anche molto consistente, realizza nel caso del marchio collettivo una difesa attiva della produzione a tutto vantaggio dei consorziati e dei consumatori.

Occorre distinguere tra la funzione dei marchi collettivi in ordine al messaggio espresso sulle caratteristiche e qualità dei prodotti contrassegnati, dalla funzione di certificazione di qualità espressa da enti pubblici debitamente autorizzati - Stato e Regioni - la cui fonte è la legge e lo scopo è quello di dettare norme tecniche specifiche di produzione e di attestarne il rispetto. La certificazione, comunicata al consumatore mediante un simbolo, attesta l'avvenuto controllo sull'impresa e il riconoscimento, nel prodotto, di qualità che esprimono oggettivamente il pregio di un bene, sulla base della sua rispondenza a parametri assunti dalla legge come idonei a soddisfare esigenze altrettanto espresse.

A tale genere di certificazione di qualità appartiene l'attestazione di biologicità dei prodotti agricoli.

### 7. Il mercato e la tipologia dei prodotti.

L'uso del termine biologico è riservato dal regolamento n. 2092 del 24 giugno 1991 integrato dai regolamenti n. 1535 del 1992 e n. 1804 del 19 luglio 1999 ai produttori che impiegano metodi di produzione vegetale o zootecnica determinati, non usano prodotti chimici di sintesi, mangimi o medicinali veterinari diversi da quelli indicati nel regolamento o non impiegano organismi geneticamente modificati. Tali produttori hanno l'obbligo di figurare in un apposito albo e sottoporsi a determinati controlli per poter immettere sul mercato prodotti di base o trasformati usando per essi il termine biologico (77).

Il segno distintivo così apposto al prodotto consente al consumatore di distinguerlo dagli altri dello stesso genere ma realizzati con tecniche differenziate e cioè non biologiche.

Ciò basta a comprendere la valenza concorrenziale di tali simboli, anche se non esplicano una capacità distintiva propria in quanto incapaci di individuare l'origine del prodotto di una determinata impresa, perché destinati ad essere usati da una pluralità di imprenditori diversi. Pur tuttavia

questi si avvalgono della capacità attrattiva che esplica la funzione di garanzia delle caratteristiche e qualità del prodotto, essendo riferita alla tecnica di produzione determinata dalla legge e controllata da appositi organismi.

Si tratta, perciò, di un nome «biologico» che, per funzioni, interessi e tutela, presenta numerosi punti di convergenza con la denominazione merceologica legale, in quanto le caratteristiche per stabilire la biologicità di un prodotto sono predeterminate dalla legge che, appunto, detta le norme per la produzione biologica (Allegato I al regolamento 2092/91).

A tale proposito conviene distinguere nel regolamento 2092/91 la funzione delle regole contenute nelle «norme per la produzione biologica» da quelle recanti il sistema dei controlli. La prima, infatti, nel dettare i criteri e metodi per l'ottenimento della produzione da definire biologica, accorda un preciso contenuto semantico al termine biologico, che non può che essere improntato a criteri di omogeneità in tutti gli Stati per ovvie ragioni dipendenti dai principi di trasparenza e di libera circolazione contenuti nel Trattato.

Considerazioni per certi aspetti analoghe a quelle espresse per il segno biologico possono farsi per lo strumento della indicazione geografica protetta (IGP) e della denominazione d'origine protetta (DOP).

Anche per le IGP e DOP ci troviamo dinanzi a indicazioni che comunicano al consumatore caratteristiche e qualità del prodotto oltre che la provenienza geografica (78).

Le IGP e le DOP presentano caratteri comuni, tanto con lo strumento degli attestati di qualità, quanto con quello dei marchi collettivi. Con questi ultimi essi hanno in comune il fatto di indicare l'origine geografica del prodotto, ma si distinguono per il diverso modo del loro costituirsi. Infatti, la denominazione d'origine e l'indicazione di provenienza sono caratterizzate, nella loro costituzione giuridica, da un intervento della P.A. che provvede, secondo determinate regole, al loro riconoscimento. In tal modo, la qualità del prodotto attestata e le caratteristiche specifiche di esso sono oggettivamente determinate dalla provenienza geografica e riconosciute da un atto amministrativo. Cosicché, mentre il contenuto del marchio collettivo è liberamente statuito dal titolare del marchio e può anche per certi aspetti evidenziare l'origine geografica rimanendo comunque la tutela entro la logica privatistica, quello delle IGP o DOP è stabilito da disposizioni normative appositamente emanate che caratterizzano un prodotto come proveniente da un'area geografica tale da imprimere al prodotto caratteristiche permanenti ed esclusive. Sotto tale ultimo aspetto va segnalata la differenza con le altre attestazioni che, pur traendo la propria fonte dalla legge, non si riferiscono ad alcun dato oggettivo preesistente alla normazione come, invece, è il fattore geografico.

La materia dei nomi geografici dei prodotti agricoli diversi dal vino e dall'olio è disciplinata dal regolamento 2081/92, che contiene i criteri in base ai quali le denominazioni e indicazioni geografiche sono protette nello stesso modo in tutti gli Stati della Comunità (79).

Il senso di tale regolamento può cogliersi a pieno se si pone attenzione alle considerazioni espresse dalla Corte di giustizia del 20 febbraio 1975 in causa n. 12/74 del famoso

(77) Cfr. ROOK BASILE e GERMANÒ, *L'agricoltura biologica tra diritti dell'impresa e diritto alla salute*, in *Dir. dell'agricoltura*, 1996, 135; JANNARELLI, *L'agricoltura biologica*, in *Diritto agrario e società industriale*, vol. II, Bari, 1993, 245.

(78) Cfr. GOLDONI, voce *Denominazione d'origine*, in *IV Dig., Sez. civ.*, vol. V, Torino, 1989; SORDELLI, voce *Denominazioni di origine e indicazioni di provenienza*, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice, vol. II, Torino, 1981.

(79) Nel Regolamento per «denominazione d'origine protetta» (DOP) si intende il nome di una regione, di un luogo, eccezionalmente di un paese, che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare tramite l'origine da tale regione, luogo o paese, le cui qualità o caratteristiche - comprese trasformazioni ed elaborazioni -, siano connaturate all'ambiente. Per «indicazione geografica protetta» (IGP) si intende, in modo meno vincolante rispetto alla fattispecie precedente, una determinata qualità o caratteristica

di un prodotto attribuibile all'origine geografica, la cui produzione e/o trasformazione avvengono in detta area geografica.

Tuttavia siffatta distinzione sembra oggi superata dall'accordo TRIPs stilato al termine del c.d. Uruguay Round a Marrakech il 15 aprile 1994 sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio.

Il regolamento sopra descritto non riguarda i vini per i quali valgono altre disposizioni contenute nel Regolamento 17 maggio 1999, n. 1493/99 sull'OCM del vino e la legge italiana del 22 maggio 1992, n. 164 come modificata dal d.lgs. 19 marzo 1996, n. 198, oltre alla normativa comunitaria che regola i segni comunitari dei vini e degli spumanti di qualità prodotti in regioni determinate. Per gli oli di oliva, le denominazioni sono stabilite dal reg. 22 settembre 1966, n. 136/66 come modificato dal reg. 3577/90 e dal reg. 11 luglio 1991, n. 2568/91, nonché dalla l. 5 febbraio 1992, n. 169 e dal d.m. 4 novembre 1993, n. 573.

caso Sekt relativo alla tutela delle denominazioni e indicazioni geografiche in relazione alla libera circolazione delle merci sancita agli artt. 30 e 36 (oggi artt. 28 e 30) del Trattato (80).

I principi affermati in tale sentenza e assunti come cardine del sistema di difesa delle produzioni nazionali possono essere riassunti nel fondamentale obiettivo che le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche debbano designare un prodotto le cui caratteristiche corrispondono a qualità effettive intimamente connesse alla zona di provenienza e da essa determinate in via esclusiva.

Infine, per quanto concerne la tutela accordata dalle norme alle denominazioni, poiché la sua funzione è quella di garantire un prodotto determinato e tipico del luogo d'origine, essa non copre i prodotti affini, mentre l'art. 13 del regolamento prevede una tutela contro impieghi commerciali per prodotti comparabili con quelli registrati con la denominazione nonché contro usurpazioni, imitazioni o evocazioni tramite espressioni quali «genere», «tipo», «metodo» o altro mezzo che possa ingannare il pubblico, in ciò confermando il carattere non concorrenziale e pubblicitario dello strumento.

Alla categoria delle attestazioni diretta a determinare prodotti agricoli ed alimentari può ricondursi l'attestazione di specificità disciplinata dal reg. 14 luglio 1992, n. 2082/92 che accorda un nome legale tipico a prodotti realizzati con metodi di produzione o trasformazione tradizionali, con materie prime tradizionali e che per il nome tradizionale consacrato dal tempo meritano di essere distinti dagli altri prodotti (81).

La specificità tradizionale così individuata trova la garanzia della sua conservazione nel tempo attraverso l'inclusione del nome del prodotto nell'albo delle attestazioni di specificità con il conseguente diritto dei produttori ad utilizzare quel nome per designare i prodotti realizzati in ossequio del relativo disciplinare. In sostanza, i prodotti attestati, la cui specificità dipende da un'area di produzione particolare, vengono disancorati dall'area di provenienza, cioè dal luogo geografico che non è fonte della loro peculiarità, per diventare patrimonio gastronomico e culturale della intera collettività. È il frutto del lavoro, dell'inventiva e della tradizione che in tal modo viene conservato nel tempo, sigillato nell'attestato di specificità e destinato a più ampi confini, attraverso la riproduzione rigorosa del prodotto da parte di produttori rispettosi del relativo disciplinare. Ciò basta a capire la *ratio* per cui l'attestazione non copre i prodotti agricoli di base.

Diversamente debbono considerarsi i prodotti tipici italiani di cui all'art. 8 d.lgs. 173/1998 diretto alla valorizzazione del patrimonio gastronomico italiano. Con un successivo provvedimento ministeriale sono state individuate 2171 specialità alimentari per le quali si rendono necessarie deroghe al regime comunitario previsto, in generale sotto il profilo igienico-sanitario, per le produzioni alimentari, naturalmente se consentite dal regime stesso (82).

Il provvedimento persegue, invero, lo scopo indiretto di difendere produzioni agroalimentari tipiche italiane consolidando la capacità concorrenziale del sistema agroalimentare italiano. Iniziativa e finalità, però, su cui non può non cadere

un'ombra di dubbio circa la legittimità del provvedimento, nel quadro di una concorrenza da esplicarsi nella Comunità tra le imprese e non tra gli Stati, specie mediante iniziative legislative che assumono il carattere di barriere difensive. Ciò è tanto più vero se si pensa che, a differenza dei prodotti contrassegnati dall'attestazione di specificità, questi prodotti tipici sono caratterizzati dalla irripetibilità della loro produzione al di fuori dei luoghi tradizionali di origine, radicando in tal modo la tipicità alla tecnica di produzione e del luogo e ciò fuori del regime delle DOP e IGP, che già la Comunità ha indicato come unica fonte di tale tipo di protezione.

#### 8. Considerazioni conclusive.

Le considerazioni che precedono hanno mirato ad evidenziare la funzione importante dello Stato nella creazione del mercato.

Questo, infatti, necessita di libertà di azione, di movimento, di associazione e di parola che solo lo Stato può fornire e tutelare; e, nella misura in cui promuove o reprime queste libertà fondamentali, lo Stato facilita od ostacola lo sviluppo del mercato.

Nello sguardo che si è dato al mercato agricolo, sospinti dagli spunti offerti dal decreto legislativo in commento, si è partiti dalla considerazione della necessità di una visione unitaria dell'economia e della società, e ciò sulla base della constatazione che l'economia è fatta di scelte permeate di ideali e di ideologie.

È evidente che le economie industriali non sembrano oggi in grado di esprimere al meglio le potenzialità dell'agricoltura in termini di sviluppo economico e di pieno utilizzo delle risorse. La risposta ai vari problemi non può che trovarsi nel tenere debitamente in conto che all'inizio ed alla fine del circuito economico c'è l'uomo.

Nel processo di ristrutturazione e ammodernamento delle strutture è, perciò, ancora dall'uomo che occorre partire, ma nella prospettiva nuova che lo vede coinvolto nel processo produttivo non più come forza-lavoro, bensì come forza-intelligenza.

È in questa prospettiva dinamica che possono essere validamente utilizzati gli strumenti di autogestione, di auto-disciplina, di integrazione e di comunicazione. Tutto ciò spinge a pensare all'impresa agricola come del tutto nuova rispetto al passato, impegnata in una convergenza di iniziative con diversi soggetti istituzionali, come gli enti pubblici, economici, sociali e culturali, creando le condizioni d'intesa per uno sviluppo che consente di utilizzare al meglio le risorse disponibili del territorio.

Da qui lo spunto per intravedere un'anima etica nella riforma che spazia dal piano della ristrutturazione delle imprese a quello della cultura e della tradizione, mostrando un coraggioso sforzo informativo e formativo, tendente a creare una nuova cultura, contrapponendosi a quanti insistono sugli aspetti meramente economici del mercato. È un percorso appena segnato, sul quale occorrerà intervenire con numerose e concrete misure per dare effettività agli obiettivi per ora tracciati (83). □

(80) La sentenza è pubblicata in *Raccolta delle sentenze della Corte di giustizia*, 1975, 189. Per un commento v. GENCARELLI, *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, Padova, 2000, 225.

Nella sentenza si precisava che sarebbe incorso nel divieto di restrizioni quantitative, il legislatore nazionale che avesse attribuito tutela alle indicazioni e denominazioni d'origine secondo criteri propri. Ciò ha determinato la esclusività dello strumento comunitario nella materia di individuazione di prodotti la cui tipicità dipenda da fattori geografici. Ma ora v. Corte di giustizia 7 novembre 2000, causa C-312/98, *Warstneirer Brauerei*, in *The European Legal Forum* (edizione in lingua italiana), 2000, 246, con nota di

OBERGFELL, *Indicazioni d'origine geografica fra diritto tedesco ed europeo*.

(81) Cfr. COSTATO, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine e le attestazioni di specificità*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, 488; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., 253.

(82) Cfr. ROOK BASILE, *I prodotti tipici*, cit.

(83) Questo saggio è destinato a costituire, *mutatis mutandis*, il capitolo conclusivo del volume, di prossima pubblicazione, su «la disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli». La parte relativa ai segni distintivi è la base di un lavoro, sullo stesso argomento, destinato alla nuova edizione del *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* diretto da L. COSTATO.

# La «sorveglianza rinforzata» degli organismi geneticamente modificati

di RAFFAELE ROSSI

**1. La «sorveglianza rinforzata» nel quadro delle risposte legislative alla questione sollevata dagli OGM. - 2. Il principio di precauzione nella procedura prevista dalla direttiva comunitaria 90/220 per l'ipotesi di emissione deliberata nell'ambiente di un OGM. - 3. (Segue) ... e nella procedura prevista per l'ipotesi di immissione sul mercato di prodotti contenenti OGM. - 4. Il regolamento comunitario 258/97 e il concetto di equivalenza che reca in materia di immissione sul mercato di prodotti alimentari contenenti OGM. - 5. I nuovi principi introdotti dalla direttiva comunitaria 2001/18 nella valutazione dei rischi ambientali derivabili dalla emissione di OGM nell'ambiente.**

## 1. La «sorveglianza rinforzata» nel quadro delle risposte legislative alla questione sollevata dagli OGM.

Il primo, comma dell'art. 22 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 stabilisce che i vegetali, le sementi, i prodotti antiparassitari, di uso agricolo e prodotti assimilati, i fertilizzanti, i composti e materiali di sostegno, che risultino composti in tutto o in parte di organismi geneticamente modificati (qui, in prosieguo, richiamati con la sigla OGM, sebbene il vero acronimo sia GMO, in quanto derivante da Genetically Modified Organism), dovranno essere sottoposti ad uno «specifico monitoraggio territoriale», cioè ad una stabile attività di osservazione, eseguita da apposite strutture e diretta a controllare sul territorio nazionale se e in quale misura si siano verificate variazioni del grado di presenza di OGM nei portatori innanzi elencati.

L'articolo non fornisce alcuna indicazione circa le modalità di espletamento del monitoraggio: il terzo comma si limita a disporre che esse dovranno essere stabilite con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali e risultare forgiate sulla scorta della concertazione intervenuta tra questi e i Ministri della sanità e dell'ambiente, nonché dell'intesa raggiunta dalle anzidette tre Autorità con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. È, in proposito, interessante notare che la formula letterale con cui viene individuato il Ministro competente ad emanare il decreto in questione reca un inciso («anche al fine di assicurare omogeneità di interventi e raccordo operativo con il Servizio fitosanitario centrale del Ministero delle politiche agricole e forestali») con cui finisce col ricevere una indiretta sottolineatura la forte e pari rilevanza dei molteplici, variegati quanto strettamente collegati, interessi coinvolti nella materia che l'articolo disciplina. Col che si vuol dire che, sebbene l'enunciato linguistico dell'inciso lasci inferire l'esistenza anche di altre ragioni alla base della scelta dell'Autorità chiamata ad emanare il decreto, l'esigenza di natura, per

così dire, organizzativa è quella che il legislatore ha verosimilmente stimato assorbente nell'operare questa scelta. La peculiarità di tale esigenza sembra infatti disvelata dal dichiarato «fine di assicurare omogeneità di interventi e raccordo operativo» con il Servizio fitosanitario centrale, il quale, come è noto, afferisce al dicastero delle politiche agricole e forestali, avendo questo ministero conservato compiti di coordinamento delle attività che, in materia fitosanitaria, nella materia, cioè, che riguarda l'insieme delle misure volte alla difesa sanitaria delle coltivazioni agricole, oggi sono di competenza delle Regioni. Competenza regionale, questa or ora ricordata, che poi spiega perché il secondo comma dell'articolo in esame imponga proprio ai Servizi fitosanitari regionali di collaborare, in sede di svolgimento dell'attività ispettiva, con le strutture incaricate della esecuzione dei controlli sugli OGM.

Posto, dunque, che l'accennato intreccio di interessi diversi che gli OGM suscitano costituisce uno degli aspetti più rimarchevoli alla base delle regole innanzi visitate, potrà rivelarsi utile per i meno informati una fugace ricognizione delle ragioni di tale intreccio. Al riguardo, poiché nella letteratura giuridica, che fino ad oggi si è occupata del tema concernente gli OGM, non è mancato chi ha fatto notare che «Gli interventi genetici attraverso l'introduzione di frammenti di Dna in cellule o organismi che originariamente non ne sono portatori non è una novità» (1), conviene chiarire subito che le modificazioni genetiche alle quali l'articolo in commento fa riferimento sono non il risultato di ibridazioni, prodotte in natura o imposte dall'uomo, realizzate con strumenti genetici naturali, ma modificazioni ottenute con l'inserimento artificiale di elementi genetici di altre specie o di altri soggetti appartenenti alla medesima specie, al fine di ottenere nel portatore caratteristiche differenti rispetto a quelle presenti in natura. La direttiva comunitaria 90/220 del Consiglio, del 23 aprile 1990 (2), «sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati», con l'art. 2, ha precisato che per OGM si intende un

(1) Cfr. L. COSTATO, *Organismi biologicamente modificati e novel foods*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, p. 137.

(2) Pubblicata in *G.U.C.E.* L 117 del 18 maggio 1990.

organismo, cioè «un ente biologico capace di riprodursi o di trasferire materiale genetico» di cui appunto il materiale genetico sia stato «modificato in modo diverso da quanto si verifica in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale»; sicché nel concetto di OGM non rientrano le tecniche di fecondazione in vitro e la fusione cellulare, ma quelle di introduzione in un organismo di materiale genetico preparato al di fuori di esso, così, come tecniche di fusione o di ibridazione che producono cellule vive con nuove combinazioni di materiale genetico ereditabile, mediante fusione di cellula, con metodi non presenti in natura.

In realtà, per intendere le ragioni della crescente attenzione che il legislatore riserva alla produzione, uso e circolazione di OGM è sufficiente tenere, presente il diffuso clima di timore e di sospetto che, negli ultimi anni, si è venuto a creare intorno ai prodotti agricoli: l'elevato impiego nell'agricoltura cosiddetta convenzionale di fitofarmaci, erbicidi, insetticidi chimici, ecc. e le epidemie sempre più frequenti e pericolose verificatesi nel settore zootecnico hanno posto in risalto l'urgenza di trovare un rimedio ai guasti dell'agricoltura tradizionale; un rimedio, però, che non collida con i principi costituzionali di tutela dell'ambiente, segnatamente della salute umana.

È noto che le biotecnologie si rivelano tanto capaci di favorire la crescita di piante resistenti ai pesticidi e tolleranti erbicidi e salinità, quanto idonee alla creazione di microrganismi con funzioni insetticide naturali, che, rendendo superfluo l'uso di insetticidi chimici, non determinano quei danni che derivano dal rilascio nell'ambiente di residui tossici. Parimente noto è che, dagli studiosi di ingegneria genetica, da qualche tempo, viene prospettata anche la possibilità di utilizzare l'alimento proveniente da alcune piante geneticamente modificate per prevenire o curare determinate malattie (quali, ad es., epatite, colera e disturbi cardiovascolari) e fare vaccinazioni di massa (3). È, pertanto, evidente che, anche a voler tenere conto soltanto del vantaggio che dalle attitudini dei portatori di OGM può trarre il perseguimento di obiettivi di aumento della produzione agricola, si spiega agevolmente perché l'applicazione di manipolazioni genetiche in agricoltura sia stimata da molti un mezzo particolarmente valido per fornire un'efficace risposta al fabbisogno alimentare delle popolazioni, insediate su territori scarsamente produttivi.

Non può sorprendere, tuttavia, che il *vulnus*, che alla natura infliggono le modificazioni ottenute con l'inserimento artificiale nelle piante e negli animali di elementi genetici di altre specie, suscitati, all'opposto, l'avversione di coloro che temono i danni che alla salute dell'uomo può cagionare un'agricoltura esercitata secondo regole non conformi a quella tradizionale. Invero le analisi scientifiche fino ad oggi eseguite in materia di OGM non permettono ancora di disporre di dati esaurienti sull'impatto delle biotecnologie sulla salute umana.

In conclusione, la prevalente destinazione all'alimentazione della maggior parte dei prodotti agricoli e gli accennati dubbi sulla salubrità di quelli geneticamente modificati, costituiscono gli ingredienti della *questione* che il legislatore è stato ed è tuttora chiamato a risolvere preliminarmente in sede di regolamentazione tanto dell'immissione nel territorio di OGM quanto di etichettatura dei prodotti che ne sono portatori, in sede, cioè, di tutela degli interessi alla salubrità del cibo, del consumatore ad una corretta riconoscibilità del nuovo prodotto agricolo o industriale e alla prevenzione di fenomeni di graduale scomparsa per carenza di strumenti adeguati per il confinamento degli ambienti in cui vengano immessi OGM, di flora e fauna non contaminate

dalle manipolazioni genetiche artificiali di cui appunto gli OGM sono il risultato.

Orbene, due sono i basilari principi di diritto cui risulta affidata la risposta all'innanzi delineata «questione»: il principio di «precauzione» e quello, di «sussidiarietà». E poiché è di solare evidenza che il monitoraggio previsto dall'articolo qui in esame è funzionale alla puntuale applicazione di tali principi, vale la pena di eseguire un rapido accenno alle vigenti regole rispetto alle quali l'anzidetto monitoraggio assolverà la sua funzione servente, la funzione cioè di contribuire alla identificazione degli effetti potenzialmente negativi derivanti dall'introduzione di OGM nell'ambiente e della loro circolazione per fini commerciali.

## 2. Il «principio di precauzione» nella procedura prevista dalla direttiva comunitaria 90/220 per l'ipotesi di emissione deliberata nell'ambiente di un OGM.

La direttiva 90/220 (recepita in Italia con d.lgs. 3 marzo 1993, n.92) (4) disciplina tutte le ipotesi di «introduzione intenzionale nell'ambiente di un OGM». La direttiva distingue due procedure. La prima riguarda l'emissione deliberata nell'ambiente «per scopi di ricerca e di sviluppo o per scopi diversi dall'immissione sul mercato» (Parte B, artt. da 5 a 9). La seconda, invece, concerne «l'immissione sul mercato di prodotti contenenti OGM» (Parte C, artt. dal 10 al 18).

Giova rimarcare subito, a proposito di questa direttiva, che a fronte di un'elevata cautela adottata nell'ambito delle regole relative alla commercializzazione e alla *emissione deliberata* – laddove per emissione deliberata si intende qualsiasi introduzione intenzionale nell'ambiente di OGM, senza aver usato barriere fisiche o barriere chimiche o biologiche al fine di limitare il contatto degli stessi con la popolazione e con l'ambiente – non si registra analoga prudenza nei confronti del ricercatore che, incorso in errore derivante da una ricerca diretta ad una modifica genetica, provochi una emissione nell'ambiente di OGM. Non esiste, infatti, alcuna normativa che preveda procedure volte a far sì che le attività di ricerca sugli OGM siano circondate da precauzioni che ne limitino il contatto con la popolazione e l'ambiente. Anche per il trasporto di OGM non è necessaria alcuna autorizzazione (art.1, 2° co., dir. 90/220); sicché, pur non potendo essere commercializzati senza l'osservanza delle apposite procedure, potrebbero essere involontariamente dispersi nell'ambiente nel corso di un trasporto.

La procedura diretta ad ottenere l'autorizzazione all'emissione deliberata nell'ambiente di un OGM, contempla un obbligo di notifica da parte del richiedente alla Autorità competente dello Stato, che, in Italia, è il Ministero della sanità. Il d.lgs. 3 marzo 1993, n. 92, che indica l'anzidetta autorità competente (art. 2), prevede anche l'intervento, in concerto col Ministero della sanità e nei limiti delle rispettive competenze, dei Ministeri dell'ambiente, del lavoro e della previdenza sociale, dell'agricoltura e delle foreste (ora MiPAF), dell'industria del commercio e dell'artigianato, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, in relazione alle attività amministrative e tecnico-scientifiche concernenti l'integrale attuazione delle misure contenute nel decreto stesso.

La *notificazione* consiste nella presentazione di una serie di documenti contenenti le informazioni tecniche richieste dall'autorità competente dello Stato membro. Siffatte informazioni descritte nell'allegato II della direttiva, permettono una valutazione del «rischio, ambientale» che deriva dalla emissione nell'ambiente di OGM o prodotti

(3) In argomento, v. S. PARISOTTO, *OGM, E se facessero bene?*, in *Viveriani*, n. 34 del 24 agosto 2001, p. 8 e ss.

(4) Pubblicata in *G.U. suppl. ord. n. 78 del 3 aprile 1993*.

contenenti OGM per la salute umana e per l'ambiente, ivi ricomprese le specie viventi animali e vegetali. L'autorità statale rilascia ricevuta al richiedente della documentazione presentata (art. 6) e provvede entro 90 giorni autorizzando o negando l'autorizzazione alla emissione. L'attività di controllo è diretta soprattutto alla valutazione di conformità dei contenuti della notifica con quanto disposto dalla direttiva e alla valutazione di eventuali rischi derivanti dall'emissione di OGM nell'ambiente. Tale attività può spingersi fino all'effettuazione di prove e ispezioni e, comunque, l'autorizzazione, se concessa, presenta carattere di provvisorietà, giacché nuove informazioni acquisite dall'autorità possono determinare la sospensione o la revoca di una autorizzazione in qualsiasi momento. La direttiva, dunque, affida al singolo Stato membro il compito di adottare i provvedimenti idonei ad evitare eventuali effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente legati alla emissione deliberata e alla immissione sul mercato di OGM. L'Unione europea, tuttavia, esercita funzioni di raccordo, fra gli Stati membri. Infatti gli Stati comunitari sono tenuti a scambiarsi le informazioni, contenute nelle notifiche, poiché è previsto l'invio di una sintesi della *notifica* alla Commissione europea, la quale, a sua volta, provvede a trasmetterla immediatamente agli altri Stati, i quali, possono richiedere informazioni e presentare osservazioni nei trenta giorni successivi (art. 9, 2° co.). Le eventuali osservazioni non sono vincolanti per lo Stato cui è stata richiesta l'autorizzazione, ma possono indurre l'Autorità ad eseguire ulteriori indagini. La decisione adottata al riguardo dallo Stato cui è richiesta l'autorizzazione dovrà essere comunicata agli altri Stati e alla Commissione.

È importante notare che la direttiva 90/220, nella parte fin qui presa in esame, non si limita a descrivere gli adempimenti richiesti per l'emissione nell'ambiente, ma afferma pure il principio, secondo cui l'introduzione di OGM nell'ambiente deve essere effettuata per gradi, nel senso che si riduce il confinamento di OGM e si aumenta progressivamente la dimensione di emissione per gradi, solo se la valutazione del grado precedente in termini di protezione della salute e dell'ambiente, indica che è possibile passare al grado successivo (v. l'11° «considerando» della direttiva).

### 3. (Segue) ... e nella procedura prevista per l'ipotesi di immissione sul mercato di prodotti contenenti OGM.

Come si è già rammentato, la Parte C della direttiva 90/220 si occupa della immissione sul mercato di prodotti contenenti OGM. La procedura è anche in questo caso di notifica sottoposta a controllo. Il consenso alla commercializzazione può essere accordato solo se è già stata concessa l'autorizzazione all'emissione deliberata nell'ambiente dell'OGM che si intende commercializzare o, in alternativa, se è stata effettuata un'analisi del rischio in base agli elementi presi in considerazione per il consenso alla emissione nell'ambiente di cui alla Parte B della direttiva. Al produttore, o all'importatore del prodotto da commercializzare, è richiesta una ulteriore informativa: quella di valutazione del rischio ambientale di cui alla Parte C della direttiva: tale notifica sarà necessaria ogni qualvolta si richiederà l'autorizzazione alla commercializzazione di un diverso prodotto contenente lo stesso OGM o una ricombinazione di OGM già autorizzati in precedenza.

Competente al rilascio della autorizzazione alla commercializzazione è l'autorità nazionale nel caso in cui gli altri Stati comunitari che ricevono copia del fascicolo dalla Commissione (lo Stato notificante è tenuto infatti a trasmettere il fascicolo alla Commissione entro 90 giorni dal ricevimento della richiesta di autorizzazione), non contestino la richiesta stessa. Qualora vi sia contestazione, motivata ed espressa entro 60 giorni dal ricevimento della copia del fascicolo, si aprirà un procedimento di negoziazione fra gli Stati che, in caso di mancata conciliazione, renderà la Commissione competente a pronunciarsi in merito. Se la pronuncia della Commissione è favorevole alla immissione del prodotto sul mercato, l'Autorità statale dovrà prestare il proprio consenso scritto alla autorizzazione e il prodotto potrà essere oggetto di scambio commerciale nel territorio comunitario. È, però, a questo riguardo interessante registrare che una recente sentenza della Corte di giustizia delle Comunità (5) ha reso non inderogabile l'obbligo di consenso scritto da parte dello Stato cui è stata richiesta l'autorizzazione. La Corte ha infatti stabilito che, se «lo Stato membro interessato sia entrato nel frattempo in possesso di nuove informazioni che lo inducono a ritenere che il prodotto oggetto della notifica possa essere pericoloso per la salute e l'ambiente, esso non sarà tenuto a dare il proprio consenso, a condizione che ne informi immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri affinché, entro il termine prescritto dall'art. 16, n. 2 della direttiva 90/220 (cioè entro 3 mesi, n.d.r.), sia adottata una decisione in materia secondo il procedimento previsto dall'art. 21. della detta direttiva».

Quanto agli altri Stati membri, essi, una volta esaurita la procedura innanzi descritta, non possono impedire la circolazione del prodotto, a meno che non abbiano motivo di reputarlo rischioso per l'ambiente e la salute umana: In quest'ultima ipotesi potrà essere vietata o limitata la vendita del prodotto nel territorio nazionale e lo Stato avrà l'obbligo di informare immediatamente la Commissione (che dovrà decidere al riguardo) e gli altri Stati della Comunità.

In conclusione, anche un ragionevole dubbio, ancorché non supportato da dimostrazione scientifica, risulta idoneo per decidere restrizioni quantitative o misure di effetto equivalente, purché esse non rivelino intento discriminatorio nei confronti di certi prodotti esteri.

Lo stesso principio di precauzione che, come è noto, trova il suo fondamento di rango per così dire costituzionale nell'art. 174 (*ex* 130 R) del Trattato di Roma, dovrà essere tenuto in debita considerazione – per stare almeno a quanto si legge nei documenti della Commissione di questi ultimi anni in materia agroalimentare – dagli imprenditori del settore, i quali possono essere chiamati a rispondere in sede giudiziaria per responsabilità civile derivante da prodotto difettoso, oltre che per responsabilità da danno ambientale. Per la realizzazione di questa tutela, pertanto, si rivela sicuramente provvida la più recente legislazione, che comprende nella disciplina concernente la «sicurezza» e «l'igiene» dei prodotti alimentari tutti i prodotti agroalimentari, sia quelli che provengono dalle imprese industriali che quelli realizzati dagli imprenditori agricoli che commercializzano e trasformano i loro prodotti.

Ove, poi, si tenga presente che con la direttiva 10 maggio 1999, n. 99/34 (attuata in Italia col d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 25) il Parlamento europeo e il Consiglio hanno previsto l'inclusione nell'ambito di applicazione

(5) Cfr. sent. 21 marzo 2000, in causa C-6/99 - Pres. Rodriguez, rel. Kaptein - Association Greenpeace France e altri, Novartis Seeds SA, Monsanto

Europe SA, in questa Riv., 2000, 491, con commento di L. COSTATO.

della direttiva 25 luglio 1985, n. 85/374 (attuata in Italia col d.p.r. 24 maggio 1988, n. 224) anche dei prodotti agricoli non trasformati e che, pertanto, anche l'agricoltore, e non più soltanto l'industriale, dovrà rispondere dei danni derivanti da prodotti che non offrano la sicurezza che dalla loro utilizzazione il consumatore si attende (v. infatti l'art. 1, lett. b, d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 25), non può dubitarsi che ad *etichettare* i prodotti agricoli avranno interesse tutti i produttori di alimenti, giacché con l'etichettatura è possibile fornire al consumatore tutte le informazioni che si richiedono a garanzia tanto della sua libertà di scelta quanto di sicurezza dell'alimento (6).

#### 4. *Il regolamento comunitario 258/97 e il concetto di equivalenza che reca in materia di immissione sul mercato di prodotti alimentari contenenti OGM.*

Alla luce dei brevi cenni fin qui eseguiti, bisogna convenire che nel reg. 27 gennaio 1997, n. 258/97 (come integrato dal reg. 26 maggio 1998, n. 1139/98), con cui il Parlamento europeo e il Consiglio hanno stabilito una specifica procedura di valutazione per l'immissione sul mercato di nuovi prodotti alimentari contenenti organismi geneticamente modificati, il principio di precauzione trova un'accoglienza più attenuata. Infatti, ai sensi del citato regolamento, qualora i risultati di un'analisi scientifica dimostrino che le caratteristiche di nuovi prodotti, o nuovi ingredienti alimentari derivanti dall'impiego di OGM, sono «non sostanzialmente equivalenti» (sulla base di dati scientifici universalmente riconosciuti da un organismo appositamente designato da uno Stato membro) rispetto a quelli convenzionali corrispondenti, tali prodotti devono recare una specifica etichettatura, affinché il consumatore riceva tutte quelle informazioni idonee a renderlo consapevole della sua scelta (7).

Il regolamento 258/97, che riguarda specificamente i prodotti destinati all'alimentazione umana, prima di esporre le regole di etichettaggio, si occupa della immissione di OGM sul mercato. Tale immissione viene così regolata: i prodotti considerati «a rischio» possono essere immessi sul mercato previa istanza del «richiedente» all'organismo designato dallo Stato membro sul cui mercato il prodotto deve essere immesso per la prima volta (art. 4). Quando riceve la domanda lo Stato membro assicura che sia effettuata una «valutazione iniziale»; a tal fine esso notifica alla Commissione il nome dell'autorità competente per la valutazione iniziale, oppure chiede alla Commissione di accordarsi con un altro Stato membro affinché una delle autorità competenti per la valutazione dei prodotti alimentari prepari la valutazione (art. 6). Quanto ai prodotti ottenuti a partire da OGM, ma che non ne contengono, essi non necessitano di alcuna domanda per essere commercializzati (se l'OGM è già stato oggetto di commercializzazione in base alle norme previste dal regolamento qui in esame). Infine i prodotti o ingredienti alimentari ottenuti a partire da OGM ma che non li contengono, quelli ottenuti da funghi, alghe, microrganismi, quelli non ottenuti mediante pratiche tradizionali che vantano un uso alimentare storicamente comprovato che

risultino «sostanzialmente equivalenti» a prodotti esistenti per composizione, valore nutritivo, metabolismo, uso cui sono destinati, tenore di sostanze indesiderabili, possono essere immessi sul mercato previa notifica dell'immissione alla Commissione (art. 3).

Dunque, come può constatarsi con l'introduzione del regolamento del 1997, l'immissione sul mercato dei prodotti destinati all'alimentazione umana può avvenire attraverso una procedura semplificata, che bypassa la complessa procedura della richiesta di autorizzazione all'immissione deliberata nell'ambiente di OGM e si applica quando i prodotti siano considerati «sostanzialmente equivalenti a prodotti o ingredienti alimentari esistenti» (art. 3, 4° co) (8). Ove, però, si condivida il giudizio di coloro che considerano il criterio di *sostanziale equivalenza* alquanto impreciso dal punto di vista scientifico (9), si rivela fondato il timore che alcuni prodotti siano sottratti ad una adeguata procedura di valutazione dei rischi (10). In realtà la vaghezza di tale criterio sembra desumibile pure dall'art. 8 dello stesso regolamento, giacché esso si limita a chiarire che «un nuovo alimento o ingrediente alimentare non è più considerato equivalente qualora una valutazione scientifica, basata su un'analisi appropriata dei dati esistenti, possa dimostrare che le caratteristiche valutate sono diverse rispetto ad un alimento o ingrediente alimentare convenzionale, tenuto conto dei limiti accettati di variazione naturale di tali caratteristiche». Il che, poi, equivale a dire che non è richiesta alcuna indicazione in etichetta della presenza, nel prodotto alimentare, di materiale geneticamente modificato se il prodotto risulta non differente rispetto a quello, per così dire, tradizionale. È importante, tuttavia, segnalare che anche questo regolamento contiene una norma di «salvezza» per lo Stato membro, in quanto, nel caso in cui nuove informazioni o nuove valutazioni sul prodotto siano tali da farne ritenere rischiosa l'utilizzazione per la salute dell'uomo e per l'ambiente, lo Stato potrà limitare, temporaneamente, la commercializzazione e l'uso nel proprio territorio, a patto che ne dia notizia immediatamente alla Commissione e agli altri Stati. La Commissione deciderà con urgenza secondo la procedura del Comitato permanente dei prodotti alimentari (art. 1 e 13 del reg.) e lo Stato dovrà uniformarsi a tale decisione.

#### 5. *I nuovi principi introdotti dalla direttiva comunitaria 2001/18 nella valutazione dei rischi ambientali derivabili dalla emissione di OGM nell'ambiente.*

Il 17 ottobre 2002 la direttiva 90/220 dovrà considerarsi abrogata e sostituita dalla direttiva 2001/18 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 marzo 2001. A tale ultima direttiva, che introduce nuovi principi nella valutazione dei rischi ambientali derivabili dalla emissione di OGM nell'ambiente, tutti gli Stati membri avranno l'obbligo di conformare le loro disposizioni legislative, entro il 17 dicembre 2002. Questo recente atto normativo comunitario prevede la eliminazione totale degli OGM resistenti agli antibiotici. La graduale dismissione dei marcatori di resistenza agli antibiotici dovrà avvenire tra il 31 dicembre 2004

(6) Analogamente per questa illazione, già A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 3ª ed., Torino, 2000, pp. 21-22.

(7) I regolamenti comunitari 49/2000 e 50/2000 del 10 gennaio 2000 hanno affrontato in modo specifico il tema degli aromi e additivi e hanno fissato criteri certi e uniformi per l'etichettatura di prodotti contenenti OGM. È interessante notare che il regolamento 49/2000, che riguarda additivi e aromi contenuti in altri prodotti e non quelli venduti in quanto tali al consumatore finale (questi ultimi dovrebbero essere oggetto di provvedimenti appositi che impongono obblighi di etichettatura analoghi), indivi-

dua per la prima volta una soglia minima di presenza accidentale di OGM negli ingredienti alimentari

(8) In argomento, fra gli AA, v. I. CANFORA, *La procedura per l'immissione in commercio di OGM e il principio di precauzione*, in questa Riv., 2001, p. 374.

(9) Sul punto, v. S. MASINI, *Coltivazione di organismi geneticamente modificati: esigenze di sicurezza e presunzione di responsabilità*, in questa Riv., 2000, p. 639

(10) Cfr., int al senso, I. CANFORA, *op. loc. cit.*



e il 31 dicembre 2008; alla prima scadenza verranno eliminati quelli posti in commercio, alla seconda quelli non destinati a circolare fra soggetti privati.

Affidando alla Commissione europea il compito di approntare una proposta legislativa diretta all'attuazione del Protocollo di Cartagena sulla sicurezza biologica, la nuova direttiva mostra di muoversi con decisione in direzione della difesa della biodiversità delle specie vegetali e della tutela della salute. È noto infatti che l'accordo che ha dato vita al citato Protocollo ha una rilevante conseguenza pratica in ordine alle esportazioni di prodotti agricoli, giacché a partire dalla sua entrata in vigore gli esportatori sono tenuti ad indicare le spedizioni contenenti cibi transgenici con l'inequivoca dizione *può contenere organismi geneticamente modificati*. La stessa direttiva assegna all'UE il compito di elaborare, entro l'ottobre 2002, le note illustrative che dovranno costituire il contenuto della notifica del richiedente l'autorizzazione al commercio di OGM. L'anzidetta notifica dovrà essere preceduta da una documentazione sulla valutazione dei rischi ambientali conforme ai nuovi e particolareggiati principi illustrati nell'Allegato II della direttiva 2001/18. Il menzionato Allegato parla di valutazione degli effetti *diretti, indiretti, immediati e differiti* degli OGM sulla salute umana e sull'ambiente e degli effetti *cumulativi a lungo termine*, nella stessa sede sono richiamati inoltre obiettivi, principi generali e metodologie rilevanti in tema di valutazione del rischio ambientale.

Gli Allegati III A, III B e IV si occupano della *notifica*: essa dovrà ricomprendere informazioni sull'OGM, sulle

condizioni in cui avviene l'emissione deliberata, sull'ambiente ospite, sulle interazioni fra gli OGM e l'ambiente; dovrà altresì recare informazioni su piani di monitoraggio, di controllo e di trattamento dei rifiuti e su piani di intervento nei casi di emergenza.

Con riguardo all'autorizzazione al commercio di OGM, nella direttiva si prevede il coinvolgimento, in sede di procedimento di rilascio, di autorità nazionali e Commissione (art. 14). La durata massima dell'autorizzazione è di 10 anni.

Anche questa direttiva favorisce il «concerto» fra le autorità nazionali per il raggiungimento di un accordo, quando in precedenza siano state mosse obiezioni motivate da uno Stato membro. L'autorizzazione rilasciata potrà essere rinnovata secondo la procedura semplificata prevista dalla direttiva e dovrà contenere tutte le condizioni per etichettatura, manipolazione, impiego, imballaggio e controllo post-vendita dei prodotti.

È di tutta evidenza che il prefato monitoraggio post-vendita costituisce una delle novità più rilevanti della recente direttiva, poiché il soggetto responsabile dell'autorizzazione sarà obbligato a vigilare sui possibili effetti negativi del prodotto in commercio. Tale controllo comporterà un obbligo di identificazione delle persone che svolgono funzioni di controllo, l'adozione di misure atte a fronteggiare nuovi rischi legati agli OGM vigilati e la comunicazione di tutte le informazioni sopravvenute e dei risultati del monitoraggio all'autorità nazionale competente, la quale sarà tenuta ad assicurarne la pubblica diffusione. □

# I «prodotti di montagna»

di IRENE CANFORA

**1. Le tecniche di valorizzazione dei prodotti di qualità nel d.lgs. 228 del 2001. - 2. I prodotti della montagna nel d.lgs. 228 del 2001. - 3. La normativa francese sui prodotti della montagna. - 4. Il rapporto tra la menzione aggiuntiva «montagna» e il reg. 2081/92.**

## 1. Le tecniche di valorizzazione dei prodotti di qualità nel d.lgs. 228 del 2001.

Il decreto legislativo di orientamento e modernizzazione del settore agricolo detta alcune disposizioni per il «rafforzamento della filiera agroalimentare», che comprendono regole variegata, tra cui quelle finalizzate a garantire la sicurezza dei prodotti alimentari e a rendere operativi i processi di tracciabilità, a definire strumenti per la tutela dei prodotti di qualità, a procedere alla riorganizzazione delle forme associative in agricoltura (artt. 16-31).

Le norme richiamate, pur incidendo in misura rilevante sulla valorizzazione della qualità dei prodotti alimentari (obiettivo più volte richiamato dalla legge delega 5 marzo 2001, n. 57), soprattutto attraverso interventi di tipo strutturale, non intervengono direttamente sulla disciplina dei segni distintivi, se non nel caso dei prodotti della montagna.

I prodotti agroalimentari di qualità – in particolare quelli disciplinati da fonti comunitarie – sono direttamente contemplati dal decreto 228/2001 in vista dell'attribuzione di un ruolo specifico al territorio in cui avviene la produzione di qualità. In questo senso, l'art. 21 del decreto assume un rilievo centrale, in quanto arricchisce la disciplina nazionale dei prodotti di qualità riconosciuti a livello comunitario di una protezione ulteriore, che consiste nell'impegno dello Stato e degli enti pubblici territoriali a limitare le fonti di inquinamento nelle zone di produzione.

Sotto un profilo di valorizzazione più generale, si prevede inoltre l'istituzione dei c.d. «distretti agroalimentari di qualità» (art. 13), con la funzione di individuare i sistemi produttivi caratterizzati dalla presenza di attività agricole di rilievo dal punto di vista qualitativo o quantitativo. Un'ulteriore conferma dell'orientamento del provvedimento a favore dello sviluppo dell'agricoltura di qualità mediante il ricorso a strumenti di valorizzazione delle figure giuridiche già presenti nel panorama normativo nazionale e comunitario è rappresentato dalla previsione dell'art. 14, ai sensi del quale i contratti di collaborazione che le pubbliche amministrazioni possono concludere con gli imprenditori agricoli privilegiano «il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria agricola locale anche attraverso la valorizzazione delle peculiarità dei prodotti tipici, biologici e di qualità» (art. 14, comma 2). Sotto un profilo più ampio rispetto ai prodotti contrassegnati dai segni distintivi riconosciuti a livello comunitario, si deve infine segnalare che, anche nell'ambito delle azioni di competenza delle organizzazioni dei produttori si focalizza l'attenzione sul miglioramento qualitativo dei prodotti e sulla loro valorizzazione commerciale.

