

## SOMMARIO

**PARTE PRIMA**

## DOTTRINA

	<i>pag.</i>
<b>“RIPENSARE LA ‘SPECIALITÀ’ DELL’IMPRESA AGRICOLA”</b> (Convegno del 10 maggio 2019 - Palermo) .....	171
GIUSEPPINA PISCIOTTA, <i>Presentazione del Convegno</i> .....	172
ROSALBA ALESSI, <i>La ricerca della “specialità” dell’impresa agricola e l’inesorabile tramonto dell’art. 2135 cod. civ.</i> .....	182
ANTONIO JANNARELLI, <i>La parabola della “specialità” dell’impresa agricola dopo il d.lgs. sulle crisi di impresa: considerazioni critiche</i> .....	197
ALESSANDRA DI LAURO, <i>Le denominazioni d’origine protette e le indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell’impresa agricola?</i>	239
MARIANNA GIUFFRIDA, <i>La responsabilità dell’imprenditore agricolo dal codice civile al diritto europeo</i> .....	258
SILVIA BOLOGNINI, <i>La “specialità” dell’impresa agricola nel registro delle imprese fra codice civile e legislazione di settore</i> .....	279
ANTONIO SCIAUDONE, <i>La specialità dell’azienda agricola</i> .....	309
MARCO GOLDONI, <i>L’art. 2135 del codice civile e le esigenze di un ripensamento sul piano sistematico della “specialità” dell’impresa agricola</i> .....	353

## DIDATTICA

ALBINA CANDIAN, <i>Rischi della filiera agro-alimentare e diritto comparato delle assicurazioni</i> .....	401
---	-----

## OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

- GIULIA DE LUCA, *L'indicazione dell'origine o della provenienza dell'ingrediente primario fra esigenze di promozione della libera circolazione degli alimenti e finalità di tutela dei consumatori (Osservazioni a margine del reg. UE n. 775/2018 della Commissione)* ..... 413

**PARTE SECONDA**

## GIURISPRUDENZA

## SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

- LAURA COSTANTINO, *Il diritto di accesso alle informazioni nel settore lattiero-caseario nel recente panorama giuridico italiano (nota a Cons. Stato)* ..... 71

**INDICE CRONOLOGICO DELLE DECISIONI CONTENUTE  
O SEGNALATE NELLA PARTE SECONDA DELLA RIVISTA**

*(il numero indica la pagina)*

CONSIGLIO DI STATO

Sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546 (*Accesso  
civico*), 57



---

---

DOTTRINA

# PARTE PRIMA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



# D O T T R I N A

## “RIPENSARE LA ‘SPECIALITÀ’ DELL’IMPRESA AGRICOLA”

(Convegno del 10 maggio 2019 - Palermo)

Il giorno 10 maggio 2019 si è svolto a Palermo un convegno intitolato “Ripensare la ‘specialità’ dell’impresa agricola”, organizzato dalla Scuola delle scienze giuridiche ed economico-sociali del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli studi di Palermo.

La cortesia degli organizzatori consente alla nostra *Rivista* di pubblicare le relazioni, con l’aggiunta delle note e qualche rivisitazione. La *presentazione* del Convegno era di GIUSEPPINA PISCIOTTA. Queste le relazioni: ROSALBA ALESSI, *La ricerca della “specialità” dell’impresa agricola e l’inesorabile tramonto dell’art. 2135 cod. civ.*; MARCO GOLDONI, *L’art. 2135 del codice civile e le esigenze di un ripensamento sul piano sistematico della “specialità” dell’impresa agricola*; ANTONIO JANNARELLI, *La parabola della “specialità” dell’impresa agricola dopo il d.lgs. sulle crisi di impresa: considerazioni critiche*; ALESSANDRA DI LAURO, *Le denominazioni d’origine protette e le indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell’impresa agricola?*; MARIANNA GIUFFRIDA, *La responsabilità dell’imprenditore agricolo dal codice civile al diritto europeo*; SILVIA BOLOGNINI, *La “specialità” dell’impresa agricola nel registro delle imprese fra codice civile e legislazione speciale*; ANTONIO SCIAUDONE, *L’art. 2135 del codice civile e le esigenze di un ripensamento sul piano sistematico della nozione di impresa agricola\**.

---

\* Il sistema di referaggio c.d. “doppio cieco” non poteva essere adottato per la pubblicazione sulla *Rivista* di scritti che rappresentavano il risultato di relazioni svolte in un Convegno di larga partecipazione e generalmente noto nei suoi contenuti. La scelta è stata quella di affidare la valutazione complessiva degli *Atti* al prof. PIETRO MASI, dell’Università degli studi Roma Tre, e al prof. FRANCESCO ADORNATO, dell’Università di Macerata.

GIUSEPPINA PISCIOTTA

## PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO

### ABSTRACT

La presentazione del convegno – tenutosi a Palermo il 10 maggio 2019 – intitolato “Ripensare la specialità dell’impresa agricola” si propone di mettere in evidenza le falle dell’attuale sistema civilistico che continua a porsi l’obiettivo di distinguere imprese agricole e imprese commerciali nonostante siano ormai da tempo venute meno le ragioni che ne giustificavano la distinzione come rintracciabili nella Relazione al codice civile. La proposta rivolta dall’organizzatrice del Convegno ai relatori è di provare a “ripensare” la specialità dell’impresa agricola cercando di coglierne gli aspetti “contemporanei” in un’accezione per quanto possibile adeguata alle continue trasformazioni cui l’impresa agricola è soggetta al fine di rifondarne la disciplina.

*The conference presentation report – held in Palermo on 10<sup>th</sup> May 2019 – whose title is “Rethinking the specialty of the agricultural enterprise” aims to highlight the flaws of the current civil law system that continues to set itself the objective to distinguish agricultural businesses and commercial enterprises, although the reasons that justified the distinction as being traceable in the Report on the Civil Code have since then disappeared. The proposal put forward by the organizer of the Conference to the speakers is to try to “rethink” the specialty of the agricultural enterprise trying to grasp the “contemporary” aspects in a sense as far as possible adequate to the continuous transformations to which the agricultural enterprise is subjected in order to re-establish the discipline.*

PAROLE CHIAVE: Specialità impresa agricola.

KEYWORDS: *Specialty agricultural enterprise.*



Nel 1991 a Palermo, nell'occasione della presentazione del libro di Rosalba Alessi *L'impresa agricola* nel Commentario al codice civile fondato da Piero Schlesinger, si tenne un convegno dal titolo "Impresa agricola e impresa commerciale: le ragioni di una distinzione" durante il quale i partecipanti (i più illustri studiosi della materia: agraristi, commercialisti e civilisti) si confrontarono sul tema del mantenimento nel sistema del codice civile del c.d. statuto speciale dell'impresa agricola, alla luce delle sopravvenute trasformazioni della stessa, che ne avrebbero di fatto svilito le ragioni giustificative.

A quasi trent'anni da quell'importante incontro il tema ed i quesiti sollevati allora appaiono ancora oggi di grande attualità e ciò perché, nonostante la disciplina relativa all'impresa agricola sia stata oggetto di profondi cambiamenti, rimangono "gattopardescamente" mantenuti nel sistema (dentro e fuori dal codice civile) sia la "tradizionale" distinzione tra imprese agricole (grandi e piccole) e imprese commerciali sia la – "paradossale" – equivalenza tra imprese agricole (grandi e piccole) e piccole imprese (oggi anche dette imprese minori<sup>1</sup>), indizi, entrambi, di una pretesa/sottesa "specialità" dell'impresa agricola.

In tal senso va segnalato che se per un verso la rinnovata presenza nel codice civile dell'art. 2135 cod. civ. come riformato ad opera dell'art. 1, 1° comma del d.lgs. n. 228 del 2001 (che da una parte ha svilito il presupposto ritenuto qualificante l'agrarietà delle attività cc.dd. principali: la presenza del fondo rustico e, dall'altra, ha esteso l'ambito delle attività connesse modificando il criterio di connessione originario) – continua a svolgere nel codice la sua funzione originaria e cioè quella di segnalare la differenza con le imprese soggette a registrazione di cui all'art. 2195 cod. civ.; per altro verso, la prevista efficacia ai sensi dell'art. 2193 cod. civ. della iscrizione nel registro delle imprese per imprese agricole (art. 2 del d.lgs. n. 228 del 2001) sembra spingere verso l'unificazione delle due figure imprenditoriali<sup>2</sup> pur non comportando l'abrogazione dell'art. 2136 cod. civ.

---

<sup>1</sup> Cfr. art. 2 lett. d) del d.lgs. n. 14 del 12 gennaio 2019.

<sup>2</sup> Ci si permetta sul punto di rinviare alle osservazioni di R. ALESSI e G. PISCIOTTA, *L'impresa agricola*, in *Il codice civile. Commentario*, Collana diretta da F.D. Busnelli e già diretta da P. Schlesinger, Milano, 2010.

Da ultimo, il nuovo Codice della crisi dell'impresa e dell'insolvenza – introdotto con decreto legislativo n. 14 del 12 gennaio 2019 – pur assoggettando le imprese agricole in crisi a determinate procedure concorsuali (concordato minore e liquidazione controllata), da una parte tiene distinte le imprese commerciali dalle imprese agricole e, dall'altra, assimila queste ultime (siano esse grandi o piccole) alle cc.dd. imprese minori.

Sul punto occorre spendere qualche parola in più, perché proprio quello dell'esenzione (o meno) dell'impresa agricola dalle procedure concorsuali è sempre stato l'aspetto forte (e allo stesso tempo l'anello debole) della complessa disciplina speciale dedicata all'impresa agricola.

Come noto nell'ottica del legislatore del 1942 (art. 2221 cod. civ. e art. 1 del r.d. 16 marzo 1942 n. 267 c.d. legge fallimentare) l'esenzione dal fallimento dell'imprenditore agricolo era giustificata dal fatto che, identificato questi con il proprietario terriero, la sua insolvenza non avrebbe arrecato all'economia lo stesso turbamento conseguente al dissesto di un'impresa commerciale. Inoltre la scarsa incidenza del credito nell'esercizio dell'agricoltura comportava un minore pregiudizio rispetto a quello paventato da chi avesse rapporti con l'impresa commerciale.

Tuttavia uno sguardo più attento agli sviluppi e ai cambiamenti che hanno investito il mondo agricolo dalla data di entrata in vigore del codice civile ai nostri giorni avrebbero dovuto già da tempo sollecitare una riflessione del legislatore sulla sempre più complessa e progredita organizzazione dell'impresa agricola con il conseguente ricorso al credito e la frequente distinzione tra proprietà del fondo e titolarità dell'impresa.

E, d'altra parte, corrisponde al vero che la produzione agricola non può più essere distinta da quella industriale e ne è chiaro sintomo anche il cambiamento di rotta della disciplina relativa all'impresa agricola che ha trovato, appunto, nella riforma dell'art. 2135 cod. civ. il suo punto di arrivo.

Invero, al di là dell'importante centralità assunta dalla riforma dell'art. 2135 cod. civ. in generale, nel contesto normativo dedicato all'impresa agricola, si è più in generale assistito ad un graduale ridi-

mensionamento dell'originale specificità di tale disciplina. Si pensi, innanzi tutto, alla intervenuta riforma del credito agrario ed alla sua despecializzazione per effetto dell'entrata in vigore degli artt. 43-45 del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (T.U.B.)<sup>3</sup>; alla riforma del registro delle imprese ed alla previsione dell'obbligo di registrazione delle imprese agricole in un'apposita sezione ad esse dedicata dalla l. 29 dicembre 1993 n. 580 per gli effetti di pubblicità notizia e, dal 2001, anche dichiarativa; alla costante richiesta da parte del legislatore comunitario della tenuta di scritture contabili da parte degli imprenditori agricoli ai fini di un controllo in relazione alla utilizzazione delle agevolazioni e dei finanziamenti da parte delle stesse; alla inclusione dei prodotti agricoli nell'ambito di applicazione della direttiva sulla responsabilità del produttore (direttiva CEE n. 34 del 1999, con cui, al fine di ripristinare la fiducia dei consumatori nella sicurezza della produzione agricola, si è modificato l'art. 2 della direttiva n. 375/85 che prevedeva l'esonero dal regime di responsabilità dei prodotti agricoli non sottoposti a prima trasformazione)<sup>4</sup>.

A giustificare il cambiamento di rotta della legislazione speciale, è proprio il venir meno del presupposto fondamentale implicito nella distinzione tra imprenditore agricolo e imprenditore commerciale così come accolto nel sistema del codice del 1942, che aveva quale riferimento la "natura" delle attività svolte dagli imprenditori: natura non nel senso delle specie di attività elencate nell'art. 2135 cod. civ., rispetto alle specie di attività elencate nell'art. 2195 cod. civ. ma natura dell'attività intesa come tipica di tutte e tre le attività agricole; si vuole (cioè) alludere al modo con cui l'imprenditore agricolo svolge(va) la sua attività.

Insomma, il vecchio sistema ancorato ad una concezione territoriale di agricoltura ha lasciato il posto ad una definizione di imprenditore come produttore del settore agro-alimentare e, quindi, a una disciplina della relativa attività del tutto coerenti con le profonde mo-

---

<sup>3</sup> Su cui si consenta di rinviare alle riflessioni di G. PISCIOTTA, *Il credito agrario verso la de specializzazione. Profili della riforma*, Giappichelli, Torino, 1995.

<sup>4</sup> Cfr. le prime riflessioni di G. PISCIOTTA, *La responsabilità del produttore agricolo*, in *Contratto e Impresa*, 1996.

difiche delle strutture produttive e del mercato agricolo. Ciò ha comportato, come noto, l'inclusione tra le attività agricole di attività che, valutate alla stregua dei criteri correnti, non possono che essere considerate commerciali in virtù di una scelta legislativa dettata, appunto, dall'esigenza di adeguare la normazione alla realtà del mondo agricolo.

Tale scelta, però, non era ancora andata fino in fondo e cioè fino a prevedere l'assoggettamento delle imprese agricole alle procedure concorsuali.

Infatti il d.lgs. 9 gennaio 2006 n. 5 ("Riforma del fallimento e delle procedure concorsuali") aveva previsto la sostituzione dell'art. 1 della legge fall.<sup>5</sup> confermando ancora una volta l'esclusione dell'imprenditore agricolo (come definito dopo la riforma dell'art. 2135 cod. civ.) dal fallimento.

In questo quadro di incertezza si iscriveva la disposizione contenuta nell'art. 23, comma 43 del d.l. del 6 luglio 2011, n. 98 (convertito in Legge 15 luglio 2011, n. 111 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"), secondo cui: «In attesa di una revisione complessiva della disciplina dell'imprenditore agricolo in crisi e del coordinamento delle disposizioni in materia, gli imprenditori agricoli in stato di crisi o di insolvenza possono accedere alle procedure di cui agli artt. 182-*bis* e 182-*ter* del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, come modificato da ultimo dall'art. 32, commi 5 e 6, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2»<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Art. 1 legge fall.: «Imprese soggette al fallimento e al concordato preventivo. Sono soggetti alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo gli imprenditori che esercitano un'attività commerciale, esclusi gli enti pubblici ed i piccoli imprenditori. Ai fini del primo comma, non sono piccoli imprenditori gli esercenti un'attività commerciale in forma individuale o collettiva che, anche alternativamente: *a*) hanno effettuato investimenti nell'azienda per un capitale di valore superiore a euro trecentomila; *b*) hanno realizzato, in qualunque modo risulti, ricavi lordi calcolati sulla media degli ultimi tre anni o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore, per un ammontare complessivo annuo superiore a euro duecentomila. I limiti di cui alle lett. *a*) e *b*) del secondo comma possono essere aggiornati ogni tre anni con decreto del Ministro della giustizia sulla base della media delle variazioni degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati intervenute nel periodo di riferimento».

<sup>6</sup> La disposizione è destinata a spiegare i suoi effetti fino all'entrata in vigore del nuovo "Codice della crisi e dell'insolvenza" prevista per il 2020.

La norma citata, dal carattere limitato ed essenziale, non particolarmente dettagliata, è contenuta all'interno di una misura emergenziale volta ad arginare la crisi economica e, per questo, certamente non caratterizzata dalla volontà di affrontare compiutamente un singolo istituto.

Invero, il carattere provvisorio della disposizione si manifesta sotto due profili: da una parte quello dell'imprenditore agricolo in crisi, di cui viene auspicata una complessiva riforma, e dall'altra quello della transazione fiscale, richiamata senza particolari chiarimenti tecnici che ne possano rendere agevole l'applicazione.

Il fatto che le imprese agricole fossero sottratte al fallimento e alle altre procedure concorsuali comportava che, in via ordinaria, esse non avrebbero potuto far ricorso neanche alle procedure del concordato preventivo e degli accordi di ristrutturazione; conseguentemente sarebbero state considerate escluse anche dalla transazione fiscale che costituisce un sub procedimento delle prime. Invero l'intervento normativo va ricondotto in quel filone (successivo alla riforma del fallimento) volto a spostare i confini del sistema concorsuale e dei suoi benefici sino a ricomprendere i settori della piccola impresa e dei soggetti non imprenditori, ispirato da una diversa e meno affrettiva accezione della nozione di soggetto fallibile da considerare oggi come soggetto sfortunato da coinvolgere nuovamente nel sistema produttivo. Il legislatore, infatti, non ha voluto incidere sulla distinzione delle imprese agricole da quelle commerciali e quindi non ha fatto ricorso alle norme sul fallimento o sul concordato preventivo, egli ha piuttosto utilizzato gli accordi di ristrutturazione e della transazione fiscale proponendo tuttavia in tal modo una rottura rispetto ai principi secondo cui le deroghe alla *par condicio creditorum* debbano essere riservate alle sole imprese commerciali fallibili per le quali soltanto fin qui si è ritenuto debbano prevalere le ragioni della continuità delle imprese insolventi e delle attività produttive. In tal modo si sono estesi alle imprese agricole quegli istituti che permettono la continuazione dell'impresa evitando il disgregamento dei beni aziendali.

Quindi le modifiche normative che si sono succedute se per un verso hanno ampiamente modificato la normativa di base costituita

dal r.d. 19 marzo 1942, n. 267, nel contempo hanno accentuato il divario tra le disposizioni riformate e quelle rimaste invariate, che risentono ancora di un'impostazione nata in un contesto temporale e politico ben lontano dall'attuale.

Per questo motivo non era più rinviabile la risistemazione complessiva della materia concorsuale anche perché sollecitata in più di una occasione dall'Unione europea<sup>7</sup>.

Nella direzione auspicata va senz'altro la scelta operata con la riforma del 2017 e affidata alla legge 19 ottobre 2017, n. 155<sup>8</sup>.

L'oggetto della delega ha riguardato la riforma organica delle procedure concorsuali di cui al r.d. 16 marzo 1942, n. 267 e della disciplina sulla composizione delle crisi da sovraindebitamento di cui alla legge 27 gennaio 2012, n. 3 (come noto applicabile anche alle imprese agricole in quanto riferita ai soggetti non fallibili).

In attuazione della delega, il 12 gennaio 2019, il Consiglio dei ministri ha approvato il d.lgs. n. 14 recante il "Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza"<sup>9</sup>.

Il decreto legislativo è, dunque, espressione dell'esigenza, ormai indifferibile, di operare in modo sistematico ed organico la riforma della materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali e rappresenta un quadro normativo unitario, che detta, innanzitutto,

---

<sup>7</sup> Vengono in rilievo in tal senso il reg. (UE) 2015/848 del Parlamento e del Consiglio del 20 maggio 2015 (che riprende ed abroga il precedente reg. (CE) n. 1346/2000 del Consiglio del 29 maggio 2000 (su cui cfr. V. PROTO, *Regolamento UE sulle procedure di insolvenza: un'opportunità per il legislatore italiano*, in *Il Fallimento*, 2000, p. 709; G. 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) che tratta dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure di insolvenza per il buon funzionamento del mercato interno in ragione delle sempre più crescenti implicazioni transfrontaliere; la raccomandazione n. 2014/135/UE della Commissione del 12 marzo 2014, che ha posto il duplice obiettivo di garantire alle imprese sane in difficoltà finanziarie l'accesso a un quadro nazionale in materia di insolvenza che permetta di ristrutturarsi in una fase precoce e di dare una seconda opportunità in tutta l'Unione agli imprenditori onesti che falliscono; il regolamento delegato UE 2016/451 della Commissione, che stabilisce i principi e i criteri generali per la strategia d'investimento e le regole di gestione del Fondo di risoluzione unico.

<sup>8</sup> Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (*Gazz. uff.* n. 254 del 30 ottobre 2017).

<sup>9</sup> In *Gazz. uff.* del 14 febbraio 2019, n. 38.

principi giuridici comuni al fenomeno dell'insolvenza, destinati ad operare come punti di riferimento per le diverse procedure, pur mantenendo le differenziazioni necessarie in ragione della specificità delle diverse situazioni in cui l'insolvenza può manifestarsi.

In tal senso va precisato che tra i principi generali previsti dall'art. 2 della legge di delega il legislatore indicava alla lett. e) l'esigenza di «assoggettare al procedimento di accertamento dello stato di crisi o di insolvenza ogni categoria di debitore, sia esso persona fisica o giuridica, ente collettivo, consumatore, professionista o imprenditore esercente un'attività commerciale, agricola o artigianale, con esclusione dei soli enti pubblici, disciplinando distintamente i diversi esiti possibili, con riguardo all'apertura di procedure di regolazione concordata o coattiva, conservativa o liquidatoria, tenendo conto delle relative peculiarità soggettive e oggettive e in particolare assimilando il trattamento dell'imprenditore che dimostri di rivestire un profilo dimensionale inferiore a parametri predeterminati, ai sensi dell'art. 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, a quello riservato a debitori civili, professionisti e consumatori, di cui all'art. 9 della presente legge».

Ciò avrebbe dovuto condurre il legislatore delegato a considerare la presenza anche nel mondo agricolo di imprese di diverse dimensioni assimilando, pertanto, il trattamento soltanto di quelle che dimostrassero «di rivestire un profilo dimensionale inferiore a parametri predeterminati» ... «a quello riservato a debitori civili, professionisti e consumatori...».

Ed invece, nel definire all'art. 2 del d.lgs. n. 14 del 2019 l'ambito di applicazione delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento – il piano di ristrutturazione dei debiti del consumatore, il concordato minore e la liquidazione controllata – il legislatore delegato sceglie di riservare le dette procedure a tutti i debitori di cui all'art. 2, comma 1°, lett. c) e cioè ai consumatori e a tutti i soggetti, compresi gli imprenditori agricoli, che, pur svolgendo attività imprenditoriale non sono soggetti alle procedure di liquidazione giudiziale e liquidazione coatta amministrativa né al concordato preventivo ai sensi dell'art. 85, comma 1°, del codice.

Potremmo affermare, più esattamente, che proprio la definizione

di sovraindebitamento si ricava dall'art. 2, che definisce tale lo stato di crisi o di insolvenza del consumatore, del professionista, dell'imprenditore agricolo, dell'imprenditore minore, delle *start-up* innovative di cui al decreto legge n. 179 del 18 ottobre 2012 e di ogni altro debitore non assoggettabile alla liquidazione giudiziale ovvero a liquidazione coatta amministrativa o ad altre procedure liquidatorie previste dal codice civile o da leggi speciali per il caso di crisi o insolvenza.

Per le procedure di sovraindebitamento disciplinate dall'art. 65 del Codice è stata delineata una disciplina più semplice e specifica rispetto al procedimento unitario al quale si rinvia nei soli limiti di compatibilità. Viene precisato anche che i compiti propri del commissario e del liquidatore sono sempre svolti dall'OCC, l'organismo di composizione della crisi. A questi soggetti è riservata l'applicazione della disciplina del concordato minore e quella della Liquidazione controllata (artt. 74 e ss. e 268 e ss. del codice).

In particolare la liquidazione controllata è il procedimento, equivalente alla liquidazione giudiziale, finalizzato alla liquidazione del patrimonio del consumatore, del professionista, dell'imprenditore agricolo, dell'imprenditore minore e di ogni altro debitore non assoggettabile alla liquidazione giudiziale, che si trovi in stato di crisi o di insolvenza. La disciplina trova il suo antecedente in quella contenuta nella sezione seconda del capo secondo della legge 27 gennaio 2012, n. 3 sulla liquidazione del patrimonio del debitore sovraindebitato.

La previsione di tale procedura semplificata rispetto alla liquidazione giudiziale è giustificata dal fatto che «la liquidazione concerne patrimoni tendenzialmente di limitato valore e situazioni economico finanziarie connotate da ridotta complessità»<sup>10</sup>.

Ecco l'equivoco di fondo in cui continua a cadere il legislatore: l'impresa agricola secondo la lettura data dal "Codice della crisi e dell'insolvenza" sarebbe una impresa con patrimonio e situazioni economico finanziarie di ridotta complessità, nonostante sia ormai ampissimo l'elenco delle imprese considerate agricole ed esercenti

---

<sup>10</sup> Cfr. la relazione al "Codice della crisi e dell'insolvenza" *sub* art. 268.



attività di servizi dotate di patrimoni e situazioni economico finanziarie complesse.

E però nello stesso codice è presente una norma che appare incoerente con la suddetta impostazione e rende ancora di più difficile interpretazione l'intero corpo normativo.

L'art. 57 ("Accordi di ristrutturazione dei debiti") prevede che gli accordi di ristrutturazione dei debiti «sono conclusi dall'imprenditore, anche non commerciale e diverso dall'imprenditore minore, in stato di crisi o di insolvenza, con i creditori che rappresentino almeno il sessanta per cento dei crediti e sono soggetti ad omologazione ai sensi dell'art. 44».

Ciò basterebbe per affermare che la disciplina degli accordi di ristrutturazione dei debiti sarebbe riservata alle sole grandi imprese agricole e non alle "imprese agricole minori". A queste ultime, peraltro, non sembrerebbe applicabile la disciplina prevista dagli art. da 67 a 73 sulla ristrutturazione dei debiti che appare riservata al solo consumatore, cosicché le piccole imprese agricole (imprese agricole minori) sarebbero assoggettate soltanto alla disciplina del concordato minore e della liquidazione controllata applicabile anche alle grandi imprese agricole.

Quanto basta per affermare che le disposizioni del "Codice della crisi e dell'insolvenza" con riguardo all'impresa agricola sono discontinue e non coordinate e tradiscono l'incapacità del legislatore di trovare una giustificazione al mantenimento di regole speciali che la differenzino dalle "altre" imprese.

La sfida allora è "ripensare" la "specialità" dell'impresa agricola cogliendone gli aspetti "contemporanei" in un'accezione per quanto possibile adeguata alle continue trasformazioni cui l'impresa agricola è (e sarà) soggetta in quanto attrice di un mercato e di un contesto economico sociale in continua evoluzione. Solo in presenza di un rinnovato fondamento della "specialità" sarà possibile formulare norme che riescano a dare le giuste risposte alle esigenze delle diverse realtà economiche agricole anche nel caso della loro eventuale crisi. Sono certa che i Giuristi invitati ai lavori dell'odierno Convegno riusciranno a dare stimoli adeguati per ripensare ed eventualmente rifondare la specialità dell'impresa agricola.

ROSALBA ALESSI

## LA RICERCA DELLA “SPECIALITÀ” DELL’IMPRESA AGRICOLA E L’INESORABILE TRAMONTO DELL’ART. 2135 COD. CIV.

ABSTRACT

Lo scritto si concentra sulla separazione tra impresa agricola e impresa commerciale consacrata nel codice civile attraverso la definizione di cui all’art. 2135, per metterne in luce le risalenti contraddizioni e l’attuale inadeguatezza. L’A. mette in evidenza quella che chiama “crisi d’identità” dell’impresa agricola, vale a dire la precaria fondatezza della distinzione tra agrarietà e commercialità dell’impresa in un contesto di sviluppo tecnologico che vede l’impresa agricola sempre meno legata allo sfruttamento del bene terra e sempre più proiettata in relazioni di mercato. Non a caso, sottolinea l’A., il punto debole della distinzione consacrata al combinato disposto degli artt. 2135 e 2195 cod. civ., si rintraccia da sempre nel territorio di confine costituito dalle attività “connesse”, in sé commerciali e che si vorrebbero comunque attratte, in presenza di determinati presupposti, entro l’area dell’agrarietà, se esercitate entro l’impresa agricola. La nuova versione dell’art. 2135 cod. civ., dopo la riforma del 2002, mette in luce l’irriducibilità entro una nozione delle diverse attività organizzate all’interno di una impresa agricola multifunzionale; per altro verso, l’estensione all’impresa agricola del regime di registrazione e l’ormai risalente diffusione di un regime di tenuta della contabilità in tutto analogo a quello dell’impresa commerciale testimoniano di un irreversibile avvicinamento degli statuti. Il Codice della crisi d’impresa emanato di recente (con d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14), si muove ulteriormente nella direzione (inaugurata con l’art. 23, comma 43°, decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, e seguita dalla legge n. 3 del 2012 sul sovraindebitamento) di ammettere anche l’imprenditore agricolo all’utilizzo di strumenti di gestione della crisi d’impresa. Come conferma ora la prevista abrogazione dell’art. 2221 cod. civ. Seppure continui a collocare l’imprenditorialità agricola, *tutta* l’imprenditorialità agrico-

la, nell'area delle realtà produttive 'in principio' meno complesse, accanto all'impresa artigiana e, in parte, alle piccole imprese, il legislatore tende a collocare entro una visione generale le diverse situazioni di crisi e insolvenza dell'impresa (senza distinzioni), portando avanti un processo di "neutrazionizzazione" della specialità dell'impresa agricola, almeno nella tradizionale contrapposizione con l'area della "commercialità".

*The paper focuses on the crisis of the distinction between commercial and agricultural enterprises as adopted in the Italian civil code. Technical progress and the development of industrial agriculture have weakened the traditional link between agricultural production and land . and reduced the structural disparities between industrial and agricultural production process. In the framework of such changes, it seems to become useless and even ambiguous the dual system adopted by Italian civil code, according which agricultural and commercial enterprises should be approached and regulating in different specific ways , due to the supposed weakness of rural enterprises particularly in the market relations. The A. criticizes this dual approach , and points out how uncertain become the boundaries between commercial and agricultural enterprises when a so called "connected" activity is implied (that is, when the farmer carries also out typical commercial activities, like transforming and selling of what he produces). Italian legislation, under the pressure of economic processes and of the CAP, has meaningfully reduced legal disparities in the statutory of agricultural enterprise, so that the separate definition provided in article 2135 Italian civil code looks updated and, particularly in the new wording drafted in 2002, it is unsuitable to take account of the various activities developed in a modern rural enterprise. The latest reform of Bankruptcy Act moves forward a uniform approach to the managing of business crisis and then it makes more and more anachronistic – the A. stresses – the aim to keep agricultural enterprise in a no failure zone.*

PAROLE CHIAVE: Impresa agricola – Statuto.

KEYWORDS: *Agricultural Enterprise – Statutory.*

Dell'impresa agricola può ben dirsi – senza tema di esagerazione – che si tratti di un istituto perennemente alla ricerca della propria identità.

Occorrerà un trentennio dall'emanazione del codice perché l'imprenditore agricolo acquisisca una propria autonoma fisionomia: a segnare l'irreversibile affrancarsi dell'attività di produzione agricola dall'ombra della proprietà terriera furono, come sappiamo, soprattutto, per un verso, la prima grande riforma dei contratti agrari, incentrata sul nuovo modello di affitto rustico, con la legge De Marzi-Cipolla del 1971; e per l'altro, la prima stagione delle direttive cc.dd. strutturali dell'allora Comunità economica europea (del 1972) che, al pari dei regolamenti con cui prendeva forma la Politica agricola comune, assumevano come interlocutore il produttore agricolo svalutando la rilevanza del titolo – diritto di proprietà, diritto di godimento su fondo altrui – legittimante la disponibilità del bene-terra. Sotto la spinta dei processi di ammodernamento delle tecniche di produzione e dell'apertura di nuovi mercati, l'attività agricola vedeva ridimensionato il suo tradizionale, assorbente, legame con lo sfruttamento del bene-terra e diversificava le proprie produzioni. Il “prezzo” o comunque il fondamento della conquistata autonomia era dunque l'appannarsi proprio di quello che nell'ottica codicistica doveva costituire il *proprium* dell'agrietà dell'impresa, il fondamento della sua *diversità*: un processo produttivo incentrato e condizionato dallo sfruttamento del suolo, entro il quale potevano svilupparsi, ma quale completamento e comunque in posizione ancillare, attività di stampo industriale, in particolare la trasformazione e distribuzione dei prodotti. L'impresa agricola, in questa cornice, si palesava allora come oggetto ancora abbastanza misterioso, o, meglio, tutto da definire. Rispetto al quale – è questo il dato significativo, un dato antico e però sempre attuale – la nozione fornita dall'art. 2135 cod. civ. nel testo allora vigente e lo statuto codicistico apparivano se non inadeguati di sicuro insufficienti. L'impresa agricola, nella sua emergente identità di istituto giuridico, andava cercata altrove, nelle figure imprenditoriali evocate dai piani Verde come destinatarie degli aiuti di Stato, nelle figure di produttori assunti come interlocutori della nascente PAC, e perché no nella pur timida contrattazione collettiva che regolava il lavoro dei braccianti. Tutti contesti

nei quali, però, la distanza con le imprese di cui all'art. 2195 cod. civ. o meglio con l'impresa *tout court* si andava accorciando.

Un ventennio dopo, nel 1991, e proprio in quest'aula magna, civilisti, commercialisti e agraristi tornavano a confrontarsi sul tema dell'impresa agricola in occasione di un Convegno dal titolo molto eloquente "Impresa agricola e impresa commerciale: le ragioni di una distinzione". L'occasione di quell'incontro era la presentazione della prima edizione del volume dedicato a *L'impresa agricola*, ospitato nel Commentario del Codice civile allora diretto da Schlesinger (oggi Busnelli). Ma in realtà era proprio il contesto nel quale maturò quella iniziativa e poi presero forma i contenuti di quell'incontro ad essere oltremodo significativi. Il contesto, e l'impostazione del libro lo rispecchiava in pieno, era quello che avrebbe portato alla riscrittura, più o meno felice (ma su questo tornerò tra poco), dell'art. 2135 del codice, con il d.lgs. n. 228 del 2001, e su cui già in quegli anni il dibattito era quanto mai acceso. L'impresa agricola, che un ventennio prima si affacciava all'attenzione del giurista quasi come oggetto misterioso deciso a conquistare il proprio posto affrancandosi dall'ombra proprietaria, appariva ora come presenza scomoda nel sistema, e soprattutto come istituto dall'identità precaria in una fase in cui si andavano ripensando più in generale i caratteri di un nuovo statuto dell'impresa in generale. Il confronto su questo tema, a ridosso delle riflessioni consegnate al volume di cui ero Autore, fu fortemente voluto dai commercialisti, Giorgio Oppo innanzitutto, che infatti svolse la relazione introduttiva; perché studiare allora, in *quel momento* l'impresa agricola, partendo proprio dal commento agli artt. 2135 e seguenti del codice civile, aveva condotto me – ma chiunque altro non avrebbe potuto ignorare il problema, seppure magari affrontandolo diversamente – a toccare con mano la *crisi* della nozione di impresa agricola e, a monte, la crisi del sistema per così dire binario voluto dai compilatori del codice del 1942. Il titolo del Convegno del 1991, nell'evocare l'esigenza di una ricerca delle ragioni della distinzione tra impresa agricola e impresa commerciale, nascondeva, ma direi non più di tanto, il dubbio sulla possibilità stessa, sul piano sistematico, di una permanente distinzione. Il dubbio era sul *se* prima che sul *perché* della distinzione.

Contenuti, significato ed esiti del dibattito di quegli anni intorno all'impresa agricola sono premessa essenziale del percorso che avrebbe condotto prima alla riscrittura – maldestra, mi sia consentito – della nozione codicistica, e contestualmente alla sottoposizione dell'impresa agricola al regime di pubblicità dichiarativa e via via all'estensione all'imprenditore agricolo di alcuni strumenti di gestione della crisi da sovraindebitamento negli anni più recenti, fino alle scelte consegnate al Codice della crisi d'impresa varato con il d.lgs. n. 14 del 12 gennaio di quest'anno che entrerà in vigore nel giugno 2020. Un percorso che porta dritto a quella che a mio avviso è una ulteriore, seppur diversa, stagione di crisi di identità dell'impresa agricola.

Oggi, più che di crisi della distinzione impresa agricola/impresa commerciale, o di vecchia e nuova “specialità” dell'impresa agricola, credo debba parlarsi appunto di crisi di identità e mettere l'accento su questo dato.

Di sicuro – ed è quasi ovvio ricordarlo – già all'inizio degli anni '90, e forse anche prima, era l'ormai acquisita dimensione di mercato dell'attività agricola, l'intensa e ormai irreversibile immissione in complesse relazioni di mercato, a rendere inattuale e inadeguato lo statuto speciale), meglio, il ‘non statuto’ dell'impresa agricola come voluto dai compilatori del codice civile. Impossibile continuare ad escluderla da un regime di pubblicità, o mantenere la ridotta funzione di pubblicità notizia all'iscrizione nel registro delle imprese come voluta originariamente dalla legge n. 580 del 1993; superato nella prassi e dalla cornice normativa di fonte comunitaria l'esonero dalla tenuta dei libri contabili; difficile da assecondare, in nome di una non più attuale finalità protettiva, la totale esclusione da procedure destinate a gestire situazioni di insolvenza come delineata dal combinato disposto degli artt. 2221 e 2135 cod. civ.

Le riforme dello scorso ventennio hanno segnato indubbiamente una marcia di avvicinamento dello statuto dell'impresa agricola allo statuto dell'impresa commerciale; si è trattato di un percorso spesso accidentato, caratterizzato talora dal classico *stop and go* (penso alla vicenda della natura degli effetti dell'iscrizione nel registro delle imprese). Ma non può negarsi che esso abbia segnato ed anzi segnalato

il ridimensionarsi dei confini tra l'area della agrarietà e quella della commercialità.

Rifacendo la storia, o quanto meno la *cronologia* di questi interventi, stiamo in realtà ricordando ciò che, per così dire a valle, nel contesto normativo delineatosi fino ad oggi, indebolisce la tenuta della "specialità" codicistica dell'impresa agricola. Ma a monte, i fenomeni di industrializzazione dell'attività di produzione agricola, e il connesso mutamento della collocazione dell'impresa sul mercato, nel mentre hanno alimentato negli anni i dubbi sulla utilità oltre che sulle ragioni giustificatrici di siffatta specialità, ne hanno eroso e reso sfuggente e forse irrintracciabile *il fondamento*, cioè il *quid* idoneo ad identificare l'agrarietà di una impresa, non tanto quale connotato in sé, ma quale tratto distintivo in rapporto alla commercialità. Se l'impresa agricola partecipa vieppiù sul piano normativo delle regole proprie di uno statuto dell'impresa in generale, un tempo esclusivo dell'impresa commerciale, è perché i dati socioeconomici rendono sempre meno adeguata ed utile l'antica separazione; separazione che il trattamento giuridico contribuisce a ridimensionare. In una sorta di moto circolare, che come sempre caratterizza il rapporto e le reciproche interferenze tra modelli giuridici e modelli socio-economici, la progressiva "neutralizzazione" degli elementi di specialità del trattamento normativo delle due realtà d'impresa è figlia dell'accostamento dei rispettivi modelli socio-economici ed organizzativi ed al contempo concorre ad accentuarlo.

La travagliata e a mio avviso mal riuscita novella del 2001 tentava di assecondare, forse dovremmo dire "inseguire", alcuni fenomeni. Intanto l'industrializzazione del comparto agricolo e lo sviluppo di una economia agricola di mercato sostenuta e regolata a livello europeo, che determinavano il progressivo attenuarsi del legame tra produzione agricola e sfruttamento della terra; ma anche l'emergente attenzione verso politiche di conservazione dell'ambiente e poi di governo dell'ambiente e delle zone rurali, specie a livello comunitario, che cospiravano verso una *diversa* territorialità dell'impresa e ne consentivano una inedita *polifunzionalità*. E, ultimo ma non per ultimo, il passaggio, nel contesto di un mercato comune agricolo, dalla considerazione della natura dell'attività a quella della natura

della produzione, meglio delle *produzioni*, accomunate dal mercato di riferimento.

La migliore dottrina agraristica si impegnò, particolarmente negli anni '90, in un grosso sforzo di elaborazione teso a rifondare su basi nuove le 'ragioni di una distinzione': e si concentrò sulla peculiarità e fragilità del ciclo biologico. Si poteva così rintracciare un diverso elemento comune a tutte le attività di produzione agricola anche se fuori terra, e al contempo intercettare, tentando di ricondurlo entro una nozione di impresa, l'approccio comunitario che, programmaticamente refrattario a identificare una nozione di impresa e di imprenditore agricolo, guardava piuttosto alle produzioni del comparto agro-alimentare e ai produttori, anche alle produzioni c.d. fuori terra.

Ma l'operazione non poteva risultare vincente sul piano sistematico – e lo dimostrò di lì a poco la novella dell'art. 2135 cod. civ.; o almeno non poteva esserlo se volta a riproporre, pretendendo di rifondarla, la *sistematica binaria* del codice civile. Nella nuova formulazione dell'art. 2135, adottata nel 2001, non è invero la presenza del ciclo biologico a segnare l'agrarietà dell'impresa, o almeno non solo, come tale non idonea a segnare l'ulteriore elemento distintivo necessario, e cioè l'appartenenza della produzione al mercato agro alimentare; dovendo dunque i confini del comparto di *produzione* dei beni agroalimentari essere presidiati dal riferimento alla territorialità almeno ipotetica se non effettiva dell'attività. Scelta certo non molto felice, come dimostra inequivocabilmente l'imbarazzo dei nostri giudici che, chiamati a maneggiare un criterio distintivo ambiguo in una economia che rende sempre più articolati i modelli di organizzazione, continuano a invocare il rassicurante parametro del rapporto produzione/terra.

Ancor più accidentata, se così può dirsi, la ricerca dell'agrarietà di un'impresa che inevitabilmente si sporge nel comparto della trasformazione e distribuzione, che spinge i giudici ad impegnarsi nella verifica in concreto del ruolo svolto all'interno della singola impresa dalle diverse attività, onde rintracciarne l'apporto più o meno prevalente.

Così, correttamente, la Corte di Cassazione ricorda che il principio «secondo il quale l'attività agricola svolta dall'impresa sottrarrebbe questa al fallimento anche laddove l'attività commerciale fosse



svolta in misura prevalente rispetto alle attività agricole tipizzate dall'art. 2135 cod. civ., comma 1°, si pone in manifesto contrasto con il r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 1, che vuole soggetti alle disposizioni sul fallimento gli imprenditori che esercitano un'attività commerciale. La sottrazione dell'impresa agricola, nella definizione che ne dà l'art. 2135 cod. civ., al fallimento, dunque, non può essere intesa nel senso che lo svolgimento di un'attività agricola porrebbe al riparo dal fallimento l'impresa che svolgesse, parallelamente, un'attività di carattere commerciale» (Sez. 1, 17 luglio 2012, n. 12215).

E ribadisce come «l'esenzione dell'imprenditore agricolo dal fallimento viene meno ove non sussista, di fatto, il collegamento funzionale della sua attività con la terra, intesa come fattore produttivo, o quando le attività connesse di cui all'art. 2135, 3° comma, cod. civ. assumano rilievo decisamente prevalente, sproporzionato rispetto a quelle di coltivazione, allevamento e silvicoltura, gravando su chi invochi l'esenzione, sotto il profilo della connessione tra la svolta attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti ortofrutticoli e quella tipica di coltivazione *ex art. 2135*, primo comma, il corrispondente onere probatorio» (Cass. 8 agosto 2016, n. 16614).

«In sostanza, l'esonero dall'assoggettamento alla procedura fallimentare dell'imprenditore agricolo non può ritenersi incondizionato, venendo meno quando sia insussistente, di fatto, il collegamento funzionale con la terra intesa come fattore produttivo, o quando le attività connesse di cui all'art. 2135 assumano rilievo decisamente prevalente, sproporzionato rispetto a quelle di coltivazione, allevamento e silvicoltura»; con la precisazione che «l'apprezzamento concreto della ricorrenza dei requisiti di connessione tra attività commerciali e agricole e della prevalenza di queste ultime, da condurre alla luce dell'art. 2135, 3° comma, cod. civ., è rimesso al giudice di merito, restando insindacabile in sede di legittimità se sorretto da motivazione adeguata, immune da vizi logici; e va negata la qualità di impresa agricola quando non risulti la diretta cura di alcun ciclo biologico, vegetale o animale, pur se debba ritenersi superata una nozione meramente "fondiaria" dell'agricoltura, basata unicamente sulla centralità dell'elemento terriero» (Cass. 26 settembre 2018, n. 23158).

Tralasciando elementi di incertezza che pure si annidano nella ricerca di una dimensione fondiaria solo ipotetica delle attività principali di coltivazione e allevamento, il vero anello debole, nella riscrittura della norma codicistica, è dunque – ma possiamo dire continua ad essere – la identificazione *delle attività agricole non di produzione*. Dove il passaggio dal parametro pur controverso della ‘normalità’ di cui al comma 2° del vecchio art. 2135 a quello della prevalenza, adottato nel comma 3° del testo vigente, non elimina ma sposta e forse in qualche misura accentua il vero nodo sistematico, quello cioè della impossibilità di ‘contenere’, identificando i caratteri fondativi della categoria, l’ambito delle attività d’impresa (sicuramente) agricola.

Il punto è a mio avviso centrale. E merita qualche ulteriore notazione. Quello delle ‘attività connesse’ è – mi riferisco già alla originaria versione dell’art. 2135 – il cavallo di Troia nel sistema binario del regime dell’impresa adottato dal codice civile: è dall’ambigua connotazione dell’attività connessa, e dunque eventuale, di scambio che nasce il celebre interrogativo formulato negli anni ’50 da Giuseppe Ferri, e che rendeva dubbia la rintracciabilità, nel modello di cui all’art. 2135 cod. civ., di una “impresa in senso tecnico”; ed è ancora a partire dall’ambiguo dato codicistico, nella versione originaria ed ancor in quella post riforma del 2001, che si profila il dubbio sulla rintracciabilità di una distinzione “di sistema” tra agrarietà e commercialità dell’impresa. Attraverso il richiamo alle attività connesse, la commercialità, per il tramite di attività che di sicuro rientrerebbero nell’elenco di cui all’art. 2195 cod. civ. ove connotassero l’esercizio dell’impresa, si *insinua* nella nozione di impresa agricola, e attende di esserne neutralizzata in conseguenza di assetti comunque variabili dell’organizzazione di questa. Si discuteva come sappiamo se la normalità dovesse essere validata da fattori di mercato (la prassi degli agricoltori della zona) ovvero andasse ricercata nel peso che attività principale e attività connessa avessero entro la singola impresa. Il criterio della prevalenza può sembrare da questo profilo meno ambiguo; ma ci si dovrà sempre interrogare sui parametri da adottare per stabilire quale aspetto dell’attività economica prevale (mezzi, organizzazione, apporto al fatturato?). Ma l’*impasse*, nel nuovo art. 2135, sembra risiedere piuttosto altrove: rincorrendo una inar-

restabile e proficua polifunzionalità dell'impresa, il legislatore non può limitarsi a considerare le attività connesse "tradizionali" cioè le attività che chiudono il ciclo produttivo di una impresa che opera sul mercato – trasformazione e vendita delle produzioni – e deve volgersi a considerare anche le altre attività di una impresa agricola polifunzionale, proiettata verso il mercato ma anche verso l'integrazione con altre attività economiche delle aree rurali. E così il terzo comma dell'art. 2135 nuovo testo si cimenta in una elencazione neppure tanto esaustiva con buona pace della funzione della norma; che è o dovrebbe essere, ricordiamolo, funzione definitoria e non solo, se è vero che alla nozione di imprenditore agricolo dovrebbe continuare ad essere consegnato il ruolo di asse portante della dicotomia sistematica impresa agricola/impresa commerciale. Il confine, che di quella dicotomia dovrebbe essere presidio, rimane evanescente ed anzi paradossalmente mobile.

Non occorrerebbe spendere troppe parole per definire la novella dell'art. 2135 una grande occasione mancata: basterebbe solo provare a fare l'elenco delle leggi speciali che devono continuare a "equiparare" a quelli agricoli imprenditori la cui attività è di sicuro interna al comparto agro-alimentare o tale va considerata nel contesto delle scelte di politica economica per il comparto, ma non è immediatamente riconducibile alla definizione codicistica. La nozione non riesce a "contenere" tutto l'ambito della imprenditorialità rilevante da questo profilo, forse per la semplice ragione che tale ambito, per la sua mutevolezza ed eterogeneità, è refrattario ad una *reductio ad unum* ed alla cristallizzazione entro una nozione.

A proposito della crisi di questa dicotomia e dei problemi di identità che l'impresa agricola attraversava già un quarto di secolo fa, si è opportunamente osservato già in anni lontani come in tema di impresa e di statuto dell'impresa la nostra tradizione abbia privilegiato l'elemento dell'attività – e dunque della natura dell'attività – piuttosto che quello, davvero decisivo, della organizzazione (Jannarelli). Osservazione di certo assai pertinente, ove si abbia riguardo appunto al tema della duplicazione degli statuti, specie sotto il profilo, che già allora residuava come unico o comunque di sicura rilevanza, quello cioè della sottoposizione a procedure concorsuali. E ove si

consideri il sicuro deperimento, ormai risalente, del nesso tra natura dell'attività e (distinti) connotati organizzativi.

Ebbene, il nuovo Codice della crisi d'impresa, da cui il Convegno che si apre oggi ha preso spunto, certamente dimostra che l'agricoltà non mette l'impresa agricola al riparo da situazioni di crisi o vera e propria insolvenza e che anch'essa ha bisogno di strumenti per la gestione di eventuali fasi critiche; proprio in ragione di un intenso coinvolgimento in relazioni di mercato, in rapporti giuridici – e si pensi a quelli di natura creditizia o alle obbligazioni tributarie.

Questa di per sé non sarebbe una novità recente, se è vero che l'imprenditore agricolo era già stato ammesso a fruire degli accordi di ristrutturazione dei debiti, *ex art. 23, comma 43°*, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98) delle procedure di cui alla legge n. 3 del 2012 per il sovraindebitamento. E dunque quali elementi nuovi di riflessione apporta ora il regime, ancora binario, delineato dal Codice della crisi d'impresa? Un osservatore ostinatamente affezionato alla tradizionale impostazione codicistica potrebbe registrare qui niente di più che un affinamento dei rimedi alla crisi da sovraindebitamento dell'imprenditore agricolo, nel segno delle parziali aperture che hanno preceduto la riforma odierna.

