

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **DIANA** e **EMO CAPODILISTA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 GENNAIO 1991

Disciplina dell'attività di allevamento di animali

ONOREVOLI SENATORI. - Il fondamento del presente disegno di legge va ricercato nella necessità di individuare una giusta collocazione di alcune attività imprenditoriali zootecniche che, pur di rilevante importanza ai fini del riequilibrio del comparto agro-alimentare, risultano danneggiate dalla diversità di interpretazione e d'applicazione della legislazione vigente.

Difatti, a seguito dell'entrata in vigore del codice civile del 1942, la nozione di attività agricola, secondo la definizione contenuta nell'articolo 2135, si è articolata nei tre grandi rami della coltivazione del fondo, della silvicoltura e dell'allevamento del bestiame.

Un breve richiamo alla opinione domi-

nante nella dottrina precedente al nuovo codice civile può risultare opportuno, poiché se ne evince l'interesse con cui sin da allora venivano prese in considerazione alcune attività la cui natura è tuttora oggetto di contrastanti opinioni.

Dal punto di vista dell'inquadramento sindacale «l'attività dei proprietari e concessionari di bandite di caccia, riserve e fondi di ripopolamento, rivolta all'allevamento della selvaggina», era considerata come «attività connessa ma distinta da quella della caccia e pertinente all'agricoltura», così come l'allevamento dei cavalli da corsa (Arcangeli). La stessa dottrina sembrava attribuire la qualifica agraria all'utilizzazione di ogni genere di animali,

indipendentemente dal problema della latitudine del termine «bestiame».

Anche la piscicoltura venne presa in considerazione, affermandosi che l'allevamento di pesci in laguna o in acqua dolce «costituisce un allevamento, molto più affine all'attività agricola che a quella industriale».

Si può dunque affermare che, nel pensiero della dottrina più sensibile ai problemi del diritto agrario, la estensione della nozione di allevamento del bestiame era notevole, anche se si richiedeva che esso, per conservare carattere agricolo, fosse «ancorato» al fondo rustico.

Se si procede all'esame dell'articolo 2135 del codice civile, che offre la nozione attualmente vigente di attività agricola, non può sfuggire che esso da un lato ha ampliato la materia agraria, includendovi la coltivazione del fondo, la silvicoltura, l'allevamento del bestiame e le attività connesse, ma dall'altro non ha voluto precisare l'ambito di ciascuna delle tre attività essenzialmente agricole, lasciando alle relative nozioni quell'ampio margine di indeterminazione che consente un continuo adeguamento delle norme al contesto economico-sociale.

Per quanto riguarda l'allevamento del bestiame un duplice ordine di problemi si è posto sinora all'interprete: 1) lo specifico significato da attribuirsi alla parola «bestiame», se essa cioè comprenda ogni animale oggetto di allevamento oppure soltanto quelli che rientrano nella nozione comune di bestiame, e quali animali siano compresi in quest'ultima nozione; 2) se il fondo rustico costituisca un elemento necessario per l'allevamento del bestiame, cioè se abbia natura agricola soltanto l'attività di allevamento caratterizzata da una «inerenza funzionale» al fondo rustico.

Va innanzitutto sottolineato come l'espressione usata dal codice, sin dai primi commenti all'articolo 2135, venne intesa come riferita al linguaggio corrente in agricoltura, secondo il quale «per allevamento del bestiame si intende l'allevamento del bestiame da carne, da lavoro, da latte e da lana». Si può osservare in proposito

come il riferimento alla produzione della carne è suscettibile di ampliare la categoria dell'allevamento essenzialmente agricolo molto al di là dei confini assegnatigli originariamente.