## 2. I prodotti della montagna nel d.lgs. 228 del 2001.

Nell'ambito del decreto di orientamento, i prodotti della montagna compaiono all'art. 23. La norma interviene in questo caso direttamente a specificare le modalità per l'utilizzo delle denominazioni «montagna» e «prodotto della montagna», indicazioni istituite in Italia ai sensi dell'art. 15 della legge n. 97 del 31 gennaio 1994 (Nuove disposizioni per le zone montane).

La legge del 1994 aveva previsto la possibilità di valorizzare i prodotti di montagna, già protetti come DOP o IGP, con la menzione aggiuntiva «prodotto nella montagna italiana». L'utilizzo della menzione aggiuntiva era subordinato all'inserimento nell'albo dei prodotti della montagna, successivamente istituito con il decreto del MiPA 27 maggio 1998, ed alla provenienza dei prodotti dai comuni montani, sia per quanto riguarda la fabbricazione che la materia prima.

Il decreto del 1998, istitutivo dell'albo dei prodotti di montagna autorizzati a fregiarsi della menzione aggiuntiva, nel dare esecuzione all'art. 15 della legge 97 del 1994 (1), ribadisce, quali condizioni per l'iscrizione, il conseguimento del riconoscimento come DOP o IGP e che siano «originate nei comuni montani, di cui all'art. 1, comma 3 della legge 97/1994». In tal modo, il decreto chiarisce che l'acquisizione del segno distintivo di cui al reg. 2081/92 deve precedere l'iscrizione nell'albo (2), ma in ordine alla provenienza dai comuni montani richiama esplicitamente il testo della legge, senza risolvere le questioni interpretative sollevate dalla dottrina. A fronte dell'espressione utilizzata dalla legge del 1994, infatti si poteva ipotizzare che il riferimento alla provenienza montana fosse riferito alla circostanza che le aziende agricole interessate alla menzione aggiuntiva – già beneficiarie di DOP o IGP – avessero sede in un comune montano ai sensi della normativa nazionale (3).

L'art. 23 del d.lgs. 228 interviene per chiarire che il riferimento alla provenienza deve essere inteso in relazione alla normativa comunitaria che definisce le zone montane: il riferimento (contestuale) è alla direttiva 75/268, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate ed al regolamento 1257/99, sul sostegno allo sviluppo rurale. In realtà, il riferimento alla direttiva – peraltro abrogata dal reg. 950/97, a sua volta sostituito dal reg. 1257/99 – è superfluo, in quanto il suo art. 3, contenente la definizione delle zone di montagna, è sostanzialmente ripreso senza modifiche dall'art. 18 del reg. 1257/99.

Ai sensi dell'art. 18 del reg. 1257/99, «le zone di montagna sono quelle caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un notevole aumento del costo del lavoro» dovuto a ragioni climatiche

(1) Cfr. SORDELLI, che sottolineava il carattere meramente programmatico della disposizione dell'art. 15 legge n. 97 del 1994, criticandone peraltro la genericità: *La menzione aggiuntiva «prodotto nella montagna italiana» (art. 15 L. 31 gennaio 1994, n. 97): label o nuovo tipo di marchio di qualità?*, in *Dir. Agricoltura*, 1994, p. 376.

(2) Sul punto la dottrina, nonostante l'ambiguità della norma del 1994/97,

sembrava concorde: v. SGARBANTI, *Commentario all'art. 15 legge 31 gennaio 1994, n. 97*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, p. 653; SORDELLI, *ult. op. cit.*, p. 375.

(3) La questione è esaminata da SGARBANTI, *cit.*, p. 654, che segnala la duplice possibilità di riferirsi alle comunità montane, ovvero ai comuni qualificati come montani ai sensi della legge 1102/71.

conseguenti all'altitudine ovvero alla presenza di pendii che rendono difficoltosa l'attività agricola.

Questa definizione di tipo «sociale», legata alla necessità di definire, nel contesto del reg. 1257/99, le ipotesi di erogazione di aiuti comunitari, si va ad inserire tra i requisiti per la qualificazione dei «prodotti della montagna», con la conseguenza di far cadere il riferimento ai comuni o alle comunità montane, classificate ai sensi della legislazione nazionale, e ricondurre il riferimento ad un concetto di montagna, presumibilmente più consono alle aspettative dei consumatori rispetto alla provenienza dei prodotti.

### 3. La normativa francese sui prodotti della montagna.

La formulazione della norma adottata dal legislatore italiano riflette quanto disposto dal legislatore francese della *loi d'orientation agricole* 99-574 del 9 luglio 1999, al quale il decreto 228 si rifà per diversi aspetti, sia di struttura che di contenuto. Infatti, l'analoga previsione contenuta nell'art. 87 della *loi* 99-574 afferma che «La dénomination "montagne" est accessible aux produits agricoles et agro-alimentaires produits et élaborés dans les zones de montagne telles que définies par le 3 de l'article 3 de la directive 75/268 du Conseil du 28 avril 1975» (4).

Il richiamo alla normativa comunitaria da parte del legislatore francese ha in realtà un'origine complessa, legata alle vicende della normativa francese sui prodotti della montagna ed ai conflitti sorti con il diritto comunitario: del resto, con l'art. 87 della *loi d'orientation*, il legislatore francese non si limita a specificare il concetto di provenienza montana dei prodotti, come fa il decreto di orientamento italiano, ma provvede a riformulare interamente le condizioni per l'applicazione della menzione aggiuntiva.

Infatti, la normativa francese sulla montagna aveva previsto, con la legge sulla montagna del 1985 una tutela della denominazione «montagna» applicabile ai prodotti che già godevano di una qualunque certificazione di qualità ottenuta a livello nazionale, purché conforme alle condizioni stabilite da un successivo decreto (5). Nel 1994, con la legge 94-2 del 3 gennaio 1994 la disposizione era stata riformulata, inserendo la condizione che i prodotti per i quali si chiedeva un riferimento geografico specifico a determinate zone montane fossero già stati registrati come DOP o IGP, mentre per quanto concerne il generico riferimento alla provenienza montana si ribadiva la sufficienza di un *label* o di una certificazione di conformità. Infine, la legge 95-95 del 1° febbraio 1995 sostituiva nuovamente gli articoli della legge del 1985, richiedendo l'autorizzazione amministrativa ed affermando che le disposizioni relative alla indicazione «montagna» non pregiudicano la tutela di denominazioni di origine e indicazioni geografiche.

Il problema della compatibilità della normativa francese con il diritto comunitario era sorto, in particolare, per effetto di quanto disposto dal decreto applicativo n. 88-194, che ammetteva la registrazione come prodotti della montagna dei soli prodotti ottenuti nel territorio francese. In una causa sollevata di fronte alla Corte di giustizia da alcuni produttori francesi condannati per violazione della normativa nazionale, la Corte aveva affermato l'incompatibilità con

l'art. 30 del Trattato della normativa che riservava l'uso della denominazione montagna ai soli prodotti francesi (6).

La *loi d'orientation* 99-574 interviene pertanto a correggere le condizioni per l'utilizzo della indicazione montagna, affermando che, mentre per i prodotti francesi l'indicazione è comunque soggetta all'autorizzazione amministrativa, la provenienza delle materie prime non può essere limitata alle zone della montagna francese (7).

In questa riformulazione della norma, si introduce – riguardo al concetto di provenienza montana – il riferimento alla normativa comunitaria, che in realtà assume un rilievo meramente formale: infatti in precedenza la provenienza montana era definita all'interno della legge sulla montagna. Il contenuto però appare identico dal punto di vista sostanziale, perché l'art. 3 della legge 85-30 riportava la definizione contenuta nell'art. 3, c. 3 della direttiva 75/268/CEE.

### 4. Il rapporto tra la menzione aggiuntiva «montagna» e il reg. 2081/92.

La questione dell'incompatibilità con il principio di libera circolazione delle merci della normativa francese, rilevata dalla Corte di giustizia, non coinvolge la normativa italiana, che richiede invece la previa registrazione come DOP o IGP.

La stessa Corte di giustizia aveva sottolineato che una eventuale previsione normativa nazionale sull'uso della denominazione montagna non si pone in contrasto con il reg. 2081/92, perché la genericità dell'indicazione è «lontana dall'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento» (8).

In ogni caso, la circostanza che la legge italiana sulla montagna consideri, quale condizione necessaria per l'ottenimento della menzione aggiuntiva, la previa registrazione come DOP o IGP – senza entrare in contrasto con le regole del 2081/92, per esplicita affermazione della Corte – elimina il problema di un eventuale contrasto con l'art. 30 (ora 28) del Trattato, poiché si va a sommare ad indicazioni di qualità dei prodotti agricoli per le quali già esiste un vantaggio di tipo concorrenziale giustificato dalla stessa normativa comunitaria (9).

D'altro canto, la proposizione di una DOP o di una IGP spetta ai produttori interessati della zona in cui il prodotto viene ottenuto, e generalmente corrisponde ad una zona di produzione situata in un unico Stato membro. Pertanto, la provenienza da zone montane di un diverso Stato membro, nel caso della legge italiana, si porrebbe unicamente nell'ipotesi eccezionale in cui la designazione del prodotto come DOP o IGP coincidesse con una zona geografica comune ad altro Stato membro. In tal caso, il reg. 2081/92 prevede che la questione venga risolta anteriormente alla registrazione: infatti l'art. 5 § 5 c. 2 stabilisce la possibilità che la denominazione «designi anche un'area situata in un altro Stato membro», ma dispone anche che «quest'ultimo deve essere consultato prima che venga presa qualsiasi decisione», allo scopo di risolvere in partenza ogni conflitto relativo alla utilizzazione del nome geografico, tutelato ai sensi dell'art. 13 del regolamento (10).

L'eventuale menzione aggiuntiva relativa per i prodotti della montagna italiana, che è comunque successiva alla registrazione come DOP o IGP, potrà in tal caso essere richiesta se l'area di provenienza corrisponde unicamente ad un'area delimitata del territorio nazionale. □

(4) Si tratta del nuovo art. L. 644-4 del *Code rural*, come modificato dall'art. 87 della *loi* 99-574, che riscrive l'intera disciplina dedicata alla indicazione «montagna» sui prodotti alimentari, ai sensi degli artt. L. 644-2, L. 644-3 e L. 644-4 del *Code rural*.

(5) Cfr. artt. 33-34 L. 85-30 del 9 gennaio 1985.

(6) Sentenza 7 maggio 1997, C-321-324/94, *Pistre et al.*, in *Racc. I*, 2343. Per un commento alla sentenza, cfr. CANFORA, *La denominazione «montagna» per i prodotti agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, 211; ROCHARD, *Dispositions de la loi «montagne» et principe communautaire de libre circulation des produits. Commentaire de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 7 mai 1997*, in *RTDEur.*, 1998, 237, e in questa *Riv.*, 1998, 55, con commento di L. COSTATO.

(7) Cfr. art. L. 644-3: «Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles est délivrée cette autorisation et précise en tant que de besoin, les clauses que doivent contenir les cahiers des charges (...). La provenance des matières premières ne peut être limitée aux seules zones de montagne françaises».

(8) Punto 37 della sentenza 7 maggio 1997, *cit.*

(9) A tal proposito si rinvia alle osservazioni condotte in CANFORA, *cit.*, p. 227.

(10) In ordine al contenuto della protezione approntata dal reg. 2081/92 si rinvia a SORDELLI, voce *Denominazioni di origine ed indicazioni geografiche*, in *Enc. Diritto*, Aggiornamento, vol. I, Milano, 1997, 535.

# Le organizzazioni interprofessionali nella legge di orientamento agricolo

di LORENZA PAOLONI

## 1. L'interprofessione nel sistema agroalimentare nazionale. - 2. La natura giuridica e le funzioni delle organizzazioni interprofessionali. - 3. Accordi e concorrenza. - 4. La questione dell'*erga omnes*.

### 1. L'interprofessione nel sistema agroalimentare nazionale.

L'art. 25 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 giunge ad integrare l'art. 12 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173 (1) che, per primo nel nostro ordinamento, nell'ambito delle misure adottate per favorire il «rafforzamento strutturale delle imprese agricole» e l'«integrazione economica della filiera», ha introdotto una qualificazione unitaria e generale delle organizzazioni interprofessionali (2).

In realtà la disposizione poc'anzi richiamata va oltre il mero intento di complemento della disciplina preesistente, che viene qui riformulata in maniera più sistematica, ed introduce alcune novità di sicuro rilievo, per ciò che attiene al sistema delle relazioni interprofessionali nel settore agro-industriale, sulle quali vale la pena soffermare l'attenzione (3).

L'organizzazione degli interessi economici delle imprese (agricole e non) impegnate nell'attività di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, solo da poco si sta orientando verso formule negoziali di tipo «concertativo», più articolate del modello della filiera economica che, invece, appare una procedura produttiva già collaudata nel nostro sistema agroindustriale (4).

Il paradigma francese dell'*économie contractuelle agricole* (5), strutturato su vari livelli che includono anche le organizzazioni interprofessionali, ha funzionato, nel corso

degli anni, da traino dapprima per il legislatore comunitario e successivamente per quello nazionale. In Italia il ricorso al modello interprofessionale si è ritenuto fattibile, con un pregiudizievole scarto temporale rispetto ai *partners* comunitari, solo dopo che sono stati mossi i primi passi verso la regolamentazione del sempre più complesso mercato agroalimentare nel quale erano emerse, in più di un'occasione, le lacune di un sistema governato da regole private sovente in distonia con gli interessi e le finalità del mercato interno e di quello comunitario (6).

L'esigenza di introdurre, nel nostro ordinamento, regole atte a disciplinare i nuovi fenomeni che vedono protagonisti sul mercato le imprese agro-alimentari era stata, dunque, da tempo avvertita e si era anche prospettata, tra le soluzioni possibili per i numerosi problemi che l'integrazione sia verticale che orizzontale aveva fino ad allora sollevato, l'impiego di una struttura associativa in grado di guidare l'intera filiera nei processi di adattamento legati ai mutamenti del mercato ed alla concorrenza (7) e che poteva assumere le sembianze dell'organismo interprofessionale (8).

Con i provvedimenti qui richiamati il legislatore nazionale ha regolamentato la materia, seppure in modo non ancora compiuto, ma per la prima volta in «senso orizzontale» e soprattutto ha avuto il coraggio di «scavalcare», senza contraddire i principi normativi vigenti, il legislatore comu-

(1) Si veda il commento al decreto curato da vari autori in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 434 ed in particolare la parte redatta da RUSSO, *sub art.* 12, 506 ss.

(2) Per l'ordinamento francese si parla di «interprofessione», intendendosi con tale termine, secondo la definizione proposta da LORVELLEC, *Droit rural*, Paris, 1988, 455, un organismo che comprende quelle istituzioni deputate a riunire per un'azione comune, conforme agli indirizzi della politica economica pubblica, gli agenti economici presenti in una filiera agroalimentare, ovvero i produttori agricoli e le aziende agroalimentari. In argomento ancora LORVELLEC, *Quel avenir pour les interprofessions en France? Remarques sur une communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil*, in *Rev. droit rural*, 1991, 25 ss. e ID., *L'interprofessione in Francia*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, 229; per una panoramica sintetica sull'interprofessione in Europa POINELLI, *Organizzazione a carattere interprofessionale nel sistema agro-alimentare comunitario*, in *Riv. pol. agr.*, 1994, 9.

(3) Nella relazione che accompagna il decreto n. 228/2001 si precisa che l'art. 25 interviene «nell'ottica di garantire un equilibrio tra le diverse categorie partecipanti alle organizzazioni interprofessionali e di stabilire alcune limitazioni volte ad assicurare la democraticità delle organizzazioni stesse».

(4) Per i nuovi modelli negoziali che consentono la «concertazione» degli interessi anche tra pubblico e privato si rinvia, per i profili teorici, ad ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione program-*

*mata in agricoltura*, Milano, 1999; ID., *La contrattazione programmata in agricoltura*, in *Agricoltura e diritto, Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, II, Milano, 2000, 1225; sulla programmazione negoziata in agricoltura v. l'art. 31 del decreto in esame.

(5) Sul tema, da ultimo, il lavoro di PIVOT, *La contractualisation en agriculture et son évolution*, in *Rev. droit rural*, 1999, 77 nonché la nostra ricostruzione in PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000, 111 ss.

(6) Emblematica risulta, al riguardo, la lunga e complessa vicenda dei Consorzi di tutela del prosciutto, del parmigiano e del grana sulla quale si rinvia a PAOLONI, *Il mercato dei prodotti agro-alimentari e la disciplina della concorrenza tra regole dell'impresa e normativa antitrust: il caso dei consorzi di tutela dei prodotti tipici*, in *Riv. dir. comm.*, 1996, II, 507; PAOLONI, *L'autorità antitrust torna ad indagare sui consorzi di tutela dei prodotti di qualità*, in *Dir. agr.*, 1997, 405; BORGHI, *Aspetti giuridici delle DOP e delle IGP, i problemi connessi e i rapporti con l'Autorità garante della concorrenza*, in questa Riv., 1998, I, 264; SCHIANO, *L'applicazione del diritto antitrust nel settore agricolo. Alcune considerazioni in margine al caso del Consorzio per la tutela dei prosciutti di Parma e San Daniele*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 613.

(7) JANNARELLI, *La nuova organizzazione di mercato nel settore del tabacco*, in *Dir. agr.*, 1995, 38.

(8) Alcune questioni sono state affrontate, in tale direzione, nel nostro *Consorzi fra produttori agricoli*, in *Digesto IV, Disc. priv., Sez. civ.*, Agg., 2000, 222.

nitario che finora non ha provveduto a disciplinare, in maniera globale, il sistema delle relazioni interprofessionali essendosi limitato, come è noto, a stabilire le regole valide per le organizzazioni interprofessionali dei soli settori produttivi dell'ortofruitticoltura, del tabacco, del vino e, di recente, dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (9). A tali prodotti è stata applicata una normativa differenziata ma che discende da una fonte comune e cioè un datato progetto di regolamento comunitario mai andato in porto (10).

L'intervento normativo in parola testimonia, in sostanza, la consapevolezza finalmente acquisita dal legislatore – in questi ultimi anni – del ruolo strategico che le organizzazioni interprofessionali possono giocare per garantire un funzionamento dinamico del mercato agro-alimentare, tanto da meritare un'autonomia disciplina nel contesto di una legge di orientamento agricolo. Va da sé che la riforma legislativa appena varata non sortirà gli effetti desiderati se non si procederà, contestualmente, a rivitalizzare (o avviare, laddove assente) il sonnacchioso sistema dell'associazionismo tra produttori agricoli e se non verranno opportunamente (ri)disciplinati gli «strumenti» di mercato quali, ad esempio, gli accordi interprofessionali.

La linea di tendenza resa ora manifesta nel decreto in esame era, del resto, già presente nella mente dei redattori della l. 5 marzo 2001, n. 57, allorché all'art. 8, oltre ad individuare chiaramente – pur se genericamente – tra i principi ed i criteri direttivi, cui il Governo avrebbe dovuto attenersi nell'attuazione della delega, la promozione, lo sviluppo e l'ammodernamento delle filiere agroalimentari gestite direttamente dai produttori agricoli per la valorizzazione sul mercato dei loro prodotti (lett. g), avevano previsto esplicitamente proprio la revisione dell'art. 12 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173 (lett. q) «per assicurare il migliore funzionamento e la trasparenza del mercato».

Al riguardo non si può trascurare di ricordare che perfino un avvertito legislatore regionale aveva percepito l'urgenza di intervenire, con un provvedimento *ad hoc*, al fine di predisporre alcune coordinate normative per un'organizzazione adeguata dell'offerta dei prodotti agroalimentari mediante forme di aggregazione che interessano l'intera filiera produttiva e creano una vera e propria catena del valore. Si fa riferimento all'Emilia Romagna che, ritenendo i tempi maturi per un «passo» così ardito in mancanza di un quadro normativo nazionale di riferimento, ha varato una legge disciplinante proprio il sistema interprofessionale nella sua globalità (11), con esclusione, ovviamente, dei settori produttivi per i quali l'Organizzazione comune di mercato non prevede un'interprofessione; l'unico scoglio che ha incontrato il provvedimento, per il suo vao definitivo, è stato quello posto dalla Commissione europea che ha richiesto la modifica dell'art. 9 della legge in esame relativo all'estensione degli accordi conclusi nell'ambito del sistema agroalimentare agli operatori attivi nella regione o nella circoscrizione economica definita. Problemi di coordinamento potrebbero altresì insorgere, alla luce delle recenti novità normative, tra i contenuti della legge regionale qui

richiamata ed il decreto legislativo in esame con riguardo al profilo della coesistenza, sul territorio, di interprofessioni a livello regionale e di interprofessioni a rilevanza nazionale entrambi operanti nel medesimo comparto produttivo ma discendenti da fonti normative diverse, atteso che, come vedremo, la legge d'orientamento prevede la costituzione di una sola struttura per prodotto.

Non meno significativa appare, infine, l'esperienza avviata, poco prima dell'emanazione del decreto legislativo in esame, nel settore ortofruitticolo nazionale che si è appena dotato di un organismo interprofessionale, senza scopo di lucro, costituito, in conformità della normativa comunitaria e dell'art. 12 del d.lgs. n. 173/98, dalla maggioranza dei componenti della filiera produttiva e mirato a rafforzare la filiera stessa anche mediante la stipula di accordi interprofessionali (12).

L'organizzazione, «pilota» nel settore delle interprofessioni italiane, vede affiancate le Unioni nazionali tra le organizzazioni dei produttori ortofruitticoli alle associazioni rappresentative delle imprese industriali di conservazione, trasporto e trasformazione nonché alle associazioni di rappresentanza della parte commerciale – comprendenti le imprese di import-export e gli operatori all'ingrosso – e, naturalmente, agli organismi rappresentativi delle imprese di distribuzione; le organizzazioni professionali agricole e le centrali cooperative appoggiano le suddette componenti operative. La struttura, varata definitivamente nell'aprile 2001 e, dunque, anch'essa probabilmente soggetta ad un vaglio di compatibilità con la neonata normativa nazionale, si pone, quali principali obiettivi, la messa a punto di strategie comuni al fine di migliorare l'offerta sul mercato di prodotti ortofruitticoli (per i quali verranno fissati standard di qualità, realizzate campagne d'informazione e promozione, avviati programmi di produzione rispettosi dell'ambiente, etc.) e di rafforzare la filiera anche attraverso la stipula di accordi interprofessionali e l'elaborazione di contratti tipo in sintonia con la normativa comunitaria; il perseguimento delle finalità individuate dall'organismo sarà agevolato dalla costituzione di comitati di prodotto con relativi regolamenti di gestione. Il tavolo interprofessionale viene aperto, seppure nella sola sede assembleare ma (da quanto si desume) senza diritto di voto, ad una rappresentanza comune espressa dalle organizzazioni dei consumatori che non sono, però, chiamati a comporre la struttura operativa dell'organismo come sarebbe stato, invece, auspicabile.

## 2. La natura giuridica e le funzioni delle organizzazioni interprofessionali.

Tra le novità introdotte dalla recente normativa va, innanzitutto, rimarcata la determinazione della natura giuridica degli organismi in parola. Nell'art. 12 del decreto legislativo più risalente la qualifica di organizzazione interprofessionale veniva assegnata, sulla scia dell'esperienza francese e comunitaria (13), a tutti gli

(9) I quattro regolamenti cui si fa riferimento sono segnatamente: il regolamento del Consiglio n. 2077/96 del 30 luglio 1992 (per il tabacco); il regolamento del Consiglio n. 2200/96 del 28 ottobre 1996 (per l'ortofruitticoltura); il regolamento del Consiglio n. 1493/99 del 17 maggio 1999 (per il vino); il regolamento del Consiglio n. 104/2000 del 17 dicembre 1999 (per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura); al riguardo utile è il richiamo, in particolare, a INEA, *Il settore vitivinicolo in Italia*, a cura di Pomarici e Sardone, Roma, 2001; JANNARELLI, *La nuova organizzazione di mercato nel settore del tabacco*, in *Dir. agr.*, 1995, 15; MANSERVISI, *La OCM nel settore degli ortofruitticoli nel nuovo reg. n. 2200/96*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, 1, 360; PAOLONI, *Le organizzazioni e gli accordi interprofessionali nel settore del tabacco*, in *Dir. agr.*, 1992, 111.

(10) Si tratta della proposta di regolamento, contenuta nella comunicazione della Commissione al Consiglio in materia di organizzazioni e di accordi interprofessionali in agricoltura, presentata il 26 ottobre 1990.

(11) Trattasi della legge regionale 7 aprile 2000, n. 24: *Disciplina delle organizzazioni di produttori e delle organizzazioni interprofessionali per i prodotti agroalimentari* (in *B.U.R.* del 10 aprile 2000, n. 59) modificata dalla legge regionale 9 maggio 2001, n. 14 (in *B.U.R.* del 5 novembre 2001, n. 61).

(12) Il testo dello Statuto dell'organizzazione è pubblicato su *Agrisole*, 27 aprile-3 maggio 2001, 6.

(13) L'art. 19, lett. a) del regolamento sull'ortofrutta definisce le organizzazioni interprofessionali gli organismi che raggruppano rappresentanti delle attività economiche connesse con la produzione e/o il commercio e/o la trasformazione di prodotti ortofruitticoli. In Francia nella legge n. 99-574 *d'orientation agricole du 9 juillet 1999*, ed in particolare nell'art. 67, che modifica l'art. L. 632-1 e l'art. L. 632-2 del *code rural*, e nell'art. 68 che modifica l'art. L. 632-3 e l'art. L. 632-4 del *code rural*, gli organismi in parola sono costituiti dalle organizzazioni professionali rappresentative della produzione agricola ed anche della trasformazione, commercializzazione e distribuzione, secondo il criterio della filiera economica, relativamente ad un prodotto o ad un gruppo di prodotti determinati, ferma restando la possibilità del riconoscimento delle organizzazioni interprofessionali specifiche per prodotti aventi una denominazione d'origine controllata o che beneficiano di una stessa indicazione geografica protetta, di uno stesso label o di una stessa certificazione di conformità.

*organismi* che raggruppavano, al loro interno, i rappresentanti delle attività economiche connesse con la produzione, la trasformazione, la commercializzazione dei prodotti agricoli indicate dalla regolamentazione comunitaria sulla organizzazione dei produttori e veniva, poi, demandata al potere discrezionale del Ministero e della Conferenza Stato-Regioni, la fissazione dei criteri e delle modalità per il riconoscimento e per i relativi controlli. Il legislatore, all'epoca, non aveva quindi predisposto un modello rigido di riferimento potendo gli operatori coinvolti nella filiera produttiva utilizzare la figura associativa più congeniale tra quelle presenti nell'ordinamento come, peraltro, la regolamentazione comunitaria, dettata per la disciplina delle interprofessioni concernenti i diversi comparti produttivi, indirettamente suggerisce.

Il legislatore odierno, per contro, ha circoscritto la libertà di scelta dei soggetti economici operanti nel sistema agro-alimentare, proponendo una disciplina comune che accoglie come modello organizzativo quello riferibile all'associazione costituita ai sensi degli articoli 14 e seguenti del codice civile e riconosciuta ai sensi del d.p.r. 10 febbraio 2000, n. 361<sup>14</sup>. Non viene dunque smentita, anche in questo particolare settore dell'economia, l'«inveterata attitudine tipologica» del legislatore, ossia l'«abitudine a riversare la fattispecie all'interno dei modelli disponibili, piuttosto che ad utilizzare tutto il campionario di regole e principi generali»<sup>15</sup>.

Gli organismi interprofessionali, pertanto, assumeranno, da ora in poi, la veste delle associazioni dotate di personalità giuridica, acquisita mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso le prefetture (art. 1 del d.p.r. n. 361/2000); esse non perseguono un fine speculativo. Il ricorso allo schema delle associazioni riconosciute, che comporta l'esclusione di alcune figure già collaudate nel sistema agro-alimentare, quali i consorzi e le società consortili, scaturisce, probabilmente, dall'esigenza di rendere l'organismo interprofessionale uno strumento funzionale alle esigenze dei soggetti collettivi che lo compongono e cioè le organizzazioni rappresentative degli interessi delle singole imprese agricole ed industriali; una scelta così univoca può essere motivata anche dall'esigenza di evitare, come è stato osservato, l'insorgere di problemi di compatibilità tra la disciplina sulle interprofessioni e quella dettata, a livello comunitario, in materia di concorrenza<sup>16</sup>, che organismi eventualmente sospettati di svolgere anche attività economica potrebbero determinare.

In questo modo il legislatore pone chiaramente dei punti fermi: le organizzazioni interprofessionali svolgono funzioni normative e non operative e dunque indossano le vesti delle associazioni riconosciute; le organizzazioni dei produttori devono operare sul mercato secondo criteri di imprenditorialità e, quindi, per ottenere il riconoscimento, devono assumere necessaria-

mente la forma societaria, come specifica l'art. 26 del decreto in esame. È da ritenere che la redazione dell'articolo da ultimo richiamato possa essere stata ispirata dal principio, già affermato dal legislatore<sup>17</sup> e sostenuto da tempo dalla compagine degli economisti e degli operatori del settore ma non pienamente condiviso dai giuristi<sup>18</sup>, per cui l'assetto societario è il solo che asseconda in modo appropriato, segnatamente rispetto al modello associativo, le finalità di interesse collettivo che le singole imprese dovrebbero perseguire operando concretamente sul mercato e coordinando a sistema la loro azione e potrebbe condurre le organizzazioni dei produttori al fuori della crisi in cui sono da tempo cadute.

Altra variante significativa, contenuta nell'articolo in commento, è costituita dalla presenza di un'ulteriore restrizione concernente la tipologia dei soggetti che andranno a comporre una singola interprofessione. Mentre nel d.lgs. n. 173/98 l'organismo interprofessionale era aperto a «qualsiasi organismo» che raggruppava i rappresentanti delle attività economiche connesse con la produzione, il commercio, la trasformazione dei prodotti agricoli (indicate dalla regolamentazione comunitaria sulla organizzazione dei produttori) oggi possono accedere all'ente associativo, come si è visto, soltanto le «organizzazioni nazionali di rappresentanza delle attività economiche connesse con la produzione, il commercio e la trasformazione dei prodotti agricoli»: in tal modo si legittimano ad operare, nell'alveo dell'ente interprofessionale, le singole organizzazioni effettivamente rappresentative, su base nazionale, del settore agro-industriale individuate, come recita la lett. a) del comma 2-*quater* dell'art. 25, in base ai criteri ed alle modalità definite con decreto emanato dal Mipaf di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (oggi delle attività produttive), sentita la Conferenza permanente per i rapporti con lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Anche questo provvedimento trascura di includere, tra le componenti dell'interprofessione, la rappresentanza dei consumatori, quale parte non produttiva ma senza dubbio fortemente motivata a collaborare per il buon funzionamento della filiera agro-alimentare; senza collocazione precisa rimangono, altresì, le organizzazioni nazionali dei sindacati agricoli.

Sempre mediante decreto ministeriale verranno fissati i parametri per il riconoscimento, che sarà concesso ad una sola organizzazione interprofessionale per prodotto, secondo un'opzione legislativa di cui sfugge la *ratio* e che non trova riscontro nella vigente normativa comunitaria che disciplina, per alcuni settori, la materia delle interprofessioni senza precludere la costituzione di più strutture per uno stesso prodotto. Verranno, altresì, stabiliti quali controlli dovranno essere effettuati alle organizzazioni nonché i criteri per la nomina degli amministratori: questa parte della

(14) Trattasi del «Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto (n. 17 dell'allegato I della legge 15 marzo 1997, n. 59)» in *G.U.*, 7 dicembre 2000, n. 286.

(15) FUSARO, *La riforma del diritto delle associazioni*, in *Giur. it.*, 2000, 2427.

(16) Così RUSSO, *Commento all'art. 25*, in *I tre «Decreti orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, Commentario sistematico a cura di L. Costato, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, 856.

(17) Si ricorderà come già l'art. 40 della l. 24 aprile 1998, n. 128 avesse stabilito che le OP del settore ortofrutticolo, che presentano domanda di riconoscimento ai sensi del reg. CE n. 2200/96, devono possedere una forma giuridica societaria, ponendo così una regola più restrittiva di quella contenuta nell'art. 11 del reg. 2200/96 in base al quale per organizzazione di produttori, ai fini del regolamento stesso, si intende qualsiasi *persona giuridica* costituita ad iniziativa dei pro-

duttori ortofrutticoli, mentre il successivo reg. 952/97 del Consiglio del 20 maggio 1997, *concernente le associazioni di produttori e le relative unioni*, prescrive, in maniera più elastica, che le associazioni di produttori, per essere riconosciute, devono avere «la personalità giuridica o possedere la capacità giuridica necessaria per essere, secondo la legislazione nazionale, soggetti di diritti ed obblighi»; il d.lgs. n. 228/2001 non ha fatto altro che estendere, dunque, a tutte le OP operanti nei singoli settori produttivi, la disposizione più limitativa dell'art. 40 della legge comunitaria; sul punto MANSERVISI, *Le organizzazioni dei produttori ortofrutticoli nelle leggi comunitarie del 1995/97 e del 1998*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, 121.

(18) Si veda, al riguardo, in particolare la chiara posizione di JANNARELLI, *Le associazioni dei produttori agricoli: tipologia contrattuale e funzionamento dell'organizzazione. In margine ad un deludente responso giurisprudenziale*, in *Dir. agr.*, 1995, 233 e *Id.*, *Le associazioni dei produttori all'attenzione (!) della Cassazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1988, II, 282.



disposizione fa emergere un'evidente ingerenza, anche se indiretta, del soggetto pubblico nei poteri di scelta di un organismo che, per legge, manifesta una natura giuridica squisitamente privatistica (19).

Rimangono, per il resto, invariate le funzioni – prevalentemente normative – che detti organismi dovranno assolvere, tenendo conto degli interessi dei consumatori, in un'ottica di organizzazione dell'offerta dei prodotti agricoli fortemente improntata al miglioramento qualitativo ed alla promozione di metodi produttivi rispettosi dell'ambiente.

Innovativo è l'articolo nella parte in cui riconosce alle interprofessioni il potere di costituire appositi fondi per il conseguimento dei fini istituzionali ma anche quello di imporre contributi alle imprese aderenti, a condizione che le deliberazioni relative siano approvate con una maggioranza qualificata di almeno l'85 per cento degli associati interessati al prodotto. Solo in apparenza risolta è, però, l'annosa questione relativa ai contributi associativi, questione già emersa nelle leggi in materia di associazioni di produttori e in tema di accordi interprofessionali ed ora trattata dal legislatore che l'affronta senza, però, sciogliere il nodo tecnico della natura giuridica di questi contributi. Infatti l'organismo interprofessionale può imporre l'obbligo di contribuzione alle organizzazioni di rappresentanza aderenti che, a loro volta, dovranno trasferire quest'obbligo alle imprese associate e garantire che esse lo rispettino altrimenti, come si è sovente verificato, quest'obbligo rischia di restare inadempito. Una soluzione al problema potrebbe essere trovata attraverso l'introduzione del contributo c.d. parafiscale, già noto ai Consorzi di bonifica che utilizzano le cartelle esattoriali per la riscossione dei contributi consortili (20), la cui disciplina potrebbe essere adeguatamente dettata dalle disposizioni che verranno emanate mediante i decreti ministeriali annunciati dall'articolo in commento.

### 3. Accordi e concorrenza.

Sebbene non venga direttamente esplicitato nel testo dell'articolo, alle organizzazioni interprofessionali compete il compito, non certo di basso profilo nella logica delle finalità perseguite dalla filiera agroalimentare, di promuovere ogni iniziativa idonea ad indurre le singole componenti a concludere accordi anche di tipo interprofessionale (di cui alla legge n. 88/88). Il richiamo agli accordi viene operato, tuttavia, in quella parte della norma in cui si ribadisce, quasi mutuando integralmente il dettato dell'art. 11 del d.lgs. n. 173/98 (che invece si riferisce agli accordi stipulati dagli imprenditori impegnati sui soli mercati dei prodotti contraddistinti da Dop, Igp, attestazioni di specificità e biologici) la potenziale natura anticoncorrenziale di detti accordi la cui efficacia è subordinata proprio al rispetto delle regole, nazionali e comunitarie, antimonopolistiche. Restrizioni alla concorrenza sono, quindi, in via generale vietate a meno che gli accordi collettivi scaturiscano da una programmazione previsionale e coordinata della produzione in funzione degli sbocchi di mercato o da un programma di miglioramento della qualità che abbia come conseguenza diretta una limitazione del volume di offerta.

Le precauzioni qui assunte sono più che giustificate in considerazione del fatto che per gli organismi interprofessionali, stante la loro composizione mista, non potrebbe essere assicurata l'immunità dalla sanzione di anticoncorrenzialità che l'art. 2 del reg. n. 26/62 appronta per le organizzazioni di produttori né, tantomeno, il legislatore nazionale potrebbe stabilire una deroga all'art. 1 del regolamento appena citato per quanto concerne la disapplicazione dell'art. 81, par. 1, del Trattato agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate in seno all'ente interprofessionale come, per contro, avviene nei regolamenti comunitari specifici sulle interprofessioni. Ci sembra di poter, tuttavia, condividere la posizione di chi autorevolmente sostiene che la norma comunitaria, pur non prevedendo la figura delle organizzazioni interprofessionali, prende in considerazione il fenomeno associativo nell'ottica di un sistema di relazioni organizzato per filiere, in quanto raggruppa «i produttori agricoli non già nella generica veste di soggetti appartenenti al settore primario dell'economia, ad un generico mondo agricolo, ma in quanto operatori economici coinvolti nell'attività produttiva di specifici prodotti per i quali esiste un altrettanto specifico e differenziato circuito di relazioni economiche con interlocutori interessati al loro acquisto (sia per la trasformazione industriale sia per la grande distribuzione) (21). È chiaro che, nonostante le misure predisposte nella legge in esame, l'operato delle interprofessioni, ogni qual volta ricadrà nelle ipotesi «a rischio» contemplate dal comma 2-ter dell'art. 25, sarà sottoposto al vaglio della Commissione europea che accerterà la presenza o meno di attività contrarie alla libera competizione commerciale.

Il legislatore, introducendo nel corpo della legge di orientamento la possibilità di concludere intese potenzialmente anticoncorrenziali nei limiti e nelle forme sopra descritti, mostra ancora una volta (22) di aver fatto sapientemente tesoro delle indicazioni provenienti, in circostanze diverse, dalla Autorità garante della concorrenza e del mercato che è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità degli accordi conclusi all'interno di alcune filiere agro-alimentari dei prodotti tipici di qualità e della filiera produttiva dello zucchero, aventi proprio ad oggetto il contingentamento della produzione (23), e si pone, comunque, in linea con gli indirizzi della legislazione comunitaria. Le pronunce dell'Authority hanno, segnatamente, riguardato la vicenda dei consorzi di tutela, in parte assimilabili per struttura e funzioni alle organizzazioni interprofessionali (24), vicenda che ha rappresentato, su un versante diverso da quello che ha occasionato l'intervento dell'autorità amministrativa, la cartina di tornasole di una tendenza, alquanto manifesta nel nostro sistema agroalimentare ed ora codificata in una legge di settore, verso l'adozione di formule associative sempre più rispondenti al modello dell'interprofessione e nel cui seno vengono temperate le velleità concorrenziali di ogni singola impresa aderente. La validità degli accordi, conclusi da imprenditori aggregati nel corpo di un organismo interprofessionale, che comportano una limitazione della concorrenza è subordinata, secondo il dettato legislativo in esame, all'approvazione unanime degli associati

(19) Anche RUSSO, *op. cit.*, 857, rileva tale incongruenza nel testo di legge.

(20) La disciplina dei contributi dei consorzi di bonifica e i problemi ad essa connessi sono tratteggiati in F. FRANCIARIO, L. FRANCIARIO, MOLINO, PAOLONI, *Studio critico in materia di contributi di bonifica*, in *Dir. agr.*, 1998, 3 ss.

(21) JANNARELLI, *Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico europeo e globalizzazione dell'economia*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 441.

(22) Infatti già nell'art. 11 del d.lgs. n. 173/98 erano state recepite le indicazioni provenienti dalle decisioni della Commissione antitrust.

(23) Su questi temi è opportuno richiamare oltre ai contributi già citati in nota 5, GERMANÒ, *Le associazioni dei produttori agricoli tra Scilla (Il Garante della concorrenza) e Cariddi (Il Mipa)*, in *Terra e vita*, 1998, 77 e JANNARELLI, *op. ult. cit.*, 450.

(24) L'art. 14 della legge comunitaria del 21 dicembre 1999, n. 526, attribuisce ai consorzi in parola, previa assunzione di apposite delibere, compiti analoghi a quelli dell'interprofessione e cioè il potere: di programmare la produzione in funzione del mercato; di redigere piani di miglioramento qualitativo dei prodotti aventi come conseguenza una limitazione del volume dell'offerta; di realizzare misure di concentrazione dell'offerta e di immissione sui mercati della produzione degli aderenti.

interessati al prodotto al fine di evitare che le decisioni assunte dalle componenti economicamente più forti possano risultare pregiudizievoli per quelle più deboli, come la recente esperienza dei Consorzi di tutela dei prodotti tipici ha appunto insegnato (25).

Occorre altresì evidenziare che proprio nell'ottica della legge in esame oggi le «missioni» dei Consorzi di tutela e quelle delle interprofessioni appaiono senz'altro divaricate; pertanto le finalità di interesse collettivo, che quest'ultime sono deputate a perseguire, inducono a ritenere che la potenziale anticoncorrenzialità delle scelte da esse operate sarà senz'altro più contenuta di quella manifestata dai consorzi suddetti che rimangono pur sempre dei soggetti economici di parte.

#### 4. La questione dell'*erga omnes*.

Sul tema dell'*erga omnes* continuano ad interrogarsi giuristi ed operatori del settore e le soluzioni proposte non sempre paiono concordanti tra loro anche a causa di una certa parzialità del dibattito che ha focalizzato l'attenzione sulla sola figura dell'accordo interprofessionale trascurando di prendere in considerazione il modello dell'interprofessione (26).

Anche la legge della regione Emilia-Romagna sulle interprofessioni, sopra richiamata, ha incontrato il veto della Commissione europea proprio sul punto specifico dell'*erga omnes*, tant'è che l'art. 9 relativo agli accordi del sistema agroalimentare è stato modificato, per ordine dell'organismo comunitario, nella parte in cui fissava le condizioni di validità degli accordi con riguardo alla rappresentatività, alla compatibilità con le regole antimonopolistiche, alla durata degli stessi.

Ora il legislatore sembra aver finalmente scovato la chiave di volta per disciplinare, in via generale, la scottante materia dell'estensione delle regole, decise nell'ambito di un organismo privato intersettoriale, alla più vasta platea dei soggetti non aderenti all'ente deliberante ma anche, come vedremo, ai singoli operatori aderenti alle organizzazioni rappresentative confluite nella struttura interprofessionale.

L'intervento legislativo si articola, infatti, su due diversi piani. Un primo livello, direi «fisiologico», è quello che prevede l'imposizione delle regole a tutte le imprese aderenti, a condizione che le deliberazioni siano adottate con il voto favorevole di almeno l'85 per cento degli associati interessati. Anche qui bisogna precisare che cosa si intende per imprese aderenti atteso che i componenti dell'interprofessione, sono, per previsione legislativa, le sole organizzazioni nazionali di rappresentanza e, pertanto, le regole da osservare non possono che essere riferite alle singole imprese associate a detti organismi rappresentativi.

Un secondo livello, eventuale e di difficile attuazione – stante le condizioni dettate – di estensione delle deliberazioni assunte è quello che consente, se sussistono i presupposti stabiliti dall'emanando decreto ministeriale previsto nella disposizione in esame, di rendere applicabili le regole approvate secondo le modalità poc'anzi descritte, anche alle imprese non associate ma appartenenti allo stesso comparto produttivo. Ai fini dell'applicazione del principio dell'*erga omnes*, in questo caso, è richiesto alle organizzazioni un ulteriore requisito: esse devono controllare almeno il 75 per cento della produzione e della commercializzazione sul territorio nazionale.

Al momento è difficile prevedere quali saranno i contenuti del suddetto decreto; confessiamo un certo timore che il tutto si risolva in una bolla di sapone nel senso che potrebbe anche accadere che la tecnica dell'efficacia *erga omnes* delle regole approvate nel seno di un'interprofessione non venga utilizzata, come avviene nel sistema francese, in modo diffuso in base alla rilevanza dei contenuti delle delibere assunte, ma soltanto in casi di eccezionalità ed urgenza come accadeva nella legge sull'associazione dei produttori del 1978 (27). Vero è che l'impianto della disposizione in commento fa trasparire una volontà del legislatore diretta a fornire un assetto globale alla materia all'interno del quale l'estensione generalizzata delle regole, nei modi e nelle forme previste, dovrebbe diventare uno degli strumenti di governo del mercato agro-alimentare, inteso come insieme di relazioni economiche e giuridiche tra *partners* coinvolti in medesimi processi produttivi di filiera e deputato a soddisfare interessi di soggetti privati ma anche dell'intera collettività. □

(25) Sul punto PAOLONI, *Programmazione della produzione e lesione delle regole antimonopolistiche nei consorzi di tutela dei prodotti agro-alimentari tipici*, in questa Riv., 1998, 197.

(26) Le linee del dibattito sul tema sono tracciate nel nostro *Accordi interprofessionali*, cit., 241.

(27) L'art. 3 della legge n. 674/78 circoscrive l'efficacia *erga omnes* a quelle decisioni assunte dalle associazioni di produttori apprezzabili in quanto destinate ad operare per un limitato arco di tempo e per il superamento di particolari condizioni di necessità, preventivamente accertate dalle autorità competenti.

# Le organizzazioni di produttori nel decreto legislativo n. 228 del 2001

di FRANCESCO SAVERIO SESTI

**1. La ratio economica ed organizzativa delle forme associative tra produttori agricoli. - 2. Lo status quo antea delle organizzazioni dei produttori nella legislazione comunitaria e nazionale. - 3. La nuova disciplina «generale» delle organizzazioni di produttori. - 4. Primi rilievi sulla natura giuridica (e riverberi di disciplina concreta) delle nuove organizzazioni di produttori.**

## 1. La ratio economica ed organizzativa delle forme associative tra produttori agricoli.

Il mercato dei prodotti agricoli, riguardato in una prospettiva che accolga quantomeno l'orizzonte comunitario, se non tanto estesa sino a ricomprendere quello mondiale, come viepiù necessario in epoca di repentina e tumultuosa globalizzazione economica e dei mercati e di acuirsi, in essi, del confronto competitivo, permane connotato da taluni disequilibri e disomogeneità strutturali.

Tra i più evidenti, atavici e significativi per disfavore della parte agricola, la persistente polverizzazione delle strutture produttive: un connotato quasi tendenziale e storico della produzione in agricoltura, particolarmente accentuato in talune zone europee e dell'Italia, specie meridionale, che invariabilmente si traduce in frammentazione e disgregazione dell'offerta.

A fronte, un'attitudine della domanda (specie di prodotti agricoli per l'alimentazione) a disporsi secondo rigidità e viscosità, anche per il segno dei tempi di un'innegabile uniformazione ed omologazione delle preferenze dei consumatori.