Ma così non è.

Ispirandosi ad un modello diversificato e graduato di risposte alle crisi – sia con riguardo alle diverse fasi, che vanno dagli indici di allerta, alla crisi, all'insolvenza, sia con riguardo alle tipologie d'impresa – il nuovo regime pone attenzione alle diverse realtà organizzative d'impresa, e tuttavia – non saprei con quanta lungimiranza – continua a collocare l'imprenditorialità agricola, *tutta* l'imprenditorialità agricola, nell'area delle realtà produttive 'in principio' meno complesse, accanto all'impresa artigiana e, in parte, alle piccole imprese. Sulla bontà dei rimedi offerti all'imprenditore agricolo in crisi, sulla coerenza o incoerenza delle soluzioni adottate molto ci sarebbe da dire, e soprattutto sulla bontà dell'intero impianto e della tenuta delle distinzioni tra le diverse procedure, sulla complessiva adeguatezza ed esaustività dei rimedi per così dire semplificati, specie la liquidazione controllata, applicata all'impresa agricola, a qualunque impresa agricola.

Tralascio qui un esame più analitico, rinviando ai primi commenti al Codice nei quali si profila già una certa insoddisfazione della più attenta dottrina.

Alcune considerazioni però vanno fatte, proprio ai fini della riflessione sulla precaria “specialità” dell’impresa agricola.

Le scelte consegnate al Codice della crisi d’impresa assecondano una specialità dell’impresa agricola sempre più rintracciata in una presunta complessità per così dire attenuata dell’attività economica svolta, che infatti quasi sempre la accosta, quanto al regime, all’impresa artigiana.

Ora, mentre sembra volgere lo sguardo al profilo organizzativo, il legislatore continua a fondare l’elemento distintivo – l’unico elemento distintivo di cui dispone il sistema – nella natura agricola dell’impresa e in un attributo di ‘agrarietà’ i cui contorni andrebbero ricercati sempre (e direi soltanto) nella nozione di cui all’art. 2135 cod. civ. Nozione codicistica, per le ragioni dette, tutt’altro che solida, affidata com’è ai confini mobili della identificazione in concreto del novero di possibili attività non agricole ma attratte entro l’ambito dell’agrarietà per ‘connessione’ e, quanto alle attività principali, retta da un nesso virtuale con il fattore terra. Sicché, come in un gioco dell’oca, occorrerà sovente tornare alla agrarietà non per natura ma *ex lege*, così ad esempio, per l’impresa ittica, per non parlare poi dell’espressa disposizione in tema di produzione e cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali, connesse *ex lege*, a prescindere da ogni verifica del rapporto di accessorio/principale, ai sensi del comma 423, art. 1, della legge n. 266 del 2005.

Ma – dato ancor più rilevante – il presupposto, direi il pregiudizio, secondo cui esercizio di attività agricola uguale realtà imprenditoriale meno complessa e meno “compromessa” in relazioni di mercato continua a condurre alla neutralizzazione delle forme d’impresa agricola, pur in una riforma che, ricordiamolo, tende ad avvicinare quanto più possibile le risposte alla crisi alla realtà delle imprese. E così la forma commerciale non interferisce di per sé con una (presunta) più attenuata presenza dell’impresa sul mercato; *la natura dell’attività continua a neutralizzare la forma e l’assetto organizzativo*.

Di quale impresa agricola parliamo? Di quella, per dirla con le

parole della nostra suprema Corte «contraddittoriamente ammessa anche alla tipologia più strutturata secondo la normativa definitoria e della legislazione sociale, non bandita dai parametri civilistici ed invece restrittivamente (ed inammissibilmente) esclusa nella sola *failure zone*, con irrazionale non predittibilità dello statuto debitorio dell'insolvente». Così, testualmente, una recente ordinanza della Corte di cassazione (ordinanza n. 17343 del 13 luglio 2017) sempre a proposito della necessità di una indagine in concreto che il giudice di merito dovrà compiere e dei limiti di rilevanza al riguardo dell'oggetto sociale.

Impresa agricola in forma commerciale, insiste la Corte, «inammissibilmente esclusa dalla sola *failure zone*, con irrazionale non predittibilità dello statuto debitorio dell'insolvente». Cos'altro potrebbe meglio sancire una sorta di condanna tombale del sistema binario che ci si ostina a difendere e da cui il Codice della crisi d'impresa non è riuscito ad affrancarsi?

Il Codice della crisi d'impresa non libera il sistema dall'*irrazionale* non predittibilità dello statuto debitorio dell'insolvente-imprenditore agricolo. Ma l'irrazionalità, a ben vedere, ne risulta accentuata, ove si consideri che viene qui attenuata o forse smentita la premessa di tale non predittibilità: vale a dire l'esclusione piena dell'impresa agricola dalla *failure zone*.

«Il sovraindebitamento» – sottolinea il Presidente Rordof in un recente editoriale apparso nella rivista I contratti, che riprende la relazione al decreto n. 14 del gennaio scorso – «corrisponde all'insolvenza e la sua disciplina, salve le regole specifiche che lo riguardano, è riconducibile ai medesimi principi generali valevoli per l'imprenditore soggetto alle procedure concorsuali contemplate nel codice».

Il nuovo Codice, pur con le sue luci ed ombre e le sue esitazioni, dunque “sdogana” dalla sua tradizionale ed intrinseca specialità la risposta alle crisi d'impresa e al fenomeno dell'insolvenza, affidata ormai a principi generali comuni, prima di tutti la concorsualità, la dimensione dinamica, l'abbandono della prospettiva sanzionatoria e la proiezione verso una possibile “rimessa in gioco” del debitore anche imprenditore.

A fronte ed accanto alle talora discutibili articolazioni – il con-

cordato minore, la liquidazione controllata etc. – sta un regime di gestione della crisi d'impresa che nel suo impianto di base *visibilmente bypassa la questione della diversità in sé tra agrarietà e commercialità*, come “plasticamente” testimonia l'abrogazione, dalla data di entrata in vigore del decreto, dell'art. 2221 del codice civile (vedi l'art. 384 del Codice della crisi).

E allora tornano d'obbligo due domande. A che serve, *nell'impianto del codice civile*, l'art. 2135? Caduto il suo “braccio operativo”, cioè proprio l'art. 2221 posto a guardia della diversità dell'impresa commerciale, la nozione distinta di imprenditore agricolo *nel codice* non pare abbia più ragion d'essere. Quale che sia la “resistenza” degli ultimi distinguo, ora sul piano della gestione della crisi di impresa si rivela comunque eccessivo mantenere ai tratti distintivi occorrenti a questo fine il rango di nozione codicistica.

Si dirà che tuttavia la distinzione serve, serve ancora, per le ricadute nella legislazione speciale, tributaria, previdenziale etc. Ed allora ecco profilarsi la seconda domanda. Di quale specialità ha bisogno oggi l'impresa del comparto agro-alimentare, come sarebbe più corretto chiamare le realtà imprenditoriali di cui ci occupiamo? Se la risposta fosse, oggi come e più di ieri, di un regime speciale di sostegno e di accesso al credito, di una disciplina *ad hoc* della concorrenza, del resto esistente, e dei segni distintivi, di regimi di mercato riferiti ai singoli prodotti, di sistemi di tassazione del reddito acconci etc., sarebbe allora giocoforza ammettere che la specialità dell'impresa agricola, vista dal profilo delle regole particolari che essa reclama, in nulla differisce, quanto ai presupposti, dalla specialità reclamata da altre imprese, penso all'impresa bancaria, di assicurazioni, turistica etc., presupposti rintracciabili nella peculiarità dell'attività vista a partire dal mercato di riferimento e in rapporto *al governo del mercato di riferimento*, piuttosto che nella natura in sé. Ma se così fosse, sarebbe tempo di ammettere che questa specialità non ha bisogno della dicotomia codicistica, che infatti non è idonea ad assicurarla, reclamando, com'è sotto i nostri occhi da tempo, piuttosto regole speciali extracodicistiche.

Che l'art. 2135 cod. civ. sia da tempo una presenza scomoda nel sistema mi pare innegabile. Si tratta di vedere, e forse di comincia-

re a prenderne atto, se non sia anche divenuta inutile. Dopo oltre sessant'anni di PAC che hanno proiettato l'attività agricola in una più complessa dimensione agro-alimentare, ed in una cornice normativa che anche a livello nazionale inesorabilmente procede verso l'unificazione dello statuto dell'impresa, è tempo di ammettere che la difesa delle peculiarità del comparto agro-alimentare e con essa dell'autonomia del diritto agrario non passano più, come ai tempi di Bassanelli, per la difesa ad oltranza di una diversità mortificante dell'impresa agricola in rapporto all'impresa commerciale.



ANTONIO JANNARELLI

**LA PARABOLA DELLA “SPECIALITÀ”  
DELL’IMPRESA AGRICOLA DOPO IL D.LGS. SULLE CRISI  
DI IMPRESA: CONSIDERAZIONI CRITICHE**

ABSTRACT

Viene analizzata la nuova disciplina italiana sulla crisi e l’insolvenza il d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14) con specifico riferimento alle imprese agricole. A tale riguardo esso evidenzia le ambigue oscillazione della nuova disciplina la quale privilegia al tempo stesso il profilo oggettivo della struttura aziendale e il profilo soggettivo del debitore. Invece di prendere in considerazione le obiettive peculiarità dell’impresa agricola e delle sue intere articolazioni, il nuovo codice introduce una disciplina indifferenziata della crisi e dell’insolvenza delle imprese agricole in bilico tra una funzione promozionale ed un inaccettabile protezionismo.

*The essay analyzes the new italian crisis and insolvency Code (d.lgs 12 January 2019, n. 14) with specific reference to the agricultural enterprise. In this regard, the ambiguous swings of the Code are highlighted: at the same time it favors both the objective profile of the firm and the subjective profile of the debtor. Instead of taking into consideration the objective peculiarities of the agricultural enterprise and its internal structures, the new Code introduces a undifferentiated legal treatment of crisis and insolvency of agricultural enterprises in the balance between promotional function and unacceptable protectionism.*

PAROLE CHIAVE: Impresa agricola – Crisi e insolvenza – Codice.

KEYWORDS: *Agricultural Enterprise – Crisis and Insolvency – Code.*

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'impresa agricola nel codice della crisi di impresa e dell'insolvenza. – 2. Le ambiguità, non solo linguistiche, del nuovo codice tra profilo oggettivo dell'impresa/azienda e profilo soggettivo del debitore. – 3. L'attività agricola e la vicenda storica dell'insolvenza civile prima dell'unificazione tra codice civile e codice di commercio. – 4. Impresa commerciale e impresa agricola: dalla codificazione del 1942 alle innovazioni disciplinari dell'impresa agricola e ai mutamenti della disciplina fallimentare. Ragioni e limiti di una differenziata normativa in materia di crisi. – 5. Dalla provvisorietà alla definitività del quadro normativo: la mancata articolazione disciplinare della crisi per le diverse imprese agricole nel d.lgs. n. 14 tra persistenti carenze culturali in materia di aziende agricole e deficienze tecniche del legislatore. – 6. La specialità dell'impresa agricola alle prese con l'irrisolta ambiguità di un trattamento normativo indifferenziato in tema di crisi aziendali in bilico tra funzione promozionale e inaccettabile protezionismo.

1. Il d.lgs. 12 gennaio 2019 n. 14, adottato in attuazione della legge delega 19 ottobre 2017 n. 155, costituisce, indubbiamente, una tappa importante del processo da lungo tempo avviato al fine di una rivisitazione dell'originaria legislazione sul fallimento, già inaugurata nel 2006, a cui si era affiancata, nei tempi più recenti, la disciplina diretta a fornire risposte specifiche al sovraindebitamento “civile” a partire da quello dei consumatori. Sotto questo profilo, mette conto segnalarlo subito in premessa, il titolo che si è assegnato al decreto non corrisponde adeguatamente al completo suo contenuto disciplinare. Infatti, il riferimento alla “crisi<sup>1</sup> di impresa” segnala il dato più innovativo in quanto risponde all'esigenza generalizzata di affrontare il tema della crisi delle strutture produttive al fine di prevenire ed evitarne lo stato di insolvenza e la disattivazione, sì da dare la precedenza alla cultura del salvataggio sulla semplice procedura liquidatoria<sup>2</sup>. Al tempo stesso, il termine “insolvenza”, quale ulteriore oggetto del

---

<sup>1</sup> Il termine “crisi” era del tutto assente nel testo originario della legge fallimentare del 1942 n. 267. Esso è stato introdotto nel 2005, ma senza una definizione, nell'art. 160 di tale legge, a proposito del concordato preventivo, con la specificazione, inserita successivamente nel comma 3°, secondo la quale «per stato di crisi si intende anche lo stato di insolvenza». Inoltre, prima del d.lgs. n. 14 del 2019, il termine era stato richiamato anche nell'art. 182-*bis* della legge fallimentare a proposito degli accordi di ristrutturazione dei debiti.

<sup>2</sup> In questa direzione, del resto, si colloca il trend evolutivo della legislazione in molti paesi ad economia di mercato: sul punto si v. *ex multis*, GARCÍA-POSADA, GÓMEZ, *The Spanish Business Bankruptcy Puzzle and the Crisis*, in *Annual Policy Conference, The Crisis of the Spanish Economy*, Madrid, October 28-30, 2009.

codice ruotante sulle procedure esecutive collettive, appare destinato ad abbracciare un’area che non coincide più e solo con quella dell’impresa, ma che comprende anche le cc.dd. *insolvenze civili* tradizionalmente riferite a persone fisiche in particolare ai consumatori mediante la distinzione tra la liquidazione giudiziaria e quella controllata.

A prescindere, per ora, dall’analizzare più da vicino le oscillazioni linguistiche che è dato rinvenire nel decreto legislativo, a conferma di una irrisolta “sistemazione” della materia, si potrebbe, sul piano euristico, suggerire che nel suo complesso contenuto normativo, il decreto rifletta la presenza di due “storie” parallele che si intrecciano: quella della impresa moderna, destinata, quale oggettiva struttura produttiva, ad emanciparsi sempre di più dalla prospettiva del tutto appiattita sul suo centro di imputazione (l’imprenditore individuale o collettivo) e quella della insolvenza “civile”, per definizione relativa alle persone fisiche. Storie, dunque, distinte in quanto espressioni rispettive di due mondi diversi, quello dell’attività economica, tradizionalmente configurata come commerciale, e quello della vita civile dei singoli cittadini, come tale contrapposto al primo.

Quanto basta, ai nostri fini, per cogliere immediatamente la singolarità del trattamento riservato all’impresa agricola che, sostanzialmente, sebbene sia fondata sullo svolgimento di una particolare attività economica, risulta nel decreto destinataria, senza alcuna differenziazione al suo interno, anche ma non solo di ordine dimensionale, di una disciplina che in parte riprende lo strumentario dettato per l’insolvenza della impresa, in parte quello dettato per l’insolvenza “civile”.

La singolarità del quadro generale sopra richiamato nonché quella relativa al trattamento tuttora riservato all’impresa agricola esigono dunque una riflessione che ripercorra, sia pure in estrema sintesi, l’evoluzione storica della legislazione cui si collega il recente decreto legislativo.

2. A ben vedere, sul piano storico, la disciplina relativa alla c.d. “insolvenza civile” è ben più risalente rispetto a quella intervenuta con specifico riferimento agli operatori commerciali. Più precisamente, in epoca premoderna, le procedure esecutive collettive trovavano

diffusa applicazione, ossia senza essere destinate esclusivamente agli operatori economici, in particolare ai commercianti. Il riferimento del processo liquidativo al soggetto era dunque inevitabile, a partire dalla considerazione secondo la quale, in definitiva, l'insolvenza si riferiva alla situazione specifica di un debitore inadempiente nei confronti dei suoi creditori<sup>3</sup>.

È solo a partire dalla modernità ottocentesca alla base della codificazione commerciale che la procedura fallimentare, con tutte le implicazioni afflittive relative allo *status* del soggetto fallito nonché alle sanzioni penali, si è sostanzialmente concentrata sugli operatori economici, in particolare sui commercianti, ossia sui soggetti che per professione ponevano in essere atti di commercio. Sebbene la nozione di commercio presente nel nostro codice di commercio del 1882 non coincidesse con quella specifica relativa alla pura attività di intermediazione<sup>4</sup>, abbracciando anche attività industriali, storicamente la disciplina e la cultura giuridica, nell'assenza peraltro di un'elaborazione matura sulla nozione giuridica di impresa, erano pur sempre concentrate sulla figura del commerciante, quale soggetto che esercita fundamentalmente un'attività speculativa di acquisti e vendite di merci al fine di trarne profitto. In ragione di questa impostazione di fondo, tutta incentrata sugli atti posti in essere dal commerciante, la normativa era muta sui profili organizzativi alla base della costituzione e del funzionamento della struttura produttiva che, a ben vedere, poteva anche non esserci alle spalle dell'operatore commerciale. Ai sensi dell'art. 683 cod. comm. lo stato di fallimento del commerciante era collegato alla cessazione dei "pagamenti", in sostanza, al mancato pagamento dei debiti prevalentemente in denaro nei confronti dei suoi fornitori.

Il riferimento esclusivo del fallimento al soggetto senza alcuna rilevanza dell'organizzazione, era del resto alla base del silenzio della disciplina contenuta nel codice di commercio circa la sorte dei con-

---

<sup>3</sup> Sul punto esiste una letteratura assai vasta. Tra i più recenti contributi si v. il prezioso volume di DI MARZIO, *Fallimento Storia di un'idea*, Milano, 2018.

<sup>4</sup> Sul punto, in termini lucidissimi, ARCANGELI, *La nozione giuridica di commercio*, in *Riv. dir. comm.*, 1914, I, p. 581 ss.

tratti stipulati dal commerciante. La sola eccezione era contenuta nell’art. 703 cod. comm. secondo il quale il contratto di locazione concluso dal commerciante per i «bisogni del suo commercio» poteva essere risolto su richiesta della massa dei creditori in caso di sua durata oltre tre anni dalla data di dichiarazione del fallimento.

In definitiva, l’istituto del fallimento, con l’apertura di una procedura esecutiva collettiva per il ceto creditorio e il prodursi di effetti sanzionatori a danno di un operatore economico che non si era rivelato all’altezza dei suoi compiti, presentava una forte connotazione soggettiva: il fallimento risultava ricondotto alla mera posizione debitoria del commerciante. Per altro verso, come evidenziato dall’analisi economica del diritto, la disintegrazione del patrimonio del commerciante, ivi compreso il complesso dei beni destinati allo svolgimento dell’attività economica, se da un lato rispondeva esclusivamente alla esigenze di tutelare il ceto creditorio, dall’altro permetteva la ricollocazione sul mercato di fattori della produzione mal utilizzati, in vista di una loro più proficuo impiego rispetto a quello risultato inefficiente posto in essere dall’operatore fallito<sup>5</sup>. D’altra parte, l’esclusione di quest’ultimo dal ceto professionale, oltre a rappresentare una bolla di infamia per il fallito, preveniva il reiterarsi di nuove occasioni foriere di danni per i componenti del medesimo ceto coinvolti nella veste di creditori nel fallimento.

Ebbene, dalla fine dell’Ottocento e per larga parte del Novecento, l’evoluzione della disciplina fallimentare può sinteticamente riassumersi nella progressivo spostamento dell’attenzione dal soggetto (ossia dall’operatore economico), titolare dell’attività economica, alla struttura produttiva sottostante, in ragione, sia dell’elaborazione della nozione di impresa sia della progressiva emersione circa la pluralità degli interessi coinvolti nella sua azione.

---

<sup>5</sup> Sul punto, nel senso che la *bankruptcy* «enables the market system to dispose of inefficient firms and reallocate the assets of insolvent debtors» e che, al tempo stesso, i *bankruptcy proceedings* si configurino come «a collective action of creditors to recover their credits in the most efficient way» si v. per tutti CABRILLO e DEPORTER, *Bankruptcy Proceedings*, in *Encyclopedia of Law & Economics*, 7800, p. 261 ss. Ovviamente, l’analisi economica non trascura anche gli altri obiettivi della disciplina fallimentare tra cui quelli volti a prevenire le situazioni di insolvenza anche mediante la fissazioni di costi od incentivi per i responsabili dell’attività, ivi comprese le sanzioni penali.

In particolare, questa evoluzione ben si coglie già all'interno della disciplina fallimentare adottata nel 1942 dopo la scomparsa del codice di commercio a seguito della sua unificazione nel nuovo codice civile. Pur conservando la tradizionale connotazione soggettiva, la disciplina, che escludeva dal fallimento tutte le imprese agricole, segnalava indubbiamente da un lato il superamento della tradizionale posizione del commerciante in senso stretto, dall'altro l'attenzione della procedura per i rapporti contrattuali inerenti all'attività economica svolta e legati alla struttura produttiva coinvolta nella procedura concorsuale.

Sotto questo profilo, già sul piano del linguaggio, è significativo che il presupposto fondamentale del fallimento, ossia lo stato di insolvenza, nell'art. 5 della legge fallimentare del 1942 non sia stato più legato alla cessazione di semplici "pagamenti", ma, più in generale, alla emersione di "inadempimenti" o di "altri fatti esteriori i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni". Per altro verso, a conferma del rilievo acquisito nel tempo dalla presenza di una struttura organizzata e di una rete di contratti conclusi rispettivamente per la configurazione e funzionamento dell'azienda, la disciplina del 1942 aveva previsto alcuni articoli volti a governare la sorte di specifici contratti stipulati dal fallito legati alla attività economica esercitata ed in corso al momento della dichiarazione di fallimento. Contratti sulle cui differenziate sorti si è successivamente soffermata ampiamente la novella contenuta nel d. lgs 9 gennaio 2006 n. 5 contenente la prima riforma organica delle procedure concorsuali.

Il successivo sviluppo del processo di oggettivizzazione delle vicende relative all'impresa e, al tempo stesso, lo spostamento dell'attenzione anche alla fase che precede lo stato di insolvenza, al fine di verificare se vi sono le condizioni per impedirla, ben si colgono nel recente d.lgs. n. 14 del 2019. Il decreto, infatti, non solo introduce la distinzione tra lo "stato di crisi" che precede l'insolvenza e che può portare alla stessa e lo "stato di insolvenza"<sup>6</sup>, ma, sostanzialmente, ri-

---

<sup>6</sup> Sul tema si v. le lucide considerazioni di CARDARELLI, *Insolvenza e stato di crisi tra scienza giuridica e aziendalistica*, in *Il dir. fallimentare*, 2019, p. 11 ss.; ROCCO DI TORRE PADULA, *Aspetti della crisi d'impresa*, ivi, 2018, p. 1096 ss.

muove tutti gli effetti sanzionatori di natura personale in precedenza gravanti sul fallito ad eccezione dei reati di bancarotta sino alla possibilità della esdebitazione. In definitiva, nel processo riformatore, la liquidazione del patrimonio aziendale è soltanto l’ultimo esito di un complesso intervento finalizzato prima di tutto a verificare la possibilità di salvare la struttura produttiva, alla luce dei molteplici interessi coinvolti, senza più concentrarsi sul soggetto, centro di imputazione dell’attività.

In realtà, il processo sin qui illustrato è lungi dall’essere lineare. Infatti, la collocazione in un unico testo disciplinare dell’insolvenza delle imprese e dell’insolvenza civile destinata ad abbracciare non solo i consumatori, ma anche i professionisti, ha implicato la presenza nel testo di legge di un’indubbia ambiguità linguistica legata appunto all’oscillazione tra la presa di distanza, con maggiore coerenza nelle soluzioni tecniche, dalla prospettiva soggettivistica, originaria della disciplina storica sul fallimento, e la conservazione di quella inevitabilmente soggettivistica riguardante appunto l’area della c.d. insolvenza civile che si riferisce a persone fisiche<sup>7</sup>.

A titolo esemplificativo, ai fini della onnicomprensività delle situazioni da disciplinare, l’art. 1 fa riferimento addirittura alla generica qualifica di debitore al fine proprio di mettere sullo stesso piano le persone fisiche “consumatore o professionista”, e qualsiasi imprenditore che eserciti, anche non a fini di lucro, un’attività commerciale, artigiana o agricola, operando quale persona fisica, persona giuridica o altro ente collettivo, gruppo di imprese o società pubblica, con esclusione dello Stato e degli enti pubblici”.

Al tempo stesso, nel decreto legislativo del 2019, la fedeltà lessicale al criterio soggettivo presente nel codice civile a proposito della figura dell’imprenditore non solo non è sempre rispettata, ma risulta in alcune disposizioni anche non priva di equivocità. In particolare, è significativo quanto si rinviene nel testo dell’art. 2. In tale norma, innanzitutto, con specifico riferimento ad una medesima realtà, si parla ora di imprenditori minori e ora di imprese minori. Per altro

---

<sup>7</sup> Sul punto si v. DI MARZIO, *Obbligazione, insolvenza, impresa*, Milano, 2019, p. 96 ss.

verso se si analizzano le definizioni di crisi, di insolvenza, e di sovraindebitamento, ivi contenute, è possibile riscontrare che mentre a proposito della “insolvenza” si utilizza il termine generico “debitore”, nel caso della “crisi” il richiamo sia al termine “debitore” sia al termine “imprese” risulta doppiamente singolare, non solo perché si è in presenza di termini tra loro disomogenei, ma anche perché in tale definizione il termine oggettivo “imprese” appare riferirsi solo a quelle commerciali, come conferma peraltro il richiamo alla «inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate»<sup>8</sup>.

In altre disposizioni, il termine imprenditore ora è onnicomprensivo alla stessa stregua dell'art. 2082 cod. civ., come è evidente nell'art. 3 del decreto, a proposito dei doveri del debitore, ora appare riferito solo agli operatori commerciali: eloquente al riguardo l'art. 12 a proposito degli strumenti di allerta in cui da un lato si utilizza il termine generale imprenditori (comma 1°), dall'altro si specifica (comma 7°) che tali strumenti si applicano anche alle imprese agricole e alle imprese minori «compatibilmente con la loro struttura organizzativa». In altre norme si è in presenza di specificazioni singolari: si v. l'art. 57 sugli accordi di ristrutturazione stragiudiziali in cui parla dell'«imprenditore, anche non commerciale e diverso dall'imprenditore minore», nonché l'art. 62 sulla convenzione di moratoria che richiama semplicemente «l'imprenditore anche non commerciale». In altre norme, ancora, si parla di imprenditore, ma il riferimen-

---

<sup>8</sup> Così l'art. 2, comma 1°, lett. a). È di tutta evidenza, anche con attenzione ai profili aziendalistici dell'imprese agricole, che il termine “flusso di cassa” non assume pieno rilievo operativo per tutte le imprese agricole, in quanto molte di esse restano legate alla stagionalità dei raccolti e nella quali, per ragioni diverse economiche e culturali, l'amministrazione statica prevale sul management dinamico, sebbene negli ultimi decenni sia cresciuto la presenza di imprese collettive. Quanto basta, a nostro avviso, per comprendere che la “mentalità” esclusivamente commercialistica di coloro che hanno contribuito alla riforma, peraltro nella latitanza colpevole delle rappresentanze sindacali degli operatori agricoli (come del resto emerge dalla analisi degli interventi in sede di valutazione dei progetti) nonché nella diffusa disattenzione del mondo politico per il settore primario, non poteva che portare a soluzioni inadeguate a cogliere i moderni problemi delle imprese agricole: imprese che, nonostante la loro progressiva modernizzazione ed industrializzazione, presentano connotati specifici di sicuro rilievo che non possono essere irragionevolmente trascurati.



to è solo a quello commerciale, peraltro non minore: si v. l’art. 84 sul concordato che in linea di principio è ammesso solo per l’imprenditore soggetto a liquidazione giudiziale.

3. Al fine di analizzare i mutamenti intervenuti a proposito del trattamento riservato alle imprese agricole, tutte escluse, come già ricordato, dalla procedure fallimentari nella legge del 1942 anche dopo la prima riforma del 2006, necessario, oltre la sintetica illustrazione circa l’evoluzione della disciplina fallimentare sopra richiamata, ripercorrere le vicende che nella nostra esperienza giuridica hanno riguardato la problematica della c.d. insolvenza civile.

La disciplina del c.d. sovraindebitamento è stata introdotta con la legge n. 3 del 27 gennaio 2012 al precipuo scopo, come si legge nel testo originario dell’art. 1, «di porre rimedio alle situazioni di sovraindebitamento non soggette né assoggettabili alle vigenti procedure concorsuali», consentendo al debitore di concludere un accordo con i creditori nell’ambito di una specifica procedura di composizione della crisi.

Senza entrare nel merito di tale disciplina, basta qui rammentare che la stessa è stata modificata e arricchita nel corso del medesimo anno con la legge 17 dicembre 2012 n. 221, conversione in legge del d.l. 18 ottobre 2012 n. 179. In particolare, i fini che qui ci interessano, a fronte del riferimento alla figura del consumatore in quanto persona fisica, l’introduzione nell’art. 7, comma 2-*bis* della legge n. 3 del 2012 di un esplicito richiamo all’imprenditore agricolo ha inteso chiarire che siffatta disciplina era messa a disposizione tanto dell’imprenditore agricolo individuale quanto di quello collettivo<sup>9</sup>.

Ebbene, l’attenzione nei confronti del tema del sovraindebitamento, cui si lega quello proprio dell’insolvenza civile alla base della legge del 2012, ha segnato indubbiamente, nella nostra esperienza giuridica, una pagina nuova che ha rotto un silenzio a dir poco secolare sul quale mette conto tornare in questa sede.

Invero, il naufragio originario del dibattito sul tema dell’insol-

---

<sup>9</sup> Per questa interpretazione si v. già il nostro, *Impresa agricola e Fallimento*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2012, p. 93.

venza civile emerso nel nostro Paese a cavallo tra l'Ottocento ed il Novecento si rivela illuminante non solo per meglio comprendere le scelte operate nella legge fallimentare del 1942 a proposito del trattamento protezionistico riservato all'impresa agricola, ma anche per valutare da un punto di osservazione più distaccato le soluzioni disciplinari contenute nel recentissimo decreto legislativo n. 14 del 2019.

Il tema dell'«insolvenza civile», ovvero del «fallimento civile o fallimento dei non commercianti»<sup>10</sup> è emerso nella nostra esperienza giuridica nel corso del dibattito apertosi nella dottrina commercialistica in occasione della proposta di rivedere il codice di commercio del 1882 al fine di immettere nel sistema legislativo l'istituto del concordato preventivo, originariamente non presente nella disciplina fallimentare. Infatti, in sede di elaborazione del progetto di legge sul concordato, le personalità più autorevoli della dottrina commercialistica intervennero perché il progetto potesse affrontare anche la situazione di sovraindebitamento dei non commercianti e dunque perché il concordato potesse essere utilizzato anche da soggetti diversi dai soli protagonisti del codice di commercio.

Il complessivo tema del concordato preventivo e, nel suo ambito, la questione circa la sua praticabilità anche da parte dei non commercianti si rivelarono ben più ostici di quanto si potesse a prima vista immaginare. È significativo al riguardo che, a fronte dell'ampia relazione al progetto elaborata da un autorevolissimo commercialista, Bolaffio, e pubblicata nel 1895<sup>11</sup>, solo nel 1903 si giunse all'ap-

---

<sup>10</sup> Secondo ROCCO, *Il concordato nel fallimento e prima del fallimento*, Torino, 1902, p. 9, nt. 1, la preferenza da lui accordata all'espressione "insolvenza civile" rispetto all'altra non discendeva soltanto da una maggiore precisione tecnica della prima, quanto anche dall'esigenza di sottrarre il fenomeno che si intendeva disciplinare dall'uso del "nome pauroso di *fallimento*" così da contribuire a vincere le stesse resistenze avverso l'applicazione del concordato preventivo anche ai non commercianti. Infatti, a suo dire, a differenza del fallimento, chiamato, con una disciplina oltremodo rigorosa anche penalistica, a fronteggiare l'insolvenza del commerciante il quale è «normalmente un amministratore di capitali altrui», di fronte all'«insolvenza civile, prodotta spesso dalle difficoltà della vita, dalla scarsità dei raccolti, dalla esiguità dei salari e degli stipendi, dallo scarso reddito delle professioni liberali, non si potrebbe certo trattare altrettanto severamente il debitore civile oberato».

<sup>11</sup> Sull'ampia letteratura giuridica intervenuta su tale progetto si rinvia alle indi-

provazione della legge 24 maggio 1903 n. 197 *portante disposizioni sul concordato preventivo e sulla procedura dei piccoli fallimenti*.

Prima di segnalare le ragioni che fecero naufragare la proposta favorevole ad una applicazione “generalizzata” del nuovo istituto del concordato, ivi compresi gli agricoltori, è utile richiamare più da vicino le motivazioni offerte dalla dottrina commercialistica che più si era battuta a favore della introduzione dell’insolvenza civile.

Una delle voci più autorevoli in questa direzione, più volte intervenuta tra il 1895 e il 1903, fu quella di Cesare Vivante, il quale nelle sue argomentazioni diede particolare spazio alla posizione degli agricoltori. Infatti, l’attività agricola era a quel tempo disciplinata esclusivamente dal codice civile del 1865 e, a conforto di siffatta scelta, il codice di commercio del 1882 aveva espressamente negato la qualifica di atti di commercio alle vendite dei prodotti del fondo effettuate da operatori agricoli, ossia agli atti di sbocco sul mercato dei prodotti, in quanto manifestazione finale dell’attività produttiva agricola, come tale estranea all’area della commercialità e ricadente totalmente nell’ambito applicativo del codice civile.

Indubbiamente, in un’epoca in cui l’esercizio delle attività economiche iniziava a svolgersi nella forma di impresa, se da un lato la sottrazione dell’attività agricola alla disciplina del codice di commercio, in particolare del fallimento e delle sue rigide e severe regole, costituiva una condivisa soluzione volta a proteggere il settore primario, differenziandone il trattamento da quello commerciale ed industriale, dall’altro l’assoggettamento indiscriminato delle aziende agricole in via di ammodernamento alle procedure esecutive individuali da parte dei creditori, secondo le regole comuni del codice di procedura civile, appariva sempre di più potenzialmente dannoso non solo per gli operatori agricoli, ma anche per l’intera economia in quanto in grado di colpire singoli beni, a danno della funzionalità delle aziende agrarie<sup>12</sup>.

---

cazioni che si rinvengono in ROCCO, *Il concordato nel fallimento e prima del fallimento*, Torino, 1902, p. 642, nt. 3.

<sup>12</sup> La considerazione critica circa gli effetti negativi delle procedure individuali sulla conservazione della funzionalità della azienda, già presente ai primi del Novecento, non poteva che trovare maggiore conferma a seguito della modernizzazione delle

La questione, affrontata da Vivante una prima volta nel saggio *I concordati preventivi e gli agricoltori*, pubblicato nel 1900, nel *Bollettino della Società degli agricoltori*, venne ripresa in un lavoro ben più ampio dal titolo *Il fallimento civile*. Frutto della rielaborazione di una conferenza tenuta al Circolo giuridico di Roma nel febbraio del 1901, tale saggio venne pubblicato nel 1922 come appendice nel volume *I commercianti* compreso nel *Trattato di diritto commerciale* dello stesso Vivante (quarta edizione riveduta e ampliata)<sup>13</sup>.

Sulla spinta di ragioni ideali legate al socialismo giuridico nonché ad una attenzione puntuale alle realtà economica, Vivante andava oltre il rilievo circa l'utilità del concordato per il commerciante, essendo, peraltro, ben consapevole del crescente rilievo della struttura aziendale alla base dell'attività commerciale. Nel valutare l'istituto del concordato, il grande maestro del diritto commerciale italiano non aveva certo difficoltà a rimarcare: «Un pensiero di equità sociale piega in questo istituto il rigoroso diritto individuale. È troppo utile alla società che l'azienda, spesso costituita coll'opera onesta, industriosa di più generazioni, non vada dispersa nel nulla delle liquidazioni e divenga centro fecondo di una rinnovata attività economica». A suo dire, però, «anche il padre di famiglia più cauto che depositò il suo in una solida banca, che lo investì in titoli municipali, provinciali, fondiari, considerati di assoluta sicurezza, può essere, contro ogni ragionevole previsione, colpito dal fallimento della banca, dalla insolvenza di quei corpi morali, e messo temporaneamente o per sempre nella impossibilità di far fronte ai suoi impegni. (...) La società che dà origine al male deve porgere un rimedio alle vittime onde possano, mercé un concordato, differire il pagamento dei debiti o ridurli secondo le forze del loro patrimonio».

Al di là di questa prima lucidissima osservazione che si rivela attuale alla luce non solo di episodi recenti di cattiva gestione dei risparmi di cittadini, ma della generalizzata propensione e spinta al consumo, *rectius* all'indebitamento in funzione del consumo propria

---

imprese agricole e dell'arricchimento ed articolazione del capitale aziendale: sul punto si v. TAMPONI, *Impresa agricola e procedure concorsuali*, in *Dir. Fall.* 1996, p. 707 ss.

<sup>13</sup> Lo si legge in tale volume a partire dalla p. 323.

del nostro tempo<sup>14</sup>, è significativo, ai nostri fini, l’attenzione che Vivante rivolse, con riferimento sempre al concordato preventivo, all’agricoltura, ossia al settore economico che non era assoggettato alla disciplina fallimentare.

Anche a questo proposito, mette conto segnalarlo, le parole di Vivante, di sicuro rilievo in quella fase di avvio del processo di modernizzazione dell’economia italiana, risultano tuttora di straordinaria rinnovata attualità. A suo dire, «l’agricoltura trarrebbe da questo istituto i maggiori vantaggi. Sospinta continuamente dalla scuola, dal Governo, dalla concorrenza mondiale a trasformarsi con opere radicali di strade, di fabbricati, di prosciugamenti, di irrigazioni, di piantagioni, di colture intensive; essa può mettersi coraggiosamente per questa via, ove trovi l’aiuto ed il presidio della legge quando una crisi agraria la coglie nella sua evoluzione. Il proprietario che assume queste iniziative industriali compie una funzione sociale, e il diritto non deve abbandonarlo in balia di ogni caso fortuito che lo incolga per via. Mercé un concordato *rimessivo* che riduca l’ammontare del suo debito, potrà estinguere le soverchie spese di impianto, e ricominciare da capo liberato dal carico; mercé un concordato *dilatorio* che proroghi le sue scadenze, potrà differire il pagamento dei suoi debiti al tempo di migliori raccolti».

Non diversa sul tema dell’estensione del concordato ai non commercianti, con particolare riguardo all’esercizio dell’attività agricola, la posizione adottata in quel medesimo tempo, da Alfredo Rocco, favorevole, più di tutti gli altri commercialisti del primo Novecento, ad una crescente industrializzazione dell’economia ivi compresa quella agricola. Infatti, nella sua ampia monografia sull’istituto del concordato, apparsa agli inizi di quel secolo, egli riprese molte delle osservazioni avanzate da Vivante. Con specifico riguardo, all’agricoltura, accanto al riferimento alle situazioni di insolvenza dovute ad avversità (raccolti distrutti dalla grandine, vigneti rovinati dalla

---

<sup>14</sup> In questa prospettiva, ben possono comprendersi le riserve e le cautele emerse a proposito della recente previsione dell’esdebitazione anche per il consumatore. Sul punto si v. per tutti PAGLIANTINI, *Il sovraindebitamento del consumatore. Studio critico sull’esdebitazione*, Torino, 2018.

fillossera), la sua attenzione si concentrò sulle iniziative produttive in cui in maniera più evidente si registrava l'utilizzazione nel settore primario di procedimenti identici a quelli propri del mondo industriale. «L'agricoltura, (...), la quale ogni giorno, colla introduzione delle macchine, col diffondersi della cultura intensiva, colla conquista dei mercati esteri, colla ricerca dei tipi costanti, della creazione di industrie accessorie (latterie, caseifici, distillerie), va sempre più organizzandosi a base industriale e commerciale. In quanti casi la crisi è stata prodotta dalle eccessive spese di impianto, o dal succedersi di annate cattive, e i creditori, che dalla vendita disastrosa di un fondo non ricaverrebbero che un dividendo irrisorio, possono ottenere il pagamento integrale concedendo lunghe dilazioni, o ripartendo il credito in rate ragionevoli e scadenti ad epoche opportune!».

Nonostante queste autorevoli prese di posizione, sul tema non si ritrovò una convergenza in sede legislativa. La difficoltà, a ben vedere, era già presente sin dall'elaborazione del progetto di legge nel 1895 sul concordato preventivo. Infatti, sullo specifico punto, la relazione elaborata da Bolaffio si limitò a proporre che il progetto si chiudesse con la disposizione secondo la quale: «Il non commerciante e le società civili possono chiedere il concordato preventivo con ricorso al tribunale nella cui giurisdizione hanno il loro domicilio, purché dichiarino di sottoporsi alla procedura civile del fallimento nel caso il concordato sia rifiutato». Ebbene, la soluzione proposta prendeva esplicita posizione proprio sull'unico punto – per certi versi fondamentale – sul quale era emersa una contrapposizione tra l'opinione di Vivante e quella di Rocco. Infatti, il primo, ben più consapevole delle preoccupazioni e resistenze presenti nella società civile nonché, in particolare, nel mondo agricolo, era dell'opinione che, in caso di insuccesso del concordato, dovesse ripristinarsi l'applicazione delle procedure esecutive individuali, secondo il comune diritto processuale<sup>15</sup>. Viceversa, secondo Rocco, in caso di insuccesso

---

<sup>15</sup> Considerazione questa sufficiente per evidenziare l'insostenibile forzatura circa l'interpretazione del pensiero di Vivante prospettata da RAGUSA MAGGIORE, *Note critiche ai progetti di riforma*, in JORIO (a cura di), *Nuove regole per le crisi d'impresa*, Milano, 2001, p. 202.

del concordato, si sarebbero dovute aprire le porte per l’applicazione della procedura fallimentare. Mette conto osservare che le ragioni avanzate da Rocco erano indubbiamente fondate. A suo dire «una procedura di concordato preventivo che non abbia sicuramente il suo epilogo nella procedura di fallimento in caso di rifiuto del concordato, non può che condurre ad un insuccesso; perché nessun creditore acconsentirà a ridurre le sue pretese quando sa che, respinto il concordato, si ritornerà alle procedure individuali ed egli potrà forse, con una rapida esecuzione, ottenere, anche a danno degli altri, il completo soddisfacimento del suo credito»<sup>16</sup>.

Di fronte alle resistenze del mondo agricolo, ben presenti a Vivante, la legge sul concordato preventivo adottata nel 1903 lasciò fuori il tema dell’insolvenza civile. Tema, a ben vedere, che non si ritenne definitivamente accantonato. A conferma di questa considerazione si considerino: *a)* da un lato il consapevole inserimento da parte di Vivante nella sua quinta edizione del Trattato di diritto commerciale, edito nel 1922, nel suo saggio sopra richiamato relativo alla possibile applicazione del concordato ai non commercianti che risaleva a venti anni prima; *b)* dall’altro, che nel medesimo 1922 il tema era tornato di attualità in vista di una possibile riforma del fallimento, nell’ambito dei progetti di revisione del codice di commercio.

A questo ultimo proposito, è significativo che nell’elaborare il progetto del nuovo codice di commercio, la commissione nominata nel 1919 da Mortara e presieduta dallo stesso Vivante, aveva deciso, a maggioranza di stralciare tanto il diritto marittimo quanto il diritto fallimentare dal rinnovato codice di commercio, al fine di rimetterne la redazione a due leggi speciali, nella prospettiva, allora assunta soltanto come ipotesi, di prevedere un procedimento di esecuzione

---

<sup>16</sup> Così Rocco, *Il Concordato*, cit., p. 16, nt. 9 il quale così prosegue «senza contare che nella inutile tregua del procedimento di concordato, si sarà perduto un tempo prezioso, con pericolo di dispersione dell’attivo da parte del debitore, i cui atti non potrebbero (come sarebbe invece in caso di successiva dichiarazione di fallimento) essere colpiti da presunzioni di frode e da nullità».

È il caso di rimarcare che il d.lgs. n. 14 del 2019 ha seguito sostanzialmente questa linea: in caso di mancata omologazione del concordato minore, ovvero di sua revoca o risoluzione, si apre la procedura di liquidazione controllata *ex art.* 268 ss. per il professionista, l’imprenditore agricolo e l’imprenditore minore.

concorsuale analogo anche per i non commercianti. Ed infatti, in ordine all'esclusione del diritto fallimentare dal progetto, le ragioni che si leggono nella relazione finale elaborata da Vivante<sup>17</sup> sono sinteticamente riprese da Rotondi, secondo il quale siffatta esclusione dal progetto «non era dovuta tanto alla considerazione scientifica del carattere processuale della disciplina del fallimento, quanto all'intenzione di estendere la procedura concorsuale anche ai non commercianti, sull'esempio del diritto austriaco, allora ancora vigente nelle nuove province annesse all'Italia dopo la prima guerra mondiale»<sup>18</sup>.

Tuttavia, nonostante l'impegno di Vivante a favore del riconoscimento dell'insolvenza civile, la questione fu del tutto abbandonata nel giro di pochi anni, anche alla luce del nuovo quadro politico<sup>19</sup> seguito all'avvento del regime fascista. Infatti, il progetto di codice di commercio affidato a D'Amelio ed elaborato nel 1925, alla luce anche delle precise indicazioni della stessa legge delega del dicembre

---

<sup>17</sup> Si v. la relazione di Vivante relativa al Progetto preliminare per il nuovo codice di commercio, Milano, 1922, pp. 201-202, secondo cui, prima di analizzare lo schema organico del progetto di riforma del libro III del codice di commercio allora vigente elaborato da Gustavo Bonelli e pubblicato nella *Riv. dir. comm.* 1921, I, p. 522 ss.; e 1922, I, p. 190 ss., la Commissione si pose il problema circa la collocazione di tale disciplina, giungendo alla conclusione secondo la quale «l'introduzione in Italia del fallimento civile è ormai una necessità non più prorogabile». Su questa base «la Commissione, rinviando l'esame del progetto Bonelli sul fallimento commerciale formulò un voto per la nomina di una nuova Commissione di studio delle procedure concorsuali in generale (...)».

È il caso di sottolineare che agli inizi del Novecento, la revisione della disciplina fallimentare era stata più volte messa all'ordine del giorno. Infatti, il progetto di una legge sul fallimento elaborato da Bonelli, sopra richiamato, era, a detta dello stesso Bonelli, frutto della rielaborazione tanto del progetto preliminare di una legge sul concordato preventivo e sul fallimento formulato nel 1906 dalla apposita Sotto commissione incaricata di studiare la riforma del libro III del Codice, quanto dei progetti preparatori presentati dai singoli Commissari (tra cui Mortara, Bolaffio, e Penserini) nonché del progetto Scialoja e quello elaborato dalla Commissione Parlamentare (rel. Venditti) e dei rilievi critici avanzati da giuristi e da operatori commerciali.

<sup>18</sup> ROTONDI, *Evoluzione ed involuzione dell'autonomia del diritto commerciale in Italia*, in ROTONDI, *Scritti giuridici*, vol. II, Padova, 1972, p. 5 ss., in part. p. 20.

<sup>19</sup> Il rilievo della svolta autoritaria intervenuta in quegli anni è di FERRANTE, *Il diritto penale dell'economia nell'età dei Codici. Dall'illuminismo giuridico ai "nuovi reati"*, in AA.VV., *Itinerari in comune Ricerche di storia del diritto per Vito Piergiovanni*, Milano, 2011, p. 95, con specifico riferimento tanto alla reintroduzione della disciplina fallimentare nel progetto del nuovo codice di commercio, quanto nella previsione nel medesimo progetto di un libro V tutto dedicato alle "Disposizioni penali".



del 1923 esplicitamente contrarie ad una estensione delle procedure concorsuali a non commercianti<sup>20</sup>, ricollocò la disciplina del fallimento nell’ambito del codice di commercio mediante la previsione del libro IV *Del concordato e del fallimento*. Peraltro, la successiva legge 10 luglio 1930 n. 995 non fece altro che favorire l’interpretazione pubblicistica della procedura fallimentare allora vigente affinché fosse protesa all’esclusiva rigida tutela dei creditori<sup>21</sup>.

4. Con la chiusura della stagione in cui, nei primi decenni del Novecento, si era prospettata la possibilità di estendere le procedure concorsuali anche ai non commercianti, al fine di dare rilievo all’insolvenza civile con riferimento anche agli operatori agricoli, non soggetti, come tali, al codice di commercio, la disciplina fallimentare ha continuato a costituire per tutto quel secolo uno dei pilastri qualificanti della normativa dettata per i soli soggetti professionalmente dediti all’attività economica.

Più precisamente, a seguito della unificazione del codice civile e del codice di commercio nel nuovo codice civile emanato nel 1942, la disciplina del fallimento e del concordato preventivo è stata collocata in una legge speciale, in particolare, nel r.d. 16 marzo 1942, n. 267.

La riconduzione anche dell’attività agricola nell’ambito della nozione generale dell’impresa introdotta nella codificazione civile del 1942 ha però lasciato inalterata la distinzione storica e preesistente

---

<sup>20</sup> Del resto, nella relazione al progetto di legge (in *Riv. dir. comm.* 1923, I, p. 253 ss., in part. p. 263), il ministro della giustizia Oviglio espose che si dovesse innovare la tradizione legislativa che considerava la procedura concorsuale come istituto proprio dei commercianti e, dunque, da collocare all’interno del codice di commercio.

Sul punto si v. RONDINONE, *Il mito della conservazione della impresa in crisi e le ragioni della commercialità*, Milano, 2012, pp. 22-23, nt.34.

