

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1232-A)

RELAZIONE DELLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE (AGRICOLTURA)

(RELATORE DIANA)

Comunicata alla Presidenza il 18 dicembre 1985

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Modificazioni degli articoli 206 e 207 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, per la definizione dell'impresa di allevamento

d'iniziativa dei senatori **BALDI, SAPORITO, FERRARI-AGGRADI**
e **ZACCAGNINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MARZO 1985

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

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

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

Il disegno di legge predisposto dalla Commissione agricoltura il 1° agosto 1985 si propone di contribuire a sostenere e promuovere, in un quadro di migliore chiarezza normativa, importanti e valide attività, in modo che gli operatori del settore possano continuare ad offrire il contributo significativo oggi prestato ad un minore squilibrio della nostra bilancia alimentare.

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

Un primo punto rafforza l'accennata opportunità di porre nella giusta dimensione e considerazione l'allevamento intensivo di animali per consumi alimentari: esso riguarda il fatto che l'allevamento degli animali

generalmente esplicitandosi sino ad un po' di tempo fa nel contestuale esercizio delle altre attività che il codice civile individua come fondamentali per l'agricoltura (coltivazione del suolo, allevamento degli animali, silvicoltura: articolo 2135) si è venuto progressivamente specializzando, talchè oggi chi si dedica alla coltivazione della terra assai spesso non esercita, in maniera consistente, l'allevamento degli animali; e chi, d'altra parte, esercita detto allevamento assai frequentemente non conduce un'intensa e moderna coltivazione del suolo.

In conclusione, mentre va ovviamente tenuta ferma una politica che agevoli l'impresa agricola di carattere tradizionale che vede la coltivazione del suolo e l'allevamento direttamente connessi, sembra errato mantenere, per ogni genere di allevamento, una interdipendenza o un collegamento assolutamente rigidi tra allevamento e terra.

Ciò rappresenterebbe una posizione largamente non corrispondente allo stato dei fatti, nonché al naturale processo di sviluppo tecnico ed economico, che sembra teso verso la specializzazione dell'esercizio dell'allevamento in relazione al progredire delle tecniche di produzione della carne.

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

D'altra parte, che l'allevamento degli animali debba essere ormai considerato, non di rado, indirettamente o casualmente connesso alla coltivazione della terra, emerge anche dalla constatazione che l'allevatore solo marginalmente utilizza mangimi prodotti dal proprio fondo, dovendo necessariamente ricorrere alle produzioni dell'industria mangimistica ove voglia conseguire quegli indici di economicità e quelle condizioni di razionalità che sole consentono di affrontare, con possibilità di successo, il mercato.

Nella grande maggioranza dei casi anche quando l'allevamento sia affiancato dal podere, nessun collegamento reale esiste tra

l'uno e l'altro, se non nella persona dell'imprenditore.

Dal che deve trarsi altra e non meno significativa conclusione: che voler tenere rigidamente collegati, nella normativa, terra e allevamento, quando nella realtà non lo sono più (almeno in un gran numero di casi) e continuare a rifiutarsi di adeguare, interpretandole, norme sorte in situazioni oggi superate, provoca fenomeni speculativi di rilevanti e dannose proporzioni, quale una lievitazione ingiustificata dei prezzi o dei fitti dei terreni agricoli, acquisiti dall'allevatore « a copertura » dell'allevamento e non per la loro effettiva coltivazione, o per la produzione di mangime per l'allevamento.

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

Il testo in esame si muove in questa direzione anche se l'intervento si limita al comparto infortunistico, rimanendo ancora da disciplinare tutti gli altri aspetti relativi all'allevamento, basati sul principio del rischio biologico.

Va sottolineato, infatti, come sia profondo il travaglio che contraddistingue sia l'atteggiamento della giurisprudenza (con contrasti e contraddizioni ripetute e rilevanti) di fronte a talune fondamentali norme di diritto agrario (con specifico riferimento all'articolo 2135 del codice civile nel raccordo con gli articoli 205, 206 e 207 del testo unico in materia di infortuni), sia il comportamento della Pubblica amministrazione, con indirizzi ed orientamenti opposti, nonché numerosi casi di doppia imposizione, sia infine le posizioni adottate da questa la Pubblica amministrazione) in rapporto agli orientamenti della prima (la giurisprudenza).