In medio, i soggetti economici della trasformazione e della distribuzione, gli acquirenti intermedi del prodotto agricolo che, mossi da un più avvertito «istinto» di adeguamento alle esigenze e tendenze del mercato e della domanda e dall'ampliarsi dello scenario competitivo, che quasi obbliga a razionalizzazioni organizzative, hanno sempre sperimentato e sperimentano, prima e più efficacemente dei produttori, forme di concentrazione, coordinamento, omogeneizzazione dell'offerta finale. E, per ovvio, dispiegano così forza contrattuale incomparabilmente maggiore rispetto ai produttori, tale da imporre loro condizionamenti e subordinazione economici.

Il rimedio sin troppo evidente a tale profilo specifico di debolezza delle strutture agrarie è la promozione di forme associative ed organizzative dei produttori stessi, che tendano, anzitutto, alla disciplina e razionalizzazione della produzione, mediante l'adozione di regole unitarie di svolgimento dell'attività produttiva e la diffusione delle informazioni tecniche e previsionali, altrimenti difficilmente attingi-

bili dal singolo, per un preventivo adeguamento dell'offerta alle prospettive qualitative e quantitative della domanda; e, soprattutto, concentrino la produzione e l'offerta (almeno nella fase prodromica della vendita), preparandola adeguatamente, regolandone il prezzo, raggiungendo economie di scala, concentrandone e qualificandone l'immissione sul mercato e la commercializzazione presso gli acquirenti all'ingrosso (1). Tali attività associate possono supplire alla parcellizzazione originaria della produzione, possono recuperare ai produttori forza contrattuale nelle relazioni con il settore industriale e della distribuzione e far conseguire ai singoli imprenditori agricoli una partecipazione al valore aggiunto derivante da una più complessa e moderna organizzazione della collocazione sul mercato dei prodotti (2).

Gli schemi economici e giuridici utilizzati per ordinare e perseguire in un organismo comune queste finalità di «autotutela» della parte agricola sono stati e sono molteplici nelle diverse esperienze storiche e geografiche (3): in taluni si accentrano nell'organizzazione sia funzioni «normative», cioè di imposizione di norme per la produzione e la commercializzazione (talora per i soli aderenti, talora estese a tutti i produttori di una zona determinata benché non associati, mediante un meccanismo di «avallo» da un'autorità statale che ne integri l'efficacia *erga omnes*), sia funzioni propriamente «operative», cioè di diretta commercializzazione del prodotto dei soci a cura o per il tramite dell'organismo comune; in altri schemi, viceversa, si devolvono all'organizzazione sole funzioni normative, oltre che compiti di coordinamento e promozione del mercato, senza assegnarle alcun ruolo diretto nella commercializzazione.

## 2. Lo status quo antea delle organizzazioni dei produttori nella legislazione comunitaria e nazionale.

Nell'esperienza italiana i tipi organizzativi adusi per tali finalità sono stati la forma cooperativa, *sub specie* delle cooperative agricole di coordinamento e servizio, e *le associazioni di produttori*, forme associative apposite, specificamente contemplate sia dall'ordinamento nazionale sia, ancor prima, dall'ordinamento comunitario.

(1) Sulla debolezza contrattuale dei produttori agricoli e sulle conseguenze economiche sfavorevoli per la parte agricola della frammentazione dell'offerta si veda indicativamente A. JANNARELLI, *Iniziativa economica privata ed intervento pubblico nell'agricoltura orientata al mercato*, in *Nuovo dir. agr.*, 1988, 1 e ss.

(2) G. GALLONI, *L'organizzazione del mercato agricolo e la disciplina*

*na dei cartelli nell'agricoltura italiana*, in *Riv. dir. agr.*, 1968, I, 133 e ss.

(3) Per una panoramica sui precedenti storici e sui diversi modelli assunti dalle organizzazioni nelle diverse esperienze geografiche C.A. GRAZIANI, *Produttori agricoli (Associazione dei)*, in *Noviss. digesto it.*, Torino, 1986, Appendice, vol. VI, 6.

Anzi, proprio la legislazione comunitaria ed i fondamenti di politica normativa ed agricola ad essa sottesi, sin dagli albori, hanno indicato il problema della frammentazione della produzione e dell'offerta agricole come fronte nevralgico di intervento sulle strutture agrarie, individuando appunto nello strumento associazionistico, costituito dai produttori su base volontaria ed utile per coglierne le convenienze economiche, il mezzo principe onde rimediare. S'inaugura, quindi, proprio nella fonte comunitaria un principio di generale *favor*, giuridico ed economico, verso tali forme associative intese a promuovere la concentrazione e la qualificazione dell'offerta agricola.

Difatti, sin da uno dei primi regolamenti comunitari, il reg. (CEE) 26/62, applicativo dello speciale regime della concorrenza nel settore agricolo, fissato di principio nell'art. 42 del Trattato istitutivo (e che rende esente il settore primario, a cagione delle peculiarità della politica agricola comune indicate nell'art. 39 del Trattato, da molteplici vincoli e norme che sono, viceversa, vigenti negli altri settori oggetto di disciplina comunitaria ed intesi ad assicurarvi, quale scopo d'elezione di tutta la politica comune europea, il libero dispiegarsi dei meccanismi di mercato e della competizione economica), si legge che «... l'art. 85, par. 1 del Trattato (il quale vieta le intese restrittive della concorrenza) non si applica in particolare agli accordi, decisioni e pratiche di imprenditori agricoli, di associazioni di imprenditori agricoli o di associazioni di dette associazioni ... quando riguardano la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni per il deposito, la manipolazione o la trasformazione ...».

Ciò dacché «... le carenze dell'offerta costituiscono un ostacolo alla realizzazione degli obiettivi dell'art. 39 del Trattato, rendendo, infatti, difficile l'incremento della produttività agricola, il progresso tecnico, lo sviluppo razionale della produzione, l'impiego ottimale dei fattori produttivi, la stabilizzazione dei mercati, nonché la realizzazione di un livello di vita equo per la popolazione agricola ...» (4).

In questi passaggi si rinvengono, esemplificativamente, i fondamenti giuridico e politico della normativa comunitaria che, imponendosi poi alle legislazioni nazionali, ha inteso promuovere le *associazioni dei produttori agricoli e le loro unioni*: sia auspicandone la creazione ed il consolidamento in singoli comparti produttivi, ivi riconoscendo loro funzioni essenziali sino ad inserirle organicamente, e con ruolo precipuo ed esclusivo, nei meccanismi propri delle Organizzazioni Comuni di Mercato, ove esistenti (5); sia promuovendone la costituzione nella generalità dei comparti, provvedendole di un regime di aiuti specifico destinato, appunto, ad incoraggiarne la creazione ed il funzionamento. Il riferimento, da ultimo, è al regolamento CEE 1360/78, a quelli che, in prosieguo di tempo, lo hanno più volte modificato ed integrato, sino al regolamento 952/97 interamente sostitutivo dell'originario: norme tutte che hanno, fino a ieri, rappresentato una disciplina «generale» comunitaria volta all'instaurazione ed all'agevolazione delle associazioni di produttori (6).

Il regime privilegiato tracciato da detti regolamenti per le associazioni di produttori e per le loro unioni (... *che perseguono ad un livello più vasto gli stessi obiettivi* ...) (7) era centrato sul meccanismo di un «riconoscimento» da

parte degli Stati membri (8) connesso a specifici e prefissati requisiti circa la costituzione, la composizione, il funzionamento, l'attività ed i risultati degli organismi associativi. Col riconoscimento le A.P.A. o le loro Unioni assumevano il relativo *status*, divenendo per ciò stesso destinatarie della normativa di favore e degli aiuti, sia disposti dalla Comunità che consentiti agli Stati nazionali.

I lineamenti principali della normativa erano, in un giudizio di sintesi, tutti volti a stabilire una stretta correlazione tra riconoscimento (e conseguenti provvidenze) e significatività di azione e risultato delle associazioni, perlomeno nelle premesse, sul terreno, appunto, della razionalizzazione e qualificazione della produzione e di concentrazione dell'offerta. E così propiziare l'innescarsi di un circolo virtuoso: riconoscimento e sostegni finanziari corrispondono ad un'adeguata strutturazione delle organizzazioni associative ed a garanzie circa la loro stabilità ed efficienza di attività, anche economica, nel perseguimento dei fini istitutivi; *ipso facto*, si attraggono le adesioni dei produttori, e se ne rende coesa la compagine, per le utilità e convenienze economiche che il singolo può ritrarre dalla partecipazione all'organizzazione e sottoponendosi alle sue regole, tanto più evidenti in un quadro sostenuto da aiuti ed incentivi.

Il risultato prefigurato era quello di indurre a tale tipo di aggregazioni delle strutture produttive agrarie, senza tangere la base costitutiva volontaria e la fisionomia privata; e propiziarne tante e tali, per dimensioni, cospicuità di adesioni e diffusione generalizzata presso i comparti produttivi, da soddisfare, certo, le esigenze di ricomposizione dell'offerta agricola, ma darsi pure l'occasione di disporre di soggetti intermedi quali interlocutori della politica agricola comune, anzi strumenti privilegiati per la sua realizzazione.

È in quest'ottica complessiva che, da un lato, si era lasciata ampia libertà di scelta di forma giuridica per la costituzione delle associazioni, purché implicasse l'acquisizione della personalità giuridica o, comunque della capacità di essere titolare autonoma di diritti ed obblighi; dall'altro, si erano imposti vincoli e requisiti stringenti ai fini del riconoscimento (ed un controllo permanente della loro sussistenza provvisto della sanzione della revoca), quali l'obbligo di determinare ed applicare norme comuni di produzione, anche riguardo *alla qualità dei prodotti ed all'utilizzazione di pratiche biologiche*, norme comuni di immissione dei prodotti sul mercato, norme di conoscenza della produzione, la prova dello svolgimento di un'attività economica sufficiente, vincoli di partecipazione degli associati all'organizzazione per un periodo minimo e la regolazione della facoltà del loro recesso solo previo un congruo preavviso. Quanto alla commercializzazione del prodotto, l'opzione iniziale prescelta nell'originario reg. CEE 1360/78 era stata quella di menzionarne lo svolgimento diretto ed integrale da parte dell'organizzazione quale ulteriore, fondamentale condizione per il riconoscimento; successivamente l'attribuzione di funzioni «operative» necessarie alle A.P.A. si è tramutata nel più blando vincolo di assoggettare l'immissione sul mercato dei prodotti, svolta dai singoli aderenti, a sole norme comuni, lasciando alle legislazioni nazionali la facoltà di eventualmente obbligare le associazioni ad assumere compiti diretti di commercializzazione di parte o dell'intera produzione degli associati.

(4) Da ultimo in questo senso il 5° considerando del reg. (CE) 2200/96 riguardante l'O.C.M. del settore ortofrutticolo.

(5) Per una completa indicazione dei regolamenti afferenti alle O.C.M. di singoli settori e prodotti in cui si contemplan precipuamente le A.P.A. si veda L. Russo, *Le associazioni di produttori agricoli*, in *Trattato breve di dir. agr. it. e com.* diretto da L. Costato, Padova, 1997, 592 ed *ivi* pagg. 427-554 per un esame dettagliato ed individuale delle O.C.M. nei vari settori.

(6) Per le motivazioni sulla base delle quali può ritenersi generale la disciplina delle associazioni di produttori inaugurata dal reg. (CEE) 1360/78, benché formalmente si presenti limitata *ratione loci et ratione materiae* si veda L. Russo, *Le associazioni di produttori agricoli*, in *Trattato breve di dir. agr. it. e com.*, op. cit., 593.

(7) Art. 5, par. 3, reg. (CEE) 1360/78.

(8) In Italia vi provvedevano le Regioni ex art. 14 d.p.r. n. 616/77 quanto alle organizzazioni di primo grado, regionali o sovregionali.

La legislazione italiana emanata ad integrazione della disciplina comunitaria generale sull'associazionismo dei produttori agricoli, in particolare la l. 20 ottobre 1978, n. 674 (9), ha inteso da un lato, assecondare ed, anzi, incrementare la considerazione di favore verso le associazioni di produttori, contemplandone funzioni normative con possibile effetto addirittura *erga omnes* e la loro partecipazione alla programmazione agricola regionale e nazionale; dall'altro ne ha contrassegnato il ruolo di organismi solo regolatori, escludendone possibilità e facoltà «operative» e dirette di commercializzazione (quantomeno quale contenuto necessario e qualificante per il riconoscimento), in tal guisa privandole di uno strumento efficace ed incisivo d'azione sul piano economico.

L'effetto della prospettiva preferenziale, giuridica ed economica, delineata dalla disciplina comunitaria e nazionale per le associazioni dei produttori non è stato, tuttavia, della significatività e rilevanza auspiccate.

Le associazioni hanno stentato e stentano a decollare, pregiudicate dalla scarsa dotazione di capitali per il perseguimento dei fini di attività e per disporre di servizi efficienti in favore dei soci, delegate ad una quantità di funzioni eterogenee, epperò private di capacità diretta ed immediata sul fronte più rilevante ed incisivo di esplicazione utile, ed economicamente vantaggiosa per gli associati, della loro azione, quello della commercializzazione; segnate, ancora, da uno scarso coinvolgimento degli aderenti nella vita dell'ente, sia per l'aspetto gestionale che per quello patrimoniale, e dalla scarsità degli aiuti, comunitari e nazionali, sostanzialmente inadeguati (10).

Soprattutto, le adesioni dei produttori permangono poche e «tiepide»: segno inequivoco, questo, della forte componente individualistica che tuttora contraddistingue culturalmente gli agricoltori, della loro tradizionale riottosità a sperimentare attività in comune il cui risultato sia in un'utilità, pur evidente, ma di gruppo e non immediatamente fruibile dal singolo (e, semmai, più sensibili, a qualche incentivo offerto individualmente od a qualche forma coercitiva). È tuttavia anche il segno che, di fatto, la forma associativa delle A.P.A. non è stata in grado di esporre attrattiva economica e funzionalità tali da rendere evidente la convenienza dell'adesione.

### 3. La nuova disciplina «generale» delle organizzazioni di produttori.

Nel frattempo si è registrata l'abrogazione dei regolamenti comunitari di riferimento generale alle Associazioni di produttori agricoli e loro Unioni con il regolamento (CE) del Consiglio n. 1257/1999 del 17 maggio 1999 relativo al sostegno allo sviluppo rurale, sull'assunto «*che, tenuto conto degli aiuti ad associazioni di produttori e alle loro unioni già esistenti nell'ambito di diverse organizzazioni comuni di mercato, non risulta più necessario fornire un sostegno specifico a gruppi di produttori nel quadro (generale) dello sviluppo rurale*» (44° considerando).

Il legislatore nazionale si è trovato così innanzi ad un'alternativa: abdicare da una disciplina e da un sostegno comuni delle organizzazioni di produttori, lasciandone la regolamentazione e l'ausilio eventuale alle sole discipline

comunitarie di settore (ove per tali forme associative è contemplato un ruolo specifico, imprescindibile ed incentivato nell'ambito dello stesso funzionamento delle O.C.M. relative a taluni prodotti e che tuttavia, per parte, risente delle logiche particolari afferenti alle condizioni ed esigenze del singolo e determinato comparto) (11), ovvero, riformulare un quadro giuridico d'insieme pertinente alla promozione dell'associazionismo agricolo per la concentrazione e la qualificazione dell'offerta, in cui utilizzare proprio lo strumento normativo più che quello di specifici ausili economici, consentiti solo in parte dai vincoli esterni derivanti dalla partecipazione all'Unione Europea, per introdurre correttivi ed integrazioni ai meccanismi organizzativi contemplati nella legislazione previgente per le A.P.A., tali da far emergere meglio che nella grama esistenza avutasene finora – ciò è almeno negli auspici – gli aspetti di vantaggio economico ed indispensabilità funzionale per una più moderna e proficua impostazione dell'attività e della presenza sul mercato dei produttori agricoli.

La persistenza e diffusione delle condizioni di frammentazione della nostra agricoltura, più acuta che in altre zone comunitarie, hanno evidentemente consigliato di tentare comunque un intervento di disciplina organica e generale, volto a fissare condizioni comuni per le organizzazioni di produttori e per le loro forme associate ed a tratteggiarne un rinnovato e più avvertito profilo normativo per incoraggiarne la costituzione e lo sviluppo diffusi.

L'occasione si è data con il decreto legislativo 228/01 in commento, ove vertono sul punto gli artt. 26, 27, 28 e 29.

La scelta, netta e recisa, già prefigurata nei criteri vincolativi espressi dalla legge di delega (12), è per un modello di organizzazioni di produttori «imprenditoriale» ed «operativo», è per una più marcata caratterizzazione della loro attività come attività «d'impresa» per il conseguimento di uno scopo primariamente «economico».

Il segno decisivo di questa scelta è nella diretta ed immediata «operatività» nella commercializzazione prevista per le organizzazioni e nella correlata forma giuridica societaria che esse devono obbligatoriamente assumere.

La tecnica utilizzata per indurre questa svolta «operativa» è quella, *more solito*, di imporre requisiti e condizioni per il riconoscimento, crisma formale indispensabile sia per poter essere partecipi delle organizzazioni comuni di mercato che ne contemplino un ruolo funzionale precipuo e privilegiato, sia per poter accedere agli aiuti disposti in via generale dal medesimo decreto legislativo e da altre norme quanto al loro avviamento e funzionamento e per lo svolgimento di specifici programmi d'azione. Sicché il riconoscimento e la sua permanenza (è, infatti, previsto un controllo circa la persistenza dei presupposti che ne giustificano la concessione, le cui modalità saranno definite dalle Regioni e che, in caso di giudizio prognostico sfavorevole, ne implica la revoca) si confermano strumenti di valenza duplice: mezzi per propiziare alle organizzazioni condizioni strutturali, giuridiche e patrimoniali giudicate più idonee per consentire loro di operare incisivamente e con più sicuri e cospicui vantaggi economici, talché i produttori, verificandone le opportunità ed i giovamenti, possano essere indotti ad aderirvi; ed, al contempo, occasioni per imporre alle organizzazioni medesime requisiti e garanzie di stabilità, efficienza, rappresentatività, concentrazione dell'offerta in

(9) Per un esame completo della legge menzionata CAPIZZANO, *La legge 20 ottobre 1978, n. 674*, in *La legisl. civ. ann.*, Napoli, 1985, X.

(10) Sui limiti economici e normativi evidenziatisi nella concreta applicazione della normativa sulle A.P.A. si vedano E. CASADEI, *L'imprenditore agricolo di fronte al mercato: in particolare le associazioni dei produttori*, in questa Riv., 1988, 327 e ss.; L. COSTATO, *Le associazioni di produttori, in La cooperazione nel settore agroindustriale*, Napoli, 1992, 183.

(11) Si consideri esemplificativamente, quanto alla decisività di ruolo

assegnato alle organizzazioni di produttori ed all'incidenza, però, anche di logiche di settore nella disciplina, il più recente regolamento organico relativo alla O.C.M. degli ortofrutticoli, reg. (CE) 2200/96.

(12) La legge delega per l'orientamento dei mercati 5 marzo 2001, n. 57 aveva indicato quali criteri vincolativi su questo argomento: «*l'attribuzione di caratteri imprenditoriali a tutte le forme di concentrazione dell'offerta nel rispetto del controllo democratico da parte dei soci e nel divieto di abuso di potere nella gestione da parte dei medesimi*».

misura significativa e svolgimento effettivo delle finalità istitutive.

Entrando nel dettaglio delle disposizioni, in apertura sono definiti gli scopi delle organizzazioni e delle loro forme associate che sono quelli della programmazione produttiva, della concentrazione e commercializzazione dell'offerta, della riduzione dei costi e della stabilizzazione dei prezzi alla produzione. In più, si accenna allo scopo di promuovere pratiche colturali e tecniche produttive che, nel tendere al miglioramento qualitativo più che quantitativo delle produzioni, si contemperino a finalità di tutela ambientale e della salute dei consumatori. È questo, d'altronde, il nuovo fronte di impegno cui sono chiamati tutti i soggetti dell'agricoltura da principi ormai stabili delle politiche agricole comunitaria e nazionale.

Indi, si stabilisce che, ai fini del riconoscimento, le organizzazioni debbano assumere forma giuridica societaria: società di capitali, il cui oggetto sia la commercializzazione di prodotti agricoli ed il cui capitale sia sottoscritto esclusivamente da imprenditori agricoli, o da società costituite dai medesimi, o da cooperative agricole e loro consorzi; società cooperative agricole e loro consorzi; consorzi con attività esterna o società consortili costituite da imprenditori agricoli o loro società. Gli statuti delle costituende società devono prevedere almeno taluni obblighi indefettibili per i soci ed in particolare, di precipua rilevanza ed innovatività, quello di far vendere almeno il 75 per cento del prodotto *direttamente* dall'organizzazione; oltre che prevedere di applicare in materia di produzione, commercializzazione, tutela ambientale le regole dettate dall'organizzazione, di aderire, per quanto riguarda la produzione oggetto dell'attività sociale, ad una sola organizzazione, di versare contributi finanziari, di mantenere il vincolo associativo per almeno un triennio ed osservare per l'eventuale recesso il preavviso di almeno dodici mesi. Negli statuti devono trovare ingresso, poi, disposizioni volte a garantire ai soci il controllo democratico dell'organizzazione ed un adeguato apparato sanzionatorio per assicurare l'osservanza degli obblighi statutari.

Le organizzazioni, peraltro, devono comprovare di rappresentare un numero minimo di produttori ed un volume minimo di produzione commercializzabile per il settore o prodotto per il quale chiedono il riconoscimento nella Regione di riferimento; tali minimi sono determinati dall'art. 27 e dal relativo allegato, con indicazioni che tendono a dare garanzia di congruità nella rappresentanza soggettiva e nelle quantità di produzione gestita, pur prevedendosi meccanismi periodici di aggiornamento dei parametri fissati e limitate possibilità per le Regioni di derogarvi. Inoltre, si deve dimostrare di mettere effettivamente a disposizione dei soci i mezzi tecnici necessari per lo stoccaggio, il confezionamento, la preparazione, la commercializzazione del prodotto e garantire altresì una gestione commerciale, contabile e di bilancio adeguata alle finalità istituzionali. Si specifica, poi, che alle Regioni spetta il riconoscimento delle organizzazioni regionali e sovra-regionali, al Ministero delle politiche agricole e forestali quello delle organizzazioni nazionali. Infine, viene determinato un periodo di 24 mesi dall'entrata in vigore del decreto, affinché le associazioni di produttori già riconosciute, in virtù della legislazione pre-

vigente, adottino delibere di trasformazione in una delle forme giuridiche societarie previste, pena la revoca del riconoscimento. Quale ulteriore tratto qualificante, è disposto che le O.P. e loro forme associate debbano costituire un fondo di esercizio, cofinanziato dai contributi dei soci e da sovvenzioni pubbliche, per realizzare programmi rivolti al miglioramento della qualità dei prodotti, alla loro promozione e valorizzazione commerciale, alla creazione di linee di prodotti biologici, all'adozione diffusa di sistemi di certificazione di qualità e di tracciabilità, all'utilizzazione di tecniche eco-compatibili, alla realizzazione di accordi interprofessionali e di filiera. In ultimo, si stabilisce che alle O.P. ed alle loro forme associate possono essere concessi aiuti di avviamento ed ampliamento dell'attività.

#### 4. Primi rilievi sulla natura giuridica (e riverberi di disciplina concreta) delle nuove organizzazioni di produttori.

Le considerazioni che mette conto svolgere, nella sede di un pur primo commento giuridico alla novella riguardante la materia delle organizzazioni di produttori agricoli, attengono, per ovvio, alla natura di tali forme organizzative, così come definita dai rinnovati tratti di disciplina fissati.

Orbene, sulla base delle norme previgenti il giudizio prevalente in dottrina, confortato dall'unica pronuncia della Suprema Corte in materia (13), era circa la natura *essenzialmente consortile* delle organizzazioni, guardando alle funzioni preminenti devolute a tali caratteristiche figure, alla loro sostanza strutturale e di funzionamento così come conformata dalle norme speciali, e valutandone comparativamente l'identità o difformità rispetto agli elementi tipizzanti delle fattispecie associative note al nostro ordinamento.

Questo il giudizio preminente, nonostante il quadro di riferimento fosse particolarmente contrastato e popolato da ambiguità: l'appellativo di «associazioni»; la peculiare valenza civilistica del loro riconoscimento quale meccanismo surrogato di attribuzione della personalità giuridica; i richiami, pur frammentari, alla disciplina codicistica delle associazioni in senso stretto; le difficoltà ulteriori derivanti dalla menzione di attribuzioni di rilievo «generale» e di rappresentanza e tutela di categoria, singolarmente demandate ad enti, comunque, privati e dall'incerta rappresentatività; la previsione di puntuali e penetranti vincoli di funzionamento e regolamentazione della vita interna dell'associazione tali da renderne difficile la compatibilità in concreto con alcuni modelli codificati nel nostro ordinamento pure, in ipotesi, disponibili per perseguire i fini propri delle A.P.A.

Talché, difatti, è stato particolarmente arduo giudicare ed opinare degli schemi legali tipici compatibili con la sostanza *sui generis* delle organizzazioni, ed indicare la disciplina comune applicabile per gli aspetti non toccati dalle particolarità regolamentari della legge speciale. E tutte le conclusioni raggiunte non sono scevre da incertezze e punti, comunque, controversi. Dalla maggior parte si è ritenuto che i soli consorzi e le cooperative (e le società consortili, da quando istituite nel nostro ordinamento) (14) potessero assumere la qualificazione propria di associazioni di produttori; da taluno si è indicato che la specificità delle

(13) In questa Riv., 1998, 5, 291 con nota adesiva di B. REGGI, *Sulla natura giuridica delle associazioni dei produttori*, e nella Riv. dir. agr., 1998, 3, 286, con nota critica di A. JANNARELLI.

(14) In questo senso G. CASAROTTO, *Le associazioni di produttori agricoli secondo la disciplina comunitaria e quella nazionale italiana*, in Riv. dir. agr., 1987, II, 452 e ss.; C.A. GRAZIANI, *Le associazioni dei produttori: appunti sulle origini e sulla natura giuridica*, in Nuovo dir. agr., 1981, 511 e ss.; R. ROSSI, *Qualità dei prodotti ed associazioni dei produttori*:

*dall'aspetto alla purezza*, Atti delle III giornate camerti di Dir. agr. com., Camerino, 1989-90, 393; E. CASADEI, *Le associazioni di produttori agricoli e le loro unioni nel regolamento comunitario e nella legislazione nazionale* in Riv. dir. agr., 1980, 4, 536 e ss.; G. MINERVINI, *Commento alla legge 20 ottobre 1978 n. 674*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1979, II, 886 e ss. Obietta la qualificazione «consortile» delle associazioni in ragione delle funzioni pubblicistiche loro demandate E. ROOK BASILE, *Associazioni di produttori agricoli*, in Dig. disc. pubbl., I, Torino, 1987, 508.



A.P.A. le rendesse irriducibili alle forme giuridiche codificate (15); da altro che fosse la forma dell'associazione *ex art. 14 c.c.* e la relativa disciplina il minimo comune denominatore unificante delle organizzazioni, indipendentemente dalla struttura adottata (16).

Nondimeno, l'esito prevalente, seppur non pacifico, della cospicua elaborazione prodottasi in tema indica nelle associazioni di produttori agricoli «*figure tipicamente consortili specialmente disciplinate, nel senso che appartengono, sia sotto il profilo strutturale che funzionale e causale, al tipo legale consorzio, differenziandosene però, sotto il profilo della regolamentazione, per la peculiare disciplina dettata dal legislatore del 1978 in deroga alle norme codicistiche di cui agli artt. 2602 e ss. ...*» (17).

Il fondamento di questa soluzione ermeneutica risiede nella notazione che le associazioni dei produttori strutturalmente presentano gli elementi propri delle forme associative codificate della collegialità, della rilevanza esterna del gruppo, dell'organizzazione e dello scopo comune; tuttavia condividono con i consorzi il tratto esclusivo dell'assenza dell'esercizio di un'impresa comune (limitandosi l'organizzazione al coordinamento statico di alcune fasi delle imprese aderenti che mantengono, peraltro, la loro individualità ed autonomia), pur integrandosi in singoli momenti per il raggiungimento di uno scopo di gruppo. E, come i consorzi, per l'aspetto causale e finalistico le A.P.A. svolgono un'attività tesa ad incrementare il profitto imprenditoriale degli aderenti mediante la gestione di un servizio che si traduce nella tutela del prezzo dei prodotti e che rafforza la posizione degli associati sul mercato, che concretizza un fine proprio di mutualità speculativa, tipico delle attività consortili. Da qui la definizione per le A.P.A. di figure tipicamente consortili.

«*E con l'ulteriore qualificazione di "enti privati di pubblico interesse" ... dacché lo scopo (privatistico) di incrementare il profitto degli imprenditori agricoli, difendendo il prezzo della produzione, è anche lo scopo (pubblicistico) di regolazione del mercato rimediando alla frammentazione dell'offerta, associazioni volontariamente create sono strumenti di programmazione economica, le deliberazioni del gruppo possono essere deliberazioni aventi valore di legge ... e segnano il transitare dell'ente privato nel vasto settore degli enti di interesse pubblico*» (18).

Ora, nelle nuove norme v'è una precisa opzione, in luogo della vaghezza precedente, perché le organizzazioni assumano una forma giuridica comunque *societaria*; v'è, specialmente, la designazione allo svolgimento, inderogabile e qualificante, di compiti diretti di concentrazione e commercializzazione della produzione; sono omesse indicazioni esplicite e vincolative circa i sistemi di funzionamento interni delle organizzazioni, prima specificati nel principio partecipativo della «porta aperta» e nel meccanismo di voto capitaro per le deliberazioni, sostituite da un generico richiamo alla necessità di adottare regole statutarie che consentano un controllo democratico dell'organizzazione e l'adozione autonoma delle decisioni; sono assenti richiami in via generale a funzioni di rappresentanza ed a possibilità che talune deliberazioni si estendano *erga omnes*.

Sicché è immediata l'illazione che vi siano spunti sufficienti per doversi rimodellare l'analisi ed il giudizio interpretativo sul profilo tipologico delle nuove O.P.

In concreto, viceversa, le linee definitorie generali e talune particolarità della disciplina, nel dettaglio e tenore

letterale in cui sono formulate, confermano il tratto schiettamente *consortile* delle organizzazioni di produttori; e che sia stato unicamente questo il sostrato economico e finalistico presente al Legislatore.

Quanto all'indicazione della forma societaria, e per prima dello schema della società di capitali (che, considerata nominalisticamente, parrebbe dischiudere alle organizzazioni di produttori l'orizzonte di qualsivoglia finalità perseguibile con gli schemi societari, innanzitutto quella tipica lucrativa) l'ipotesi ricostruttiva più plausibile è, invece, quella minima di una formula un po' atecnica (se è vero che il riferimento è anche ai consorzi, pur se con attività esterne, che, di certo, società non sono) con cui si è inteso restringere le facoltà di scelta di tipo organizzativo alle fattispecie in cui sussista un'autonomia patrimoniale dell'organizzazione ed un regime di pubblicità a tutela dei terzi, correlati all'odierna funzione tipica delle O.P. di commercializzazione diretta dei prodotti, e quindi alla loro ineluttabile e preminente proiezione «esterna».

Quanto alla mancata replica dell'indicazione vincolativa di sistemi di funzionamento interni informati al principio della «porta aperta» ed al meccanismo del voto capitaro, sono ovvie ragioni di compatibilità con le forme societarie indicate nel novero possibile, e con i principi e sistemi indefettibili propri di ciascuna, ad aver motivato questa scelta e l'indicazione, invece, di più vaghi obblighi di previsione di alcune regole di controllo democratico delle organizzazioni (il cui tenore concreto ed effettivo, se deve consistere in un *quid pluris* rispetto al normale operare del principio maggioritario, sarà tutto da verificare e sperimentare nella difficile conciliabilità con i minimi inderogabili e connotanti di ciascun tipo societario).

Ma, almeno a sommosso avviso dello scrivente, un passaggio apparentemente secondario e collaterale assume, in punto di diritto, valore rescindente per la conferma che il profilo tipologico delle organizzazioni di produttori, sul piano della disciplina concreta, ha lineamenti essenzialmente *consortili*: l'obbligo statutario per i soci di versare contributi finanziari, in via ordinaria, per la realizzazione delle finalità istituzionali.

Orbene, questa peculiarità della previsione nell'atto costitutivo di un obbligo per i soci di eseguire nuovi e periodici conferimenti in denaro (talché è escluso che possano apprezzarsi quali prestazioni accessorie *ex art. 2345 c.c.*) è consentita, in contrasto con la disciplina di tutti i tipi di società, alle sole *società consortili ex art. 2615 ter c.c.*

Sicché, di tutta la dettagliata enumerazione delle forme societarie che possono assumere, ai fini del riconoscimento, le organizzazioni di produttori agricoli e le loro forme associate si ha una *reductio ad unitatem* di fatto ed in punto di disciplina positiva: sono tutte, in effetti, *società consortili*, che, pur nella varietà dei tipi, si costituiscono (o si trasformano) *ex art. 2615 ter c.c.*, assumendo ad oggetto sociale gli scopi propri del consorzio tra imprenditori di cui all'art. 2602 c.c.; ovvero, sono direttamente consorzi di cooperative agricole o consorzi con attività esterne costituiti tra imprenditori agricoli.

Quell'enumerazione, lungi dall'indicare tipi societari dalle differenti finalità e modalità strutturali, rendendo disponibili ai produttori una pluralità di modelli tra cui scegliere, in rapporto alle concrete finalità economiche soggettive da perseguire nell'organizzazione (siano esse finalità propriamente lucrative, di mutualità cooperativa, ovvero di

(15) BALLANTINI, *Le associazioni di produttori agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, II, 452 e ss.

(16) A. JANNARELLI, *Le associazioni dei produttori agricoli: tipologia contrattuale e funzionamento dell'organizzazione*, in *Dir. agr.*, 1995, 233 ss. ed in *Diritto agrario e società industriale*, II, Bari, 1993, 66 e ss.

(17) Così in S. CARMIGNANI, *La qualificazione giuridica delle associazioni di produttori*, in questa *Riv.*, 2000, 92 alla cui attenta analisi ed elaborazione sulla natura giuridica delle A.P.A. si rinvia per un quadro d'insieme delle interpretazioni, opinioni ed obiezioni registratesi in dottrina sul punto.

(18) S. CARMIGNANI, *op. cit.*, 93.

mutualità speculativa, cioè consortile, sicché si segnerebbe un definitivo mutamento della fisionomia giuridica delle organizzazioni) vale piuttosto a stabilire i limiti soggettivi per partecipare alle O.P. Vale, cioè, ad indicare che *esclusivamente* imprenditori agricoli, cooperative agricole e loro consorzi possono adottare uno schema societario, tra quelli indicati, per perseguire fini che caratteristicamente non sono societari, bensì quelli causalmente e funzionalmente diversi di un consorzio, con cui imprenditori agricoli istituiscono un'organizzazione comune per lo svolgimento *di una fase* delle rispettive imprese; e la cui disciplina sarà, certo, quella propria del tipo societario prescelto, specie per gli aspetti inderogabili, e tuttavia integrata, corretta ed interpretata alla luce della disciplina degli artt. 2602 e ss. del codice e della caratteristica funzionale e finalistica della mutualità consortile, soprattutto quanto alla possibilità, per l'autonomia negoziale, di elaborare norme statutarie atte a realizzarla meglio.

Le organizzazioni di produttori e le loro forme associate si confermano, inoltre, uno strumento di autonomia privata, preservandosi i caratteri volontaristici dell'adesione e senza che ne sia snaturata con forme coercitive l'indole privatistica; epperò, permangono pure strumento selettivo ed elettivo delle politiche normative ed agricole comunitarie e

nazionale per il perseguimento «dal basso» di finalità ed interessi generali o, quanto meno, ultraprivati.

Di ciò si ha sicuro e sintomatico riscontro, malgrado ora difettino poteri e funzioni *extra ordinem* previsti in via generale e normale per le organizzazioni, nel congegno di necessaria costituzione di un fondo di esercizio con i versamenti «consortili» dei soci e cofinanziato da sovvenzioni pubbliche, da destinarsi ad attività che corrispondono ai motivi fondanti degli orientamenti attuali della politica comune e nazionale non solo agricola: la tutela ambientale, la tutela della salute dei consumatori, la promozione della qualità dei prodotti. E questo carattere aggiuntivo e strumentale di enti privati di interesse pubblico non può che reagire sulla concreta conformazione e disciplina delle organizzazioni, spiegandone, forse, quelle peculiarità e singolarità difficilmente intelleggibili nella prospettiva interpretativa civilistica.

La prassi e l'ulteriore elaborazione interpretativa indicheranno se davvero l'intervento normativo odierno mostrerà compiutezza ed organicità, anche sistematica, sufficienti e tali da consentire una definitiva affermazione, sul piano economico ed operativo e della congruità giuridica, di una forma associazionistica certamente utile ad esigenze ed aspettative non solo proprie dell'agricoltura. □

# La normativa fiscale e la nuova figura di imprenditore agricolo

di ANTONIO ORLANDO

**1. Premessa. - 2. L'imprenditore agricolo nella legislazione tributaria. - 3. Le attività agricole soggette ad IVA. - 4. I soggetti collettivi. - 5. L'ICI, l'IRAP e le altre imposte in agricoltura. - 6. Le agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina e l'imprenditoria giovanile. - 7. La nuova figura di imprenditore agricolo. - 8. Esercizio dell'attività di vendita e dell'agriturismo. - 9. Brevi considerazioni conclusive.**

## 1. Premessa.

Il raggio di azione dei decreti 226, 227 e 228 del 18 maggio 2001, non a caso denominati leggi «di orientamento e valorizzazione» dei settori agricolo, forestale e della pesca, è di portata così ampia che inevitabilmente essi vengono ad interessare altri campi giuridici al di fuori del diritto agrario. Da tempo si sostiene che la contiguità tra il diritto agrario e quello tributario è diventata oramai compenetrazione a tutti gli effetti poiché l'esercizio delle attività imprenditoriali in agricoltura non può non avere immediati risvolti in campo fiscale, sia per quel che riguarda l'applicazione delle imposte dirette che di quelle indirette e sui trasferimenti.

Il progressivo e costante assoggettamento delle imprese agricole ai regimi tributari «ordinari», sia in tema di imposte dirette che di IVA ed il correlativo abbandono di regimi e regole speciali, aveva già evidenziato la necessità di un adattamento delle norme fiscali di carattere generale alle problematiche specifiche del settore agricolo. I vuoti normativi erano stati, di volta in volta, colmati ed integrati dalla prassi ministeriale che chiariva quale era la corretta applicazione delle norme in tema di imposte in relazione alle fattispecie agricole, in particolare per quel che riguardava le forme societarie.

Particolari problemi hanno sempre presentato quelle imprese agricole per le quali la determinazione del reddito ai fini IRPEF ed IRAP non avviene su base catastale e quelle imprese di allevamento che non rientrano nella ristretta nozione originaria contenuta nell'art. 2135 del codice civile. Si è sempre trattato di un adattamento della normativa generale alle specifiche esigenze di imprese che si collocano su una linea di confine, peraltro molto sottile, tra impresa agricola ed impresa commerciale e, di volta in volta, bisogna cercare di individuare gli elementi che danno luogo o meno all'applicazione di una certa norma o che permettono di usufruire di determinate agevolazioni o di benefici (1).

I decreti citati non dedicano, com'è ovvio, norme apposite alle questioni tributarie, ma procedono con riferimenti, rinvii, richiami o, anche, semplici conferme e riaffermazioni, laddove non si tratta che di precisazioni, a collegare le nuove disposizioni dei settori agro-ittico-forestale con la

complessa normativa tributaria. L'art. 8 della legge-delega 5 marzo 2001, n. 57, che contiene ben 28 punti riguardanti i principi generali ed i criteri direttivi per l'emanazione dei provvedimenti definitivi in materia di orientamento e modernizzazione del settore agricolo, forestale, della pesca e dell'acquacoltura, non fa alcun riferimento agli aspetti tributari, ma in tre punti – punto *i*), *s*), *dd*) – richiama, sia pure indirettamente, questioni concernenti i rapporti tra imprenditori agricoli e pubblica amministrazione. Semplificazione dei procedimenti amministrativi, riduzione degli obblighi, revisione della legge sulla vendita al pubblico dei prodotti agricoli e semplificazione di tutte le norme e le procedure dell'attività amministrativa nei quattro settori considerati sono gli obiettivi che il Legislatore ha posto al Governo, alle regioni, agli enti locali ed alla pubblica amministrazione. La formazione di un'imprenditorialità agricola, che ha come fondamento un'azienda agricola multifunzionale, viene ad essere inquadrata in una nozione di impresa agricola molto ampia e tale da poter comprendere le diverse sfaccettature che queste attività hanno assunto in questi ultimi anni, nonostante la mancanza di una legislazione adeguata.

Una «modernizzazione» dell'impresa agricola comporta anche l'instaurazione di un diverso rapporto con l'amministrazione finanziaria o, si dovrebbe dire, con le amministrazioni finanziarie, considerato che alcune imposte, non di secondaria importanza, vengono applicate ed incamerate dalle regioni e dagli enti locali; rapporto che non può essere più fondato sulla diffidenza reciproca o sulla richiesta di privilegi anacronistici, bensì su regole chiare, su adempimenti certi, su pochi obblighi e sulla semplificazione delle procedure di accertamento dei redditi. Si tratta degli stessi principi dei quali se ne auspica, da diversi decenni, l'attuazione in tutto l'intero comparto tributario, senza alcuna distinzione tra i diversi settori economici (2).

La tradizionale nozione di imprenditore agricolo è stata negli ultimi decenni, anche ad opera del Legislatore tributario, messa in discussione ed, a più riprese, si è cercato di introdurre aggiustamenti, correttivi o distinguo nel tentativo di escludere tutte quelle attività che le nuove tecnologie o nuove forme di organizzazione del lavoro facevano emergere.

(1) Cfr. G. PASSAMONTI, *Redditi agrari e d'impresa nelle aziende agricole*, Milano, 1989; ID., *Disciplina IVA in agricoltura*, Milano, 1987; D. DE ANGELIS, *Aspetti fiscali e creditizi in agricoltura*, Torino, 1991 ed il più recente A. BONAZZA e G. ZECCA, *L'impresa agricola*, Rimini, 2000.

(2) V.: G. GIULIANI, *Codice dell'IVA – annotato con legislazione, prassi e*

*giurisprudenza*, Milano, 2001 e, più in generale, A. JANNARELLI, *Il rapporto tra proprietà fondiaria e impresa nel codice e nella legislazione fiscale*, in *La proprietà fondiaria-agraria nel 50° anniversario del libro III del Codice civile* – Atti del Convegno di Lecce 17-19 ottobre 1991 dell'A.I.C.D.A., a cura di G. Angiulli, Pisa, 1993.

Le figure del coltivatore diretto e dell'imprenditore agricolo a titolo principale, quest'ultimo introdotto con la legge 153 del 1975, hanno rappresentato, per la normativa fiscale, un parametro di riferimento fondamentale sul quale è stato costruito un complicato e rigoroso sistema tributario. All'interno di una legislazione già di per sé immensa, farraginosa e in continua evoluzione sono state ritagliate norme apposite per il settore agricolo ed è toccato all'interprete e, quindi, sul piano pratico ed operativo, all'agricoltore, tentare di ricollegare ed armonizzare la norma tributaria con quella civilistica. Questa frammentazione non è stata mai superata ed anche nel caso di questi tre nuovi decreti si è proceduto in modo separato e distinto. Non è possibile, perciò, effettuare una lettura sistemica e pedissequa della normativa seguendo come filo conduttore gli articoli dei tre nuovi decreti, al contrario bisogna, alla luce della vigente normativa tributaria, verificare quali novità siano intervenute e quali modificazioni sono state effettivamente introdotte per quel che concerne la tassazione di tutte le attività agricole, di quelle ad esse collegate, della pesca e dell'acquacoltura.

## 2. L'imprenditore agricolo nella legislazione tributaria.

La normativa fiscale ha sempre cercato, per ovvi motivi di merito e per esigenze di carattere pratico, di costruire una definizione di imprenditore agricolo che fosse più precisa e più attinente alla realtà imprenditoriale in continua evoluzione. Il Legislatore si è sforzato di circoscrivere quanto più possibile la nozione di impresa agricola collegandola alla norma civilistica e dando di questa un'interpretazione letterale e molto restrittiva. Data la determinazione su base catastale dei redditi dei terreni, si è sempre operata una distinzione tra i redditi dominicale ed agrario, attribuiti dagli estimi catastali, e l'effettivo reddito conseguito da un'impresa nel corso di un'annata e che potrebbe essere costituito anche da attività successive alla coltivazione del fondo o all'allevamento o alla silvicoltura.

I redditi dei terreni, per dare luogo alla produzione di un reddito fondiario (art. 22 T.U.I.R.), devono essere «astrattamente» idonei alla produzione agricola. Questa qualificazione di terreno «atto alla produzione agricola» dipende dalle risultanze catastali relative al terreno stesso, anche se questa specifica dizione, che era contenuta nel testo dell'art. 22 del d.p.r. 597/73, non è stata trasfusa all'interno del nuovo testo dell'art. 22 del T.U.I.R. I redditi fondiari vengono, perciò, individuati facendo riferimento ai terreni e ai fabbricati che «... sono o devono essere iscritti con attribuzione di rendita nel catasto dei terreni e nel catasto edilizio urbano».

I redditi fondiari sono determinati sulla base di tariffe di estimo catastale, disciplinate in modo da assicurare l'aderenza ai redditi effettivi e facendo salvi tutti quei casi, tassativamente determinati, in cui la possibilità di divergenza e le caratteristiche economiche, relative alla formazione del reddito, richiedono un accertamento diretto.

Pertanto i terreni non vengono tassati in base all'effettivo reddito prodotto, ma sulla base di un reddito medio ordinario determinato catastalmente e attraverso l'applicazione di tariffe di estimo e di deduzioni previste per tenere conto di alcune spese e di alcuni costi di produzione. Nel reddito catastale del terreno agricolo viene compreso anche

il reddito dei fabbricati agricoli e costruzioni rurali, eventualmente presenti su quell'area (3).

I redditi fondiari, afferma l'art. 23 del T.U.I.R., concorrono, indipendentemente dalla percezione, alla formazione del reddito complessivo dei soggetti che possiedono gli immobili a titolo di proprietà, enfiteusi, usufrutto o di altro diritto reale. I redditi catastali dei terreni si dividono in due quote denominate, rispettivamente, «reddito dominicale» e «reddito agrario».

Il reddito dominicale (art. 24 T.U.I.R.) è attribuito al proprietario o ad altro soggetto titolare di un diritto reale di godimento sul terreno, a fronte del reddito ritraibile dal medesimo senza effettuare alcuna attività di coltivazione. La nozione fiscale non si ricollega, pertanto, ad un'effettiva percezione di reddito da parte del proprietario o possessore, ma considera una rendita derivante dal solo possesso ed indipendentemente da qualsiasi attività di utilizzazione agricola del fondo stesso.

L'art. 25 del T.U.I.R. disciplina le modalità di determinazione del reddito dominicale richiamando le tariffe di estimo, stabilite per legge, che devono essere applicate per ciascuna qualità e classe di terreno. Si evince che la determinazione del reddito dominicale avviene attraverso l'assunzione di un reddito medio ordinario e mediante l'adozione di un metodo di accertamento che prescinde dalla individuazione del reddito effettivo e si basa, appunto, sull'applicazione delle tariffe di estimo.