Inoltre, seppure si consideri che il termine «bestiame» evochi le specie zoologiche individuate per l'attinenza al fondo (Bione) e l'espressione «allevamento del bestiame» riguardi gli animali «il cui allevamento suole tradizionalmente essere connesso con la coltivazione dei campi» (Orlando-Cascio), una rapida ricognizione storica su quali animali, sin da tempi antichi, siano stati allevati da agricoltori, convince che la nozione di allevamento del bestiame di cui all'articolo 2135 si presta ad una interpretazione estensiva e può essere intesa anche essa come volutamente indeterminata ed aperta alle soluzioni tecnico-produttive più avanzate che il progresso economico ha reso possibili.

D'altra parte va rilevato che se, originariamente, l'allevamento del bestiame svolgeva due funzioni intrinsecamente collegate alla gestione dell'azienda agricola - in quanto forniva gli animali necessari alla coltivazione e, per altro verso, contribuiva a realizzare la destinazione produttiva del fondo - è certo che oggi esso non assolve più esclusivamente a quelle funzioni nè si realizza sempre attraverso l'utilizzazione diretta dei prodotti agricoli (Lazzara, Romagnoli).

Si può pertanto affermare, con la dottrina più avvertita, che l'allevamento del bestiame costituisce un'attività agricola autonoma, che si realizza anche senza un collegamento funzionale col fondo, conclusione cui si perviene agevolmente se si interpreta la disposizione dell'articolo 2135 non come fondata su una cristallizzata concezione dell'attività agricola, ma in relazione sia con la evoluzione tecnica ed economica, sia con l'orientamento espresso dalla legislazione speciale, che tende sempre più decisamente ed univocamente ad ampliare il concetto di impresa agricola di allevamento.

È opportuno soffermarsi brevemente su entrambi gli aspetti enunciati che inducono

ad un superamento della nozione tradizionale di allevamento.

La necessità di una definizione della impresa agricola di allevamento che corrisponda alla evoluzione tecnologica e produttiva è particolarmente evidente nel settore zootecnico, ove la stessa struttura aziendale ha subito trasformazioni profonde per l'impatto delle nuove tecnologie, anche su sollecitazione di una domanda qualitativamente e quantitativamente più consistente dei prodotti degli allevamenti.

La fondamentale esigenza di comprimere al massimo i costi di produzione mediante la rigorosa applicazione di calibrati metodi di alimentazione, ha indotto gli allevatori ad avanzare su strade totalmente nuove, oggi praticate su larga scala, soprattutto in alcuni Paesi dell'area comunitaria.

In termini strettamente economici questa evoluzione ha comportato, quale suo aspetto più rilevante, la sostituzione di terra e lavoro con beni capitali che incorporassero le nuove tecnologie. La prima conseguenza è stata la rottura, sul piano organizzativo, della stretta connessione tradizionale dell'economia della produzione vegetale con quella della produzione animale che caratterizzava l'ordinamento colturale delle aziende zootecniche, dove il fabbisogno alimentare era assicurato in gran parte dalla produzione foraggera aziendale.

L'allevamento tradizionale tende dunque oggi ad essere sostituito da nuove forme di allevamento intensive, nelle quali la produzione zootecnica è svincolata dal nesso fisico con le risorse del fondo.

Dal raffronto con la legislazione straniera emerge peraltro come, in Paesi dove l'agricoltura ha da tempo raggiunto posizioni di avanguardia, il legislatore abbia preso atto di una nozione comune di agricoltura, nella quale rientrano allevamenti assai moderni nei metodi ma di antica tradizione, come l'avicoltura e la piscicoltura. Anche il Trattato di Roma, che certamente ha ricavato la nozione di agricoltura valida per la Comunità europea da quelle adottate dai Paesi membri più avanzati nel settore agricolo, considera agricoli i prodotti di tali allevamenti. Inoltre il regolamento CEE

n. 1360/78 sulle associazioni dei produttori, all'articolo 5, nel definire come produttore agricolo il conduttore di una azienda agricola che produce quei frutti del suolo e dell'allevamento elencati nell'allegato II del Trattato di Roma, conferisce un'importanza esclusiva all'oggetto di una determinata attività, indipendentemente dai modi in cui essa si svolge; è il prodotto, preliminarmente definito agricolo, che finisce per imprimere al soggetto interessato la qualifica di «produttore agricolo per il mercato».