<sup>21</sup> A tacer d’altro, la normativa di cui alla legge n. 995 del 1930 inaspriva l’impostazione già presente nella legge del 1903 sul concordato, per la quale il giudice in sede di omologazione non si limitava ad un mero controllo di legittimità, ma era chiamato anche a valutare se il debitore fosse stato meritevole del beneficio alla luce della tutela dell’ordine e della morale pubblica: sul punto si v. di recente G. NUZZO, *L’abuso del diritto di voto nel concordato preventivo. Interessi protetti e regole di correttezza*, Roma, 2018, p. 14. In senso critico sulla legge n. 995 del 1930, in aperto dissenso con l’opinione di Sraffa (si v. MONTI, *Angelo Sraffa: Un “antiteorico” del diritto*, Milano, 2011, p. 213 ss.), si era espresso BOLAFFIO, *I criteri dominanti e innovatori nella recente riforma degli istituti fallimentari (legge 10 luglio 1930 n. 995)* in *Giur. it.*, 1930, IV, p. 212 ss.

tra materia agricola e materia commerciale. Infatti, una delle differenze sostanziali tra lo statuto della impresa “commerciale”, ossia quella esercitante una dette attività richiamate nell’art. 2195 cod. civ. e lo statuto, decisamente scarno, individuato per l’impresa agricola, è che tutte le imprese qualificate come agricole ai sensi dell’art. 2135 cod. civ. ed esercitate in forma individuale o collettiva sono state sottratte all’applicazione della disciplina fallimentare (art. 2221 cod. civ.).

La legge fallimentare del 1942 se da una parte si riferiva sempre e solo alle imprese commerciali, dall’altra (art. 1) individuava, ai fini dell’esclusione dal fallimento, una autonoma categoria dei piccoli imprenditori. In particolare, l’art. 1, comma 2°, nel testo originario precisava che son considerati piccoli imprenditori quelli «esercanti un’attività commerciale, i quali sono stati riconosciuti, in sede di accertamento ai fini dell’imposta di ricchezza mobile, titolari di un reddito inferiore al minimo imponibile. Quando è mancato l’accertamento ai fini dell’imposta di ricchezza mobile sono considerati piccoli imprenditori gli imprenditori esercenti un’attività commerciale nella cui azienda risulta essere stato investito un capitale non superiore a lire trentamila. In nessun caso sono considerate piccoli imprenditori le società commerciali».

Ebbene, prima di richiamare i mutamenti intervenuti, a proposito della impresa agricola, nel 2001 con il decreto n. 228, è utile, ai nostri fini, considerare come la giurisprudenza costituzionale abbia valutato nel corso dei passati decenni le scelte normative riguardanti la diversità di trattamento presente in materia di fallimento.

Al riguardo, la prima pronuncia della Corte contenuta nella sentenza 23 marzo 1970, n. 43, a proposito dell’esclusione dall’elettorato attivo per il soggetto dichiarato fallito, affrontò, sulla base di una presunta violazione dell’art. 3 Cost., proprio la diversità di trattamento tra l’insolvenza commerciale e quella civile. In particolare, nell’ordinanza della Corte di appello di Milano, si era rilevato che «se la ragione del giudizio di indegnità [sofferta dal fallito] sta nell’opinione che, dal punto di vista etico, meriti riprovazione il cittadino che non abbia tenuto fede agli impegni assunti, anche per le gravi conseguenze che possono derivarne all’economia privata e a quella pubblica, la stessa ragione dovrebbe valere per il debitore insolvente

che non sia imprenditore commerciale o che sia piccolo debitore, esclusi invece dalle disposizioni sul fallimento, cosicché la norma invocata viola il principio di eguaglianza sancito dall’art. 3 della Costituzione (...)».

Nella motivazione con cui la Corte costituzionale ha respinto la sussistenza di una violazione dell’art. 3 Cost. si è sostenuto che: «L’ordinamento ha escluso dal fallimento il piccolo imprenditore e l’insolvente civile a seguito di una valutazione di politica economico-sociale e di opportunità giuridica, che non può essere ripetuta in questa sede. (...) L’insolvenza civile produce al dissestato soltanto svantaggi relativi a singoli rapporti obbligatori (...) la distinzione che la norma denunciata pone in essere fra il commerciante fallito, da un lato, e il piccolo imprenditore o il non commerciante insolvente dall’altro, altro non è quindi se non la rifrazione di una indiscutibile diversità di fatto nelle posizioni che il piccolo imprenditore o il non commerciante occupano in confronto al commerciante fallito, nella cornice dell’ordinamento economico generale. Può pertanto ritenersi ragionevole, posto che essa dipende, a sua volta, dalla particolare nozione dell’insolvenza civile meditatamente accolta dall’ordinamento, e dal fatto che l’ordinamento come si suol dire, vuole suscitare, nel commerciante soggetto al fallimento, l’interesse ad evitare che la sua impresa cada in crisi e, quando la crisi si manifesti, l’interesse a porvi riparo prima che provochi pregiudizio, oltre che nel ceto dei creditori, nel sistema creditizio, fondamento della vita del commercio».

Con specifico riguardo alla diversità di trattamento tra gli stessi imprenditori commerciali, sulla base della distinzione prevista originariamente nell’art. 1 del r.d. n. 267 del 1942, la Corte costituzionale nel medesimo anno 1970 con la sentenza n. 94 del 16 giugno confermò la legittimità della soluzione adottata dal legislatore in tale disposizione sulla base di una valutazione di politica economico-sociale e di opportunità giuridica. A prescindere dalle altre pronunce intervenute negli anni successivi e riguardanti fundamentalmente le disposizioni penali in materia di fallimentare<sup>22</sup>, è solo nel 1989 che la Corte

---

<sup>22</sup> Si v. le decisioni di Corte cost. 11 dicembre 1974, n. 275, e 22 aprile 1975, n. 93, nonché le decisioni 27 luglio 1982, nn. 146 e 145

costituzionale con la sentenza 22 dicembre 1989, n. 570, è intervenuta con una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2°, del r.d. n. 267 del 1942 nel testo modificato a seguito dell'articolo unico della legge 20 ottobre 1952, n. 1375, nella parte in cui prevede che «quando è mancato l'accertamento ai fini dell'imposta di ricchezza mobile, sono considerati piccoli imprenditori gli imprenditori esercenti un'attività commerciale nella cui azienda risulta investito un capitale non superiore a lire novecentomila».

La motivazione di tale sentenza è tuttora di sicuro rilievo in quanto se da un lato resta indubbia la discrezionalità del legislatore nella scelta della soluzione, dall'altro con tale sentenza la Corte ha, per la prima volta, specificato le circostanze che il legislatore deve ponderare al fine di prospettare una soluzione ragionevole<sup>23</sup>. In particolare, in quella occasione la Corte non si è limitata a rimarcare: «Le categorie di piccolo, medio e grande imprenditore, ed insolvente civile, nell'ordinamento economico e giuridico hanno posizioni nettamente differenziate». Infatti, a suo dire, al fine «di fondare la distinzione, specie ai fini dell'assoggettabilità o meno alla procedura fallimentare, occorre un criterio assolutamente idoneo e sicuro. I limiti devono essere stabiliti in relazione all'attività svolta, all'organizzazione dei mezzi impiegati, alla entità dell'impresa ed alle ripercussioni che il dissesto produce nell'economia generale». Su questa premessa, la Corte ha ritenuto che il riferimento al capitale investito non superiore a lire novecentomila fosse inidoneo a costituire un valido presupposto per la diversificazione delle situazioni soggettive che si volevano diversamente e distintamente disciplinate. In particolare, la sentenza osservò che il criterio presente nella disposizione implicava che imprese molto modeste potessero incorrere nelle procedure fallimentari con il venir meno delle finalità del fallimento. A suo dire, «l'esiguo patrimonio attivo del fallito può rimanere assorbito interamente dalle spese della complessa procedura e a volte

---

<sup>23</sup> Non è un caso, a ben vedere, che le successive decisioni della stessa Corte costituzionale in materia fallimentare, in particolare vertenti sull'art. 1 del r.d. n. 267 del 1942 sulla scorta anche della modifiche intervenute nel corso del tempo (si v. in particolare le decisioni del 1° luglio 2009, n. 198, e del 20 aprile 2012, n. 104), abbiano sempre fatto riferimento ai parametri indicati dalla stessa Corte nella decisione del 1989.

risulta persino insufficiente a coprire le spese anticipate dall’erario» con la conseguenza che «il fallimento finisce con l’essere un rimedio processuale impeditivo della tutela dei creditori e un mezzo di difesa insufficiente». Peraltro, le considerazioni presenti nella sentenza n. 589 del 1989 sono state ribadite dalla Corte anche nella successiva pronuncia 6 febbraio 1991, n. 54, per mano del medesimo relatore (Greco). Nella sentenza del 1991, però, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, 2° comma, ultima è stata dichiarata inammissibile posto che, secondo la Corte, si era di fronte ad una scelta del legislatore rientrante alla sfera della sua discrezionalità nell’ambito della generale politica economica e giudiziaria. Nel caso di specie era in discussione la presunta disparità di trattamento tra le società commerciali, come tali soggette alla procedura fallimentare, e le società artigiane, non soggette al fallimento quando le dimensioni dell’impresa non superano certi limiti. La Corte non si è limitata a segnalare che «il diverso trattamento fatto alla società artigiana trova giustificazione nella natura e nel carattere di questo tipo di società, la quale gode di uno *status* particolare ed è soggetta ad una disciplina peculiare, la quale si applica però, fino a che le sue dimensioni siano modeste». Proprio in riferimento al suo precedente giurisprudenziale, la Corte ha ritenuto di precisare che la sue precedenti considerazioni ben potevano valere anche per le società commerciali di modeste dimensioni. E cioè quelle relative «alla entità dell’impresa, alle dimensioni della sua organizzazione e dei mezzi impiegati, agli effetti ed alle ripercussioni del dissesto nell’economia nazionale generale, alla utilità del ricorso alla procedura fallimentare per gli stessi creditori specie in relazione all’esiguità del patrimonio attivo, per la sua durata e le spese e, in genere, per la sua complessità, in relazione alla esiguità dell’attivo con il conseguente rischio della mancata realizzazione delle finalità di tutela degli interessi dei creditori».

L’attenzione sin qui rivolta alle decisioni della Corte costituzionale a proposito della disciplina fallimentare emerse ben prima della riforma delle procedure fallimentari avviata nel 2006 e della stessa riforma dell’impresa agricola intervenuta con il d.lgs. n. 228 del 2001 è dovuta al fatto che, come si vedrà nel corso della nostra analisi, è su questi precedenti che si è soffermata la decisione della Corte costi-

tuzionale n. 104 del 2012 che si è occupata, sia pure indirettamente, della nuova disciplina relativa all'impresa agricola.

In altre parole, a partire dall'entrata in vigore del codice civile del 1942 e sino alla fine del Novecento, la soluzione accolta nella codificazione civile volta a dettare un trattamento di favore per l'impresa agricola rispetto all'impresa commerciale, sinteticamente riassumibile nella mancata previsione di un sistema di registrazione, della tenuta delle scritture contabili, e nell'esclusione dalle procedure fallimentari, non è stata mai oggetto di valutazione da parte della Corte costituzionale.

Orbene, non è necessario qui tornare su un argomento assai vasto e noto legato alla distinzione, anche disciplinare, tra l'impresa commerciale e l'impresa agricola prospettata nel codice civile del 1942 nonché all'ampio dibattito emerso nella seconda metà del Novecento in ordine all'interpretazione dell'art. 2135 cod. civ. anche alla luce della legislazione speciale accumulatasi nel corso dei decenni<sup>24</sup>. Ai nostri fini è sufficiente rammentare che la riforma dell'impresa agricola intervenuta con il d.lgs. n. 228 del 2001 ha innanzitutto investito l'art. 2135 cod. civ.

In particolare, il precipitato indiscusso della riforma è da rinvenirsi nell'oggettivo ampliamento della sfera operativa della nozione di impresa agricola a fronte di quella dell'impresa commerciale. Per quanto riguarda le attività agricole principali, sempre fonda-

---

<sup>24</sup> A ben vedere, nell'analizzare il problema agli inizi degli anni novanta del secolo scorso, si era già messo in evidenza che la perentoria esenzione dal fallimento di tutte le imprese agricole era sufficiente perché il sistema legislativo italiano offrisse «un esempio paradigmatico delle vischiosità di talune scelte di politica legislativa destinate a sopravvivere a lungo, nonostante il mutamento radicale della situazione effettuale alla base delle stesse». In particolare, proprio alla luce delle modificazioni strutturali intervenute nel settore primario e della diversa prospettiva di approccio al tema della crisi delle imprese, già allora si suggeriva la necessità di una risposta articolata tale da recuperare la «specialità» dell'impresa agricola non più nella «sottrazione al fallimento, quale procedimento liquidativo dell'impresa in dissesto, ma nell'individuazione di strumenti affatto particolari per il recupero e il risanamento delle imprese in difficoltà di pagamenti»: così il nostro, *L'impresa agricola in difficoltà di pagamenti: l'esperienza italiana*, in *Agrarrecht in Europa*, a cura di Pikalo, Weimar e Winkler, Francoforte, 1991 e rinvenibile anche nel nostro *Diritto agrario e società industriale, imprese e contratti agrari*, tomo primo, Bari, 1993, p. 101 ss., in part. pp. 102 e 105.

mentali ai fini della ricorrenza dell’impresa agricola, il nuovo testo dell’art. 2135 ha formalmente superato il criterio fondiario che in passato si era ritenuto al cuore della definizione inserita nel codice del 1942. L’accoglimento del criterio biologico quale nuovo fondamento dell’agrarietà ha indubbiamente esteso la qualifica di impresa agricola e l’applicazione del suo regime disciplinare anche ad attività produttive altamente industrializzate che sono in grado di emanciparsi dall’utilizzo, quale fattore produttivo, della terra e di altri “contenitori” naturali. Al tempo stesso, l’attribuzione della qualifica di impresa agricola anche in presenza di attività concentrate soltanto su una parte, sempre che necessaria, del ciclo biologico ha accentuato la divisione del lavoro nel settore primario, sì da favorire lo sviluppo di imprese agricole sempre più specializzate e con cicli produttivi più rapidi, come tali più vicini a quelli industriali.

Anche a proposito delle attività agricole per connessione, la riforma da un lato ha ampliato la sfera delle attività tipizzate, facendo riferimento non solo a quelle incidenti a valle della produzione, ma anche a quelle rilevanti a monte e legate all’utilizzo di strumenti e delle stesse strutture aziendali, dall’altro ha rimosso il limite che nella disciplina del codice del 1942 era stato affidato al criterio della normalità: criterio, certamente elastico, ma che pur sempre segnava un confine, per quanto mobile, tra attività agricole e attività commerciali.

In definitiva, a distanza di oltre mezzo secolo dalla codificazione del 1942, la legislazione intervenuta nel 2001 ha accentuato per certi versi la specialità dell’impresa agricola in una duplice direzione. Da una parte ha ampliato l’area operativa della nozione di impresa agricola e della relativa disciplina a svantaggio di quella riservata all’impresa commerciale. L’introduzione del criterio biologico ha esteso l’area della agrarietà, anche agli allevamenti di pesci; al tempo stesso il trattamento giuridico previsto per l’impresa agricola è stato esteso, previa equiparazione, anche all’attività di pesca. Dall’altra, sul piano della disciplina, ossia dello statuto riservato alle imprese agricole, la riforma, senza alcuna revisione della nozione codicistica relativa alla piccola impresa, affidata alla qualificazione soggettiva di coltivatore diretto *ex art. 2083*, si è limitata a prevedere la registrazione delle imprese agricole e delle società semplici in un apposito registro delle

imprese, senza alcuna novità rispetto al trattamento risalente al 1942 per quanto riguarda l'esenzione sia dall'obbligo di tenuta delle scritture contabili, sia dalle procedure fallimentari.

La scelta adottata dal legislatore nel 2001 diretta ad ampliare l'area della agrarietà anche ad imprese di indubbia struttura industriale, come tali lontane dalle tradizionali aziende agricole a base fondiaria, senza alcuna differenziazione disciplinare relativa alla loro diversa dimensione e forma giuridica adottata (individuale o collettiva), è stata oggetto di diffuse riserve critiche in quanto, in definitiva, la nuova nozione di agrarietà accolta nel 2001 non è apparsa convincentemente in grado di giustificare la previsione di un identico trattamento per strutture produttive tra loro molto diverse, tale da porre sullo stesso piano tradizionali aziende agricole anche di modeste dimensioni e strutture produttive altamente industrializzate, operanti senza terra, con cicli produttivi molto ravvicinati e rilevanti investimenti di capitali e di ricorso al credito<sup>25</sup>.

In altri termini, anticipando qui la chiave interpretativa della parabola della specialità dell'impresa agricola al centro della presente analisi, non appare forzato ritenere che con la riforma del 2001 la specialità del trattamento riservato all'impresa agricola abbia registrato un mutamento di non poco momento. Infatti, nel codice del 1942 la qualificazione stessa dell'esercizio dell'attività agricola come attività di impresa, distinta da quella commerciale, ha inteso rappresentare, nella fase storica della industrializzazione della società italiana, una spinta promozionale per favorire la modernizzazione, senza scossoni traumatici, dell'intero settore primario, favorendone così la crescita e lasciando al tempo il compito di assicurare l'irrobustirsi di un tessuto produttivo in cui allora dominavano strutture

---

<sup>25</sup> Sul punto si è accumulata una ampia letteratura: si rinvia per tutti a AMBROSIO, *Attività e impresa agricola*, Milano, 2008, ivi ampi riferimenti bibliografici e ABRIANI e MOTTI (a cura di), *La riforma dell'impresa agricola*, Atti del convegno di Foggia 25-26 gennaio 2002, Milano, 2003; JANNARELLI-VECCHIONI, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto commerciale* diretto da Vincenzo Buonocore, Torino, 2009, p. 162 ss. e 348 ss.; ALESSI e PISCIOTTA, *L'impresa agricola. Art. 2135-2140* in *Commentario al codice civile* fondato da Schlesinger e diretto da Busnelli, Milano, 2010. Per una utile bibliografia si v. GUADAGNO, *Fallimento e impresa agricola: un percorso legislativo tormentato. Il caso italiano e quello francese*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2012, p. 303 ss.



oltremodo deboli e di piccole dimensioni. Viceversa, nel 2001, per via della nuova più ampia nozione di agrarietà e, al tempo stesso, della persistenza di uno statuto ancora “debole” ed indifferenziato al suo interno, la specialità dell’impresa agricola è apparsa orientata in misura irrealistica in chiave ingiustificatamente e irragionevolmente protezionistica, in quanto destinata, a tacer d’altro, ad abbracciare realtà economiche non soltanto diverse sul piano dimensionale, ma profondamente disomogenee tra loro<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Questa considerazione critica condivisa dalla migliore dottrina commercialistica e agraristica in ordine all’venuto ampliamento dell’area operativa della impresa agricola e, al tempo stesso, della persistente sua esclusione dall’assoggettamento alle procedure concorsuali a prescindere dalle sue dimensioni è stata ribadita dalla stessa giurisprudenza della Corte di cassazione. Accanto alla motivazione che si rinviene nella decisione di Cass. 10 dicembre 2010, n. 24995 (su cui v. *infra*), si consideri altresì Cass. 17 luglio 2012, n. 12215, secondo la quale: «Vero è, poi, che molto s’è discusso delle ragioni della scelta legislativa di sottrarre al fallimento le imprese agricole, e della compatibilità di tale scelta con il crescente ricorso al credito che si registra nello sviluppo dell’agricoltura e delle attività connesse. A questo diverso problema è riferibile la giurisprudenza di legittimità della quale è stata fatta dalla Corte territoriale un’utilizzazione non pertinente. Secondo questa giurisprudenza, la nozione d’imprenditore agricolo, contenuta nell’art. 2135 cod. civ., nel testo conseguente la modifica introdotta con il d.lgs. n. 228 del 2001, ha determinato un notevole ampliamento delle ipotesi rientranti nello statuto agrario, avendo introdotto mediante il richiamo alle attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico, anche attività che non richiedono una connessione necessaria tra produzione e utilizzazione del fondo, essendo sufficiente a tale scopo il semplice collegamento potenziale o strumentale con il terreno invece che reale come richiesto nella nozione giuridica ante vigente; con la conseguenza che ai fini dell’assoggettamento a procedura concorsuale l’accertamento della qualità d’impresa commerciale non può essere tratto esclusivamente da parametri di natura quantitativa, non più compatibili con la nuova formulazione della norma (Cass. 10 dicembre 2010 n. 24995)». Non diversa la valutazione che si legge in Cass. 8 agosto 2016 n. 16614, secondo la quale: «... premesso che la riforma del diritto fallimentare ha ridefinito, con ricorso a parametri di natura quantitativa (attivo patrimoniale, ricavi lordi e indebitamento), l’ambito soggettivo della fallibilità, abbandonando il ricorso alla nozione di piccolo imprenditore – e dunque, il criterio codicistico attinente all’attività svolta ed alla prevalenza del lavoro proprio della famiglia sul capitale (artt. 2083 e 2221 cod. civ., Cass., sez. 1, 28 maggio 2010, n. 13086) – resta escluso dal fallimento (e dal concordato preventivo; ma non dagli accordi di ristrutturazione dei debiti, d.l. del 6 luglio 2011, n. 98, *ex art.* 23, comma 43, né dallo strumento di cui alla legge n. 3 del 2012), l’imprenditore agricolo, nonostante la sua relazione con il fondo si sia fortemente ridotta, nel tempo, in favore di aspetti prettamente commerciali e produttivi. L’esenzione, storicamente giustificata con il rischio climatico ed ambientale, ha natura sostanzialmente implicita, desumibile *a contrario* dalla dizione della legge fall., art. 1 e art. 2221 cod. civ., riferiti espressamente all’imprenditore commerciale (da intendere, appunto, contrapposto all’imprenditore

A ben vedere, la carenza di una politica del diritto in grado di tener conto della realtà economica esistente a distanza di più di mezzo secolo dalla codificazione del 1942 ha trovato ulteriore conferma pochi anni dopo la riforma dell'impresa agricola intervenuta nel 2001. Infatti, è davvero singolare quanto si rinviene nella legge delega destinata ad una riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali. Infatti, nel momento stesso in cui con la riforma si mirava a rivedere l'impianto soggettivistico della tradizionale disciplina fallimentare, da un lato eliminando le sanzioni personali a carico del fallito, dall'altro spostando l'attenzione complessivamente sull'esigenza di favorire la continuità dell'attività dell'impresa, tra i principi fissati nell'art. 1, comma 6°, del d.l. 14 marzo 2005 n. 35, convertito nella legge 14 maggio 2005 n. 80, ai fini dell'esercizio della delega al Governo, è stato introdotto, come primo, proprio quello di non modificare l'ambito dell'esonero dall'applicabilità dell'istituto del fallimento, anzi, «di semplificare la disciplina attraverso l'estensione dei soggetti esonerati»<sup>27</sup>.

---

agricolo). In particolare, l'art. 2135 cod. civ., emendato dal d.lgs. del 18 maggio 2001, n. 228 (che ha superato il vaglio di legittimità costituzionale, *in parte qua*: Corte cost. del 20 aprile 2012, n. 104), ricollega alla nozione di impresa agricola anche l'attività diretta alla fornitura di beni o servizi mediante utilizzazione prevalente di attrezzature e risorse dell'azienda. E tuttavia, l'esonero dall'assoggettamento alle procedure fallimentare non può ritenersi incondizionato: venendo meno quando sia insussistente, di fatto, il collegamento funzionale con la terra, intesa come fattore produttivo, o quando le attività connesse di cui all'art. 2135 cod. civ., assumano rilievo decisamente prevalente, sproporzionato rispetto a quelle di coltivazione, allevamento e silvicoltura. L'apprezzamento concreto della ricorrenza dei requisiti di connessione tra attività commerciali ed agricole e della prevalenza di queste ultime, da condurre alla luce dell'art. 2135 cod. civ., comma 3°, è rimesso al giudice di merito; restando insindacabile in sede di legittimità, se sorretto da motivazione adeguata, immune da vizi logici”.

<sup>27</sup> Sulla singolarità della scelta adottata nella legge delega a fronte del mutamento complessivo del modello del fallimento si è sviluppata una ampia critica da parte della letteratura: per ampi riferimenti bibliografici si v. RONDINONE, *Note critiche sul declino della lex concursus commerciale e sull'avvento del novus concursus civile*, in *Il diritto fallimentare*, 2014, p. 209, nt. 133.

In realtà, sul tema specifico riguardante l'impresa agricola, la contrapposizione originaria disciplinare risalente alle determinazioni assunte nel 1942, per molto tempo al centro del dibattito tra agraristi e commercialisti, ha impedito che l'analisi sfuggisse ad una drastica alternativa, laddove, viceversa, sarebbe stato molto meglio tenere conto delle articolazioni concrete emerse nella realtà economica del settore primario. Una conferma di ciò si rinviene significativamente nel progetto di legge n. 7458 del 24 no-

In altre parole, a fronte della riforma del 2001 sull’impresa agricola e dell’avvio, nel 2005, della revisione organica della legge fallimentare del 1942 da cui sarebbe scaturita il d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, si è venuto a determinare un paradossale rovesciamento della tradizionale prospettiva di lettura del rapporto tra la disciplina dell’impresa e quella delle procedure concorsuali con specifico riferimento alla posizione dell’impresa agricola.

Infatti, l’intervenuta riforma del r.d. n. 267 del 1942, attuata con il d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, ha indubbiamente avviato il processo destinato a modificare il complessivo approccio della disciplina “fallimentare” la cui centralità si è spostata dalla crisi dell’imprenditore all’impresa in crisi<sup>28</sup>. Nel contesto disciplinare adottato nel 2006, l’esonero di tutte le imprese agricole dall’applicazione della nuova disciplina fallimentare, soprattutto con riferimento alle strutture produttive più industrializzate, ha finito con il rivelarsi una penalizzazione ovvero uno svantaggio, ingiustificatamente discriminatorio, in quanto tali strutture agricole non avrebbero potuto avvalersi degli strumenti presenti nella nuova disciplina fallimentare introdotti per le imprese commerciali: si pensi, in particolare, agli accordi di ristrutturazione dei debiti disciplinati dall’art. 182-*bis* del r. d. n. 267 del 1942 nel testo introdotto dall’art. 16, comma 4°, del d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169. Per altro verso, l’introduzione nella riforma del 2006 della possibilità della esdebitazione da parte dei soli imprendi-

---

vembre 2000 (“Delega al Governo per la riforma delle procedure relative alle imprese in crisi”), approvato dal Consiglio dei ministri del governo Amato poco prima della stessa riforma del 2135. Ebbene, in tale progetto si prevedeva l’applicazione della disciplina del fallimento, sia pure rivisitata, anche all’impresa agricola, come allora regolata dal codice civile, sulla base della perentoria, quanto apodittica, affermazione che si legge nella premessa del progetto, secondo la quale per l’imprenditore agricolo «non è stata più ritenuta giustificabile l’esenzione prevista dalla legge fallimentare». Al tempo stesso si intendeva «mantenere quella stabilita dalla stessa legge per gli enti pubblici ed i piccoli imprenditori, facendosi prevalere quella corrente di pensiero che ritiene inapplicabile una liquidazione concorsuale ai primi e non vede positivamente la sua estensione né all’insolvente civile, né alle imprese di modeste dimensioni per le quali il soddisfacimento dei creditori può avvenire secondo gli schemi processuali dell’esecuzione forzata sancita dal codice di rito».

<sup>28</sup> In questi termini ROCCO DI TORREPADULA, *Aspetti della crisi d’impresa*, in *Il diritto fallimentare*, 2018, p. 1096.

tori commerciali non poteva non accentuare l'esigenza di rimeditare la questione circa la diversità di trattamento venutasi a determinare tra imprenditori commerciali soggetti alla disciplina fallimentare e gli altri operatori economici<sup>29</sup>.

È, dunque, nel singolare contesto conseguente all'indubbia dissonanza tra la riforma dell'impresa agricola intervenuta nel 2001 e la svolta radicale emersa nella legislazione fallimentare a partire dal d.lgs. n. 5 del 2006 che è possibile comprendere gli interventi "provvisori" di raccordo già prima richiamati, contenuti rispettivamente nell'art. 23, comma 43, della legge 15 luglio 2011, n. 111, e nella legge sul sovraindebitamento del gennaio 2012, n. 3, nella versione modificata dalla legge n. 221 del medesimo anno che vi ha introdotto l'art. 7, comma 2-*bis*.

In realtà, prima di analizzare più da vicino questi provvedimenti, non può trascurarsi che la loro maturazione è intervenuta in una significativa circostanza che mette conto qui sottolineare.

Infatti, con una ordinanza del 20 gennaio 2011, il Tribunale di Torre Annunziata in occasione di una istanza di fallimento di una società a responsabilità limitata avente per oggetto sociale «attività di pesca, dell'allevamento ittico e del commercio di prodotti ittici all'ingrosso e al dettaglio», sul presupposto di trovarsi in presenza di una impresa agricola, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 3 Cost. dell'art. 1 della legge fallimentare nella parte in cui non include anche gli imprenditori agricoli tra quelli soggetti alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo.

Non è necessario riprendere gli argomenti della ordinanza che hanno ripercorso l'evoluzione della disciplina in materia di impresa agricola al fine di sottolineare l'indubbia distanza tra quella presente

---

<sup>29</sup> È il caso qui di rammentare che a seguito del d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, l'esdebitazione opera, quale possibile esito delle diverse procedure concorsuali in presenza sia della liquidazione giudiziale, sia della liquidazione controllata. Sul tema, oltremodo delicato e assai rilevante sul piano sistematico, si v., con specifico riferimento alla posizione del consumatore, PAGLIANTINI, *Il sovraindebitamento del consumatore. Studio critico sull'esdebitazione*, Torino, 2018. Con riferimento al quadro disciplinare contenuto nella legge fallimentare del 2006, si v. FRADEANI, *L'esdebitazione del fallito: quale tutela per i creditori?*, in *Il diritto fallimentare*, 2014, p. 379 ss.

originariamente nel codice civile del 1942 e quella adottata nella riforma del 2001, sì da evidenziare la sostanziale sopravvenuta irragionevolezza del complessivo trattamento riservato all’impresa agricola in materia di fallimento e di concordato preventivo<sup>30</sup>.

Viceversa, è utile, ai nostri fini, richiamare la decisione della Corte costituzionale intervenuta l’anno successivo con la sentenza 20 aprile 2012, n. 104<sup>31</sup>. Con questa sentenza la Corte ha dichiarato inammissibile la questione sottoposta al suo giudizio, in quanto ha ritenuto non sufficientemente motivata dal Tribunale di Torre Annunziata nella sua ordinanza la ricorrenza nella specie di una impresa ittica, come tale equiparata nel trattamento disciplinare all’impresa agricola: di qui la non rilevanza nel caso di specie della questione sollevata. Pur dichiarando inammissibile la questione, la Corte ha però inteso ribadire la linea già messa a punto nei suoi precedenti, ossia nelle sentenze n. 570 del 1989 e 54 del 1991, sì da rammentare che, ferma restando la discrezionalità del legislatore, la fallibilità dell’imprenditore deve ricavarsi in «relazione all’attività svolta, all’organizzazione dei mezzi impiegati, all’entità dell’impresa ed alle ripercussioni che il dissesto produce nell’economia generale», tenuto conto altresì che «l’individuazione del ‘tipo’ di impresa non può prescindere anche dalla concreta indagine sulla sua struttura ed organizzazione».

---

<sup>30</sup> Sulla ordinanza del Tribunale di Torre Annunziata si è espresso in termini critici, GERMANÒ, *L'imprenditore agricolo e il fallimento*, in *Dir. giur agr. alim. amb.*, 2011, p. 722, pur dichiarando di condividere in linea di principio l’opportunità dell’estensione della disciplina fallimentare all’imprenditore agricolo. In realtà, l’effettiva difficoltà di affidare ad una sentenza di illegittimità costituzionale la soluzione della questione relativa all’applicazione della disciplina fallimentare all’impresa agricola discende dal fatto che attualmente, l’area della agrarietà, per quanto individuata sulla base di un criterio unitario – quella del ciclo biologico – presenta, a fronte di quanto rinvenibile nell’area propria dell’impresa commerciale, al suo interno differenze dimensionali delle strutture e disomogeneità funzionali in ordine alla capacità di rispondere ai mutamenti del mercato, sì da coinvolgere nel medesimo assetto disciplinare imprese decisamente distanti tra loro, per cui risulta inadeguata e semplicistica la stessa prospettazione di una risposta secca a favore o contro l’esclusione dalle procedure fallimentari. Sul punto v. *infra* nel testo.

<sup>31</sup> Sull’inammissibilità della questione sostenuta dalla Corte costituzionale nella decisione n. 104/2012, si v. il commento critico della CARMIGNANI, *Sul fallimento dell'imprenditore ittico*, in *Fallimento*, 2012, p. 1178 ss.

Ebbene, è proprio in pendenza della decisione della Corte costituzionale n. 104 del 2012 che nel decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, poi convertito con modifiche nella legge n. 111 del 2011 “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”, sia stato inserito nell’art. 23, relativo a norme in materia tributaria, il comma 43. Secondo questo comma: «In attesa di una revisione complessiva della disciplina dell’imprenditore agricolo in crisi e del coordinamento delle disposizioni in materia, gli imprenditori agricoli in stato di crisi o di insolvenza possono accedere alle procedure di cui agli artt. 182-*bis* e 182-*ter* del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, come modificato da ultimo dall’art. 32, commi 5° e 6°, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2»<sup>32</sup>.

La soluzione normativa volta a mettere a disposizione degli imprenditori agricoli la possibilità di avvalersi degli accordi di ristrutturazione introdotto nella legge fallimentare di cui agli artt. 182-*bis*<sup>33</sup> e

---

<sup>32</sup> Per una lettura critica di tale innovazione si v. SABATELLI, *Il precario ingresso dell’impresa agricola nella legge fallimentare* in *Nuova giur. civ. comm.*, 2012, I, p. 71 ss. Sulle prospettive che si aprivano alla luce della preannunciata complessiva revisione del problema relativo al rapporto dell’impresa agricola con le procedure concorsuali, destinate sempre di più a diventare «amiche degli imprenditori», presente nell’art. 23, comma 43, della legge n. 111 del 2011 si rinvia al nostro *Impresa agricola e fallimento*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2012, p. 81 ss.

<sup>33</sup> La disposizione richiamava, tra l’altro, l’art. 161 della legge fallimentare a proposito della documentazione che l’imprenditore in stato di crisi era tenuto a depositare ai fini della domanda di omologazione di un accordo di ristrutturazione. Sulla qualificazione dell’accordo di ristrutturazione, a dispetto della tesi prevalente in dottrina, la Corte di cassazione ha sostenuto nella decisione del 18 gennaio 2018 n. 1182 che «per quanto suscettibile di venir in considerazione come ipotesi intermedia tra le forme di composizione stragiudiziale e le soluzioni concordatarie della crisi dell’impresa, e per quanto oggetto di annosi dibattiti dottrinali, l’accordo di ristrutturazione di cui all’art. 182-*bis* appartiene agli istituti del diritto concorsuale, come è dato desumere dalla disciplina alla quale nel tempo è stato assoggettato dal legislatore» ed inoltre che: «l’appartenenza al diritto concorsuale può del resto considerarsi implicitamente contrassegnata dalla decisione nelle quali questa Corte ha accostato l’accordo al concordato preventivo, quale istituto affine nell’ottica delle procedure alternative al fallimento». In termini non diversi si è successivamente pronunciata anche la sentenza 19 giugno 2018 n. 16161 che, nel distinguere tra la fase negoziale privatistica relativa alla conclusione dell’accordo e quella dell’omologazione, che presenta connotati pubblicistici ha precisato che anche la «prima fase, prodromica al deposito del ricorso e dell’accordo, assume una certa importanza in conseguenza delle modifiche normative introdotte nel corso

182-ter è stata adottata nel 2012, quale soluzione provvisoria, in vista appunto di un complessivo successivo intervento destinato appunto al tema della specifica disciplina dell’imprenditore agricolo in crisi nonché del coordinamento delle disposizioni in materia. Revisione – mette conto qui chiarirlo – che formalmente non è tuttora intervenuta, in quanto, senza anticipare considerazioni che saranno svolte in prosieguo, la legge delega che ha portato all’adozione del d.lg. n. 14 del 2019 non contiene alcun riferimento alla linea di politica del diritto preannunciata nel 2011 nell’art. 23, comma 43°, della legge n. 111 del 2011.

E tanto meno può richiamarsi, a proposito della revisione preannunciata nella disposizione da ultimo richiamata, la legge 27 gennaio 2012, n. 3, adottata a pochi mesi di distanza dalla legge n. 111 del 2011, legge che per la prima volta ha introdotto nel nostro ordinamento un procedimento per la composizione delle crisi da sovraindebitamento<sup>34</sup> «al fine di porre rimedio alle situazioni di sovraindebitamento non soggette né assoggettabili alle vigenti procedure concorsuali» (così il testo originario dell’art. 6, comma 1°, della legge n. 3 del 2012<sup>35</sup>). Senza entrare nel merito di questo ultimo provvedi-

---

degli anni, giacché a seguito di tali modifiche è possibile anticipare gli effetti delle successive fasi mediante una specifica richiesta del debitore, tesa a ottenere dal tribunale il divieto di iniziare o proseguire le azioni esecutive o cautelari». Sicché «in tema di accordi di ristrutturazione dei debiti, il provvedimento, reso in esito a cognizione sommaria avente natura cautelare, con il quale il tribunale, ai sensi dell’art. 182-bis, comma 7°, legge fall., si pronuncia sull’istanza di divieto di iniziare o proseguire le azioni cautelari o esecutive, non consegue a un controllo solo formale della documentazione richiesta, ma presuppone, da parte del giudice, una verifica anche sostanziale sulla ricorrenza dei presupposti per pervenire a un accordo di ristrutturazione con le maggioranze di cui all’art. 182-bis, comma 1°, legge fall., oltre che delle condizioni per l’integrale pagamento dei creditori con i quali non sono in corso trattative o che hanno comunque negato la propria disponibilità a trattare». In questi ultimi termini si v. altresì la recente sentenza di Cass. 8 maggio 2019, n. 12064.

<sup>34</sup> In realtà l’approvazione di tale legge ha assorbito in concreto, modificandolo, il contenuto del decreto legge del 22 dicembre 2011 n. 212 il quale aveva introdotto una disciplina del sovraindebitamento riferito al solo consumatore.

<sup>35</sup> A seguito della modifica intervenuta con l’art. 18 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, il testo della disposizione è stato così modificato. «Al fine di porre rimedio alle situazioni di sovraindebitamento non soggette né assoggettabili a procedure concorsuali *diverse da quelle regolate dal presente capo...*», si è inteso eliminare il dubbio circa la riconducibilità della disciplina del sovraindebita-

mento, basta, ai nostri fini, segnalare che tale legge si limitava a prendere atto della disciplina relativa alle procedure concorsuali allora vigente, sì da riferirsi, senza distinzione alcuna, a tutti i soggetti privati che nella veste di debitori “civili” si fossero trovati a fronteggiare una situazione di sovraindebitamento, ossia consumatori, professionisti, imprenditori agricoli e piccoli imprenditori commerciali. Solo alla fine del medesimo anno con la legge 17 dicembre 2012 n. 221, legge di conversione con modifiche del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, si è da un lato fatto esplicito riferimento alla figura del consumatore persona fisica<sup>36</sup>, dall’altro introdotto nell’art. 7 della legge n. 3 del 2012 il comma 2-*bis* con il quale si è precisato che: «Ferma l’applicazione del comma 2, lett. *b*), *c*) e *d*), l’imprenditore agricolo in stato di sovraindebitamento può proporre ai creditori un accordo di composizione della crisi secondo le disposizioni della presente sezione»<sup>37</sup>.

---

mento tra le procedure concorsuali: sul punto si rinvia a RONDINONE, *Note critiche sul declino della lex concursus commerciale e sull’avvento del novus concursus civile*, cit., 149ss secondo il quale, a fronte di altri modelli presenti in Europa, in Italia ci sarebbe stato l’avvento del modello «a concorsualità differenziata». Quanto ai requisiti di iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento, ai sensi dell’articolo 15 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, si v. il d.m. 24 settembre 2014, n. 202.

<sup>36</sup> Su tale nozione si v. le precisazioni di Cass. 1° febbraio 2016, n. 1869, in *Foro it.*, 2016. I, c. 1804.

<sup>37</sup> In ordine all’innovazione richiamata nel testo, è sorprendente, a testimonianza della singolare sciattezza delle strutture di servizio a disposizione dei parlamentari, quanto affermato dal Servizio studi- Dipartimento di giustizia nella sua scheda di lettura A.C. 5117 del 9 maggio 2012, a p. 9. Infatti, nel presentare le modifiche da introdurre nella legge n. 3 del 2012, tale scheda, a proposito del riferimento all’imprenditore agricolo da introdursi nell’art. 7, comma 2-*bis*, della legge n. 3 del 2012, interpreta siffatta disposizione in maniera del tutto fuorviante. Infatti, nella scheda si sostiene che con tale norma si sarebbe inteso permettere all’imprenditore agricolo di accedere alla composizione delle crisi da sovraindebitamento – nonostante la fallibilità – [*sic!*]. A conforto di questa affermazione che si dà per pacifica, il documento, in maniera contraddittoria, da una parte si limita a rimarcare che, per via del d.lgs. n. 228 del 2001, la dilatazione della nozione di imprenditore agricolo «ha finito per eliminare, o comunque attenuare fortemente il confine, mai del tutto certo, tra le categorie dell’imprenditore agricolo e dell’imprenditore commerciale», dall’altra sostiene che «a tale nuova situazione si è adeguata la giurisprudenza (v. da ultimo Cass. 10 dicembre 2010, n. 24995), che in presenza di specifici parametri ha ritenuto fallibile l’impresa agricola». In realtà, la sentenza richiamata ha affermato esattamente il contrario di quanto le si vorrebbe far sostenere, cassando con rinvio la decisione di appello che sulla base di semplici valutazioni dimensionali e quantitative aveva negato ad una impresa la qualifica di impresa agricola ai sensi del novellato art. 2135, disponendone il fallimento!



5. Esula dalla nostra riflessione analizzare nel merito le determinazioni normative da ultimo richiamate che, tanto a proposito della disciplina fallimentare quanto di quella relativa alla sovraindebitamento “civile” sono state rese applicabili anche agli imprenditori agricoli, nonché evidenziarne i limiti operativi con riferimento alle peculiari caratteristiche delle imprese agricole<sup>38</sup>. È sufficiente soltanto rammentare che l’applicazione anche agli imprenditori agricoli degli accordi di ristrutturazione di cui all’art. 182-*bis* e *ter* della legge fallimentare costituiva per esplicita dichiarazione dello stesso legislatore un provvedimento provvisorio adottato in attesa appunto di una revisione esplicita e complessiva della disciplina da adottare a proposito delle imprese agricole. A sua volta, nella prospettiva volta ad assicurare continuità all’esercizio dell’attività dell’impresa agricola, risultavano innegabili i concreti limiti operativi originari della disciplina sul sovraindebitamento di cui alla legge n. 3 del 2012, posto che la moratoria in ordine alle azioni esecutive individuali dirette su beni inseriti nella azienda agricola e funzionali alla sua operatività poteva scattare solo con significativo ritardo rispetto all’emersione della crisi, in particolare solo con il decreto del giudice che fissa l’udienza *ex art.* 10, comma 2°, lett. *c*) ossia dopo la predisposizione del

---

In realtà, l’esplicito riferimento all’imprenditore agricolo contenuto nell’art. 7, comma 2-*bis*, con la precisazione secondo la quale doveva restare ferma l’applicazione del comma 2° limitatamente alle lett. *b*) *c*) e *d*), assume un duplice rilievo: *a*) si chiarisce che, a differenza del consumatore persona fisica, qui si intende richiamare anche l’imprenditore agricolo collettivo; *b*) si realizza anche un raccordo con quanto previsto dall’art. 23, comma 43, della legge 15 luglio del 2011, n. 111. Infatti, l’esplicito mancato richiamo alla lett. *a*) del comma 2° del medesimo art. 7, evidenzia che il legislatore ha inteso permettere all’imprenditore agricolo di avvalersi della disciplina sul sovraindebitamento, nonostante lo stesso fruisse a quel tempo, in definitiva, di una procedura concorsuale di cui agli artt. 182-*bis* e 182-*ter* della legge fallimentare allora vigente. In questi termini si v. Trib. Lucca 14 novembre 2016 (in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it)) che ha ammesso a fruire della liquidazione del patrimonio di cui all’art. 14-*ter* della legge n. 3 del 2012 una cooperativa svolgente prevalentemente attività di silvicoltura, in particolare di sistemazioni idraulico-forestali, come tale equiparata agli imprenditori agricoli ai sensi dell’art. 8 del d.lgs. n. 227 del 2001.

<sup>38</sup> Sul tema si rinvia per tutti all’ampia disamina di PRETE, *L’impresa agricola in difficoltà di pagamenti*, Bari, 2013, ivi ampi riferimenti comparatistici. Più di recente si v. CARDILLO, *L’impresa agricola ed i nuovi strumenti di soluzione dello stato di crisi*, in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it), 2016

piano, della proposta e dell'attestazione, per cui sino a quel momento l'imprenditore agricolo continuava ad essere soggetto alle azioni esecutive individuali da parte dei creditori<sup>39</sup>.

Nel percorrere la parabola della specialità del trattamento riservato all'impresa agricola nella prospettiva di indagine qui adottata, risulta viceversa utile analizzare più da vicino l'evoluzione legislativa che ha portato negli ultimi anni, prima alla legge delega n. 155 del 19 ottobre 2017 e assai di recente al d.lgs. n. 14 del 2019. Invero, a fronte della ricollocazione della precedente disciplina fallimentare e delle disposizioni in materia di sovraindebitamento, in un unico testo normativo, titolato quale "Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza", è fondato il dubbio che, al di là di opportune correzioni ed integrazioni nella direzione tendente, sempre di più, a concentrare l'attenzione sulle sorti dell'impresa più che sulle vicende soggettive dell'imprenditore, la problematica specifica dell'impresa agricola, sia stata sostanzialmente ignorata, a dispetto stesso dell'impegno assunto dal legislatore nel dettare l'art. 23, comma 43, della legge n. 111 del 2011 sopra richiamata.

Più precisamente, come si evidenzierà nel prosieguo, l'attuale quadro normativo contenuto nel d.lgs. n. 14 del 2019 si è limitato in definitiva, fatte salve alcune innovazioni di indubbio rilievo, a consolidare le soluzioni disciplinari che in via provvisoria, si erano già affacciate nella recente esperienza nazionale per effetto delle quali tutte le imprese agricole, senza alcuna distinzione dimensionale o di nuovo conio, sono destinatarie di un trattamento ibrido: da un lato, viene loro riconosciuta, sia pure in parte, la dignità di impresa posto che, a differenza delle imprese minori commerciali, tutte le imprese agricole possono avvalersi degli accordi di ristrutturazione dei debiti ai sensi dell'art. 57 del decreto, dall'altro fruiscono della disciplina sul sovraindebitamento e in ogni caso sono soggette alla liquidazione controllata, ai sensi dell'art. 268<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Il problema, a ben vedere, è stato risolto con la introduzione nell'art. 182-*bis* del comma 6°, grazie al d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 134.

<sup>40</sup> A proposito di questa ultima, è bene mettere in evidenza che essa da un lato costituisce lo sbocco inevitabile in caso di mancata omologazione del concordato minore

Come dire, dunque, che, anche in questa vicenda, la provvisorietà di alcune soluzioni, adottate in precedenza, si è trasformata in definitività<sup>41</sup>, con l’aggravante, di non poco momento, rappresentata dall’introduzione, in quello che voleva essere un sistema coerente, di alcune contraddizioni destinate a pesare, a nostro avviso, sulla ragionevolezza, sul piano della loro legittimità costituzionale, di alcune soluzioni accolte.

In effetti, la legge delega del 19 ottobre 2017 n. 155 lasciava ben sperare in ordine alla possibilità che in sede di revisione organica circa la disciplina delle procedure concorsuali si affrontasse finalmente la questione con riferimento esplicito e specifico anche alla impresa agricola, sì da portare a termine l’impegno assunto dal legislatore

---

ai sensi dell’art. 80, comma 5°, ovvero di revoca o di risoluzione del concordato minore omologato (art. 83, comma 1°), dall’altro che essa può essere domandata non solo dal debitore, ma anche da un creditore persino in pendenza di procedure esecutive individuali, nonché, nel caso proprio dell’imprenditore, anche dal *pubblico ministero* [il corsivo è nostro]. Peraltro, in presenza di una domanda di liquidazione controllata avanzata dai creditori o dal pubblico ministero, il debitore può chiedere, ai sensi dell’art. 271, comma 1°, l’accesso alla procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento di cui all’art. 65 ss. In questo caso il giudice concede un termine per l’integrazione della domanda, in pendenza del quale non può essere aperta la liquidazione controllata. In caso di liquidazione controllata, il liquidatore, su autorizzazione del giudice delegato, può ai sensi dell’art. 274 anche esercitare o proseguire, se pendenti, «le azioni dirette a far dichiarare inefficaci gli atti compiuti dal debitore in pregiudizio dei creditori, secondo le norme del codice civile».

<sup>41</sup> Non può peraltro nascondersi che la recente reiterazione della delega al governo di cui alla legge 8 marzo 2019, n. 20, per «l’adozione di decreti legislativi correttivi in materia di riforma delle discipline della crisi di impresa e dell’insolvenza», non lascia ben sperare, se si tiene conto sia del fatto che restano operativi e vincolanti i principi contenuti nella originaria delega di cui alla legge del 19 ottobre 2017, n. 155, sia della concreta applicazione che dei medesimi è già stata effettuata in sede di elaborazione del d.lgs. n. 14 del 2019. In ogni caso, il processo riformatore avviato in Italia è chiamato ad adeguarsi ai progetti che in tema sono emersi in sede europea: ci si riferisce in particolare alla recentissima risoluzione del Parlamento europeo del 29 marzo 2019 sulla proposta di direttiva volta ad aumentare l’efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti, indirizzata, tra l’altro, a fissare norme sostanziali minime per le procedure di ristrutturazione preventiva e per le procedure che portano all’esdebitazione dai debiti contratti dagli imprenditori in considerazione dell’effetto domino dell’insolvenza per cui l’insolvenza di un debitore può provocare l’insolvenza di altri soggetti della catena di approvvigionamento nell’ambito di operazioni economiche transfrontaliere.

nell'art. 23, comma 43, della legge n. 111 del 2011<sup>42</sup>. Invero, a proposito dei principi generali da rispettare nell'esercizio della delega, l'art. 1, lett. e), della legge delega del 2017, nella prospettiva volta ad «assoggettare al procedimento di accertamento dello stato di crisi o di insolvenza ogni categoria di debitore, sia esso persona fisica o giuridica, ente collettivo, consumatore, professionista o imprenditore esercente un'attività commerciale, agricola o artigianale...», precisava che si dovessero «disciplinare distintamente i diversi esiti possibili, con riguardo all'apertura di procedure di regolazione concordata o coattiva, conservativa o liquidatoria», e di tener conto, al riguardo, delle relative peculiarità soggettive e oggettive e, in particolare, assimilando il trattamento dell'imprenditore che dimostri di rivestire un profilo dimensionale inferiore a parametri predeterminati, ai sensi dell'art. 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, a quello riservato a debitori civili, professionisti e consumatori, di cui all'articolo 9 della presente legge».