Le tariffe di estimo costituiscono i valori, in termini monetari, indicanti, comune per comune, il reddito dominicale medio ordinario per ogni ettaro di terreno (4).

Con il d.l. 27 aprile 1990, n. 90, convertito nella l. 26 giugno 1990, n. 165, è stato introdotto, nel citato art. 25 T.U.I.R., il comma 4-bis, il quale dispone che «il reddito dominicale delle superfici adibite alle colture prodotte in serra o alla funghicoltura, in mancanza della corrispondente qualità nel quadro di qualificazione catastale, è determinato mediante l'applicazione della tariffa d'estimo più alta in vigore nella provincia».

La norma sopra riportata può considerarsi una sorta di anticipazione di una più generale revisione delle modalità di determinazione degli estimi catastali, resa necessaria dalla continua evoluzione della tecnica agraria che fa aumentare la potenzialità produttiva dei suoli. In effetti già nella l. 23 agosto 1988, n. 400 erano contenute indicazioni precise in ordine all'individuazione di nuovi criteri di classificazione e determinazione delle rendite catastali. Infatti il d.l. 23 gennaio 1993, n. 16, poi convertito nella l. 23 marzo 1993, n. 75, aveva disposto che il Ministro delle finanze, con proprio decreto, provvedesse entro il 31 dicembre 1993, all'attuazione dei principi generali enunciati nella legge 400/88. Tale termine è stato considerato solo ordinatorio, per cui, non essendosi proceduto alla generale revisione dei criteri di classificazione, con l'art. 31 della l. 23 dicembre 1994, n. 724, si è stabilito che, fino all'entrata in vigore delle nuove tariffe di estimo, si procederà, ai soli fini della determinazione delle imposte sui redditi, alla rivalutazione degli attuali redditi dominicali ed agrari nella misura, rispettivamente, del 55 e del 45 per cento.

Con la l. 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 50, si è proceduto ad una nuova rivalutazione dei redditi dominicale ed agrario nella misura, rispettivamente, dell'80 e del 70 per cento a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso alla data del 31 dicembre 1996.

(3) La qualificazione e l'iscrizione in catasto di costruzioni rurali ha subito parecchie modifiche ed integrazioni; è sufficiente ricordare, in materia, il d.l. 27 aprile 1990, n. 90, conv. nella l. 26 giugno 1990, n. 165; la l. 30 dicembre 1991, n. 413 e il d.l. 30 dicembre 1993, n. 557, poi conv. nella l. 26 febbraio 1994, n. 133.

(4) Le operazioni di qualificazione, classificazione, classamento e for-

mazione delle particelle sono disciplinate dal T.U. 8 ottobre 1931, n. 1572 e dalla l. 29 giugno 1939, n. 976; le tariffe di estimo sono state, a partire dal 1976, più volte aggiornate mediante appositi decreti del Ministero delle finanze. Una prima revisione generale delle tariffe è stata disposta con d.m. 7 febbraio 1984, una seconda revisione generale è stata effettuata con d.m. Fin. 20 gennaio 1990.

«Il reddito agrario, scrive il Lupi, esprime il risultato reddituale dell'imprenditore agricolo, secondo un criterio forfetario catastale, distinguendosi dall'ordinaria tassazione dell'impresa, basata sui costi e i ricavi effettivi. Occorre quindi tracciare un confine tra reddito agrario e reddito d'impresa, poiché la rendita catastale è determinata avendo riferimento alla produttività ordinaria del terreno e perderebbe significato per attività non considerate nella formazione delle rendite catastali, come elaborate trasformazioni o commercializzazioni riguardanti anche prodotti non ottenuti tramite il terreno stesso» (5).

Il reddito agrario è costituito, dunque, dalla parte del reddito medio ordinario dei terreni che risulta imputabile al capitale di esercizio ed al lavoro di organizzazione impiegati nell'esercizio di attività agricole effettuate sul fondo. Mentre il reddito dominicale viene ad identificarsi con la rendita del fondo e degli interessi del capitale permanentemente investito su di esso, il reddito agrario va posto in relazione al capitale di esercizio ed al lavoro di organizzazione della produzione da parte del soggetto che, a qualsiasi titolo, svolge sul fondo attività agricole. Dato che le attività agricole sono quelle elencate nell'art. 2135 c.c. (secondo il vecchio testo, ora modificato), la norma fiscale opera un collegamento diretto e determina il reddito agrario del terreno in base al capitale di esercizio ed al lavoro di organizzazione impegnati dall'imprenditore nei limiti delle potenzialità del terreno. Se tali limiti vengono superati, il reddito relativo all'eccedenza prodotta deve essere assoggettato a tassazione non sulla base delle tariffe di estimo, bensì, nel suo effettivo ammontare, secondo le regole ordinarie riferite alla determinazione dei redditi di impresa.

Per quanto possano porsi, almeno dal punto di vista tecnico e tecnologico, serie questioni anche per la semplice coltivazione del fondo, le attività che hanno da sempre rappresentato un grosso problema per il Fisco sono l'allevamento del bestiame e di altri animali collegati all'agricoltura e le attività di manipolazione, trasformazione e vendita dei prodotti agricoli. Il criterio fin qui adoperato e cioè il riferimento «all'esercizio normale dell'agricoltura», è un concetto indeterminato, suscettibile di mutare con l'evoluzione della tecnica agricola. La decisione se una certa attività rientri o meno nell'esercizio normale dell'agricoltura dipende solo dall'evoluzione della tecnica agraria e non dai dati presi in esame per la determinazione dei redditi catastali (6). Una determinata attività può rientrare nell'esercizio normale dell'agricoltura anche se ancora non viene considerata ai fini della formazione delle rendite catastali.

Per quanto concerne l'allevamento del bestiame quest'attività dà luogo a semplice reddito agrario entro i limiti del numero dei capi alimentabili con mangimi che possono essere ottenuti per almeno un quarto dalla lavorazione del terreno. Il numero dei capi viene stabilito con decreto del Ministero delle finanze di concerto con il Ministro delle risorse agricole. L'attività eccedente tali limiti darà luogo alla formazione di un reddito d'impresa.

L'art. 29 del T.U.I.R., più volte modificato (7), nella sua

attuale configurazione stabilisce che: «il reddito agrario è costituito dalla parte del reddito medio ordinario imputabile al capitale d'esercizio ed al lavoro di organizzazione impiegato, nei limiti della potenzialità del terreno, nell'esercizio di attività agricole su di esso».

Al secondo comma, lett. b), dopo aver stabilito per l'allevamento di «animali» (e si noti, non di solo «bestiame», come la normativa civilistica) i limiti sopra indicati, afferma che i mangimi devono essere ottenuti «... tramite l'utilizzo di strutture fisse o mobili, anche provvisorie, se la superficie adibita alla produzione non eccede il doppio di quella del terreno su cui la produzione stessa insiste». Al successivo punto c), per quel che riguarda le attività connesse, oltre al richiamo del criterio del normale esercizio dell'agricoltura, aggiunge che debbono avere «... per oggetto prodotti ottenuti per almeno la metà dal terreno e dagli animali allevati su di esso».

In conclusione nei casi in cui l'attività eccede i limiti del reddito agrario l'imprenditore deve dichiarare un reddito d'impresa determinato secondo i criteri ordinari. La coesistenza tra reddito agrario, determinato con criteri forfetari, e reddito d'impresa, determinato secondo criteri contabili, viene considerata un aspetto ordinario della tassazione dei redditi di impresa agricola. Tant'è vero che si è resa necessaria l'emanazione di un'apposita disposizione - l. 5 febbraio 1992, n. 102 - per poter far rientrare l'acquacoltura tra le attività imprenditoriali agricole quando i redditi che ne derivano sono prevalenti rispetto a quelli di altre attività economiche non agricole svolte dallo stesso soggetto.

Fin'ora, dal punto di vista tributario, per la determinazione del reddito ai fini IRPEF ed IRPEG e, recentemente, per le modalità di applicazione dell'abolita ICIAP ed ora dell'IRAP, si erano posti particolari problemi per alcune attività e segnatamente (8):

- coltivazioni in serra;
- agriturismo;
- redditi di allevamenti «eccedenti»;
- attività di ingrasso di animali;
- allevamento di mitili sia in acque dolci che salmastre;
- allevamento di cavalli;
- cessione di volatili per ripopolamento;
- funghicoltura (anche se poi definita dalla legge 126 del 1985);
- prestazioni per conto terzi in ambito esclusivamente agricolo;
- impianti di irrigazione;
- manipolazione e preparazione dei prodotti agricoli;
- avicoltura, pollicoltura ed incubazione delle uova;
- monta taurina anche mediante capi al servizio del fondo;
- raccolta e prima lavorazione delle foglie di tabacco;
- vendita diretta delle carni al dettaglio da parte di produttori agricoli.

Risultava, invece, molto più controversa l'attribuzione della qualificazione agricola per le seguenti attività (9):

(5) R. LUPI, *Diritto Tributario - I sistemi dei singoli tributi*, parte speciale, Milano, 2000, p. 54.

(6) Cfr. LUPI, *op. cit.*, pp. 55-56; FANTOZZI, *Imprenditore agricolo (diritto tributario)*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. VIII, Roma, 1994 e PICCIAREDDA, *Impresa agricola nel diritto tributario*, in *Digesto, Disc. Priv. - sez. commerciale* - vol. VII, UTET, Torino, 1992.

(7) L'ultima modifica è stata introdotta con la l. 23 dicembre 1996, n. 662 con decorrenza dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data del 31 dicembre 1996.

(8) Per quanto riguarda il reddito derivante da allevamento si v., oltre l'art. 29, 2° c., lett. b) del T.U.I.R., anche i d.m. Finanze, emanati annualmente, che contengono in allegato le tabelle con i coefficienti di determinazione della base imponibile in riferimento al reddito agrario e in giurisprudenza le più recenti: Cass. 14 febbraio 1992, n. 1821, in questa Riv., n. 5, 1992, 280 con nota di G. LO SURDO, *Cenni in tema di allevamento di animali, attività agricola e reddito agrario*; 13 maggio 1991, n. 5327, *ivi*, n. 9, 1992, 488 ss., con nota dello scrivente, *Ancora sulla qualificazione agricola dell'attività di allevamento*; Comm. Trib. Centrale, sez. XXIV, 13 luglio 1990, n. 5245, in *La Comm. Trib. Centr.*, 1990, I, 557 e Sez. XXVII, 3 luglio 1991, n. 5164, *ibid.*, I,

591. Per le attività di coltivazione si rinvia alle Circolari Min. Finanze n. 7/1179 del 26 giugno 1987, n. 16/9/1330 del 16 febbraio 1981 e n. 9/2335 del 15 gennaio 1983. Per l'agriturismo si v. la l. 30 dicembre 1991, n. 413, art. 5 e la circ. Min. fin. n. 76/441493 del 23 dicembre 1992. Per l'allevamento di mitili cfr. nota Min. fin. n. 440381 del 4 aprile 1992. Per l'attività di ingrasso v. Cass. 10 luglio 1991, n. 7648, in *Foro it.*, I, 1992, 797 e nota Min. fin. n. 445885 del 10 ottobre 1991. Una sentenza della Comm. Trib. Centrale - sez. II, 25 ottobre 1984, n. 9017, in *La Comm. Trib. Centr.*, 1984, I, 689 - si occupa proprio della cessione di fagiani per ripopolamento e stabilisce che non è applicabile il regime speciale dell'IVA per produttori agricoli in quanto la cessione dei volatili ha destinazione diversa rispetto a quella indicata nella Tab. A. In dottrina si v. N. D'AMATI, *L'impresa nella legislazione tributaria: i redditi agrari di natura commerciale*, in *Corriere Trib.* n. 40, 1989 e M. ROVALETTI, *Il reddito agrario*, in *Il Fisco*, n. 22/26, 1987.

(9) La Commissione Tributaria Centrale, a partire dal lontano 1958, ha avuto modo di occuparsi di tutte le questioni sopra citate: si v. *Massimario della giurisprudenza delle Imposte - 1958-1965*, a cura di Berliri, Milano, 1967 e *Massimario delle Imposte - 1966-1984*, a cura di Berliri, Bartocci e Silvestri, Milano, 1986.

- estrazione dell'essenza da fiori di gelsomino direttamente coltivati;
- macerazione della canapa;
- pilatura del riso;
- operazioni di cernita ed essiccamento delle foglie di tabacco;
- trasformazione del latte in yoghurt;
- esercizio di un frantoio per la molitura di olive prodotte sullo stesso fondo;
- impacchettamento del burro e stagionatura del formaggio.

Si considerano poi assolutamente escluse dalla nozione di attività agricole (10):

- la trasformazione della frutta in conserve;
- trasformazione della frutta in polpa;
- trasformazione dell'uva in marmellata;
- la trasformazione del pomodoro;
- stazioni di monta equina;
- la raffinazione dell'olio di oliva o di semi;
- la lavorazione del latte in un secondo ciclo diverso dal semplice cagliamento o dalla stagionatura;
- lavorazione, raffinazione e confezione di miele e cere d'api;
- brillatura del riso;
- pastorizzazione, imbottigliamento e vendita del latte;
- trasformazione delle mele in sidro;
- coltivazioni ortovivaistiche con impiego di mezzi eccedenti la normale potenzialità del fondo;
- molitura delle olive per conto terzi.

La qualificazione di imprenditore agricolo, per quanto concerne l'applicazione della normativa tributaria, è tutt'altro che indifferente o trascurabile in quanto dà luogo ad una diversa determinazione del reddito imponibile ed il modo di determinazione catastale del reddito è certamente più favorevole per il contribuente.

### 3. Le attività agricole soggette ad IVA.

Questioni certo non di minor spessore si pongono nell'applicazione dell'IVA - Imposta sul Valore Aggiunto. Fin dalla sua prima emanazione il d.p.r. 633/72 (11) prevedeva un regime speciale per l'agricoltura e la pesca fondato su un sistema di agevolazioni, semplificazioni e facilitazioni mediante l'utilizzo di meccanismi di compensazione dell'imposta o la forfettizzazione dell'imposta stessa. Il meccanismo permette all'agricoltore di costituire una rendita IVA qualora l'imposta assolta sugli acquisti effettivi sia inferiore a quella determinata forfettariamente (12).

Il regime speciale IVA per l'agricoltura si può ora configurare come un «*regime speciale di detrazione*», a differenza di quanto avveniva in precedenza allorché si era in presenza di un «*regime speciale di applicazione del tributo*». Infatti, la detrazione dell'imposta resta forfettizzata a copertura dell'IVA assolta per l'acquisto di beni e servizi necessari per l'esercizio dell'attività agricole o della pesca, nella misura corrispondente alle percentuali di compensazione applicate sull'ammontare imponibile dei prodotti ceduti. Sulle cessioni di prodotti agricoli ed ittici si applicano, invece, le aliquote IVA previste per tali beni.

Il nuovo regime si applica, dall'anno 2000, ad un numero limitato di soggetti: quelli che nell'anno precedente hanno realizzato un volume d'affari non superiore a quaranta milioni di lire; nessun limite viene previsto per gli organismi agricoli di intervento, per le cooperative, i consorzi, gli enti e tutti gli altri organismi associativi.

Il divieto di operare la detrazione forfettizzata, dapprima previsto in relazione alle cessioni di bovini, bufali e suini, viene ora esteso a tutti gli acquisti di prodotti agricoli che sono pervenuti all'impresa agricola con atto non assoggettato ad IVA.

La fascia dei contribuenti completamente esonerati dagli adempimenti contabili viene ridotta, tuttavia vengono ancora concesse agevolazioni, in termini di semplificazione delle scritture contabili, agli imprenditori agricoli con volume d'affari riferito all'anno precedente non superiore a 40 milioni di lire. Infine, viene vietato agli imprenditori agricoli di adottare una contabilità separata per le attività agricole esercitate all'interno di una stessa impresa agricola.

«... a decorrere dal 1° gennaio 1998 il regime speciale IVA riservato ... ai produttori agricoli, scrive GIULIANI, muta completamente la sua struttura al fine di attenuare le distorsioni della concorrenza evidenziate in passato fra i diversi soggetti del settore, provocate dalla circostanza che il carico fiscale IVA relativo alle cessioni di uno stesso prodotto agricolo poteva essere diverso a seconda che l'agricoltore cedente applicasse il regime speciale ovvero il regime normale» (13).

Per le cessioni di prodotti agricoli ed ittici, ai fini della determinazione dell'imposta, a partire dal 1° gennaio 1998, non sono più applicabili le aliquote corrispondenti alle percentuali di compensazione. Il produttore agricolo diviene, pertanto, debitore di imposta nei confronti dell'Erario per la differenza tra le aliquote applicate ai singoli prodotti e quelle corrispondenti alle percentuali di compensazione detrattate. Queste percentuali, rideterminate con decreto del Ministero delle finanze di concerto con il Ministro delle politiche agricole, si applicano esclusivamente per la determinazione forfettizzata della detrazione IVA da parte dei produttori agricoli in sede di liquidazione periodica, a copertura degli oneri di imposta assolta sugli acquisti ed importazioni di beni e servizi necessari per l'esercizio delle attività agricole o di pesca. In definitiva, per la determinazione della detrazione spettante in sede di liquidazione dell'imposta, i produttori applicheranno all'ammontare complessivo imponibile delle cessioni di prodotti agricoli o ittici effettuate, la percentuale di compensazione corrispondente ai prodotti ceduti.

Appare utile riportare un esempio tipico di liquidazione, che potrebbe essere sia mensile che trimestrale.

Un produttore agricolo ha effettuato, nel periodo considerato, cessioni per complessivi 30 milioni di imponibile e lire 3.000.000 di imposta con aliquota al 10 per cento.

- IVA sulle cessioni di prodotti agricoli	L. 3.000.000
- IVA detraibile - percentuale	
di compensazione 9 per cento di 30.000.000	L. 2.700.000
- IVA da versare nel periodo considerato	L. 300.000

L'applicazione del nuovo regime speciale avviene a favore di soggetti che, secondo una consolidata tradizione, sono considerati imprenditori agricoli, ai quali sono equiparati tutti coloro che esercitano la pesca o attività ittiche. Tuttavia, in ossequio a quanto previsto dalla VI direttiva CEE, la quale

(10) Anche per la qualificazione di queste attività è utile consultare i due Massimari citati, oltre a S. MOGOROVICH, *Azienda agricola*, Milano, 1990.

(11) Dalla prima emanazione nel 1972, l'art. 34 del d.p.r. 633 risulta essere stato modificato ben 25 volte, in ultimo con il d.lgs. 2 settembre 1997, n. 313, applicabile dal 1° gennaio 1998, poi ancora in parte modificato dal d.lgs. 23 marzo 1998, n. 56.

(12) L'art. 11 del d.lgs. 313/97 stabilisce che per gli anni 1998, 1999,

2000 e 2001 le nuove disposizioni contenute nell'art. 34 del d.p.r. 633/72 si applicano anche agli imprenditori agricoli che, nel corso dell'anno solare precedente, hanno realizzato un volume d'affari superiore a 40 milioni di lire. Per le cessioni di prodotti agricoli ed ittici, effettuate dai predetti soggetti, sempre negli anni indicati, l'imposta si applica con le aliquote proprie dei singoli prodotti, ferma restando la detrazione sulla base delle percentuali di compensazione.

(13) G. GIULIANI, *Codice dell'IVA*, op. cit., p. 847.



dispone che l'applicazione di un regime speciale per l'agricoltura non ha motivo di esistere in presenza di produttori agricoli che per le dimensioni della loro attività non incontrano difficoltà di sorta nell'assolvimento degli obblighi contabili secondo il regime ordinario, il nuovo art. 34 del d.p.r. 633/72, pur non introducendo alcuna innovazione nel tradizionale concetto di imprenditore agricolo, limita i soggetti ammessi al regime speciale in base al volume d'affari conseguito.

Il secondo comma dell'art. 34 citato considera imprenditori agricoli:

a) i soggetti che esercitano le attività indicate nell'art. 2135 c.c., ma anche «... quelli che esercitano attività di pesca in acque dolci, di piscicoltura, di mitilicoltura, di ostricoltura e di coltura di altri molluschi e crostacei, nonché di allevamento di rane».

b) Gli organismi agricoli di intervento o altri soggetti per loro conto, che effettuano cessioni di prodotti in applicazione di regolamenti dell'Unione Europea concernenti l'organizzazione comune dei mercati dei prodotti stessi.

c) Le cooperative, loro consorzi, associazioni e loro unioni costituite e riconosciute ai sensi della legislazione vigente che effettuano cessioni di beni prodotti dai soci, associati o partecipanti, nello stato originario o previa manipolazione o trasformazione...».

Tralasciando per il momento i soggetti elencati ai punti b) e c) dei quali si tratterà appresso, il testo della norma sopra riportato non si discosta, tranne che per il puntiglioso elenco delle attività ittiche, da quanto contenuto nell'art. 29 del T.U.I.R.

Le attività connesse devono rispondere agli stessi requisiti richiamati nel precedente paragrafo anche se è opportuno precisare che la prassi, formatasi in un trentennio di applicazione di questa imposta, ha elaborato altri due criteri distintivi, che non risultano essere stati abbandonati.

Il primo, di natura strutturale, vuole che le attività connesse abbiano carattere di strumentalità e complementarietà funzionale con la produzione dei beni agricoli ed ittici in modo da costituire la naturale integrazione; l'altro, di natura più oggettiva, vuole che tali attività siano effettuate sui prodotti provenienti esclusivamente dalla produzione agricola propria. Si tratta di ulteriori precisazioni che, come al solito, hanno come scopo quello di circoscrivere e delimitare una nozione che, naturalmente e spontaneamente, tende ad allargarsi.

La nozione di imprenditore agricolo ai fini dell'applicazione dell'IVA presenta, dunque, delle differenze solo di carattere quantitativo poiché i produttori agricoli possono fruire del regime speciale a condizione che non abbiano realizzato, nell'anno solare precedente, un volume d'affari superiore ai 40 milioni di lire. L'unico requisito determinante appare quest'ultimo, visto che la natura giuridica adottata dal soggetto che svolge l'attività agricola, sia essa impresa individuale, società di persone, di capitali, cooperativa o altro, risulta indifferente.

Resta, a questo punto, solo una doverosa puntualizzazione in ordine all'attività di allevamento (14). L'allevamento deve avere un carattere stabile e pertanto non può considerarsi tale l'attività di chi, dopo aver acquistato il bestiame, provvede, in un breve lasso di tempo, a rivenderlo. Proprio il breve spazio di tempo porta a ritenere che il fondo agricolo, sul quale pure il bestiame è stato ricoverato, rappresenti, in realtà, una «mera area di sosta» in attesa della macellazione (15).

(14) Anche l'allevamento dei volatili da cortile, dei conigli, delle lepri e degli struzzi rientra nella nozione di attività agricola, cfr. Tabella A, parte I, punti 3 e 4. Non rientra nel regime speciale agricolo, invece, l'attività di allevamento di cani pur essendo tale attività, ai sensi della l. 23 agosto 1993, n. 349, considerata agricola. Tali animali, infatti, non sono compresi nell'elenco di cui alla citata Tabella A, parte prima.

(15) Cfr. Cass. 10 luglio 1991, n. 7648, già citata e parere Avvocatura dello Stato n. 078460 del 24 settembre 1991, in Riv. Dir. Trib., II, 1992, 770.

(16) Non pone particolari problemi l'eventuale esercizio di più attività, delle quali una propriamente agricola. In tal caso trova applicazione il suc-

L'attività di allevamento rientra tra le attività agricole, secondo le indicazioni ministeriali, quando è diretta all'accrescimento ponderale degli animali e cioè quando l'ingrasso e l'accrescimento costituiscono elementi rilevanti e non secondari dell'attività agricola stessa. Sulla base di questa impostazione si ritiene che siano irrilevanti i seguenti elementi:

a) acquisto di animali all'esterno;

b) permanenza del bestiame sul fondo che non comprende tutta la durata del ciclo biologico, ma una fase apprezzabile e significativa di esso;

c) gli animali vengono venduti senza effettuare la riproduzione;

d) l'alimentazione degli animali viene effettuata, anche in toto, con mangimi non provenienti dal fondo, ma acquistati all'esterno.

Un'ultima notazione meritano le c.d. «imprese miste» delle quali tratta il 5° comma del più volte citato art. 34 (16). Tale tipologia di impresa si viene a configurare allorché l'imprenditore agricolo, all'interno della stessa impresa, effettua anche operazioni imponibili diverse dalle cessioni di prodotti agricoli o ittici. Deve trattarsi di operazioni, non già di attività, che rivestano carattere di occasionalità ed accessorietà rispetto all'attività di produzione agricola consistente nella cessione di prodotti. Tali operazioni non debbono essere svolte con sistematicità, ripetitività ed organizzazione tale da venire a configurare l'esercizio di un'attività autonoma, sia pure collaterale. Rientrano tra questo tipo di operazioni tutte quelle collegate all'attività di manipolazione, trasformazione e lavorazione di uno dei prodotti elencati all'art. 34. Esempi di tali operazioni sono:

1) la cessione di prodotti agricoli o ittici non compresi nella Tabella A;

2) servizi agromeccanici effettuati occasionalmente nei confronti di altre imprese agricole;

3) acquisto di prodotti agricoli diretti a migliorare, qualitativamente o quantitativamente, la propria produzione.

Per queste operazioni «diverse» l'imprenditore agricolo ha l'obbligo dell'annotazione distinta (colonne separate o blocchi di operazioni) nei registri IVA ed all'indicazione separata in sede di liquidazione periodica e di dichiarazione annuale.

#### 4. I soggetti collettivi.

Altra questione di rilevante importanza riguarda i soggetti collettivi, come le società di persone o di capitali, le cooperative agricole, i consorzi, le associazioni e gli enti che procedono alle attività di manipolazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli conferiti da soci che coltivano il terreno.

La questione che si pone è se le attività di vendita poste in essere da questi soggetti possano o meno rientrare nell'ambito dell'esercizio normale dell'agricoltura.

In una prima fase, anche sulla scorta di una famosa decisione della Corte di cassazione (17), si riteneva che, essendo il fondo uno degli elementi costitutivi dell'impresa agricola, non potevano considerarsi agricole attività poste in essere da organismi che non avevano alcun rapporto con il fondo sul quale erano stati coltivati i prodotti trasformati, manipolati o alienati da tale soggetto. Successivamente sulla scorta di una più attenta elaborazione dottrinale (18),

cessivo art. 36 che prevede l'obbligo dell'applicazione separata dell'imposta secondo le caratteristiche proprie di ciascuna attività.

(17) Cass. 19 gennaio 1957, n. 127 integralmente in LEO-MONACCHISCHIAVO, *Le imposte sui redditi nel Testo Unico*, t. I, Milano, 1999.

(18) Si v. *Manuale di Diritto Agrario* (a cura di N. Irti), Torino, 1978; CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, vol. I, Milano, 1988; F. SNYDER, *Diritto Agrario della Comunità Europea*, Milano, 1990; SCALINI, *Impresa e contratti agrari*, Milano, 1994; CAMARDI-CORSARO-MACRÌ-TRIOLA, *Legislazione agraria: contratti, credito, prelazione*, in *Le Fonti del Diritto Italiano*, Milano, 1998; COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Padova, 2001.

la quale poneva in risalto i caratteri di accessorietà e complementarietà di natura economico-funzionale delle attività connesse, è stato posto in evidenza il particolare vincolo che si viene a costituire tra le diverse attività agricole e, soprattutto, tra quelle principali e quelle accessorie. Queste ultime servono ad assicurare l'integrale sfruttamento e la razionale valorizzazione dei prodotti agricoli, secondo il criterio della «normalità» nell'ambito del ciclo produttivo dell'impresa agricola.

Il rapporto tra attività principali ed attività connesse non può essere fondato sull'autonomia, bensì, appunto, sulla normalità, cioè sulla naturale continuità che si viene a determinare all'interno del ciclo agricolo-produttivo. Il fatto che le attività connesse potrebbero avere, ed in qualche caso hanno, una loro autonoma organizzazione, non vale ad escludere che normalmente l'attività accessoria possa essere collegata, come parte integrante di un ciclo, alla produzione agricola. Pertanto anche un diverso soggetto, consorzio o cooperativa o altro, costituito da agricoltori, può svolgere attività connesse all'esercizio normale dell'agricoltura, anche se gode di personalità giuridica autonoma, distinta da quella dei singoli soci.

L'orientamento della Suprema Corte, a partire da una decisione del 1970 (19), si è venuto dunque consolidando sul principio che l'autonomia aziendale e la personalità giuridica non costituiscono altro che strumenti formali, utilizzati quali mezzi idonei al perseguimento del fine comune allo scopo di realizzare, nel modo più conveniente imposto dagli attuali metodi e sistemi di lavorazione dei prodotti e di organizzazione dei mercati, quella maggiore redditività della produzione dei fondi che è indispensabile per incrementare l'attività colturale di base.

Il legame di accessorietà e complementarietà delle attività connesse non può, in buona sostanza, essere considerato reciso sulla base del rapporto che si viene ad instaurare tra il coltivatore-socio e l'organismo associativo cui viene conferita la produzione. L'organismo associativo, in realtà, sia pure indirettamente, fruisce in concreto dei fondi dei propri associati poiché questi rappresentano il supporto dell'attività di lavorazione o commercializzazione dei prodotti agricoli.

Una conferma di questa tesi la si poteva ricavare dall'applicazione dell'abolita ILOR e, tutt'ora, dall'applicazione dell'IRPEG sui redditi conseguiti dalle cooperative agricole e dai loro consorzi. Se il reddito di questi organismi deriva da attività di allevamento di animali, le detrazioni previste per gli operatori agricoli vengono ugualmente concesse a condizione che i mangimi con i quali viene alimentato il bestiame vengano ottenuti, per almeno un quarto, dai terreni dei soci nonché mediante la manipolazione, trasformazione ed alienazione di prodotti agricoli e zootecnici e di animali conferiti dai soci nei limiti delle potenzialità dei loro terreni (20). Il conferimento o la consegna dei prodotti del proprio fondo alla cooperativa o all'organismo del quale il produttore è socio consente a questi soggetti di mantenere ai fini fiscali il carattere di impresa agricola.

Per quel che concerne l'IVA, richiamando il nuovo testo dell'art. 34, 2° comma, lett. b) e c) – riportato nel paragrafo precedente – va subito precisato che questi soggetti vengono considerati produttori agricoli a tutti gli effetti a condizione che «... effettuano cessioni di beni prodotti dai soci, associati o partecipanti, nello stato originario o previa manipolazione o trasformazione...».

Tutti questi soggetti sono ammessi al regime speciale a prescindere dal volume d'affari dagli stessi realizzato negli

anni precedenti. Le cessioni, tuttavia, devono essere effettuate per conto dei produttori agricoli soci, associati o partecipanti che, nell'anno solare precedente abbiano realizzato un volume d'affari pari o inferiore a 40 milioni di lire, anche se gli stessi abbiano optato per il regime ordinario.

Le cooperative e le altre associazioni similari che esercitano in proprio l'attività di produzione agricola, rientrano, invece, nella nozione di imprenditore agricolo di cui alla lett. a) dello stesso art. 34 ed ad essi si applica il limite del volume d'affari di 40 milioni di lire.

Un discorso a parte meritano le società agricole, proprietarie di terreni, che non effettuano direttamente la conduzione dei terreni di proprietà, ma concedono i fondi in affitto. Per tali soggetti il T.U.I.R. agli artt. 24 e 57 dispone che il reddito di impresa imponibile non è costituito dal canone di affitto bensì dal reddito dominicale dei terreni stessi. L'art. 24, infatti, stabilisce che non si considerano produttivi di reddito dominicale i terreni i cui redditi imputabili all'esercizio delle attività agricole di cui all'art. 29, sono considerati reddito di impresa ai sensi della lett. c) del secondo comma del successivo art. 51. Non potendosi, inoltre, considerare strumentale l'attività di affitto per uso agricolo dei terreni svolta dalle predette società, scatta l'applicazione del disposto dell'art. 57, che qualifica tali redditi come proventi immobiliari.

L'ultima questione riguarda l'art. 51, comma 2°, lett. c) del T.U.I.R. (21) il quale stabilisce che sono considerati redditi di impresa «... i redditi dei terreni, per la parte derivante dall'esercizio di attività agricole di cui all'art. 29, pur se nei limiti ivi stabiliti, ove spettino ai soggetti indicati nelle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 87, nonché alle società in nome collettivo e in accomandita semplice».

La novità sostanziale consiste, dunque, nella modalità di determinazione di questi redditi, nel senso che, allo stesso modo di quelli derivanti dalle attività non comprese nell'art. 29, vengono ad essere determinati non più mediante l'applicazione di tariffe d'estimo, ma secondo gli ordinari criteri di una contabilità analitica. Le legittime perplessità che questa normativa aveva sollevato, in ordine al fatto che un'identica situazione oggettiva, e cioè il reddito derivante dai terreni, determinava una diversità di trattamento tributario fondata sul requisito soggettivo, e cioè la qualificazione giuridica del soggetto, è stata superata per effetto della modifica introdotta dall'art. 3, comma 4°, lett. b) della legge 662 del 1996.

L'aver esteso anche alle società di persone, società in nome collettivo ed in accomandita semplice, lo stesso regime tributario riservato alle società di capitali, ha uniformato tutti i soggetti collettivi, escludendo solo, per ovvie ragioni strutturali, le società cooperative, i consorzi e le associazioni. Anche la determinazione del reddito dominicale, di cui agli artt. 24, 25 e 26 del T.U.I.R., viene ad essere assorbita dalla disciplina sopra esposta. Non si considerano, perciò, produttivi di reddito dominicale i terreni produttivi di reddito d'impresa di cui alla suindicata lett. c).

Dal punto di vista strettamente contabile, i terreni, ancorché svolgano nell'esercizio dell'impresa una funzione strumentale analoga a quella di tutti gli altri beni strumentali, non sono ammortizzabili per carenza del requisito del deperimento e del consumo; requisito, peraltro, esplicitamente indicato dalla stessa normativa civilistica. Le costruzioni rurali, al contrario, poiché assumono una diversa rilevanza rispetto al terreno su cui insistono, sono ammortizzabili ai fini della determinazione del reddito imponibile.

(19) Cass. 14 ottobre 1970, n. 2004; 26 ottobre 1972, n. 3283; e 26 ottobre 1974, n. 3242, richiamate ampiamente in LEO-MONACCHI-SCHIAVO, *op. cit.*, pp. 462 ss.

(20) V. art. 10 d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601 e Comm. Trib. Centr.,

Sez. XXVII, 22 febbraio 1990, n. 2984, in *La Comm. Trib. Centrale*, I, 1990, 169-173.

(21) Tale articolo è stato modificato dal d.l. 27 aprile 1990, n. 90, convertito nella l. 26 giugno 1990, n. 165 e poi dalla l. 23 dicembre 1996, n. 662.

## 5. L'ICI, l'IRAP e le altre imposte in agricoltura.

### 5.1. I.C.I.

L'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) è stata introdotta, in sostituzione dell'ILOR e dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili, con il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, poi integrato con il d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446. Essa, in ciascun territorio comunale, colpisce principalmente i fabbricati, ma anche i terreni agricoli e le aree fabbricabili. Per terreni agricoli si intendono tutte quei terreni sui quali viene esercitata una attività agricola secondo le disposizioni civilistiche. Sono esclusi dal campo di applicazione dell'ICI, in quanto non considerati agricoli, sia i terreni non utilizzati per la coltivazione (per es., terreni incolti), sia quelli sui quali non viene esercitata un'attività agricola di tipo imprenditoriale, per es. piccoli appezzamenti di terreno, orti, giardini, etc. Questa tipologia comprende sia terreni coltivati solo occasionalmente e senza struttura organizzativa, sia minuscole aree collegate a fabbricati o a civili abitazioni.

Sono esenti dall'applicazione dell'imposta i terreni agricoli ricadenti nelle aree montane o di collina indicate dalla l. 27 dicembre 1977, n. 984. L'elenco completo dei comuni interessati all'esenzione è stato pubblicato in allegato alla circolare Ministero finanze 14 giugno 1993, n. 9; detto documento contiene, inoltre, le seguenti avvertenze:

a) se non vi sono annotazioni particolari, si intende che è esente l'intero territorio comunale;

b) se invece è riportata la sigla «PD» (parzialmente delimitato), l'esenzione riguarda solo una parte del territorio comunale.

L'imposta è dovuta dai proprietari o dai possessori titolari di un qualsiasi diritto reale sul terreno per ciascun anno solare secondo le aliquote stabilite dal comune interessato tra un minimo del 4 ed un massimo del 7 per mille.

La base imponibile, per quel che riguarda i terreni, è determinata dal reddito dominicale del terreno, per come individuato in catasto, rivaluto del 5 per cento e moltiplicato per un coefficiente pari a 75.

Ai terreni agricoli condotti direttamente sono concesse delle agevolazioni consistenti in riduzioni e detrazioni di imposta. Le detrazioni, che vanno dal 100 per cento sui primi 50 milioni fino al 25 per cento per la parte di valore che eccede i 200 fino a 250 milioni di lire, sono concesse a condizione che:

- il proprietario o titolare del diritto sia coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale;
- i terreni devono essere destinati all'esercizio di attività agricole;
- i contribuenti devono essere persone fisiche e devono, inoltre, essere iscritti negli elenchi previdenziali per l'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e malattia (22).

Il versamento dell'imposta deve essere effettuato a favore del comune in cui ricadono i terreni con bollettino postale o presso gli sportelli del concessionario del servizio di riscossione. L'imposta deve essere versata in due rate, da quest'anno di pari importo entro il 30 giugno ed il 20 dicembre di ciascun anno. Il versamento può anche essere effettuato in un'unica soluzione.

(22) Sono state mosse numerose e documentate critiche al sistema delle riduzioni ed agevolazioni, che qui non è il caso di riportare per intero. È sufficiente notare, in generale, che per un'imposta già complicata dalla presenza di numerose aliquote, diverse modalità di determinazione dell'imponibile, diversi enti impositori, e, per quel che riguarda propriamente i terreni agricoli, parecchie situazioni di incertezza, prevedere varie percentuali di abbattimento equivale a creare, oltre che confusione, gravi

### 5.2. I.R.A.P.

L'imposta regionale sulle attività produttive è stata istituita con il d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 (23). Presupposto dell'imposta è l'esercizio abituale, nel territorio di una regione, di un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni o di servizi. L'IRAP, pur prendendo come riferimento il reddito, è direttamente collegata all'esercizio di un'attività e, quindi, solo indirettamente alla produzione di un reddito.

Per quel che riguarda l'agricoltura sono soggetti passivi sia le imprese individuali e le società semplici tassate sulla base della determinazione catastale del reddito, in quanto esercenti attività agricola nei limiti previsti dal più volte citato art. 29 del T.U.I.R.; sia quelle assoggettate alla disciplina del reddito di impresa, in quanto esercenti attività agricole e di allevamento al di fuori dei limiti previsti dall'art. 29.

Sono esclusi i produttori agricoli:

a) con volume d'affari annuo inferiore o uguale a lire 5 milioni;

b) con volume d'affari annuo non superiore a 15 milioni esercenti attività nei comuni montani con meno di 1.000 abitanti o in zone con meno di 500 abitanti comprese in comuni montani.

Il volume d'affari, nei limiti sopra indicati, deve essere costituito, per almeno due terzi, da cessioni di prodotti agricoli compresi nella prima parte della Tabella A del d.p.r. 633/72 ed inoltre il produttore deve rientrare nella categoria dei soggetti esonerati dagli adempimenti previsti dalla normativa IVA e non deve aver rinunciato all'esonero.

La base imponibile è costituita dal valore della produzione netta, conseguita da ciascun soggetto nell'ambito dell'attività svolta sul territorio regionale. In caso di attività svolta sul territorio di più regioni, tale valore verrà ripartito al fine di assegnare a ciascuna regione la quota di tributo di propria competenza (24).

Sono elementi rilevanti per l'imponibile i componenti, sia positivi che negativi, assunti in conformità alle disposizioni previste in tema di imposte sui redditi. In tal modo questa componente viene a coincidere sia ai fini delle imposte sui redditi, che ai fini dell'IRAP, anche se tale equiparazione subisce poi delle limitazioni a causa di specifiche disposizioni o per la particolare struttura propria di questa imposta. Il riferimento va dunque ai componenti espressi dal conto economico dell'impresa, con la conseguenza che tutti quei componenti di natura esclusivamente fiscale, rilevanti ai fini della determinazione delle imposte sui redditi anche se non originate da componenti iscritti nello stesso conto economico, divengono, ai fini IRAP, del tutto irrilevanti. Così per esempio la rendita catastale degli immobili non locati o il reddito dominicale dei terreni non affittati, rilevanti ai fini delle imposte sul reddito, mancando il corrispondente economico iscritto nel conto economico, e cioè canone di locazione o d'affitto, divengono irrilevanti ai fini della determinazione dell'IRAP.

Le società di capitali, gli enti commerciali e le società di persone (art. 5 del d.lgs. 446/97) determinano il valore della produzione netta, base imponibile dell'imposta, in riferimento al conto economico dell'impresa redatto secondo lo schema previsto dall'art. 2425 c.c.

forme di distorsione e, spesso, anche disparità di trattamento.

(23) Dopo la sua entrata in vigore il decreto istitutivo dell'IRAP è stato modificato con i seguenti d.lgs. 10 aprile 1998, n. 137; 19 novembre 1998, n. 422; 10 giugno 1999, n. 176; l. 23 dicembre 1999, n. 488 e 30 dicembre 1999, n. 506.

(24) I criteri di ripartizione sono indicati dettagliatamente dall'art. 4 del d.lgs. 137/98.

Più complessa, invece, diventa la determinazione per gli imprenditori individuali e le società di persone. Occorre operare una distinzione tra attività rientranti e non rientranti nei limiti dell'art. 29 del T.U.I.R. Ai produttori agricoli che rientrano nel secondo caso si applicano le stesse regole degli organismi collettivi e, perciò, rientrano nella disciplina prevista dall'art. 5 d.lgs. 446/97. Agli altri, in quanto tassati ai fini delle imposte sui redditi sulla base del reddito catastale, viene applicato un diverso regime, previsto nel successivo art. 9 del citato decreto.

Questi soggetti sono esonerati dalla tenuta delle scritture contabili ed essendo tassati in base ad un sistema catastale, non sono certo in grado di predisporre un conto economico per la determinazione della base imponibile ai fini IRAP.

Il meccanismo indicato nella norma prevede che il valore della produzione si ottenga come differenza tra l'ammontare dei corrispettivi e l'ammontare degli acquisti destinati alla produzione. L'indicazione delle modalità di calcolo apparivano fin troppo generiche tanto che una successiva circolare ministeriale (circolare Ministero finanze 4 giugno 1998, n. 141/E), ha cercato di fornire ulteriori elementi integrativi. Nel citato documento si afferma che i corrispettivi sono quelli soggetti a registrazione ai fini IVA, mentre, per quel che riguarda gli acquisti destinati alla produzione sono quelli «inerenti» l'attività agricola soggetti a registrazione ai fini IVA.

Il termine corrispettivi, caratteristico della normativa in materia di IVA e diverso da «ricavi», non comprende nella base di calcolo tutta una serie di componenti positivi riguardanti le attività agricole. I contributi comunitari, gli eventuali rimborsi assicurativi per la perdita del prodotto, le rimanenze finali, le rettificazioni di competenza non devono essere prese in considerazione per la determinazione dei componenti positivi.

Per acquisti destinati alla produzione s'intendono, sempre secondo la citata circolare ministeriale, tutti gli acquisti effettuati per l'esercizio dell'attività agricola, comprese quelle spese anche non direttamente collegate alla produzione. Sono, quindi, deducibili:

- a) costi di acquisto di materie prime (sementi, concimi, carburanti, antiparassitari, etc.);
- b) costi di acquisto dei servizi;
- c) canoni di leasing per beni strumentali;
- d) canoni di affitto di fondi agricoli;
- e) spese di tipo commerciale (trasporto, pubblicità, etc.);
- f) spese di amministrazione e gestione;
- g) costi per l'acquisto di beni strumentali.

L'art. 11 del d.lgs. 446/97 consente poi di portare in deduzione dal valore della produzione, anche in mancanza di registrazione ai fini IVA, alcuni costi come:

- a) contributi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro sia quelli dovuti per il titolare che per i familiari collaboratori;
- b) spese relative agli apprendisti;
- c) spese relative al personale assunto con contratto di formazione-lavoro, limitatamente al 70 per cento del loro ammontare.

Una volta individuata la base imponibile secondo le modalità riportate, peraltro in estrema sintesi, si procede alla determinazione dell'imposta mediante l'applicazione dell'aliquota del 4,25 per cento. L'art. 45 del d.lgs. 446/97 prevede, per il settore agricolo, l'attuazione di un regime transitorio di riduzione dell'aliquota ordinaria fino all'anno 2003. Tale agevolazione ha previsto l'applicazione di un'aliquota ridotta nella seguente misura:

- anno 1999: 1,9 per cento
- anno 2000: 2,3 per cento
- anno 2001: 2,5 per cento
- anno 2002: 3,10 per cento
- anno 2003: 3,75 per cento.

Se non dovessero essere introdotte proroghe o altre modificazioni, a partire dal 2004 anche per l'agricoltura si dovrà applicare l'aliquota ordinaria.

L'aliquota ridotta è applicabile solo alla parte di valore della produzione netta riconducibile all'esercizio dell'attività agricola o di allevamento rientrante nei limiti dell'art. 29 del T.U.I.R., a prescindere dalla natura giuridica dell'impresa agricola.

In caso di superamento dei predetti limiti, il contribuente stesso dovrà procedere ad una diversa applicazione delle aliquote, riservando l'aliquota ridotta alla parte che rientra totalmente nei limiti di cui all'art. 29. Le imprese di allevamento che superano il limite di cui si discute, comprese quelle che determinano il reddito di impresa in maniera forfettaria ai sensi dell'art. 78 del T.U.I.R., potranno assoggettare ad aliquota ridotta la parte di produzione corrispondente al numero dei capi allevati con mangimi ottenibili per almeno un quarto dal terreno.

La dichiarazione deve essere presentata annualmente unitamente al Mod. «UNICO», mentre il versamento va effettuato con le stesse modalità previste per le altre imposte dirette. L'imposta non è dovuta se non supera lire 20.000.

### 5.3. Imposta di registro.

L'imposta di registro si applica a tutti gli atti soggetti a registrazione e tra questi vanno considerati gli atti di compravendita dei terreni (25). L'imposta si applica, in via ordinaria, con un'aliquota del 15 per cento per tutti quegli atti stipulati da soggetti che non svolgono attività agricola in modo abituale e cioè per tutti coloro che non sono coltivatori diretti ed imprenditori agricoli a titolo principale. Per tutti costoro è, invece, prevista un'aliquota ridotta pari all'8 per cento. Per poter usufruire dell'agevolazione il soggetto deve dimostrare di dedicare all'attività agricola almeno due terzi del proprio tempo lavorativo e di ricavare da questa attività non meno di due terzi del proprio reddito da lavoro. Il possesso di tali requisiti deve essere attestato da un certificato rilasciato dal competente Ispettorato provinciale dell'agricoltura. I benefici possono essere concessi anche senza la materiale produzione di questo documento, a condizione che il contribuente si impegni a consegnare la predetta documentazione entro i tre anni successivi alla stipula dell'atto. Si verifica la decadenza dai benefici fiscali nell'ipotesi in cui, entro dieci anni dall'acquisto, venga mutata la destinazione d'uso del terreno agricolo.