Si deve pertanto ritenere che l'inserimento dell'economia italiana nel contesto della Comunità economica europea, il cui ordinamento fa rientrare nell'agricoltura allevamenti di specie animali ben più numerose di quelle comprese nella nozione tradizionalmente restrittiva di «bestiame», conforti la posizione di quella parte del pensiero e della dottrina giuridica che ha già attribuito alla espressione «allevamento del bestiame» di cui all'articolo 2135 del nostro codice civile portata ben più ampia di quella puramente lessicale o tradizionale.

È evidente tuttavia che il superamento della nozione tradizionale di allevamento non comporta un indefinito ampliamento di essa alle specie animali che possano costituire oggetto dell'impresa agricola, perchè l'integrazione del concetto di «bestiame» resta pur sempre limitata nell'ambito della previsione normativa solitamente contenuta nelle diverse leggi speciali. In questo senso è importante rammentare come gli orientamenti manifestatisi attraverso la legislazione speciale in materia di agricoltura abbiano già provveduto a comprendere tra le attività agricole l'avicoltura, anche se esercitata indipendentemente dal fondo (articoli 16 e 17, legge 2 giugno 1961, n. 454, primo «piano verde»; legge 3 maggio 1971, n. 419, sulla commercializzazione delle uova; articolo 8, legge 27 dicembre 1977, n. 984), e la piscicoltura nelle acque interne (legge regionale Umbria 31 dicembre 1984 n. 51; legge regionale Emilia Romagna 6 agosto 1979, n. 25).

Di particolare rilievo, in questo senso, sono altresì le innovazioni legislative recen-

temente introdotte nel settore delle assicurazioni sociali con la legge 20 novembre 1986, n. 778. Essa ha infatti apportato una modifica all'articolo 206 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, in base alla quale l'allevamento di ogni specie animale, anche se svolto in modo autonomo, senza connessione con la coltivazione della terra, va considerato attività agricola principale, in linea con l'enunciato dell'articolo 2135 del codice civile, per il quale le varie attività dirette «alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame» sono appunto autonomamente e distintamente sufficienti ad attribuire all'esercente la qualifica di imprenditore agricolo.

Nell'ambito previdenziale, si è provveduto a recepire la modifica apportata dalla legge n. 778 del 1986 con apposita delibera del consiglio di amministrazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, dove si afferma che dalla entrata in vigore di tale legge «tutte le imprese di allevamento di animali di qualsiasi specie sono da considerare agricole e come tali inquadrabili, indipendentemente dalla loro connessione con il fondo».

Permane peraltro, nonostante tutti gli elementi di evoluzione emersi sia nell'ambito della dottrina giuridica, sia della legislazione speciale, sia della normativa comunitaria circa la nozione di allevamento, l'assenza di una univoca qualificazione delle attività zootecniche. Ciò si risolve in una difficoltà interpretativa e applicativa di non poco conto poichè qualsiasi attività che si qualifichi come imprenditoriale, creatrice cioè di risorse e di occupazione in una logica di accrescimento della ricchezza nazionale, necessita, pena la svalutazione del proprio ruolo, di un preciso quadro normativo di riferimento, che consenta al soggetto imprenditore di orientare le proprie scelte in base ai criteri della massima economicità.

Particolarmente difficile e problematica risulta la situazione degli allevatori di quelle specie animali - quali il pollame, i conigli, i pesci, le api, i cavalli da corsa -

diverse da quelle che rientrano nella arcaica nozione di bestiame, quella cioè ricomprendente gli animali «da carne, da latte, da lavoro, da lana».