In altre parole, ove si consideri che nell'ultima frase ora riportata il termine "imprenditore" appare riferito all'area degli imprenditori commerciali "minori" ai sensi dell'art. 1 della legge fallimentare del 1942, non può non ammettersi che le «peculiarità soggettive ed oggettive» di cui parla la disposizione, ben potevano riferirsi fondamentalmente all'impresa agricola e, dunque, aprire le porte ad una valutazione del settore primario dell'economia alla luce dei mutamenti di non poco rilievo intervenuti nel 2001 per via del d.lgs. n. 228 che aveva riscritto l'art. 2135 cod. civ.

Sotto questo profilo, la prima significativa sorpresa che deriva dalla lettura del d.lgs. n. 14 del 2019, attuativo della delega, discende da fatto che, a prescindere dalle soluzioni disciplinari adottate, il termine stesso "agricolo" ricorra con estrema parsimonia nel testo del decreto, e, però, pur sempre con riferimento all'intera area dell'agrarità, quasi a voler segnalare una consapevole rimozione per questa

---

<sup>42</sup> Sui possibili sbocchi della legge delega a proposito del trattamento da riservare all'impresa agricola si v. DI MARZIO, *La riforma della disciplina della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Osservazioni sulla legge delega*, Milano, 2018, p. 22 ss.; sul tema si v. anche MASINI, "Tracce" di diritto agrario, Bari, 2019, p. 68 ss.

ultima di ogni possibile articolazione, a partire dalla quella di ordine dimensionale: il tutto in palese dissonanza con la diffusa convinzione della dottrina e della stessa giurisprudenza in ordine alla dilatazione dell’agrarietà intervenuta con la riforma del 2001 e la necessità che di tale dilatazione dovesse farsi carico in maniera esplicita la riforma della legge fallimentare, alla luce, peraltro, delle considerazioni avanzate dalla stessa Corte costituzionale nella sua decisione n. 104 del 2012<sup>43</sup>.

Per altro verso, ove si considerino i lavori preparatori che hanno portato all’adozione del testo finale del d.lgs. n. 14 del 2019 non è privo di rilievo che lo schema di decreto posto all’attenzione del Consiglio di Stato e da questo analizzato con il parere del 5 dicembre 2018 presentasse, a suo dire, alcune ambiguità ed incertezze con riferimento proprio al rapporto tra la figura generale dell’imprenditore agricolo e quella dell’imprenditore minore nonché del rapporto tra l’impresa agricola e le procedure “maggiori” della crisi anche sulla base della relazione che accompagnava lo schema.

Sul primo punto, a proposito della riassuntiva individuazione di tutti i soggetti legittimati ad accedere agli strumenti previsti dal codice, il parere del Consiglio di Stato rimarca che «non risulta di immediata intellegibilità la volontà del legislatore delegato, in relazione all’imprenditore agricolo» proprio in quanto per via del mero richiamo nominativo dello stesso nell’elenco dei possibili fruitori delle procedure da indebitamento, tale imprenditore sembrerebbe «non

---

<sup>43</sup> Sotto questo profilo, è bene chiarire che l’impostazione secondo la quale, per salvaguardare la “specialità” dell’impresa agricola, si sarebbe dovuto, in sede di attuazione della delega, assicurarne la non assoggettabilità alla liquidazione giudiziaria (così CALABRIA e MURGIDA, *Sulla non assoggettabilità dell’impresa agricola al fallimento: motivi che giustificano una scelta legislativa*, in *Giustizia civile.com* del 16 gennaio 2019) è frutto, a nostro avviso, di un approccio fondamentalista e manicheo, laddove è da lungo tempo che la letteratura giuridica più accorta ha sostenuto che l’unitarietà della stessa categoria dell’impresa agricola, in quanto diversa dall’impresa commerciale, non deve escludere un’articolazione disciplinare al suo interno alla luce delle diverse concrete manifestazioni della strutture produttive (sul punto si v. LAZZARA, *Intervento*, in MAZZAMUTO (a cura di), *Impresa agricola e impresa commerciale: le ragioni di una distinzione*, Napoli, 1992, p. 95 ss., in part. p. 102. Ai nostri fini, è sufficiente qui rammentare che negli Stati Uniti il trattamento di favore nella ristrutturazione è previsto solo per le *Family Farms*: sull’esperienza nord-americana si v. il recente saggio della QUINN, *The Next Generation of Chapter 12 Bankruptcy: Revising the Remedy*, in *22 Drake J. of Agr. L.*, 2017, p. 245 ss.

essere assoggettato ad alcuna distinzione di disciplina in relazione al limite dimensionale». A fronte di questa prima considerazione e alla luce di una ambigua affermazione contenuta nella relazione a proposito dell'art. 65 relativo agli accordi di ristrutturazione, è significativo che sia rimasta senza risposta alcuna l'osservazione critica, avanzata dal Consiglio, in ordine proprio alla mancata previsione nel decreto di una differenziazione nel trattamento delle imprese agricole a partire dalle loro dimensioni. Secondo il parere, tale omissione sarebbe in contrasto «con l'esigenza, particolarmente sentita in giurisprudenza, di operare dei distinguo *anche qualitativi* [il corsivo è nostro] all'interno delle attività dell'impresa agricola, tenuto conto dell'attuale formulazione del comma 3° dell'art. 2135, laddove le 'attività connesse' con quelle correlate alla coltivazione del fondo assumano un rilievo decisamente prevalente e sproporzionato rispetto a quelle di coltivazione, allevamento e silvicoltura, con onere della prova a carico di chi invochi l'esenzione» (Cass. 8 agosto 2016 n. 16614).

In altre parole, emerge con chiarezza che a fronte dell'indiscutibile ampliamento della sfera operativa della agrarietà, peraltro non riconducibile soltanto al profilo dimensionale, è rimasta del tutto carente di adeguata motivazione la scelta di mantenere la distinzione dimensionale nella sola area della commercialità e, al contempo, di ignorarla totalmente in quella dell'agrarietà nonostante l'ampliamento anche qualitativo di quest'ultima a seguito della riforma del 2001.

Questa scelta, conservativa in definitiva dell'assetto disciplinare che si intendeva superare, appare, a ben vedere, sul piano sistematico non certo in linea con la prospettiva nuova della riforma del "fallimento".

Infatti, come del resto emerge dall'art. 2, comma 1°, lett. c), della legge delega, il testuale richiamo alle elaborazioni della scienza aziendalistica, al fine della stessa definizione dello stato di crisi, come probabilità di futura insolvenza, dimostra che il perno fondamentale della riforma è da identificarsi nell'abbandono della prospettiva tradizionale per la quale la nozione di impresa si concentra in definitiva sull'attività, a favore, viceversa di quella che pone al cuore del fenomeno la presenza di una struttura organizzata (sia pure costruita sulla base di un *network* di operazioni negoziali): struttura nella cui

azione si registra il coinvolgimento di una pluralità di interessi che non sono più, peraltro, soltanto quelli del suo formale centro di imputazione giuridica e quelli tradizionali dei creditori, ma che comprendono anche quelli dei lavoratori, degli operatori presenti nelle relazioni di filiera nonché dei consumatori finali.

La più evidente manifestazione dell’inadeguatezza del quadro sistematico prospettato è che, in un punto nevralgico e qualificante del nuovo corso, il dato normativo è costretto da un lato a segnalare che esiste un profilo strutturale dell’impresa agricola e delle stesse imprese minori che va al di là del solo dato dimensionale, dall’altro a non offrire, però, alcuna determinazione in grado di orientare l’interprete ai fini della sua puntuale ricognizione sul piano giuridico. Infatti, a proposito degli strumenti di allerta necessari per la composizione assistita della crisi, l’art. 12, comma 7°, si limita ad affermare che gli strumenti di allerta si applicano anche alle imprese agricole e alle imprese minori, *compatibilmente con la loro struttura organizzativa* [il corsivo è nostro].

A fronte di questa disposizione, è difficile negare che il legislatore abbia volutamente deciso di non invadere la *black box* dell’impresa agricola, posto che si è limitato alla sola considerazione tradizionale della sua pura qualificazione giuridica, in palese contrasto con la prospettiva aziendalistica alla base dell’intera riforma della crisi d’impresa che esige pur sempre un adeguato e trasparente raccordo tra i profili giuridici e quelli economici coinvolti. Al tempo stesso, non ha potuto negare la presenza in concreto di un’articolazione strutturale delle imprese racchiuse nella categoria fondata sull’agrarietà, ma, sul punto, si è guardato bene dal fissare precisi parametri di orientamento a fini applicativi.

In realtà, a proposito dei meccanismi preventivi diretti a prevenire lo stato di crisi, le incertezze sistematiche che riguardano le imprese agricole si saldano ad altre di più ampia portata che attengono alla distinzione secondo che sia in presenza di una impresa individuale o collettiva. Infatti, l’art. 3 del decreto, nell’individuare i doveri del debitore con specifico riferimento a quelli che svolgono attività imprenditoriale, ha destinato il comma primo all’ipotesi dell’imprenditore individuale e il secondo all’imprenditore collettivo, richiamando

al riguardo il testo dell'art. 2086 cod. civ. come novellato dall'art. 375 dello stesso d.lgs. n. 14 del 2019. Questa ultima disposizione, infatti, non solo ha modificato la rubrica dell'art. 2086, sostituendo quella originaria del 1942 con la nuova "gestione dell'impresa", ma ha introdotto in tale articolo un nuovo comma in base al quale «l'imprenditore, che operi in forma societaria o collettiva, ha il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rivelazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale». Al fine di un'ulteriore specificazione di questa ultima disposizione per i singoli tipo societari, l'art. 377 dello stesso decreto legislativo n. 14 ha introdotto modifiche agli artt. 2257, 2380-*bis*, 2409-*novies* e 2475.

Ebbene, è singolare che la fissazione della regola destinata all'imprenditore individuale sia rimasta confinata nell'art. 3 del Codice della crisi di impresa, laddove per il solo imprenditore collettivo si sia modificato l'art. 2086 cod. civ.<sup>44</sup>.

Per altro verso, con specifico riferimento all'impresa agricola, è sorprendente che il richiamo di ordine generale all'elaborazione della scienza aziendalistica non abbia portato, come ci si sarebbe dovuto attendere, ad una precisa e consapevole considerazione delle problematiche proprie delle aziende agricole. In particolare, ove si consideri il tema della continuità aziendale, anche al fine di assicurare interventi in tempi oltremodo rapidi, è di tutta evidenza che le strutture agrarie, in considerazione delle rigidità dei tempi per la raccolta dei prodotti o per l'attuazione di lavori manutentivi del patrimonio colturale in atto, presentano problemi del tutto singolari per i quali la disciplina non fornisce alcuna risposta, in contraddizione con il rilievo che si è voluto dare al contenuto economico delle deter-

---

<sup>44</sup> A ben vedere, nella proposta originaria il prospettato nuovo testo dell'art. 2086 cod. civ. disponeva: «L'imprenditore, che operi in forma individuale, societaria o in qualunque altra veste, ha il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile, adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa (...)».



minazioni in grado di fronteggiare la crisi e assicurare continuità al funzionamento delle aziende<sup>45</sup>.

6. In definitiva, nel riassumere le considerazioni già avanzate nel corso della sintetica disamina della evoluzione normativa emersa in ordine al singolare trattamento riservato alle imprese agricole in stato di crisi e di insolvenza, può dirsi, in primo luogo, che la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 14 del 2019 ha, fundamentalmente, consolidato l’assetto legislativo provvisorio preesistente, in linea di continuità con l’approccio originario risalente sin da 1942, che aveva preso in considerazione sempre in maniera unitaria l’area delle imprese agricole, nonostante l’oggettivo ampliamento della stessa area intervenuto nel 2001 con la riformulazione dell’art. 2135 cod. civ.

I due estremi racchiusi nella presenza sotto la qualifica di impresa agricola, senza interne articolazioni disciplinari, sia di strutture produttive del tutto marginali, sia di strutture fortemente industrializzate, lascia irrisolto, con una evidente irragionevole contraddizione, il tema relativo al fondamento e limite della “specialità” dell’impresa agricola in cui l’esigenza di permettere la sopravvivenza e la possibilità di crescita di strutture produttive di dimensioni fondiarie molto esigue, in funzione promozionale, si intreccia con un ingiustificato trattamento protezionistico per strutture fundamentalmente non più diverse per dimensioni e complessità organizzativa da grandi imprese industriali.

In altri termini, i meccanismi introdotti per la gestione della crisi e della insolvenza nel recente provvedimento legislativo non risultano in concreto tarati in modo da tener conto da un lato della varietà dimensionale e funzionale delle imprese agricole, alla luce anche dei costi stessi delle procedure adottate – come del resto è emerso a proposito dell’esperienza già registrata a proposito degli accordi di ristrutturazione intervenuti negli ultimi anni – dall’altro delle obiettive specificità che sul piano economico-aziendale presentano le strutture

---

<sup>45</sup> Si confronti, sul punto, la specifica e più attenta soluzione che si rinviene nella esperienza francese.

produttive agricole in ordine alla salvaguardia della continuità nell'esercizio della loro attività.

In questa ottica, ove si considerino i parametri a suo tempo individuati dalla Corte costituzionale quanto ai margini di ragionevolezza delle valutazioni che ci si deve attendere da una disciplina dettata per gestire la crisi e l'insolvenza delle imprese, è difficile negare che le soluzioni adottate nel d.lgs. n. 14 del 2019 presentino lacune e risposte inadeguate ed insufficienti a proposito dell'impresa agricola che attendono di essere colmate e corrette, anche alla luce delle più meditate ed articolate soluzioni che è dato rinvenire in altre esperienze giuridiche<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Per una prima ricognizione si rinvia a PRETE, *L'impresa agricola in difficoltà di pagamenti*, cit., p. 41 ss.

ALESSANDRA DI LAURO

**LE DENOMINAZIONI D'ORIGINE PROTETTE  
E LE INDICAZIONI GEOGRAFICHE PROTETTE:  
STRUMENTI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE  
DELL'IMPRESA AGRICOLA?**

ABSTRACT

L'ipotesi secondo la quale le DOP e le IGP sono “strumenti” dello sviluppo sostenibile non sempre è fondata. L'esplorazione di questa ipotesi consente, però, di approfondire le conoscenze sulla stessa nozione di sviluppo sostenibile e sulla natura di questi segni distintivi. Emergono, così, i limiti e le contraddizioni presenti nei diversi contesti normativi, le perplessità e le incertezze legate anche agli indicatori dello sviluppo sostenibile e le difficoltà che trova l'impresa che voglia seguire la strada della sostenibilità attraverso lo strumento delle DOP e IGP.

*The hypothesis according to which PDOs and PGIs are “tools” of sustainable development is not always justified. However the exploration of this hypothesis allows, , to improve knowledge on the sustainable development concept and on the nature of these distinctive signs of origin. With this exploration, we can see the limits and contradictions in the various regulatory contexts, the perplexities and uncertainties linked to the indicators of sustainable development and the difficulties that companies finds when they want to follow the path of sustainability through PDOs and PGIs instrument.*

PAROLE CHIAVE: DOP e IGP – Sviluppo sostenibile – Indicatori dello sviluppo sostenibile – Politica agricola comune.

KEYWORDS: *PDOs and PGIs – Sustainable Development – Sustainable Development Indicators – Common Agriculture Policy.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sulla nozione di sviluppo sostenibile. – 3 Dal “triangolo della sostenibilità” alla sostenibilità anche culturale. – 4. L’incertezza degli indicatori dello sviluppo sostenibile. – 5. DOP, IGP e l’ambiguità dei segni. – 6. L’impresa agricola di fronte allo sviluppo sostenibile delle DOP e IGP. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Esiste una lettura scientifica, di stampo economico principalmente<sup>1</sup> ma non solo, che individua un legame forte fra le DOP, le IGP e lo sviluppo sostenibile. Numerosi documenti appaiono contribuire o confermare questa lettura.

Tra questi di recente il più citato è il Documento *Strengthening sustainable food systems through geographical indications. An analysis of economic impacts* che la FAO e l’*European Bank for Reconstruction and Development* hanno elaborato nel febbraio del 2018<sup>2</sup>. Le indicazioni geografiche sono qui individuate come strumenti in grado di rafforzare lo sviluppo sostenibile di diverse zone che, grazie all’uso dei segni geografici, riescono ad incidere sui prezzi dei prodotti proposti ed a modificare la struttura dei mercati. Non sempre i segni geografici adottati nelle diverse zone analizzate dal Documento sono delle DOP o delle IGP ma si tratta comunque di segni geografici che appaiono contribuire allo sviluppo economico di questi luoghi attraverso il legame che evidenziano fra prodotti ed area geografica. Fra questi prodotti: il caffè colombiano, il tè *Darjeeling* (India), il cavolo *Futog* (Serbia), il caffè *Kona* (Stati Uniti), il formaggio *Manchego* (Spagna), il pepe *Penja* (Camerun), lo zafferano *Taliouine* (Marocco), il formaggio *Tête de Moine* (Svizzera) e il vino *Vale dos Vinhedos* (Brasile).

L’esame del documento evidenzia, però, che il valore attribuito ai segni geografici in termini di sviluppo delle zone considerate è legato principalmente ai possibili incrementi dei prezzi dei prodotti sui quali vengano apposti questi segni visto che i consumatori sarebbero disposti a pagare un prezzo più alto per prodotti che vantano caratteristiche particolari legate ad un luogo d’origine. Naturalmente

---

<sup>1</sup> G. BELLETTI, A. BRAZZINI, A. MARESCOTTI, *L’impiego delle indicazioni geografiche protette da parte delle imprese*, in *Agriregionieuropa*, n. 9, dic. 2014, ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>2</sup> FAO, *Strengthening sustainable food systems through geographical indications. An analysis of economic impacts*, Roma, 2018, <http://www.fao.org/3/I8737EN/i8737en.pdf>.

i maggiori redditi ricavabili dal mercato di questi prodotti sono considerati la base per l'evoluzione sociale e culturale delle zone (e gli esempi riportati costituiscono una dimostrazione di questo legame "virtuoso"), ma resta il dubbio che non sempre questo sviluppo possa essere qualificato come sostenibile o che, quanto meno, sia solo parzialmente sostenibile<sup>3</sup>.

Numerosi altri testi appaiono confermare orientamenti volti ad segnalare una corrispondenza fra DOP e IGP e sviluppo sostenibile. Tra questi il Rapporto FAO *Identifier les produits de qualité liée à l'origine et leurs potentiels pour le développement durable. Une méthodologie pour des inventaires participatifs - 2012*<sup>4</sup> proposto, nell'ambito del programma quadro "Qualité & Origine" della FAO.

Proprio le riflessioni presenti in questi come in altri documenti inducono ad approfondire il legame esistente fra DOP, IGP e sviluppo sostenibile nel tentativo di evitare conclusioni forse troppo lineari e sommarie che sembrerebbero emergere dalle prime letture di questi rapporti. Le DOP, le IGP non sempre sono "alleate" dello sviluppo sostenibile ma il rapporto, evocato o supposto, fra questi segni e lo sviluppo sostenibile ha molti pregi, primo fra tutti quello di consentire di approfondire le conoscenze sulla stessa nozione di sviluppo sostenibile e sulla natura di questi segni lasciando emergere i limiti e le contraddizioni presenti nei diversi contesti.

2. Come è noto il concetto di sviluppo sostenibile si è affermato in seno alla Commissione mondiale dell'ambiente e dello sviluppo (WCED) nel 1987, nel Rapporto *Il nostro futuro comune (Our Common Future)* conosciuto come Rapporto Brundtland, che individua come sviluppo sostenibile quello sviluppo «che soddisfi i bisogni del

---

<sup>3</sup> Cfr., in merito, A. DI LAURO, *Le denominazioni geografiche protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 382.

<sup>4</sup> <http://www.fao.org/fileadmin/templates/olq/files/MethodologyFR.pdf> Il Rapporto riprende la guida FAO-SinerGI (2010) nella quale era stato detto che «un produit de terroir peut devenir le pivot d'un cercle vertueux de qualité spécifique dans la mesure où sa valorisation en tant que produit IG peut avoir des effets positifs qui s'accroissent au fil du temps permet de préserver le système agroalimentaire, les réseaux sociaux associés, et peut contribuer ainsi au développement durable».

presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri».

In realtà questa nozione era presente nel panorama giuridico anche prima. Era stata evocata sicuramente nel c.d. Club di Roma, un'associazione di scienziati, umanisti e imprenditori, legati dalla preoccupazione per le modalità dello sviluppo mondiale, che negli anni 70 elaborarono il famoso e controverso rapporto *I limiti dello sviluppo* (1972) al quale hanno fatto seguito i rapporti *Strategie per sopravvivere* (1974) e *Progetto RIO* (1977). Recentemente, poi, il Club di Roma ha commissionato un nuovo rapporto pubblicato nell'ottobre 2018 dal titolo *Transformation is feasible: How to achieve the Sustainable Development Goals within Planetary Boundaries*<sup>5</sup> che ha identificato quattro possibili scenari di sviluppo.

Sempre prima degli anni 80 la nozione di sviluppo sostenibile è nella Dichiarazione finale della Conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Stoccolma nel 1972<sup>6</sup> per poi entrare, come già anticipato, nel Rapporto Brundland. Numerosi altri testi riprendono da quel momento la nozione in esame che si ritrova nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992<sup>7</sup>, nell'ambito dei lavori del Vertice mondiale dello sviluppo sociale tenutosi a Copenaghen<sup>8</sup> nel 1995 e del successivo Vertice di Johannesburg<sup>9</sup>, infine, nei Trattati dell'Unione europea, dopo una prima resistenza iniziale. Una parte della letteratura giuridica sostiene che l'ingresso della nozione di sviluppo sostenibile nei Trattati è stato originariamente relegato solo alla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo nell'ambito della quale si è preferito usare termini come «crescita sostenibile» o «progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile» quasi a voler assegnare alla nozione un ruolo solo nella promozione dei Paesi sfavoriti<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Per scaricare il rapporto, si veda: [https://www.clubofrome.org/2018/10/18/transformation-is-feasible-a-new-report-to-the-club-of-rome/?fbclid=IwAR1X8drcP194RDWwB2trHZMiGw6Am7esZirk\\_t\\_5oRO4jdX](https://www.clubofrome.org/2018/10/18/transformation-is-feasible-a-new-report-to-the-club-of-rome/?fbclid=IwAR1X8drcP194RDWwB2trHZMiGw6Am7esZirk_t_5oRO4jdX).

<sup>6</sup> Dichiarazione finale della Conferenza delle Nazioni Unite, Stoccolma, 1972.

<sup>7</sup> *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo*, Rio de Janeiro, 1992.

<sup>8</sup> *Dichiarazione del Vertice mondiale per lo sviluppo sociale*, Copenaghen, 1995.

<sup>9</sup> *Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile*, Johannesburg, 2002.

<sup>10</sup> In questo modo: M. PALLEMAERTS, *La Constitution économique européenne et le «développement durable de l'Europe» (et de la planète): balises juridiques pour une éco-*

Nel Trattato sull'Unione europea attualmente i riferimenti allo sviluppo sostenibile si ritrovano nel Preambolo e negli artt. 3 e 21<sup>11</sup> e nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nell'art. 11<sup>12</sup>. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dopo un riferimento allo sviluppo sostenibile nel Preambolo<sup>13</sup>, lega la tutela dell'ambiente allo sviluppo sostenibile basando tale rapporto sul principio dell'integrazione, sul quale ritornerò seppure brevemente (*infra*, par. 7), e prevedendo all'art. 37 che «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

---

*nomie de marché verte et sociale?*, in *Revue internationale de droit économique*, 2011/4, p. 517.

<sup>11</sup> Art. 3.3 del Trattato dell'Unione europea: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico». Art. 3.5: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite».

Riferimenti allo sviluppo sostenibile sono anche nell'art. 21.2 dove si legge: «L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali» al fine anche di: «d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà»; «f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile».

<sup>12</sup> Art. 11 (*ex art. 6 del TCE*): «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

<sup>13</sup> Si legge nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: «L'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa si sforza di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali, nonché la libertà di stabilimento».

La nozione di sviluppo sostenibile è presente, inoltre, anche in alcune Costituzioni europee, come quella francese<sup>14</sup> ed in un certo numero di costituzioni extraeuropee<sup>15</sup>.

Più di recente lo sviluppo sostenibile è al centro di Agenda 2030, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 25 settembre e intitolata *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*<sup>16</sup>.

Il panorama delle fonti qui richiamato è senza dubbio incompleto perché occorrerebbe tenere conto del rilievo che lo sviluppo sostenibile ha in fonti di diverso livello e in ambiti di intervento molto diversi. Tuttavia il numero e la diversità delle fonti già citate restituisce in parte l'orizzonte complesso dei richiami giuridici allo sviluppo sostenibile ed è destinato a costituire una prima base di riflessione.

3. Lo sviluppo sostenibile è spesso indicato come un “processo” strutturato in tre dimensioni quella economica, quella sociale e quella ambientale, dimensioni che formano il c.d. triangolo della sostenibilità.

Non si può trascurare, però, che l'UNESCO incita a tenere conto non di tre ma di quattro pilastri (economico, sociale, ambientale, cul-

---

<sup>14</sup> Loi constitutionnelle n. 2005-205 du 1 mars 2005 relativa alla Charte de l'environnement. Si tenga conto, inoltre, che l'articolo 1 del *Code rural et de la pêche maritime français* dispone:

«I. – *La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation (...) a pour finalités (...) d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique; de développer des filières de production et de transformation alliant performance économique, sociale, (...) environnementale et sanitaire; (...) De participer au développement des territoires de façon équilibrée et durable; (...) De répondre à l'accroissement démographique, en rééquilibrant les termes des échanges entre pays dans un cadre européen et de coopération internationale fondé sur le respect du principe de souveraineté alimentaire permettant un développement durable et équitable, en luttant contre la faim dans le monde et en soutenant l'émergence et la consolidation de l'autonomie alimentaire dans le monde».*

<sup>15</sup> M. MANCARELLA, *Il principio dello sviluppo sostenibile: tra politiche mondiali, diritto internazionale e Costituzioni nazionali*, [http://www.giuristiambientali.it/documenti/20061114\\_AM.pdf](http://www.giuristiambientali.it/documenti/20061114_AM.pdf).

<sup>16</sup> [https://www.unric.org/it/images/Agenda\\_2030\\_ITA.pdf](https://www.unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf).



turale) dello sviluppo sostenibile ed è significativo che il quarto pilastro sia richiamato dall'UNESCO anche nell'ambito della valutazione dell'impatto dei prodotti ad indicazioni d'origine<sup>17</sup>.

Occorre, però considerare che la stessa definizione di "cultura" portata avanti dall'UNESCO, così come quella di sviluppo sostenibile, ha assunto nel tempo un contenuto sempre più ampio e merita soffermarsi sul contenuto della definizione richiamata in diversi contesti sempre dall'UNESCO.

Nel Preambolo della *Raccomandazione dell'UNESCO sulla partecipazione e il contributo delle persone alla vita culturale* del 1976 era stato precisato che doveva essere considerata "cultura" quel «fenomeno sociale, che risulta dall'interazione degli individui attraverso attività creative [e] che non si limita alla fruizione di opere d'arte e di contenuti umanistici, ma è allo stesso tempo acquisizione di conoscenza, scelta di uno stile di vita e bisogno di comunicare».

Nella successiva Dichiarazione universale dell'UNESCO sulla diversità culturale del 2001, sempre nel Preambolo, si precisa che: «(...) la cultura deve essere considerata come l'insieme dei tratti distintivi spirituali e materiali, intellettuali e affettivi che caratterizzano una società o un gruppo sociale e include, oltre alle arti e alle lettere, modi di vita e di convivenza, sistemi di valori, tradizioni e credenze».

La definizione di cultura accolta è evidentemente ampia ed è presente nella *Dichiarazione di Città del Messico sulle politiche culturali* del 1982, ripetuta nel *Rapporto della Commissione mondiale su cultura e sviluppo*, "La nostra diversità creativa" del 1990 e nel *Piano d'azione della Conferenza intergovernativa sulle politiche culturali per lo sviluppo* tenutasi a Stoccolma nel 1998.

Non si può trascurare qui, però, anche quanto emerge dal punto di vista definitorio nella *Convenzione dell'UNESCO sulla salvaguardia del patrimonio culturale intangibile* del 2003 laddove si afferma all'art. 2, che: «Il patrimonio culturale intangibile include le pratiche, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, le competenze oltre che gli strumenti, gli oggetti, gli artefatti e gli spazi culturalmente

---

<sup>17</sup> <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000492/049267fb.pdf>.

significativi che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui, riconoscono come parte del loro patrimonio culturale. (...) Esso è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi (...) e fornisce loro un senso di identità e di continuità (...).

Da citare, in ultimo, la definizione di “diversità culturale” presente nella *Convenzione dell’UNESCO sulla promozione e la promozione della diversità delle espressioni culturali* del 2005 che specifica, all’art. 4, che: «Diversità culturale rimanda alla moltitudine di forme mediante cui le culture dei gruppi e delle società si esprimono. Queste espressioni culturali vengono tramandate all’interno dei gruppi e delle società e diffuse tra loro».

La nozione di cultura proposta in questi documenti lascia intravedere facilmente in quale modo la dimensione culturale che è evocata dall’UNESCO come appartenente alla nozione di sviluppo sostenibile assuma rilievo nell’ambito della protezione offerta alle DOP e IGP e su questo aspetto converrà ritornare (*infra*, par. 5).

4. Alle difficoltà legate all’inquadramento giuridico della nozione di sviluppo sostenibile a causa delle molteplici fonti, del diverso livello di intervento normativo, della complessità e del numero delle diverse dimensioni richiamate, si aggiungono le perplessità e le incertezze legate agli indicatori dello sviluppo sostenibile. Come si misura lo sviluppo sostenibile? Quali sono gli indicatori dello sviluppo sostenibile?

La questione dell’individuazione degli indicatori dello sviluppo sostenibile è ricorrente ed è una domanda con la quale gli economisti si misurano da tempo e che resta tuttora senza risposte univoche.

Già il Club di Roma si era confrontato con questa difficoltà alla ricerca di strumenti e criteri per misurare la sostenibilità ed anche in tempi recenti è tornato sulla questione<sup>18</sup>.

Le difficoltà legate all’individuazione di indicatori sono costantemente richiamate dall’OCDE che afferma che «*il existe une profusion*

---

<sup>18</sup> [https://www.clubofrome.org/2018/10/18/transformation-is-feasible-a-new-report-to-the-club-of-rome/?fbclid=IwAR1X8drcP194RDWwB2trHZMiGw6Am7esZirkt\\_5oRO4JdX](https://www.clubofrome.org/2018/10/18/transformation-is-feasible-a-new-report-to-the-club-of-rome/?fbclid=IwAR1X8drcP194RDWwB2trHZMiGw6Am7esZirkt_5oRO4JdX).

*d'indicateurs, allant de mesures macroéconomiques traditionnelles, telles que le PNB et la productivité, et d'indicateurs environnementaux, comme la consommation d'eau et les émissions polluantes, jusqu'aux statistiques sociales que sont par exemple l'espérance de vie et la performance scolaire. Mais lesquels sont les plus importants pour le développement durable?»<sup>19</sup>.*

Nel documento dell'OCSE *Le développement durable à la croisée de l'économie, de la société et de l'environnement* si può leggere, inoltre, che individuare i migliori indicatori per lo sviluppo sostenibile è una vera sfida visto che il concetto di sviluppo sostenibile è non solo multidimensionale ma anche dinamico. Le pagine di questo documento, nonostante oramai siano risalenti nel tempo, costituiscono ancora una interessante riflessione sulle difficoltà legate all'individuazione di misure e statistiche e contengono una serie di riferimenti ulteriori per un approfondimento sul tema<sup>20</sup>.

La riflessione continua e la Commissione europea nel novembre 2016 ha pubblicato la Comunicazione dal titolo *Next steps for a sustainable European future, encompassing the economic, social, environmental dimensions of sustainable development, as well as governance, within the EU and globally*<sup>21</sup> che delinea il percorso di attuazione dell'Agenda 2030. A questa comunicazione ha fatto seguito il rapporto EUROSTAT *Sustainable development in the European Union - Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context - 2018 edition* che sulla base di 100 indicatori presenta delle statistiche legate alle tendenze per ogni indicatore rispetto ai 17 obiettivi di Agenda 2030<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> T. STRANGE - A. BAYLEY, *Le développement durable à la croisée de l'économie, de la société et de l'environnement*, 2008, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264055773-fr.pdf?expires=1562054247&id=id&accname=guest&checksum=49101A7B4A1E66347BD9013D4721F36D>.

<sup>20</sup> Ivi, soprattutto p. 121 ss.

<sup>21</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee and the committee of the regions, *Next steps for a sustainable European future European action for sustainability*, COM (2016) 739 final, SWD (2016) 390 final.

<sup>22</sup> *Sustainable development in the European Union - Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context - 2018 edition*, <https://ec.europa.eu/eurostat/>

Gli indicatori individuati sono il risultato di un ampio processo di consultazione, che ha visto partecipare i servizi della Commissione, gli Stati membri, il Consiglio, i Comitati, gli utenti, le ONG, le Università ed Organizzazioni internazionali.

Sempre in tema di indicatori, questa volta a livello nazionale, è opportuno tenere conto del recente documento *Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile*<sup>23</sup> del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare Direzione Generale per lo Sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'Unione europea e gli Organismi internazionali Divisione I - Interventi per lo sviluppo sostenibile, danno ambientale ed aspetti legali e gestionali che risale all'ottobre 2017 il lavoro dell'ISTAT. Anche questo documento, che costituisce una «prima riflessione rispetto a ciascuno dei 17 obiettivi e 169 sotto-obiettivi» è articolato sulla base di indicatori nazionali prodotti dall'ISTAT per gli obiettivi dell'Agenda 2030. Il risultato è l'individuazione di «un sistema preliminare di punti di forza e di debolezza» volto a garantire l'efficacia delle misure di sviluppo sostenibile.

Come può vedersi, quindi, i tentativi di “misurare” e cercare degli indicatori dei “livelli” raggiunti nello sviluppo sostenibile proseguono. La questione degli indicatori è, poi, strettamente legata a quella delle dimensioni dello sviluppo sostenibile dal momento che, come emerge da numerosi documenti, fra i quali anche quelli citati all'inizio di questo scritto e relativi alle DOP e IGP, la mancanza di indicatori certi contribuisce alla costruzione di idee di sviluppo sostenibile non sempre omogenee e all'interno delle quali la dimensione economica finisce per prevalere.

Esiste, infatti, una generale tendenza a costruire un approccio allo sviluppo sostenibile che finisce per disconoscere la natura dello sviluppo sostenibile come processo poliedrico, a più componenti, denso di interessi, valori, diritti e doveri non organizzati a sistema e difficilmente organizzabili a sistema né tanto meno collocabili gerarchicamente.

---

*documents/3217494/9237449/KS-01-18-656-EN-N.pdf/2b2a096b-3bd6-4939-8ef3-11cfc14b9329.*

<sup>23</sup> [https://www.minambiente.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile.](https://www.minambiente.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile)

Nel passaggio dalle affermazioni di principio relative lo sviluppo sostenibile alla applicazione concreta della nozione, lo sviluppo sostenibile finisce troppo spesso per essere ridotto ad alcune soltanto delle sue dimensioni e soffre spesso della perdita di una visione integrata e complessiva<sup>24</sup>.

Questo mi sembra accadere in modo evidente negli accostamenti frettolosi operati fra il settore delle DOP e IGP e lo sviluppo sostenibile forse a causa anche delle ambiguità presenti nella costruzione giuridica di questi segni.

5. Incertezze ed ambiguità caratterizzano, infatti, anche la disciplina europea delle DOP e delle IGP che delinea, infatti, un insieme di segni fortemente inclusivi, ibrido e non omogeneo, caratteristiche queste che costituiscono un punto di forza e nello stesso tempo di debolezza dei segni evocati. Questi segni hanno natura pubblicitaria, rifiutano i caratteri dell'appropriazione privata anche se tale natura si presenta instabile e spesso attratta da sistemi di impronta più privatistica sui quali non desidero soffermarmi in questo contesto<sup>25</sup>.

Senza dubbio però a fronte di una natura giuridica eterogenea, di uno sviluppo difforme, la risposta anche al quesito sulla “sostenibilità” delle DOP e IGP non può essere lineare.

Questi segni appartengono ad una collettività che li delinea, li costruisce. Nei passaggi inerenti alla concessione dei segni, l'opera di costruzione collettiva è evidente. La protezione viene accordata al prodotto le cui caratteristiche, se si tratta di una DOP, o anche una

---

<sup>24</sup> T. STRANGE - A. BAYLEY, *Le développement durable à la croisée de l'économie, de la société et de l'environnement*, 2008, cit.

<sup>25</sup> A. DI LAURO, *Le denominazioni geografiche protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 382; M. FERRARI, *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato* [*The property dimension of geographical indications*], Collana della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015; A. DI LAURO, *Les atouts et les incertitudes du Règlement 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicable aux produits agricoles et aux denrées alimentaires*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2014, p. 255; V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, anno VII, n. 4, ottobre-dicembre 2013.

sola caratteristiche o la reputazione o una qualità, se si tratta di una IGP, sono legate ad un territorio. La qualità, le caratteristiche sono dovute all'ambiente geografico ma anche ai fattori umani e culturali che hanno reso possibile la "fabbricazione" del prodotto ed è sempre la collettività che al momento della richiesta di registrazione del segno può opporsi anche solo chiedendo modifiche delle indicazioni presenti nel disciplinare o una indicazione dei territori diversa o il riconoscimento di una DOP al posto di una IGP o viceversa. Sempre la collettività, nella ripetizione dei gesti e delle pratiche, si fa custode del segno<sup>26</sup>.

Le DOP e le IGP finiscono per essere, quindi, l'espressione del deposito di una memoria collettiva, quella che era nel tempo necessario alla costruzione del *savoir faire*, del prodotto, di quelle qualità, di quella caratteristica, della reputazione, ecc.: in questo senso questi segni rispondono ad alcune dimensioni dello sviluppo sostenibile almeno per la parte in cui si dovesse ritenere che anche la memoria è una risorsa da preservare<sup>27</sup>.

Ma le condizioni della fabbricazione del prodotto frutto di quella memoria, sedimentate nel segno concesso, sono, da una parte, una fotografia di un preesistente che potrebbe non essere mai esistito. Di vere e proprie invenzioni storiche relative alle DOP parla il recente libro di Alberto Grandi *Denominazione di origine inventata, un libro sul mito dei prodotti tipici*<sup>28</sup> nel quale l'autore sottolinea come alcune fra le più note denominazioni abbiano origini "ricostruite" di modo

---

<sup>26</sup> F. ALBISINNI, *L'origine dei prodotti alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 23; V. RUBINO, *Le denominazioni di origine dei prodotti alimentari*, Alessandria, 2007; L. COSTATO, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 648; I. TRAPE, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012.

<sup>27</sup> Si vedano, anche se non legate all'argomento in modo evidente, ma in quanto attinenti alla nozione di memoria, le riflessioni sollevate dalla decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 giugno 2018, *M.L. e W.W. c. Germania*, ric. 60798/10 e 65599/10.

<sup>28</sup> A. GRANDI, *Denominazione di origine inventata, un libro sul mito dei prodotti tipici*, Milano, 2018.

che in alcune registrazioni sarebbero stata “fabbricata” una tradizione inventata.

D'altra parte le DOP e IGP potrebbero anche finire per contrassegnare prodotti che non esistono più o almeno non esistono più con quelle caratteristiche che il segno vorrebbe immutabili e che vengono proposti al consumatore come immutabili<sup>29</sup>. Jared Diamond in *Armi, acciaio e malattie. Breve storia degli ultimi tredicimila anni*<sup>30</sup> (titolo originale *Guns, Germs and Steel: The Fates of Human Societies*) sottolinea l'irreversibilità dei processi. Tutto cambia e immaginare che l'ambiente nel quale sono stati realizzati alcuni prodotti sia rimasto immutabile non può che costituire un artefatto giuridico.

In ogni caso i segni DOP e IGP si ritrovano il più delle volte su prodotti che possono non avere avuto nulla a che fare con processi sostenibili. In molti disciplinari DOP e IGP le preoccupazioni ambientali, sociali, economiche non sono prese in considerazione, nessuna verifica sul rispetto di questi criteri viene effettuata al momento della registrazione, nessuna verifica del rispetto delle dimensioni dello sviluppo sostenibile sono previste neppure nelle fasi successive.

La sensibilità rispetto ai metodi di produzione, di trasformazione, di commercializzazione è cambiata: all'impresa sostenibile si richiede un nuovo sguardo sul mondo, mentre alla registrazione delle DOP e IGP la forte considerazione del passato e a meno che non si voglia dire che tutto quello che ci viene dal passato è necessariamente «buono, pulito e giusto»<sup>31</sup> non si può certo trasferire sulle DOP e IGP qualità che potremmo pensare, errando, di ritrovare nel passato. Basti considerare le pratiche agricole di un certo periodo storico, quello della c.d. rivoluzione verde, per dubitare che esse abbiano potuto dare vita a produzioni sostenibili.

---

<sup>29</sup> In argomento: A. DI LAURO, *La tutela dell'origine degli alimenti o la composizione (im)possibile del tempo e dello spazio*, in A. GERMANÒ - V. RUBINO (a cura di), *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Milano, 2015, p. 34.

<sup>30</sup> J. DIAMOND, *Armi, acciaio e malattie. Breve storia degli ultimi tredicimila anni*, (titolo originale *Guns, Germs and Steel: The Fates of Human Societies*), Torino, 1997.

<sup>31</sup> L'espressione corrisponde al titolo di un libro di Carlo PIETRINI, *Buono, pulito e giusto*, Firenze, 2005.

Insomma l'impresa che voglia inoltrarsi su questo cammino e non voglia semplicemente sfruttare un accostamento che considero maldestro e ingiustificato fra DOP, IGP e sviluppo sostenibile, potrebbe trovarsi a dover fare emergere qualcosa che viene normalmente taciuto, una realtà nascosta sotto una finzione anche giuridica.

Nulla è come era (anche se la concessione del segno si basa su questo), come era non è necessariamente come vorremmo che fosse nel futuro.

6. Quali le difficoltà per l'impresa che voglia farsi sostenibile attraverso lo strumento delle DOP e IGP?

L'emersione per l'attenzione allo sviluppo sostenibile in seno alla disciplina della DOP e IGP evidenzia alcuni antichi dilemmi relativi all'adozione di questo modello di regolazione.

Come è noto la richiesta di procedere ad elaborare una disciplina delle DOP e IGP aveva lasciato inizialmente indifferenti, se non proprio contrari, alcuni Paesi membri che non avevano visto l'interesse di lanciarsi in questa avventura giuridica, quella della costruzione di segni che solo alcuni dei Paesi membri conoscevano, seppure da tempo.

La realizzazione della protezione europea è stata difficile e, anche se il mercato delle DOP e IGP è fiorente, molte perplessità e difficoltà di protezione e tutela rimangono sia in sede europea che internazionale. I nomi geografici presenti nei segni risultano, infatti, a volte "diluiti", volgarizzati, diventati generici o utilizzati come tali in alcune zone del mondo. Grande è il rischio di confusione, evocazione, usurpazione, di questi segni<sup>32</sup> tanto che ancora si cercano le modalità per migliorare questa protezione dall'inserimento della

---

<sup>32</sup> Si vedano per tutti: C. LE GOFFIC, *La référence à un ingrédient bénéficiant d'une dénomination géographique protégée, ou quand la cuisine rencontre le droit*, in *Propriété intellectuelle*, oct. 2011, p. 384; V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, anno VII, n. 4, ottobre-dicembre 2013; F. ALBISINNI, *Marchi ed indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, in A. GERMANÒ - V. RUBINO (a cura di), *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, cit., p. 189.



c.d. tutela *ex officio* al recente Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche<sup>33</sup> che dovrebbe migliorare la tutela di alcuni di questi prodotti. Ricordo che l'Italia ha registrato nel Sistema Lisbona 175 denominazioni di origine, tra cui il "Parmigiano Reggiano" e il "Grana Padano", su altrettanti alimenti e bevande.

Tuttavia mi chiedo fino a che punto la debolezza che contraddistingue i segni DOP e IGP in ambito internazionale, la forte opposizione culturale verso questi segni considerate forme neanche troppo larvate di protezionismo, non sia dovuta anche a questo insieme di finzioni sopra accennate che non sono mai state assunte in modo "maturo" dalla disciplina di questi segni. Le perplessità sollecitate dall'accostamento fra DOP e IGP e sviluppo sostenibile non fanno che aumentare, a mio modo di vedere, alcune fra le debolezze iniziali.

Mentre da un lato si esalta la sostenibilità di questi segni parallelamente si assiste, però, all'emersione sempre più evidente della "dissociazione" possibile fra DOP e IGP e sviluppo sostenibile.

Sono numerose, infatti, le iniziative che portano ad associare DOP e IGP ad altri segni volti ad evidenziare una "svolta" sostenibile di produzioni che, evidentemente, non lo erano o a rafforzare una sostenibilità che, pur perseguita, non era tuttavia, evidente sul mercato.

Come è noto, uno dei settori maggiormente interessati a questo movimento è quello del vino, settore nel quale troviamo alcune fra le iniziative più significative<sup>34</sup>. Fra queste in Italia è da segnalare il progetto portato avanti dal Consorzio del Prosecco DOC che sarebbe volto a «ridurre il più possibile l'impatto del sistema agricolo, mantenendo e preferibilmente aumentando la qualità del prodotto finale»<sup>35</sup>. Il Consorzio ha presentato il progetto in più occasione nel 2019 e da ultimo anche la Vinitaly<sup>36</sup>. In quest'ottica il Consorzio ha

---

<sup>33</sup> <https://wipolex.wipo.int/en/treaties/textdetails/15625>

<sup>34</sup> E. CRISTIANI, *Modelli di agricoltura "sostenibile" con particolare attenzione al settore vitivinicolo*, in R. BUDZINOWSK (a cura di), *Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznan, 2018, pp. 133-143.

<sup>35</sup> <https://www.prosecco.wine/it/sostenibilita>.

<sup>36</sup> <https://www.equalitas.it/2019/04/09/vinitaly-presentato-il-nuovo-progetto-pros-e-c-co-doc/>.

introdotto una modifica al disciplinare di produzione che prevede il divieto di utilizzare tre principi attivi: Mancozeb, Folpet e Glifosato<sup>37</sup> ed ha iniziato una collaborazione con Equalitas<sup>38</sup>. Equalitas ha previsto un sistema di certificazione al quale si accede per “step” successivi seguendo il quale, dopo che l’azienda ha individuato un Ente di certificazione tra quelli autorizzati da Equalitas, viene stipulato un «contratto di utilizzo standard e concessione del Logo Equalitas» che impegna a sottoporsi ai controlli ed a rispettare gli accordi stipulati con l’ente di certificazione e con Equalitas anche con riferimento all’utilizzo del logo.

Quanto ai requisiti previsti dalla norma sul sito si legge che sarà richiesta: l’adozione di buone pratiche ed indicatori economici, ambientali e sociali integrati «declinati in base alle più evolute esperienze disponibili»; la redazione di un Bilancio di Sostenibilità; una certificazione di parte terza; l’adozione di un marchio collettivo<sup>39</sup>.

Sempre in quest’ottica si segnala il progetto finanziato dal PSR 2014/2020 della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dal titolo: “Innovazioni per la gestione sostenibile del vigneto e per la definizione dei criteri di certificazione ambientale dell’azienda vitivinicola”. Il progetto prevede l’individuazione di metodi di «gestione agronomica sostenibile» per un migliore utilizzo delle risorse idriche, dei fitofarmaci, dei concimi e una «migliore salvaguardia dell’ambiente» che dovrebbero portare a definire «un protocollo di comportamenti virtuosi»<sup>40</sup>.

Ma molti altri potrebbero essere gli esempi, come il progetto LIFE DOP che è sviluppato con il contributo dell’Unione Europea e

---

<sup>37</sup> <https://www.prosecco.wine/it/sostenibilita>.

<sup>38</sup> Equalitas raccoglie molti *stakeholders* tra cui Federdoc, CSQA certificazioni, Valorialta e Gambero Rosso e, così come annunciato sul sito «nasce con l’intento di promuovere la sostenibilità delle filiere agroalimentari e del vino *in primis*, attraverso un approccio che unisca le istanze delle imprese, della società e del mercato». Si veda <https://www.equalitas.it/mission/>.

<sup>39</sup> <https://www.equalitas.it/lo-standard/>.

<sup>40</sup> Il progetto è finanziato dal PSR 2014/2020 della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia - Misura 16.1.1 - Sostegno per la costituzione e la gestione dei Gruppi Operativi del PEI in materia di produttività e sostenibilità dell’agricoltura – Dgr 2625/2016, Decreto 5589/AGFOR del 27/10/2017 per un importo complessivo di € 18100,00

che coinvolge Grana Padano e Parmigiano reggiano per la realizzazione di un modello di economia circolare a basso impatto ambientale<sup>41</sup>.

Queste iniziative mostrano le non poche difficoltà nelle quali si trovano attualmente i produttori che vogliono integrare queste pratiche nei disciplinari corrono il rischio di affrontare un rifiuto da parte dei produttori della zona inserita nel disciplinare o opposizioni anche nel ricorso alle menzioni aggiuntive<sup>42</sup>.

I produttori che ricorrono a procedure volte a ottenere segni e certificazioni ulteriori (come nei casi esaminati), finiscono per evidenziare che i requisiti ed i criteri per l'ottenimento delle registrazioni DOP o IGP non sono sufficienti ad operare un accostamento di questi segni allo sviluppo sostenibile. È, inoltre, evidente che nel ricorso a questi segni ulteriori vengono privilegiate solo alcune componenti dello sviluppo sostenibile, spesso quella sociale o quella economica, mentre quella ambientale, anche se fortemente richiamata, resta legata all'adozione di divieti o di procedure che spesso sono solo un timido inizio di una "svolta" ambientale attraverso processi di affievolimento del ricorso ai prodotti fitosanitari (magari quelli maggiormente criticati) e l'adozione di "buone pratiche agricole" senza che vengano integrate nella riflessione le diverse componenti genetica, ambientale, naturale del complesso approccio ambientale.