Con la l. 15 dicembre 1998, n. 441 - «Norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura» - è stata accordata un'ulteriore agevolazione per l'acquisto a titolo oneroso o la permuta di terreni agricoli da parte di giovani agricoltori. L'agevolazione consiste in una riduzione del 25 per cento dell'imposta di registro prevista per l'acquisto di terreni agricoli. In tal modo l'aliquota effettiva da applicare scende al 6 per cento. Per poter ottenere tale beneficio il soggetto non deve avere un'età superiore ai quarant'anni e deve essere in possesso dei requisiti previsti per poter beneficiare degli aiuti comunitari ex reg. CEE 950/97.

L'imposta si applica sul valore venale del terreno secondo i prezzi correnti o, se superiore, secondo il valore stabilito nell'atto di compravendita. Non può, però, ai sensi del disposto dell'art. 52, comma 4 del d.p.r. 131/86, essere sottoposto a rettifica il valore del terreno risultante dall'applicazione automatica dei coefficienti di valutazione pari al reddito dominicale, aumentato del 25 per cento e multipli-

(25) L'imposta di registro è regolata dal T.U. 26 aprile 1986, n. 131, che contiene la Tariffa con le allegata tabelle; in dottrina, per tutti, L. NASTRI, *L'imposta di registro e le relative agevolazioni*, Milano, 1993.

cato, a titolo di rivalutazione, per 75. Che è poi la stessa modalità di determinazione della base imponibile ai fini dell'applicazione dell'ICI.

#### 5.4. Imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili.

L'INVIM può essere senz'altro definita «un'imposta fantasma»; è, infatti, previsto dall'art. 17 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, che non si debba più applicare detta imposta a partire dal 1° gennaio 2003. Per di più gli incrementi di valore dei beni immobili da prendere in esame per il calcolo della base imponibile sono stati «congelati» ai valori correnti alla data del 31 dicembre 1992. In pratica questo sta a significare che gli immobili acquistati a partire dal 1993 non sono più soggetti all'INVIM; mentre gli immobili acquistati prima di tale data sono soggetti all'INVIM se venduti entro il 2002 e comunque sempre sulla base dell'incremento di valore calcolato alla data del 31 dicembre 1992.

Per quel che riguarda i terreni agricoli, la base imponibile è data dalla differenza tra il valore finale (ora al 31 dicembre 1992) ed il valore iniziale del bene. Il valore finale è determinato in maniera automatica con il meccanismo già indicato nel paragrafo precedente per il calcolo dell'imposta di registro; il valore iniziale è dato, invece, dal costo di acquisto, eventualmente maggiorato dai costi di gestione.

L'imposta si applica per scaglioni di incremento imponibile, determinati sulla base di un valore di riferimento dato dal valore iniziale moltiplicato per il numero di anni trascorsi tra il momento dell'acquisto e quello dell'alienazione, ora, ripetiamo, congelato alla data del 31 dicembre 1992.

#### 5.5. Le imposte ipotecarie e catastali.

Queste imposte sono disciplinate da un Testo Unico approvato con il d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1991.

L'imposta ipotecaria ha per oggetto le formalità di trascrizione e iscrizione nei pubblici registri immobiliari. La base imponibile è la stessa di quella che viene utilizzata per la determinazione dell'imposta di registro. La trascrizione degli atti di trasferimento della proprietà dei beni immobili comporta l'applicazione di un'aliquota del 2 per cento.

L'imposta catastale è dovuta per tutte le formalità inerenti la volturazione catastale dei beni immobili. L'aliquota prevista è dell'1 per cento del valore degli immobili per come determinato ai fini dell'imposta di registro. Non sono previste agevolazioni o riduzioni.

Non è il caso di trattare dell'imposta sulle successioni né di quella sulle donazioni (trasferimenti a titolo gratuito) data l'annunciata ed ormai imminente approvazione del provvedimento che abolisce dette imposte, contenuto nel c.d. «decreto dei 100 giorni». Si tratterà di verificare in concreto quali adempimenti rimarranno a carico degli eredi o dei donatari per la regolarizzazione formale dell'avvenuto passaggio della proprietà dal dante causa a questi soggetti. Da quanto si può evincere dal testo del disegno di legge già approvato dalla Camera, pare che rimanga in vigore l'obbligo di presentazione della dichiarazione di successione e la liquidazione e pagamento delle imposte catastali ed ipotecarie con le aliquote ordinarie, nonché della tassa ipotecaria in misura fissa e dell'imposta di bollo.

#### 6. Le agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina e l'imprenditoria giovanile.

La l. 6 agosto 1954, n. 604, poi modificata dalle leggi 454/61 e 590/65, prevede il riconoscimento di agevolazioni per l'acquisto a titolo oneroso di terreni agricoli a favore dei coltivatori diretti (26).

Gli acquisti possono essere effettuati sia all'esterno del nucleo familiare, sia nell'ambito dello stesso nucleo familiare. I benefici tributari consistono nell'applicazione delle imposte di registro e ipotecaria nella misura fissa e dell'imposta catastale con aliquota dell'1 per cento.

Il trasferimento dell'immobile deve avere ad oggetto terreni agricoli idonei alla formazione o all'arrotondamento della piccola proprietà contadina. Le agevolazioni sono applicabili a condizione che si tratti di coltivatore diretto o imprenditore a titolo principale, che la forza lavoro complessiva della famiglia non sia inferiore ad un terzo del fabbisogno del fondo e che l'acquirente, nel biennio precedente, non abbia alienato terreni di superficie superiore ad un ettaro.

Il soggetto decade dai predetti benefici e di conseguenza dovrà corrispondere le imposte nella misura ordinaria, allorquando:

- a) interrompe la coltivazione diretta del fondo prima che siano trascorsi dieci anni dall'acquisto;
- b) vende il fondo prima che siano trascorsi dieci anni dall'acquisto;
- c) estingue il mutuo, contratto con garanzia ipotecaria da parte della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, prima che siano trascorsi dieci anni;
- d) non presenti il certificato definitivo, rilasciato dall'I.P.A., nel termine dei tre anni dalla registrazione dell'atto di acquisto.

L'art. 11 del d.lgs. 228/01 ha, però, introdotto una modifica alla normativa in parola con la quale si riduce il vincolo di possesso e di coltivazione del fondo da dieci a cinque anni. Al terzo comma di detto articolo viene prevista un'altra agevolazione in quanto si stabilisce che il beneficio fiscale originario resta valido qualora, anche prima che siano trascorsi i cinque anni dall'acquisto, il terreno agricolo venga trasferito o concesso al coniuge, ai parenti entro il terzo grado e ad affini entro il secondo grado che esercitano attività agricola.

La norma non richiede che tali soggetti siano in possesso della qualifica di coltivatore diretto. Viene, inoltre, stabilito che la vendita anticipata del terreno prima dei cinque anni, non comporta automaticamente la decadenza dai benefici fiscali se il trasferimento viene effettuato a favore di giovani agricoltori.

Questa disposizione si spiega con il particolare *favor* che già la legge 441/98 ha inteso assicurare ai giovani che intendono svolgere attività agricole.

L'ultimo comma del citato art. 11 si preoccupa di risolvere quelle questioni che possono porsi in via transitoria tra l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, più favorevoli, ed i rapporti già in essere. La questione non riguarda certo gli acquisti di vecchia data per i quali il termine più lungo di dieci anni è trascorso o sta per terminare, ma riguarda indubbiamente i contratti conclusi da meno di cinque anni.

La norma dispone che la riduzione del vincolo si applica anche «... agli atti di acquisto posti in essere in data antecedente di almeno cinque anni la data di entrata in vigore del decreto». L'abolizione del vincolo decennale si applica, dunque, anche per il passato e si può perciò far

(26) Sull'argomento v. *Gli interventi pubblici sulle strutture produttive*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* (a cura di L. Costato), Padova, 1994; le agevolazioni di cui trattasi sono state prorogate

innumerevoli volte, in ultimo con la legge 488/99 che fissa al 31 dicembre 2001 la scadenza dei benefici.

retroagire fino a prima del 30 giugno 1996 la data dalla quale può partire il nuovo periodo più breve.

Per i terreni acquistati dopo il 30 giugno del 1996 le agevolazioni si applicano se il terreno rimane in possesso per almeno un quinquennio in quanto il periodo minimo scade dopo l'entrata in vigore del nuovo decreto. Per i fondi acquistati prima del 30 giugno 1996 la riduzione del vincolo decennale è resa efficace dalla norma transitoria, anche se la cessione sia intervenuta prima del 30 giugno 2001.

Per un terreno, quindi, acquistato nel 1993 e rivenduto o concesso in affitto nel 1999, non può essere richiesto il pagamento dell'intera imposta di registro in quanto mancano disposizioni che disciplinino i rapporti pendenti.

A livello procedurale ne deriva che se è stato emesso un avviso di liquidazione, divenuto definitivo per mancata impugnazione, nulla può essere rimborsato al contribuente; al contrario coloro i quali hanno presentato ricorso in commissione tributaria possono invocare l'annullamento della pretesa fiscale e richiedere eventualmente il rimborso di quanto pagato.

La suddetta norma transitoria non comprende i casi di trasferimento di terreni a favore del coniuge, dei parenti e degli affini. Secondo le nuove disposizioni, in tali casi non c'è più decadenza dai benefici fiscali, anche se i trasferimenti si verificano durante il quinquennio dall'acquisto.

La già citata l. 15 dicembre 1998, n. 441 mira a predisporre una serie di norme che garantiscano un ricambio generazionale all'interno del settore agricolo. I trasferimenti di proprietà a favore di giovani agricoltori che si impegnano a svolgere con continuità e professionalità l'attività di coltivazione di aziende agricole, sono esentati dal pagamento dell'imposta sulle successioni e donazioni, dalle imposte catastali, di bollo e dell'INVM, mentre scontano l'imposta ipotecaria in misura fissa, e cioè di importo pari a lire 250.000.

Il beneficiario, che deve possedere la qualifica di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo a titolo principale, deve altresì impegnarsi a coltivare o condurre direttamente i fondi oggetto del trasferimento per almeno sei anni.

Ai soli fini dell'applicazione delle imposte sui redditi, non si applicano ai terreni concessi in affitto ai giovani agricoltori, le rivalutazioni dei redditi dominicali e dei redditi agrari previste a partire dal 1994 e di cui si è ampiamente trattato al paragrafo 2. L'esclusione dalla rivalutazione si applica anche per i terreni il cui contratto di affitto, in corso alla data di entrata in vigore della legge 441/98, venga rinnovato alla scadenza per un periodo non inferiore a cinque anni.

### 7. La nuova figura di imprenditore agricolo.

La nuova definizione di imprenditore agricolo che emerge dal d.lgs. 228/01 amplia in maniera notevole i vecchi confini codicistici tradizionali segnati dal precedente art. 2135 c.c. La nozione di imprenditore agricolo comprende ora, oltre naturalmente le attività tradizionali di coltivazione del fondo, di allevamento di animali (e non solo di bestiame) e della silvicoltura, anche l'intera «filiera» delle attività agricole centrate tutte sul rapporto bio-produttivo delle varie attività.

Infatti il terzo comma del nuovo art. 2135 c.c. elenca, in maniera dettagliata e quanto meno puntigliosa, tutte le atti-

vità connesse alla coltivazione e all'allevamento. Dopo aver esplicitamente richiamato quelle che si consideravano le attività connesse tipiche e cioè «manipolazione», «conservazione», «trasformazione» e «commercializzazione» dei prodotti agricoli, viene aggiunta la «valorizzazione ... dei prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dell'allevamento di animali ...».

Di seguito poi vengono menzionate «... le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola ...» ed a queste si aggiungono pure «... le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità ...».

L'art. 2 del d.lgs. 226/01, dopo aver dato la definizione di «imprenditore ittico», equipara questo soggetto all'imprenditore agricolo; mentre l'art. 2 del d.lgs. 227/01, dopo aver equiparato i termini bosco, foresta e selva, definisce l'arboricoltura da legno come «... la coltivazione di alberi, in terreni non boscati, finalizzata esclusivamente alla produzione di legno e biomassa».

Infine viene definitivamente risolta la questione della qualificazione di soggetti collettivi quali le cooperative ed i loro consorzi. Le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi, afferma l'ultima parte del nuovo testo dell'art. 2135 c.c., «... quando utilizzano per lo svolgimento delle attività ... prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico» sono da considerare, a tutti gli effetti, imprenditori agricoli.

Gli artt. 9 e 10 del d.lgs. 228/01 risolvono altre questioni controverse in materia di rapporti societari. L'art. 9, infatti, riconosce ai soci di società di persone esercenti attività agricole ed in possesso della qualifica di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo a titolo principale tutte le agevolazioni tributarie e creditizie stabilite a favore delle persone fisiche in possesso delle indicate qualifiche.

L'art. 10 estende la qualificazione, ex art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153, di imprenditore agricolo a titolo principale ai seguenti soggetti (27):

a) società di persone nelle quali almeno la metà dei soci sia un imprenditore agricolo a titolo principale. Nelle società in accomandita semplice la percentuale richiesta si riferisce ai soci accomandatari;

b) società cooperative in cui almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di imprenditore agrario a t.p. e che utilizzano «prevalentemente» (l'avverbio non è, di per sé, molto indicativo e solleva non poche questioni in ambito tributario) prodotti conferiti dai soci;

c) società di capitali nelle quali almeno la metà del capitale sia sottoscritto da soci in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a t.p.

La qualificazione agricola viene riconosciuta sia alle società di persone che di capitale a condizione che lo statuto preveda quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo dell'attività agricola. Per le società di capitali, inoltre, le norme statutarie devono prevedere che, anche in caso di trasferimento di azioni, la metà del capitale sociale rimanga nelle mani di soci che continuano a possedere la qualifica di i. a. a t.p. A tal fine viene prevista una forma di prelazione a favore di questi soci (28).

(27) I regolamenti CEE 12 marzo 1985, n. 787/85 e 15 luglio 1991, n. 2328 hanno demandato agli Stati membri il compito di attribuire la qualificazione di imprenditori agricoli a t.p. ai soggetti diversi dalle persone fisiche, stabilendo, però, che, in ogni caso, la legislazione nazionale in materia non può non tenere conto dei requisiti stabiliti dalla norma comunitaria per le stesse persone fisiche.

(28) La questione della qualificazione di imprenditore agricolo a t.p. per una società di capitali è stata più volte dibattuta sia in ambito dottrinale che giurisprudenziale. In ultimo, ed abbastanza di recente, si era avuta una

pronuncia della Corte di giustizia delle Comunità Europee - Sez. VI, 11 gennaio 2001, in causa C-403/98, in questa Riv., 2001, 95, con nota di S. MASINI, *Abrogazione o riforma della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale per le società di capitali*, la quale aveva stabilito che i regolamenti comunitari in materia di agricoltura non possono essere fatti valere davanti ad un giudice nazionale da una società di capitali al fine di ottenere il riconoscimento dello status di imprenditore agricolo a titolo principale se il legislatore nazionale non abbia dotato le misure necessarie per la loro esecuzione.



Molto importante è il secondo comma dell'art. 10, che introduce, anche se con un semplice rinvio, un elemento di chiarificazione circa l'applicazione delle norme tributarie per le società agricole. La norma stabilisce che restano confermate le disposizioni contenute nel T.U.I.R., il che vuol dire che sono ancora applicabili l'art. 24, 2° c., (determinazione del reddito dominicale), l'art. 29, 4° c., (determinazione del reddito agrario) e l'art. 51, 2° c., (determinazione del reddito di impresa).

Il Legislatore, oltre ad aver ampliato notevolmente la tradizionale nozione di imprenditore agricolo, aver equiparato l'imprenditore ittico a quello agricolo ed aver risolto alcune delle questioni più controverse circa la qualificazione di alcune attività, ha anche superato il rapporto, fin'ora considerato come un vincolo insormontabile, tra produzione e terra. L'allevamento del bestiame indipendentemente dal terreno, gli allevamenti avicoli, la prestazione di servizi a favore dell'agricoltura, la valorizzazione dei prodotti agricoli, le lavorazioni per conto terzi (i c.d. «contoterzisti»), gli allevamenti ittici, sia in acque dolci che salmastre, dovranno tutte essere considerate attività agricole ed i titolari essere qualificati imprenditori agricoli.

Ed ancora, alcune attività connesse alla pesca, come:

a) l'imbarco di persone a scopo turistico su navi da pesca;

b) le attività di ospitalità, ristorazione, ricreative, culturali e di servizio collegate alla pesca;

c) la prima lavorazione, conservazione, trasformazione, distribuzione e commercializzazione dei prodotti del mare;

d) l'attività di promozione e valorizzazione dei propri prodotti, tutte queste attività sono considerate connesse a condizione che siano non prevalenti rispetto all'attività di pesca, che deve rimanere principale, e purché «... siano effettuate mediante l'utilizzazione di prodotti derivanti dall'attività di pesca ovvero di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività ittica esercitata».

Si pongono, da subito, non pochi e non semplici problemi di armonizzazione tra la nuova normativa e l'intera normativa fiscale, che non viene direttamente interessata, tranne, come si è detto, per il caso riguardante le società, dalle modificazioni introdotte con i tre decreti più volte richiamati.

Un primo aspetto, di natura formale, riguarda gli adempimenti a carico dei contribuenti, compresi dunque i produttori agricoli ed ittici, che, tranne, come si è visto, casi assolutamente marginali, sono tenuti a presentare le dichiarazioni fiscali con le modalità e nei tempi ordinari. Il d.lgs. 228/01 (così come il 226 ed il 227) è stato pubblicato nella *G.U.* del 15 giugno 2001 e si intende sia entrato in vigore il 30 dello stesso mese. Per moltissimi produttori agricoli l'entrata in vigore del nuovo testo coinciderà con una sostanziale modifica del modo di determinare la base imponibile, quanto meno, ai fini dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'IRAP. La determinazione catastale del reddito si estenderà a categorie imprenditoriali che prima ne erano escluse, mentre si dovrà procedere alla rettifica, alla correzione o al riassetto della determinazione della base imponibile per quelle attività che prima o determinavano il reddito imponibile in maniera mista o secondo le modalità tipiche dei redditi di impresa. C'è da chiedersi se, a partire dal corrente anno, tutti questi contribuenti dovranno determinare il reddito imponibile per il primo semestre secondo la normativa fiscale vigente e per il secondo semestre seguendo, invece, le nuove disposizioni. Un intervento chiarificatore da parte del Legislatore diventa assolutamente indispensabile se non si vuole favorire un ulteriore aumento del contenzioso tributario.

È pur vero che questa impostazione può tranquillamente essere capovolta in quanto una volta deciso quali norme fiscali non sono più applicabili alla nuova figura di imprenditore agricolo oppure quali soggetti prima non considerati dal Fisco imprenditori agricoli sono adesso tali in forza delle nuove disposizioni, e quindi una volta stabilito quali sono le procedure e gli adempimenti necessari per la deter-

minazione della base imponibile, vengono di conseguenza ad essere stabiliti i tempi, le forme e le modalità di realizzazione degli adempimenti tributari stessi. Tuttavia una norma transitoria che stabilisse, per esempio, la decorrenza, ai soli fini fiscali, delle nuove norme a partire dal 1° gennaio del 2002 e permettesse, quindi, la chiusura della contabilità e dei bilanci secondo la normativa vigente, si rende necessaria al fine anche di agevolare una corretta e puntuale chiusura dei conti delle aziende agricole nel corrente anno.

#### 8. Esercizio dell'attività di vendita e dell'agriturismo.

L'ampliamento delle attività agricole ed il conseguente aumento del numero dei soggetti qualificati come imprenditori agricoli, ha reso indispensabile prevedere un sistema di classificazione di tutti questi soggetti. L'art. 2 disciplina l'iscrizione degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti, delle società semplici agricole e dei soggetti equiparati nel registro delle imprese, tenuto dalle Camere di Commercio. L'iscrizione deve essere effettuata nell'apposita sezione speciale ed avrà anche gli effetti di cui all'art. 2193 c.c., cioè dell'opponibilità ai terzi. L'iscrizione, anche se indirettamente, diventa un importante strumento di accertamento e di controllo per l'Amministrazione finanziaria, la quale potrà venire a conoscenza dell'esercizio di tutte quelle attività collaterali, complementari o connesse che fin'ora sfuggivano facilmente a qualsiasi verifica. Certo la determinazione catastale del reddito riduce tutte queste informazioni al rango di una semplice notizia, ma per due attività – la vendita diretta dei prodotti agricoli e l'agriturismo – il registro delle imprese agricole può risultare un utilissimo strumento di accertamento.

L'art. 4 del più volte citato d.lgs. 228/01 afferma che gli imprenditori agricoli, singoli o associati, possono vendere al dettaglio, su tutto il territorio nazionale, in forma fissa o ambulante, i prodotti della propria azienda agricola, senza per questo dover sottostare alle disposizioni contenute nel d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114.

Nel testo, però, ci si riferisce, forse in maniera poco opportuna, alla vendita al dettaglio «in misura prevalente» dei prodotti agricoli dell'azienda. Questo inciso consente all'imprenditore di vendere direttamente al consumatore anche prodotti non derivanti dalla propria azienda agricola e non rientranti nella produzione complessiva della stessa. Questa possibilità appare confermata ed avvalorata dall'ultimo comma dello stesso art. 4, che, testualmente, afferma: «Qualora l'ammontare dei ricavi derivanti dalla vendita dei prodotti non provenienti dalle rispettive aziende nell'anno solare precedente sia superiore a lire 80 milioni per gli imprenditori individuali ovvero a lire 2 miliardi per le società, si applicano le disposizioni del citato decreto legislativo n. 114 del 1998».

Ora, se per la determinazione e liquidazione dell'IVA non sembrano porsi eccessivi problemi dato il particolare regime speciale applicabile ai produttori agricoli, ben altre questioni si pongono per l'IRPEF, l'IRPEG e, soprattutto, l'IRAP. Non dovrebbero esserci dubbi sul fatto che, superati gli importi indicati nel citato ultimo comma dell'art. 4, l'imprenditore agricolo sia soggetto ai normali adempimenti fiscali. La questione più controversa riguarda, però, quella quantità di beni non provenienti dalla produzione interna, in presenza di un volume di vendite costituito «in misura prevalente» da prodotti propri. La registrazione dei corrispettivi nell'apposito registro ai fini dell'IVA rimane il punto rilevante e, se si vuole, unico per poter determinare l'applicazione dell'IRAP e, eventualmente, una diversa applicazione delle imposte dirette, oltre la semplice determinazione catastale del reddito.

Anche nel caso dell'agriturismo (29) la nuova legge di orientamento ha voluto procedere ad un ampliamento dei soliti confini di questa attività, che risultava essere un momento di integrazione del reddito di impresa attraverso la ristorazione e l'ospitalità in azienda, il consumo e la vendita

dei prodotti aziendali. Adesso l'art. 3 considera agrituristiche sia le attività ricreative, culturali, didattiche, escursionistiche, di pratica sportiva e di ippoturismo, anche se esercitate all'esterno dei beni fondiari dell'impresa, nonché le attività dirette a predisporre la degustazione dei prodotti aziendali e la mescita del vino, come per altro indicato dalla l. 27 luglio 1999, n. 268, che regola le c.d. «strade del vino».

L'articolo citato non sembra aver apportato alcuna innovazione dal punto di vista tributario per cui continuano ad essere applicabili sia il regime derivante dalla combinazione degli artt. 22 del T.U.I.R. e 34 e 51 del d.p.r. 633/72, sia il regime fiscale previsto nell'art. 5 della l. 30 dicembre 1991, n. 413. Quest'ultima norma, contenuta in una legge molto complessa e dalle molteplici finalità, stabilisce che le imprese agrituristiche determinano il reddito imponibile ai fini delle imposte dirette applicando all'ammontare dei ricavi conseguiti con l'esercizio di tali attività, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, un coefficiente di redditività pari al 25 per cento. L'IVA è, invece, determinata riducendo l'imposta relativa alle operazioni imponibili in misura pari al 50 per cento del suo ammontare, a titolo di detrazione forfetaria dell'imposta afferente agli acquisti e alle importazioni. Il contribuente ha facoltà, però, esercitando l'opzione nel modello della dichiarazione annuale IVA per l'anno precedente, di non avvalersi di queste agevolazioni e di determinare, quindi, in modo ordinario, sia le imposte sui redditi che l'IVA. L'eventuale opzione per le imposte dirette deve essere comunicata all'Ufficio delle Entrate (ex Ufficio Distrettuale delle Imposte Dirette) con la dichiarazione annuale dei redditi.

Anche gli adempimenti fiscali e contabili, previsti per questo tipo di attività, quali la dichiarazione di inizio attività, le dichiarazioni annuali IVA e dei redditi, le comunicazioni di variazione, le eventuali opzioni per i regimi contabili e la tenuta dei registri contabili rimangono a carico del contribuente (30).

Il secondo comma dell'art. 3 stabilisce poi che i familiari dell'imprenditore agricolo, che prestano la propria attività lavorativa all'interno di un'impresa familiare, costituita ai sensi dell'art. 230 *bis* del c.c. ed i collaboratori dipendenti, a tempo indeterminato o determinato ovvero assunti con contratti part-time, addetti ad attività di tipo agrituristiche, vengono considerati, ai fini previdenziali, assicurativi e fiscali come lavoratori agricoli. Con riferimento a quanto sopra riportato, va ricordato che, ai sensi del disposto dell'art. 35 del d.p.r. 633/72, che regola gli adempimenti in materia di inizio, cessazione e variazioni di attività ai fini dell'applicazione dell'IVA, l'attività agriturbistica, esercitata a nome di uno dei familiari collaboratori dell'imprenditore agricolo, non dà luogo all'emissione di una nuova e diversa partita IVA. Il titolare dell'impresa agricola è obbligato, in tali casi, a comunicare all'Ufficio delle Entrate la variazione di attività e se il titolare dell'attività agriturbistica è in possesso, per una qualsiasi ragione, di un'altra partita IVA, è obbligato a richiedere la riunificazione di questa con quella relativa all'impresa agricola.

Infine, un altro beneficio tributario viene accordato dall'ultimo comma dell'art. 3, che consente l'edificazione, la ristrutturazione o l'ampliamento dei fabbricati adibiti ad attività agrituristiche, con l'esenzione dagli oneri di urbanizzazione, di cui agli artt. 9 e 10 della l. 28 gennaio 1977, n. 10.

### 9. Brevi considerazioni conclusive.

La normativa tributaria, come si è cercato di evidenziare, si è riproposta, in questi anni, l'obiettivo di individuare, inda-

gare ed alla fine tassare i fatti economici rilevanti per le imprese agricole. Si è tentato di costruire, specialmente per l'applicazione dell'IVA e di una imposta complessa come l'IRAP, oltre che dal punto di vista tributario, anche dal lato della rappresentazione contabile e di bilancio, degli schemi che consentissero di fare emergere i dati economici delle imprese.

Questa operazione ha portato all'elaborazione di principi e di criteri che hanno permesso di enucleare, all'interno del vasto e mutevole ambiente dell'imprenditorialità agricola, una serie di tipologie di imprese alle quali veniva o non veniva riconosciuta la qualificazione agraria a seconda della combinazione di elementi soggettivi ed oggettivi, ricavati dall'esperienza, dalla prassi e dal continuo raffronto con una nozione civilistica rigorosa di imprenditore agricolo. Certo alla fine, a parte la inequivocabile modalità di determinazione dei redditi catastali, sono sempre stati posti in evidenza dati di natura quantitativa e cioè l'entità del reddito o del volume d'affari o dei ricavi o dei corrispettivi ed elementi strutturali quali l'organizzazione aziendale, il ricorso al credito, l'impiego di macchine ed attrezzature, l'utilizzazione di collaboratori o di manodopera, la domanda di servizi.

Più che alla ricerca di una definizione formalmente precisa e strutturalmente ineccepibile, ci si è mossi in direzione di un adeguamento di vecchi e, per certi versi, superati schemi ai cambiamenti delle strutture produttive. Alcuni anni addietro un autorevole civilista, in modo piacevolmente provocatorio, intitolò un suo scritto: «*Alla ricerca dell'imprenditore agricolo e del tempo perduto a ricercarlo dove non si trovava*» (31). «*L'imprenditore*, scrive G.B. FERRI, *in agricoltura è stato sempre cercato nell'art. 2135 c.c.; ma in questo articolo non si trova l'imprenditore ... Si trovava e si trova un signore che, se così si può dire, sotto le penne dell'imprenditore, continua a muoversi, come si è detto, in un'ottica e secondo una logica, sostanzialmente proprietaria*».

Nella normativa fiscale ci si è sforzati di «trovare» e, prima ancora, di «costruire» quella figura di imprenditore agricolo che il codice civile ci ha consegnato con aspetti ambivalenti e, spesso, retrogradi, statici e, se si vuole, senza caricare questo termine di significati politici, conservatori. Per tantissimi produttori, dinamici ed innovativi sul piano organizzativo, ottenere il riconoscimento della qualificazione agraria equivaleva ed equivale al raggiungimento di una posizione, a livello amministrativo, contabile e tributario di tutto riposo. Pochi adempimenti, obblighi ridotti, agevolazioni e facilitazioni, determinazione forfetaria del reddito, applicazione di aliquote, tutto sommato, contenute, sono tutti elementi che rendono l'impresa agricola un soggetto privilegiato.

L'estensione della nozione di imprenditore agricolo, con annessi le equiparazioni di cui si è detto sopra, oltre a porre numerosi problemi di adeguamento tra la nuova normativa civilistica e quella fiscale, oltre a suscitare legittime perplessità sul piano interpretativo, ci sembra rappresenti una battuta d'arresto rispetto alla linea che il Legislatore fiscale stava perseguendo, quella cioè di riconoscere alle realtà più avanzate del mondo produttivo agricolo la possibilità della valorizzazione di tutte le componenti dell'azienda agricola, a partire dal terreno.

Un sistema impositivo moderno deve assumersi anche il compito di promuovere l'uso produttivo dei terreni agricoli procedendo ad una tassazione distinta che riservi la determinazione catastale dei redditi alla mera proprietà dei fondi e permetta, invece, all'impresa agricola, organizzata secondo criteri economico-aziendalistici, di poter giungere ad una determinazione effettiva del reddito senza traumi e senza discontinuità. □

(29) Le attività agrituristiche sono regolate dalla l. 5 dicembre 1985, n. 730; dal d.lgs. 13 luglio 1994, n. 480 e dalle leggi regionali.

(30) In materia cfr. circ. Min. fin. 76/441493 del 23 dicembre 1992; Cass.

Sez. III, 8 novembre 1988, n. 15168, in *Corr. Trib.*, 1989, 3223.

(31) Il saggio, pubblicato in *Quaderni Fiorentini* nel dicembre del 1991 ora trovasi in G.B. FERRI, *Proprietà produttiva ed impresa agricola*, Torino, 1992.

# Nuovi contenuti e nuovi livelli di competenza fra Stato e Regioni in materia di foreste

di ALBERTO ABRAMI

**1. Rilevanza costituzionale del d.lgs. 227 del 2001. - 2. Definizione del bosco e programmazione forestale. - 3. Significato di trasformazione del terreno boscato nella legislazione pregressa. - 4. La trasformazione del bosco alla luce dei nuovi interessi pubblici codificati dal decreto n. 227 del 2001. - 5. Gestione sostenibile del bosco e taglio colturale. - 6. Significato di ambito forestale ai sensi dell'iscrizione delle imprese negli albi regionali. - 7. Strutture amministrative di interesse nazionale residue dallo Stato.**

## 1. Rilevanza costituzionale del d.lgs. 227 del 2001.

Sono passati ormai trent'anni dal decollo dell'ordinamento regionale – e con esso il trasferimento alle Regioni delle competenze amministrative e legislative in materia di agricoltura e foreste – ed ora viene emanato, in seguito alla legge di delegazione 5 marzo 2001, n. 57, il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 recante il titolo «orientamento e modernizzazione del settore forestale». Si tratta di una denominazione assolutamente nuova per il nostro ordinamento, se non addirittura anomala, dal momento che il decreto contiene i principi fondamentali della materia forestale ed in questo senso costituisce la cornice normativa entro la quale si dispiegherà l'autonomia legislativa regionale.

È vero, tuttavia, che l'intitolazione del decreto legislativo trova la sua fonte nell'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57, sopra richiamata, recante «delega per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'agricoltura» che per la genericità dei contenuti di tale articolo consente un intervento a tutto campo al legislatore delegato potendo intervenire, in relazione ai diversi oggetti della delega, tanto sugli aspetti pubblicistici come sugli aspetti privatistici della materia delegata, estranei quest'ultimi, come è ben noto, alla competenza regionale.

Ma va anche detto che, se il decreto n. 228, concernente l'agricoltura, spazia nel senso sopra detto – riformando, fra l'altro, l'art. 2135 c.c. – il d.lgs. n. 227 relativo al settore forestale è tutto rivolto, tranne che negli artt. 7 ed 8 che ben potevano essere oggetto di un autonomo provvedimento legislativo, ad individuare i nuovi contenuti della materia foreste in relazione all'autonomia legislativa regionale.

Dobbiamo ora precisare che le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 227 si riferiscono, oltretutto alle Regioni a statuto ordinario, anche alle Regioni a statuto speciale, sicché esse caratterizzano il decreto in questione non soltanto come legge quadro, ma anche come norma di riforma economico-sociale.

Si tratta di precisazione operata dal decreto n. 227 quando evidenzia, all'art. 13, «che le disposizioni in esso rinvenibili si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione».

Se è vero che non viene utilizzata dal legislatore delegato la frase rituale per indicare la distinzione fra i due tipi di autonomia regionale, nel senso di dichiarare la legge come di riforma economica-sociale, ciò ha un rilievo del tutto formale poiché non si vede come la legge potrebbe imporsi alle Regioni a statuto speciale se non avesse i caratteri di cui sopra.

Il testo del decreto è, del resto, nella sua essenzialità positiva caratterizzato in questo senso e, semmai, appare

meno puntuale di altre normative ugualmente definite dal legislatore interessato come leggi di riforma economico-sociale. Ci si riferisce, solo per ricordarne alcune fra le più recenti leggi in materia di tutela del territorio-ambiente, alla legge n. 431 del 1985 che individua i beni e le aree tipologiche di interesse paesaggistico-ambientale, alla legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo ed istitutiva dell'Autorità di bacino ed alla legge n. 394 del 1991 che riorganizza la materia delle aree protette. Leggi, tutte, impugnate di fronte alla Corte costituzionale dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome per la verifica di costituzionalità e legittimate dalla Consulta.

L'intitolazione della legge n. 394 del 1991 è interessante anche per un'altra profilatura della quale dicevamo all'inizio quando sottolineavamo lo scarso significato che conviene attribuire all'intitolazione del decreto legislativo in commento.

In effetti la normativa n. 394 del 1991 contiene, come si evince dal titolo «legge quadro sulle aree protette», i principi fondamentali della materia aree protette, ma ciò ha una sua rilevanza e significato allorché si tratta delle competenze regionali, non quando però, in un numero ben maggiore di articoli, la legge dispone l'organizzazione amministrativa dei parchi nazionali e delle riserve statali o, quando, individua gli organi a livello centrale aventi competenze circa la programmazione nazionale delle aree protette.

C'è peraltro da svolgere un'altra considerazione in relazione alla relativa significanza del *nomen* attribuito alla normativa della quale andiamo trattando, e cioè tanto alla legge di delega, che al decreto attuativo in materia di foreste. Questa considerazione riguarda il tempo nel quale, sia la legge di delega che il decreto legislativo sono stati emanati, un tempo in cui il Parlamento si accingeva a varare la riforma del sistema costituzionale nel senso di un regionalismo spinto, attraverso la trasformazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione come anche di altri successivi articoli. Vogliamo dire che poteva apparire inopportuno, o comunque difficilmente proponibili all'attenzione del Parlamento, dizioni che individuavano il riparto di competenze fra Stato e Regioni seguendo il criterio fissato nell'art. 117 della Costituzione che, invece, si intendeva mutare nel senso di maggiori riconoscimenti all'Ente regione.

V'è anche da aggiungere che la delega, come prima accennato, aveva per oggetto oltre la materia forestale – nonché la caccia e la pesca – anche la materia agricola, ove gli interventi di natura privatistica esulavano la competenza regionale.

Questa sorta di pudore che pare dunque aver colto il legislatore nazionale, sempre più insicuro davanti all'avanzante potere regionale, non cambia però la sostanza delle cose.

Di ciò si ha conferma se si confronta il decreto delegato n. 227 con la proposta di legge quadro forestale elaborata qualche mese prima della emanazione del decreto legislativo dall'Accademia Italiana di Scienze Forestali. Invero è proprio sulla falsariga del lavoro commissionato alla prestigiosa Acca-

demia dal Ministero delle politiche agricole e forestali, che il decreto n. 227 trova forma e contenuto legislativo (1).

## 2. Definizione del bosco e programmazione forestale.

Veniamo ora al merito del decreto che esordisce fissando le finalità che si intendono perseguire. Queste vengono individuate – nell'inciso iniziale del 1° comma dell'art. 1 – nella «valorizzazione della selvicoltura quale elemento fondamentale per lo sviluppo socio-economico e per la salvaguardia ambientale del territorio della Repubblica».

Si afferma dunque il primato della selvicoltura, in quanto attività economica con la quale si mira anche alla salvaguardia ambientale del territorio. Si tratta in realtà di due funzioni che di per sé sono antagoniste se la selvicoltura, intesa come cura del bosco al fine della produzione del legname non viene esercitata secondo criteri ispirati alla conservazione dell'ecosistema (2). Il rilievo non intende certo negare l'importanza dell'attività selvicolturale e con essa l'interesse economico che l'imprenditore silvano non può non avere verso il bosco, poiché altrimenti l'abbandono del terreno boscato diviene un fatto inevitabile. E ciò se danneggia l'imprenditore forestale, danneggia non meno l'interesse generale ed in particolare l'interesse ambientale, venendo meno le essenziali cure selvicolturali. Ma è innegabile, tuttavia, che il bosco sia un organismo vivente comprensivo anche del sottobosco – come della fauna e microfauna che vi trovano le condizioni della propria esistenza – che, al di là del legname, fornisce tutta una serie di servizi di interesse generale correlati al dato ecologico che il taglio *tout court* del bosco, e cioè, esercitato in termini meramente ed esclusivamente produttivistici fa fatalmente venir meno (3).

Di ciò del resto si rende conto il legislatore allorché, nell'inciso successivo a quello richiamato dal 1° comma dell'art. 1, sembra ridurre la portata dell'iniziale affermazione facendo riferimento, ma in via sussidiaria, scandita dall'avverbio «nonché», alla «conservazione, all'incremento ed alla razionale gestione del patrimonio forestale nazionale».

Da sottolineare il rilievo concernente l'incremento della superficie silvana, una finalità questa perseguita dallo Stato soprattutto, se non unicamente, in funzione della difesa idrogeologica e comunque scarsamente esercitata, anzi trascurata, successivamente, dalle Regioni, almeno da quelle a statuto ordinario (4).

Tornando all'inciso iniziale relativo alla «salvaguardia dell'ambiente», occorre dire che il significato di tale espressione in questo primo articolo della legge rimane generico, per essere meglio specificato nell'ultimo comma dell'art. 2 allorché viene offerta, come vedremo fra poco, la definizione di bosco.

Ma è anche vero che il primo comma dell'art. 1 del decreto legislativo chiude il suo dettato rilevando l'interesse alla biodiversità e allo sviluppo sostenibile delle foreste secondo gli impegni assunti a livello internazionale e comunitario dall'Italia in tale settore, con particolare riferimento a quanto previsto dalle Risoluzioni delle Conferenze Interministeriali sulla protezione delle foreste in Europa di Strasburgo, Helsinki e Lisbona, dove in sostanza, nell'arco di otto anni e cioè dal 1990 al 1998 si sono dettate, verificate e ribadite le linee guida sulla tutela della diversità biologica e la gestione durevole delle foreste in Europa (5).

Il secondo comma dell'art. 1 non presenta contenuti di novità, ma si limita ad affermare genericamente il potere in materia forestale, oltretutto delle Regioni, del Ministero delle politiche agricole e forestali e del Ministero dell'ambiente. Ciascun Ministero, come ogni Regione, deve esercitare il proprio potere «nell'ambito delle proprie competenze» – ma non si specificano, al momento, quali esse siano – «in modo coordinato, al fine di garantire la maggiore efficacia degli interventi pubblici, l'equilibrato sviluppo economico e sociale, soprattutto nelle zone montane, e l'utilizzo delle risorse naturali in maniera sostenibile».

Si tratta più che altro di affermazioni di principio che hanno però il significato di evidenziare la non esclusività delle funzioni regionali nella materia; quale sia poi il livello possibile dell'intervento statale non risulta precisato. C'è però da sottolineare il richiamo alle zone montane, un territorio strategico, sia dal punto di vista idrogeologico ed ambientale in genere, che sotto il profilo socio-economico. Un territorio, va anche precisato, che da quando il Parlamento italiano lo ha individuato per la prima volta con la l. 25 luglio 1952, n. 991 in base a determinati parametri altimetrici e socio-economici, come territorio oggetto di interventi pubblici e particolari provvidenze, ha visto la costante attenzione del legislatore nazionale verso queste zone; prima con la creazione delle Comunità montane, organismi esponenziali delle collettività locali di secondo grado destinati a promuovere lo sviluppo economico in tali aree, oltre ad assicurare la difesa idrogeologica del territorio, e successivamente, con la più recente l. 31 gennaio 1994, n. 97 (6).

(1) Ci sia qui consentito il rilievo che il progetto di legge cornice elaborato dall'Accademia Italiana di Scienze Forestali appare meglio esplicitato, nel suo sviluppo di venticinque articoli, del decreto in vigore costituito da quattordici articoli. Non v'era, dunque, ragione del rifacimento dell'elaborato dell'Accademia – a parte le disposizioni relative agli incendi nei boschi, oggetto di un particolare recente provvedimento legislativo – se il Governo non fosse stato mosso ad una maggiore essenzialità, ampliando in tal modo il campo d'intervento legislativo regionale, da preoccupazioni d'ordine politico col conseguente risolto costituzionale. L'articolato dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali ed i lavori preparatori sono ora oggetto della pubblicazione edita dalla stessa Accademia a cura di O. CIANCIO e S. NOCENTINI col titolo *Proposta di legge quadro forestale* (Firenze, 2001).

(2) In argomento, A. BENASSI e F. CLAUSER, *Per una politica ambientale delle foreste*, in *Linea Ecologica*, 1998, n. 3, p. 28.

(3) E, comunque, anche per gli aspetti di interesse produttivo, il legname non esaurisce l'offerta dei beni economici del bosco dal momento che esso dà origine ad altri prodotti tipici, basti pensare solo ai funghi epigei, ai tartufi, mirtilli, more, lamponi, castagne, pinoli, alla stessa fauna selvatica, ai fiori rari ecc. Ma va detto che anche l'utilizzazione del bosco in chiave turistico-ricreativa può procurare un reddito maggiore di quello correlato alla produzione tradizionale del bosco, ossia del legname. Il che risulta evidente quando il bosco è a «macchiatico negativo», fatto questo tutt'altro che raro, soprattutto nel caso di boschi cedui, i quali rappresentano la maggior parte del nostro patrimonio boschivo.

(4) Non vanno dimenticati riguardo all'interesse che il legislatore delegato mostra per l'incremento del patrimonio boschivo, i massicci mutamenti di natura ecologica avvertiti dalla sensibilità sociale negli ultimi decenni che hanno portato alla tutela del bosco con la legge n. 431 del

1985 non soltanto dal punto di vista paesaggistico, ma anche ambientale.

(5) La Conferenza di Strasburgo del 1990, promossa in particolare dai governi francese e finlandese, muove dalla necessità di coinvolgere in uno sforzo politico comune, i vari paesi della Comunità per far fronte al problema delle piogge acide e degli incendi, diffusi quest'ultimi nel sud dell'Europa. Essa si chiude con l'approvazione di sei risoluzioni per la protezione e la gestione sostenibile delle foreste europee. La seconda Conferenza per la protezione delle foreste in Europa ebbe luogo nel 1993 ad Helsinki – un anno dopo il Vertice di Rio su Ambiente e Sviluppo – per verificare lo stato di attuazione delle risoluzioni adottate a Strasburgo. Oltre alla dichiarazione generale, furono approvate quattro risoluzioni dettanti le linee guida per la gestione durevole delle foreste europee oltretutto per la conservazione della biodiversità. Ma emerge anche nelle risoluzioni di Helsinki l'impegno dei Paesi europei di stimolare e promuovere l'attuazione, nel contesto europeo, delle decisioni assunte a Rio de Janeiro.

Dopo cinque anni dalla Conferenza di Helsinki e cioè nel 1998, si è svolta a Lisbona la 3ª Conferenza interministeriale per la protezione delle foreste in Europa, dove si è ribadita l'attenzione sulla gestione durevole e la conservazione della diversità biologica, ma si sono evidenziati anche gli aspetti economici della gestione sostenibile delle foreste (cfr. F. COZZA, *La politica forestale nel quadro delle convenzioni internazionali*, in *Secondo Congresso Nazionale di Selvicoltura*, Venezia, 24-27 giugno 1998, vol. III, p. 369).

(6) Sul ruolo delle Comunità Montane si veda il «nostro», *Comunità Montane e sviluppo economico*, Milano, 1975 e riguardo al successivo intervento legislativo del 1994, oltre il «nostro», *Lo sviluppo delle aree montane nella legge 31 gennaio 1994, n. 97*, in *Le Regioni*, 1994 p. 1063, v. il *Commentario* a cura di L. COSTATO, *La nuova legge per le zone montane*, Milano, 1995.

In una normativa, più esattamente, decreto legislativo che, come abbiamo in precedenza rilevato, ha i caratteri di una legge cornice, non poteva mancare la definizione di bosco, inesistente nella legislazione statale, ma della cui necessità si era reso conto il legislatore regionale allorché aveva normato la materia forestale (7).

Se infatti il decreto legislativo n. 3267 del 1923, e cioè il testo base in materia di boschi e foreste, aveva potuto prescindere dal dare la definizione di bosco, ritenendola non a torto superflua, essendo, all'epoca, assolutamente sufficiente la definizione offerta dalla letteratura selvicolturale data la pressoché assoluta mancanza di interventi nei terreni boscati che non fossero di natura selvicolturale ed agraria, ciò non apparve più sufficiente quando, negli anni post-bellici, il bosco divenne oggetto di trasformazioni in chiave turistico-edilizia.

Non a caso, quindi, lo studio per un progetto di legge di riforma della materia forestale, considerato correlato alla materia urbanistica, elaborato a metà degli anni '60 dall'Accademia Italiana di Scienze Forestali, aveva provveduto a dettare la definizione di bosco (8).