Tali categorie di allevatori risultano penalizzate dalle discrasie ordinamentali derivanti da una congerie di disposizioni normative, promananti da diverse fonti (leggi statali e regionali, regolamenti comunitari, disposizioni amministrative) e non adeguatamente coordinate tra di loro.

D'altra parte va rilevato che la disposizione dell'articolo 2135 del codice civile costituisce a tutt'oggi il riferimento normativo di diritto comune per l'esatto inquadramento giuridico dell'attività zootecnica e sebbene, come sopra rilevato, la dottrina più qualificata ne abbia da tempo evidenziato le potenzialità interpretative, nel senso di un'evoluzione del concetto di «allevamento del bestiame» al passo con le moderne tecnologie produttive tale definizione, non è in grado di risolvere le esigenze di chiarezza ed esatta collocazione giuridica di determinate attività zootecniche.

Ciò appare particolarmente evidente se si consideri che la Suprema Corte è stata assai lenta nel recepire le innovazioni recate dal codice e prontamente rilevate dalla dottrina ed ha fornito, fino agli anni '60, interpretazioni sostanzialmente restrittive della norma dell'articolo 2135, affermando che l'allevatore fosse da considerare imprenditore agricolo ove l'attività di allevamento si trovasse in intima connessione con la coltivazione del fondo: il bestiame veniva così considerato, alla stregua della normativa antecedente al 1942, nulla di più che una scorta viva in dotazione del fondo rustico.

È solo dal 1966 che la giurisprudenza della Corte di cassazione ha fatto registrare una significativa evoluzione nel senso di considerare l'allevamento come attività essenzialmente agricola, indipendentemente dalla connessione con la coltivazione del fondo.

Siffatta evoluzione giurisprudenziale non è stata, peraltro, del tutto lineare; non sono mancati, infatti, indugi e ripensamenti da parte dello stesso Supremo Collegio.

Se tuttavia sembra ormai pacifica la nozione di allevamento del bestiame come attività essenzialmente agraria, l'indagine giurisprudenziale volta ad accertare l'ambito della nozione «bestiame» risulta ancora in ritardo rispetto alla evoluzione del fenomeno zootecnico in Italia, insistendo ancora sulla distinzione fra animali di alta e bassa corte e ritenendo che solo gli allevamenti da carne, da lavoro, da latte e da lana possono sicuramente rientrare nel novero delle attività di per sè agricole (così la Cassazione: sentenze n. 1366 del 1974; n. 4459 del 1977; n. 5477 del 1978; n. 5914 del 1980; n. 1540 del 1982).

Si rende pertanto necessario - a fronte di una interpretazione e di una applicazione spesso riduttiva o contraddittoria dell'articolo 2135 del codice civile, che offre dell'imprenditore agricolo zootecnico un concetto limitato, socialmente ed economi-

camente arretrato - dettare una norma precisa, che non lasci dubbi sulla qualificazione agricola dell'attività di allevamento di animali a tutti gli effetti; ciò in armonia sia con la definizione di agricoltura contenuta nel Trattato di Roma e affermata a livello comunitario, sia con le esigenze produttive del nostro Paese.

Va infatti rilevato, a conclusione di quanto esposto nella presente relazione, che le incertezze e i contrasti nell'interpretazione delle norme di legge concernenti le attività zootecniche non solo arrecano disagio agli imprenditori ma pongono altresì tali attività, nel nostro Paese, in condizioni di svantaggio rispetto a quelle svolte negli altri Paesi della CEE che si sono uniformati al Trattato di Roma: il che contribuisce ad aggravare il già pesante *deficit* agricolo-alimentare sul quale l'importazione delle carni incide in misura notevole.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'attività di allevamento di animali di qualsiasi specie è considerata a tutti gli effetti attività agricola ai sensi dell'articolo 2135, primo comma, del codice civile.

2. È abrogata qualsiasi disposizione di legge o di regolamento in contrasto con la presente legge.

Art. 2.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.