In definitiva, quindi, quando i produttori vogliono lasciare emergere la dimensione ambientale si ritrovano a dover ricorrere a certificazioni esterne alla procedura dell'ottenimento delle DOP e IGP, aggiuntive rispetto al logo DOP e IGP o a dover costruire dei segni a partire da una situazione totalmente nuova, come sta accadendo in Canada dove la protezione dei segni DOP, IGP muove i primi passi ed il tentativo è quello di integrare la dimensione ambientale fin dall'inizio<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> <http://www.lifedop.eu/>.

<sup>42</sup> Cfr., in merito, A. DI LAURO, *Le denominazioni geografiche protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 400.

<sup>43</sup> A. DI LAURO, *Le denominazioni geografiche protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 382.

7. La nozione di sviluppo sostenibile ha bisogno di passare ad un'età più matura. Per esempio ha bisogno che vengano individuati gli indicatori ma anche i criteri di risoluzione dei conflitti fra interessi, valori, diritti che possono ritrovarsi in contrasto fra loro. Il richiamo presente nei Trattati all'integrazione dello sviluppo sostenibile nelle altre politiche europee necessita di un'attenta riflessione perché spesso quello operato nella fase applicativa dello sviluppo sostenibile è piuttosto un bilanciamento che resta di facciata e realizzato frequentemente a detrimento di istanze ambientali<sup>44</sup>.

Nello stesso tempo occorre fare emergere alcune verità sommerse nel sistema di protezione delle DOP e IGP perché ogni incertezza, ogni finzione non esplicita, finisce per indebolire l'intero sistema. Se le DOP e IGP non sono state pensate per rispondere alle esigenze della sostenibilità forse è il momento di voltare pagina, di lavorare in questo senso, di costruire DOP e IGP che integrino tutta la complessità della nozione di sviluppo sostenibile, o che per lo meno siano pronte a rispettare dall'interno alcune delle sue dimensioni, emancipando il concetto dall'ossequio solo alla dimensione economica e arrivando a contribuire alla richiesta di un'agricoltura più sostenibile.

Zagrebelsky nel recente volume "Diritti per forza" parla di una prevaricazione intergenerazionale<sup>45</sup> parlando dei diritti che neghiamo a quelli che verranno dopo di noi. Si legge nel volume che al tempo nostro, le parole di Thomas Jefferson dovrebbero essere sostituite con «la Terra appartiene ai già viventi, tanto quanto appartiene ai non ancora viventi».

---

<sup>44</sup> C. CANS, *Le développement durable en droit interne: apparence du droit et droit des apparences*: AJDA févt. 2003, C. CANS, *Le principe de conciliation: vers un contrôle de la durabilité?*, in *Terres du droit: Mél. Jegouzo*, Dalloz, 2009, pp. 547-572, M. CARDWELL, *European Union Agricultural Policy and Practice: The New Challenge of Climate Change: Environmental Law Review*, 2011, 13, pp. 271-295; P.E. BOUILLOT, *Les évolutions du droit rural et le développement durable*, Nantes, 2014, p. 92, L. BODIGUEL, *La politique agricole commune face à la question climatique: l'Accord de Paris change-t-il la donne?*, in *Rev. jur. env.*, 2017, numero speciale, 171, n. 5, p. 210; P.E. BOUILLOT, *Le droit face aux enjeux de l'agriculture durable*, Cosmografia, 2017, p. 267, L. BODIGUEL, *Agriculture durable: la poursuite de la transition juridique*, in B. GRIMONPREZ et D. ROCHARD (dir), *La réforme du droit foncier rural: demander l'impossible*, Lexis-Nexis, 2018, pp. 181-193.

<sup>45</sup> G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017.

La costruzione di un'agricoltura più sostenibile e di DOP e IGP più sostenibili appartiene a questo progetto, quello della costruzione di limiti, nella convinzione che in una società complessa «la ricerca dei limiti è maturità»<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Le parole sono di K. POLANYI, *La libertà in una società complessa*, 1987 richiamato proprio da Zagrebelski nel volume citato. Sempre su Polanyi ma proprio in rapporto all'agricoltura: L. BODIGUEL, *Le droit rural à la confluence de la sphère marchande et des considérations sociales*, in D. BARTHELEMY (dir.), *La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité*, QUAE, 2008, p. 69.

MARIANNA GIUFFRIDA

## LA RESPONSABILITÀ DELL'IMPRENDITORE AGRICOLA DAL CODICE CIVILE AL DIRITTO EUROPEO\*

ABSTRACT

È condotta una riflessione sull'attualità della nozione di imprenditore agricolo e sulla dimensione della relativa responsabilità, sotto la pressione della spinta propulsiva al cambiamento sollecitata dallo sviluppo dell'integrazione europea. Muovendo dall'esegesi dell'art. 2137 cod. civ. e dalla riflessione sulla moderna nozione di "agricoltura", viene posto in discussione il valore della norma quale regolatore del criterio di individuazione della diligenza qualificata dell'imprenditore agricolo ai fini della imputazione della responsabilità. È, piuttosto, evidenziato il carattere di canone ermeneutico di valutazione del comportamento dell'imprenditore agricolo, in quanto capo dell'impresa, in qualunque rapporto giuridicamente rilevante, giungendo a delineare una visione unitaria della responsabilità dell'imprenditore agricolo, che non sarebbe comunque ricostruibile come responsabilità nei confronti dello Stato, bensì come responsabilità dell'imprenditore agricolo all'interno del mercato.

*In the essay a reflection is carried out on the topicality of the notion of agricultural entrepreneur and on the dimension of the relative responsibility, under the pressure of the propulsive push to the change solicited from the development of the European integration. Starting from the exegesis of art. 2137 and from the reflection on the modern notion of "agriculture", the value of the norm as the regulator of the criterion of identifying the qualified diligence of the agricultural entrepreneur for the imputation of responsibility is questioned. Rather, the character of a hermeneutical canon for evaluating*

---

\* Il presente saggio è destinato agli Scritti in onore di Antonio Ruggeri.

*the behavior of the agricultural entrepreneur, as head of the enterprise, in any legally relevant relationship, is highlighted, coming to outline a unitary vision of the responsibility of the agricultural entrepreneur, which would not be reconstructable in any case as responsibility towards the State, but as the responsibility of the agricultural entrepreneur within the market.*

PAROLE CHIAVE: Imprenditore agricolo – Responsabilità – Agricoltura – Mercato.

KEYWORDS: *Agricultural Entrepreneur – Responsibility – Agriculture – Market.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La responsabilità dell'imprenditore agricolo tra diligenza normale e diligenza qualificata. – 3. La nozione di "agricoltura" nell'oggi. – 4. L'art. 2137 nella sistematica codicistica all'ombra del diritto europeo. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Già a cavallo tra lo scorso secolo e l'attuale, gli stimoli dell'ermeneutica giuridica mi inducevano a riflettere sull'attualità della nozione di imprenditore agricolo e sulla dimensione dei poteri riconosciuti a tale soggetto dall'ordinamento e, consequenzialmente, della rilevanza dei relativi limiti, sotto la pressione della spinta propulsiva al cambiamento sollecitata dallo sviluppo dell'integrazione europea<sup>1</sup>. Oggi, l'iniziativa degli organizzatori del presente Convegno – e, segnatamente, di Giuseppina Pisciotta a cui rivolgo il mio più sentito ringraziamento per avermi invitato a condividere suggestioni e proposte ricostruttive – inducendo a ripensare alla specialità dell'impresa agricola, mi riporta a quelle riflessioni delle quali, in questa sede, vorrei saggiare l'attualità.

Punto di partenza dell'indagine resta l'art. 2137 cod. civ. il quale, rubricato proprio "Responsabilità dell'imprenditore agricolo", costituisce il dato normativo più direttamente ed immediatamente collegato alla tematica della quale sono stata invitata ad occuparmi.

La *ratio* sottesa alla norma in esame deve essere valutata, innanzitutto, attraverso una chiave di lettura di matrice storica che ne giustifichi l'inserimento nel sistema. Occorre, infatti, rammentare che analoga disposizione era dedicata all'imprenditore in generale (art. 2088 cod. civ.), sebbene le rispettive formulazioni fossero diverse: l'art. 2088 cod. civ. imponeva, infatti, all'imprenditore l'obbligo di uniformarsi, nell'esercizio dell'impresa, ai principi dell'ordinamento corporativo ed agli obblighi che da esso derivavano, configurando una specifica responsabilità nei confronti dello Stato per l'indirizzo impresso alla sua produzione o allo scambio, in conformità a quanto stabilito dalla legge e dalle stesse norme corporative; di contro, l'art. 2137 cod. civ. imponeva ed impone all'imprenditore agricolo, non importa se proprietario o meno del fondo rustico su cui l'attività di impresa viene esercitata, di

---

<sup>1</sup> I risultati di quelle riflessioni sono raccolti nel volume M. GIUFFRIDA, *I nuovi limiti ai poteri dell'imprenditore agricolo. Riflessioni in tema di responsabilità*, Milano, 2003.



uniformarsi agli obblighi concernenti l'esercizio dell'agricoltura stabiliti dalla legge e dalle norme corporative. La prima norma assoggettava, quindi, l'attività di impresa al rispetto dei principi dell'ordinamento corporativo, mentre nella legge<sup>2</sup> e nelle stesse norme corporative si rinvenivano le regole sanzionatorie degli inadempimenti; la seconda, invece, rivelando in tal modo la peculiarità dell'attività imprenditoriale agricola, assumeva quali fonti di disciplina della medesima, accanto alle norme corporative, quelle contenute nella legge riguardanti l'esercizio dell'agricoltura, le quali anzi venivano menzionate per prime. Ed è appena il caso di sottolineare che quest'ultima disposizione evidenziava, forse per la prima volta, l'irrelevanza, ai fini dell'individuazione della responsabilità, della qualifica di proprietario del fattore di produzione per eccellenza, ossia il fondo rustico, qualifica alla quale, invece, prima dell'entrata in vigore del codice civile e dell'introduzione della figura giuridica dell'impresa, l'ordinamento giuridico riconosceva una priorità assoluta.

Tale diversa formulazione ha determinato, com'è noto, la sopravvivenza dell'art. 2137 cod. civ. all'abrogazione dell'ordinamento corporativo che ha trascinato con sé l'art. 2088 cod. civ. mentre nell'art. 2137 cod. civ. ha comportato solo la caducazione del riferimento alle norme corporative, ferma restando la piena vigenza ed efficacia dell'intero disposto normativo.

Nonostante tale diversità non può negarsi il parallelismo, correttamente peraltro ravvisato, tra le due disposizioni e che, solo, riesce a chiarire il significato più pregnante che può essere ricavato dall'art. 2137 cod. civ.

Come ho già avuto occasione di sottolineare<sup>3</sup>, infatti, disciplinando sostanzialmente la medesima fattispecie, anche se rinviando a fonti diverse, solo l'art. 2137 cod. civ. troverebbe applicazione nel settore della produzione agricola.

---

<sup>2</sup> Il riferimento è agli artt. 2089, 2090, 2091 e 2092 cod. civ., che disciplinavano l'ipotesi dell'inadempimento da parte dell'imprenditore agli obblighi imposti dall'ordinamento corporativo nell'interesse della produzione, in modo da determinare grave danno all'economia nazionale, nonché la procedura per l'accertamento dell'inadempimento e le consequenziali sanzioni.

<sup>3</sup> Cfr., anche per i più ampi richiami bibliografici, M. GIUFFRIDA, *op. ult. cit.*, p. 221.

Uso il condizionale perché, forse, una conclusione diversa potrebbe prospettarsi nell'ipotesi in cui fosse possibile ravvisare tra l'art. 2088 e l'art. 2137 cod. civ. lo stesso rapporto che, nelle più recenti ricostruzioni, è stato riscontrato tra l'art. 2082 e l'art. 2135 cod. civ., ossia un rapporto di genere a specie non "escludente" ma "integrante": in altri termini, risolvendo il problema nell'ambito non del fenomeno dell'antinomia ma in quello del concorso tra norme di uno stesso ordinamento. Questa nuova chiave di lettura, potrebbe consentire di interpretare l'art. 2088 dando il giusto peso alle due norme in esso contenute: la prima che imponeva all'imprenditore di uniformarsi, nell'esercizio dell'impresa, ai principi dell'ordinamento corporativo e agli obblighi che ne derivavano, rimasta travolta dall'abrogazione dell'ordinamento corporativo; la seconda, che configurava la responsabilità dell'imprenditore verso lo Stato, in conformità della legge e delle norme corporative, dell'indirizzo impresso alla produzione ed agli scambi che avrebbe, invece, resistito all'evento abrogativo. Accostando adesso l'art. 2137 cod. civ. alla norma di carattere generale così reinterpreta, esso si potrebbe rileggere nel modo seguente: l'imprenditore, anche se esercita l'impresa su fondo altrui, deve uniformarsi nell'esercitarla agli obblighi stabiliti dalla legge concernenti l'esercizio dell'agricoltura, ferma restando la responsabilità nei confronti dello Stato per l'indirizzo impresso alla produzione ed agli scambi, in conformità della legge, di cui al recuperato art. 2088 cod. civ. Potrebbe, così spiegarsi la ragione per la quale il legislatore non abbia ripetuto nell'art. 2137 cod. civ. la seconda norma ritenendo la stessa già produttiva di effetti in forza del disposto generale di cui all'art. 2088 cod. civ. Le note vicende che hanno determinato la caducazione dell'ordinamento corporativo, e la conseguenziale abrogazione di tutte le disposizioni dell'ordinamento civile che ad esso facevano riferimento, avrebbero provocato l'abrogazione tra queste anche della prima norma contenuta nell'art. 2088 cod. civ., nella misura in cui l'esercizio dell'impresa doveva uniformarsi ai principi corporativi ma non anche della seconda, che potrebbe continuare a produrre i suoi effetti limitatamente al caso dell'imprenditore agricolo ossia di quel soggetto tenuto ad uniformarsi non ai principi dell'ordinamento corporativo bensì agli obblighi stabiliti

dalla legge e concernenti l'esercizio dell'agricoltura. Tale sforzo ricostruttivo, tuttavia, è destinato a rimanere frustrato e privo di effetti pratici se si considera che il sistema di tutela che scaturiva dalla violazione dell'art. 2088 cod. civ. e che risultava disciplinato agli artt. 2089 ss., cod. civ., è stato anch'esso travolto dall'abrogazione dell'ordinamento corporativo, senza che sia possibile tentare anche nei confronti di queste norme un'interpretazione tesa al recupero, considerati i profondi cambiamenti che si sono registrati nella magistratura (ordinaria, del lavoro, sezioni specializzate sia agrarie sia in materia di impresa) all'interno della quale l'individuazione dell'autorità competente rischierebbe di presentarsi come "fantasia" ricostruttiva difficilmente percorribile. Quindi, pur volendo considerare sostenibile l'ipotesi ricostruttiva sopra delineata, non potrebbe comunque applicarsi il relativo sistema di tutela basato sul principio della particolare responsabilità dell'imprenditore in quanto capo dell'impresa verso lo Stato dell'indirizzo della produzione e degli scambi in caso di (in)osservanza dei principi dell'ordinamento corporativo e degli obblighi che ne derivavano, ai fini degli interessi superiori della Nazione<sup>4</sup>, che costituiva uno dei principi fondamentali della Carta del lavoro vigente all'epoca dell'emanazione del Codice civile.

Appare, invece, più opportuno continuare a sottolineare l'intenso legame, che emerge dalla norma in esame, tra aspetto conformante l'attività imprenditoriale agricola ed esercizio dell'agricoltura nel rispetto degli obblighi posti dalla legge che ad esso si riferivano. Ed è proprio questo stretto collegamento tra istituto giuridico (impresa agricola) ed attività metagiuridica (agricoltura) a caratterizzare il primo, rendendolo diverso, e speciale, rispetto alla figura generale (impresa non agricola). È, peraltro, vero che l'esercizio dell'agricoltura, oltre alle specifiche norme legislative esistenti e contenute in numerosi atti, nazionali ed europei, risponde a principi e regole tecniche maturati nell'ambito di scienze metagiuridiche (quali l'agronomia, la biologia, la zootecnia, ecc.) e non rinvenibili in norme di legge. Tuttavia, tali principi e regole sono stati assorbiti nel diritto positivo, che

---

<sup>4</sup> Cfr. MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, *Codice civile Testo e Relazione Ministeriale*, Roma, 1943-Anno XXI, p. 190

ad essi fa riferimento, sia nel parametro costituzionale del «razionale sfruttamento del suolo» (*rectius*: utilizzazione) sia attraverso la formula della “buona tecnica” il cui rispetto integra gli estremi della “diligenza” di cui, in generale, all’art. 1176 cod. civ. e, in particolare, ai diversi articoli del codice civile che alla “buona tecnica agraria” fanno esplicito riferimento.

In tal modo, la «diligenza quale concetto giuridico, cioè quale aspetto della definizione della colpa»<sup>5</sup>, diventa unità di misura dei comportamenti regolati dalle norme giuridiche nonché anello di congiunzione tra fatto ed effetto, tra rispetto della regola e risposta ordinante del sistema in caso di sua violazione.

2. Nonostante queste premesse lascerebbero ragionevolmente pensare ad una indiscussa rilevanza della disposizione oggetto di esame, l’art. 2137 cod. civ. continua a non destare l’interesse della giurisprudenza<sup>6</sup>, mentre la dottrina, dal canto suo, già all’indomani dell’entrata in vigore del codice civile, ne aveva addirittura sottolineato la superfluità<sup>7</sup>.

Quando mi sono occupata dell’esegesi di detta norma avevo avuto modo di osservare che, a differenza di quanto è possibile desumere da altre disposizioni codicistiche<sup>8</sup>, il termine “responsabilità” che

---

<sup>5</sup> Sono parole di C. MAIORCA, *Colpa civile (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, s.d. ma 1960, par. 33.

<sup>6</sup> Ancora oggi non si segnalano sentenze direttamente applicative della norma in oggetto.

<sup>7</sup> Osservava E. BASSANELLI, *Dell’impresa agricola*, in V. SCIALOJA - G. BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*, Bologna-Roma, 1943, p. 430 che: «La norma appare forse sostanzialmente superflua. Vuole ribadire il principio che responsabile dell’adempimento degli obblighi stabiliti dalla legge e dalle norme corporative concernenti l’esercizio dell’agricoltura non è il proprietario terriero, ma l’imprenditore. E ciò era facilmente desumibile dalla constatazione che la disciplina della produzione non è diretta ai soggetti della proprietà, ma ai titolari dell’impresa».

<sup>8</sup> Tali disposizioni, anch’esse rubricate “Responsabilità del...” con indicazione del nome specifico del contraente obbligato, infatti, disciplinano specificazioni della generale figura di responsabilità contrattuale non in quanto ne modificano i tratti essenziali ma perché arricchiscono o aumentano le tipologie di obblighi al cui inadempimento consegue l’obbligo di risarcimento del danno. In altri termini, se in linea generale quest’ultimo scaturisce solo dall’inadempimento o dal ritardo nell’adempimento della prestazione propria del rapporto obbligatorio volta a volta preso in considerazione, in

appare nella rubrica dell'art. 2137 cod. civ., non sembra essere stato utilizzato nella sua accezione tecnica, che pone l'accento sul momento patologico della fattispecie, ossia la rottura dell'equilibrio, cui deve necessariamente seguire la risposta riparatrice dell'ordinamento. Difatti, dalla lettura della norma in esame, nulla lascia trasparire la volontà di configurare o ipotizzare quella lesione che costituisce «la rottura di un equilibrio omogeneo all'interno della sfera giuridica privata»<sup>9</sup> cui l'ordinamento pone rimedio, predisponendo un'adeguata risposta<sup>10</sup>. Ma affinché la risposta possa produrre effetti è di regola richiesto che la rottura dell'equilibrio si sia verificata per causa imputabile all'obbligato, in altri termini sia riconducibile alla *colpa* dell'obbligato e, quindi, alla mancata diligenza in quanto, secondo una definizione ricorrente, «la colpa indica l'inosservanza della diligenza dovuta secondo adeguati parametri sociali o professionali di condotta»<sup>11</sup>. Così, per l'adempimento delle obbligazioni relative all'esercizio di attività professionali, tra cui vengono ricondotte quelle agricole, il 2° comma dell'art. 1176 cod. civ., per stabilire il livello di normalità cui la diligenza deve essere rapportata, richiama il criterio generale della c.d. diligenza qualificata, facendo riferimento alla natura dell'attività esercitata di cui costituiscono applicazione

---

alcuni casi il debitore è tenuto a risarcire i danni ulteriori subiti per il verificarsi di eventi diversi dall'inadempimento o dal ritardo nell'adempimento.

<sup>9</sup> Cfr. C. MAIORCA, *Responsabilità (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, s.d. ma 1988, p. 1004.

<sup>10</sup> Tale meccanismo viene, piuttosto, in rilievo nelle norme generali in materia di responsabilità contrattuale ed aquiliana, rispettivamente gli artt. 1218 ss. e 2043 cod. civ., che costituiscono i due grandi settori nei quali la dottrina e la giurisprudenza prevalenti suddividono la categoria generale della responsabilità civile. Nel primo caso, la rottura dell'ordine dato è rappresentata dalla mancata esatta esecuzione della prestazione dovuta da parte del debitore che configura il presupposto indispensabile per la risposta riparatrice, costituita dal risarcimento del danno nei suoi elementi essenziali, individuati dall'art. 1223 cod. civ., salvo fornire la prova che l'inadempimento o il ritardo nell'adempimento è stato causato da impossibilità della prestazione dovuta a causa non imputabile al debitore; nel secondo caso, è costituita dal fatto doloso o colposo causativo del danno ingiusto e la risposta riparatrice è la medesima, ossia il risarcimento del danno. Il caso fortuito, cioè l'evento non imputabile al debitore, e pertanto incolpevole, che cagiona l'impossibilità della prestazione, rappresenta, quindi, il limite generale della responsabilità contrattuale. Cfr., anche per i richiami bibliografici, M. GIUFFRIDA, *op. ult. cit.*, p. 223.

<sup>11</sup> Così M. BIANCA, *Diritto civile. V. La responsabilità*, Milano, 2012, p. 577.

quelle norme che menzionano la “buona tecnica agraria” (art. 1618 cod. civ.) o la tecnica del buon allevatore (art. 2174, 2° comma, cod. civ.). Tale criterio, è bene sottolinearlo, denota un aggravamento del concetto di “diligenza media” ed è stato considerato metro di valutazione della responsabilità dell’imprenditore pur se non a questo espressamente riservata<sup>12</sup>. Analoghe considerazioni possono svilupparsi in ordine alla responsabilità extracontrattuale nella misura in cui l’art. 2043 cod. civ., pur facendo riferimento al fatto (doloso o) colposo come evento causativo del danno ingiusto, non chiarisce in cosa consista, in particolare, la colpa: anche in tale ipotesi, la dottrina<sup>13</sup> ha fatto ricorso al parametro della diligenza media o “normale”.

Ritornando alla responsabilità contrattuale e, segnatamente, alla responsabilità nell’ambito dei contratti agrari, potrebbe a questo punto apparire fumosa la ragione per la quale il legislatore del 1942, dopo aver qualificato la diligenza richiesta nell’adempimento delle obbligazioni da essi scaturenti, abbia predisposto una norma che specifica e caratterizza, in particolare, il contenuto della diligenza dell’imprenditore agricolo, specie se si aderisce a quell’orientamento dottrinale che definisce il contratto agrario come contratto dell’impresa agricola, riconducendo l’impresa all’interno dell’elemento causale. Infatti, se il contratto agrario trova nella costituzione dell’impresa la sua causa generica che senso avrebbe prevedere due diversi contenuti di diligenza qualificata, buona tecnica agraria e obblighi stabiliti dalla legge concernenti l’esercizio dell’agricoltura, considerato, peraltro, che la soggezione a questi ultimi è prevista anche per l’imprenditore-proprietario che esercita l’attività agricola su fondo proprio? La giustificazione può trovarsi espungendo dall’elemento causale del contratto l’impresa. In tal modo, assume uno specifico significato la previsione in forza della quale l’imprenditore agricolo, a prescindere dall’esistenza di un contratto agrario, è tenuto ad osservare tutte le regole giuridiche che discendono dalla legge e concernono l’esercizio dell’agricoltura. La sua diligenza viene, quindi, misurata su parametri diversi e più com-

---

<sup>12</sup> Così L. MENGONI, *Le obbligazioni*, in *I cinquant’anni del codice civile* (Atti del Convegno di Milano, 4-6 giugno 1992), I, Milano, 1993, p. 239 s.

<sup>13</sup> Cfr. C. MAIORCA, *Colpa civile (teoria generale)*, cit., p. 610.

plessi di quelli ai quali deve attenersi la parte del contratto agrario che svolge attività agricola, non necessariamente in forma di impresa, che coincidono con le sole regole tecniche costituenti la c.d. “buona tecnica agraria”. Tale complessità, peraltro, oggi si coglie dal 10° *considerando* premesso al testo del reg. n. 1306/2013, il quale affida al sistema di consulenza aziendale il compito di chiarire agli agricoltori il nesso esistente tra pratiche agricole, gestione aziendale e norme riguardanti: l’ambiente, il cambiamento climatico, le buone condizioni agronomiche dei terreni, la sicurezza alimentare, la salute pubblica, la salute animale, la salute delle piante e il benessere degli animali, soprattutto in quanto esseri senzienti.

Tuttavia, viene anche sottolineato che il sistema di consulenza aziendale che gli Stati hanno l’obbligo di istituire deve lasciare impregiudicati l’obbligo e la conseguenziale responsabilità dei beneficiari degli aiuti europei di rispettare tali norme.

Scorrendo l’articolato del regolamento sopra citato, e segnatamente l’art. 93 e l’Allegato II a cui esso rinvia, si evince che le norme sopra richiamate in modo generico, i cui precetti sono diretti alla realizzazione di interessi diversificati, confluiscono nella categoria dei cc.dd. criteri di gestione obbligatori il cui rispetto costituisce presupposto indispensabile per poter beneficiare di gran parte degli aiuti erogati nell’ambito della PAC<sup>14</sup>. Sebbene l’inosservanza di detti criteri determini l’irrogazione di una sanzione amministrativa e, quindi, non incida apparentemente sul contenuto della responsabilità civile, è agevole comprendere come l’esercizio dell’attività agricola resti comunque conformato dal rispetto di dette norme che finiscono inevitabilmente con l’integrare le norme di legge «concernenti l’esercizio dell’agricoltura» di cui all’art. 2137 cod. civ., e ciò tanto sotto il profilo formale quanto sotto quello sostanziale e contenutistico.

Sotto il primo aspetto, infatti, è ormai opinione pacifica, supportata dall’avallo della Corte costituzionale<sup>15</sup>, che la riserva di legge

---

<sup>14</sup> E precisamente, a sensi dell’art. 92, reg. (UE) n. 1306/2013, i pagamenti diretti di cui al reg. (UE) n. 1307/2013; i pagamenti di cui agli artt. 46 e 47, reg. (UE) n. 1308/2013; i premi annuali previsti dall’art. 21, par. 1, lett. *a* e *b*), dagli articoli da 28 a 31, 33 e 34, reg. (UE) n. 1305/2013.

<sup>15</sup> Cfr. C. cost. 27 dicembre 1973, n. 183 e C. cost. 8 giugno 1984, n. 170.

comprenda anche gli atti normativi europei cui viene riconosciuta la medesima efficacia della nostra fonte primaria di diritto dopo la Costituzione.

Sotto il secondo profilo, a conferma dell'assunto che precede, è sufficiente considerare, ad esempio, che l'ambiente, nell'accezione comunemente accolta, è entrato di pieno diritto nel sistema di valori protetto dall'ordinamento giuridico, sebbene ad esso la nostra Carta costituzionale faccia riferimento solo nell'art. 117, per delineare il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Indirettamente, quindi, ogni norma preposta alla disciplina di attività produttive che interagiscono con l'ecosistema deve farsi carico dell'esigenza di tutela ambientale, come dimostra, peraltro, la rilettura in chiave ambientalista di numerosi parametri e criteri che fungono da limiti all'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti: valga per tutti il riferimento al "razionale sfruttamento del suolo".

Quest'ultimo, in particolare, inserito nella norma costituzionale che riconosce e garantisce la proprietà terriera privata (art. 44 Cost.), assume una ben precisa *ratio* giustificativa nella misura in cui rimanda all'esercizio di un'attività di produzione che utilizza le capacità produttive del terreno. Tale parametro – accogliendo il suggerimento di chi<sup>16</sup> avverte «l'esigenza di un sistema più coerente, al passo con i tempi, in cui lo Stato non si limiti a svolgere il ruolo di guardiano-esattore ma anche di garante della 'razionalità' dell'uso delle ricchezze» e sottolinea come «in questa prospettiva assumono rilievo profili che impongono l'attenzione a valori di carattere non patrimoniale, quali la tutela dell'ambiente, del paesaggio, della salute collettiva ed individuale e, più in generale, alla fruizione collettiva dei beni» – deve essere, pertanto, riletto e interpretato alla luce di quella continua genesi di principi che i valori racchiusi nel testo costituzionale portano innanzi, inducendo il legislatore ad intervenire nuovamente in attuazione o della relativa disposizione o di altri precetti costituzionali<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Sono parole di L. FRANCIOSI, *Destinazione agricola dei terreni, diritto di accesso ed indennità di espropriazione*, in AICDA, *Il fondo rustico: destinazione, gestione, circolazione*, Atti del Convegno di Brescia 23-24 novembre 2012, AICDA, pp. 7-8.

<sup>17</sup> Per più ampie considerazioni v. M. GIUFFRIDA, *Proprietà agraria e Costituzione*,



D'altronde, anche in forza della prevalenza del diritto europeo su quello nazionale, non si può trascurare che oggi il TFUE impone nella definizione e nell'attuazione della politica nel settore dell'agricoltura l'obbligo di integrare le esigenze connesse con un elevato livello di tutela della salute umana (art. 9), con la tutela dell'ambiente, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile (art. 11), che diventa obiettivo di ogni intervento diretto a disciplinare l'esercizio di attività produttive, nonché le esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti (art. 13).

Tali considerazioni determinano, inevitabilmente, una rivisitazione del parametro di diligenza qualificata che andrebbe verificato non solo in relazione al conseguimento del risultato produttivo bensì anche alle diverse esigenze sopra menzionate che contribuiscono a conformare altresì le regole tecniche garanti di siffatto equilibrio le quali diventano patrimonio culturale minimo, ossia "normale" di ogni agricoltore e, come tali, integrano quel generale riferimento alla "buona tecnica agraria" la cui inosservanza determina l'applicazione delle sanzioni civilistiche.

Tuttavia, la riconosciuta capacità dell'agricoltura di fornire "beni pubblici"<sup>18</sup> determina un inevitabile ampliamento delle "normali" regole tecniche proprio al fine di realizzare interessi pubblici, implicando conoscenze e competenze più approfondite, che oltrepassano la conoscenza media degli agricoltori. È ciò che è avvenuto, ad esempio, nel codice di buona pratica agricola, adottato con d.m. del 19 aprile 1999 e tutt'ora in vigore. Anzi, la sua applicazione è stata recentemente raccomandata anche nelle zone non vulnerabili dall'art. 4, D.M 25 febbraio 2016.

Sul piano giuridico, il superamento della soglia normale si traduce nel parametro di diligenza massima che, rappresentando un'eccezione al criterio della diligenza media, deve essere espressamente previsto nei casi in cui se ne ravvisi l'esigenza, e ciò avviene ogni qualvolta il valore o l'interesse da tutelare non trovi adeguata garanzia nel crite-

---

in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura In onore di Marco Goldoni*, Pisa, 2019, p. 89 ss.

<sup>18</sup> Cfr. 84° *considerando*, reg. (UE) n. 1306/2013.

rio della diligenza media, come nel caso dello svolgimento di attività agricole in ecosistemi profondamente alterati dal fenomeno inquinamento. Se, in linea generale, il codice di buona pratica agricola si propone come facoltativo, lo stesso diventa obbligatorio in tutti i casi in cui le regole tecniche in esso contemplate sono le uniche in grado di garantire che l'utilizzazione del bene non danneggi i delicati equilibri ambientali la cui rilevanza giuridica è ormai incontestabile. In altri termini, il parametro di valutazione del comportamento diligente si modifica in ragione del bene tutelato, proporzionando in questo modo la colpa alla tutela delle situazioni soggettive. E, difatti, nel codice viene specificato che «le attività agricole attuate nelle aree riconosciute come vulnerabili saranno oggetto di misure restrittive obbligatorie nell'ambito di programmi di azione definiti dalle competenti autorità», cosicché per le aree già esposte all'inquinamento gli interventi e le azioni proposti nel codice con finalità eminentemente di prevenzione, attraverso appositi strumenti si trasformeranno in regole preposte alla repressione delle attività che risultino in contrasto con le regole stesse.

Per le altre aree, tali regole potrebbero diventare obbligatorie nella misura in cui la loro mancata applicazione, protratta nel tempo, possa integrare gli estremi di un'utilizzazione irrazionale dei beni produttivi.

In altri termini, l'assunzione di specifici impegni agroambientali implica un rafforzamento della diligenza che deve tenere l'imprenditore nell'adempimento dei relativi obblighi: essa non deve più conformarsi al parametro medio, cioè normale, bensì a quello massimo costituito in questo caso anche dalle regole comportamentali più severe introdotte con il codice sopra richiamato.

L'incidenza del valore "ambiente" sul parametro tecnico della diligenza si specifica meglio assumendo due diversi gradi di rilevanza: quello normale che si inserisce perfettamente nel rivisitato concetto di "buona tecnica agraria" alla luce delle istanze ambientali e che garantisce la conservazione degli equilibri ambientali dati; quello che travalica i limiti della normalità richiesto quando l'atteggiamento meramente conservativo si rivela inadeguato e si manifesta necessario il perseguimento della finalità di riparazione di danni ambientali già cagionati o si voglia realizzare il miglioramento del patrimonio ambientale esistente.

3. Se, stando alle definizioni più comuni, reperibili in diversi dizionari, per “agricoltura” si intende l’arte di coltivare il suolo che in senso lato include anche l’allevamento, è tuttavia vero che sotto il profilo giuridico, la nozione di agricoltura è passata attraverso un processo evolutivo dispiegatosi dal 1942 ad oggi. La giurisprudenza<sup>19</sup> e la dottrina<sup>20</sup> hanno sempre ravvisato la positivizzazione nel nostro sistema giuridico di detta nozione nell’art. 2135 cod. civ. e la nuova formulazione di quest’ultimo, realizzata con l’art. 1, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, testimonia la volontà del legislatore italiano di registrare tale processo evolutivo anche nel dato normativo.

Così, se in passato l’agricoltura poteva essere esercitata solo in campo aperto e ciò richiedeva la presenza di un fondo rustico, le moderne tecnologie e le più recenti scoperte hanno mostrato che si può “fare” agricoltura anche in assenza di un fondo rustico. Per converso, l’uso massiccio di prodotti, finalizzati ad accrescere le potenzialità produttive dei terreni ed utilizzati in alternativa a strumenti naturali di fertilizzazione, ha mostrato gli effetti devastanti per l’ecosistema naturale in cui l’attività agricola si svolge con effetti dannosi per la salute umana sia quale riflesso di un ambiente insalubre sia quale effetto collaterale dell’assunzione di alimenti contaminati o alterati, nella loro composizione naturale, dalla presenza di agenti patogeni.

L’agricoltura, così, si è progressivamente evoluta da attività di produzione in attività di produzione svolta nel rispetto dell’ambiente e protesa a garantire uno sviluppo sostenibile e la produzione di alimenti sicuri.

Mentre l’interconnessione tra agricoltura e ambiente è ormai un dato acquisito e sedimentato, la sua funzionalizzazione verso una produzione alimentare qualitativamente e quantitativamente sicura, almeno dal punto di vista normativo è più recente. Così, se la conformazione dell’agricoltura attraverso l’integrazione delle esigenze

---

<sup>19</sup> Cfr., ad esempio, Trib. Pistoia 11 ottobre 2017, in *pluris-cedam.utetgiuridica.it*; Cass. 6 agosto 2008, n. 21166, *ibidem*.

<sup>20</sup> v. A. CARROZZA, *Agricoltura (teoria generale)*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile*, Torino, 1987, p. 218 ss. ed ora in *pluris-cedam.utetgiuridica.it*; E. ROMAGNOLI, *Agricoltura (nozione giuridica di)*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile*, Torino, 1987 ed ora in *pluris-cedam.utetgiuridica.it*.

ambientali nell'approccio giuridico-economico proprio della PAC è ormai radicata tra i principi generali del diritto europeo, da ultimo per il tramite dell'art. 11 TFUE, divenendo altresì principio fondante del nostro ordinamento interno, attraverso una lettura orientata degli artt. 41 e 44 Cost. e dei rispettivi parametri dell'utilità sociale e del razionale "sfruttamento" del suolo, la sicurezza alimentare sotto il profilo quantitativo, secondo un orientamento comunemente condiviso, era già collocata tra le finalità della PAC sin dalla prima formulazione dell'art. 39 del Trattato istitutivo della CEE mentre la c.d. *foodsafety*, alla cui realizzazione è decisamente orientata anche l'attività primaria di produzione alimentare, ossia l'attività agricola, si coniuga necessariamente con la PAC e, quindi, inevitabilmente contribuisce a conformare l'attività che è oggetto precipuo di detta politica nella misura in cui nella definizione e attuazione di essa l'Unione europea deve tener conto, a sensi dell'art. 9, TFUE, delle esigenze connesse con un elevato livello di tutela della salute umana.

Da tali riflessioni, emerge un primo spunto ricostruttivo in ordine al significato da attribuire al termine "agricoltura" utilizzato dal legislatore italiano nell'ormai lontano 1942 ma rimasto in vigore a tutt'oggi: l'attività denominata con tale termine si caratterizza e concretizza non solo attraverso le norme tecniche e giuridiche che ne consentono l'esercizio finalizzato alla produzione di beni ma attraverso tutte quelle altre norme che la riguardano in quanto dirette a garantire il risultato teleologico di quella stessa attività capace di produrre anche servizi e di realizzare, in tal modo, una pluralità di interessi non solo privati.

4. Alla luce delle considerazioni che precedono, e contrariamente a quanto ritenuto dalla dottrina più risalente<sup>21</sup>, l'art. 2137 sembra conservare una specifica valenza, non riducibile all'individuazione del responsabile nel conflitto tra proprietario e imprenditore, che trova, peraltro, ulteriore *ratio* giustificativa nell'intento, realizzato con la codificazione del 1942, di unificare in un medesimo

---

<sup>21</sup> Cfr. nt. 7.

testo normativo generale le discipline dei rapporti civili e di quelli che si dispiegano nel mercato, catalizzando nella figura dell'imprenditore l'autonomia e la rilevanza proprie di ogni protagonista delle dinamiche relazionali con valore giuridico.

Muovendo dal pensiero di Salvatore Pugliatti<sup>22</sup>, ricordiamo che la responsabilità sottende un giudizio attraverso cui è possibile attribuire o, meglio imputare, al soggetto che ha tenuto un determinato comportamento, attivo o omissivo, le conseguenze scaturenti dallo stesso<sup>23</sup>. Tuttavia, sia nel mondo del diritto sia nel linguaggio comune, viene considerato "responsabile", con un giudizio etico ed effetti giuridici ben diversi, rispettivamente negativi e positivi, sia il soggetto il cui comportamento ha prodotto delle conseguenze sia il soggetto che con il suo comportamento le ha evitate. L'apparente paradosso può essere sciolto solo precisando in quale senso, tra quelli possibili, si utilizza l'aggettivo ricordato. Nell'ultimo caso, infatti, in assenza di danno, il giudizio viene postulato in via preventiva, assumendo il comportamento non «in relazione al suo contenuto reale, bensì per il suo contenuto doveroso»<sup>24</sup>. Nel primo, invece, lo stesso giudizio mira a sottolineare la rottura dell'equilibrio esistente prima dell'azione o dell'omissione produttiva delle conseguenze ed attiva la necessaria risposta riparatrice dell'ordinamento. Ora, nella norma oggetto di esame, come abbiamo anticipato, nulla lascerebbe trasparire la volontà di configurare o ipotizzare quella lesione che costituisce «la rottura di un equilibrio omogeneo all'interno della sfera giuridica privata»<sup>25</sup> cui l'ordinamento pone rimedio, predisponendo un'adeguata risposta.

---

<sup>22</sup> Cfr. S. PUGLIATTI, *Responsabilità civile*, II, Milano, 1968, p. 11, il quale precisa che «l'idea di responsabilità, nella sua delineazione massimamente generica, muove dalla ricognizione di un legame tra il soggetto e l'atto (puntualizzazione di un comportamento) considerato come comprensivo delle sue conseguenze, anzi con riferimento ad esse».

<sup>23</sup> Ma, ad un livello di astrazione maggiore, lo stesso giudizio opera il legislatore per attribuire le conseguenze scaturenti da una determinata azione o omissione ad un soggetto che non ha tenuto il relativo comportamento causalmente orientato alla produzione delle conseguenze medesime, come avviene nei casi di cui agli artt. 2049, 2052, 2053, 2054 cod. civ.

<sup>24</sup> Sono ancora parole di PUGLIATTI, *op. loc. cit.*

<sup>25</sup> Così C. MAIORCA, *Responsabilità (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, s.d. ma 1988, p. 1004.

Com'è stato rilevato<sup>26</sup>, infatti, presupposto «della responsabilità è l'esistenza di un 'danno' risarcibile» per cui l'esistenza del danno implica la configurazione di un soggetto che quel danno subisce e ciò è verificabile in relazione alla responsabilità sia contrattuale sia extracontrattuale con l'unica differenza che nel primo caso l'individuazione del danneggiato è estremamente agevole coincidendo con l'altro contraente.

Abbiamo già avuto modo di ricordare che, a differenza dell'art. 2088 cod. civ. che individuava nello Stato la persona danneggiata dal risultato teleologico dell'impresa non conforme ai principi individuati nella norma da ultimo richiamata, l'art. 2137 cod. civ. non contiene alcuna precisazione in tal senso e abbiamo altresì visto come, anche a voler proporre un'interpretazione alternativa che tenga conto del rapporto di genere a specie tra le due norme non escludente ma integrante, appare comunque arduo recuperare un'autonoma responsabilità nei confronti dello Stato. Tuttavia, potrebbe essere riconsiderata la riflessione secondo cui il fatto causativo della responsabilità debba necessariamente ricondursi alle norme generali in materia (artt. 1218 e 2043 cod. civ.) e, quindi, valutare la possibilità di giungere a conclusioni ulteriori.

L'art. 2137 cod. civ. dovrebbe svolgere il ruolo fondamentale di parametro identificativo del criterio per l'imputazione della responsabilità in capo all'imprenditore, che si oggettivizza e si specifica. Più precisamente, esso contribuirebbe alla valutazione dell'ingiustizia del danno nel caso di responsabilità extracontrattuale o della non imputabilità al suo comportamento della causa che ha determinato l'impossibilità della prestazione, nella responsabilità contrattuale.

La principale *ratio* giustificativa della norma in esame consisterebbe, quindi, nella delineazione del parametro di valutazione del comportamento dell'imprenditore agricolo, ossia nella sua "legalità" piuttosto che nella cura, prudenza o perizia, specificazioni ulteriori della diligenza: difatti, l'imprenditore agricolo è tenuto a rispettare gli obblighi scaturenti dalla legge relativi all'esercizio dell'agricoltura

---

<sup>26</sup> Cfr. C. SALVI, *Responsabilità extracontrattuale (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, s.d. ma 1988, p. 1203.

cui devono ricondursi tutti i comportamenti ritenuti idonei alla realizzazione di un'agricoltura polifunzionale, efficiente sotto il profilo tecnico ed economico.

Questa affermazione implica, inevitabilmente, la necessità di rimeditare la nozione di imprenditore agricolo – e, correlativamente, quella della sua responsabilità – alla luce dei principi e dei valori proclamati e tutelati dal diritto europeo.

In tale prospettiva, poiché nel concorso/conflitto di interessi e valori ugualmente garantiti, quello alla sicurezza alimentare sembra avere la precedenza<sup>27</sup>, ne consegue che l'imprenditore agricolo in quanto anche o spesso operatore del settore alimentare, è altresì «responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo» (così art. 3, n. 3, reg. n. 178/2002). Ciò implica che egli ha l'obbligo di conformare la relativa attività ai principi ispiratori del sistema di sicurezza alimentare approntato dal legislatore europeo, primi fra tutti quelli dell'analisi del rischio e di precauzione, finalizzati a garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi del consumatore, oltre all'efficacia del mercato interno che, nella nuova dimensione europea, ha sostituito «l'interesse superiore della Nazione».

5. Quest'ultima considerazione si riflette inevitabilmente sulla figura della responsabilità dell'imprenditore agricolo la quale, è bene rammentarlo, è stata tratteggiata dal legislatore italiano in un'epoca in cui i rapporti personali si svolgevano in un contesto socio-economico semplice, quasi sempre riconducibile nei confini, più o meno angusti, di un fondo rustico. A quel tempo, gli interessi perseguiti e tutelati nell'esercizio dell'agricoltura, quale attività primaria dell'economia nazionale e fonte diffusa di reddito, erano eminentemente individuali, privati e patrimoniali. Oggi, come abbiamo cercato di chiarire nelle riflessioni che precedono, con questo esercizio si perseguono e tutelano anche interessi collettivi e pubblici di indiscussa ri-

---

<sup>27</sup> Cfr. M. GIUFFRIDA, *Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, p. 40 ss. spec. p. 42.

levanza. Quindi, ove residuasse qualche dubbio circa l'accezione lata da assegnare al termine "agricoltura", esso viene fugato nel momento in cui si procede alla lettura combinata e sistematica anche delle relative disposizioni di imputazione delle responsabilità. Ne discende la conferma che tale responsabilità assume un duplice significato che si coniuga perfettamente con la doppia tutela, preventiva e risarcitoria, garantita dal legislatore europeo in materia di ambiente e di sicurezza alimentare, corollari ineludibili dell'attività agricola, al fine di assicurare un livello elevato di tutela della salute umana e l'efficace funzionamento del mercato. L'imprenditore agricolo viene, soprattutto, responsabilizzato<sup>28</sup> attraverso l'imposizione del rispetto degli obblighi stabiliti dalla legge concernenti l'esercizio dell'agricoltura, nella funzionalizzazione di quest'ultima alla realizzazione di interessi non solo privati.

Ciò ci induce ad implementare le conclusioni cui eravamo pervenuti nell'ormai lontano 2003.

L'art. 2137 cod. civ., infatti, non si limiterebbe a regolare il criterio di individuazione della diligenza qualificata dell'imprenditore agricolo ai fini della imputazione della responsabilità, integrando, come abbiamo visto, i parametri di cui, rispettivamente, agli artt. 2043 e 1218, ma andrebbe oltre, ponendosi come canone ermeneutico di valutazione del comportamento dell'imprenditore agricolo, in quanto capo dell'impresa, in qualunque rapporto giuridicamente rilevante. Tale rilievo si ricollega, per un verso, alla *ratio* originaria, esplicitata nella relazione ministeriale al codice civile, della norma in esame considerata nella relazione sistematica con l'art. 2088 e, per l'altro, nella valutazione di tale ruolo nei rapporti dispiegantisi nell'attuale realtà del mercato europeo.

La disposizione in esame, infatti, attraverso il rinvio alle norme di legge concernenti l'esercizio dell'agricoltura, diventerebbe l'unità di misura per la valutazione del rischio collegato all'attività di gestio-

---

<sup>28</sup> Così, in relazione al produttore di alimenti, A.M. PALMIERI, *La responsabilità dell'impresa alimentare*, in L. PAOLONI (a cura di), *Alimenti, danno e responsabilità*, Milano, 2008, p. 91, il quale afferma che «sarebbe più opportuno parlare non di responsabilità, bensì di *responsabilizzazione* del produttore alimentare».



ne dell'impresa agricola orientata al, e quindi inevitabilmente condizionata dal, perseguimento del risultato finale<sup>29</sup> che per l'imprenditore agricolo non coincide con la produzione ma con una produzione sostenibile e sicura. In questa prospettiva, il comportamento dell'imprenditore agricolo deve tradursi in un controllo costante dell'esercizio dell'attività al fine di prevenire possibili danni a quegli interessi anche collettivi e pubblici che l'esercizio della sua attività è idoneo a realizzare. Ciò in perfetta sintonia con il principio di precauzione che, com'è stato opportunamente sottolineato<sup>30</sup>, non costituisce solo il criterio informatore della gestione del rischio, affidata alle pubbliche autorità, bensì anche il «criterio guida della regolazione dei rapporti 'orizzontali' tra le imprese, e quindi (...) criterio conformativo nell'interpretazione delle disposizioni che governano l'autonomia privata», compresi, aggiungiamo noi, i rapporti con il consumatore finale. La giurisprudenza nazionale ha avuto modo di chiarire, infatti, che la diligenza professionale dell'operatore del settore alimentare include l'obbligo di «attenersi al principio di precauzione e di adottare misure proporzionate in funzione delle caratteristiche del prodotto e della sua destinazione al consumo umano, verificando, attraverso controlli a campione, che il componente acquistato risponda ai requisiti di sicurezza previsti e non contenga additivi vietati e pericolosi, prima di ulteriormente impiegarlo quale parte o ingrediente nella preparazione di un alimento finale»<sup>31</sup>. E lo stesso obbligo grava sull'imprenditore agricolo che svolge la sua attività di cura e sviluppo di cicli biologici nell'ambiente naturale.

Quindi, se le istituzioni europee ancora discutono sulla configurazione di un sistema di responsabilità sociale delle imprese che dovrebbero farsi carico di diritti umani, lavoro, occupazione, questioni ambientali<sup>32</sup>, l'attività imprenditoriale agricola si mostra già pregna di

---

<sup>29</sup> Cfr. V. BUONOCORE, *Impresa (diritto privato)*, in *Enc. dir. Annali*, I, Milano, s.d. ma 2007, p. 799.

<sup>30</sup> v. I. CANFORA, *Il principio di precauzione nella governance della sicurezza alimentare: rapporti tra fonti in un sistema multilivello*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 451.