Consegnato l'articolato al committente, e cioè al Ministro dell'agricoltura e foreste dell'epoca, esso rimase nei cassetti governativi, e tuttavia la definizione di bosco non poteva essere ulteriormente rinviata quando, in seguito all'emanazione della legge n. 431 del 1985 – le cui disposizioni sono state trasferite, con lievi modifiche, nel decreto legislativo n. 490 del 1999 – l'intera categoria dei territori boscati viene protetta *ex lege*, come categoria di beni di particolare interesse ambientale, ed ogni alterazione permanente del territorio silvano deve essere autorizzata, non solo dall'Autorità forestale, allorché vi gravi il vincolo idrogeologico, ma anche dall'Autorità preposta alla tutela del vincolo sulle bellezze naturali, pena la violazione di cui all'art. 734 del codice penale sulla distruzione e alterazione, appunto, delle bellezze naturali, e soprattutto pena la violazione dell'art. 20 della l. 28 febbraio 1985, n. 47 che viene espressamente richiamata (9).

Il decreto legislativo n. 227 del 2001, prima di darci il significato giuridico di bosco, si preoccupa di precisare che i termini bosco, foresta e selva sono equiparati; precisazione non inutile anche se l'esame dei testi di legge non poteva far sorgere equivoci seppur una sentenza del Consiglio di Stato di qualche anno fa (Sez. IV, 30 luglio 1996, n. 915) si fosse adoperata a delle distinzioni.

Basterebbe considerare, per verificarne l'assoluta intercambiabilità dei termini «bosco» e «foresta» – il termine selva non viene mai utilizzato dal legislatore nazionale – che il d.lgs. 30 dicembre 1923, n. 3267 definisce «boschi demaniali» i territori boscati gestiti dall'Azienda di Stato per le «foreste demaniali».

Ma torniamo alla definizione di bosco di cui al 2° comma dell'art. 2 del decreto n. 227 del 2001 che in realtà non si rinvia in questa disposizione; e però essa contiene gli elementi, e più esattamente la cornice, ben delineata, che dovrà essere riempita dei necessari contenuti dalle Regioni entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto. In attesa dell'intervento legislativo regionale, è già vigente,

il sesto comma dell'art. 2, il quale enuncia una definizione di bosco quanto mai esaustiva che fa riferimento alla vegetazione arborea forestale, associata o meno, a quella arbustiva di origine naturale o artificiale in qualsiasi grado di sviluppo – comprensiva dei castagneti, delle sugherete e della macchia mediterranea – purché avente una estensione non inferiore a 2000 metri quadrati considerate anche le radure interne.

Ci sarebbe semmai da chiedersi che significato va attribuito al termine radura, o meglio in che rapporto questa si ponga con la vegetazione presente nei 2000 o più metri quadrati che vengono a costituire il bosco ai sensi del 6° comma dell'art. 2. Problema, se così vogliamo chiamarlo, risolto – non da poco tempo – dall'I.S.T.A.T. (Istituto Centrale di Statistica) che individua l'esistenza di un bosco allorché, rispetto all'entità di una determinata superficie, questa è coperta in misura non inferiore al 50 per cento da «piante forestali legnose, arboree e/o arbustive (10)».

Il decreto legislativo n. 227 non stabilisce alcuna percentuale di riferimento tra radura e vegetazione arborea ai fini della definizione di bosco rinviando alla competenza del legislatore regionale la disciplina delle «dimensioni delle radure e dei vuoti che interrompono la continuità del bosco» [art. 2, comma 2, lett. b)]. Il decreto in questione dà però un'indicazione o, traccia, estremamente significativa della quale non potrà non tener conto il legislatore regionale allorché assimila al bosco «le radure e tutte le altre superfici di estensione inferiore a 2000 metri quadrati che interrompono la continuità del bosco» [art. 2, comma 3°, lett. c)].

La norma individua, oltre alle radure, delle quali prima abbiamo detto, i territori che, pur non boscati, sono tuttavia assimilati al bosco.

Si tratta dei «fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in genere».

Se si eccettuano le finalità di difesa idrogeologica, l'esperienza ci insegna che nessun rimboschimento è stato fino ad oggi effettuato per le altre finalità rilevate dal legislatore delegato che, pur riconosciute unanimemente come funzioni tipiche del bosco, solo ora vengono codificate. È questa una rilevante novità anche se risulta difficile ipotizzare una volontà dell'ente pubblico per la utilizzazione di rimboschimenti, soprattutto su terreni dei privati, per finalità di protezione del paesaggio o per la conservazione della biodiversità. È certo, comunque, che da quando questa volontà della Pubblica Amministrazione si è espressa in atti aventi efficacia all'esterno, quei terreni devono considerarsi a tutti gli effetti boscati.

Allo stesso modo devono essere considerate bosco le aree forestali temporaneamente prive di copertura arborea e arbustiva in seguito ad utilizzazioni forestali, oppure in conseguenza di avversità biotiche ed abiotiche, od a causa di incendi od altri eventi accidentali, un'eventualità quest'ultima, che pare non escludere alcuna possibilità dipesa dal fatto di natura (11).

(7) Si vedano le leggi forestali della Regione Veneto 13 settembre 1978, n. 12, della Regione Liguria 16 aprile 1984, n. 22, della Regione Marche 13 maggio 1985, n. 71, della Regione Campania 28 febbraio 1987 ecc ... e da ultimo della Regione Toscana 21 marzo 2000, n. 39. Le leggi richiamate si ispirano in larga misura alla definizione di bosco elaborata nello *Studio di una legge in materia di foreste e di protezione della natura* di cui alla nota successiva.

(8) Cfr. *Studio di una legge per la tutela del suolo e del bosco e per la protezione della natura*, Firenze, 1966, a cura dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali, dove si rileva una definizione di bosco estremamente precisa e puntuale che verrà fra l'altro utilizzata dalla legislazione regionale.

(9) In argomento A. ABRAMI, *Sul significato dei territori coperti da foreste o da boschi*, in questa Riv., 1998, p. 492.

(10) L'I.S.T.A.T. individua il bosco in una superficie non inferiore a mezzo ettaro e, rispetto a tale superficie, occorre che vi sia un'area di insidenza minima – che sta a significare la proiezione sul terreno delle chiome degli alberi – non inferiore della metà. Si tratta di definizione che è stata ampiamente utilizzata nelle pronunzie giurisprudenziali in quanto fissa due elementi per individuare il bosco in modo significativo e puntuale: la superficie e l'area di insidenza minima. Sul punto G. PRETO, *La classificazione dell'inventario forestale, in Monti e boschi*, 1982, n. 1-2, p. 11, nonché A. ABRAMI, *Sul significato di territori coperti da foresta o da bosco* in questa Riv., 1998, p. 492. Sulla considerazione del bosco come organismo complesso, si veda più avanti nel testo.

(11) Da notare che la l. 8 agosto 1985, n. 431 – oggi d.l. 490 del 1999 – assimilava ai boschi solo i terreni forestali percorsi da incendio ed i terreni destinati ad essere rimboschiti.



Il decreto n. 227 nel 5° comma dell'art. 2, dà la definizione di arboricoltura da legno escludendo che riguardo ad essa si possa parlare di bosco. Questa viene definita «la coltivazione di alberi» – reversibile al termine del ciclo colturale – «in terreni non boscati, finalizzata esclusivamente alla produzione di legno e biomassa».

Ugualmente non costituiscono bosco i terreni arborati costituiti «i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura (12)».

Per quanto concerne l'arboricoltura da legno bene ha fatto il legislatore – risolvendo così una *vexata quaestio* – a non considerarla bosco.

Si tratta, infatti, di colture a rapido accrescimento mediante le quali non si mira alla costituzione di boschi, e tanto meno permanenti, bensì a massimizzare la produzione legnosa in tempi brevi (13).

Bene ha fatto, dicevamo, il legislatore delegato a non considerare bosco tali piantagioni legnose – quali ad esempio i pioppeti dal ciclo di maturazione, in generale, inferiore a dieci anni – della cui reversibilità colturale abbiamo prima accennato, poiché in tal modo si esclude anche che questo tipo di vegetazione possa essere oggetto di per sé – e cioè non in quanto caratterizzante un determinato paesaggio – delle previsioni del d.lgs. n. 490 del 1999.

Neppure va dimenticato che l'arboricoltura da legno si è imposta all'attenzione del legislatore per il crescente «deficit» che la materia prima legno provoca nella bilancia commerciale con l'estero tanto da collocarsi al terzo posto fra le importazioni, dopo i prodotti petroliferi e quelli alimentari.

Nel decreto n. 227 non manca, anzi se ne dà un rilievo tutt'altro che marginale, il riferimento alla programmazione forestale (art. 3) che comunque non può non riferirsi che alla proprietà pubblica, non trovando altri obblighi i privati che non siano quelli del rispetto della legge e dei regolamenti forestali (prescrizioni di massima e di polizia forestale). A meno che i proprietari privati non siano incentivati ad associarsi fra loro ed anche con i soggetti pubblici proprietari di boschi. Altri, forse, sottolineeranno l'importanza di questa disposizione, noi, invece, non ci facciamo affatto illusioni circa la sua effettiva attuazione fino a considerarla poco più di una norma manifesto. Quale sia la ragione del nostro scetticismo è presto detto: basti far mente locale al funzionamento in generale della programmazione Stato-Regioni, e, se vogliamo, in proposito, richiamare un solo esempio, si pensi agli esiti che ha avuto il sistema di programmazione in materia di aree protette.

Del resto come potrebbe funzionare una programmazione dove lo Stato viene considerato dalle Regioni come un soggetto limitante l'autonomia regionale e le Regioni sono considerate dallo Stato come soggetti che rivendicano le competenze, senza poi di fatto esercitarle? (14).

È un dato inconfutabile che in tutti questi anni di governo forestale regionale, lo Stato non è stato in grado di esercitare – e le occasioni si sono presentate almeno due volte (15) – la funzione di indirizzo e coordinamento appositamente prevista dall'ordinamento in relazione al momento di interesse nazionale che le competenze regionali andavano rappresentando. Ma se lo Stato forestale si è dimostrato fragile e insicuro, così da

apparire come fiaccato nell'uso degli strumenti riconosciutigli dall'ordinamento giuridico, alle rivendicazioni regionali non sempre sono seguite azioni congrue o coerenti.

Né, le Regioni, hanno dimostrato interesse a coordinarsi fra loro quando appariva chiaro che l'interesse generale non poteva dirsi perseguito ovvero esaurirsi con l'impegno di una sola Regione.

Non va dimenticato, infatti, che le foreste non seguono la logica dei confini amministrativi regionali, ma un'altra logica assolutamente indipendente dalla prima, quella dei confini stabiliti degli ecosistemi naturali.

Questa considerazione non era rimasta estranea al decreto delegato n. 616 del 1977 allorché viene prevista la possibilità di intesa fra Regioni e la stessa costituzione di Uffici comuni.

Di certo la norma relativa alla programmazione forestale che costituisce il contenuto dell'art. 3 del decreto n. 227, è norma di natura programmatica ed avrà comunque bisogno di essere ulteriormente specificata. È quanto si rinviene, del resto, nel primo comma dell'articolo in questione allorché si dispone che «le Regioni definiscono le linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale attraverso la redazione e la revisione di piani forestali» in relazione alle linee guida emanate dal Ministero delle politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente, ciascuno per quanto di propria competenza ed in relazione alle indicazioni di cui al 4° comma dell'art. 2 della l. 23 dicembre 1999, n. 499 ove si fa riferimento in particolare al «Documento di programmazione economico-finanziaria», oltretutto – va aggiunto – alla «Piattaforma programmatica di politica agricola».

Un dato non va però trascurato in questo enunziato relativo alla programmazione forestale ed è il ruolo che viene attribuito al Ministero dell'ambiente – in parallelo al Ministero delle politiche agricole e forestali – che, in sostanza, esautorata in questa funzione il Ministro per i beni e per le attività culturali che aveva visto estendere la sua competenza in materia di boschi in seguito all'emanazione della l. 8 agosto 1985, n. 431, di conversione del d.l. 27 giugno 1985, n. 312.

Con il riconoscimento delle funzioni del bosco in materia di biodiversità e, più in generale, di protezione della natura e dell'ambiente circostante, non sarebbe stato possibile escludere il Ministero dell'ambiente da una programmazione che esalta, oltre alla funzione produttivistica, e quindi di natura privatistica, le funzioni relative ai servizi d'interesse collettivo locale e nazionale, le quali rappresentano in termini percentuali utilità ben maggiori di quelle rappresentate dalla produzione di beni economici.

### 3. Significato di trasformazione del terreno boscato nella legislazione pregressa.

Veniamo ora al commento dell'art. 4 del decreto n. 227, sicuramente quello maggiormente rilevante, rubricato col titolo: «trasformazione del bosco e rimboschimento compensativo».

V'è, nel primo comma, la legittimazione, a livello di legge comice – se ci è consentito, come dicevamo all'inizio, qualificare in questo senso, il decreto legislativo in commento – di quanto già stabilito nelle diverse leggi regionali allorché avevano

(12) La norma nulla dice riguardo ai terreni coperti da vegetazione arborea e costituenti i parchi cittadini la cui funzione non è quella di produrre legname, bensì di abbellimento e decoro della città, oltre a svolgere di frequente una funzione ricreativa ed igienica per i residenti.

(13) Sul punto A. DE PHILIPPIS, *Ecologia e selvicoltura: antitesi o armonia?*, in *Annali dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali*, Firenze, 1972, vol. XXI; O. CIANCIO, R. MERCURIO, S. NOCENTINI, *Le specie forestali esotiche e le relazioni tra arboricoltura da legno e selvicoltura*, in *Annali dell'Istituto Sperimentale per la Selvicoltura*, Arezzo, 1981-1982, vol. 12-13, pag. 1 e ss.; G. PICCAROLO, *Generalità e mete della coltura accelerata per piante da legno a rapido incremento*, in *Monti e boschi*, 1960, p. 295 e ss.; Id., *Sulla coltura accelerata delle piante da legno nell'economia agricola-*

*forestale*, in *Monti e boschi*, 1962, p. 486; C. PILLA, *Selvicoltura tradizionale e coltura accelerata*, in *Monti e boschi*, 1962, p. 500-505.

(14) È un fatto sintomatico, oltretutto un dato statistico, che ogni legge del Parlamento italiano con la quale si conferiscono poteri alle Regioni prevede l'intervento sostitutivo dello Stato da esercitarsi nel caso d'inerzia regionale.

(15) Ci riferiamo al caso delle foreste demaniali trasferite alle Regioni per le quali l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento poteva assicurare l'esistenza di una politica forestale della proprietà pubblica ed al caso del «taglio colturale» ove l'interpretazione di tale dizione concordata fra il Ministro dell'agricoltura e foreste e il Ministro dei beni culturali e ambientali avrebbe consentito alle Regioni di seguire nella gestione dei beni forestali un indirizzo unitario.



chiarito, sulla scia di una fondamentale decisione del Consiglio di Stato di cui diremo tra breve, il significato dell'art. 7 del d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267 – ove dispone il divieto della trasformazione del bosco in altra qualità di coltura – travolgendo in tal modo la stessa disposizione del regolamento esecutivo che, all'art. 20, precisa il contenuto dell'art. 7 del decreto del 1923 nel divieto di trasformare il terreno boscato in coltura agraria.

Solo in questa ipotesi – finché non intervenne la giurisprudenza amministrativa – e non quando la stabilità idrogeologica, che costituisce il fine perseguito dalla legge con il vincolo sui terreni boscati, viene compromessa con interventi diversi dalla trasformazione in coltura agraria del terreno boscato, il proprietario silvano avrebbe dovuto richiedere l'autorizzazione alla competente autorità amministrativa.

In realtà sembrava evidente che la compromissione o alterazione dell'assetto idrogeologico avrebbe potuto verificarsi anche quando si fossero realizzate opere edilizie, oppure turistiche, sportive, ricreative ecc. Interventi, quest'ultimi, non meno radicali, agli effetti della protezione idrogeologica del terreno, della trasformazione del bosco in coltura agraria e tuttavia disciplinati dalle norme regolamentari mediante la previsione di una semplice denuncia all'autorità forestale in quanto ritenuti dall'amministrazione competente «movimenti di terreno» (art. 20, r.d. 16 maggio 1926, n. 1126).

Quanto ora detto era il risultato di una interpretazione letterale del combinato disposto fra il decreto legislativo n. 3267 del 1923 ed il regolamento esecutivo emanato circa tre anni dopo.

Interpretazione che fece testo, come prima accennavamo, finché una sentenza del Consiglio di Stato del 1971 (16) considerò il divieto di cui all'art. 7 del decreto del 1923 come comprendente ogni intervento antropico che, postulando il dissodamento del bosco, dava poi luogo ad una diversa destinazione produttiva. Ogni mutamento dell'esistente coltura forestale avrebbe potuto mettere a repentaglio la stabilità idrogeologica dei terreni interessati, sicché occorreva che l'autorità amministrativa fosse messa in condizione di controllarne i possibili effetti del cambio di destinazione mediante il rilascio dell'autorizzazione.

Siffatta interpretazione dell'art. 7 che la dottrina definisce estensiva, ma che potremmo anche chiamare logica, nel senso che se il legislatore avesse previsto le possibili mutazioni del terreno boscato avrebbe ampliato la categoria delle trasformazioni boschive da sottoporre ad autorizzazione, non limitandola cioè alla sola trasformazione in coltura agraria (17), escludeva automaticamente la possibilità di considerare gli interventi antropici, ora evidenziati, come semplici movimenti di terreno per i quali la legge, anzi il regolamento 16 maggio 1926, n. 28, prevede la sola denuncia all'autorità forestale ed il meccanismo del silenzio assenso quando siano trascorsi trenta giorni dalla denuncia (art. 20) (18).

Se ogni incisione comunque realizzatasi nel terreno boschivo, così da alterarne la stabilità idrogeologica, veniva controllata dalla P.A., è necessario aggiungere, che ove tale stabilità non fosse stata messa in discussione, non v'era tutela del bosco, essendo questo considerato dalla legislazione in materia, ossia dal d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267 unicamente come strumento di difesa del suolo. A meno che non si fosse trattato di terreno sottoposto al vincolo

sulle bellezze naturali di cui alla legge n. 1497 del 1939, o il bosco rappresentasse un bene di interesse storico-artistico di cui alla legge 1089 del 1939, o godesse di un regime giuridico particolare in quanto area protetta, ossia compreso in un territorio costituito in Parco nazionale regionale o locale.

Va anche aggiunto che le zone classificate dalla legislazione urbanistica come aree agricole (e forestali) godevano nelle disposizioni dei piani regolatori, sempre per effetto delle disposizioni urbanistiche, di particolare attenzione quando non si fosse trattato di aree comprese nelle zone di espansione dei centri abitati.

Al di fuori di queste ipotesi, laddove il terreno forestale non fosse gravato da usi civici – va aggiunta anche questa considerazione seppur un abusivismo edilizio incontrollato e, talora, anche l'imprudenza dei piani regolatori non vi abbia tenuto conto (19) – per il bosco non v'era alcuna protezione ovvero la sopravvivenza delle aree verdi era rimessa alla buona volontà o sensibilità della Pubblica Amministrazione.

Nessun vincolo prendeva in considerazione il bosco in quanto tale, al di là, cioè, degli interessi espressi dalle leggi prima richiamate. Ciò fece sì che i terreni boscati diventassero oggetto, soprattutto lungo le coste e nelle zone turistiche in genere, di interventi antropici di varia destinazione, ma soprattutto edilizia.

Una significativa inversione di tendenza, che esprime la volontà legislativa di conservazione del paesaggio forestale *tout court* e con esso dell'ambiente costituente i boschi, si ha con l'emanazione della l. 8 agosto 1985, n. 431 di conversione del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, con la quale l'intera categoria dei territori boscati, oltre ad altri beni ed aree tipologiche, che in questa sede non interessa esaminare, vengono classificati come bellezze naturali o beni ambientali.

I territori boscati – e non solo questi, come abbiamo appena detto – diventano oggetto di una specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale mediante la redazione, resa obbligatoria per le Regioni, di «piani paesaggistici» o di «piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali».

Era la risposta dello Stato ad una legislazione urbanistica regionale che si era dispiegata a trecentosessanta gradi sul territorio in ossequio alla nuova definizione di urbanistica in conformità dell'art. 80 del d.p.r. n. 616 del 1977.

Si disse, all'epoca, che l'urbanistica si era ormai trasformata in panurbanistica ossia in governo a tutto campo del territorio nel senso non solo di uso, ma anche di tutela del medesimo. Ciò era tanto vero che le Regioni avevano del tutto trascurato la possibilità di ricorrere ai piani paesaggistici così come configurati dalla legge n. 1497 del 1939 per utilizzare invece un tipo di urbanistica che l'art. 80 del d.p.r. n. 616, aveva, come prima accennato, legittimata e codificata.

Questa nuova legislazione urbanistica regionale doveva comunque essere apparsa al legislatore nazionale troppo timida o poco attenta alla conservazione di alcune categorie di beni rilevanti sotto il profilo estetico e ambientale, così da provocarne l'intervento di tutela con la l. 8 agosto 1985, n. 431 di conversione in legge con modificazioni del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante «disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale» (20).

(16) Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI 16 marzo 1971, n. 183, in *Foro Amm.*, 1971, I, 2, p. 340.

(17) Sul punto, A. ABRAMI, *I territori forestali: dal vincolo idrogeologico al vincolo ambientale*, Firenze, 1993, p. 47 e ss.

(18) Cfr. C. RAMPULLA, A. ROBECCI MAINARDI, A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, 1981, p. 32; M. TAMPONI, *Una proprietà speciale*, Padova, 1983, p. 175-176.

(19) Cfr. L. FULCINTI, *I beni d'uso civico*, Padova, 2000, p. 280.

(20) La legge indicata era stata in realtà preceduta da un decreto del Ministro, anzi sottosegretario ai Beni culturali ed ambientali (d.m. 21 settembre 1984). Censurato il decreto ministeriale dai Tribunali amministrativi in quanto le limitazioni imposte alla proprietà privata non nascevano attraverso statuizioni di carattere generale ed astratte, come quelle legislative

ma mediante atto amministrativo, il suo contenuto venne poi trasfuso in atto legislativo mediante ricorso al decreto legge, riportato nel testo, poi convertito in legge. Sul punto, A. ABRAMI, *Considerazione sul decreto Galasso*, in *Giur. agr. it.*, 1984, p. 588. È vero comunque che la Corte costituzionale con la famosa sentenza n. 56 del 1968 ha ritenuto il vincolo sui beni paesistici connesso alla natura del bene sicché questo deve considerarsi fin dall'origine di interesse pubblico; il vincolo quindi avrebbe una funzione esclusivamente dichiarativa e non costitutiva del limite.

La legislazione regionale avente ad oggetto i territori boscati emanata anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985 non era peraltro rimasta appiattita, pur in assenza di una legge cornice, sulle disposizioni del decreto n. 3267 del 1923. Basti pensare che quante Regioni hanno provveduto a disciplinare la materia forestale, tutte hanno fatto pro-

Che i terreni boscati con la legge n. 431 del 1985, ora rinvenibile con poche modifiche nel d.l. n. 490 del 1999, si caratterizzassero non solo e non tanto per la loro profilatura estetica, ma anche in quanto beni ambientali, apparve subito chiaro alla dottrina (21).

C'era, infatti, in questa nuova forma di tutela che nasceva automaticamente per effetto della previsione della legge, un qualcosa che andava oltre il dato estetico rinvenibile nella legge n. 1497 del 1939 che intendeva individuare – attraverso un atto tecnico-discrezionale della P.A. – un determinato bene o porzione di territorio perché rappresentativo di un quadro naturale di peculiare bellezza.

La nuova legge nel momento in cui tutela l'intera categoria dei territori boscati, supera l'idea di una protezione puntiforme in relazione ad un bene o distretto territoriale circoscritto per cui l'elemento estetico ossia il bello di natura, attrae tutta l'attenzione dell'autorità amministrativa.

La tutela di tutti, sottolineiamo tutti, i nostri territori boscati per gli aspetti di tipo estetico avrebbe significato una evidente forzatura del legislatore per la semplice considerazione che i territori silvani non possono essere ritenuti di per sé «tutti belli» o tutti caratterizzanti un paesaggio di particolare bellezza. Del resto l'aver introdotto il concetto di valorizzazione contrastava con l'idea di una tutela diretta alla conservazione di uno *status quo* di «non comune bellezza». Perché modificare attraverso la «valorizzazione» ciò che è già bello in quanto tale e che, per questa ragione si intende, mediante l'imposizione del vincolo, mantenere e conservare?

In realtà la protezione del territorio boscato disposto dal legislatore implicava automaticamente la tutela del bosco per tutte le funzioni che esso è in grado di esplicare, oltre quelle come strumento di difesa del suolo disciplinate dalla legge n. 3267 del 1923 e quelle di natura estetica disciplinate dalla legge n. 1497 del 1939.

Se il bosco, in quanto bene ambientale che caratterizza il nostro paesaggio trova tutela nella legge n. 431 del 1985, rimaneva tuttavia ancora incerto, o meglio, non definito, il

significato di tale tutela proprio per i diversi aspetti di natura ambientale che si rinvenivano nei territori boscati.

#### 4. La trasformazione del bosco alla luce dei nuovi interessi pubblici codificati dal decreto n. 227 del 2001.

In quale misura doveva essere considerata la protezione disposta dal legislatore col vincolo che interessava l'intera categoria dei boschi?

Il decreto legislativo n. 227 del 2001 ci dà la risposta allorché dispone nel secondo comma dell'art. 4, che la trasformazione del bosco è possibile solo allorché risulti compatibile, oltreché con le finalità rinvenibili nel decreto del 1923 concernente il vincolo idrogeologico, quali la «stabilità dei terreni» e «il regime delle acque» (art. 1), anche con le finalità previste anch'esse nel decreto n. 3267 del 1923, ma costituenti il contenuto del vincolo cosiddetto protettivo (art. 17) come «la difesa dalle valanghe» e «dalla caduta dei massi», nonché compatibile, la trasformazione del terreno silvano dicevamo, con l'azione frangimento esercitata dal bosco e con l'igiene ambientale locale.

Inoltre la compatibilità dovrà essere verificata con la tutela del paesaggio di cui al decreto n. 490 del 1999 e con la conservazione della biodiversità.

Abbiamo appena richiamato i contenuti dell'art. 17 del d.lgs. n. 3267 del 1923 per evidenziare che essi diventano oggetto degli interessi pubblici, seppur non nelle identiche dizioni ma, nella identica sostanza, del decreto n. 227 del 2001.

Ma va anche detto che il vincolo «per altri scopi» di cui all'art. 17 del 1923 ha avuto una applicazione pressoché inesistente, sicché si può affermare che il decreto n. 227 ha costruito un nuovo tipo di vincolo dei cui contenuti si dovrà far carico il legislatore regionale.

In altre parole ci sembra che appaia chiaro nel disposto del 2° comma dell'art. 4 la volontà del legislatore delegato di ricondurre ad unità i vari interessi pubblici in cura alla Regione rappresentati dal decreto 3267 del 1923 – oltreché, dalla recente legislazione sulla difesa del suolo successiva all'emanazione della legge n. 183 del 1989 ed istitutiva

pria – in tal modo codificandola – l'interpretazione del Consiglio di Stato n. 183 del 1971, richiamata precedentemente nel testo, per la quale l'autorizzazione ricorre in relazione ad ogni trasformazione in altra coltura del terreno boscato vincolato, e cioè ogni volta che vi sia mutamento comunque della destinazione forestale e non nella sola ipotesi che il bosco venga trasformato in coltura agraria, come l'interpretazione dell'art. 7 del decreto n. 3267 del 1923 aveva fino ad allora suggerito.

Altri esempi di tutto rilievo aventi ad oggetto la conservazione dei boschi si potrebbero richiamare, come le leggi delle Regioni Lombardia, Veneto e Marche che hanno vietato in generale il taglio a raso dei boschi d'alto fusto. Allo stesso modo sono degni di attenzione gli interventi delle Regioni Veneto e Marche allorché richiedono, nel taglio del bosco ceduo, il rilascio di un numero di matricine per ettaro almeno doppio del numero richiesto dalle «Prescrizioni di Massima e di Polizia Forestale» in vigore prima del decollo dell'ordinamento regionale. Così si può ricordare l'allungamento dei turni di taglio delle diverse specie arboree che compare in più di una legge regionale (Lombardia, Piemonte, ecc ...), ma anche la legge forestale dell'Emilia-Romagna 4 settembre 1981, n. 30 dove, all'art. 1, intende favorire l'ampliamento della superficie boscata della Regione non solo per scopi produttivi, ma anche «per la tutela dell'ambiente in genere».

Altro esempio di rilevanza non marginale può dirsi quello della promozione presso i privati di piani di assestamento forestale previsti dalla l.r. dell'Emilia-Romagna 4 settembre 1981, n. 30, prima richiamata, e successivamente dalla Regione Lombardia.

Sotto altro profilo può dirsi significativa di questa volontà di aggiornare pur in mancanza, giova sottolineare, di una legge cornice destinata ad innovare i principi ormai vecchi e logori della legislazione statale, la legge forestale della Liguria 16 aprile 1984, n. 22 che, al pari della legge del Veneto 13 settembre 1978, n. 52, dispone che tutti i boschi vengano tutelati in considerazione delle funzioni di interesse generale da esse svolte. Conseguenza di questa tutela deve ritenersi l'estensione del regime fissato dalle «Prescrizioni di Massima e di Polizia Forestale» all'intera categoria dei boschi ricadenti nel territorio della Regione e quindi indipendentemente dall'esser questi gravati dal vincolo idrogeologico.

Ciò sta a significare una volontà legislativa diretta all'utilizzazione-con-

servazione del patrimonio forestale esistente nella Regione nella sua interezza. È vero però che il legislatore veneto, come pure il legislatore ligure, non ha ritenuto di fare emergere questa volontà in opposizione all'urbanistica nel senso di piegarla alle esigenze di tutela del bosco, tant'è che nella legge veneta, allo stesso modo della legge ligure, è inserita la disposizione per la quale le costruzioni edilizie nei boschi sono possibili allorché «siano esplicitamente previste dagli strumenti urbanistici». Come dire che non sono tollerati i soli abusi edilizi.

La disposizione, come è facilmente rilevabile, evidenzia in realtà la supremazia dell'urbanistica di fronte alle esigenze di conservazione delle aree boscate. V'è però da dire a questo proposito che la legislazione urbanistica regionale si era fatta carico in più di un esempio significativo della protezione delle aree boscate. Si è trattato di una tutela, nel senso del divieto di opere di urbanizzazione e di costruzioni, estesa non solo alle aree destinate ad essere rimboschite, il che pare abbastanza ovvio, ma anche alle aree coperte da vegetazione arborea d'alto fusto comprese all'interno dei territori gravati dal vincolo idrogeologico (l.r. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 e successive integrazioni; l.r. Lombardia 15 aprile 1975, n. 51 e successive integrazioni), ma talora anche indipendentemente dalla presenza di vincoli (l.r. Emilia-Romagna 7 dicembre 1978, n. 47 e l.r. Veneto 27 giugno 1985, n. 61). Tuttavia occorre riconoscere, nonostante i casi riportati, come fosse mancato alle Regioni con la legislazione di «uso e tutela del suolo» la volontà di conformare l'attività urbanistica al rispetto *tout court* della destinazione forestale.

Non va infine trascurata quella legislazione anch'essa anteriore all'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985 che tutela determinate categorie di specie arboree soprattutto d'alto fusto «siano esse isolate, in filari, in piccoli gruppi o misti» promosse in particolare dalle Regioni Marche ed Umbria, ma anche dalla Regione Basilicata.

(21) Cfr. A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei territori forestali*, Milano, 1987, p. 95 e ss.; F. NOVARESE, *La tutela del bosco nella legislazione italiana*, in *Riv. giur. ambiente*, 1980, p. 583 e ss.; M. LIBERTINI, *La tutela dell'ambiente. Legge 8 agosto 1985, n. 431*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1986, p. 931; E. CRISTIANI, *Vincolo idrogeologico e tutela ambientale (artt. 866-867-868)*, in *Commentario al codice civile*, diretto da P. Schlesinger, Milano, 1998.

dell'Autorità di bacino (22) – e dal decreto n. 490 del 1999, nonché dagli ulteriori interessi generali, come la tutela della biodiversità, rinvenibili nello stesso art. 4 del decreto n. 227 del 2001 e che abbiamo sopra enunziato.

Significante di questa volontà legislativa può essere considerato il richiamo all'autorizzazione regionale al fine di ottenere il cambio di destinazione del terreno boscato con riferimento all'art. 151 del decreto n. 490 del 1999 e non anche all'art. 7 del decreto n. 3267 del 1923, assolutamente rilevante per gli aspetti di difesa del suolo rinvenibili nel 2° comma dell'art. 4 del decreto in commento.

Il riferimento all'art. 151 del decreto n. 490 ha, in realtà, il solo significato di richiamare l'istituto dell'autorizzazione in quanto strumento giuridico che consente il cambio di destinazione del bosco allorché vengano salvaguardati gli interessi individuati nel 2° comma dell'art. 4 e che spetterà alla P.A. valutare; ed essi, a ben guardare, sono tali al di là della stessa esistenza di vincoli. Si evince, infatti, dal dettato dell'art. 4 una ricostruzione del sistema dei vincoli disciplinati dalla legislazione vigente, nel senso che l'autorizzazione non potrà prescindere dalla valutazione di interessi diversi – seppur non espressi fino ad allora mediante la previsione e l'imposizione di vincoli – e tuttavia tutelati, tali interessi, per l'individuazione che ne fa il secondo comma dell'art. 4 del decreto n. 227 e che – giova sottolineare – vanno considerati ai fini del rilascio dell'autorizzazione del terreno silvano in altra destinazione produttiva.

Certo, alcuni di questi interessi pubblici, più che costituire delle novità, specificano, come prima abbiamo osservato, il contenuto della protezione paesistico-ambientale disposta dal d.l. 490 del 1999. Questa considerazione può valere per l'inciso relativo alla «conservazione della biodiversità», un obiettivo che oggi, ossia dopo la Conferenza sullo stato dell'ambiente di Rio de Janeiro, possiamo affermare espliciti il contenuto, o meglio uno dei contenuti della «tutela del paesaggio», sicché il paesaggio viene protetto nei suoi risvolti di natura ambientale ovvero considerato anche nell'accezione che consenta di conservare determinati ambienti forestali.

Lo stesso rilievo non ci sentiamo però di svolgere per altri interessi generali che non possono, anch'essi, essere trascurati, allorché si autorizzi la trasformazione del bosco in altra destinazione d'uso.

Ci riferiamo a quanto ancora rilevato nel secondo comma dell'art. 4 in relazione alla «difesa dalle valanghe» e alla «caduta dei massi» all'azione frangivento dei boschi e all'igiene ambientale locale.

Si tratta di interessi che, come già detto, sono oggetto della tutela disposta mediante il «vincolo per altri scopi» disciplinato dall'art. 17 del decreto n. 3267 del 1923, ma che per la scarsissima, anzi quasi nulla applicazione di quel tipo di vincolo – ordinariamente chiamato protettivo – non hanno avuto per i dati offerti dall'esperienza, alcuna rilevanza pratica (23).

Quale sia stata la ragione di ciò non sta a noi dirlo, ma non è da escludere che abbia contribuito alla sua mancata, o quasi, attuazione, la previsione dell'indennizzo che il soggetto, il quale veniva a giovare dell'effetto del vincolo, doveva corrispondere al proprietario del bosco che ne subiva le limitazioni. È un dato di diritto, peraltro, che tali interessi o valori non avevano per il legislatore delegato del 1923 lo stesso spessore degli interessi o valori costituenti

l'obiettivo del vincolo idrogeologico; prova ne è che, mentre per l'imposizione di quest'ultimo vincolo l'Autorità forestale procedeva d'ufficio alla ricognizione dell'intero territorio nazionale, nel caso del vincolo per altri scopi, questo veniva imposto per l'azione a livello locale di un soggetto interessato, pubblico o privato.

Si poteva quindi scorgere nella previsione dell'art. 17 del d.lgs. n. 3267 del 1923, un rapporto di specialità fra due parti nel senso che venivano identificati i destinatari dei vantaggi in conseguenza della particolare ubicazione del bosco, ciò che era evidenziato dall'obbligo della corresponsione dell'indennizzo.

Ben diversa era, invece, la condizione del vincolo idrogeologico ove l'interesse alla conservazione dell'equilibrio geologico del terreno e alla stabilità del regime delle acque si poneva come limite intrinseco al diritto di proprietà, non solo in relazione alle superfici boscate, ma ai terreni in generale, ossia di qualsiasi natura e destinazione, rilevati all'interno di ciascun bacino idrogeologico del territorio dello Stato, dai vari Uffici forestali ripartimentali (24).

Oggetto del vincolo erano quei terreni che, a giudizio tecnico-discrezionale dell'Autorità amministrativa avrebbero potuto, se lasciati nel pieno dominio del proprietario privato, produrre un danno pubblico in relazione all'assetto geologico ed idrico del territorio.

Il decreto n. 227 dà una nuova rilevanza giuridica agli interessi – rimasti obsoleti – tutelati dall'art. 17 del decreto del 1923, seppur non espressi nelle stesse dizioni, ma identici, come prima accennavamo, nella sostanza – ed equiparati, tali interessi, a quelli rappresentati dal vincolo idrogeologico rinvenibili negli incisi «stabilità dei terreni» e «regime delle acque» del 2° comma dell'art. 4.

Spetterà alla legislazione regionale dare compiuta attuazione a questa disposizione di principio comprendendo fra i risultati da conseguire col vincolo idrogeologico, anche le finalità o interessi dei quali abbiamo prima detto (25).

E spetterà anche alla legislazione regionale ricondurre ad unità ovvero ad un unico ente delegato, debitamente attrezzato, le due diverse autorizzazioni fin qui esistenti; una relativa al vincolo idrogeologico – che risulta per lo più attribuito alla Provincia – e l'altro relativo al vincolo paesistico-ambientale facente capo, nella maggioranza dei casi, ai Comuni mediante le Commissioni edilizie integrate.

Riconduzione ad unità auspicabile e, tuttavia, non necessitata, nel senso che ove la distinzione fra finalità di difesa del suolo e finalità paesistico-ambientale rimanessero, come oggi appaiono nella legislazione regionale, distinte in quanto perseguite, queste finalità, da due diversi enti, soccorrerebbero in tal caso le disposizioni del d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 447 sullo Sportello unico per le Attività produttive. Ciò consentirebbe anche la piena e sicura vigenza, anche per i territori boscati, dell'art. 151 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 che nei commi 4 e 5 disciplina il potere di annullamento da parte del Ministero per i beni e le attività culturali delle autorizzazioni paesistico-ambientali rilasciate dalle Regioni. Potere di annullamento che nel caso dei territori boscati, diversamente dalle categorie di altri beni previsti ora nel decreto n. 490 del 1999 non è parso particolarmente utile; basti pensare che l'ufficio statale competente ossia la struttura periferica del Ministero per i beni e le attività culturali non prevede la presenza di un esperto in materia forestale. Non si può, d'altra parte, disconoscere che nella nuova sistemazione della materia forestale

(22) Ci si riferisce in particolare al d.l. 11 giugno 1998, n. 180 convertito in legge con modificazioni dalla legge n. 267 del 3 aprile 1998, al d.p.c.m. 29 settembre 1998 recante atto di indirizzo e coordinamento, al decreto legge 12 ottobre 2000, n. 279, convertito in l. 11 dicembre 2000, n. 365.

(23) Cfr. A. MURA, *Legislazione forestale e problemi montani*, Milano, 1973, p. 18. L'A. rileva che non un solo ettaro di bosco risulta vincolato ai sensi dell'art. 17.

(24) Cfr. C. FRASSOLDATI, *L'ordinamento forestale montano*, Firenze, 1960, p. 148 e ss.

(25) Rimane irrisolto nel decreto n. 227 del 2001 il rapporto tra urbanistica e territorio forestale – tranne che nelle ipotesi delle aree classificate ad alto rischio idrogeologico dalla legislazione speciale – rapporto che invece dovranno disciplinare i piani urbanistici nella loro particolare considerazione per i beni paesistico-ambientali, non avendo però dei dati legislativi precisi di riferimento in relazione al divieto dell'attività edilizia nel territorio boscato.

delineata dal decreto n. 227 del 2001, non si individua una valorizzazione del ruolo del Ministero per i beni e le attività culturali; mentre risulta chiaro nel decreto legislativo richiamato, il rilievo attribuito agli aspetti di natura ambientale rinvenibili nei territori boscati, come il richiamo alla biodiversità, all'igiene ambientale locale, alla stessa azione frangivento esercitata dai boschi. Ma, si pensi anche all'integrazione sempre più evidente fra paesaggio e ambiente naturale, verificabile tra l'altro nell'obbligo – come diremo fra poco – di realizzare con specie autoctone il rimboschimento compensativo indipendentemente dal raggiungimento di una precisa finalità, al solo scopo di conservare un indice boscato che la trasformazione del bosco in altra destinazione aveva inciso.

Infine, non è un fatto di poco rilievo che i due Ministeri interessati a livello centrale alla programmazione forestale siano il Ministero delle politiche agricole e il Ministero dell'ambiente.

Riguardo al rimboschimento compensativo, al quale sopra accennavamo, c'è da osservare che questo deve essere realizzato nel medesimo bacino idrografico ove si è svolta la trasformazione, sicché non è errato vedere in ciò l'esistenza di una correlazione con la protezione idrogeologica a livello di bacino; e però, essa risulta abbastanza lata perché il fine del legislatore è volto, comunque, ad evitare una riduzione del patrimonio boschivo.

Semmai questa correlazione appare più evidente allorché, in luogo del rimboschimento compensativo, le Regioni, come dispone il 6° comma dell'art. 4, possono prevedere il versamento di una somma di danaro corrispondente all'importo presunto dell'intervento compensativo, destinando la somma alla realizzazione di interventi di riequilibrio idrogeologico nelle aree geografiche più sensibili, ricadenti anche in altri bacini idrografici. Vale la pena, però, rilevare che l'inciso finale del 6° comma dell'art. 4 facoltizza le Regioni ad utilizzare le somme per il miglioramento dei boschi esistenti e quindi indipendentemente dal perseguimento di determinate finalità.

L'art. 5 della normativa cornice, ossia decreto n. 227, individua nel 1° comma un principio di tutto rilievo, e cioè il recupero dei boschi degradati e dei boschi rilevanti per motivi di pubblica incolumità.

Nella prima ipotesi, quella dei boschi degradati, non vi è un obiettivo da perseguire, né in termini di difesa idrogeologica, né in termini di protezione estetica, né in termini di produzione del legname. Il bosco è oggetto di recupero ambientale per tutto ciò che esso rappresenta. È cioè oggetto dell'intervento legislativo in quanto tale, ossia di per sé, e, in questo senso, è interesse della intera collettività che esso sia ricondotto alla sua ordinaria efficienza.

Gli alberi, d'altra parte, se malati, o non più oggetto di cure colturali possono anche rappresentare un pericolo: in questa ottica si spiega la seconda ipotesi configurata dal legislatore.

### 5. Gestione sostenibile del bosco e taglio culturale.

Il 2° comma dell'art. 5 prevede la possibilità per le Regioni di emanare norme per la concessione in gestione dei boschi degli Enti pubblici purché ne resti inalterata la «superficie», la «destinazione economica» e la «multifunzionalità» (26).

La norma avrebbe sorpreso se emanata quando fosse stata in vita l'Azienda di Stato per le foreste demaniali, la cui funzione era quella di ampliare e gestire al meglio, attraverso piani, la proprietà pubblica statale, ma anche la proprietà forestale di quanti, Enti pubblici, l'avessero richiesta.

Con la regionalizzazione delle foreste demaniali prevista dalla legge n. 281 del 1970 e con la conseguente soppressione dell'Azienda, disposta dall'art. 69 del d.p.r. 616 del 1977, quelle Regioni che non hanno ritenuto opportuno istituire un'azienda regionale, e neppure di costituirlo a livello provinciale, come, solo per fare un esempio, la Regione Toscana – nel cui territorio v'è oltre un terzo dell'intero patrimonio forestale già appartenente al demanio statale – hanno provveduto a delegare ad associazioni di Comuni, e, nelle zone di montagna, alle Comunità montane, la gestione delle foreste trasferite dallo Stato (27).

I Comuni, che però l'esperienza ha insegnato non si sono presi cura più di tanto nel corso della loro storia forestale dei propri boschi – basti pensare alla modesta redazione in termini percentuali dei piani economici, che il decreto n. 3267 del 1923 vuole obbligatori (28) – hanno per lo più appaltato a cooperative giovanili i terreni boscati avuti in delega dalla Regione. Ora la disposizione del 2° comma dell'art. 5 non fa altro che dare forza di diritto a livello di principi fondamentali ad una condizione giuridica già esistente (29).

Ma ci sarebbe da chiedersi se ha davvero un senso esaltare l'autonomia locale in relazione ad interessi per i quali l'esperienza autonomistica ci conferma che non ha giovato all'interesse generale, anzi si è dimostrata inefficiente nella realizzazione degli obiettivi prescelti.

In direzione opposta a quanto ora evidenziato, che non mette in luce un particolare interesse alla gestione diretta dei boschi da parte degli Enti pubblici, si muove, invece, la disposizione del 3° comma dell'art. 5 che intende promuovere la formazione di consorzi forestali ed altre forme associative «per favorire lo sviluppo ed una razionale gestione sostenibile delle risorse forestali».

A tali organismi possono partecipare Regione, Enti locali ed associazioni agrarie unitamente ai soggetti privati e, fra questi, quelle imprese iscritte negli elenchi regionali per l'esecuzione di lavori, opere e servizi in ambito forestale.

Si tratta di imprese di utilizzazione forestale efficienti sotto il profilo del taglio degli alberi e quindi organizzate per gli aspetti di carattere tecnico, piuttosto che per gli aspetti naturalistici e curativi del bosco.

(26) Cfr. U. BAGNARESI, *La multifunzionalità dei nostri boschi*, in *Montagna Oggi*, n. 2/2001, p. 50. In un recente studio del CNEL, presentato nel maggio del 2000, avente come tema «Evoluzione della politica forestale italiana, dalla legge Serpieri alle sfide europee» viene evidenziata la multifunzionalità che caratterizza diversamente dai boschi europei in generale, i boschi del nostro paese. Si tratta non solo della produzione legnosa e della protezione del suolo, ma anche della conservazione della biodiversità, della riduzione dell'anidride carbonica nell'atmosfera, della salubrità dell'ambiente locale, della tutela del paesaggio. Valori, quest'ultimi emersi prepotentemente in questi ultimi decenni.

(27) Si veda la l.r. Toscana 21 marzo 2000, n. 39.

(28) Vedi A. MURA, *Ordinamento forestale e problemi montani*, Milano, 1973, p. 82 e 83.