Oltre all'obiettivo contrasto tra diverse pronuncie della Corte di cassazione in ordi-

ne alla portata nell'articolo 2135 del codice civile, va sottolineato come non meno diversificate e contrastanti siano le posizioni della giurisprudenza a proposito del testo unico in materia di infortuni sul lavoro n. 1124 del 1965, riguardo al quale la letteratura giuridica ha, del resto, largamente sottolineato sia la sua evidente derivazione dal decreto luogotenenziale n. 1450 del 1917 sugli infortuni sul lavoro, sia la contraddizione palese esistente tra i suoi due articoli 206 e 207, con difficoltà di applicazione inevitabili ed in effetti verificatesi. La stessa suprema Corte da ultimo sentenziava: « poiché dagli articoli 205 e 206 risulta chiaro che l'allevamento di animali è considerato quale attività connessa alla coltivazione del fondo, ciò rende superflua ogni indagine diretta a stabilire se l'avicoltura costituisca o non allevamento di bestiame ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile una volta che l'allevamento in genere non è considerato, dalla legge speciale, come attività qualificante l'azienda agricola ».

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

E nel contrasto essa ha ritenuto, da ultimo, che debba prevalere ed applicarsi la disciplina speciale in materia di infortuni.

Anche la Pubblica amministrazione, per quanto attiene al settore previdenziale, considera l'attività di allevamento di animali in maniera difforme creando un clima di incertezza certamente nocivo al libero svolgimento di questa particolare attività imprenditoriale.

In particolare l'INPS, in base ad un parere espresso dal Comitato speciale assegni familiari, considera agricola sia l'attività di allevamento svolta su terreni che abbiano la possibilità materiale di produrre almeno un quarto del mangime occorrente all'allevamento, sia quella svolta su terreni insufficienti a tale scopo, sempre che l'allevatore, per la determinazione del reddito imponibile ai fini fiscali, si avvalga dei parametri di reddito agrario previsti dall'articolo 72-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 597 del 1973. In quest'ottica, che si concretizza in una completa parificazione ai criteri propri del settore fiscale, l'INPS estende il riconoscimento agricolo anche per quelli allevatori che, avvalendosi della possibilità di opzione concessa dal Ministero delle finanze con circolare n. 150 dell'1 dicembre 1978, hanno determinato il proprio reddito su base contabile.

L'INAIL, avvalendosi della propria legislazione speciale introdotta dal testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 30 giugno 1965, n. 1124, considera invece agricola l'attività di allevamento solo nel caso in cui sia esercitata in connessione con una impresa agricola. La connessione viene di norma riconosciuta quando la prevalenza dei mangimi necessari all'allevamento viene prodotta direttamente dall'impresa.

Questa posizione, che si pone in aperta antitesi sia con gli orientamenti dell'INPS, sia con la legislazione fiscale, trae origine e legittimazione dagli articoli 206 e 207 del precitato testo unico, che con questo disegno di legge si intendono modificare.

Il Servizio per i contributi agricoli unificati, e cioè l'ente che per gli operai agricoli è delegato a calcolare e riscuotere i contributi previdenziali, pur essendosi adeguato agli orientamenti dell'INPS, accetta la non corresponsione del contributo INAIL da parte di quelle aziende che sono considerate industriali da questo Istituto, mentre hanno un inquadramento agricolo nei confronti di tutte le altre assicurazioni sociali.

In conclusione, le oscurità o la inadeguatezza di talune importanti norme in vigore

ed il palese contrasto tra di esse, determinano le più nette oscillazioni della giurisprudenza da una ad altra interpretazione, con inevitabili ripercussioni nel comportamento della Pubblica amministrazione e della stessa legislazione regionale; e ciò conferma la più volte sottolineata esigenza di un intervento legislativo chiarificatore.