<sup>31</sup> Così Cass. n. 30620/2018; Cass. n. 15824/2014.

<sup>32</sup> Cfr. P. NICOLETTI, *Responsabilità sociale d'impresa. Policy e pratiche*, ISFOL, 2014. Per l'analisi del fenomeno nella dottrina italiana cfr. G. ECCHIA - M. VIVIANI, *Respon-*

alcuni di detti contenuti che, pertanto, inevitabilmente ne conformano la responsabilità per l'esercizio, senza peraltro che tale caratterizzazione possa considerarsi sufficiente a trasformare l'impresa agricola qualora esercitata in forma collettiva, *sic et simpliciter*, nell'impresa sociale disciplinata, da ultimo, dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112<sup>33</sup>.

Da queste riflessioni discende che la sopravvivenza dell'art. 2137 cod. civ. alle vicende abrogative legate alla caduta dell'ordinamento corporativo e la sua collocazione sistematica tra le norme generali in materia di impresa agricola e non tra quelle relative ai contratti agrari consentirebbero di ancorare, già all'interno del codice civile, le radici di una *responsabilizzazione* dell'imprenditore agricolo idonea a imporre la lettura integrata dell'art. 2137 e dei referenti normativi in materia di responsabilità contrattuale (art. 1218 cod. civ.) ed extracontrattuale (art. 2043 cod. civ.), in una visione unitaria della responsabilità dell'imprenditore agricolo, che non sarebbe comunque ricostruibile come responsabilità nei confronti dello Stato, bensì come responsabilità nel mercato e, quindi, in relazione ad ogni rapporto giuridico che all'interno di esso si perfeziona e si svolge.

---

*bilità sociale e impresa sociale*, in *WorkingPaper*, 2006, n. 34; D. LENZI, *Le società benefit*, in *Giur. comm.*, 2016, p. 894 ss. V. anche M. STELLA RICHTER jr, *Società benefit e società non benefit*, in *Riv. dir. comm.*, 2017, p. 271 ss.

<sup>33</sup> Tale assunto appare confermato dall'art. 2, comma 1°, lett. t), d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, il quale include tra le attività d'impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, ossia tra le imprese sociali, quelle aventi ad oggetto agricoltura sociale, ai sensi dell'art. 2, legge 18 agosto 2015, n. 141, e successive modificazioni.

SILVIA BOLOGNINI

**LA “SPECIALITÀ” DELL’IMPRESA AGRICOLA  
NEL REGISTRO DELLE IMPRESE FRA CODICE CIVILE  
E LEGISLAZIONE DI SETTORE**

ABSTRACT

*L’excursus*, seppure sintetico, delle principali tappe che, a partire dall’entrata in vigore del codice civile, hanno segnato l’evoluzione della disciplina in materia di iscrizione delle imprese agricole nel registro delle imprese, offre l’occasione per sviluppare talune riflessioni in merito alla specialità dell’impresa agricola: in particolare, costringe a chiedersi se le modifiche apportate dalla legislazione di settore alla disciplina codicistica abbiano determinato la fine della specialità dell’impresa agricola. Le modifiche intervenute nella disciplina dell’iscrizione delle imprese agricole nel registro delle imprese, pur avendo determinato un ulteriore avvicinamento dello statuto professionale dell’imprenditore agricolo a quello dell’imprenditore commerciale, tuttavia non paiono avere decretato la fine della specialità dell’impresa agricola. Tale specialità deriva, invero, dalla natura dell’attività svolta, dal fatto che l’imprenditore agricolo si trova a operare con organismi viventi, siano essi vegetali o animali, terrestri o acquatici, e a diretto contatto con le risorse naturali e trova conferma nella diversità delle regole di produzione e di mercato alle quali sono assoggettati coloro che operano in agricoltura tanto nel contesto giuridico internazionale, quanto in quello europeo.

*The evolution of the discipline regarding the registration of agricultural enterprises in the business register offers the opportunity to reflect on the specialty of the agricultural enterprise. In particular, it is necessary to ask whether the changes introduced by the sector legislation to the civil code discipline have caused the end of the specialty of the agricultural enterprise. Although these changes have contributed to bringing the professional status*

*of the agricultural entrepreneur closer to that of the commercial one, they have not determined the end of the specialty of the agricultural enterprise. This specialty derives, indeed, from the nature of the entrepreneur's activities and also from the fact that the agricultural entrepreneur finds himself working with living organisms, be they plants or animals, terrestrial or aquatic, and in direct contact with natural resources. Furthermore, in order to highlight the importance of this speciality, in the international and European legal context, different rules are applied to the production and marketing of agricultural products.*

PAROLE CHIAVE: *Impresa agricola – Registro delle imprese – Codice civile – Legislazione di settore – Specialità.*

KEYWORDS: *Agricultural Enterprise – Business Register – Civil Code – Sector Legislation – Speciality.*

SOMMARIO: 1. L’evoluzione della normativa in materia di iscrizione delle imprese agricole nel registro delle imprese. In particolare, l’art. 2136 cod. civ. – 2. *Segue*. Gli interventi della legislazione di settore sull’iscrizione delle imprese agricole nel registro delle imprese. – 3. *Le rationes* sottese all’evoluzione normativa in materia di iscrizione delle imprese agricole nel registro delle imprese. – 4. Le sorti dell’art. 2136 cod. civ. e la specialità dell’impresa agricola: cronaca di una morte annunciata?

1. Il tema della specialità dell’impresa agricola nel registro delle imprese fra codice civile e legislazione di settore, per essere affrontato, richiede, innanzi tutto, un *excursus*, seppure sintetico, delle principali tappe che, a partire dall’entrata in vigore del codice civile, hanno segnato l’evoluzione della disciplina in materia di iscrizione delle imprese agricole nel registro delle imprese<sup>1</sup>.

Com’è noto, il codice civile del 1942, nella Sezione I (“Disposizioni generali”) del Capo II (“Dell’impresa agricola”) del Titolo II (“Del lavoro nell’impresa”) del Libro V (“Del lavoro”), contempla, all’art. 2136, una disposizione rubricata “Inapplicabilità delle norme sulla registrazione”, in forza della quale le norme relative all’iscrizione nel registro delle imprese non trovano applicazione nei confronti degli imprenditori agricoli, salvo quanto disposto dall’art. 2200 cod. civ., ovverosia fatta eccezione per l’ipotesi in cui l’attività imprenditoriale agricola sia svolta da una società di forma commerciale o da una società cooperativa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sull’evoluzione della disciplina relativa all’iscrizione dell’impresa agricola nel registro delle imprese si vedano, *ex multis*, U. BELVISO, *Il regime pubblicitario dell’imprenditore agricolo (la riforma d’inizio secolo)*, in *La riforma dell’impresa agricola*, a cura di N. Abriani e C. Motti, Milano, 2003, p. 147 ss.; G. PISCIOTTA, *Commento all’art. 2136*, in R. ALESSI e G. PISCIOTTA, *L’impresa agricola*, in *Il Codice Civile Commentario*, fondato e già diretto da P. Schlesinger, continuato da F.D. Busnelli, Artt. 2135-2140, 2<sup>a</sup> ediz., Milano, 2010, p. 255 ss.; G. GALLONI, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Libro quinto: Lavoro art. 2135-2139, Bologna-Roma, 2003, *sub* art. 2136, p. 151 ss.; N. LUCIFERO, *Commento all’art. 2136*, in *Commentario del Codice Civile*, diretto da E. Gabrielli, *Dell’impresa e del lavoro*, a cura di O. Cagnasso e A. Vallebona, artt. 2118-2187, Torino, 2013, p. 878 ss.; S. MASINI, *Pubblicità dell’impresa agricola e riflessi sullo «statuto» speciale dell’imprenditore*, in *Dir. e giur. agr. e dell’amb.*, 1994, p. 539 ss.; M. AMBROSIO, *L’impresa agricola tra sistema della pubblicità legale e sistema dell’informazione globale*, in *Dir. e giur. agr. e dell’amb.*, 2001, p. 531 ss.

<sup>2</sup> Testualmente, l’art. 2136 cod. civ. recita: «Le norme relative all’iscrizione nel registro delle imprese non si applicano agli imprenditori agricoli, salvo quanto è disposto dall’art. 2200». L’art. 2200 cod. civ., che consta di due commi, dispone espressamente,

Muovendo dalla considerazione che l'art. 2136 cod. civ. ha previsto, per le imprese agricole, un'esenzione aggiuntiva rispetto alle altre due desumibili dagli artt. 2214 cod. civ. e 2221 cod. civ., consistenti nella sottrazione dell'imprenditore agricolo – rispettivamente – all'obbligo di tenere le scritture contabili e alle procedure del fallimento e del concordato preventivo<sup>3</sup>, tale disposizione è stata letta come una ulteriore conferma della volontà del legislatore codicistico di definire lo statuto dell'imprenditore agricolo in negativo<sup>4</sup>, ovvero sia ca-

---

al comma 1°, che: «Sono soggette all'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese le società costituite secondo uno dei tipi regolati nei capi III e seguenti del titolo V e le società cooperative, *anche se non esercitano un'attività commerciale*» (corsivo aggiunto) e, al comma 2°, che: «L'iscrizione delle società nel registro delle imprese è regolata dalle disposizioni dei Titoli V e VI».

<sup>3</sup> Si veda, per tutti, A. GERMANÒ, *Lo statuto dell'imprenditore agricolo*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile, vol. 1, *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, p. 792 s., il quale osserva in proposito: «I vecchi testi di diritto commerciale e di diritto agrario segnavano come 'statuto' dell'imprenditore agricolo la sua esenzione dai tre obblighi risultanti nel codice civile: l'esenzione dall'iscrizione nel registro delle imprese (art. 2188); l'esenzione dall'obbligo di tenere i libri contabili (art. 2214) e l'esenzione dal fallimento e dalle altre procedure concorsuali (art. 2221), obblighi che, invece, valevano per l'imprenditore commerciale». Si veda, altresì, la nt. 89 a p. 793, nella quale l'Autore sottolinea: «A queste tre fondamentali e tradizionali differenze – quelle a cui, di regola, si riferisce la maggior parte degli scritti in tema di impresa agricola, come se esse fossero le uniche – il nostro sistema giuridico ne aveva aggiunte altre tre, due delle quali sono sostanzialmente collegate all'eventualità del fallimento. Trattasi dell'art. 320, 5° comma, cod. civ., per il quale l'esercizio dell'impresa commerciale non può essere *continuato* da un minore senza l'autorizzazione del Tribunale, mentre un'analoga norma manca per la continuazione dell'impresa agricola (mancanza giustificabile, appunto, per l'assenza della grave conseguenza del fallimento). Trattasi, inoltre, dell'art. 60 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (non stravolto dall'art. 1, 60° comma, legge 23 dicembre 1996, n. 662, sul divieto di attività di lavoro *subordinato* o *autonomo* a carico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, pena la decadenza dall'impiego), per il quale gli impiegati pubblici non possono svolgere attività commerciale, mentre non è ad essi vietato l'esercizio dell'attività agricola. La sesta ulteriore differenza – questa contenuta nello stesso codice civile – concerneva la 'forma' con cui l'attività economica può essere esercitata da più soggetti stretti fra loro da un patto societario: gli agricoltori potevano (e possono) legarsi reciprocamente attraverso un contratto di società che appariva, nel sistema del 1942, previsto sostanzialmente per loro: si tratta del contratto di società semplice (artt. 2251-2290 cod. civ.) la cui disciplina è dominata dal principio della libertà di forma e di statuto».

<sup>4</sup> Si veda, per tutti, M. GOLDONI, *Il diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 532, il quale, proprio nel commentare il disposto dell'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, sul quale si avrà modo di tornare ampiamente in seguito, afferma: «Viene così meno una delle principali differenze di disciplina alle quali era improntato lo 'statuto negativo'».

ratterizzandolo come uno statuto di deroghe all’applicazione della disciplina specifica riservata dal codice civile all’impresa commerciale<sup>5</sup>.

Giova ricordare fin da ora che la sottrazione dell’impresa agricola alle disposizioni di matrice codicistica relative alla registrazione, alle scritture contabili, nonché alle procedure di insolvenza, ha indotto a qualificare lo statuto dell’imprenditore agricolo come uno statuto di maggior favore, volto a esonerare gli imprenditori agricoli dall’osservanza di obblighi che avrebbero comportato un aggravio delle condizioni di esercizio dell’attività imprenditoriale agricola, aggravio che nel periodo storico in cui è stato redatto il codice civile appariva come ingiustificato) a fronte della c.d. complessità attenuata che caratterizzava tale tipologia di attività<sup>6</sup>.

---

dell’imprenditore agricolo». Nondimeno, giova segnalare che, com’è stato illustrato dal medesimo Autore in un’altra sede, in dottrina sono state mosse delle critiche all’opinione secondo la quale lo statuto dell’imprenditore agricolo andrebbe considerato esclusivamente uno statuto di esonero dalla disciplina dettata per l’imprenditore commerciale: si veda M. GOLDONI, *L’opinione secondo cui lo «statuto» dell’imprenditore agricolo non è riducibile esclusivamente a uno statuto di «esonero» della disciplina dettata per l’imprenditore agricolo*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, 3<sup>a</sup> ediz., Padova, 2003, p. 167 ss., il quale ricorda (a p. 168), in particolare, che G.M.C. RIVOLTA, *Sull’impresa agricola: vitalità ed espansione di una fattispecie codicistica*, in *Riv. dir. civ.*, 1989, I, p. 549, nt. 18, ha ritenuto «per lo meno eccessive e per qualche verso ingannevoli», sia l’affermazione secondo cui la figura dell’imprenditore agricolo assume un valore quasi esclusivamente negativo, sia altre affermazioni equivalenti».

<sup>5</sup> Si veda, per tutti, E. ROMAGNOLI, voce *Impresa*, in *Digesto IV ediz., Disc. priv., Sez. comm.*, VII, Torino, 1988, p. 87, ad avviso del quale «dalle norme del codice civile che disegnano le linee essenziali dell’impresa agricola si ricava una figura di imprenditore i cui obblighi sono di regola un *minus* rispetto a quelli dell’imprenditore commerciale ai sensi dell’art. 2195».

<sup>6</sup> Si veda, in proposito, L. COSTATO, *Imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche* retro, in *Riv. dir. civ.*, 2006, I, p. 89 ss., il quale (a p. 90 s.) osserva: «Appare chiaro, comunque, che il legislatore codicistico, nel formulare la definizione di imprenditore agricolo, e la magistratura nell’interpretarla, avevano di fronte una agricoltura arretrata e per molti versi primitiva; così si spiega perché si sia costruito uno statuto civilistico dell’imprenditore agricolo che, malgrado la presenza di regole che sembrano riconoscergli una portata positiva, in realtà si qualifica specificamente per la sua esenzione da obblighi collegati, nell’impresa commerciale, alla sua apertura al mercato, con i rischi conseguenti. Inoltre, molti imprenditori agricoli erano, all’epoca, liberi professionisti (avvocati, medici, ingegneri, ecc.) proprietari concedenti con contratti agrari associativi sicché, se l’impresa da loro condotta avesse potuto fallire, essi stessi sarebbero stati assoggettati personalmente alle procedure concorsuali, con conseguenze immaginabili in relazione alla professione liberale svolta».

Al contempo, il presunto *favor* mostrato dal legislatore codicistico nei confronti dell'impresa agricola è stato imputato alla necessità di proteggere e di promuovere l'esercizio di un'attività, quale quella agricola, caratterizzata da un'intrinseca debolezza, dovuta ai rischi maggiori ai quali sarebbe esposta rispetto all'attività commerciale<sup>7</sup>.

Conseguentemente, sulla scia di simili ragionamenti, è stato piuttosto immediato il collegamento fra la specialità dell'impresa agricola e la disposizione contemplata dall'art. 2136 cod. civ.: per lungo tempo, anche la circostanza che, in virtù di tale disposizione, in materia di iscrizione nel registro delle imprese l'impresa agricola fosse assoggettata formalmente a una disciplina diversa da quella applicata all'impresa commerciale, è stata motivata alla luce della diversa natura dell'attività svolta dagli imprenditori agricoli ed è stata vista, conseguentemente, come un'ulteriore dimostrazione dell'approccio promozionale e protettivo del legislatore codicistico nei confronti del settore primario, intrinsecamente più debole rispetto agli altri settori produttivi.

Vi è da dire che l'art. 2136 cod. civ. nasce già come disposizione

---

<sup>7</sup> In estrema sintesi, la disciplina di favore prevista per l'impresa agricola avrebbe trovato la sua *ratio* giustificatrice nel fatto che tale tipologia di impresa, a differenza di quella commerciale, sarebbe chiamata ad affrontare, oltre al rischio economico, comune a tutte le imprese (e proprio per tale ragione definito rischio d'impresa), anche un diverso rischio di tipo tecnico naturalistico, derivante dal fatto che «il processo produttivo agricolo si caratterizzerebbe per la presenza di vicende e fenomeni sottratti al potere di controllo dell'uomo, in quanto legati appunto, sia al fondamentale coinvolgimento della "natura", attraverso il fondo rustico ovvero i cicli biologici, e dunque al carattere tecnicamente specifico del processo, sia alla presenza di eventi (si pensi alle bizzarrie del clima, ad eventi atmosferici imprevedibili e non controllabili, ad epidemie nel caso di allevamenti, ecc.) in grado di alterare quella soglia "normale" di rischi presenti nell'esercizio di altre attività economiche»: così A. JANNARELLI, in A. JANNARELLI e A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, Sez. I, Tomo II,II, Torino, 2009, p. 123, il quale, però, nelle pagine immediatamente precedenti (p. 119 ss.) e in quelle successive, non manca di formulare diverse considerazioni critiche in merito a tale impostazione, giungendo (a p. 131) alla conclusione che: «In questa prospettiva, la scelta disciplinare adottata dal legislatore del 1942, lungi dal riflettere la mera presenza di una più complessa rischiosità tecnico-economica nel settore agricolo, ha tenuto conto della specifica dimensione del 'rischio di impresa' creato dalle imprese agricole, all'epoca della codificazione particolarmente contenuto; al tempo stesso, in chiave promozionale dello sviluppo economico, ha ritenuto di poter favorire l'industrializzazione dell'agricoltura, lasciando inalterato siffatto trattamento normativo anche per quelle imprese agricole che nel futuro si fossero progressivamente rafforzate sul piano organizzativo e finanziario».



problematica, per diversi ordini di ragioni. In primo luogo, mentre l’esenzione dall’obbligo di tenere le scritture contabili e l’esclusione dall’assoggettamento alle procedure di insolvenza non sono espressamente sancite dal codice civile, ma si ricavano *a contrario* dall’espressa delimitazione dell’ambito di applicazione delle relative discipline, operata dagli artt. 2214 e 2221 cod. civ.<sup>8</sup>, diversamente, l’art. 2136 cod. civ. statuisce in modo esplicito l’inapplicabilità alle imprese agricole delle norme in materia di registrazione. Peraltro, la rubrica dell’art. 2136 cod. civ. è fuorviante, nella misura in cui induce a pensare che tale esenzione valga per tutti i tipi di impresa agricola, quando, invece, non è così, alla luce del richiamo a quanto previsto dall’art. 2200 cod. civ. presente nello stesso art. 2136 cod. civ.

Già questo dato ha costretto a porsi qualche interrogativo: a chiedersi, cioè, per quale ragione il legislatore codicistico abbia ritenuto opportuno introdurre una disposizione il cui contenuto precettivo era di fatto già desumibile dalla lettura dell’art. 2195 cod. civ. in combinato disposto con l’art. 2200 cod. civ.<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> L’art. 2214 cod. civ., rubricato “Libri obbligatori e altre scritture contabili”, dispone invero: «L’imprenditore che esercita un’attività commerciale deve tenere il libro giornale e il libro degli inventari. Deve altresì tenere le altre scritture contabili che siano richieste dalla natura e dalle dimensioni dell’impresa e conservare ordinatamente per ciascun affare gli originali delle lettere, dei telegrammi e delle fatture ricevute, nonché le copie delle lettere, dei telegrammi e delle fatture spedite. Le disposizioni di questo paragrafo non si applicano ai piccoli imprenditori» (corsivo aggiunto).

Del pari, l’art. 2221 cod. civ., rubricato “Fallimento e concordato preventivo”, prevede che: «Gli imprenditori che esercitano un’attività commerciale, esclusi gli enti pubblici e i piccoli imprenditori, sono soggetti, in caso d’insolvenza, alle procedure del fallimento e del concordato preventivo, salve le disposizioni delle leggi speciali» (corsivo aggiunto).

<sup>9</sup> Si veda M. TAMPONI, *Impresa agricola e registro delle imprese alla luce del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *Dir. e giur. agr. e dell’amb.*, 2001, p. 524, il quale ha osservato al riguardo: «È stata a lungo rilevata 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, intermedia, 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 precettiva 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 riconetterebbe alla sua assenza». Si vedano, altresì, in senso concorde, N. LUCIFERO, *Commento all’art. 2136*, cit., p. 876 s.; G. MINERVINI, *L’imprenditore. Fattispecie e statuti*, Napoli, 1970, p. 191 s.; R.

Ci si è chiesti se – vista anche la collocazione sistematica dell'art. 2136 cod. civ. – con tale disposizione il legislatore codicistico abbia voluto dettare un principio generale, richiamando l'attenzione sulla presenza di una sorta di eccezione nell'eccezione, laddove nella seconda parte della disposizione – per il tramite dell'inciso «salvo quanto è disposto dall'art. 2200» – sottolinea, in buona sostanza, che coloro che avessero deciso di optare per la costituzione, ai fini dell'esercizio dell'attività agricola, di una società di forma commerciale o di una società cooperativa, avrebbero dovuto mettere in conto di non essere esentati dall'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese<sup>10</sup>. Forse tale precisazione è parsa opportuna alla luce dell'intitolazione del Capo del codice civile in cui sono inserite le disposizioni sul registro delle imprese e sull'obbligo di registrazione, che, come si avrà modo di mettere meglio in evidenza nel prosieguo del presente contributo, si riferisce alle imprese commerciali e «alle altre imprese soggette a registrazione».

Ma al di là di queste osservazioni che, alla luce degli interventi normativi successivi, lasciano il tempo che trovano e forse possono rivelarsi utili solo come ulteriori spunti di riflessione nella discussione relativa alla sopravvenuta o non sopravvenuta abrogazione implicita dell'art. 2136 cod. civ., va detto che sul piano sostanziale il contenuto precettivo di tale disposizione non ha di fatto esplicato la sua efficacia.

È noto a tutti che l'art. 99 disp. att. cod. civ. ha demandato l'ema-

---

ALESSI, *L'impresa agricola*, in *Il Codice Civile Commentario*, diretto da P. Schlesinger, Artt. 2135-2140, Milano, 1990, *sub* art. 2136, p. 215, la quale, però, non ha mancato di rilevare che all'art. 2136 andava attribuito quanto meno un «sicuro rilievo» sotto il profilo sistematico; A. PAVONE LA ROSA, *Il registro delle imprese. Contributo alla teoria della pubblicità*, Milano, 1954, p. 226; C. LAZZARA, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, in *Commentario del Codice Civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Libro V: Lavoro art. 2135-2140, Bologna-Roma, 1980, *sub* art. 2136, p. 91. Si veda, altresì, G. GALLONI, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, cit., p. 155, il quale, dopo avere convenuto in merito all'impossibilità di ascrivere all'art. 2136 cod. civ. un significato precettivo, ha osservato: «L'art. 2136 cod. civ. ha invece assunto nel codice significato preciso dal momento in cui è diventato un punto necessario di riferimento di una norma speciale (art. 8 legge n. 580/1993) che, derogando al principio ormai superato della non iscrizione dell'imprenditore agricolo (individuale o familiare) o di una società semplice, ne ha compiutamente disciplinato l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese».

<sup>10</sup> Si veda, in proposito, M. TAMPONI, *Impresa agricola e registro delle imprese alla luce del d.lgs. 18 maggio 2001*, n. 228, cit., p. 524.

nazione delle disposizioni relative all’istituzione del registro delle imprese previsto dall’art. 2188 cod. civ. a un provvedimento normativo successivo, che avrebbe dovuto stabilire, altresì, la data di attuazione del registro delle imprese, nonché le condizioni per l’iscrizione delle imprese individuali e sociali esistenti in tale momento<sup>11</sup>. Parimenti, fino all’attuazione del registro delle imprese hanno trovato applicazione gli artt. 100 e 101 disp. att. cod. civ., il cui contenuto non ha posto particolari problemi applicativi in relazione all’art. 2136 cod. civ. per tutto l’arco di tempo (protrattosi per ben 51 anni) che è trascorso dall’entrata in vigore del codice civile all’adozione della legge con la quale è stato istituito il registro delle imprese<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> L’art. 99 disp. att. cod. civ. nella sua formulazione originaria prevedeva: «Le disposizioni relative all’istituzione del registro delle imprese previsto dall’art. 2188 del codice saranno emanate con decreto reale. Tale decreto stabilirà altresì la data di attuazione del registro delle imprese, nonché le condizioni per l’iscrizione delle imprese individuali e sociali esistenti in tale momento». In seguito all’entrata in vigore della Costituzione, il riferimento al decreto reale deve intendersi come rimando a un decreto del Presidente della Repubblica (o del Capo dello Stato).

<sup>12</sup> In proposito giova ricordare che l’art. 100 disp. att. cod. civ. – che è stato, poi, espressamente abrogato dall’art. 111-*sexies* disp. att. cod. civ., introdotto dall’art. 9, comma 1°, lett. *f*), del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, recante “Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366” – contemplava delle disposizioni che interessavano per lo più le imprese commerciali o, tutt’al più, le società di forma commerciale o cooperative che, eventualmente, avessero esercitato un’attività agricola. Tale disposizione prevedeva, infatti: «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 una 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 all’iscrizione nei registri di cancelleria presso il tribunale secondo le modalità stabilite dalle leggi anteriori. Tuttavia, il contenuto degli atti da iscrivere, i termini per l’iscrizione e gli effetti della medesima sono determinati dal codice. Fino all’attuazione del registro delle imprese non sono soggetti a registrazione gli imprenditori individuali e gli enti pubblici che esercitano un’attività commerciale, salvo quanto disposto dal primo comma del presente articolo. Non si applicano inoltre le disposizioni contenute nel secondo comma dell’articolo 2556 e nell’articolo 2559 del codice». La medesima considerazione vale, a maggior ragione, per l’art. 111 disp. att. cod. civ. – anch’esso espressamente abrogato dall’art. 111-*sexies* disp. att. cod. civ., introdotto dall’art. 9, comma 1°, lett. *f*), del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, recante “Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366” –, il quale disponeva: «Fino all’attuazione del registro delle imprese i depositi di atti o docu-

2. Il registro delle imprese è stato istituito, invero, con l'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante il "Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura"<sup>13</sup>. Ebbene, nel momento in cui si è provveduto a istituire il registro delle imprese, si è statuito altresì (al comma 4° dell'art. 8 della legge n. 580 del 1993) che avrebbero dovuto iscriversi in sezioni speciali del registro delle imprese anche gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 cod. civ., i piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 cod. civ., nonché le società semplici. Al contempo, si è previsto che le imprese artigiane iscritte agli albi di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443 (recante "Legge-quadro per l'artigianato"), dovessero essere annotate in una sezione speciale del registro delle imprese<sup>14</sup>.

In virtù di quanto disposto dal comma 5° dell'art. 8 della legge n. 580 del 1993, l'iscrizione nelle sezioni speciali, a differenza dell'iscrizione nella sezione ordinaria, assolveva, però, a una funzione diversa da quella sottesa all'art. 2193 cod. civ.: mentre, in virtù di quest'ultima disposizione, l'iscrizione nella sezione ordinaria del registro delle imprese assolveva, e assolve tuttora, alla funzione di pubblicità dichiarativa, l'iscrizione nelle sezioni speciali aveva funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia, oltre agli effetti previsti dalle leggi speciali<sup>15</sup>.

La differenza con quanto previsto dall'art. 2193 cod. civ. in merito all'efficacia dell'iscrizione nel registro delle imprese, *rectius* nella sezione ordinaria di esso, era evidente: l'art. 2193 cod. civ. prevede,

---

menti, che secondo il codice devono eseguirsi presso l'ufficio del registro delle imprese, si eseguono presso la cancelleria del tribunale. Le attribuzioni del giudice del registro spettano al presidente del tribunale o a un giudice da lui delegato».

<sup>13</sup> Si veda, in particolare, il comma 1° dell'art. 8 della legge n. 580 del 1993, in forza del quale «è istituito presso la camera di commercio l'ufficio del registro delle imprese di cui all'art. 2188 cod. civ.».

<sup>14</sup> Il comma 4° della legge n. 580 del 1993 statuiva, invero: «Sono iscritti in sezioni speciali del registro delle imprese gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile, i piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 del medesimo codice e le società semplici. Le imprese artigiane iscritte agli albi di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443, sono altresì annotate in una sezione speciale del registro delle imprese».

<sup>15</sup> Il comma 5° dell'art. 8 della legge n. 580 del 1993 recitava, infatti, espressamente: «L'iscrizione nelle sezioni speciali ha funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia, oltre agli effetti previsti dalle leggi speciali».

invero, che i fatti dei quali la legge dispone 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 non provi che i terzi ne abbiano avuto conoscenza. Al tempo stesso, 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. Il tutto fatte salve eventuali disposizioni particolari della legge.

Sulla base del disposto dell’art. 2193 cod. civ., in dottrina si è opportunamente osservato che il legislatore codicistico ha collegato all’iscrizione nella sezione ordinaria del registro delle imprese la possibilità di valersi di una presunzione assoluta, *iuris et de iure*, di conoscenza di ciò che è stato iscritto e una presunzione relativa, *iuris tantum*, di ignoranza di ciò che non è stato iscritto, che può essere superata mediante la prova della effettiva conoscenza da parte del terzo del fatto non iscritto<sup>16</sup>.

I concetti di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia richiamano, invece, a un’iscrizione che serve solamente, da un lato, ad assolvere a una funzione amministrativa di anagrafe e, dall’altro, a dare a chiunque la possibilità di conoscere i fatti relativi, ad esempio, alla titolarità, all’organizzazione e all’esercizio dell’attività imprenditoriale agricola, senza che ne derivino, però, delle conseguenze giuridiche determinanti<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Si vedano, per tutti, M. TAMPONI, *Impresa agricola e registro delle imprese alla luce del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, cit., p. 527, ed E. CASADEI, *Commento agli artt. 1 e 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *I tre «decreti orientamento»: della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, Commentario sistematico a cura di L. Costato, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 740.

<sup>17</sup> Si veda, in proposito, quanto osservato da S. MASINI, *Pubblicità dell’impresa agricola e riflessi sullo «statuto» speciale dell’imprenditore*, cit., p. 541: «Si nega, cioè, il riconoscimento a tale iscrizione di un’efficacia, dichiarativa o costitutiva, onde deve ritenersi che abbia valore di mera segnalazione ai terzi ovvero di notorietà legale di determinate situazioni afferenti la titolarità, l’organizzazione e l’esercizio delle attività imprenditoriali agricole. Il concetto di pubblicità notizia ha riguardo, infatti, a quelle ipotesi che producono tipicamente come unico effetto la diffusione delle notizie relative ai fatti che ne rappresentano l’oggetto, dando la possibilità a chiunque di acquisirne la conoscenza, senza che si determinino conseguenze particolari e specifiche sul piano giuridico. Il mancato adempimento delle formalità pubblicitarie non ha alcuna conseguenza sullo *status* giuridico di imprenditore agricolo e sulle vicende ed i rapporti concernenti l’identificazione, l’organizzazione e l’attività delle imprese che operano nella circoscrizione

Successivamente, il regolamento di attuazione dell'art. 8 della legge n. 580 del 1993, vale a dire il d.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581 (recante il "Regolamento di attuazione dell'art. 8 della l. 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del codice civile"), all'art. 7, oltre ad avere sancito che il registro delle imprese, tenuto secondo il modello approvato con decreto del Ministro dell'Industria, è unico e comprende le sezioni speciali<sup>18</sup>, ha ribadito, a sua volta, che nelle corrispondenti sezioni speciali del registro delle imprese dovevano iscriversi gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 cod. civ., i piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 cod. civ. e le società semplici di cui all'art. 2551 cod. civ., specificando altresì che i coltivatori diretti dovevano essere iscritti nella sezione speciale dei piccoli imprenditori. Veniva precisato, inoltre, che i singoli partecipanti alle comunioni tacite familiari di cui all'art. 230-*bis* ultimo comma cod. civ. dovevano essere iscritti quali imprenditori individuali nella sezione dei piccoli imprenditori o in quella degli imprenditori agricoli. Le persone fisiche, le società e i consorzi iscritti negli albi di cui alla legge n. 443 del 1985, infine, dovevano essere annotati in un'apposita sezione del registro per le imprese artigiane<sup>19</sup>.

---

territoriale della Camera di commercio». Si veda, altresì, TAMPONI, *Impresa agricola e registro delle imprese alla luce del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, cit., p. 525, il quale opportunamente rileva: «Con l'iscrizione nella sezione speciali 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)».

<sup>18</sup> Si veda l'art. 7, comma 1°, del d.P.R. n. 581 del 1995.

<sup>19</sup> L'art. 7 includeva, invero, gli imprenditori agricoli, i piccoli imprenditori e le società semplici nel novero dei soggetti tenuti a iscriversi nel registro delle imprese – si veda il comma 2°, nn. 7, 8 e 9, di tale disposizione –, dopodiché, al comma 3°, precisava: «I soggetti previsti nei numeri 7, 8 e 9 del comma 2 sono iscritti nelle corrispondenti sezioni speciali del registro delle imprese. I coltivatori diretti sono iscritti nella sezione speciale dei piccoli imprenditori. I singoli partecipanti alle comunioni tacite familiari di cui all'art. 230-*bis*, ultimo comma, del codice civile sono iscritti, quali imprenditori individuali, nella sezione dei piccoli imprenditori o in quella degli imprenditori agricoli». Il comma 4° statuiva, poi, che: «Le persone fisiche, le società e i consorzi iscritti nell'albo di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443 sono altresì annotati in apposita sezione speciale per le imprese artigiane».

In seguito, il d.P.R. 14 dicembre 1999, n. 558, al fine di semplificare la disciplina in materia di registro delle imprese<sup>20</sup>, ha disposto l'accorpamento delle precedenti sezioni speciali in un'unica sezione. Il d.P.R. n. 558 del 1999 ha provveduto, invero, ad abrogare, da un lato, il comma 4° dell'art. 8 della legge n. 580 del 1993, dall'altro, il comma 3° dell'art. 7 del d.P.R. n. 581 del 1995<sup>21</sup>, inserendo al loro posto, nella disciplina del registro delle imprese, una disposizione (contemplata dall'art. 2 di esso) in forza della quale sono iscritti in una sezione speciale del registro delle imprese gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 cod. civ., i piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 cod. civ. e le società semplici. Al contempo, l'art. 2 del d.P.R. n. 558 del 1999 ha nuovamente previsto che le persone fisiche, le società e i consorzi iscritti negli albi di cui alla legge n. 443 del 1985 devono essere annotati nella medesima sezione speciale<sup>22</sup>.

Su tale contesto normativo è venuto a innestarsi l'art. 2 del 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”),

---

<sup>20</sup> Il d.P.R. 14 dicembre 1999, n. 558 contempla, invero, il «Regolamento recante norme per la semplificazione della disciplina in materia di registro delle imprese, nonché per la semplificazione dei procedimenti relativi alla denuncia di inizio di attività e per la domanda di iscrizione all'albo delle imprese artigiane o al registro delle imprese per particolari categorie di attività soggette alla verifica di determinati requisiti tecnici (numeri 94-97-98 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59)».

<sup>21</sup> L'abrogazione dell'art. 8, comma 4°, della legge n. 580 del 1993 è stata disposta dall'art. 15, comma 1°, lett. c), del d.P.R. n. 558 del 1999; quella dell'art. 7, comma 3°, del d.P.R. n. 581 del 1995 dall'art. 15, comma 1°, lett. g), del d.P.R. n. 558 del 1999, che ha peraltro abrogato anche altre disposizioni del d.P.R. n. 581 del 1995.

<sup>22</sup> Il disposto dell'art. 2, comma 1°, del d.P.R. n. 558 del 1999 – rubricato “Iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese” – è così formulato: «Sono iscritti in una sezione speciale del registro delle imprese gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, i piccoli imprenditori di cui all'articolo 2083 dello stesso codice e le società semplici. Le persone fisiche, le società e i consorzi iscritti negli albi di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443, sono annotati nella medesima sezione speciale». I successivi commi 2° e 3° precisano, poi, rispettivamente, che «Dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, ogni riferimento alle sezioni speciali contenuto nella legge 29 dicembre 1993, n. 580, ed in ogni altra disposizione si intende operato con riferimento alla sezione speciale di cui al comma 1» e che «La certificazione relativa all'iscrizione nella sezione speciale di cui al comma 1, riporta la specificazione della qualifica di imprenditore agricolo, piccolo imprenditore, società semplice e artigiano nonché di ogni altra indicazione prevista dalle norme vigenti».

rubricato "Iscrizione al registro delle imprese", che, com'è noto, ha introdotto un'ulteriore modifica, prevedendo che «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 ss. cod. civ., oltre alle funzioni di certificazione anagrafica ed a quelle previste dalle leggi speciali, ha l'efficacia di cui all'art. 2193 cod. civ.»<sup>23</sup>.

Da un lato, è stato, quindi, confermato l'obbligo degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola di iscriversi nella sezione speciale del registro delle imprese; dall'altro, si è estesa a tale iscrizione la funzione di pubblicità dichiarativa riconosciuta *ab origine* all'iscrizione, nella sezione ordinaria del registro delle imprese, «delle imprese commerciali e delle altre imprese soggette a registrazione».

La formulazione impressa all'art. 2 del d.lgs. n. 228 del 2001 ha indotto a interrogarsi non solo sugli effetti in concreto determinati dall'introduzione di una simile disposizione, soprattutto in termini di possibile estensione all'impresa agricola dell'intera disciplina codicistica riservata all'impresa commerciale<sup>24</sup>, ma anche sulle logiche di sistema sottese alla scelta operata dal legislatore del 2001.

---

<sup>23</sup> Per un commento all'art. 2 del d.lgs. n. 228 del 2001 si vedano: E. CASADEI, *Commento agli artt. 1 e 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, cit., p. 740; R. MODICA, *Commento all'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *Orientamento e modernizzazione del settore agricolo a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*, *Commento al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, p. 236 ss.; A. GERMANÒ, *L'impresa agricola*, in *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, 2001, p. 521 s.; M. TAMPONI, *Impresa agricola e registro delle imprese alla luce del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, cit., p. 523 ss.; M. AMBROSIO, *L'impresa agricola tra sistema della pubblicità legale e sistema dell'informazione globale*, cit., p. 531 ss.

<sup>24</sup> Ciò, evidentemente, in ragione di quanto disposto dall'art. 2195 cod. civ.: si veda, in proposito, G. PISCIOTTA, *Commento all'art. 2136*, cit., p. 263, ad avviso della quale: «L'elenco di cui all'art. 2195 cod. civ., che originariamente non prevedeva le attività agricole indicate nel 'vecchio' art. 2135 cod. civ., oggi andrebbe letto dunque in una chiave aggiornata, nel senso del suo arricchimento per via della inclusione delle attività qualificate agricole ai sensi del 'nuovo' art. 2135 cod. civ. Oggi, infatti, soggette a registrazione a pieno titolo, cioè con gli effetti previsti dall'art. 2193 cod. civ. sono anche le imprese agricole. Risulta pertanto sovvertita la *ratio* espressa nella Relazione ministeriale al codice (cfr. n. 901) che giustificava l'individuazione delle attività soggette a registrazione di cui all'art. 2195 cod. civ. alle quali applicare lo 'speciale statuto dell'imprenditore commerciale' (secondo comma dell'art. 2195 cod. civ.) in ragione della differenza esistente con quelle agricole di cui all'art. 2135 cod. civ. (nella sua versione originaria).



Si tenga presente, peraltro, che, proprio con riferimento al registro delle imprese, il contenuto precettivo dell’art. 2 del d.lgs. n. 228 del 2001 ha introdotto una sorta di disparità di trattamento che sarebbe stata impensabile nel 1942: mentre i coltivatori diretti sono obbligati a iscriversi nel registro delle imprese e beneficiano degli effetti dell’iscrizione di cui all’art. 2193 cod. civ., i piccoli imprenditori commerciali, pur essendo anch’essi tenuti a iscriversi nella sezione speciale del registro delle imprese, non beneficiano di tale efficacia<sup>25</sup>.

Nondimeno, in dottrina è stato sostanzialmente unanime il giudizio circa la rilevanza assunta dall’art. 2 del d.lgs. n. 228 del 2001 nel processo di avvicinamento dello statuto professionale dell’impre-

---

Quanto dire che l’art. 2136 cod. civ. è stato definitivamente svuotato del suo contenuto e che la definizione di imprenditore prevista dal nuovo art. 2135 cod. civ. non è più funzionale alla esenzione dall’applicazione delle disposizioni (codicistiche) previste per le imprese soggette a registrazione».

<sup>25</sup> L’efficacia dell’art. 2193 cod. civ. non viene estesa, infatti, alle piccole imprese non agricole e alle imprese artigiane iscritte negli albi di cui alla legge n. 443 del 1985: si veda E. CASADEI, *Commento agli artt. 1 e 2 del d.lgs. 18 maggio 2001*, n. 228, cit., p. 740, il quale afferma in proposito che «si modifica la parità di trattamento delle imprese escluse dalla registrazione nel sistema del codice civile e per le quali la riforma della legge n. 580/93, nel momento dell’attuazione del registro delle imprese, ha previsto congiuntamente e uniformemente l’iscrizione in sezioni speciali del registro medesimo (art. 8, comma 4°). L’efficacia dell’art. 2193 cod. civ., infatti, vale per le imprese agricole, ma non anche per le piccole imprese non agricole e per le imprese artigiane iscritte agli albi di cui alla l. 8 agosto 1985, n. 443, per le quali continua a valere quella di cui all’art. 8, comma 5°, della legge del 1993». Si veda, però, U. BELVISO, *Il regime pubblicitario dell’imprenditore agricolo (la riforma d’inizio secolo)*, cit., p. 159, il quale giustamente osserva: «Non meraviglia più di tanto perciò né che il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, abbia esteso l’efficacia dichiarativa anche ai piccoli imprenditori né che lo stesso decreto abbia esteso l’efficacia dichiarativa solo ai piccoli imprenditori operanti ‘nei settori dell’agricoltura, delle foreste, della pesca e dell’acquacoltura’ (vale a dire nei settori oggetto della delega contenuta negli artt. 7 e 8 della legge 5 marzo 2001, n. 57). Naturalmente c’è da sperare che il sorpasso duri solo il tempo ragionevolmente necessario per estendere, attraverso un nuovo intervento legislativo, anche ai piccoli imprenditori commerciali l’efficacia dichiarativa della loro iscrizione. Altrimenti, la disparità di trattamento, che oggi appare dovuta a ragioni occasionali, probabilmente non volute, tra piccoli imprenditori agricoli e piccoli imprenditori commerciali, cristallizzandosi darebbe luogo a sospetti di incostituzionalità della parte ancora vigente dell’art. 8, comma 5°, della legge 29 dicembre 1993, n. 580». Si veda, altresì, G. PISCIOTTA, *Commento all’art. 2136*, cit., p. 260, la quale qualifica tale situazione come una «ingiustificata differenziazione tra i coltivatori diretti (piccoli imprenditori agricoli) e le società semplici che esercitano attività agricola, e quelli che esercitano altre attività».

ditore agricolo a quello dell'imprenditore commerciale<sup>26</sup>, anche se si è registrata una diversità di vedute in merito all'avvenuto processo di commercializzazione dell'impresa agricola: mentre taluni hanno cercato di smorzare l'enfasi con cui è stata accolta la modifica normativa, introdotta con il d.lgs. n. 228 del 2001, ritenendola quasi un passo obbligato alla luce dei mutamenti intervenuti nel modo di espletare l'attività imprenditoriale agricola<sup>27</sup>, altri si sono spinti fino al punto di invocare la presa d'atto, non solo dell'intervenuta abrogazione implicita dell'art. 2136 cod. civ., ma anche del venir meno delle ragioni che giustificano il mantenimento nel codice civile di una differenziazione fra impresa agricola e impresa commerciale, anche

---

<sup>26</sup> Si vedano, *ex multis*, le considerazioni espresse da E. CASADEI, *Commento agli artt. 1 e 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, cit., p. 740: «Con l'art. 2 del decreto agricolo, inoltre, si ha una ulteriore erosione, sia pure limitata, ma non irrilevante, della differenza di statuto giuridico tra sfera agraria e sfera commerciale»; da A. GERMANÒ, *L'impresa agricola*, in *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, 2001, p. 521: «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», e da A. JANNARELLI, in A. JANNARELLI e A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, cit., p. 162: «In effetti, se si analizzano con serenità le novità disciplinari introdotte nel d.lgs. n. 228 del 2001 è difficile negare che, al di là dell'ossequio alla confermata distinzione dell'impresa agricola dall'impresa commerciale e della pur dilatata area della sfera di azione della prima, con riferimento tanto alle attività agricole principali, per via dell'introduzione del criterio del ciclo biologico, quanto a quelle agricole per connessione, le differenze disciplinari tra l'impresa agricola e quella commerciale risultano decisamente ridimensionate. La forte alternatività originariamente presente nella sistemazione codicistica può dirsi tramontata».

<sup>27</sup> Si veda U. BELVISO, *Il regime pubblicitario dell'imprenditore agricolo (la riforma d'inizio secolo)*, cit., p. 158: «Se così è, la scelta del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, di estendere la disposizione dell'art. 2193 cod. civ. anche alla iscrizione nel registro delle imprese degli imprenditori agricoli non si presenta in chiave di rottura con il passato, ma asseconda la linea evolutiva propria del registro delle imprese, restando in sintonia con i suoi presupposti e i suoi fini». Si veda, altresì, quanto affermato da L. COSTATO, *Imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche* retro, cit., p. 98 s.: «Quanto al perché dell'art. 2 del d.lgs. n. 228/2001 (pubblicità dichiarativa per l'imprenditore agricolo, anche piccolo), essa trae origine – quale che sia il giudizio che se ne vuole dare – nel fatto che la P.A. pretende la certificazione di questa iscrizione al fine di erogare i molteplici sostegni che sono riservati agli agricoltori. Se non si pone mente al fatto – ma la comprensione è agevole, considerando con qualche attenzione il diritto agrario comunitario e quello statale e regionale – che il settore primario è oggetto di sostegni particolari, vietati in linea di principio dal diritto comunitario della concorrenza ma ammessi da quello agrario, per specifica previsione del trattato (art. 36 nella numerazione post Amsterdam), si rischia di fare di ogni erba un fascio e di non tenere conto del *proprium* della legislazione che riguarda l'agricoltura».

a fronte della nuova formulazione impressa all’art. 2135 cod. civ. dall’art. 1 del d.lgs. n. 228 del 2001, che ha sicuramente ampliato il novero delle attività che possono essere qualificate come imprenditoriali agricole<sup>28</sup>.

3. Una presa di posizione in merito alla rilevanza da attribuire alle modifiche apportate dalla legislazione di settore alla disciplina

---

<sup>28</sup> Si vedano, *ex multis*, le opinioni manifestate da M. BIONE, *La nozione di imprenditore agricolo dal codice civile ad oggi*, in *La riforma dell’impresa agricola*, a cura di N. Abriani e C. Motti, cit., p. 22: «Se così è, credo di poter definitivamente concludere con la constatazione che è in corso, ed ormai prossimo al traguardo, un processo di progressiva ‘commercializzazione’ dell’imprenditore agricolo. Ciò che, con la riforma dello scorso maggio, la nozione di impresa agricola ha guadagnato in estensione, ha perduto in intensione: lo statuto dell’imprenditore commerciale si avvia a divenire anche statuto dell’imprenditore agricolo, annullandosi così sul piano della disciplina la distinzione tra le due fattispecie e l’utilità stessa di distinguerle. Ne deriverà allora la trasformazione dello statuto dell’imprenditore commerciale in statuto generale dell’imprenditore (medio-grande) e dell’impresa, con la conseguenza non soltanto della centralità, ma della sufficienza stessa dell’art. 2082 cod. civ.»; da S. FORTUNATO, *La nuova nozione di impresa agricola*, *ivi*, p. 39: «La centralità della cura del ciclo agrobiologico e più in generale dell’*habitat* naturale in cui si sviluppano le forme viventi di carattere vegetale e naturale enuncia una preoccupazione – e dunque una funzione – dell’agrarietà che nulla ha a che vedere con la sottrazione dell’impresa allo statuto della commercialità. Ormai l’impresa agricola si pone su un altro piano di politica legislativa, secondo quanto si desume dalla stessa legge delega e dai decreti delegati complessivamente considerati. E se è vero che l’agrarietà non vale più ai fini civilistici a contrapporre l’impresa agricola a quella commerciale, che del resto – come è opinione dominante – non è positivamente definita, deve allora ritenersi che nell’impresa commerciale in senso civilistico ricade altresì la novellata impresa agricola»; da G.B. FERRI, *La «nuova» impresa agricola*, in *Dir. e giur.*, 2005, p. 13: «La seconda ipotesi, atteso che il concetto di impresa è legato al fine lucrativo (e dunque al suo contatto con il mercato) è quella che riguarda soggetti che organizzano la propria attività per fini, appunto, lucrativi; in tali soggetti è, effettivamente, del tutto agevole riscontrare la figura di un vero e proprio imprenditore commerciale. Ciò è di tutta evidenza per coloro che operino in una agricoltura industrializzata, i quali rientrano nella definizione del vigente art. 2135 cod. civ. (come tali sono soggetti comunque alla specifica pubblicità dichiarativa di cui si è detto), ma che per l’importanza della loro *dimensione organizzativa* (che, proprio in ragione di tale sua dimensione non può che essere rivolta al mercato), e la conseguente *qualità* lucrativa delle attività svolte, possono essere, senza difficoltà, fatti rientrare nei citati nn. 1 e 2 dell’art. 2195 cod. civ. e che, come tali, possono essere definiti anche come imprenditori commerciali, con tutto ciò che da questa qualificazione deriva anche (e soprattutto) sul piano della disciplina del fallimento». Si veda, altresì, R. ALESSI, *La distinzione impresa agricola/impresa commerciale dopo l’art. 2, d.lg. 228/2001*, in *L’impresa agricola*, a cura di R. Alessi, Torino, 2011, p. 75 ss.

codicistica in materia di iscrizione nel registro delle imprese con riferimento alle imprese agricole rende necessario approfondire le ragioni che hanno indotto, dapprima, il legislatore codicistico e, successivamente, il legislatore di settore, a intervenire sul punto nel modo in cui si è appena descritto.