(29) La vicenda delle foreste demaniali già gestite dall'A.S.F.D. può dirsi emblematica di una interpretazione del decentramento amministrativo – oggi si dice applicazione del principio di sussidiarietà – realizzato senza tener conto se gli Enti destinati a ricevere le funzioni pos-

sedessero o meno le strutture necessarie in tal senso. Sta di fatto che le foreste demaniali, anzi appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato ai sensi del 1° comma dell'art. 826 c.c., trasferite con l'attuazione dell'ordinamento regionale alle Regioni, sono state, – ove quest'ultime non abbiano ricostituito un'Azienda regionale sul modello di quello statale, ciò che si è verificato per le Regioni a statuto speciale, ma non per le Regioni a statuto ordinario – delegate agli Enti locali ovvero ai Comuni e quindi da questi date in gestione a soggetti privati a livello cooperativistico. Beni quindi originariamente di interesse nazionale sono divenuti di fatto, ossia nella sostanza, beni di interesse privatistico non essendo da parte dell'ente locale alcun controllo sulla loro gestione.

A fronte di ciò c'è stata la soppressione di un organismo come l'Azienda di Stato per le foreste demaniali, cui si deve la costruzione del paesaggio forestale italiano fin dal 1910, che ben poteva essere, regionalizzata nei fini, mantenuta in vita con il suo patrimonio di uomini e di esperienze come strumento di servizio per le Regioni.

Questi soggetti «possono ottenere in gestione, ai sensi dell'art. 7, 1° comma aree silvo-pastorali, di proprietà o in possesso pubblico».

Con l'art. 6 del decreto n. 227 si stabiliscono i principi relativi all'esercizio della selvicoltura considerata come «fattore di sviluppo dell'economia nazionale e di miglioramento delle condizioni economiche e sociali delle zone montane». Ma la selvicoltura – prosegue il dettato del 1° comma dell'art. 6 – è anche strumento fondamentale per la tutela attiva degli ecosistemi e dell'assetto idrogeologico e paesaggistico del territorio.

V'è dunque, in questa disposizione, l'esaltazione dell'attività selvicolturale che non contrasta, a giudizio del legislatore delegato, anzi favorisce la conservazione dell'ecosistema e, con esso, la difesa del suolo e, addirittura, del paesaggio.

Nessun accenno si rinviene in questa disposizione di principio contenuta nel 1° comma dell'art. 6 concernente l'attività selvicolturale, all'obiettivo dello sviluppo sostenibile, né si fa riferimento ad una selvicoltura esercitata in chiave naturalistica.

Tuttavia, è sintomo di una problematica naturalistica presente al legislatore delegato, il disposto del 2° comma dell'art. 6 ove si prescrive il divieto – quando però non sia diversamente disposto dalle leggi regionali – della conversione dei boschi governati, o solo avviati, all'alto fusto, in boschi governati a ceduo. Vengono comunque fatti salvi gli interventi autorizzati dalle Regioni per finalità di difesa sanitaria od anche per altri motivi, ma di «rilevante interesse pubblico» che, seppur rimangono imprecisati nella formulazione legislativa, tuttavia essa non consente larghi margini interpretativi.

Ed è anche e, soprattutto, da sottolineare come espressione di una selvicoltura ove l'elemento ecosistemico è tutt'altro che ignorato, il divieto – rinvenibile nel 2° comma, sempre dell'art. 6 – del taglio a raso dei boschi, allorché non sia possibile una rinnovazione naturale. Ciò che, in altre parole, sta a significare la possibilità del taglio a raso del bosco ceduo e, nel contempo, il divieto invece del taglio a raso del bosco d'alto fusto. Infatti se il bosco ceduo rimette spontaneamente, dopo il taglio, i polloni, sicché la ceduzione non impedisce l'automatica e naturale rinnovazione del bosco, così non avviene nel caso del bosco d'alto fusto per il quale, se si vuole con certezza la sua ricostituzione, sarà necessario ricorrere a tecniche di natura artificiale, e cioè reimpiantarli.

Al taglio degli alberi nel bosco d'alto fusto si potrà procedere col taglio saltuario ovvero a scelta, non abbattendo, cioè una o più particelle legnose, ciò che invece viene consentito per il taglio del bosco ceduo (30).

V'è però un'eccezione a quanto detto, a parte l'ipotesi di una situazione patologica rappresentata dalla difesa fitosanitaria o da altri motivi di interesse pubblico che giustificano gli interventi regionali in deroga. L'eccezione è rappresentata dalla previsione di un piano di assestamento ossia di una programmazione delle utilizzazioni legnose scandita nel tempo che consente l'abbattimento a raso di un certo numero di alberi – secondo determinati criteri den-

drometrici – corrispondente all'aumento della massa legnosa. Ciò consente di mantenere intatto il capitale, ossia l'entità selvicolturale iniziale oggetto del piano e l'utilizzazione dell'interesse ossia della crescita del bosco (31).

Si tratta di piano che ha per oggetto, se non unicamente – come nella legge n. 3267 del 1923 ove si parla di «piano economico» – pressoché esclusivamente – oggi non a caso per questa lieve differenza si è abbandonato il termine «economico» e si parla di piano di «assestamento» – il prodotto legnoso.

Un segnale di rilievo però, in relazione a quella che possiamo chiamare selvicoltura naturalistica, è rappresentato dal fatto che il legislatore delegato si è preoccupato, nel disporre la norma relativa al piano di assestamento, che esso sia redatto – e quindi approvato – secondo i criteri della «gestione forestale sostenibile». Criteri rinvenibili, quest'ultimi, – per il richiamo all'art. 3, comma 1°, lett. b) – nelle risoluzioni delle Conferenze interministeriali di Helsinki e Lisbona delle quali abbiamo detto in precedenza. Ciò sta a significare un'attenzione non solo agli aspetti della produzione di legname, ma anche un'attenzione al bosco in quanto ecosistema complesso (32).

In questa direzione va, in particolare, il penultimo comma dell'art. 6 che fa obbligo alle Regioni – richiamando i principi della salvaguardia della biodiversità – di favorire la destinazione di alberi all'invecchiamento a tempo indefinito unitamente alla conservazione di alberi senescenti, ma che costituiscono la dimora abituale, ovvero essenziale, per la sopravvivenza di determinati animali – come il picchio nelle sue diverse specie – od insetti come la formica rufa (33).

La disposizione richiamata costituisce un principio di novità per la legislazione regionale ed è espressione di una sensibilità sociale sempre più diffusa che vede nel bosco, come prima accennavamo, un organismo complesso, un dato di natura che in questo senso permea di sé la proprietà forestale e ne caratterizza la funzione sociale.

L'ultimo comma dell'art. 6 ci offre – e possiamo dire finalmente, se si pensa che tale dizione si rinviene nella legge n. 431 risalente al 1985 – il significato di taglio culturale, quando ormai alcune Regioni avevano già provveduto a darne una definizione (34).

La definizione che ne dà il decreto in commento è costituita, in realtà, dai contenuti dello stesso art. 6 ed in particolare, a nostro parere, di quanto disposto nel secondo comma ove si fa divieto del taglio a raso del bosco d'alto fusto – tranne che nell'ipotesi del piano di assestamento – e la si consente, invece, per il bosco ceduo. Vi sono d'altra parte nell'art. 6, altre norme di salvaguardia del bosco ispirate al principio della tutela della biodiversità utilizzabili per la definizione di taglio culturale. Non provvede però il disposto del 2° comma dell'art. 6 appena richiamato, che ha sicuramente il carattere di principio fondamentale, ai sensi del 1° comma dell'art. 117 Cost., a stabilire l'estensione massima di superficie di bosco ceduo che il taglio culturale può tollerare possa essere abbattuta.

Una disposizione siffatta, tuttavia, avrebbe potuto porsi in contrasto col carattere di principio fondamentale, ossia assumere la natura di norma puntuale non consentita al legislatore statale in materia regionalizzata.

(30) Il taglio a raso del bosco ceduo dovrà comunque rispettare certe regole tecniche che sono fissate nelle «Prescrizioni di massima e di polizia forestale». Fra queste regole ve ne è una per cui il taglio a raso del bosco ceduo non può essere realizzato senza ignorare il rilascio di un certo numero di matricine per ettaro.

(31) Cfr. G. PATRONE, *Economia forestale*, Firenze, 1970.

(32) Secondo le indicazioni provenienti dalle pronunzie degli organismi internazionali, il bosco comprende non solo gli alberi, di una o più specie, ma anche gli arbusti, le piante erbacee, le crittogame, le foglie morte e gli altri detriti vegetali ed animali, nonché la fauna e microfauna che trovano condizioni di vita nel territorio boscato. Una definizione in questo senso si trova in *Il codice dell'ambiente* a cura di S. MAGLIA e M.

SANTOLOCI, Piacenza, 1991, p. 771.

(33) Vedi al riguardo P. ZOVÌ, P. FAVERO, I. PARRONATO, *Il picchio nero nei boschi dell'altopiano di Asiago: sua significatività come indicatore ecologico-forestale*, in *Linea Ecologica*, 1991, n. 5, p. 3.

(34) La «timidezza» iniziale delle Regioni viene vinta per prima dalla Regione Puglia con l.r. 15 aprile 1992, n. 9 cui segue la Regione Friuli - Venezia Giulia con la l.r. 14 luglio 1992 che darà luogo ad un conflitto costituzionale risolto dalla Consulta con sentenza 29 gennaio 1996, n. 14 in favore della legittimità della legge regionale. Sul punto si veda A. ABRAMI, *Legislazione forestale e legislazione ambientale: sovrapponibilità o differenziazione*, in questa Riv., 1997, p. 28. Da ultimo vedi la recentissima legge Toscana 31 gennaio 2001, n. 6.



Allo stesso modo la norma evita di fissare anche in considerazione, forse, degli aspetti tecnici, che caratterizzano la norma, il numero o la percentuale di alberi, che, come matricine, non sono oggetto di taglio del bosco ceduo.

Il taglio colturale rimane in tal modo con i contorni non proprio decisi, sicché spetterà all'autonomia regionale meglio precisi. Di certo si può affermare che il taglio colturale risulta incompatibile col taglio a raso, qualsiasi sia la sua estensione, ancorché modesta, del bosco di alto fusto, a meno che non vi sia un piano di assestamento la cui esistenza è resa obbligatoria dalla legislazione solo per i boschi di proprietà pubblica e non per i privati tranne che questi non intendano associarsi nella gestione del bosco di un Ente pubblico.

Ma, anche il principio appena enunziato relativo al bosco d'alto fusto non è certo possa imporsi alla legislazione regionale che abbia già provveduto alla definizione di taglio colturale, considerato che l'ultimo comma dell'art. 6 definisce tagli colturali «i tagli eseguiti in conformità al presente articolo ed alle specifiche norme regionali vigenti» (35). Come dire che le disposizioni dell'art. 6 non hanno effetto retroattivo.

#### 6. Significato di ambito forestale ai sensi dell'iscrizione delle imprese negli albi regionali.

Gli articoli 7 ed 8 del decreto n. 227 del 2001 fuoriescono dai binari pubblicistici entro i quali si è finora mosso il legislatore delegato e irrompono nel campo privatistico; irruzione di tutto rilievo tale da incidere, seppur indirettamente – ci riferiamo all'art. 8 – nella stessa qualificazione di imprenditore agricolo offerta dal 2135 c.c. rivisitato dal d.lgs. n. 228 del 18 maggio 2001, relativo all'orientamento e modernizzazione nel settore agricolo.

Questo, infatti, non prescinde nel caratterizzare l'imprenditore agricolo, dall'oggetto della sua attività che rimane comunque lo sviluppo di un ciclo biologico, seppur non necessariamente nella sua interezza, di natura vegetale e animale; né la definizione di attività connesse prescinde dalla correlazione con l'attività principale, quella, appunto, della coltivazione del fondo, o del bosco, o dell'allevamento di animali (art. 1).

Vedremo, fra poco, come i soggetti di cui all'art. 8, pur privi di queste caratterizzazioni, siano equiparati all'imprenditore agricolo.

Prima però di considerare il disposto di tale articolo nelle sue novità, conviene evidenziare quanto previsto nel 1° e 2° comma dell'art. 7. Nel primo di tali commi si facoltizzano le Regioni ad istituire elenchi o albi delle imprese la cui attività sia rivolta all'«esecuzione di lavori, opere e servizi in ambito forestale». Tali soggetti, aggiunge il disposto legislativo, possono ottenere in gestione aree silvo-pastorali di proprietà, o anche solo in possesso, di Enti pubblici.

Abbiamo osservato in precedenza come non vi sia, a nostro parere, una correlazione – che invece rileva il legislatore delegato – tra l'attività che svolge l'impresa di servizi o di esecuzione dei lavori – un'impresa cioè che ha natura commerciale – e l'impresa di selvicoltura che ha la cura dei terreni silvani. Alla prima ricorre abitualmente l'imprenditore agricolo ossia selvicolturale per il taglio degli alberi, tant'è che queste imprese vengono definite di utilizzazione forestale.

Si tratta di due tipi di impresa che, pur operando nello stesso campo, quello forestale in generale, hanno per oggetto un'attività diversa, sicché diversa è la loro qualificazione giuridica.

A giudizio del legislatore è sufficiente che quest'ultimo tipo di impresa, e cioè quella commerciale, per il solo fatto

di operare nell'«ambito» forestale, possa aver titolo per ottenere in gestione aree silvo-pastorali appartenenti ad Enti pubblici. Certo, la nostra è una valutazione di merito, ma ciò non ci esime dal rilevare come il decreto presidenziale non faccia alcuna distinzione sotto il profilo dell'idoneità del soggetto, fra attività di allevamento degli alberi, con tutto quello che il sistema bosco comporta, e l'attività di esbosco del prodotto legnoso, o l'esecuzione di opere forestali.

È invece da considerare in termini tecnico-giuridici piuttosto che nel merito, la tematica rinvenibile nel 2° comma dell'art. 7 che estende alle imprese di cui sopra, le disposizioni di favore rinvenibili nell'art. 17 della l. 31 gennaio 1994, n. 97, più nota come legge sulla montagna, allorché tali imprese curino la «gestione» o la sola «esecuzione di lavori, opere e servizi in ambito forestale» (36).

Si tratta di una condizione giuridica, quella configurata dalla legge n. 97 del 1994 della quale vengono a godere, in via d'eccezione, «i coltivatori diretti singoli od associati che conducono aziende agricole ubicate nei Comuni montani» (art. 17, 1° comma), al pari delle cooperative di produzione agricola e di lavoro agricolo-forestale che hanno sede nei Comuni montani ed, entro questi confini, esercitano la loro prevalente attività (art. 17, 2° comma).

Due categorie, dunque, di operatori agricoli i quali, giova ripetere, in deroga alle disposizioni vigenti, possono prendere in appalto – se si tratta di coltivatori diretti – da enti pubblici o privati, impiegando esclusivamente il proprio lavoro e quello familiare ed utilizzando esclusivamente macchine ed attrezzature di loro proprietà, possono, dicevamo, prendere in appalto lavori relativi alla sistemazione e manutenzione del territorio montano, quali, in particolare i lavori di forestazione – il che significa messa a dimora, degli alberi – di costruzione di piste forestali, di arginatura, di sistemazione idraulica ecc.

In sostanza la gamma degli interventi possibili è estremamente vasta ed è significativo che insieme all'attività di forestazione nel senso dell'allevamento di piante arboree, vi sia quella della costruzione di piste per l'esbosco. Due attività distinte fra loro, ma che vengono accumulate per lo svolgimento di una funzione considerata unitaria, ovvero per il fatto di orbitare intorno al medesimo pianeta foresta verso il quale si volge lo sguardo del legislatore attento tanto al fenomeno produttivo, quanto al dato paesistico-ambientale che la presenza del bosco garantisce (37).

Non diversa possibilità, in sostanza, viene offerta alle cooperative di produzione agricola e di lavoro agricolo forestale, quando siano in possesso dei requisiti sopra richiamati.

Queste possono, infatti, ricevere in affidamento dagli enti locali e dagli altri enti di diritto pubblico, l'esecuzione di lavori e di servizi attinenti alla difesa e alla valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio in generale.

Il 2° comma dell'art. 7 dà titolo alle imprese che eseguono lavori, opere e servizi in ambito forestale di giovare delle norme, succintamente esposte, che la legge sulla montagna offre ai coltivatori diretti e alle cooperative agricole collocandole, in tal modo, in una condizione di concorrenza con quest'ultime.

Veniamo ora all'art. 8, prima richiamato, che equipara all'imprenditore agricolo le cooperative ed i loro consorzi i quali forniscano in via principale, anche nell'interesse di terzi, servizi – non meglio precisati – nel settore selvicolturale ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali.

Questi soggetti pur non essendo imprenditori agricoli sono tuttavia ad essi equiparati, sicché la formulazione dell'art. 2135 ora vigente acquista in modo surrettizio ossia, attraverso una finzione giuridica, una diversa e ulteriore rilevanza.

(35) Si veda la l.r. Toscana 31 gennaio 2001, n. 6, richiamata nella nota precedente, che sussume nel taglio colturale anche il taglio a raso di un ettaro di bosco d'alto fusto (art. 3).

(36) Sul punto A. SALSOTTO, *Aspetti forestali della nuova legge per le*

*zone montane*, in *Montagna oggi*, 1994, n. 2, p. 6.

(37) In argomento L. Russo per il quale la redazione dell'art. 17 della legge sulla montagna sta alla base dell'esigenza di evitare esodi dai territori montani (cfr. L. COSTATO, *La nuova legge per le zone montane* ..., cit., p. 133 e ss.).



Criticabile sotto il profilo del metodo, tale equiparazione può essere però comprensibile dal punto di vista della politica legislativa in relazione ad un settore particolarmente delicato e di estrema rilevanza sociale, quale va considerato il sistema forestale, soprattutto nei territori montani ove le sistemazioni idraulico-forestali, opere essenziali per la difesa del territorio, ben possono godere presso quanti provvedono alla loro realizzazione, di una condizione di favore.

In sostanza l'operatore forestale a qualsiasi livello d'interesse della foresta esso si ponga nella offerta di servizi, neppure escluso il livello delle sistemazioni idraulico-forestali, compie un'attività della quale viene a giovare direttamente od indirettamente l'intera collettività sotto il profilo ambientale.

Assicurare una «presenza», nel senso di favorire lo svolgimento di determinate attività in un settore particolarmente fragile per gli aspetti di tutela dell'ambiente, è quindi un compito rispetto al quale il legislatore ha ritenuto non potersi sottrarre. E significa anche porsi, in ultima analisi, nella scia di quella politica agro-ambientale del territorio che l'Unione Europea va esprimendo e che è, in particolare, configurata dal regolamento n. 1257/99 sullo sviluppo rurale nel quale l'agricoltore diviene un tutt'uno col presidio del territorio.

### 7. Strutture amministrative di interesse nazionale residue dallo Stato.

L'art. 9 del decreto presidenziale n. 227 tratta delle competenze relative al materiale forestale di moltiplicazione attribuendo alle Regioni il potere di istituire il libro dei boschi da seme, potere tuttavia che le Regioni già avevano ricevuto col d.p.r. n. 616 del 1977 (art. 69, I comma) ancorché delegato e condizionatamente, nel suo esercizio, alle modalità stabilite dal Consiglio dei ministri sentita una speciale Commissione.

In forza della previsione dell'art. 9 le Regioni hanno la competenza, ma anche l'obbligo, ad istituire il libro dei boschi che serve per il territorio di giurisdizione, nel quale vengono iscritti i boschi, gli arboreti, gli alberi e le piantagioni di alberi da seme per la produzione di materiale forestale di moltiplicazione.

Si tratta di competenza piena per le Regioni col solo obbligo per esse di inviare al Ministero delle politiche agricole e forestali i dati degli elenchi al fine di costituire il Registro nazionale dei boschi da seme.

La tenuta del libro dei boschi da seme è funzione di notevole rilevanza nella disciplina abbastanza complessa relativa al materiale di moltiplicazione dei boschi, tutta, tale disciplina, di derivazione comunitaria.

Solo l'iscrizione nel libro dei boschi da seme consente, infatti, di mettere in moto il meccanismo di tutela e di controllo delle varie specie di semi (38).

Il successivo art. 10 del decreto legislativo in commento concerne l'individuazione delle strutture – che vengono riservate allo Stato – per la tutela della biodiversità biologica del patrimonio forestale, ma anche – ed era questa la funzione originaria di tali strutture – per la produzione e la certificazione della qualità dei semi.

Intendiamo parlare degli stabilimenti per le sementi forestali di Pieve Santo Stefano e Peri e del laboratorio per la biodiversità di Parco Fontana che vengono riconosciuti Centri nazionali per lo studio e la conservazione della biodiversità forestale (39). Questa qualificazione potrà essere attribuita, d'intesa fra il Ministero dell'ambiente e il Ministero delle politiche agricole e forestali, anche ad ulteriori sta-

bilimenti considerati in numero e modalità sufficienti a rappresentare zone omogenee dal punto di vista ecologico.

Anche a livello forestale – e siamo a commentare l'art. 11 del decreto n. 227 – seppur in modo condizionato dalla parcellizzazione delle nostre aziende, si va diffondendo il sistema di gestione aziendale che garantisce il livello di qualità dei processi produttivi e, più in generale, delle attività dell'impresa, in ossequio a determinate normative di origine comunitaria ispirate, in buona misura, dalle conferenze Interministeriali di Helsinki e Lisbona.

Una volta adottato dall'impresa un sistema di gestione (eco-gestione), in funzione delle proprie esigenze e caratteristiche del processo produttivo, ciascuna impresa forestale può decidere di richiederne la certificazione, e cioè la dichiarazione da parte di un terzo estraneo competente «che un sistema produttivo, un prodotto o un servizio è, con ragionevole attendibilità, conforme ai requisiti stabiliti in una norma o regola tecnica di riferimento» (40).

L'art. 11, che ha per oggetto la «certificazione» delle attività forestali ecocompatibili, dispone che le Regioni «nell'ambito degli indirizzi stabiliti a livello internazionale e nazionale promuovono la certificazione dei processi gestionali e produttivi del settore forestale».

Va tuttavia evidenziato, che la certificazione non è obbligatoria, ma la sua presenza garantisce l'esistenza di un sistema di qualità ovvero di un sistema di gestione ambientale che esplicita l'applicazione dei requisiti previsti dalla norma. In questo senso essa può essere richiesta da una parte interessata.

Abbiamo accennato in precedenza come le imprese forestali private siano per lo più di dimensioni limitate e quindi non in grado di sostenere individualmente i costi per l'attuazione di un sistema di gestione ambientale. Questa condizione può essere superata laddove vi siano forme consortili fra più privati, o fra enti pubblici e privati, e si sviluppino, quindi, forme di integrazione verticale tra produttori e industrie di prima lavorazione del legname (41).

Il legislatore delegato dedica, infine, l'art. 12 alla ricerca e alla sperimentazione forestale, promossa e sostenuta dallo Stato e, per esso, dal Ministro delle politiche agricole e forestali d'intesa con la Conferenza Stato, Regioni e Province autonome; spetta, invece, alle Regioni curare la formazione professionale degli addetti a vario titolo operanti nel settore forestale.

L'articolo in commento istituisce, inoltre, presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, l'Osservatorio nazionale del mercato dei prodotti e dei servizi forestali, costituito da rappresentanti dello Stato, delle Regioni e dalle Categorie economiche «con il compito di promuovere azioni per il mercato dei prodotti e servizi forestali».

Presso il Ministero delle politiche agricole e forestali viene invece istituito il Comitato tecnico-scientifico nazionale per il sughero al quale partecipano le Regioni interessate.

Da ultimo, e cioè nel 5° comma dell'art. 12 viene prevista ad opera del Ministero delle politiche agricole e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e d'intesa con la Conferenza Stato, Regioni e Province autonome, la promozione di attività di informazione e di educazione sul significato e lo stato del bosco.

Promozione certamente utile soprattutto se realizzata nella prima età scolare e coinvolga soggetti appassionati come gli appartenenti al Corpo Forestale dello Stato.

In questo caso, diversamente dalle ipotesi legislative prima viste riferite all'istituzione degli enti, nelle quali si evidenziava che non v'erano oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, non v'è di ciò menzione. □

(38) In argomento G. CALZOLARI, *Materiali forestali da moltiplicazione: normative comunitarie e problemi di competenze Regioni-Stato*, in *Leggi e decreti di interesse agrario*, 1980, n. 6, p. 17, nonché R. MORANDINI, E. MAGINI, *Il materiale forestale di propagazione in Italia*, Roma, 1975, p. 71 e 72.

(39) Cfr. R. GIANNINI, E. GIORDANO, R.F. STETTLER, *Biodiversità e miglioramento genetico*, in *Secondo Congresso Nazionale di Selvicoltura*, Roma,

1999, vol. I, p. 175.

(40) Cfr. Regione Veneto, Dir. foreste, *La certificazione della gestione aziendale e dei prodotti nel sistema-legno*, a cura di D. PETTENELLA, L. SECCO e R. SANTINI (non risulta né l'anno né il luogo di pubblicazione).

(41) Cfr. Regione Veneto, Dir. foreste, *La certificazione della gestione aziendale*, cit., p. 105.

Legge 5 maggio 2001, n. 57

**Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati***(Omissis)*

**Art. 7 - Delega per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura.**

1. Il Governo è delegato a emanare, senza che ciò comporti oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto della legge 13 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, uno o più decreti legislativi contenenti norme per l'orientamento e la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca, dell'acquacoltura e della lavorazione del pescato, anche in funzione della razionalizzazione degli interventi pubblici.

2. Gli schemi di decreto legislativo di cui al comma 1, a seguito della deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri e dopo avere acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono trasmessi alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica affinché sia espresso, entro quaranta giorni, il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia; decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza di detto parere. Qualora il termine previsto per il parere parlamentare scada nei trenta giorni antecedenti la scadenza del termine di cui al comma 1 o successivamente ad esso, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono diretti, in coerenza con la politica agricola dell'Unione europea, a creare le condizioni per:

*a)* promuovere, anche attraverso il metodo della concertazione, il sostegno e lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e dei sistemi agroalimentari secondo le vocazioni produttive del territorio, individuando i presupposti per l'istituzione di distretti agroalimentari, rurali ed ittici di qualità ed assicurando la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale;

*b)* favorire lo sviluppo dell'ambiente rurale e delle risorse marine, privilegiando le iniziative dell'imprenditoria locale anche con il sostegno della multifunzionalità dall'azienda agricola, di acquacoltura e di pesca, comprese quelle relative alla gestione ed alla tutela ambientale e paesaggistica, anche allo scopo di creare fonti alternative di reddito;

*c)* ammodernare le strutture produttive agricole, della pesca e dell'acquacoltura, forestali, di servizio e di fornitura di mezzi tecnici a minor impatto ambientale; di trasformazione e commercializzazione dei prodotti nonché le infrastrutture per l'irrigazione al fine di sviluppare la competitività delle imprese agricole ed agroalimentari, soddisfacendo la domanda dei mercati ed assicurando la qualità dei prodotti, la tutela dei consumatori e dell'ambiente;

*d)* garantire la tutela della salute dei consumatori nel rispetto del principio di precauzione, promuovendo la riconversione della produzione intensiva zootecnica in produzione estensiva biologica e di qualità, favorire il miglioramento e la tutela dell'ambiente naturale, delle condizioni di igiene e di benessere degli animali negli allevamenti, nonché della qualità dei prodotti per uso umano e dei mangimi per gli animali, in particolare sviluppando e regolamentando sistemi di controllo e di tracciabilità delle filiere agroalimentari;

*e)* garantire un costante miglioramento della qualità, valorizzare le peculiarità dei prodotti e il rapporto fra prodotti e territorio, assicurare una adeguata informazione al consumatore e tutelare le tradizioni alimentari e la presenza nei mercati internazionali, con particolare riferimento alle produzioni tipiche, biologiche e di qualità;

*f)* favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani e la concentrazione dell'offerta in armonia con le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza;

*g)* assicurare, in coerenza con le politiche generali del lavoro, un idoneo supporto allo sviluppo occupazionale nei settori agricolo, della pesca, dell'acquacoltura e forestale, per favorire l'emersione dell'economia irregolare e sommersa;

*h)* favorire la cura e la manutenzione dell'ambiente rurale, anche attraverso la vaporizzazione della piccola agricoltura per autoconsumo o per attività di agriturismo e di turismo rurale;

*ì)* favorire lo sviluppo sostenibile del sistema forestale in aderenza ai criteri e principi individuati dalle Conferenze ministeriali sulla protezione delle foreste in Europa.

**Art. 8 - Principi e criteri direttivi.**

1. Nell'attuazione della delega di cui all'articolo 7, il Governo si atterrà ai principi e criteri contenuti nel capo 1 e nell'articolo 20, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché ai seguenti principi e criteri direttivi;

*a)* definizione dei soggetti imprenditori agricoli, della pesca e forestali e riordino delle qualifiche soggettive;

*b)* definizione delle attività di coltivazione, di allevamento, di acquacoltura, di silvicoltura e di pesca che utilizzano, o possono utilizzare, le risorse fondiarie, gli ecosistemi fluviali, lacustri, salmastri o marini con equiparazione degli imprenditori della silvicoltura, dell'acquacoltura e della pesca a quelli agricoli;

*c)* definizione delle attività connesse, ancorché non svolte nell'azienda, anche in forma associata o cooperativa, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli, agroalimentari ed agroindustriali nonché alla fornitura di beni e servizi;

*d)* previsione del registro delle imprese di cui agli articoli da 2188 e 2202 del codice civile, quale strumento di pubblicità legale dei soggetti e delle attività di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *ì)* e *u)*, nonché degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola iscritti nelle sezioni speciali del registro medesimo;

*e)* promozione e mantenimento di strutture produttive efficienti, favorendo la conservazione dell'unità aziendale e della destinazione agricola dei terreni e l'accorpamento dei terreni agricoli, creando le condizioni per l'ammodernamento strutturale dell'impresa e l'ottimizzazione del suo dimensionamento, agevolando la ricomposizione fondiaria, attenuando i vincoli della normativa sulla formazione della proprietà coltivatrice;

*f)* promozione della gestione sostenibile del patrimonio forestale per favorire lo sviluppo di nuove opportunità imprenditoriali e occupazionali, anche in forma associata o cooperativa, la certificazione delle attività e la difesa dagli incendi boschivi;

*g)* promozione, sviluppo e ammodernamento delle filiere agroalimentari gestite direttamente dai produttori agricoli per la valorizzazione sul mercato dei loro prodotti;

*h)* fissazione dei criteri per il soddisfacimento del principio comunitario previsto dal regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativo al trasferimento di un adeguato vantaggio economico ai produttori agricoli nella concessione degli aiuti da parte dell'Unione europea e dello Stato membro;

*ì)* riduzione degli obblighi e semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi ai rapporti tra aziende agricole, singole o associate, e pubblica amministrazione;

*l)* previsione dell'integrazione delle attività agricole con altre extragricole svolte in seno all'azienda ovvero in luogo diverso dalla stessa, anche in forma associata o cooperativa, al fine di favorire la pluriattività dell'impresa agricola anche attraverso la previsione di apposite convenzioni con la pubblica amministrazione;

*m)* razionalizzazione e revisione della normativa in materia di ricerca, formazione e divulgazione in agricoltura, acquacoltura e pesca privilegiando modelli di sviluppo sostenibile e di tutela della biodiversità, per favorire la diffusione delle innovazioni e il trasferimento dei risultati della ricerca alle imprese;

*n)* garanzia della tutela della salute, del benessere degli animali, del processo di riconversione delle produzioni agroalimentari verso una crescente ecocompatibilità, regolamentazione e promozione di sistemi produttivi integrati che garantiscano la tracciabilità della materia prima agricola di base, razionalizzazione e rafforzamento del sistema di controllo dei prodotti agricoli, della pesca e alimentari a tutela della qualità dei prodotti con particolare riferimento agli organismi geneticamente modificati e loro derivati;

*o)* sviluppo delle potenzialità produttive attraverso la valorizzazione della peculiarità dei prodotti tipici, anche con il sostegno dei distretti agroalimentari, dei distretti rurali ed ittici;

*p)* promozione dell'etichettatura dei prodotti alimentari destinati come tali al consumatore, con particolare riferimento a quelli di origine animale, al fine di garantire la sicurezza e la qualità e di consentire la conoscenza della provenienza della materia prima;

*q)* revisione della legge 16 marzo 1988, n. 88, relativa agli accordi interprofessionali e dell'articolo 12 del decreto legislativo 30

aprile 1998, n. 173, relativo agli organismi interprofessionali, per assicurare il migliore funzionamento e la trasparenza del mercato;

r) revisione della legge 20 marzo 1913, n. 272, e successive modificazioni, al fine di adeguare le borse merci alle mutate condizioni di mercato, alle nuove tecnologie informatiche e telematiche, a tutti gli interventi finanziari previsti dal decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, nonché per garantire la trasparenza del mercato e la tutela dei consumatori;

s) revisione della legge 9 febbraio 1963, n. 59, e successive modificazioni, sulla vendita al pubblico dei prodotti agricoli, al fine di semplificare le procedure e di favorire il rapporto con i consumatori, anche abolendo l'autorizzazione ivi prevista;

t) definizione di strumenti finanziari innovativi, di servizi assicurativi e di garanzia al credito al fine di sostenere la competitività e favorire la riduzione di rischi di mercato;

u) attribuzione di caratteri imprenditoriali a tutte le forme di concentrazione dell'offerta nel rispetto del controllo democratico da parte dei soci e del divieto di abuso di potere nella gestione da parte dei medesimi;

v) favorire l'internazionalizzazione delle imprese agricole ed agroalimentari e delle loro strategie commerciali con particolare riferimento alle produzioni tipiche e di qualità e biologiche;

z) assicurare, in coerenza con le politiche generali, un idoneo supporto allo sviluppo occupazionale nei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'acquacoltura e forestale, per favorire l'emersione dell'economia irregolare e sommersa nonché la valorizzazione della qualità dei prodotti alimentari;

aa) introduzione di regole per l'apprendistato ed il lavoro atipico e per quello occasionale, flessibile e stagionale con riferimento ad oggettive e specifiche esigenze nei settori oggetto della delega di cui all'articolo 7 ed emersione dell'economia irregolare e sommersa;

bb) creare le condizioni atte a favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani nei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'acquacoltura e forestale;

cc) coordinamento dei mezzi finanziari disponibili per la promozione di agricoltura, acquacoltura, pesca e sviluppo rurale, nonché per la promozione dei prodotti italiani di qualità nel mercato internazionale;

dd) semplificazione delle norme e delle procedure dell'attività amministrativa in agricoltura;

ee) previsione di apposite convenzioni con la pubblica amministrazione quale strumento per il perseguimento delle finalità di cui al presente articolo e all'articolo 7;

ff) definizione di un nuovo assetto normativo che, nel rispetto delle regole comunitarie e dell'esigenza di rafforzare la politica della concorrenza, consenta per i prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) e indicazione geografica protetta (IGP) forme di programmazione produttiva in grado di accompagnare l'evoluzione della domanda ed accrescere la competitività di tali produzioni;

gg) quantificazione degli oneri derivanti da ciascuna azione avviata in attuazione della delega di cui all'articolo 7 ed indicazione della relativa copertura finanziaria sugli stanziamenti del bilancio dello Stato, evitando che nuovi o maggiori oneri ricadano comunque sui bilanci delle regioni e degli enti locali.

2. I termini per l'emanazione dei testi unici in materia di agricoltura e di pesca e acquacoltura di cui all'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, sono prorogati fino a ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. I testi unici di cui al presente comma entrano in vigore il sessantesimo giorno successivo alla data della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

#### Art. 9. (Omissis)

Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 226

### Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57

#### Art. 1 - Principi generali

1. Le politiche in materia di pesca e di acquacoltura:

a) si ispirano ai principi della sostenibilità e responsabilità verso l'ambiente e verso i consumatori;

b) assegnano priorità agli strumenti che assicurano produzioni sicure, di qualità ed ecosostenibili;

c) promuovono opportunità occupazionali attraverso l'incentivazione della multifunzionalità;

d) si avvalgono degli strumenti di concertazione tra lo Stato, le regioni, le associazioni di categoria e le organizzazioni sindacali;

e) si avvalgono della consultazione di tutti gli altri soggetti associativi interessati al settore, incluse le organizzazioni non governative;

f) si avvalgono della ricerca scientifica nella definizione delle regole tecniche di accesso alle risorse biologiche e nella definizione degli indicatori di sostenibilità.

2. Lo Stato e le regioni garantiscono la piena coesione delle politiche in materia di pesca ed acquacoltura nel rispetto degli orientamenti e degli indirizzi di competenza dell'Unione europea.

#### Art. 2 - Imprenditore ittico

1. È imprenditore ittico chi esercita un'attività diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri e dolci nonché le attività a queste connesse, ivi compresa l'attuazione degli interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva ed all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici.

2. Ai fini dell'effettivo esercizio delle attività di cui al comma 1 si applicano le disposizioni della vigente normativa in materia di iscrizioni, abilitazioni ed autorizzazioni.

3. Fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge, l'imprenditore ittico è equiparato all'imprenditore agricolo.

4. Ai soggetti che svolgono attività di acquacoltura si applica la legge 5 febbraio 1992, n. 102, e successive modificazioni.

#### Art. 3 - Attività connesse a quelle di pesca

1. Ai fini della modernizzazione e della razionalizzazione del settore e in ragione della preferenza accordata alla multifunzionalità delle relative aziende ed in particolare per la più rapida e funzionale erogazione delle agevolazioni pubbliche, le seguenti attività sono connesse a quelle di pesca purché non siano prevalenti rispetto a queste ultime e siano effettuate mediante l'utilizzazione prevalente di prodotti derivanti dall'attività di pesca ovvero di

attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività ittica esercitata:

a) imbarco di persone non facenti parte dell'equipaggio su navi da pesca a scopo turistico ricreativo, sinteticamente denominato pescaturismo;

b) attività di ospitalità, di ristorazione, di servizi, ricreative, culturali finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e delle risorse della pesca, valorizzando gli aspetti socio-culturali del mondo dei pescatori, esercitata da pescatori professionisti singoli o associati, attraverso l'utilizzo della propria abitazione o struttura nella disponibilità dell'imprenditore, sinteticamente denominate itturismo;

c) la prima lavorazione dei prodotti del mare, la conservazione, la trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione al dettaglio ed all'ingrosso, nonché le attività di promozione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prevalentemente i prodotti della propria attività.

2. Alle opere ed alle strutture destinate all'itturismo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 10, secondo e terzo comma, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nonché all'articolo 24, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, relativamente all'utilizzo di opere provvisorie per l'accessibilità ed il superamento delle barriere architettoniche.

#### Art. 4 - Distretti di pesca

1. Al fine di assicurare la gestione razionale delle risorse biologiche, in attuazione del principio di sostenibilità, è prevista l'istituzione di distretti di pesca. Sono considerati distretti di pesca le aree marine omogenee dal punto di vista ambientale, sociale ed economico.

2. Le modalità di identificazione, delimitazione e gestione dei distretti di pesca sono definite, su proposta della regione o delle regioni interessate, con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente, sentite le associazioni nazionali di categoria.

#### Art. 5 - Convenzioni

1. Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto il Ministero delle politiche agricole e forestali e le regioni interessate, per la parte di propria competenza, sentito, per le attività di interesse ambientale, il Ministero dell'ambiente, possono promuovere e stipulare con le associazioni nazionali di categoria, o con i centri di servizi da esse istituiti, una o più convenzioni per lo svolgimento delle seguenti attività e correlati obiettivi, ispirati ai

principi della pesca responsabile verso l'ambiente e verso i consumatori:

a) promozione delle vocazioni produttive degli ecosistemi acquatici attraverso l'applicazione di tecnologie ecosostenibili;

b) tutela e valorizzazione delle tradizioni alimentari locali, dei prodotti tipici, biologici e di qualità anche attraverso la istituzione di consorzi volontari per la tutela del pesce di qualità;

c) messa a punto di sistemi di controllo e di tracciabilità delle filiere agroalimentari ittiche;

d) riduzione dei tempi procedurali e delle attività documentali nel quadro della semplificazione amministrativa e del miglioramento dei rapporti fra operatori del settore e pubblica amministrazione secondo i principi e gli orientamenti normativi in vigore.

2. I criteri generali relativi alle attività di cui alla lettera a) del comma 1 sono definiti dal Ministero delle politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base di linee guida predisposte dall'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM) e, per gli interventi in ambienti continentali, dalle agenzie regionali per l'ambiente.

#### Art. 6. - Lavoro e apprendistato

1. Con atto di indirizzo e coordinamento, su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali e del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome e sentite le associazioni professionali e le organizzazioni sindacali, di categoria con riferimento ai settori della pesca e dell'acquacoltura e delle attività connesse sono disciplinati gli strumenti per favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani nel settore in base ai seguenti criteri:

a) prevedere le condizioni per favorire lo sviluppo occupazionale in correlazione al contenimento del costo del lavoro;

b) favorire la formazione professionale e l'ingresso dei giovani nel lavoro attraverso la promozione dell'apprendistato e della formazione lavoro.

2. Al fine di assicurare una più efficiente applicazione delle norme relative al prestito d'onore, di cui all'articolo 2, comma 7, della legge 21 maggio 1998, n. 164, i previsti benefici sono estesi ai disoccupati.

#### Art. 7. - Accelerazione delle procedure

1. Al fine di assicurare la più idonea realizzazione delle misure previste dal regolamento CEE n. 2080/93 del Consiglio e garantire la efficacia della spesa relativa, il Ministero delle politiche agricole e forestali provvede, entro il 30 giugno 2002, alla definizione

del procedimento di liquidazione delle istanze relative alle unità della flotta oceanica approvate dal comitato ex articolo 23 della legge 17 febbraio 1982, n. 41 entro il 31 dicembre 1999 a valere sulle disponibilità finanziarie della delibera CIPE 30 giugno 1999.

2. Al fine di assicurare il pieno raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 1, il Ministero delle politiche agricole e forestali attua, a valere sulle disponibilità finanziarie di cui al medesimo comma 1, l'accelerazione delle procedure di verifica e liquidazione avvalendosi degli istituti specializzati nel settore in materia economica, che abbiano svolto attività di assistenza tecnica all'amministrazione.

3. Entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto si provvede alla revisione delle norme relative agli obblighi previsti per la verifica delle cassette medicinali, al collaudo della stazione radiotelefonica VHF, ai canoni speciali per l'abbonamento alle diffusionsi televisive per apparecchi stabilmente installati a bordo con invarianza di oneri per la finanza pubblica, e stabiliscono i criteri affinché la visita medica di preimbarco, integrata dagli esami necessari, possa sostituire la visita per il conseguimento del libretto sanitario e la visita prevista dal decreto legislativo n. 271 del 1999 ai fini della sicurezza del lavoro.

4. Al fine di assicurare gli obiettivi di cui al comma 1 il Ministero delle politiche agricole e forestali provvede alla definizione del contenzioso relativo alle pratiche di fermo definitivo di cui ai regolamenti CEE 4028/86 e 2080/93, riconoscendo e liquidando il premio nella misura complessiva del 70 per cento sulla base della situazione di fatto esistente all'atto del provvedimento di ammissione ed a cancellare le unità dall'archivio delle licenze di pesca.

#### Art. 8. - Consorzi di garanzia collettiva fidi

1. Al fine di consentire alle imprese ed alle cooperative, operanti nel settore della pesca, dell'acquacoltura e delle attività connesse, un più agevole ricorso al credito, l'ambito di operatività del Fondo centrale per il credito peschereccio, previsto dalla legge 17 febbraio 1981, n. 41, è esteso, nei limiti della dotazione finanziaria assegnata al Ministero delle politiche agricole e forestali, alla ricapitalizzazione annuale dei Consorzi di garanzia collettiva fidi, istituiti ai sensi dell'articolo 17 della legge 28 agosto 1989, n. 302, ed alla copertura dei piani di ristrutturazione aziendale di cui all'articolo 11, punto 8 *ter*, della citata legge n. 41 del 1982.

#### Art. 9. - Ambito di applicazione

1. Le disposizioni del presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione.

#### Art. 10. - Disposizioni finanziarie (Omissis)

Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227

### Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57

#### Art. 1. - Finalità

1. Le disposizioni del presente decreto sono finalizzate alla valorizzazione della selvicoltura quale elemento fondamentale per lo sviluppo socio-economico e per la salvaguardia ambientale del territorio della Repubblica italiana, nonché alla conservazione, all'incremento ed alla razionale gestione del patrimonio forestale nazionale, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale e comunitario dall'Italia in materia di biodiversità e sviluppo sostenibile con particolare riferimento a quanto previsto dalle Risoluzioni delle Conferenze interministeriali sulla protezione delle foreste in Europa di Strasburgo, Helsinki e Lisbona.

2. Per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1, il Ministero delle politiche agricole e forestali, il Ministero dell'ambiente e le regioni svolgono, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, in modo coordinato le attività volte a garantire la maggiore efficacia degli interventi pubblici, l'equilibrato sviluppo economico e sociale, soprattutto nelle zone montane, e l'utilizzo delle risorse naturali in maniera sostenibile.

#### Art. 2. - Definizione di bosco e di arboricoltura da legno

1. Agli effetti del presente decreto legislativo e di ogni altra normativa in vigore nel territorio della Repubblica i termini bosco, foresta e selva sono equiparati.

2. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo le regioni stabiliscono per il territorio di loro competenza la definizione di bosco e:

a) i valori minimi di larghezza, estensione e copertura necessari affinché un'area sia considerata bosco;

b) le dimensioni delle radure e dei vuoti che interrompono la continuità del bosco;

c) le fattispecie che per la loro particolare natura non sono da considerarsi bosco.

3. Sono assimilati a bosco:

a) i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale;

b) le aree forestali, temporaneamente prive di copertura arborea e arbustiva a causa di utilizzazioni forestali, avversità biotiche o abiotiche, eventi accidentali, incendi;

c) le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadrati che interrompono la continuità del bosco.

4. La definizione di cui ai commi 2 e 6 si applica ai fini dell'individuazione dei territori coperti da boschi di cui all'articolo 146, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

5. Per arboricoltura da legno si intende la coltivazione di alberi, in terreni non boscati, finalizzata esclusivamente alla produzione di legno e biomassa. La coltivazione è reversibile al termine del ciclo colturale.

6. Nelle more dell'emanazione delle norme regionali di cui al comma 2 e ove non diversamente già definito dalle regioni stesse si considerano bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in

qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura da legno di cui al comma 5. Le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui essi sorgono devono avere estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati e larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti. È fatta salva la definizione bosco a sughera di cui alla legge 18 luglio 1956, n. 759. Sono altresì assimilati a bosco i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale, nonché le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadri che interrompono la continuità del bosco.

#### Art. 3. - Programmazione forestale

1. In relazione alle linee guida emanate dal Ministero delle politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente, ciascuno per quanto di propria competenza, in materia forestale ed alle indicazioni fornite ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 23 dicembre 1999, n. 499, le regioni definiscono le linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali. A tal fine, le linee di indirizzo e coordinamento per gli interventi da realizzare nei settori agricolo, agroindustriale, agroalimentare e forestale comprendono specifiche linee di politica forestale nazionale atte a:

a) verificare lo stato e le caratteristiche del bosco in relazione all'economia nazionale e alla situazione ambientale generale, con particolare riferimento alla conservazione della biodiversità;

b) stabilire gli obiettivi strategici della politica nazionale nel settore forestale, anche in attuazione delle Risoluzioni delle Conferenze interministeriali di Helsinki e Lisbona, e indicare gli indirizzi di intervento nazionale ed i criteri generali di realizzazione, nonché le previsioni di spesa.