Tenuto conto degli elementi sopra riportati è stato redatto un testo legislativo che, pur nella sua limitata dimensione, consente di dare chiarezza allo specifico problema contribuendo, quindi, ad avviare la soluzione di più generale portata.

Ci si è soffermati precipuamente sul problema dei contributi assicurativi (INAIL) togliendosi il riferimento ai rapporti previdenziali, che pur era emerso nella discussione in Commissione, ed abbandonando la soluzione più complessiva dei problemi del settore (affrontati con il disegno di legge n. 790) dimostratasi purtroppo impercorribile nel momento attuale.

Con l'articolo 1 del disegno di legge, nel testo proposto dalla Commissione sottoposto alla vostra approvazione, l'articolo 206 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965 è modificato nel senso che sono considerate aziende agricole o forestali quelle esercenti una attività diretta alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura, all'allevamento degli animali ed attività connesse ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile e vengano reputate in ogni caso agricole, a norma del primo comma del medesimo articolo, le attività di allevamento delle specie suinicole, avicole, cunicole, ittiche, dei selvatici a scopo alimentare e quelle attinenti all'apicoltura, alla bachicoltura e simili. Conseguentemente è stato abrogato l'ultimo comma dell'articolo 207 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1124. Con l'articolo 3 si prevede che le disposizioni della nuova legge si applichino a tutti i rapporti assicurativi in corso anche se oggetto di controversie che non siano state definite con sentenza passata in giudicato, fatti salvi gli effetti del rapporto già esauriti.

DIANA, relatore

PARERI DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE
(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore BRUGGER)

a) **sul disegno di legge**

19 giugno 1985

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole al suo ulteriore corso, visto che le disposizioni ivi introdotte hanno carattere specifico.

Con riguardo all'ultimo capoverso dell'articolo 1, osserva che detta norma dovrebbe costituire oggetto di un articolo autonomo, atteso che in tal modo si introduce una disciplina transitoria che mal si colloca in seno alla novella dell'articolo 206 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

b) **su emendamenti**

16 luglio 1985

La Commissione, esaminati gli emendamenti trasmessi dalla Commissione di merito, comunica di non aver nulla da osservare, per quanto di competenza.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Art. 1.

L'articolo 206 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, è sostituito dal seguente:

« Sono considerate aziende agricole o forestali, ai fini del presente titolo, quelle esercenti le coltivazioni della terra e dei boschi e le lavorazioni ad esse connesse, complementari od accessorie, quali la cura delle piante, l'irrigazione, la preparazione, la conservazione, la trasformazione ed il trasporto dei prodotti agricoli, zootecnici e forestali.

Sono, altresì, considerate aziende agricole quelle esercenti la custodia, l'allevamento ed il governo degli animali.

La disposizione del precedente comma si applica anche alle aziende agricole il cui inquadramento giuridico ai fini della assicurazione contro gli infortuni sul lavoro sia oggetto di lite giudiziaria purchè non definita con sentenza passata in giudicato ».

Art. 2.

E' abrogato il disposto di cui all'ultimo comma dell'articolo 207 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

(Cfr. l'ultimo capoverso dell'articolo 1 del presente testo).

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

Identico:

« Sono considerate aziende agricole o forestali, ai fini del presente titolo, quelle esercenti una attività diretta alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura, all'allevamento degli animali ed attività connesse, ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile. Si reputano in ogni caso agricole, a norma del primo comma del medesimo articolo, le attività di allevamento delle specie suinicole, avicole, cunicole, ittiche, dei selvatici a scopo alimentare e quelle attinenti all'apicoltura, alla bachicoltura e simili ».

Art. 2.

Identico.

Art. 3.

Le disposizioni della presente legge si applicano a tutti i rapporti assicurativi in corso, anche se oggetto di controversie che non siano state definite con sentenza passata in giudicato, fatti salvi gli effetti dei rapporti già esauriti.