In merito al disposto dell'art. 2136 cod. civ. va detto che appare difficilmente condivisibile l'opinione secondo la quale l'esclusione degli imprenditori agricoli dall'applicazione delle norme sulla registrazione trovava la sua *ratio* giustificatrice nella natura dell'attività (agricola) esercitata e poneva una regola connotativa, come tale esclusiva, dell'impresa agricola<sup>29</sup>. Pare, al contrario, che la formulazione impressa all'art. 2136 cod. civ. possa essere compresa a pieno solo se si muove dalla consapevolezza che la funzione propria della disciplina privatistica relativa all'attività economica organizzata in forma di impresa è, innanzi tutto, quella di regolare in maniera chiara e trasparente i rapporti dell'imprenditore con i terzi, soprattutto allorquando l'attività di impresa è organizzata in modo strutturalmente articolato e prevede, conseguentemente, il coinvolgimento, in misura considerevole, di soggetti terzi, a prescindere dalla natura dell'attività imprenditoriale svolta<sup>30</sup>.

Una conferma in tal senso viene proprio dalle disposizioni di matrice codicistica in materia di registro delle imprese: lo stesso art. 2193 cod. civ. che, come si è già avuto modo di ricordare, disciplina l'efficacia dell'iscrizione nel registro delle imprese, è una disposizione volta a regolare i rapporti dell'imprenditore con i terzi; esso consente invero, all'imprenditore di opporre i fatti iscritti ai terzi,

---

<sup>29</sup> Si veda, in tal senso, U. BELVISO, *Il regime pubblicitario dell'imprenditore agricolo (la riforma d'inizio secolo)*, cit., p. 155, il quale opportunamente osserva: « La circostanza che non tutti gli imprenditori agricoli fossero assoggettati, secondo il codice civile del 1942, all'iscrizione nel registro delle imprese – ne restavano in particolare esclusi gli imprenditori individuali, la società semplice e la comunione tacita familiare –, non può, dunque, alla luce della ricostruzione storica, essere spiegata in ragione della natura dell'attività e, in termini sociologici, in ragione della perdurante contrapposizione della classe imprenditoriale alla classe agraria, come classi distinte per il diverso modo di produzione del reddito».

<sup>30</sup> Sul punto si condivide pienamente l'opinione espressa da A. JANNARELLI, in A. JANNARELLI e A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, cit., p. 131 ss.

senza dover provare che questi ultimi ne abbiano acquisito l’effettiva conoscenza, e ai terzi di non vedersi opposti i fatti non pubblicizzati dei quali la legge prescrive l’iscrizione, fatta eccezione per l’ipotesi in cui l’imprenditore riesca a dimostrare che ne fossero comunque a conoscenza.

Diviene allora meno difficile comprendere la delimitazione dell’ambito di applicazione impressa sotto il profilo soggettivo alle norme del codice civile sull’iscrizione nel registro delle imprese: il legislatore del 1942 non ha fatto dell’iscrizione nel registro delle imprese una prerogativa delle imprese commerciali, così come non ha fatto della esenzione dall’obbligo di iscrizione in tale registro una prerogativa delle imprese agricole<sup>31</sup>. Giova ricordare, in proposito, che le norme del codice civile relative al registro delle imprese e all’obbligo di registrazione sono collocate rispettivamente nella Sezione I e nella Sezione II del Capo III che, com’è noto, è intitolato “Delle imprese commerciali e delle altre imprese soggette a registrazione”, capo che, a ulteriore conferma di quanto si sta cercando di dimostrare, si chiude con una sezione, la Sezione III, intitolata “Disposizioni particolari per le imprese commerciali”. Ciò significa che il legislatore codicistico ha guardato al registro delle imprese come a uno strumento utile per talune imprese, da individuarsi non tanto in base alla natura (agricola o commerciale) dell’attività svolta, quanto in ragione del possesso di determinati requisiti organizzativi e dimensionali.

Se si procede alla lettura delle disposizioni di cui alle Sezioni I e II, vale a dire degli artt. 2188-2202 cod. civ., proprio il confronto fra le imprese assoggettate all’obbligo dell’iscrizione e quelle esentate da tale obbligo, consente di rilevare che, anche con riferimento alle attività imprenditoriali commerciali elencate nell’art. 2195 cod. civ., è prevista l’esenzione dei piccoli imprenditori, il che induce a ri-

---

<sup>31</sup> Si vedano, *ex multis*, S. MASINI, *Pubblicità dell’impresa agricola e riflessi sullo «statuto» speciale dell’imprenditore*, cit., p. 539; R. ALESSI, *L’impresa agricola*, cit., p. 215; M. TAMPONI, *Impresa agricola e registro delle imprese alla luce del d.lgs. 18 maggio 2001*, n. 228, cit., p. 524; N. LUCIFERO, *Commento all’art. 2136*, cit., p. 877; G. PISCIOTTA, *Commento all’art. 2136*, cit., p. 262; U. BELVISO, *Il regime pubblicitario dell’imprenditore agricolo (la riforma d’inizio secolo)*, cit., p. 153; A. PAVONE LA ROSA, *Il registro delle imprese. Contributo alla teoria della pubblicità*, cit., p. 227.

tenere che il registro delle imprese sia stato pensato come strumento finalizzato ad assicurare la massima trasparenza in relazione a realtà imprenditoriali medio-grandi, come tali connotate da una più articolata organizzazione dell'attività di impresa svolta, da una più decisa apertura al mercato, nonché da un più ampio coinvolgimento dei terzi, soprattutto in termini di ricorso al credito da parte degli operatori economici<sup>32</sup>.

In tale prospettiva l'esenzione prevista dall'art. 2136 cod. civ., così come del resto il rinvio da esso operato all'art. 2200 cod. civ., acquistano un significato ben preciso, che può essere compreso solo collocando tale disposizione nel contesto storico ed economico del tempo in cui è stata formulata, un contesto in cui difficilmente le imprese agricole, fatta eccezione per l'ipotesi in cui fossero costituite sotto forma di società commerciali o cooperative, presentavano quel connotato di complessità organizzativa tale da giustificare l'esigenza di tutelare i terzi coinvolti ai fini dell'espletamento dell'attività in termini di fornitori negoziali dei mezzi di produzione e dei finanziamenti<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Si veda, al riguardo, quanto affermato da U. BELVISO, *Il regime pubblicitario dell'imprenditore agricolo (la riforma d'inizio secolo)*, cit., p. 155: «Più plausibile una spiegazione tecnica, magari non diversa da quella che aveva spinto lo stesso legislatore del 1942 ad esonerare dall'iscrizione anche i piccoli imprenditori commerciali. Si può cioè pensare che il legislatore del 1942 avesse esentato dall'iscrizione, al pari dei piccoli imprenditori, gli imprenditori agricoli, almeno quelli individuali o organizzati in forme associative rudimentali, solo perché anche questi imprenditori facevano all'epoca assai limitato ricorso al mercato, destinando la maggior parte della loro produzione all'autoconsumo e facendo ricorso al credito secondo speciali modalità, sì da apparire inopportuna la richiesta di adempimenti pubblicitari».

<sup>33</sup> Si veda in proposito L. COSTATO, *Imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche* retro, cit., p. 95, il quale in proposito osserva: «Concepire, allora, l'imprenditore agricolo – e già il fatto di avergli riconosciuto la qualifica deve sorprendere, data l'epoca – come un soggetto normalmente aperto al mercato significava considerare una realtà parziale. L'autoconsumo era fondamentale, la circolazione delle merci agricole interessava l'uva da tavola, le verdure e certa frutta, mentre fra gli altri prodotti alcuni erano scarsamente commercializzati: i bovini, più che destinati a produrre latte e carne, erano forza motrice per le lavorazioni agricole, sicché durante l'inverno erano cibati con alimentazione ipocalorica, dato che non lavoravano. Resta vero, comunque, il fatto che la vendita di parte del prodotto – salva la ricordata ipotesi di ammasso totale – era comunque abitualmente praticata perché, come già detto, l'agricoltore abbisognava di numerario per le sue necessità anche primarie. Queste considerazioni fanno comprendere

Non va dimenticato, peraltro, che l’art. 2136 cod. civ. ha visto la luce in un periodo in cui non esisteva ancora la compagine europea: non v’è dubbio che, in seguito all’entrata in vigore del Trattato istitutivo della Comunità economica europea e, più precisamente, alla elaborazione della politica agricola comunitaria, le misure adottate in seno tanto alla politica di mercato, quanto alla politica delle strutture (poi di sviluppo rurale), abbiano impresso alle attività produttive agricole europee – compresa, quindi, quella italiana – un forte impulso ad aprirsi al mercato e a modernizzarsi, anche e soprattutto sotto il profilo della loro organizzazione economica<sup>34</sup>.

Ciò consente di comprendere e di condividere la delusione manifestata da taluni autorevoli esponenti della dottrina<sup>35</sup> all’indomani dell’adozione della legge n. 580 del 1993, in merito al disposto del

---

perché questo imprenditore fosse giustamente assoggettato ad uno stato speciale, più che altro esentativo, dal nuovo codice civile. Difficile era avvicinare il grande imprenditore commerciale a quello agricolo che, anche se di grandi dimensioni, restava sempre, d’ordinario, caratterizzato dagli elementi sopra descritti. La stessa pubblicità prevista per la preposizione del fattore di campagna e del dirigente sono evidenti segni della mediocrità dei rapporti esterni dell’imprenditore agricolo, e del fatto che tali rapporti si svolgevano nel raggio di qualche chilometro dall’azienda, d’ordinario». Si veda, altresì, la *Relazione al Libro del codice civile «Del lavoro»*, n. 60, nella quale si trova affermato: «Le attività agricole si svolgono nel fondo e non abbisognano di un particolare sistema di pubblicità. Il patrimonio è quasi esclusivamente immobiliare; il credito ha caratteristiche proprie e proprie garanzie; le persone di cui l’imprenditore si vale nella gestione dell’impresa sono conosciute, come sono ben determinati i poteri che a ciascuno competono. Manca pertanto il presupposto stesso per assoggettare l’impresa agricola alle forme di pubblicità tipiche delle imprese a carattere prevalentemente mobiliare». Da tale *Relazione* si evince, peraltro, che ad avere contribuito in modo significativo a far propendere per l’esenzione delle imprese agricole individuali e organizzate in forme associative rudimentali dall’obbligo di iscrizione nel registro delle imprese è stata anche la presenza del fondo rustico come elemento caratterizzante dell’attività di produzione agricola.

<sup>34</sup> Sull’incidenza esercitata dalla politica agricola comunitaria, in particolare nel contesto del secondo pilastro (c.d. politica delle strutture), si veda, *amplius*, A. JANNARELLI in A. JANNARELLI e A. VECCHIONE, *L’impresa agricola*, cit. p. 142 ss. Si veda, altresì, L. COSTATO, *Imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche* retro, cit., p. 95 s.

<sup>35</sup> Si vedano, *ex multis*, G. MARASÀ, in G. MARASÀ e C. IBBÀ, *Il registro delle imprese*, Torino, 1997, p. 6; S. ALVARO, *Commento all’art. 18*, in *Commentario al Regolamento di attuazione del registro delle imprese (d.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581 e successive modificazioni)*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1998, p. 955; A.A. DOLMETTA, *Il recente schema di disegno di legge sull’attuazione del registro delle imprese*, in *Giur. comm.*, 1988, I, p. 825 e A. CARROZZA, *Il registro delle imprese e le imprese agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, p. 329 ss.

comma 5° dell'art. 8 di essa, in forza del quale all'iscrizione degli imprenditori agricoli, dei piccoli imprenditori e delle società semplici si era riconosciuta solamente l'efficacia di pubblicità notizia e di certificazione anagrafica. Non v'è dubbio che l'introduzione di tale obbligo con riconoscimento all'iscrizione di un'efficacia limitata alle funzioni di pubblicità notizia e di certificazione anagrafica si spiegava alla luce del fatto che, contestualmente all'istituzione del registro delle imprese, si è disposta – con l'art. 8, comma 7°, della legge n. 580 del 1993 – la scomparsa del registro delle ditte e si è ritenuto, pertanto, opportuno convogliare nel registro delle imprese dati e notizie che riguardavano anche gli imprenditori agricoli e i piccoli imprenditori che altrimenti sarebbero andati perduti<sup>36</sup>. Ciò non toglie, tuttavia, che nel 1993 il processo evolutivo subito dalle imprese agricole nel nostro Paese era già in atto, perciò un'eventuale estensione dell'efficacia di cui all'art. 2193 cod. civ. sarebbe stata più che giustificata<sup>37</sup>.

Ci pare che abbia colto nel segno anche chi ha qualificato come eccessivo il timore espresso da alcuni giuristi che hanno preso par-

---

<sup>36</sup> Si veda al riguardo F. BARACHINI, *Il «nuovo» registro delle imprese e gli obblighi di pubblicità dell'imprenditore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, p. 243 s.

<sup>37</sup> Si veda al riguardo quanto affermato, all'indomani dell'istituzione del registro delle imprese, da A. CARROZZA, *Il registro delle imprese e le imprese agricole*, cit., p. 329 s.: «Tuttavia, 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. I suoi promotori e i suoi redattori – senza dubbio benemeriti in quanto sono riusciti nell'intento di partorire un registro delle imprese cinquant'anni dopo la sua istituzione sulla carta – si sono però fermati (...) a metà del guado. Oggi l'impresa agricola ha tutti i titoli per essere considerata e legislativamente trattata come una vera impresa, assai lontana da una visione bucolica della coltivazione del suolo e della pastorizia, cosicché risulta sempre meno giustificata la scelta di fondo della esclusione di questo tipo di impresa dal trattamento accordato nel registro delle imprese alle imprese soggette alla disciplina commerciale». Si veda, altresì, S. MASINI, *Pubblicità dell'impresa agricola e riflessi sullo «statuto» speciale dell'imprenditore*, cit., p. 541, ad avviso del quale: «Di fronte ad esigenze che scaturiscono da una nozione emergente di imprenditorialità in agricoltura non condizionata più dalla proprietà e con ampia libertà organizzativa risulta, così, solo in parte soddisfatta l'esigenza dei terzi contraenti o creditori dell'imprenditore di conoscere una serie di dati sull'attività e di supporre la loro rilevanza giuridica tramite un espediente tecnico-processuale, escludendo l'effetto cui normalmente tende l'iscrizione nel registro, di rendere non solo *conoscibili* ma anche *opponibili* i fatti e gli atti pubblicati, con la prevalenza della realtà tavolare su quella effettiva».



te alla elaborazione del testo di tale disposizione in merito al fatto che un’eventuale estensione della funzione di pubblicità dichiarativa anche all’iscrizione nelle sezioni speciali, poi divenute sezione unica, in relazione alle imprese agricole sarebbe stata vista come una “rivoluzione”<sup>38</sup>.

Conseguentemente, e a maggior ragione, il disposto dell’art. 2 del d.lgs. n. 228 del 2001 non pare così “sovversivo”: al contrario, pare introdurre una modifica che effettivamente era necessaria, anche nell’ottica di garantire una maggiore tutela non solo ai terzi – anche a fronte dell’intervenuta impossibilità di configurare l’esercizio dell’attività imprenditoriale agricola come inevitabilmente vincolato alla proprietà terriera<sup>39</sup> –, ma anche agli imprenditori agricoli stessi. L’evoluzione economica conosciuta dall’impresa agricola dal 1942 a oggi consente, invero, di rilevare che le esenzioni che originariamente caratterizzavano lo statuto dell’imprenditore agricolo, attualmente più che disposizioni di favore andrebbero qualificate come dispo-

---

<sup>38</sup> Si veda U. BELVISO, *Il regime pubblicitario dell'imprenditore agricolo (la riforma d'inizio secolo)*, cit., p. 151, il quale, subito dopo avere ricordato (a p. 150) che E. BOCCHINI, *Manuale del registro delle imprese*, Padova, 1999, p. 21 aveva affermato in proposito: «Il legislatore del 1993 non ha voluto ancora rivoluzionare il sistema del codice civile imperniato sulla distinzione tra statuto del grande imprenditore commerciale e statuto di tutti gli altri imprenditori. In una visione di gradualità nella evoluzione del sistema di diritto commerciale il legislatore ha ritenuto che la riforma dell’assetto stesso del codice civile non potesse avvenire surrettiziamente attraverso il ‘Cavallo di Troia’ del registro delle imprese. Ma ha posto, con equilibrio e con prudenza, la prima pietra nel nuovo diritto commerciale nella società dell’informazione», osserva: «Ma, se l’affermazione di Bocchini vale davvero come testimonianza, occorre allora riconoscere che il legislatore del 1993 evidentemente dava troppa importanza all’impatto sul diritto dell’impresa dell’efficacia della pubblicità dichiarativa dell’iscrizione nel registro delle imprese degli imprenditori commerciali. L’attribuzione a questa iscrizione dell’efficacia della pubblicità dichiarativa propria, secondo il codice civile del 1942, della iscrizione degli imprenditori commerciali, segna certamente una tappa non priva di significato, e perciò meritevole di essere segnalata, nel processo di avvicinamento, che ha occupato buona parte del secolo scorso, dello statuto professionale dell’imprenditore agricolo a quello dell’imprenditore commerciale; tuttavia, parlare di mutamento ‘rivoluzionario’, di ‘riforma dell’assetto stesso del codice civile’ – tale da convincere il legislatore del 1993 (ma non il legislatore del 2001, che anni dopo avrebbe accolto opposte conclusioni!) a essere particolarmente ‘prudente’ – appare francamente eccessivo».

<sup>39</sup> Si vedano G. PISCIOTTA, *Commento all’art. 2136*, cit., e N. LUCIFERO, *Commento all’art. 2136*, cit., p. 875.

zioni di sfavore<sup>40</sup>. Senza contare che, nella sostanza, hanno perso tutte di significato<sup>41</sup>.

Certo, ne deriva un quadro che consente di affermare che le differenze disciplinari fra l'impresa agricola e quella commerciale sancite dal codice civile si sono decisamente, e forse si dovrebbe dire drasticamente, ridimensionate (anche in ragione delle ulteriori novità introdotte dal d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, recante "Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155")<sup>42</sup>.

4. Spiegata in questi termini l'evoluzione della disciplina dell'iscrizione delle imprese agricole nel registro delle imprese, rimangono due domande alle quali bisogna dare una risposta: se l'art. 2136 cod. civ. possa, o debba, ritenersi implicitamente abrogato<sup>43</sup> e se

---

<sup>40</sup> Si vedano L. COSTATO, *La nuova versione dell'art. 2135 cod. civ. e la Corte di Cassazione*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, I, p. 3 e S. MASINI, "Tracce" di diritto agrario, Bari, 2019, p. 65. In proposito sia consentito rinviare, anche per ulteriori citazioni bibliografiche, a S. BOLOGNINI, *Organizzazione individuale, familiare o collettiva d'impresa, e tutele differenziate*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 331 ss.

<sup>41</sup> Si veda, per tutti, A. GERMANÒ, *Lo statuto dell'imprenditore agricolo*, cit., p. 793; ID., *L'impresa agricola*, cit., p. 522.

<sup>42</sup> Giova ricordare, invero, che già con il d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in l. 15 luglio 2011, n. 111, recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria. (Manovra economica 2)", era stata estesa anche all'impresa agricola la possibilità di accedere agli accordi di ristrutturazione e alla transazione fiscale.

<sup>43</sup> Giova segnalare che, in verità, la questione relativa all'abrogazione tacita dell'art. 2136 cod. civ. era stata posta da taluni già all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 8, comma 4°, della legge n. 580 del 1993: si veda, al riguardo, M. AMBROSIO, *L'impresa agricola tra sistema della pubblicità legale e sistema dell'informazione globale*, p. 533, la quale ricorda: «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 cod. civ. 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 e i piccoli imprenditori; con similare formulazione, si è parlato di 'implicita modificazione delle norme del codice civile'. 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 cod. civ., non volendosi operare 'una riforma organica del diritto della pubblicità legale delle imprese'».

abbia ancora senso oggi discutere di specialità dell’impresa agricola<sup>44</sup>.

In merito alla prima questione, occorre riprendere la riflessione sviluppata in apertura del presente contributo, ovvero verificare se con tale disposizione si sia voluto introdurre un principio generale che ha ancora ragione di esistere, o non. A dire il vero, nei confronti di un’eventuale implicita abrogazione dell’art. 2136 cod. civ. una parte della dottrina pare nutrire una profonda diffidenza<sup>45</sup>, come se, laddove si ammettesse che sia intervenuta, si arriverebbe automaticamente a concludere per la scomparsa della specialità dell’impresa agricola.

Non pare, però, che la questione si presti ad avere un esito così dirompente. Tanto più che se si arrivasse alla conclusione che l’art. 2136

---

<sup>44</sup> Si veda quanto affermato da G. GALLONI, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, cit., p. 159: «Il recente d.lgs. n. 228/2001, con la revisione dell’art. 2135 cod. civ. e l’oggettivo allargamento delle attività principali e connesse dell’imprenditore agricolo rispetto a quello commerciale, ma specialmente con l’introduzione dell’art. 2 de d.lgs. n. 228 che ha dato anche all’iscrizione dell’imprenditore agricolo nel registro delle imprese un effetto dichiarativo o costitutivo, è destinato a riaprire il dibattito scientifico e politico sul fondamento e la giustificazione del trattamento più favorevole di cui, sotto taluni aspetti, godono ancora gli agricoltori nella nostra legislazione, come del resto in ogni legislazione del mondo».

<sup>45</sup> Si veda G. GALLONI, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, cit., p. 159, il quale ha affermato in proposito: «Perciò l’art. 2136 del codice civile non può dirsi formalmente abrogato, ma modificato correttamente dalla legge speciale che, rispettando le differenze tra impresa commerciale e impresa agricola, ha affermato un principio non ancora maturo all’epoca in cui fu emanato il codice del 1942». Si veda, però, anche N. RONDINONE, *L’imprenditore agricolo esercente attività commerciale nel nuovo diritto consensuale*, in *Riv. dir. comm.*, 2014, I, p. 500, ad avviso del quale: «Tuttavia, a prescindere dal rilievo che quest’ultima innovazione (estesa persino ai piccoli imprenditori agricoli) appare essere andata oltre misura, le modifiche in questione non sembrano idonee *ex post* a scardinare il predetto significato originario dell’art. 2136 cod. civ. Lo stesso legislatore del 2001 ha del resto mostrato di non volere ‘toccare’ l’assetto sistematico che si volle delineare nel codice del 1942, laddove ha inteso evitare di incidere formalmente sul novero dei soggetti che devono iscriversi nella sezione ordinaria del registro delle imprese, la sola considerata nel quadro nelle norme codicistiche». Sembraerebbe orientato, invece, verso una sorta di abrogazione parziale S. MASINI, *“Tracce” di diritto agrario*, cit., p. 64, laddove afferma: «Dalla richiamata sistematica discende, così, la non coincidenza della categoria delle imprese soggette a registrazione con quelle sostanzialmente commerciali, facendo ritenere l’abrogazione dell’art. 2136 cod. civ. nella parte in cui esclude l’applicabilità della disciplina agli imprenditori agricoli (in mancanza di assunzione della forma sociale commerciale) tra i quali sono compresi anche i coltivatori diretti che l’art. 2202 cod. civ. pure esonera dall’adempimento delle formalità pubblicitarie in quanto piccoli imprenditori».

cod. civ. è stato implicitamente abrogato, è di tutta evidenza che si dovrebbe giungere alla medesima conclusione anche con riferimento ad altre disposizioni del codice civile, primo fra tutti l'art. 2202 cod. civ., che esenta dall'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese i piccoli imprenditori e non consta che da una simile conclusione qualcuno abbia mai fatto discendere la conseguenza della necessità di espungere dal sistema codicistico la figura del piccolo imprenditore o di escluderne la sopravvivenza.

Al tempo stesso, occorrerebbe chiedersi se vi sia qualche ulteriore motivo che possa giustificare la conservazione dell'art. 2136 cod. civ. nelle disposizioni generali sull'impresa agricola: forse una ragione potrebbe essere rinvenuta nel rinvio, in esso presente, all'art. 2200 cod. civ., che di fatto rende l'art. 2136 l'unica disposizione codicistica dalla quale si evince con immediatezza che l'attività agricola può essere svolta anche da una società di forma commerciale o cooperativa<sup>46</sup>.

In ogni caso, a qualsivoglia conclusione si giunga, di sicuro non sarà la modifica intervenuta nella disciplina dell'iscrizione delle imprese agricole nel registro delle imprese a decretare la fine della specialità dell'impresa agricola<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> È vero che in tal senso depongono anche l'art. 2200, comma 1°, cod. civ. e l'art. 2249, comma 2°, cod. civ., però in entrambe tali disposizioni si fa riferimento all'esercizio non di un'attività agricola, bensì di un'attività diversa che viene contrapposta a quella commerciale.

<sup>47</sup> Si veda, in proposito, A. CARROZZA, *Il registro delle imprese e le imprese agricole*, cit., p. 332, ad avviso del quale «Il progressivo avverarsi di una autentica impresa, con i caratteri e le esigenze di qualsiasi specie di impresa, non distrugge, comunque, la sua prerogativa di possedere un oggetto inconfondibile tipico e tipizzante». Si veda, altresì, L. COSTATO, *Imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche* retro, cit., p. 97, il quale, dopo avere ricordato che «L'allargamento delle attività dell'imprenditore agricolo (e di quello ittico) giustificherebbero, dunque, uno statuto codicistico sostanzialmente unificato a quello dell'imprenditore commerciale; ma la "tipicità" del prodotto ottenuto – o raccolto, nel caso del pescatore – e l'esigenza di consentire l'ottenimento di introiti ragionevoli a soggetti che svolgono attività poco remunerative ma che sono considerati necessari per l'equilibrio economico ed ecologico del Paese giustificano regole specifiche dettate per loro. E queste regole non sono necessariamente, dunque, quelle contenute nel codice civile, ma possono, come accade in realtà, trovarsi nella legislazione speciale, che sotto questo profilo è abbondante», afferma: «Dal tronco dell'imprenditore definito dall'art. 2135 cod. civ. si dipartono, dunque, i rami costituiti da sottotipi che, assoggettati tutti alle regole statutarie codicistiche, ciascuno in base a norme specifiche, da sottostatuti di tipo prevalentemente incentivante. Pertanto, anche ove sotto il pro-

La specialità dell’impresa agricola deriva, invero, questa sì, dalla natura dell’attività svolta, dal fatto che l’imprenditore agricolo si trova a operare con organismi viventi, siano essi vegetali o animali, terrestri o acquatici<sup>48</sup>, e a diretto contatto con le risorse naturali<sup>49</sup>.

Non v’è dubbio che si sia assistito negli ultimi anni a un deprecabile abuso dell’agrarietà da parte del legislatore, soprattutto speciale<sup>50</sup>,

---

filo codicistico il legislatore ritenesse superate tutte le eccezioni esentative dettate per l’imprenditore agricolo, non per questo la definizione prevista dall’art. 2135 cod. civ. perderebbe la sua ragion d’essere».

<sup>48</sup> Si veda, in tal senso, L. COSTATO, *Imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche* retro, cit., p. 96: «Considerando le attività imprenditoriali sotto il profilo oggettivo, che è quello alla base delle stesse definizioni di imprenditore agricolo e di imprenditore commerciale, si può notare che i prodotti che ottiene l’imprenditore agricolo sono esseri viventi – vegetali o animali – mentre quelli ottenuti dall’industriale sono beni inanimati, costruiti e non allevati, con l’eccezione – per ora – rappresentata solo da certi enzimi che le industrie chimiche e farmaceutiche ottengono in ambienti assolutamente protetti, il che impedisce che essi possano, anche solo teoricamente, essere allevati in luoghi aperti, e cioè sul terreno, come precisa, proprio per escludere l’attività di loro produzione dal settore agrario, il comma 2° dell’art. 2135 cod. civ. (nuova versione)». Si vedano, altresì, A. CARROZZA, *Il registro delle imprese e le imprese agricole*, cit., p. 327 s., il quale, dopo essersi interrogato in merito al «*quid* che consente di distinguere l’imprenditore agricolo dall’imprenditore commerciale», sottolinea che «il modo più elementare è quello di carattere merceologico, diciamo così, che consiste nel partire dal tipo di prodotti (beni o servizi) che sono il risultato dello svolgimento dell’attività imprenditoriale. Dai prodotti agricoli, che immancabilmente sono beni di origine animale o vegetale, è possibile risalire all’attività produttrice», e A. GERMANÒ, *A “difesa” della perdurante specificità dell’impresa agricola*, in *La riforma dell’impresa agricola*, a cura di N. Abriani e C. Motti, cit., p. 72, il quale richiama l’attenzione sul fatto che «L’agricoltore, cioè, ha a che fare con esseri viventi e non con materiali inerti, come l’imprenditore commerciale; e con una bella immagine Savatier diceva l’agricoltore ‘manie la vie’».

<sup>49</sup> Giova segnalare, altresì, che proprio la circostanza che l’imprenditore agricolo operi con organismi viventi e a diretto contatto con le risorse naturali fa sì che nel mercato dei prodotti agricoli la tensione fra la domanda e l’offerta sia retta da dinamiche completamente diverse da quelle del mercato dei prodotti commerciali. Si veda A. GERMANÒ, *A “difesa” della perdurante specificità dell’impresa agricola*, cit., p. 73, il quale giustamente sottolinea: «Ma vi è anche un altro rischio che il produttore commerciale non ha: non quello ambientale come è stato ricordato a sproposito, ma quello del mercato dei prodotti agricoli, governato dalle leggi economiche di King e di Engel, per le quali la domanda dei prodotti agricoli non è elastica né rispetto al prezzo, né rispetto al reddito del consumatore. Ed è un rischio che incontra solo chi produce soprattutto alimentari, come è il caso dell’agricoltore».

<sup>50</sup> Non solo la nuova formulazione impressa all’art. 2135 cod. civ. dall’art. 1 del d.lgs. n. 228 del 2001 ha «ampliato oltre misura l’area dell’agrarietà» (così A. JANNARELLI, in A. JANNARELLI e A. VECCHIONE, *L’impresa agricola*, cit., p. 131), ma vi è stato anche un atteggiamento piuttosto disinvolto in sede di adozione di legislazioni speciali che,

ma questo non può portare, per reazione, a cancellare i tratti distintivi dell'attività imprenditoriale agricola.

Ciò vale a maggior ragione in un contesto, come quello odierno, in cui, anche su sollecitazione delle fonti di matrice europea, si è acquisita una maggiore consapevolezza circa la necessità di valorizzare adeguatamente e ulteriormente le molteplici funzioni ascrivibili all'attività agricola, funzioni che solo in minima parte, e in alcuni casi per nulla, possono essere assolve dalle attività imprenditoriali di natura commerciale<sup>51</sup>.

Peraltro, proprio il diritto internazionale e il diritto europeo dovrebbero indurre a una maggiore cautela coloro che sostengono l'inutilità dell'art. 2135 cod. civ., invocando la definitiva scomparsa

---

spesso mediante il ricorso al criterio della connessione, hanno ricondotto nel novero dell'agrarietà anche attività che di agrario hanno ben poco (si vedano, sul punto, *ex multis*, anche E. CASADEI, *Commento agli artt. 1 e 2 del d.lgs. 18 maggio 2001*, n. 228, cit., p. 734; L. COSTATO, *Imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche retro*, cit., p. 94; M. GOLDONI, *La centralità del tema dei rapporti fra art. 2135 e legislazione speciale*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 174 ss. e L. PETRELLI, *Studio sull'impresa agricola*, Milano, 2007, p. 104): si pensi, a titolo di esempio, alle attività di produzione di energia consistenti nell'installazione di pannelli fotovoltaici sui terreni agricoli, in merito alle quali sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *Il difficile contenimento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agrarietà "virtuale"*, in *Agricoltura e contenimento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'incontro di studi di Udine, 12 maggio 2011, rielaborati e aggiornati, a cura di M. D'Addezio, Milano, 2012, p. 133 ss., a M. GOLDONI, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, *ivi*, p. 30 ss. e a R. ALESSI, *Commento all'art. 2135*, in R. ALESSI e G. PISCIOTTA, *L'impresa agricola*, cit., p. 250.

<sup>51</sup> Sia sufficiente richiamare l'attenzione sulle molteplici funzioni assolve dal settore primario, quali la funzione alimentare, la funzione ambientale, la funzione conservativa, la funzione sociale, la funzione energetica, ecc. Si noti che mentre all'assolvimento di talune di queste funzioni possono contribuire anche gli altri settori produttivi – secondario e terziario –, la funzione alimentare è (per il momento) una prerogativa del settore primario: cessare di riconoscere la specialità dell'impresa agricola e, conseguentemente, la necessità di mantenere alcune differenze di disciplina, anche di matrice privatistica, significherebbe mettere a rischio il conseguimento di obiettivi di fondamentale importanza per la sopravvivenza stessa del genere umano. Per tale ragione, come ha opportunamente osservato G. GALLONI, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, cit., p. 160: «Il problema dovrà essere affrontato con equilibrio, specie da parte dei giuristi, perché, nell'intento di abolire ingiusti privilegi, non si giunga poi all'opposto risultato di indebolire, con danno di portata generale, un intero settore produttivo che dovrà essere considerato sempre più importante, anzi decisivo, per la tutela dell'ambiente contro gli inquinamenti; per prevenire il disordine idrogeologico e per assicurare la trasparenza della filiera agroalimentare».

della distinzione fra impresa agricola e impresa commerciale: come dimostrano, in particolare, l’Accordo agricolo contenuto nel Trattato di Marrakech e le norme cc.dd. agrarie del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, gli imprenditori agricoli sono chiamati a fare i conti con regole di produzione e di mercato diverse da quelle alle quali sono assoggettati gli imprenditori commerciali<sup>52</sup>.

Mantenere la distinzione fra impresa commerciale e impresa agricola significa continuare a promuovere e a proteggere le attività agricole, anche a costo di dovere ammettere che la promozione e la protezione di tali attività comportino un avvicinamento, o addirittura una uniformazione, di talune discipline di matrice privatistica riservate all’una e all’altra<sup>53</sup>. Anche se, quando si ragiona di disciplina di matrice privatistica con riferimento all’impresa agricola, non si deve dimenticare che essa non si esaurisce nelle disposizioni del codice civile, ma consta, com’è stato osservato da più parti in dottrina, di un complesso piuttosto articolato di norme che hanno trovato collocazione anche nella legislazione speciale, norme che in taluni casi hanno

---

<sup>52</sup> Si veda A. GERMANÒ, *A “difesa” della perdurante specificità dell’impresa agricola*, cit., p. 73 ss.

<sup>53</sup> Si veda L. COSTATO, *I confini del diritto agrario dopo i decreti di orientamento*, in *Dir. e giur. agr. e dell’amb.*, 2001, p. 501, il quale, dopo avere riconosciuto che «D’altra parte la più volte richiamata mercantilizzazione 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», subito dopo si affretta a precisare: «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 che il suo vecchio statuto esentativo – pubblicità della preposizione del fattore di campagna e del dirigente, non tenuta delle scritture contabili, non iscrizione al registro delle imprese, assenza di procedure concorsuali – non abbia più ragione di essere; diverse, però, sono 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)».

assunto le vesti di vere e proprie discipline di settore. Non vi è chi non veda come tali disposizioni necessitino, per la loro applicazione, di un «criterio ordinatore», che non può che essere quello indicato dall'art. 2135 cod. civ.<sup>54</sup>.

Semmai, si dovrebbe approfittare delle discussioni che gravitano attorno al tema del progressivo avvicinamento delle discipline codicistiche riservate all'impresa commerciale e all'impresa agricola, per richiamare l'attenzione sull'esigenza di affrontare questioni che paiono per certi versi più urgenti, prima fra tutte quella del ripensamento delle qualifiche soggettive in agricoltura o, meglio, del profilo dimensionale dell'impresa agricola: la sopravvivenza di uno statuto differenziato tra le imprese ha senso, invero, solo se si tiene in debito conto la necessità di riservare una protezione maggiore alle strutture produttive di più piccole dimensioni<sup>55</sup>. Ma questo, a ben vedere, è un profilo che porterebbe troppo lontano dal tema oggetto delle considerazioni formulate in questa sede.

---

<sup>54</sup> Si veda, in tal senso, A. GERMANÒ, *A "difesa" della perdurante specificità dell'impresa agricola*, cit., p. 72: «Innanzitutto, la stessa natura delle cose ha imposto, impone ed imporrà una disciplina differenziata tra le due attività imprenditoriali, l'agricola e la commerciale, una disciplina che non si riduce alle scarse differenze contenute nel codice civile ma che abbraccia un numero amplissimo di norme specifiche, che nel loro insieme danno luogo – se si sanno leggere – ad un sistema che si 'ordina' intorno alla categoria codicistica dell'imprenditore agricolo, che come già ha assunto, così continuerà ad assumere il ruolo di criterio ordinatore». Si veda, altresì, M. GOLDONI, *La centralità del tema dei rapporti fra art. 2135 e legislazione speciale*, cit., p. 171 ss.

<sup>55</sup> Si veda A. JANNARELLI, in A. JANNARELLI e A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, cit., p. 180, il quale molto opportunamente sottolinea che «il primato assegnato alle qualifiche soggettive in funzione promozionale ha costituito sin ora nella nostra esperienza un discutibile surrogato rispetto alla più importante revisione del profilo dimensionale dell'impresa agricola nella prospettiva della disciplina propria del diritto privato che sia indirizzata alla individuazione di un aggiornato statuto differenziato tra le imprese».



ANTONIO SCIAUDONE

## LA SPECIALITÀ DELL'AZIENDA AGRICOLA

### ABSTRACT

Il lavoro esamina i profili di specialità della disciplina riservata dal legislatore, italiano e dell'UE, all'azienda agricola. Affronta dunque un tema particolarmente arduo perché coinvolge questioni teoriche complesse, quale innanzitutto il difficile e mai sufficientemente chiarito rapporto tra la nozione di fondo rustico e quella di azienda agricola, e poi perché costringe a rivedere quanto dell'antica considerazione della specialità della organizzazione dei beni destinati all'esercizio dell'impresa agricola ancora resiste, e quanto invece sia possibile ricostruire la disciplina dell'azienda agricola, ancora in termini di specialità, sulla scorta delle innovazioni che, sia sul piano economico, sia sul piano più precisamente normativo hanno investito l'agricoltura.

Ritenuto che il fenomeno della circolazione dei beni destinati alla produzione è regolato in funzione della continuazione dell'attività di impresa, e atteso il rilievo che il fondo rustico può assumere quale criterio ordinante dell'azienda agricola e dell'impresa agraria, si osserva come la speciale considerazione della rete di interessi implicati nella gestione del bene terra, interessi che trovano innanzitutto protezione nella Carta costituzionale (in particolare negli artt. 2, 36, 41, 42, 44, 47), impone dei limiti alla circolazione del fondo rustico e dell'azienda agricola costituita su base fondiaria.

Peraltro, a seguito della modifica della definizione di imprenditore agricolo, conseguente alla riformulazione del testo dell'art. 2135 cod. civ., e per effetto delle disposizioni di fonte UE, è possibile confermare la specialità della disciplina dell'azienda agricola, che anzi, in qualche misura, può dirsi rafforzata.

Un rilievo critico è infine riservato alla mancata considerazione dei profili di specialità dell'impresa agricola, nella elaborazione della recente disciplina dedicata alla regolazione della insolvenza.

*The essay examines the specificity profiles of the discipline reserved by the legislator, both Italian and EU, to the farm business.*

*Therefore, it faces a particularly tough topic as it involves complex theoretical issues, such as firstly the difficult and not yet adequately clarified relationship between the notion of land and that of farm business. Also, it forces a revision of what remains of the age-old consideration of the specificity of the organisation of goods destined to the farm business exercise, as well as of what can possibly be re-built of the farm business discipline, again in terms of specificity, in light of the innovations that have invested agriculture, both on the economic and on the more strictly normative level.*

*Considering that the phenomenon of the circulation of goods intended for production is regulated in relation to the continuation of the business activity, and given the importance that land can take on as regulating criterion of the farm business, it is observed that the special consideration of the network of interests involved in the management of land as a commodity, interests which find protection under the Constitution in the first place (in particular in articles 2, 36, 41, 42, 44, 47), imposes some limits on the circulation of land and of the land-based farm business.*

*On the other hand, further to the modification of the definition of farmer, subsequent to the reformulation of art. 2135 Civ. Code, and as a result of EU provisions, the specificity of the farm business discipline can be confirmed, and actually – to a certain extent – can be considered reinforced.*

*Finally, a critical observation is aimed at the non-consideration of the specificity profiles relating to the farm business in the drafting of the recent discipline dedicated to the insolvency regulation.*

PAROLE CHIAVE: Azienda agricola – Impresa agricola – Specialità – Insolvenza.

KEYWORDS: *Agricultural Factory – Agricultural Enterprise – Speciality – Insolvency.*

SOMMARIO: 1. La *specialità* dell'azienda agricola. La centralità del fondo rustico nella configurazione della organizzazione dell'azienda agricola, configurata dal codice civile del '42. L'irriducibilità della nozione di fondo rustico a quella di complesso pertinenziale. L'organizzazione del lavoro come primo elemento comune al fondo e all'azienda. Il *collegamento funzionale* dei beni organizzati dall'imprenditore agricolo al risultato produttivo programmato. Il contratto individuale di coltivazione, allevamento e fornitura e la cessione di azienda nella disciplina di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 102. La circolazione del fondo e dell'azienda agricola come "fatto d'impresa" consistente nella sostituzione dell'imprenditore. Il fondo rustico quale *criterio ordinante* dell'impresa. L'esercizio della prelazione nel caso di alienazione di fondo rustico e di azienda agricola. L'art. 27, l. 3 maggio 1982, n. 203. – 2. L'azienda agricola dopo la riforma dell'art. 2135 cod. civ. Il *necessario* condizionamento dell'esercizio delle attività connesse imposto dal collegamento ai modelli organizzativi delle attività principali. – 3. Il sostegno all'azienda agricola nella nuova PAC. – 4 Il mancato rilievo della specificità dell'impresa agricola nella elaborazione della disciplina della crisi d'impresa e della insolvenza. Il conseguente rischio di dissoluzione delle strutture agricole.

1. Tentare di fornire una risposta all'interrogativo intorno alle ragioni che, forse ancor più che in passato, consentono di definire in termini di "*specialità*" la disciplina che l'ordinamento riserva all'azienda agricola rappresenta una sfida particolarmente ardua.

Intanto, perché coinvolge questioni teoriche particolarmente complesse, quale innanzitutto il difficile e mai sufficientemente chiarito rapporto tra la nozione di fondo rustico e quella di azienda agricola, e poi perché costringe a rivedere quanto dell'antica considerazione della *specialità* della organizzazione dei beni destinati all'esercizio dell'impresa agricola ancora resiste, e quanto invece sia possibile ricostruire la disciplina dell'azienda agricola, ancora in termini di *specialità*, sulla scorta delle innovazioni che, sia sul piano economico, sia sul piano più precisamente normativo hanno investito l'agricoltura.

Nelle sue Lezioni sul diritto dell'impresa agricola, Giovanni Galloni, richiamando le osservazioni che intorno alla metà degli anni '50 del secolo scorso aveva formulato Salvatore Pugliatti, sottolineava come "ciò che distingue l'impresa agricola rispetto agli altri tipi di impresa è che la organizzazione aziendale, necessaria ai fini della produzione, si realizza tipicamente attorno ad un bene principale"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, 2ª ediz., Napoli, 1984, p. 135

L'organizzazione aziendale in agricoltura veniva così qualificata "centripeta", ed in questo senso se ne poneva in evidenza la tipicità, posta a confronto con quanto avviene negli altri settori, in cui il modo in cui i beni produttivi vengono organizzati unitariamente non può mai essere tipizzato<sup>2</sup>. Ciò consentiva di affermare che in agricoltura il ruolo decisivo nello sviluppo dell'iniziativa imprenditoriale è assunto da uno soltanto di quei beni che compongono la struttura produttiva: il fondo rustico, quando l'oggetto dell'attività consista nella coltivazione; il bestiame, nel caso dell'allevamento<sup>3</sup>.

Nella ricostruzione proposta, l'azienda agricola si costituisce pertanto in virtù di un fenomeno di attrazione di tutti gli altri beni, che normalmente compongono un complesso organizzato destinato alla produzione, verso un bene principale, il fondo, ove oggetto dell'attività di impresa sia la coltivazione del fondo; o il bestiame, o meglio gli animali, nel caso di impresa di allevamento zootecnico.

Le caratteristiche del bene principale, il rilievo che assume in vista del perseguimento di interessi che trascendono la sfera meramente privatistica, in particolare quando si tratti di un fondo rustico, e il modo attraverso il quale tutti gli altri elementi vengono aggregati ad esso influenzano in maniera decisiva la disciplina riservata dall'ordinamento al complesso dei beni destinati all'esercizio di un'attività agricola. E così, (*anche*) in questo senso, si connota la *specialità* dell'azienda agricola. *Specialità*, peraltro, consonante con la finalità cui l'azienda agricola è destinata, cioè a dire l'esercizio di una impresa agricola, lo statuto della quale viene pure ricostruito in termini di *specialità*.

Non è evidentemente neanche il caso di ricordare che l'accezione nella quale viene qui assunta la espressione "*specialità*" ha una valenza esclusivamente tecnica, nel senso che, intanto è possibile assegnare all'azienda agricola, e prima ancora all'impresa agricola, una connotazione "*speciale*", soltanto nella misura in cui la disciplina ad esse riservata si discosti dalla disciplina generale dell'impresa e dell'azienda.

---

<sup>2</sup> S. PUGLIATTI, *Fondo, azienda, impresa agricola*, in *Dopo il I Convegno internazionale di diritto agrario*, Milano, 1958, p. 318.

<sup>3</sup> G. GALLONI, *op. loc. cit.*

In realtà, ove ci si fermasse esclusivamente all'esame della disposizioni che all'azienda riserva il codice civile, si dovrebbe concludere nel senso di ritenere che la destinazione del complesso dei beni organizzati da un imprenditore all'esercizio di un'attività agricola abbia una rilevanza ben modesta e sostanzialmente limitata ad affermare che, nel caso di alienazione di un'azienda agricola, le regole dettate in materia di divieto di concorrenza si applicano solo alle attività connesse, quando rispetto a queste sia possibile uno sviamento di clientela<sup>4</sup>.

Senonché, una volta individuato nel fondo rustico il bene decisivo per la costituzione della organizzazione aziendale, la "specialità" dell'azienda agricola altro non era se non la conseguenza della particolare cura con la quale era stata disegnata la disciplina codicistica del fondo rustico. Disciplina certamente inscritta entro un quadro rigidamente "proprietario", ma connotato di un dinamismo idoneo a qualificare «in modo particolare l'istituto della proprietà»<sup>5</sup>. Nel fondo veniva infatti riconosciuta una «unità economica», che tende ad acquistare maggiore specificità, entrando a costituire più complesse organizzazioni, che richiedono una disciplina del tutto particolare, di interesse sociale, oltre che individuale, pubblico, oltre che privato. Il fondo così inteso, concludeva Pugliatti, «è il nucleo dell'azienda agricola, entità complessa ridotta ad un'organizzazione tecnica ed economica, base dell'impresa agricola»<sup>6</sup>.

In senso non diverso, una volta acquisito dalla scienza economica che il fondo deve essere inteso quale complesso fisicamente immobiliare costituito dalla terra e dai capitali in essa immobilizzati (Serpieri), Barbero osservava come in certi casi il fondo costituisce

---

<sup>4</sup> Se così fosse, in realtà, il rilievo sarebbe ancora più modesto, sol che si consideri che, come ha osservato A. JANNARELLI, *Il trasferimento dell'azienda agricola e la concorrenza*, in *L'azienda agricola (in occasione del 70° compleanno di Marco Goldoni)*, Atti del Convegno, Caserta, 13-14 ottobre 2016, a cura di A. Sciaudone, p. 118, non si rinvergono interventi giurisprudenziali a proposito dell'ultimo comma dell'art. 2557 cod. civ., nel quale, appunto, si prevede che le disposizioni in materia di divieto di concorrenza da parte del cedente in sede di circolazione dell'azienda si applicano alle aziende agricole solo per le attività connesse, quando rispetto a queste sia possibile uno sviamento di clientela.

<sup>5</sup> S. PUGLIATTI, *Lineamenti della proprietà agricola*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954, p. 319.

<sup>6</sup> S. PUGLIATTI, *Lineamenti della proprietà agricola*, cit., p. 318.

«esso solo l'azienda e ne esaurisce la struttura»<sup>7</sup>. Nel ragionamento dell'insigne Maestro, il fondo viene assunto dal legislatore quale elemento dell'azienda agraria, fino ad identificarsi con essa, quando la sua coltivazione dà luogo ad un *fatto di impresa*. Allora non interessa più soltanto l'esercizio del diritto di proprietà fondiaria, ma interessa l'esercizio della proprietà aziendale e così giunge a interessare il diritto del lavoro<sup>8</sup>.

È evidente che, nel quadro qui sommariamente descritto, il ruolo preponderante del fondo rustico condizionava necessariamente la disciplina dell'azienda agricola, soprattutto con riferimento alle vicende relative alla sua circolazione.

Occorre, tuttavia, riconoscere che le conclusioni cui perveniva la dottrina sviluppatesi negli anni immediatamente successivi la codificazione del 1942 erano fortemente orientate sia dalla rilevazione di una realtà economica nella quale la coltivazione del fondo rustico tradizionalmente intesa costituiva un fenomeno ancora largamente preponderante, sia dalla convinzione che nell'art. 2135 cod. civ. fosse disegnata un'attività agricola tale da risolversi esclusivamente nella coltivazione del fondo. In questa logica, perfino l'allevamento del bestiame veniva inteso quale modo o sistema di *coltivare il fondo*<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> D. BARBERO, *Fondo e azienda nell'impresa agricola*, in *Atti del I Congresso Internazionale di diritto agrario*, Milano, 1954, p. 134

<sup>8</sup> D. BARBERO, *Fondo e azienda nell'impresa agricola*, cit., p. 132

<sup>9</sup> D. BARBERO, *Fondo e azienda nell'impresa agricola*, cit., p. 129, considerava che «la caratterizzazione dell'allevamento del bestiame come impresa agraria non dipende dalla specie delle bestie allevate (...), ma proprio ed essenzialmente dalla presenza del fondo». Per l'A. l'impresa agricola consiste sempre ed essenzialmente nella «coltivazione del fondo», che può effettuarsi «mediante silvicoltura, così come mediante l'allevamento del bestiame», non diversamente che mediante le colture cerealicole e vinicole.