2. Le regioni promuovono la pianificazione forestale per la gestione del bosco e definiscono la tipologia, gli obiettivi, le modalità di elaborazione, il controllo dell'applicazione e il riesame periodico dei piani.

#### Art. 4. - Trasformazione del bosco e rimboschimento compensativo

1. Costituisce trasformazione del bosco in altra destinazione d'uso del suolo, ogni intervento che comporti l'eliminazione della vegetazione esistente finalizzata a un'utilizzazione del terreno diversa da quella forestale.

2. La trasformazione del bosco è vietata, fatte salve le autorizzazioni rilasciate dalle regioni in conformità all'articolo 151 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, compatibilmente con la conservazione della biodiversità, con la stabilità dei terreni, con il regime delle acque, con la difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, con la tutela del paesaggio, con l'azione frangivento e di igiene ambientale locale.

3. La trasformazione del bosco deve essere compensata da rimboschimenti con specie autoctone, preferibilmente di provenienza locale, su terreni non boscati. Le regioni stabiliscono l'estensione minima dell'area boscata soggetta a trasformazione del bosco oltre la quale vale l'obbligo della compensazione.

4. Il rimboschimento compensativo, anche al fine di ricongiungere cenosi forestali frammentate, è attuato a cura e spese del destinatario dell'autorizzazione alla trasformazione di coltura.

5. Le regioni prescrivono le modalità e i tempi di realizzazione del rimboschimento compensativo e le aree dove deve essere effettuato. Tali aree devono ricadere all'interno del medesimo bacino idrografico nel quale è stata autorizzata la trasformazione di coltura.

6. In luogo del rimboschimento compensativo, le regioni possono prevedere il versamento di una quota in numero corrispondente all'importo presunto dell'intervento compensativo e destinano tale somma alla realizzazione di interventi di riequilibrio idrogeologico nelle aree geografiche più sensibili, ricadenti anche in altri bacini idrografici. Possono altresì prevedere la realizzazione di opere di miglioramento dei boschi esistenti.

7. A garanzia dell'esecuzione degli interventi compensativi e di miglioramento di boschi esistenti, le regioni disciplinano il versamento di adeguate cauzioni.

#### Art. 5. - Forme di sostituzione, gestione e cessione del bosco

1. Le regioni dettano norme affinché venga garantito il recupero dei boschi qualora sussistano gravi processi di degrado o vi siano motivi di pubblica incolumità.

2. Le regioni dettano norme per la concessione in gestione dei boschi degli enti pubblici, assicurando che resti inalterata la loro superficie, destinazione economica e multifunzionalità.

3. Per favorire lo sviluppo ed una più razionale gestione sostenibile delle risorse forestali, le regioni, gli enti locali e le associazioni agrarie promuovono la costituzione o la partecipazione ai consorzi forestali o altre forme associative. Ai predetti organismi possono partecipare, anche ai fini di un migliore coordinamento della gestione, soggetti privati e le imprese di cui all'articolo 7, comma 1.

#### Art. 6. - Disciplina delle attività selvicolturali

1. Le attività selvicolturali sono fattore di sviluppo dell'economia nazionale, di miglioramento delle condizioni economiche e sociali delle zone montane, nonché a sostegno di nuove opportunità imprenditoriali ed occupazionali anche in forma associata o cooperativa. Esse sono strumento fondamentale per la tutela attiva degli ecosistemi e dell'assetto idrogeologico e paesaggistico del territorio.

2. Ove non diversamente disposto dalle leggi regionali, è vietata la conversione dei boschi governati o avviati a fustaia in boschi governati a ceduo, fatti salvi gli interventi autorizzati dalle regioni ai fini della difesa fitosanitaria o di altri motivi di rilevante interesse pubblico. È vietato altresì il taglio a raso dei boschi laddove le tecniche selvicolturali non siano finalizzate alla rinnovazione naturale, salvo casi diversi previsti dai piani di assestamento regolarmente approvati e redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b). Sono fatti salvi gli interventi disposti dalle regioni ai fini della difesa fitosanitaria o di altri motivi di interesse pubblico.

3. Le regioni, in accordo con i principi di salvaguardia della biodiversità, con particolare riferimento alla conservazione delle specie dipendenti dalle necromasse legnose, favoriscono il rilascio in bosco di alberi da destinare all'invecchiamento a tempo indefinito.

4. I tagli eseguiti in conformità al presente articolo ed alle specifiche norme regionali vigenti, sono considerati tagli colturali ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 152, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

#### Art. 7. - Promozione delle attività selvicolturali

1. Al fine di promuovere la crescita delle imprese e qualificare la professionalità, le regioni istituiscono elenchi o albi delle imprese per l'esecuzione di lavori, opere e servizi in ambito forestale. Tali soggetti possono ottenere in gestione aree silvopastorali di proprietà o possesso pubblico.

2. Le norme di cui all'articolo 17 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, sono estese al soggetti di cui al comma 1 anche per l'affidamento della gestione e per la realizzazione di lavori, opere e servizi in ambito forestale.

#### Art. 8. - Esercizio di attività selvicolturali

1. Le cooperative ed i loro consorzi che forniscono in via principale, anche nell'interesse di terzi, servizi nel settore selvicolturale, ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali, sono equiparati agli imprenditori agricoli.

#### Art. 9. - Materiale forestale di moltiplicazione

1. Le regioni istituiscono il libro dei boschi da seme per il territorio di propria competenza, in cui sono iscritti i boschi, gli arboreti, gli alberi e le piantagioni di alberi da seme per la produzione di materiale forestale di moltiplicazione. Le regioni inviano al Ministero delle politiche agricole e forestali i dati degli elenchi suddetti al fine di costituire il Registro nazionale del materiale forestale di moltiplicazione.

#### Art. 10. - Strutture statali per la conservazione della biodiversità forestale

1. Al fine di tutelare la diversità biologica del patrimonio forestale nazionale in relazione alle competenze previste all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, gli stabilimenti per le sementi forestali di Pieve S. Stefano e Peri e il laboratorio per la biodiversità di Bosco Fontana sono riconosciuti Centri nazionali per lo studio e la conservazione della biodiversità forestale. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto il Ministero dell'ambiente ed il Ministero delle politiche agricole e forestali, previa costituzione di una commissione paritetica, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, formata da un numero di esperti non superiore a sei, individuano ulteriori stabilimenti in numero, e modalità sufficienti a rappresentare zone omogenee dal punto di vista ecologico. A tali stabilimenti è riconosciuta, con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle politiche agricole e forestali, la qualifica di Centri nazionali per lo studio e la conservazione della biodiversità forestale.

2. Gli stabilimenti di cui al comma 1 sono altresì abilitati alla certificazione delle analisi sulla qualità del seme e possono coa-



diuvare le regioni nell'individuazione delle regioni di provenienza e dei materiali di base di cui all'articolo 9.

**Art. 11. - Certificazione delle attività forestali ecocompatibili**

1. Nell'ambito degli indirizzi stabiliti a livello internazionale e nazionale le regioni promuovono la certificazione dei processi gestionali e produttivi del settore forestale.

**Art. 12. - Ricerca, formazione e informazione**

1. Il Ministero delle politiche agricole e forestali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, promuove e sostiene lo sviluppo della ricerca e della sperimentazione forestale anche in conformità al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 454, nonché attraverso il coinvolgimento delle istituzioni scientifiche operanti nel settore forestale.

2. Le regioni curano la formazione professionale degli addetti a vario titolo operanti nel settore forestale.

3. È istituito, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, l'Osservatorio nazionale del mercato dei prodotti e dei servizi forestali, costituito da rappresentanti dello Stato, delle regioni e delle categorie economiche del comparto forestale, con il compito di promuovere azioni per il mercato dei prodotti e servizi forestali.

4. È istituito presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, il Comitato tecnico-scientifico nazionale per il sughero, cui partecipano le regioni interessate, con il compito di suggerire nuovi indirizzi di ricerca sulla base delle esigenze degli operatori del settore e coordinare il trasferimento dei risultati a questi ultimi.

5. Il Ministero delle politiche agricole e forestali, di concerto con il Ministero dell'ambiente e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, promuove attività di informazione e di educazione sul significato e lo stato del bosco e sulle esternalità da esso svolte in favore della società, avvalendosi a tale scopo anche del sistema per l'educazione ambientale coordinato dal Ministero dell'ambiente, in collaborazione con quest'ultimo.

**Art. 13. - Disposizioni applicative**

1. Le disposizioni del presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione.

**Art. 14. - Disposizioni finanziarie (Omissis)**

Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228  
**Orientamento e modernizzazione del settore agricolo,  
 a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57**

CAPO I

SOGGETTI E ATTIVITÀ

**Art. 1. - Imprenditore agricolo**

1. L'articolo 2135 del codice civile è sostituito dal seguente:

«È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse.

Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.

Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge».

2. Si considerano imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2135 del codice civile, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico.

**Art. 2. - Iscrizione al registro delle imprese**

1. L'iscrizione degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'articolo 2188 e seguenti del codice civile, oltre alle funzioni di certificazione anagrafica ed a quelle previste dalle leggi speciali, ha l'efficacia di cui all'articolo 2193 del codice civile.

**Art. 3. - Attività agrituristiche**

1. Rientrano fra le attività agrituristiche di cui alla legge 5 dicembre 1985, n. 730, ancorché svolte all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa, organizzazione di attività ricreative, culturali e didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo finalizzate ad una migliore fruizione e conoscenza del territorio, nonché la degustazione dei prodotti aziendali, ivi inclusa la mescita del vino, ai sensi della legge 27 luglio 1999, n. 268. La stagionalità dell'ospitalità agrituristiche si intende riferita alla durata del soggiorno dei singoli ospiti.

2. Possono essere addetti ad attività agrituristiche, e sono considerati lavoratori agricoli ai fini della vigente disciplina previdenziale, assicurativa e fiscale, i familiari di cui all'articolo 230 bis del codice civile, i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, determinato e parziale.

3. Alle opere ed ai fabbricati destinati ad attività agrituristiche si applicano le disposizioni di cui all'articolo 9, lettera a) ed all'articolo 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nonché di cui all'articolo 24, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, relativamente all'utilizzo di opere provvisorie per l'accessibilità ed il superamento delle barriere architettoniche.

**Art. 4. - Esercizio dell'attività di vendita**

1. Gli imprenditori agricoli, singoli o associati, iscritti nel registro delle imprese di cui all'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, possono vendere direttamente al dettaglio, in tutto il territorio della Repubblica, i prodotti provenienti in misura prevalente dalle rispettive aziende, osservate le disposizioni vigenti in materia di igiene e sanità.

2. La vendita diretta dei prodotti agricoli in forma itinerante è soggetta a previa comunicazione al comune del luogo ove ha sede l'azienda di produzione e può essere effettuata decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione.

3. La comunicazione di cui al comma 2, oltre alle indicazioni delle generalità del richiedente, dell'iscrizione nel registro delle imprese e degli estremi di ubicazione dell'azienda, deve contenere la specificazione dei prodotti di cui s'intende praticare la vendita e delle modalità con cui si intende effettuarla, ivi compreso il commercio elettronico.

4. Qualora si intenda esercitare la vendita al dettaglio non in forma itinerante su aree pubbliche o in locali aperti al pubblico, la comunicazione è indirizzata al sindaco del comune in cui si intende esercitare la vendita. Per la vendita al dettaglio su aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio la comunicazione deve contenere la richiesta di assegnazione del posteggio medesimo, ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

5. La presente disciplina si applica anche nel caso di vendita di prodotti derivati, ottenuti a seguito di attività di manipolazione o trasformazione dei prodotti agricoli e zootecnici, finalizzate al completo sfruttamento del ciclo produttivo dell'impresa.

6. Non possono esercitare l'attività di vendita diretta gli imprenditori agricoli, singoli o soci di società di persone e le persone giuridiche i cui amministratori abbiano riportato, nell'espletamento delle funzioni connesse alla carica ricoperta nella società, condanne con sentenza passata in giudicato, per delitti in materia di igiene e sanità o di frode nella preparazione degli alimenti nel quinquennio precedente all'inizio dell'esercizio dell'attività. Il



divieto ha efficacia per un periodo di cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

7. Alla vendita diretta, disciplinata dal presente decreto legislativo continuano a non applicarsi le disposizioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 4, comma 2, lettera *d*), del medesimo decreto legi-

slativo n. 114 del 1998.

8. Qualora l'ammontare dei ricavi derivanti dalla vendita dei prodotti non provenienti dalle rispettive aziende nell'anno solare precedente sia superiore a lire 80 milioni per gli imprenditori individuali ovvero a lire 2 miliardi per le società, si applicano le disposizioni del citato decreto legislativo n. 114 del 1998.

#### CAPO II

##### CONTRATTI AGRARI, INTEGRITÀ AZIENDALE E DISTRETTI

#### Art. 5. - Modifiche alla legge 3 maggio 1982, n. 203

1. Dopo l'articolo 4 della legge 3 maggio 1982, n. 203, è inserito il seguente:

«Art. 4-bis (*Diritto di prelazione in caso di nuovo affitto*). - 1. Il locatore che, alla scadenza prevista dall'articolo 1, ovvero a quella prevista dal primo comma dell'articolo 22 o alla diversa scadenza pattuita tra le parti, intende concedere in affitto il fondo a terzi, deve comunicare al conduttore le offerte ricevute, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, almeno novanta giorni prima della scadenza. Le offerte possono avere ad oggetto anche proposte di affitto definite dal locatore e dai terzi ai sensi del terzo comma dell'articolo 23 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, come sostituito dal primo comma dell'articolo 45 della presente legge.

2. L'obbligo di cui al comma 1 non ricorre quando il conduttore abbia comunicato che non intende rinnovare l'affitto e nei casi di cessazione del rapporto di affitto per grave inadempimento o recesso del conduttore ai sensi dell'articolo 5.

3. Il conduttore ha diritto di prelazione se, entro quarantacinque giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1 e nelle forme ivi previste, offre condizioni uguali a quelle comunicategli dal locatore.

4. Nel caso in cui il locatore entro i sei mesi successivi alla scadenza del contratto abbia concesso il fondo in affitto a terzi senza preventivamente comunicare le offerte ricevute secondo le modalità e i termini di cui al comma 1 ovvero a condizioni più favorevoli di quelle comunicate al conduttore, quest'ufficio conserva il diritto di prelazione da esercitare nelle forme di cui al comma 3 entro il termine di un anno dalla scadenza del contratto non rinnovato. Per effetto dell'esercizio del diritto di prelazione si instaura un nuovo rapporto di affitto alle medesime condizioni del contratto concluso dal locatore con il terzo».

#### Art. 6. - Utilizzazione agricola dei terreni demaniali e patrimoniali indisponibili

1. Le disposizioni recate dalla legge 12 giugno 1962, n. 567, e successive modificazioni, dalla legge 11 febbraio 1971, n. 11, e successive modificazioni, dalla legge 3 maggio 1982, n. 203, e successive modificazioni, si applicano anche ai terreni demaniali o soggetti al regime dei beni demaniali di qualsiasi natura o del patrimonio indisponibile appartenenti ad enti pubblici, territoriali o non territoriali, ivi compresi i terreni golenali, che siano oggetto di affitto o di concessione amministrativa.

2. L'ente proprietario può recedere in tutto o in parte dalla concessione o dal contratto di affitto mediante preavviso non inferiore a sei mesi e pagamento di una indennità per le coltivazioni in corso che vadano perdute nell'ipotesi che il terreno demaniale o equiparato o facente parte del patrimonio indisponibile debba essere improcrastinabilmente destinato al fine per il quale la demanialità o l'indisponibilità è posta.

3. Sui terreni di cui al comma 1 del presente articolo sono ammessi soltanto i miglioramenti, le addizioni e le trasformazioni concordati tra le parti o quelli eseguiti a seguito del procedimento di cui all'articolo 16 della legge 3 maggio 1982, n. 203. In quest'ultimo caso l'autorità competente non può emettere parere favorevole se i miglioramenti, le addizioni e le trasformazioni mantengono la loro utilità anche dopo la restituzione del terreno alla sua destinazione istituzionale.

4. Gli enti di cui al comma 1 del presente articolo, alla scadenza della concessione amministrativa o del contratto di affitto, per la concessione e la locazione dei terreni di loro proprietà devono adottare procedure di licitazione privata o trattativa privata. A tal fine possono avvalersi della disposizione di cui all'articolo 23, terzo comma, della legge 11 febbraio 1971, n. 11 come sostituito dal primo comma dell'articolo 45 della legge 3 maggio 1982, n. 203.

#### Art. 7. - Prelazione di più confinanti

1. Ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto di cui rispettivamente all'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, e successive modificazioni, ed all'articolo 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, nel caso di più soggetti confinanti, si intendono, quali criteri pre-

ferenziali, nell'ordine, la presenza come partecipi nelle rispettive imprese di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale di età compresa tra i 18 e i 40 anni o in cooperative di conduzione associata dei terreni, il numero di essi nonché il possesso da parte degli stessi di conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999.

#### Art. 8. - Conservazione dell'integrità dell'azienda agricola

1. Le disposizioni di cui agli articoli 4 e 5 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, si applicano, a decorrere dal 1° gennaio 2002, anche alle aziende agricole ubicate in comuni non montani.

#### Art. 9. - Società di società di persone

1. Ai soci delle società di persone esercenti attività agricole, in possesso della qualifica di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo a titolo principale, continuano ad essere riconosciuti e si applicano i diritti e le agevolazioni tributarie e creditizie stabiliti dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso delle predette qualifiche. I predetti soggetti mantengono la qualifica previdenziale e, ai fini del raggiungimento, da parte del socio, del fabbisogno lavorativo prescritto, si computa anche l'apporto delle unità attive iscritte nel rispettivo nucleo familiare.

#### Art. 10. - Attribuzione della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale

1. All'articolo 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Le società sono considerate imprenditori agricoli a titolo principale qualora lo statuto preveda quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo dell'attività agricola, ed inoltre:

a) nel caso di società di persone qualora almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale. Per le società in accomandita la percentuale si riferisce ai soci accomandatari;

b) nel caso di società cooperative qualora utilizzino prevalentemente prodotti conferiti dai soci ed almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale;

c) nel caso di società di capitali qualora oltre il 50 per cento del capitale sociale sia sottoscritto da imprenditori agricoli a titolo principale. Tale condizione deve permanere e comunemente essere assicurata anche in caso di circolazione delle quote o azioni. A tal fine lo statuto può prevedere un diritto di prelazione a favore dei soci che abbiano la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale, nel caso in cui altro socio, avente la stessa qualifica intenda trasferire a terzi a titolo oneroso, in tutto o in parte, le proprie azioni o la propria quota, determinando le modalità e i tempi di esercizio di tale diritto. Il socio che perde la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale è tenuto a darne comunicazione all'organo di amministrazione della società entro quindici giorni».

2. Restano ferme le disposizioni di cui al testo unico delle imposte dirette approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

#### Art. 11. - Attenuazione dei vincoli in materia di proprietà coltivatrice

1. Il periodo di decadenza dai benefici previsti dalla vigente legislazione in materia di formazione e di arrotondamento di proprietà coltivatrice è ridotto da dieci a cinque anni.

2. La estinzione anticipata del mutuo o la vendita del fondo acquistato con i suddetti benefici non possono aver luogo prima che siano decorsi cinque anni dall'acquisto.

3. Non incorre nella decadenza dei benefici l'acquirente che, durante il periodo vincolativo di cui ai commi 1 e 2, ferma restando la destinazione agricola, alieni il fondo o conceda il godimento dello stesso a favore del coniuge, di parenti entro il terzo grado o di affini entro il secondo grado, che esercitano l'attività di imprenditore agricolo di cui all'articolo 2135 del codice civile, come sostituito dall'articolo 1 del presente decreto. Le disposizioni del presente comma si applicano anche in tutti i casi di alienazione conseguente all'attuazione di politi-

che comunitarie, nazionali e regionali volte a favorire l'inserimento di giovani in agricoltura o tendenti a promuovere il prepensionamento nel settore.

4. All'articolo 11 della legge 14 agosto 1971, n. 817, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «trenta anni» sono sostituite dalle seguenti: «quindici anni»;

b) dopo il terzo comma è inserito il seguente:

«Il suddetto vincolo può essere, altresì, revocato, secondo le modalità di cui al precedente comma, nel caso in cui sia mutata la destinazione agricola del fondo per effetto degli strumenti urbanistici vigenti».

5. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche agli atti di acquisto posti in essere in data antecedente di almeno cinque anni la data di entrata in vigore del presente decreto.

#### Art. 12. - Operazioni fondiari dell'ISMEA

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le risorse finanziarie derivanti dalla gestione finanziaria di cui al titolo II della legge 26 maggio 1965, n. 590, recante interventi degli enti di sviluppo nella formazione della proprietà colti-

vatrice, sono trasferiti all'ISMEA e destinati alle operazioni fondiari previste dall'articolo 4, comma 1, della legge 15 dicembre 1998, n. 441. All'ISMEA non si applicano le disposizioni della legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modificazioni e integrazioni.

#### Art. 13. - Distretti rurali e agroalimentari di qualità

1. Si definiscono distretti rurali i sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni, caratterizzati da un'identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali.

2. Si definiscono distretti agroalimentari di qualità i sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale, caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche.

3. Le regioni provvedono all'individuazione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari.

### CAPO III

#### RAPPORTI CON LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

#### Art. 14. - Contratti di collaborazione con le pubbliche amministrazioni

1. Le pubbliche amministrazioni possono concludere contratti di collaborazione, anche ai sensi dell'articolo 119 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con gli imprenditori agricoli anche su richiesta delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, per la promozione delle vocazioni produttive del territorio e la tutela delle produzioni di qualità delle tradizioni alimentari locali.

2. I contratti di collaborazione sono destinati ad assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria agricola locale, anche attraverso la valorizzazione delle peculiarità dei prodotti tipici, biologici e di qualità, anche tenendo conto dei distretti agroalimentari, rurali e ittici.

3. Al fine di assicurare un'adeguata informazione ai consumatori e di consentire la conoscenza della provenienza della materia prima e della peculiarità delle produzioni di cui ai commi 1 e 2, le pubbliche amministrazioni, nel rispetto degli Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato all'agricoltura, possono concludere contratti di promozione con gli imprenditori agricoli che si impegnino nell'esercizio dell'attività di impresa ad assicurare la

tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale.

#### Art. 15. - Convenzioni con le pubbliche amministrazioni

1. Al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura e mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio, le pubbliche amministrazioni possono stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli.

2. Le convenzioni di cui al comma 1 definiscono le prestazioni delle pubbliche amministrazioni che possono consistere, nel rispetto degli Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato all'agricoltura anche in finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche. Per le predette finalità le pubbliche amministrazioni, in deroga alle norme vigenti, possono stipulare contratti d'appalto con gli imprenditori agricoli di importo annuale non superiore a 59 milioni lire nel caso di imprenditori singoli, e 300 milioni di lire nel caso di imprenditori in forma associata.

### CAPO IV

#### RAFFORZAMENTO DELLA FILIERA AGROALIMENTARE

#### Art. 16. - Interventi per il rafforzamento e lo sviluppo delle imprese gestite direttamente dai produttori agricoli

1. Il regime di aiuti istituito dall'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, è finalizzato anche a favorire il riorientamento delle filiere produttive nell'ottica della sicurezza alimentare e della tracciabilità degli alimenti e si applica prioritariamente a favore delle imprese gestite direttamente dai produttori agricoli, ivi comprese:

a) le società, cooperative agricole e loro consorzi che utilizzano prevalentemente prodotti conferiti dai soci;

b) le organizzazioni di produttori e loro forme associate riconosciute ai sensi dell'articolo 26 del presente decreto;

c) le società di capitali in cui oltre il 50 per cento del capitale sociale sia sottoscritto da imprenditori agricoli o dalle società di cui alle lettere a) e b).

#### Art. 17. - Trasferimento di adeguato vantaggio economico ai produttori agricoli

1. Il rispetto del criterio fissato dall'articolo 26, paragrafo 2 del regolamento (CE) 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativamente alla garanzia del trasferimento di un adeguato vantaggio economico ai produttori agricoli nella concessione degli aiuti da parte dell'Unione europea e dello Stato membro, ove non diversamente stabilito dai piani di sviluppo rurale di cui al regolamento (CE) n. 1257/99 e dai programmi operativi regionali di cui al regolamento (CE) n. 1260/99, è assicurato con la dimostrazione, da parte delle imprese agroalimentari, dell'adempimento degli obblighi derivanti dai contratti stipulati, anche nel rispetto di accordi

interprofessionali, con i produttori interessati alla produzione oggetto degli investimenti beneficiari del sostegno pubblico. Nel caso di imprese cooperative, e loro consorzi il rispetto del suddetto criterio è assicurato almeno mediante l'utilizzazione prevalente, nelle attività di trasformazione e di commercializzazione, dei prodotti conferiti da parte dei produttori associati.

2. Le amministrazioni competenti in relazione all'attuazione dell'intervento individuano i termini e le modalità che consentono di soddisfare il criterio di cui al comma 1. Il rispetto di tale criterio costituisce vincolo per la erogazione del sostegno agli investimenti, anche in relazione alla restituzione del contributo erogato.

3. Al fine di consentire l'effettivo trasferimento del vantaggio economico ai produttori da parte delle imprese beneficiarie delle provvidenze di cui alla legge 8 agosto 1991, n. 252, anche ai soggetti che subiscono gli effetti negativi derivanti dall'epidemia di encefalopatia spongiforme bovina, l'impegno a non cedere, o alienare assunto relativamente agli investimenti di cui alla lettera c) dell'allegato C alla circolare del Ministro dell'agricoltura e delle foreste 1° ottobre 1991, n. 265, si intende a tutti gli effetti assolto purché esso sia stato rispettato per almeno un terzo del periodo inizialmente previsto.

#### Art. 18. - Promozione dei processi di tracciabilità

1. Con atto di indirizzo e coordinamento deliberato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed il Ministro della sanità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provin-

ce autonome, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sono definite le modalità per la promozione, in tutte le fasi della produzione e della distribuzione, di un sistema volontario di tracciabilità degli alimenti, dei mangimi e degli animali destinati alla produzione alimentare e delle sostanze destinate o atte a far parte di un alimento o di un mangime in base ai seguenti criteri:

a) favorire la massima adesione al sistema volontario di tracciabilità anche attraverso accordi di filiera;

b) definire un sistema di certificazione atto a garantire la tracciabilità, promuovendone la diffusione;

c) definire un piano di controllo allo scopo di assicurare il corretto funzionamento del sistema di tracciabilità.

2. Le amministrazioni competenti, ai fini dell'accesso degli esercenti attività agricola, alimentare o mangimistica, ai contributi previsti dall'ordinamento nazionale, assicurano priorità alle imprese che assicurano la tracciabilità, certificata ai sensi dell'atto di indirizzo e coordinamento.

#### Art. 19. - Commissione interministeriale per la sicurezza alimentare

1. È istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, la Commissione interministeriale per la sicurezza alimentare. La Commissione attua il coordinamento delle attività delle amministrazioni competenti in materia di sicurezza alimentare, ferme restando le competenze delle amministrazioni medesime, e studia i problemi connessi all'istituzione dell'Autorità europea per gli alimenti ed all'individuazione del punto di contatto nazionale con detta Autorità.

2. La Commissione di cui al comma 1 è composta di otto membri, designati, uno ciascuno, dai Ministri delegati per la funzione pubblica e per le politiche comunitarie e, due per ciascuno, dai Ministri della sanità, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, delle politiche agricole e forestali.

3. A conclusione dei propri lavori la Commissione di cui al comma 1 redige una relazione, anche con riguardo ad eventuali proposte operative in materia di coordinamento delle competenze in materia di sicurezza alimentare e di individuazione del punto di contatto nazionale dell'Autorità europea per gli alimenti.

#### Art. 20. - Istituti della concertazione

1. Nella definizione delle politiche agroalimentari il Governo si avvale del Tavolo agroalimentare istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che è convocato con cadenza almeno trimestrale. Al Tavolo agroalimentare partecipa una delegazione del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti di cui all'articolo 51 della legge 30 luglio 1998, n. 281, composta di tre rappresentanti designati dal Consiglio medesimo.

2. Le modalità delle ulteriori attività di concertazione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali sono definite con decreto del Ministro.

#### Art. 21. - Norme per la tutela dei territori con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità

1. Fermo quanto stabilito dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, come modificato dal decreto legislativo 8 novembre 1997, n. 389, e senza nuovi o maggiori oneri a carico dei rispettivi bilanci, lo Stato, le regioni e gli enti locali tutelano, nell'ambito delle rispettive competenze:

a) la tipicità, la qualità, le caratteristiche alimentari e nutrizionali, nonché le tradizioni rurali di elaborazione dei prodotti agricoli e alimentari a denominazione di origine controllata (DOC), a denominazione di origine controllata e garantita (DOCG), a denominazione di origine protetta (DOP), a indicazione geografica protetta (IGP) e a indicazione geografica tutelata (IGT);

b) le aree agricole in cui si ottengono prodotti con tecniche dell'agricoltura biologica ai sensi del regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991;

c) le zone aventi specifico interesse agrituristico.

2. La tutela di cui al comma 1 è realizzata, in particolare, con:

a) la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, di cui all'articolo 22, comma 3, lettera e), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 8 novembre 1997, n. 389, e l'adozione di tutte le misure utili per perseguire gli obiettivi di cui al comma 2 dell'articolo 2 del medesimo decreto legislativo n. 22 del 1997;

b) l'adozione dei piani territoriali di coordinamento di cui all'articolo 15, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, e l'individuazione delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti ai sensi dell'articolo 20, comma 1, lettera e), del citato decreto legislativo n. 22 del 1997,

come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 389 del 1997.

#### Art. 22. - Sorveglianza rinforzata

1. I vegetali, le sementi, i prodotti antiparassitari di uso agricolo e i prodotti assimilati, i fertilizzanti, i composti e i materiali di sostegno, che sono composti in tutto o in parte di organismi geneticamente modificati, sono soggetti ad uno specifico monitoraggio territoriale.

2. I Servizi fitosanitari regionali, nell'ambito delle attività ispettive previste dalle vigenti normative fitosanitarie sui vegetali e prodotti vegetali, collaborano con le strutture incaricate dell'effettuazione dei controlli sugli organismi geneticamente modificati.

3. Le modalità per l'espletamento del monitoraggio, anche al fine di assicurare omogeneità di interventi e raccordo operativo con il Servizio fitosanitario centrale del Ministero delle politiche agricole e forestali, sono stabilite con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con i Ministri della sanità e dell'ambiente e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, senza oneri aggiuntivi a carico dei bilanci dello Stato, delle regioni e delle province.

#### Art. 23. - Prodotti di montagna

1. Le denominazioni «montagna», «prodotto di montagna» e simili possono essere utilizzati per i prodotti agricoli e alimentari, soltanto ove questi siano prodotti ed elaborati nelle aree di montagna come definite dalla normativa comunitaria in applicazione dell'articolo 3 della direttiva n. 75/268 del Consiglio del 28 aprile 1975 e dai programmi di cui al regolamento CE n. 1257/99.

#### Art. 24. - Indicatori di tempo e temperatura

1. Con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con i Ministri delle politiche agricole e forestali e della sanità, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni, sono definiti, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i criteri per promuovere l'indicazione in etichetta delle modalità di conservazione dei prodotti agroalimentari in relazione al tempo ed alla temperatura da riportare all'interno ed all'esterno degli imballaggi preconfezionati di prodotti agroalimentari freschi, refrigerati e surgelati di breve durabilità.

#### Art. 25. - Organizzazioni interprofessionali

1. All'articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, all'alinea, le parole: «qualsiasi organismo che» sono sostituite dalle seguenti: «un'associazione costituita ai sensi degli articoli 14 e seguenti del codice civile e riconosciuta ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361»;

b) al comma 1, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) raggruppamenti organizzazioni nazionali di rappresentanza delle attività economiche connesse con la produzione, il commercio e la trasformazione dei prodotti agricoli»;

c) il comma 2 è sostituito dai seguenti:

«2. Le organizzazioni possono costituire fondi per il conseguimento dei fini istituzionali, imporre contributi e regole obbligatorie per tutte le imprese aderenti, in base alla normativa comunitaria ed alle disposizioni previste dal decreto di cui al comma 2 *quater*. Al fine dell'imposizione dei contributi e delle regole predette le delibere devono essere adottate con il voto favorevole di almeno l'85 per cento degli associati interessati al prodotto.

2-bis. Il riconoscimento può essere concesso ad una sola organizzazione interprofessionale per prodotto, che può articolarsi in sezioni regionali o interregionali.

2-ter. Gli accordi conclusi in senso ad una organizzazione interprofessionale non possono comportare restrizioni della concorrenza ad eccezione di quelli che risultino da una programmazione previsionale e coordinata della produzione in funzione degli sbocchi di mercato o da un programma di miglioramento della qualità che abbia come conseguenza diretta una limitazione del volume di offerta. Gli accordi sono in tali casi adottati all'unanimità degli associati interessati al prodotto.

2-quater. Con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sono definiti i criteri e le modalità per:

a) l'individuazione delle organizzazioni nazionali di cui alla lettera b) del comma 1;

b) il riconoscimento ed i controlli delle organizzazioni interprofessionali;

c) la nomina degli amministratori;

d) la definizione delle condizioni per estendere anche alle

imprese non aderenti le regole approvate ai sensi del comma 2, sempreché l'organizzazione interprofessionale dimostri di controllare almeno il 75 per cento della produzione o della commercializzazione sul territorio nazionale.

#### Art. 26. - *Organizzazioni di produttori*

1. Le organizzazioni di produttori e le loro forme associate hanno lo scopo di:

- a) assicurare la programmazione della produzione e l'adeguamento della stessa alla domanda, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo;
- b) concentrare l'offerta e commercializzare la produzione degli associati;
- c) ridurre i costi di produzione e stabilizzare i prezzi alla produzione;
- d) promuovere pratiche culturali e tecniche di produzione rispettose dell'ambiente e del benessere degli animali, allo scopo di migliorare la qualità delle produzioni e l'igiene degli alimenti, di tutelare la qualità delle acque, dei suoli e del paesaggio e favorire la biodiversità.

2. Ai fini del riconoscimento, le organizzazioni di produttori e le loro forme associate devono assumere una delle seguenti forme giuridiche societarie:

- a) società di capitali aventi per oggetto sociale la commercializzazione dei prodotti agricoli, il cui capitale sociale sia sottoscritto da imprenditori agricoli o da società costituite dai medesimi soggetti o da società cooperative agricole e loro consorzi;
- b) società cooperative agricole e loro consorzi;
- c) consorzi con attività esterne di cui all'articolo 2612 e seguenti del codice civile o società consortili di cui all'articolo 2613 del codice civile, costituiti da imprenditori agricoli o loro forme societarie.

3. Le regioni riconoscono, ai fini del presente decreto, le organizzazioni di produttori che ne facciano richiesta a condizione che gli statuti:

- a) prevedano l'obbligo per i soci almeno di:
  - 1) applicare in materia di produzione, commercializzazione, tutela ambientale le regole dettate dall'organizzazione;
  - 2) aderire, per quanto riguarda la produzione oggetto dell'attività delle organizzazioni, ad una sola di esse;
  - 3) far vendere almeno il 75 per cento della propria produzione direttamente dall'organizzazione;
  - 4) versare contributi finanziari per la realizzazione delle finalità istituzionali;
  - 5) mantenere il vincolo associativo per almeno un triennio e, ai fini del recesso, osservare il preavviso di almeno dodici mesi;
- b) contengano disposizioni concernenti:
  - 1) regole atte a garantire ai soci il controllo democratico dell'organizzazione e l'assunzione autonoma delle decisioni da essa adottate;
  - 2) le sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi statuari e, in particolare, di mancato pagamento dei contributi finanziari o delle regole fissate dalle organizzazioni;
  - 3) le regole contabili e di bilancio necessarie per il funzionamento dell'organizzazione.

4. Le organizzazioni di produttori e le loro forme associate devono, altresì, rispondere ai criteri previsti dal presente decreto legislativo ed a tal fine comprovare di rappresentare un numero minimo di produttori ed un volume minimo di produzione commercializzabile per il settore o il prodotto per il quale si chiede il riconoscimento, come determinati dall'articolo 27. Esse inoltre devono dimostrare di mettere effettivamente a disposizione dei soci i mezzi tecnici necessari per lo stoccaggio, il confezionamento, la preparazione, la commercializzazione del prodotto e garantire altresì una gestione commerciale, contabile e di bilancio adeguata alle finalità istituzionali.

5. Le regioni determinano, con propri provvedimenti, senza oneri aggiuntivi, le modalità per il controllo e per la vigilanza delle organizzazioni di produttori al fine di accertare il rispetto dei requisiti per il riconoscimento e per la revoca del relativo provvedimento.

6. Spettano al Ministero delle politiche agricole e forestali i compiti di riconoscimento, controllo, vigilanza e sostegno delle unioni e delle associazioni nazionali dei produttori agricoli, ai sensi dell'articolo 33, comma 3, del decreto 30 luglio 1999, n. 300.

7. Entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo le associazioni di produttori riconosciute ai sensi della legge 20 ottobre 1978, n. 674, adottano delibere di trasformazione in una delle forme giuridiche previste dal presente articolo. Gli aiuti di avviamento previsti dalla legislazione vigente sono concessi in proporzione alle spese reali di costituzione e di funzionamento aggiuntive. Nel caso le associazioni non adottino

le predette delibere le regioni dispongono la revoca del riconoscimento. Gli atti e le formalità posti in essere ai fini della trasformazione sono assoggettati, in luogo dei relativi tributi, all'imposta sostitutiva determinata nella misura di lire un milione.

#### Art. 27. - *Requisiti delle organizzazioni di produttori*

1. Le organizzazioni di produttori devono, ai fini del riconoscimento, rappresentare un numero minimo di produttori aderenti come determinati in relazione a ciascun settore produttivo nell'allegato 1 ed un volume minimo di produzione commercializzabile determinato nel 5 per cento del volume di produzione della regione di riferimento. Il numero minimo di produttori aderenti ed il volume, espresso, per ciascun settore o prodotto, in quantità o in valore, sono aggiornati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Le regioni possono ridurre nella misura massima del 50 per cento detta percentuale, nei seguenti casi:

- a) qualora le regioni procedenti al riconoscimento siano individuate nell'obiettivo 1 ai sensi della normativa comunitaria;
- b) qualora l'organizzazione di produttori richiedente il riconoscimento abbia almeno il 50 per cento dei soci ubicati in zone definite svantaggiate ai sensi della normativa comunitaria;
- c) qualora la quota prevalente della produzione commercializzata dalla organizzazione di produttori sia certificata biologica ai sensi della vigente normativa.

2. Le regioni possono, inoltre, derogare al numero minimo di produttori indicato nell'allegato 1 se l'organizzazione di produttori commercializza almeno il 50 per cento del volume di produzione della regione di riferimento. Nel caso in cui l'organizzazione di produttori chieda il riconoscimento per i vini di qualità prodotti in regioni determinate, si considera, quale soglia minima, il 30 per cento del totale del volume di produzione ed il 30 per cento dei produttori della zona classificata V.Q.P.R.D.

3. Le regioni possono stabilire limiti superiori a quelli di cui al comma 1.

4. Qualora una organizzazione di produttori sia costituita da soci le cui aziende sono ubicate in più regioni, è competente al riconoscimento la regione nel cui territorio è stato realizzato il maggior valore della produzione commercializzata. I relativi accertamenti sono effettuati dalle regioni interessate su inchiesta della regione competente al riconoscimento.

#### Art. 28. - *Programmi di attività delle organizzazioni di produttori e delle loro forme associate*

1. Le organizzazioni di produttori e le loro forme associate costituiscono un fondo di esercizio alimentato dai contributi dei soci e da finanziamenti pubblici per la realizzazione di programmi di attività che debbono prevedere:

a) azioni rivolte al miglioramento qualitativo dei prodotti, allo sviluppo della loro valorizzazione commerciale, anche attraverso la promozione di accordi interprofessionali, alla loro promozione presso i consumatori, alla promozione della diffusione di sistemi di certificazione della qualità e di tracciabilità dei singoli prodotti, alla creazione di linee di prodotti biologici, alla promozione della produzione ottenuta mediante metodi di lotta integrata o di altri metodi di produzione rispettosi dell'ambiente;

b) misure destinate a promuovere l'utilizzo, da parte dei produttori, di tecniche rispettose dell'ambiente, nonché le risorse umane e tecniche necessarie per l'accertamento dell'osservanza della normativa fitosanitaria vigente;

c) azioni rivolte alla realizzazione e sviluppo di accordi di filiera, o qualsivoglia ulteriore azione volta al perseguimento delle proprie finalità.

#### Art. 29. - *Aiuti alle organizzazioni di produttori ed alle loro forme associate*

1. Le regioni ed il Ministero delle politiche agricole e forestali possono concedere, rispettivamente, alle organizzazioni di produttori ed alle loro forme associate aiuti di avviamento o di ampliamento delle attività, conformemente agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato nel settore agricolo.

#### Art. 30. - *Adeguamento delle borse merci*

1. Le contrattazioni delle merci e delle derrate di cui alla legge 20 marzo 1913, n. 272, e successive modificazioni, sono svolte anche attraverso strumenti informatici o per via telematica.

2. Al fine di rendere uniformi le modalità di gestione, di vigilanza e di accesso alle negoziazioni telematiche, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura adottano, durante un periodo sperimentale di dodici mesi, apposite norme tecniche,

in conformità a quanto stabilito dal decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 20 dicembre 2000, idonee a consentire l'accesso alle contrattazioni, anche da postazioni remote, ad una unica piattaforma telematica.

3. Entro il termine del periodo sperimentale di cui al comma 2, il Ministro delle attività produttive emana un regolamento per il funzionamento del sistema telematico delle borse merci italiane.

4. Fino all'entrata in vigore del regolamento di cui al comma 3, i risultati in termini di prezzi di riferimento e di quantità delle merci e delle derrate negoziate in via telematica sono oggetto di comunicazione, da parte delle società di gestione, alle Deputazioni delle Borse merci, nonché di pubblicazione nel bollettino ufficiale dei prezzi, edito dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

5. Dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al

comma 3 le norme della legge 20 marzo 1913, n. 272, cessano di avere applicazione nei confronti delle contrattazioni dei prodotti fungibili agricoli, agroindustriali, ittici e tipici.

#### Art. 31. - Programmazione negoziata

1. Nel documento di programmazione agroalimentare e forestale e nel documento di programmazione economica e finanziaria sono definiti, per il periodo di riferimento, gli obiettivi strategici da consegnare attraverso gli strumenti della programmazione negoziata in agricoltura.

2. Nell'ambito dei fondi stanziati annualmente dalla legge finanziaria ai sensi della legge 30 giugno 1998, n. 208, e successive modificazioni, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) provvede ad individuare una quota da destinare agli obiettivi di cui al comma 1.

### CAPO V

#### DISPOSIZIONI DIVERSE

#### Art. 32. - Procedure di finanziamento della ricerca

1. Per gli enti del settore di ricerca in agricoltura di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 454, nell'attesa dell'adozione del relativo decreto ed allo scopo di assicurare l'ordinaria prosecuzione dell'attività, il Ministero delle politiche agricole e forestali è autorizzato ad erogare acconti sulla base delle previsioni contenute nel decreto di riparto, nonché dei contributi assegnati come competenza nel precedente anno.

#### Art. 33. - Disposizioni per gli organismi pagatori

1. I procedimenti per erogazioni da parte degli Organismi pagatori riconosciuti di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 15 giugno 2000, n. 188, sono sospesi riguardo ai beneficiari nei cui confronti siano pervenute da parte di organismi di accertamento e di controllo, notizie circostanziate di indebite percezioni di erogazioni a carico del bilancio comunitario o nazionale, finché i fatti non siano definitivamente accertati.

2. I procedimenti sospesi ai sensi del comma 1 sono riavviati a seguito di presentazione di idonea garanzia da parte dei beneficiari.

3. Il Comitato preposto all'esercizio delle funzioni di organismo pagatore dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), di cui al comma 4 dell'articolo 10 del citato decreto legislativo n. 165 del 1999, come sostituito dall'articolo 9, comma 2, del citato decreto legislativo n. 188 del 2000, è l'organo di gestione per l'esercizio delle funzioni medesime ed opera in regime di autonomia gestionale, negoziale, amministrativa e contabile e con proprie dotazioni finanziarie e di personale, sulla base di direttive del Ministro delle politiche agricole e forestali. Le determinazioni del Comitato aventi rilevanza esterna sono attuate dal presidente dell'AGEA.

4. Il consiglio di amministrazione dell'AGEA, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentito il Comitato di cui al comma 31 sottopone ai Ministri competenti le modifiche alle disposizioni dello statuto, del regolamento di amministrazione e contabilità e del regolamento del personale che si rendono necessarie per l'attuazione del citato comma 3, prevedendo in particolare le idonee forme di rappresentanza del Comitato per lo svolgimento delle funzioni ad esso attribuite.

5. La dotazione finanziaria dell'organismo pagatore dell'AGEA è determinata annualmente in sede di approvazione del bilancio preventivo sulla base di direttive del Ministro delle politiche agricole e forestali.

#### Art. 34. - Garanzie

1. Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 8 del decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 31 maggio 1999, n. 248, l'ambito di applicazione della garanzia diretta e della garanzia di cui, rispettivamente, agli articoli 2 e 4 del medesimo decreto, è esteso ai settori agricolo, agroalimentare e della pesca. La garanzia diretta e la cogaranzia sono concesse nel rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato sotto forma di garanzia di cui alla comunicazione della Commissione CE 2000/C 7107.

#### Art. 35. Ambito di applicazione

1. Le disposizioni del presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione.

#### Art. 36. - Disposizioni finanziarie

1. Agli oneri derivanti dal presente decreto, quantificati complessivamente in lire 83,895 miliardi per l'anno 2001 e in lire 95,895 miliardi a decorrere dal 2002, di cui lire 68,963 miliardi per l'articolo 1, comma 2, lire 7,052 miliardi per l'articolo 3, lire 12 miliardi a decorrere dal 2002 per l'articolo 8, lire 56 milioni per l'articolo 9, lire 7,824 miliardi per l'articolo 10, si provvede:

a) per gli anni 2001 e 2002 mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa recata dall'articolo 25 della legge 17 maggio 1999, n. 144, come rifinanziata dalla legge 23 dicembre 2000, n. 388;

b) per l'anno 2003 mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa recata ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165 dalla tabella C della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

ALLEGATO 1  
(art. 27, comma 1)

	Settore (*)	Numero di produttori
A	Apistico .....	50
B	Avicunicolo .....	50
C	Cerealicolo-oleaginoso .....	100
D	Florovivaistico .....	50
E	Olivicolo .....	50
F	Pataticolo .....	100
G	Sementiero .....	100
H	Sughericolo .....	200
I	Tabacchicolo .....	100
J	Vitivinicolo .....	100
K	Zootecnico .....	100
L	L1 - Protezioni bovine .....	100
	L2 - Produzioni ovicaprine .....	100
	L3 - Produzioni suine .....	100
	L4 - Produzioni lattiero-casearie .....	100
M	Altri settori .....	50