In proposito occorre osservare come la valutazione dell'attività agricola in termini esclusivi di coltivazione del fondo, o meglio la individuazione finanche dell'allevamento del bestiame quale "modo" di coltivazione del fondo ha costituito per lungo tempo la premessa del riconoscimento della qualificazione agraria dell'attività di allevamento soltanto nel caso in cui gli animali fossero allevati sul fondo, o almeno utilizzando i foraggi ottenuti dalla coltivazione del fondo stesso. In questo senso, cfr. Cass. 2 dicembre 2002, n. 17242, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, p. 123; Cass. 23 ottobre 1998, n. 10527, in *Giur. it.*, Mass. 1998.

Secondo M. BIONE, *L'imprenditore agricolo*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da F. Galgano, II, Padova, 1978, p. 482, il termine "bestiame" indicherebbe proprio «quelle specie zoologiche individuate per l'attinenza

L'innegabile sviluppo dell'agricoltura verso forme più evolute di esercizio imprenditoriale, delle quali, sia pure in maniera discutibile, il legislatore ha fornito una regolazione, attraverso la modifica dell'art. 2135 cod. civ., e con la successiva legislazione speciale, hanno indotto la dottrina a dubitare che il fondo con le scorte e gli altri elementi ordinariamente presenti coincidano con l'azienda, perché i beni organizzati dall'imprenditore agricolo «possono, e non debbono, comprendere il terreno». Nell'azienda, si sostiene, «sono ricompresi contratti, crediti e debiti, oltre ad altri possibili beni immateriali facenti ad essa capo quali i marchi, anche se raramente, la ditta ecc.»; beni sovente assai costosi e dotati di rilevanza assai maggiore di quanto un tempo non si pensasse<sup>10</sup>. Il cospicuo valore economico dei beni, diversi dal fondo, destinati all'esercizio dell'attività agricola (quali, ad esempio, le attrezzature di stalle, i complessi sistemi che gestiscono la mungitura, gli impianti di vinificazione) indurrebbero così a ritenere che l'azienda agricola sia «qualcosa di diverso (...) dal *fundus instructus*, anche a voler dimenticare crediti, debiti, contratti e altri diritti e obblighi facenti capo d'ordinario all'azienda»<sup>11</sup>.

Senonché, pur dovendosi riconoscere che non necessariamente l'azienda agricola si identifichi con il fondo rustico, appare possibile sostenere che quest'ultimo rappresenti esso stesso un'azienda agricola, o, almeno, più precisamente, ne condivida la natura di «complesso di beni destinato all'esercizio dell'impresa». Dovendosi tuttavia precisare che la disciplina riservata dal legislatore al fondo rustico si impone su quella dell'azienda, ogniqualvolta il fondo, pur all'interno di una struttura più complessa e articolata, conservi il ruolo prepon-

---

al fondo rustico». In senso non diverso, Ros. ALESSI, *L'impresa agricola, Artt. 2135-2140*, in *Il Codice civile - Commentario* diretto da P. Schlesinger, Milano 1990, p. 10, «l'agrarità dell'allevamento, in ragione dell'implicito collegamento bestiame-fondo, si riferiva a precisi moduli organizzativi e dimensionali (...). Non era secondario che, in fatto, da talune specie di bestiame venissero soddisfatti bisogni primari e, in prevalenza, il fabbisogno di carne del Paese. (...) Non può escludersi, infine, che il rapporto allevamento-fondo meritasse attenzione anche in quanto funzionale a preservare le terre dall'abbandono, oltre che a coltivarle in senso proprio».

<sup>10</sup> L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008, p. 412.

<sup>11</sup> L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 413.

derante di bene principale, di bene intorno al quale l'intera struttura è organizzata.

Si intende dire che le necessità e la razionalità propria dell'attività di coltivazione, e la complessa rete di interessi alle quali il legislatore informa la disciplina del fondo rustico non possono non costituire anche la base dell'ordinamento dell'azienda agricola organizzata per l'esercizio di un'attività di coltivazione.

In questo senso, sembra potersi continuare a ritenere "speciale" la disciplina dell'azienda agricola, nel significato propriamente tradizionale attribuito all'espressione.

L'affermazione appena formulata necessita però di una adeguata giustificazione, che non può prescindere da una puntualizzazione della nozione di fondo rustico, alla quale si è appena fatto riferimento.

L'opinione secondo la quale il fondo rustico costituisce un'unità economica, *res naturaliter frugifera*, ma indirizzata verso uno specifico e preordinato risultato produttivo, appare generalmente condivisa, anche da coloro che ne negano la identità ontologica con l'azienda, coloro, cioè, che non vi riconoscono la presenza degli elementi minimi idonei ad identificare un'azienda e tendono a ricostruire la nozione di fondo rustico in termini di complesso pertinenziale<sup>12</sup>.

In realtà, è possibile ritenere che il fondo rustico sia *anche* un complesso pertinenziale, ma che, nel tessuto del codice civile, venga piuttosto in evidenza quale unità produttiva, del quale va salvaguardata l'integrità e la funzione, e non soltanto allo scopo di definirne la legge di circolazione.

Ora, comunque si guardi all'attività produttiva agricola, soprat-

---

<sup>12</sup> Cfr. E. ROOK BASILE, *Affitto di azienda agricola e sua non riconduzione alla disciplina dell'affitto di fondo rustico*, in *L'azienda agricola (in occasione del 70° compleanno di Marco Goldoni)*, *Atti del Convegno, Caserta, 13-14 ottobre 2016*, a cura di A. Sciaudone, p. 197, per la quale «la considerazione della terra come bene produttivo per eccellenza non solo determina il regime differenziato della proprietà in termini di proprietà attiva, ma anche e soprattutto la diversa considerazione dei contratti mediante i quali si provvede alla messa a coltura della terra, ovverosia alla costituzione ed esercizio dell'impresa». Più oltre, l'A. riconosce che è vero «che il fondo (...) ha una rilevanza importante nella vicenda circolatoria, perché comunque è intorno ad esso che ruotano tutti gli altri elementi ed è tale da incidere sulla tipologia di impresa», tuttavia, conclude, «non per questo coincide con l'azienda» (p. 214).



tutto se esercitata in forma di impresa, non può però escludersi che essa si realizza innanzitutto grazie alla organizzazione del lavoro; e che la organizzazione del lavoro, anche soltanto proprio dell'imprenditore, è decisiva per la configurazione dell'azienda. In astratto si può configurare un'azienda priva di beni (è universalmente noto l'esempio addotto da Barbero, già nel 1954, dell'azienda composta dei soli dipendenti addetti alla vendita in strada dei quotidiani<sup>13</sup>) ma non di lavoro e della relativa organizzazione.

In questo senso, appare possibile replicare al rilievo avanzato da Marco Goldoni, secondo il quale sarebbe «più corretto riferire l'elemento lavoro all'impresa e non all'azienda, con la conseguenza che la mancanza dell'impresa non potrebbe non avere effetti»<sup>14</sup>.

Intanto occorre dire che il riferimento al lavoro quale elemento costitutivo del fondo rustico deve essere inteso innanzitutto nel senso che la configurazione finale del fondo è la conseguenza dell'applicazione del lavoro umano al nudo terreno. Il fondo infatti, quale ordinamento produttivo, rivolto ad uno specifico scopo, costituisce il risultato finale della combinazione di terra e lavoro, che si realizza nel compimento di un atto di destinazione, attuato da colui il quale è titolare del relativo potere<sup>15</sup>.

Inoltre, il *luogo*, per dir così, nel quale l'imprenditore organizza i fattori della produzione, tra i quali innanzitutto il lavoro, è l'azienda e non l'impresa.

Il lavoro organizzato emerge, peraltro, in maniera decisiva nella disciplina riservata al fondo rustico, rinvenibile nel codice civile, e nella successiva legislazione speciale, e ciò indipendentemente dall'esercizio dell'attività di coltivazione in forma di impresa (basterebbe già il richiamo al secondo comma dell'art. 846 cod. civ., laddove la minima unità colturale veniva intesa quale estensione di terreno necessaria e sufficiente per il lavoro di una famiglia agricola, e, quando

---

<sup>13</sup> D. BARBERO, *Fondo e azienda nell'impresa agricola*, cit., p. 123.

<sup>14</sup> M. GOLDONI, *Considerazioni conclusive*, in *L'azienda agricola (in occasione del 70° compleanno di Marco Goldoni)*, cit., p. 291.

<sup>15</sup> Sul punto, sia consentito il rinvio a A. SCIAUDONE, *Il fondo rustico nella proprietà e nell'impresa*, Napoli, 1996.

non si trattasse di terreno appoderato, per esercitare una conveniente coltivazione secondo le regole della buona tecnica agraria).

Ove poi si soffermi l'attenzione, in particolare, sulla disciplina dell'affitto di fondo rustico, che pure unanimemente viene definito quale contratto per l'impresa<sup>16</sup>, ma le disposizioni del quale si applicano anche laddove l'attività di coltivazione non sia rivolta al mercato, sembra potersi affermare che l'esercizio dell'impresa non produce una modifica nella regolazione del rapporto di concessione; e che l'oggetto del contratto, il fondo rustico appunto, venga in considerazione proprio perché in esso è già presente, o meglio sia stata "imposta", una organizzazione del lavoro in funzione dell'esercizio di un'attività produttiva.

In proposito può essere utile il richiamo al 2° comma dell'art. 48, legge n. 203 del 1982, in forza del quale il rapporto di affitto, quando sussista impresa familiare coltivatrice, continua anche con un solo familiare, purché la sua forza lavorativa costituisca almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo.

Ora, considerato che le «normali necessità di coltivazione» sono determinate in funzione dell'ordinamento produttivo esistente e che le eventuali trasformazioni di questo non sono liberamente attuabili dall'affittuario, non appare irragionevole concludere che l'organizzazione del lavoro sia già presente nel fondo, e condizionata dalla scelte di chi ha imposto la destinazione. Ciò ovviamente non impedisce all'affittuario di apportare le modifiche che ritenga opportune, allo stesso modo in cui la organizzazione aziendale può essere modificata, nel rispetto della destinazione, dall'usufruttuario o dall'affittuario di azienda (artt. 2161 e 2162 cod. civ.).

È quindi possibile individuare l'organizzazione del lavoro come primo elemento comune al fondo e all'azienda.

Sotto un diverso profilo la connotazione in termini aziendali, vale a dire quale complesso di beni destinati all'esercizio di un'attività di

---

<sup>16</sup> Sulla qualificazione del contratto di affitto di fondo rustico in termini di contratto per l'impresa, sia pure con significative distinzioni, cfr. A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario, I, Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, p. 154; M. GOLDONI, *La nozione di contratto agrario*, Pisa, 1988; G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, cit., p. 305 ss.

impresa, del fondo rustico, può esser forse precisata ove ci si soffermi intorno alla distinzione tra locazione di immobile con pertinenze e affitto di azienda. Qui, la giurisprudenza fiorita a proposito di attività commerciali conferma che, nella prima ipotesi, l'immobile concesso in godimento viene considerato specificamente, nell'economia del contratto, come l'oggetto principale della stipulazione, secondo la sua consistenza effettiva, con funzione prevalente ed assorbente rispetto agli altri elementi, i quali (siano essi legati materialmente o meno all'immobile) assumono carattere di accessorietà e rimangono collegati all'immobile funzionalmente, in posizione di subordinazione e coordinazione; nell'affitto di azienda, invece, l'immobile non appare nella sua individualità giuridica, ma come uno degli elementi costitutivi del complesso di beni mobili ed immobili, legati tra di loro da un vincolo di interdipendenza e complementarità per il conseguimento di un determinato fine produttivo, sicché l'oggetto del contratto è costituito dall'anzidetto complesso unitario. Partendo dalla premessa che precede, in un caso nel quale l'oggetto della concessione in godimento era individuato in un ramo di azienda e risultava addirittura presente un dettagliato elenco di beni accessori a quello considerato principale, si è invece affermato che il rapporto intercorso tra le parti dovesse essere qualificato come locazione di immobile e non affitto di azienda, anche perché, tra le altre ragioni, l'elencazione dei beni non risultava legata funzionalmente ad alcun tipo di attività produttiva, tanto che il contratto non consentiva in alcun modo di cogliere quale fosse in concreto l'attività industriale che si sarebbe dovuta esercitare avvalendosi del "ramo di azienda" oggetto del contratto<sup>17</sup>.

In questa ottica, senz'altro da condividere, il vincolo di interdipendenza che collega i diversi beni è finalizzato al conseguimento di un determinato fine produttivo.

Ora occorre riconoscere che, nell'affitto di fondo rustico, pur nel rilievo del bene principale, i beni ulteriori sono esattamente collegati funzionalmente ad una specifica attività produttiva, e di essi è fornita una dettagliata disciplina, sia nel codice, sia nella legislazione speciale, tesa proprio a garantire nel tempo l'efficienza del comples-

---

<sup>17</sup> Cass. 27 giugno 2002, n. 9354, in *Arch. civ.*, 2003, p. 424.

so, con regole forse finanche troppo pervasive e tali da condizionare il modello di organizzazione e di esercizio dell'attività.

In proposito è possibile richiamare la disciplina che l'art. 1640 cod. civ. detta per le scorte morte, stabilendo, innanzitutto, che alla fine dell'affitto queste devono essere restituite nella stessa specie, qualità e quantità e, se si tratta di scorte fisse, come macchinari e attrezzi, nello stesso stato d'uso; ma, soprattutto, fissando la regola in virtù della quale la «dotazione necessaria non può essere distratta e deve essere mantenuta secondo le esigenze delle colture e la pratica dei luoghi». Con riferimento al bestiame, pur riconoscendo all'affittuario il potere di disporre dei singoli capi, l'art. 1642 cod. civ. impone tuttavia l'obbligo di «mantenere nel fondo la dotazione necessaria». Ai sensi poi dell'art. 1644 cod. civ., che reca in rubrica «accrescimenti e frutti del bestiame, «il letame però deve essere impiegato esclusivamente nella coltivazione del fondo».

Il riferimento ad una dotazione *necessaria* consente di collocare le scorte, vive e morte, tra quei beni collegati al bene principale, non soltanto da un vincolo pertinenziale, che rileva soltanto ai fini della circolazione, bensì da un vincolo *funzionale*, nel senso che, in difetto di essi, non è possibile conseguire il fine produttivo preordinato.

Occorre, peraltro, riconoscere che, nel caso del fondo rustico, le scorte, vive e morte, possono essere addotte non soltanto dal proprietario, bensì pure dall'affittuario, come si ricava sia dall'art. 1618 cod. civ., secondo il quale il locatore può chiedere la risoluzione del contratto, «se l'affittuario non destina al servizio della cosa i mezzi necessari per la gestione di essa», sia dall'art. 1641 cod. civ., laddove si prevede che il bestiame da lavoro o da allevamento, «costituente la dotazione del fondo», possa essere solo in parte fornito dal locatore. È dunque pacifico che il fondo attrezzato sia la risultante di una combinazione, oltre che di lavoro, di beni non tutti e non necessariamente aggregati tra loro dal proprietario del bene principale. Beni dunque che, quando sono apportati dall'affittuario, non possono essere classificati quali pertinenze, ai sensi dell'art. 817 cod. civ.<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Secondo la norma appena richiamata, perché un bene «secondario» possa classificarsi pertinenza è necessario che la destinazione sia stata effettuata dal proprietario

Chiarisce il proposito Galloni che «legittimati all'esercizio del potere di destinazione di cose mobili a dotazione del fondo, per accrescerne la produttività, sono sia il possessore del fondo, già legittimato alla destinazione fondiaria e alla esecuzione dei miglioramenti, sia l'imprenditore», in virtù dei suoi poteri di organizzazione aziendale, riconosciutigli dall'art. 10, legge 11 febbraio 1971, n. 11<sup>19</sup>.

Il fondo condivide dunque con l'azienda anche la sussistenza tra i vari beni di un *collegamento funzionale* al risultato produttivo programmato, non risolvibile esclusivamente entro lo schema della pertinenza.

D'altro canto, nell'ipotesi in cui si limiti ad esercitare la propria attività di coltivazione avvalendosi unicamente di poveri strumenti di lavoro e destini alla vendita i suoi prodotti, all'agricoltore, proprietario o affittuario, non potrebbe non riconoscersi la qualifica di piccolo imprenditore.

In un caso siffatto, ove si negasse la identità strutturale tra fondo e azienda, occorrerebbe riconoscere che potrebbe darsi impresa senza azienda.

Se le osservazioni che precedono possono essere condivise, si può allora ritenere corretta l'affermazione secondo la quale il fondo, in assenza di impresa, risulta del tutto identico al fondo in presenza

---

della cosa principale o da chi ha un diritto reale sulla medesima. Sembra così potersi superare il rilievo di A. JANNARELLI, *Il trasferimento dell'azienda agricola e la concorrenza*, in *L'azienda agricola (in occasione del 70° compleanno di Marco Goldoni)*, cit., p. 120, secondo il quale, nel caso del fondo rustico, il legame funzionale tra i diversi beni sarebbe disposto dal medesimo proprietario, laddove nell'azienda si prescinde dal titolo giuridico in base al quale i beni inseriti nel complesso sono nella disponibilità di chi organizza l'azienda e li destina alla stessa. In realtà, nel ragionamento dell'A., non si comprende se il riferimento ad un atto di destinazione posto in essere dal proprietario del bene principale riguardi soltanto «altre pertinenze funzionali all'esercizio dell'attività agricola» o anche le scorte.

In realtà le scorte, quali beni funzionali all'esercizio dell'attività di impresa, non sono «estrane» alla configurazione del fondo rustico, e nemmeno possono ritenersi beni puramente «accidentali», integrando invece la *dotazione necessaria* alle esigenze delle colture. Si distinguono dalle pertinenze esclusivamente sotto il profilo soggettivo, non sussistendo alcuna diversità da un punto di vista ontologico: «sono scorte quei beni posti al servizio del fondo da un soggetto privo della titolarità dei poteri di destinazione» (cfr. G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, cit., p. 216)

<sup>19</sup> G. GALLONI, voce *Fondo rustico*, *Digesto*, 4<sup>a</sup> ediz. discipline privatistiche, sez. civ.

dell'impresa. Si intende dire che, per l'esercizio di un'attività agricola di coltivazione esercitata in forma di impresa, l'azienda non è necessaria, poiché nella previsione del legislatore il fondo rustico è già sufficiente, da solo, allo svolgimento di una conveniente attività di impresa. In questo senso il fondo, pur non *trasformandosi* in azienda, acquisisce tuttavia la medesima funzione di complesso di beni destinato all'esercizio dell'impresa, senza che ne muti la disciplina, in ragione della molteplicità di interessi coinvolti e regolati dall'ordinamento<sup>20</sup>.

Se ciò è vero, si può dunque ritenere che l'impresa agricola di coltivazione possa fare a meno dell'azienda, essendo sufficiente il fondo. Ma se così è deve pure riconoscersi che quest'ultimo, abbandonata la sua rilevanza quale bene naturalmente produttivo, diventa, come l'azienda, strumento di attività economica produttiva di utili (nella prospettiva suggerita da Antonio Jannarelli<sup>21</sup>).

In questo senso, se ben comprendo, Marco Goldoni arriva a considerare la prospettazione proposta non contestabile «esclusivamente nell'ipotesi in cui l'azienda agricola risulti composta dal solo fondo rustico, inteso come terreno destinato alla coltivazione e, al massimo, da altri beni non immateriali».

Senonché, posto in questi termini, il problema andrebbe invece rovesciato. Qui non si tratta di stabilire se l'azienda agricola possa esser composta unicamente dal fondo. Se così fosse, la questione avrebbe valore puramente nominalistico o al più descrittivo, dal momento che l'essere elevato al livello dell'azienda non determinerebbe modifiche nella disciplina giuridica del fondo rustico.

In proposito, peraltro, si può ricordare come il Galloni, il quale riteneva che il fondo non sia giuridicamente ancora azienda fino a che l'imprenditore non si assuma la responsabilità dell'organizzazione

---

<sup>20</sup> In questo senso, sembra possibile respingere la critica formulata da M. GOLDONI, *Considerazioni conclusive*, in *L'azienda agricola (in occasione del 70° compleanno di Marco Goldoni)*, cit., p. 291, secondo il quale, a seguire la ricostruzione qui prospettata, «la presenza dell'impresa risulterebbe irrilevante ai fini della sussistenza del fondo e, quindi, dell'azienda».

<sup>21</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *Affitto di fondo rustico e affitto di azienda agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1991, I, p. 452

produttiva e non inizi di fatto l'esercizio dell'impresa, non traesse poi da questa constatazione alcuna conseguenza sul piano normativo<sup>22</sup>.

Si tratta invece di stabilire quale sia la disciplina applicabile al fondo rustico man mano che la organizzazione, che intorno ad esso si realizza, si accresce di ulteriori beni, oltre quelli tradizionalmente ad esso legati da vincoli di immobilizzazione o pertinenziali. Se, in questo caso, è possibile integrare la disciplina del fondo rustico con quella dell'azienda, oppure se non sia possibile applicare a questo più articolato complesso di beni organizzato dall'imprenditore le regole specifiche riservate al fondo rustico, dovendosene ricercare la disciplina unicamente nelle disposizioni che il codice civile detta per l'azienda.

Com'è noto, il problema acquista una rilevanza decisiva quando si discuta della circolazione del fondo, o dell'azienda, poiché, a seconda che il complesso di beni destinato all'esercizio dell'agricoltura in forma di impresa si qualifichi appunto fondo rustico o azienda agricola, si ritiene, in particolare, che debbano o meno trovare applicazione le disposizioni imperative in materia di affitto di fondo rustico e prelazione agraria.

Senonché è forse possibile ipotizzare che la soluzione non debba essere ricercata nella contrapposizione tra fondo rustico e azienda agricola.

In questa prospettiva non appaiono convincenti le affermazioni di chi sostiene che altro sarebbe il fondo, espressione con la quale si individuerrebbe soltanto un complesso pertinenziale, organizzato dal proprietario del bene principale, altro invece sarebbe l'azienda, complesso di beni organizzato invece dall'imprenditore, che, com'è noto, può anche non essere proprietario della terra<sup>23</sup>. Posto infatti che l'attività di impresa agricola di coltivazione può essere esercitata anche soltanto avvalendosi di un fondo rustico, come peraltro, si è già ricordato, è fatto palese dalle disposizioni contenute nella legge

---

<sup>22</sup> G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, cit., p. 226.

<sup>23</sup> Cfr. E. ROOK BASILE, *Affitto di azienda agricola e non riconduzione alla disciplina dell'affitto di fondo rustico*, in *L'azienda agricola (in occasione del 70° compleanno del prof. Marco Goldoni)*, cit., p. 195 ss.

n. 203 del 1982 (oltre che da quelle del codice civile), e, pertanto, non è necessaria un'azienda agricola per l'esercizio di un'attività di impresa, negare l'identità strutturale del fondo e dell'azienda imporrebbe di individuare gli elementi in presenza dei quali il fondo cesserebbe di rappresentare esclusivamente il bene principale di un complesso pertinenziale, per acquisire la funzione di uno soltanto dei fattori della produzione organizzati dall'imprenditore.

D'altro canto, la dottrina che tende ad escludere la identità strutturale tra fondo e azienda non sembra sia riuscita a chiarire in maniera incontrovertibile in presenza di quali specifici elementi il fondo rustico evolverebbe in azienda.

In proposito, può forse giovare il richiamo alla disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 12 del d.lgs. n. 102, secondo il quale: «In caso di cessione totale o parziale dell'azienda da parte di un imprenditore che ha sottoscritto un contratto individuale di coltivazione, allevamento e fornitura in esecuzione di un contratto quadro, il cedente è tenuto a dichiarare nell'atto di cessione l'esistenza di tale contratto, ed il cessionario deve impegnarsi a rispettarne le clausole ed a garantirne l'esecuzione». Il successivo comma 3° prevede che, in caso di inadempimento, «l'inadempiente è obbligato al risarcimento dei danni, da liquidarsi con valutazione equitativa in mancanza di esatta determinazione, ed è assoggettato alle sanzioni ed agli indennizzi fissati dai contratti quadro. Gli obblighi suddetti gravano, nel caso di cessione dell'azienda, solidalmente sul cessionario e sul cedente».

Occorre convenire che la disciplina appena descritta non solo sia sensibilmente diversa da quella di cui all'art. 2558 cod. civ., ma risponda ad autonome e differenti ragioni<sup>24</sup>. La successione automatica del cessionario nei contratti inerenti all'azienda è posta, dall'art. 2558 cod. civ., sostanzialmente nell'interesse di quest'ultimo; tanto è vero che il legislatore, in funzione di bilanciamento dei contrapposti interessi, riconosce alla controparte il diritto di recedere dal contratto, sempre che sussista una giusta causa. Al contrario,

---

<sup>24</sup> Così, A. JANNARELLI, *Il trasferimento dell'azienda agricola e la concorrenza*, cit., p. 122.



«nell'art. 12 del d.lgs. n. 102 del 2005, la disposizione è chiaramente indirizzata in primo luogo a tutelare il terzo contraente, ossia l'impresa destinataria della produzione agricola per via del contratto concluso con il cedente, e, al tempo stesso, a tener conto della legittima posizione del cessionario dell'azienda che vedrebbe sacrificata la sua libertà di disposizione futura dell'azienda a lui trasferita. Di qui, innanzitutto, la previsione a carico del cedente dell'obbligo di segnalare nell'atto di cessione la presenza di siffatto contratto. Il che significa che, in difetto di esplicita segnalazione, non vi è successione del contratto a carico del cessionario, a nulla rilevando il fatto che ne sia a conoscenza»<sup>25</sup>.

Partendo da queste premesse, si ritiene che il termine azienda adoperato dall'art. 12, d.lgs. n. 102 del 2005, «sia atecnico, per cui tale articolo dovrebbe applicarsi anche in presenza della circolazione dei fondi coinvolti nelle produzioni oggetto del contratto di coltivazione e non solo nel caso di circolazione dell'azienda in senso stretto»<sup>26</sup>.

Ebbene, la necessità di intendere *atecnico*, nella disposizione in questione, l'uso della espressione *azienda* discende dal mancato riconoscimento della identità strutturale tra fondo rustico e azienda agricola. Identità, invece, che la norma sembra proprio confermare, utilizzando il termine azienda in una accezione che può essere indifferentemente riferita all'uno e all'altra.

A voler forzatamente mantenere distinte le due nozioni (negando, cioè, che in entrambi i casi sussiste «un complesso di beni destinati all'esercizio dell'impresa»), bisognerebbe o escludere l'applicazione dell'art. 12, d.lgs. n. 102 del 2005, nel caso in cui il contratto individuale di coltivazione, allevamento e fornitura sia stato sottoscritto da un coltivatore che esercita l'attività avvalendosi soltanto di un fondo rustico; oppure considerare che l'avvenuta sottoscrizione di un contratto siffatto abbia già consentito la evoluzione del fondo rustico in azienda agricola. Alla terra destinata e resa idonea ad una conveniente attività di coltivazione si sarebbe infatti addizionato un rapporto contrattuale, oggetto anch'esso di cessione.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> A. JANNARELLI, *Il trasferimento dell'azienda agricola e la concorrenza*, cit., p. 124.

Ma se, come sembra ritenere la dottrina evocata, ad un fondo rustico può essere collegato un contratto individuale di coltivazione, allevamento e fornitura, deve necessariamente convenirsi che quel contratto e i diritti ed obblighi che ne conseguono non possono essere considerati “estranei” alla organizzazione costituita dal fondo, ed anzi rappresentano elementi di quella organizzazione nient’affatto trascurabili, poiché sono decisivi a garantire lo sbocco sul mercato della produzione.

La difficoltà di individuare un criterio generale idoneo a segnalare la *evoluzione* del fondo verso l’azienda si può forse meglio cogliere ove si consideri il rilievo che assume il lavoro ai fini della definizione di coltivatore diretto. Com’è noto, ai sensi dell’art. 6, legge n. 203 del 1982, è coltivatore diretto colui il quale coltiva il fondo con il lavoro proprio e della propria famiglia, sempreché tale forza lavorativa costituisca almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione, tenuto conto, agli effetti del computo delle giornate necessarie per la coltivazione del fondo stesso, anche dell’impiego delle macchine agricole.

Benché l’inciso iniziale ne circoscriva l’applicazione entro i limiti della medesima legge n. 203 del 1982, è opinione unanimemente condivisa che la definizione di coltivatore diretto che la norma appena richiamata fornisce abbia acquisito una valenza generale e valga così ad individuare anche la figura del proprietario coltivatore diretto<sup>27</sup>.

Da ciò consegue che, potendo avvalersi di collaborazione esterna per coprire fino ai due terzi delle esigenze di coltivazione del fondo, il proprietario coltivatore diretto è senz’altro abilitato ad assumere dei salariati, senza con ciò perdere la sua qualifica e i benefici che da essa derivano.

È sufficiente che alla coltivazione del fondo si dedichi, insieme con il proprietario, un salariato fisso per trasformare la *struttura produttiva* in azienda, nel caso in cui il proprietario decida di concedere

---

<sup>27</sup> Cfr. R. ROSSI, *Il coltivatore diretto*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 254 ss.; M. GOLDONI, voce *Coltivatore diretto*, in *Digesto*, 4<sup>a</sup> ediz. discipline privatistiche, sez. civ., II, Torino, 1988, p. 524; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 1995, p. 109.

in affitto il fondo rustico? In un caso siffatto dovrà trovare applicazione l'art. 2112 cod. civ.? È cioè possibile trasferire il fondo, senza che sia trasferito anche il rapporto di lavoro? E perché trovi applicazione, è indispensabile che l'unità produttiva si configuri quale azienda, oppure è sufficiente anche soltanto riconoscere la identità ontologica del fondo con l'azienda?

In giurisprudenza, nell'unico precedente reperito, nel quale oggetto della cessione era stato esclusivamente il terreno sul quale insisteva un vigneto con pochissime pertinenze, la S.C. conclude per l'applicazione della regola in materia di continuazione del rapporto di lavoro, ma nel caso di specie la questione della distinzione tra la cessione di un fondo e quella di un'azienda agricola non era in realtà stata neanche precisamente prospettata e, del resto, dalla lettura della sentenza sembra emergere che i termini impresa, azienda e fondo siano utilizzati in modo alquanto impreciso e sostanzialmente quali sinonimi<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Cass., 16 dicembre 1995, n. 12872, in *Dir. giur. agr.*, 1996, p. 446, con nota di A. FONTANA, *Trasferimento dell'azienda agricola e contratti di lavoro a termine per attività stagionali*.

Occorre considerare che, dopo le modifiche introdotte, prima dall'art. 47, legge 29 dicembre 1990, n. 428, poi dall'art. 1, d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 18 ("Attuazione della direttiva 98/50/CE relativa al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti"), ed infine dall'art. 32, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, ai sensi del quinto comma dell'art. 2112 cod. civ., si intende per trasferimento d'azienda, sia pure con efficacia limitata ai fini e per gli effetti di cui al medesimo art. 2112, «qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato ivi compresi l'usufrutto o l'affitto di azienda. Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì al trasferimento di parte dell'azienda, intesa come articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento».

È evidente che il fine di protezione dei dipendenti abbia indotto il legislatore alla formulazione di una norma tesa a frustrare l'adozione di strumenti idonei ad eludere il rigore della disposizione in tema di continuazione del rapporto di lavoro in capo al cessionario.

È tuttavia interessante notare come la successione nel rapporto di lavoro venga configurata, in giurisprudenza, ogni qual volta, anche in difetto di un formale trasferimento di azienda, colui il quale sia chiamato, in virtù della stipula di un contratto di appalto, a rendere un servizio, e pertanto ad esercitare la medesima attività in precedenza

In senso non diverso il problema può ripresentarsi nel caso della circolazione di un fondo, coltivato secondo metodi tradizionali e con modesti strumenti dal proprietario, sul quale insistano coltivazioni che possano fregiarsi della DOP, sottoposte all'ordinario sistema di controlli. Del tutto evidente, in un caso siffatto, l'interesse del proprietario, che conceda il fondo in affitto, alla conservazione della DOP. Con l'affitto si cede anche il contratto con l'Ente di certificazione? E perché ciò accada occorre ricostruire la fattispecie quale fitto di azienda, piuttosto che di fondo rustico?

Un contributo al tentativo di superare le difficoltà in cui si dibattono la giurisprudenza e la dottrina nell'individuare una soluzione convincente può forse essere fornito attraverso un mutamento di prospettiva.

A tal fine, occorre innanzitutto riconoscere che, ove si ipotizzi che il fondo rustico rappresenti unicamente un complesso pertinenziale, la relativa nozione rileva esclusivamente allo scopo di definire un modello di circolazione, fondato su rigidi criteri proprietari. Criteri che prescindono dalla finalità produttiva cui il fondo è destinato<sup>29</sup>. Al contrario, le norme dettate dal codice civile in materia di azienda, pur quando definiscono un modello di circolazione, appaiono più precisamente iscritte in una logica di impresa.

Proprio con riferimento all'azienda, la dottrina più recente ha osservato come sia ipotizzabile che la vicenda circolatoria disciplinata sia da riguardare non come un evento traslativo di beni, ma come un fatto d'impresa consistente nella sostituzione del soggetto agente

---

svolta da altro imprenditore, si avvalga delle medesime risorse e dotazioni materiali messe a disposizione dal committente. Il semplice fatto che il servizio sia reso, dal vecchio e dal nuovo imprenditore, con i medesimi beni, è sufficiente ad integrare la fattispecie del "trasferimento di azienda", sia pure ai soli fini di cui all'art. 2112 cod. civ. (cfr. Cass. 13 gennaio 2005, n. 493; Cass. 27 dicembre 1999, n. 14568; Cass. 18 marzo 1996, n. 2254).

Sulla disciplina dell'art. 2112 cod. civ., cfr. R. DE LUCA TAMAJO - M.T. SALIMBENI, in *Comm. del codice civile*, diretto da E. Gabrielli, *Dell'impresa e del lavoro* (a cura di Cagnasso e Vallebona), Torino, 2013, *sub* art. 2112, pp. 589 ss.; G. SANTORO PASSARELLI, *Il rapporto di lavoro nel trasferimento di impresa e di articolazione funzionalmente autonoma*, Torino, 2014, p. 1 ss.

<sup>29</sup> Sia consentito, sul tema, il rinvio a A. SCIAUDONE, *Il fondo rustico nella proprietà e nell'impresa*, cit., pp. 157 ss.

nella serie coordinata di atti, vale a dire del referente soggettivo alla cui sfera giuridica la serie è imputabile (alla stregua dell'inizio o della cessazione della stessa o, per fare un altro esempio, dello spostamento della sua sede)<sup>30</sup>.

In questa prospettiva, «l'attribuzione dell'apparato produttivo al cessionario non è il fine dell'atto, ma ne rappresenta il mezzo»<sup>31</sup>. Il codice dunque regola il trasferimento dell'azienda non in quanto accadimento riallocativo di beni, ma in quanto veicolo di continuazione della serie imprenditoriale da parte di un nuovo soggetto.

È evidente che al centro della fattispecie disciplinata rimanga il fenomeno successorio; ma la normativa speciale, in questo caso, non discende dalla considerazione dell'oggetto, quanto dal fatto di impresa che incorpora.

A questa conclusione la dottrina evocata perviene non senza aver considerato (o forse malgrado il rilievo) che la legge non disciplina l'azienda nella sua dimensione statica e neppure il suo sfruttamento, ma tratta esclusivamente gli atti di disposizione che la concernono.

Ora, se la impostazione proposta è condivisibile, se cioè le vicende circolatorie devono esser lette quale strumento attraverso il quale si garantisce la continuazione di una serie coordinata di atti in vista di un risultato produttivo da parte di un nuovo soggetto, non sembra potersi negare che anche nelle vicende circolatorie del fondo rustico il fenomeno della circolazione dell'oggetto (bene) sia regolato in funzione della continuazione dell'attività di impresa. Con l'ulteriore precisazione che, diversamente dall'azienda, la legge disciplina sia l'aspetto statico del fondo rustico, sia il suo sfruttamento<sup>32</sup>.

Sulla scorta delle osservazioni che precedono sembra così possibile confermare che nel fondo, al pari dell'azienda, siano organizzati già tutti i beni destinati all'esercizio dell'impresa. Ciò impone dei limiti alla circolazione del fondo, derivanti dalla speciale considerazione della rete di interessi che ne risultano coinvolti. Interessi che

---

<sup>30</sup> M. CIAN, *L'azienda tra diritto dei beni e regolazione dei fatti d'impresa - Prolegomena*, in *Riv. dir. comm.*, 2016, p. 13.

<sup>31</sup> *Ivi*, p. 18.

<sup>32</sup> Sul punto, assolutamente attuali restano i rilievi formulati da S. PUGLIATTI, *Lineamenti della proprietà agricola*, cit., spec. p. 318 ss.

trovano innanzitutto protezione nella Carta costituzionale (in particolare negli artt. 2, 36, 41, 42, 44, 47).

In questo senso non può meravigliare che l'art. 27, legge n. 203 del 1982, abbia previsto che le norme regolatrici dell'affitto si applichino anche a tutti i contratti agrari aventi per oggetto la concessione di fondi rustici o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici<sup>33</sup>. A ben vedere si tratta di una disposizione che tende a garantire il modello di esercizio dell'attività agricola in forma di impresa fatto proprio dal legislatore, nel quale si inverte la libertà di iniziativa economica, e trovano tutela le esigenze di protezione del lavoro, di stabilimento di equi rapporti sociali, di conseguimento del razionale sfruttamento del suolo, in vista della salvaguardia della idoneità produttiva della risorsa.

Nel modello descritto, il fondo rustico è *criterio ordinante* dell'attività di impresa, proprio per effetto della sua configurazione in termini di unità produttiva *specificata*. Si intende dire che la organizzazione, non solo del complesso dei beni destinati all'esercizio dell'attività, ma finanche dell'attività in sé, è imposta dalle caratteristiche peculiari dell'oggetto, bene principale, fattore di attrazione e collegamento di tutti gli altri beni, punto di incidenza di interessi individuali e sociali, che ad esso si ricollegano.

L'affermazione appena formulata conduce dunque ad escludere, salvo quanto si dirà a proposito del contratto di affitto, che la disciplina del fondo rustico possa ancora trovare applicazione in tutti quei casi in cui l'organizzazione del complesso produttivo non sia più "dominata" dalla presenza di un terreno reso adatto alla coltivazione; in tutti quei casi, cioè, in cui il fondo non rappresenti affatto il *criterio ordinante* della organizzazione produttiva<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Sull'art. 27, l. 203/82, cfr. A. JANNARELLI, *I rapporti agrari associativi dopo la riforma*, Bari, 1984, p. 76 ss.; M. GOLDONI, *La nozione di contratto agrario*, Pisa, 1988, p. 197 ss.; L. COSTATO, *I contratti agrari con concessione di terreno e i contratti di allevamento*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, p. 320 ss.; RUSSO, *La disciplina dell'affitto*, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, I, Torino, 2011, p. 135 ss.

<sup>34</sup> Nella prospettiva secondo la quale il trasferimento di azienda non si qualifica per l'oggetto, bensì nel fine di assicurare la prosecuzione dell'attività imprenditoriale, veicolata dall'attribuzione al continuatore del relativo supporto produttivo, interrogandosi su come debba essere conformato tale supporto, affinché sia idoneo a consentire un siffatto

Ciò accade, in primo luogo, nelle ipotesi in cui l'attività agricola esercitata prescindendo dalla coltivazione di un fondo: si pensi ad attività di allevamento in stalla di animali o ad altre attività agricole che possono svolgersi, ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., avvalendosi di supporti diversi dalla terra.

Può poi accadere, ogni qual volta, pur attuandosi *anche* un'attività di coltivazione, il singolo fondo rustico perda il suo ruolo centrale nella organizzazione, cosicché l'avviamento, inteso quale capacità di produrre profitti, non è determinato dalla natura produttiva del bene, o meglio dal modello di organizzazione imposto dalla natura di questo, quanto piuttosto da un criterio organizzativo del tutto nuovo ed autonomo.

Ciò che infatti garantisce la continuità dell'impresa, e quindi anche dell'impresa agricola, è la qualità della organizzazione; ed è in funzione della conservazione di un preciso modello e degli interessi specifici considerati, in ragione della natura del bene, che il legislatore appresta la disciplina della circolazione.

In questo senso, il punto di passaggio dal fondo all'azienda può essere forse individuato proprio nella diversa configurazione del *criterio ordinante* dal quale è determinato l'avviamento. In un caso, la capacità di produrre profitti discende dal modello organizzativo imposto dalla qualità di *res frugifera* del bene principale, nell'altro dal collegamento istituito dall'imprenditore tra tutti i beni che concorrono al risultato produttivo.

In entrambi i casi, l'obbiettivo del legislatore è quello di garantire la continuità dell'impresa agricola, salvaguardando così anche il

---

risultato, M. CIAN, *L'azienda tra diritto dei beni e regolazione dei fatti d'impresa*, cit., pp. 25-26, rileva che la fattispecie non può dirsi realizzata quando, per effetto dell'estrazione di talune componenti dall'unità operative ceduta, venga interrotta la "serie imprenditoriale". Il bene non è essenziale perché ha un valore elevato, rispetto alle altre componenti dell'azienda, né perché il suo inserimento esula dall'ordinaria opera di alimentazione e rigenerazione della medesima o richiede ancora un'intensa e prolungata attività di organizzazione; lo è perché la sua scelta determina il programma d'impresa. La cessione di un grande stabilimento industriale integra pertanto la fattispecie del trasferimento d'azienda anche quando il suo funzionamento suppone l'arruolamento e l'organizzazione di personale in centinaia di unità, di cui ancora è sprovvisto; mentre la vendita delle escavatrici e delle trivelle ricoverate in un deposito è una vendita "semplice" (CIAN, pp. 25-26).

valore di scambio del complesso dei beni organizzato perché se ne possa assicurare l'esercizio.

La ricostruzione così operata consente di fornire una soluzione al quesito intorno al riconoscimento del diritto di prelazione che gli artt. 8, legge n. 590 del 1965, e 7, legge n. 817 del 1971, attribuiscono all'affittuario e al confinante in caso di alienazione di fondi rustici.

L'ipotesi è quella del proprietario di un fondo rustico il quale abbia organizzato un'azienda, particolarmente complessa, nella quale siano ricompresi oltre il terreno destinato alla coltivazione, una serie di altri beni, materiali e immateriali, debiti, crediti e rapporti contrattuali.

Ebbene, in un caso siffatto, l'avviamento è funzione di un'organizzazione che non si realizza intorno al bene principale, ma che è invece il risultato di un collegamento tra beni di varia natura tra i quali *anche*, e non in posizione preminente e *condizionante*, il fondo rustico.

Se l'obiettivo del legislatore è garantire la continuità della serie di atti di impresa, in capo al nuovo soggetto, non v'è dubbio che la unità aziendale come voluta dall'imprenditore debba essere salvaguardata e, per tale ragione, si dovrebbe pervenire ad escludere il diritto di prelazione. Da un lato infatti non sarebbe ipotizzabile che la prelazione si estenda all'azienda nel suo complesso considerata, dal momento che l'acquisto trascenderebbe manifestamente le finalità in vista delle quali il diritto è attribuito; non sarebbe cioè finalizzato né alla costituzione di un'impresa diretto-coltivatrice, né al perseguimento di obiettivi di ricomposizione fondiaria<sup>35</sup>. Inoltre, a condizione che si chiarisca che la organizzazione aziendale trasferita non abbia il suo fulcro proprio nel fondo rustico, appare condivisibile la

---

<sup>35</sup> Sugli obiettivi in vista del raggiungimento dei quali il legislatore attribuisce il diritto di prelazione al concessionario coltivatore diretto e al proprietario confinante coltivatore diretto del fondo offerto in vendita, cfr., per tutti, R. ROSSI, *La ricomposizione fondiaria nella "prelazione agraria" del confinante*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, p. 14. Sulla estensione del diritto di prelazione all'imprenditore agricolo professionale, alle società, alle cooperative, cfr. A. SCIAUDONE, *La nuova prelazione dell'I.A.P.*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 195 ss.; ID., *Società di persone e prelazione agraria*, in *Dir. giu. agr. amb.*, 2004, p. 292 G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., I, p. 505 ss.; ID., *La prelazione agraria de iure condendo*, in *Agricoltura e Costituzione. Una costituzione per l'agricoltura*, In onore di Marco Goldoni, a cura di E. Cristiani, A. Di Lauro, E. Sirsi, p. 291 ss.



opinione di Matteoli, secondo il quale sostenere che il diritto di prelazione possa avere ad oggetto l'azienda agricola, composta oltre che dal fondo rustico, anche da altri beni immateriali, crediti, debiti, rapporti contrattuali «significa indirettamente estendere le norme sulla prelazione molto al di là del loro ambito naturale, che è rappresentato dalla circolazione del bene terra»<sup>36</sup>. Le norme sulla prelazione, che sono norme sulla proprietà coltivatrice, verrebbero applicate ad ipotesi del tutto diverse, e ciò anche in aperto contrasto con la natura eccezionale che la giurisprudenza riconosce a tali norme.

Ugualmente si deve escludere che, nella fattispecie ipotizzata, il diritto di prelazione possa avere ad oggetto soltanto il fondo rustico. In questo caso, infatti, oggetto del trasferimento è la titolarità di un'organizzazione, che trascende la qualità dei singoli beni, e della quale il legislatore tende a garantire la continuità. Consentire l'esercizio del diritto di prelazione significherebbe allora intervenire direttamente sull'oggetto del contratto, rendendo impraticabile l'attuazione del programma negoziale delle parti, vale a dire la sostituzione di un soggetto ad un altro nella esecuzione della serie coordinata di atti di impresa.

A diverse conclusioni, si deve invece giungere con riferimento alla fattispecie dell'affitto di azienda.

In questo caso, la sostituzione della persona dell'imprenditore si realizza esattamente come prefigurata dalle parti, salva l'applicazione delle disposizioni in materia di durata del contratto e di miglioramenti. Qui l'efficacia delle regole imposte dal legislatore, pur nella diversità del modello organizzativo dell'azienda agricola rispetto a quello del fondo rustico, si giustifica con un rilievo di carattere testuale, contenuto nell'art. 27, legge n. 203 del 1982, che non appare superabile<sup>37</sup>. In questo caso, la valutazione in ordine al rilievo premi-

---

<sup>36</sup> S. MATTEOLI, *Alienazione dell'azienda agricola e diritto di prelazione*, in *L'azienda agricola (in occasione del 70° compleanno di Marco Goldoni)*, cit., p. 270.

<sup>37</sup> Nello stesso senso, M. GOLDONI, *Considerazioni conclusive*, cit., p. 286. Deve peraltro escludersi che, nell'ipotesi di affitto di azienda, l'applicazione dell'art. 27, legge n. 203 del 1982 possa comportare il rischio di una scissione tra la disciplina del fondo e quella che regola gli altri beni. Ed infatti, nel caso in cui l'azienda agricola oggetto di affitto sia stata costituita dall'affittuario del fondo rustico, ciò che viene trasferito con l'azienda non è il diritto di godimento del fondo, bensì il contratto di affitto, in forza del quale il godimento è esercitato. In questo caso l'art. 27, legge n. 203 del 1982 non entra

nente che il fondo assume nella organizzazione aziendale è compiuta dal legislatore. D'altro canto si tratta di norme derogabili nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 45, legge n. 203 del 1982; le parti dunque possono ricorrere alla contrattazione assistita in tal modo con-

---

affatto in gioco, dovendosi invece ragionare sull'applicazione del divieto di subaffitto di cui all'art. 21, legge n. 203 del 1982.

Nel caso, invece, in cui l'azienda sia stata costituita dal proprietario che la concede in affitto, l'esigenza di protezione del fondo, che come l'azienda costituisce un complesso di beni destinato all'esercizio dell'impresa, esigenza a garanzia della quale è posto il principio di riconduzione, impone di estendere agli altri beni le regole in materia di durata e di miglioramenti, proprie dell'affitto di fondo rustico.

D'altro canto, sembra superabile la preoccupazione espressa da E. ROOK BASILE, *Affitto di azienda agricola e non riconduzione alla disciplina dell'affitto di fondo rustico*, in *L'azienda agricola (in occasione del 70° compleanno del prof. Marco Goldoni)*, cit., p. 219, secondo la quale «l'idea che in caso di circolazione dell'azienda agricola, la circolazione di uno dei suoi beni ossia la terra (...) sia assoggettata ad un regime vincolistico rispondente a finalità estranee alla vicenda circolatoria dell'azienda e con esse inconciliabili, oltre ad aprire a problemi irrisolvibili con l'art. 45 della legge 203/1982 (a meno di non mortificare la causa del contratto di affitto) si concretizza attraverso un'operazione di smembramento dell'operazione economica in negozi distinti in ragione dei diversi oggetti e dunque in qualche modo minando la natura di entità unitaria dell'azienda con effetti assai più gravi rispetto a quanto si possa immaginare per l'azienda commerciale». In realtà, la preoccupazione è il risultato di una riduzione del ruolo che al fondo rustico deve essere riconosciuto sul piano della organizzazione aziendale. Una volta affermato che è la organizzazione del fondo che decide della organizzazione di tutti gli altri beni (materiali e immateriali) che vi si addizionano, non dovrebbe essere difficile concludere che la protezione che la unità fondiaria reclama determina l'applicazione della disciplina specifica della terra anche agli altri beni coinvolti. Sicché deve escludersi una contrapposizione tra le disposizioni destinate a regolare il godimento del fondo e quelle destinate a regolare il godimento degli altri beni costituenti l'azienda. O meglio, dovrà convenirsi che la disciplina applicabile sarà quella risultante dalla combinazione delle regole espressamente destinate al fondo rustico e di quelle contenute negli artt. 2555 e ss. cod. civ.

Ciò può con maggiore tranquillità affermarsi, oggi, dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme che imponevano un canone equo. È infatti possibile definire liberamente la misura del corrispettivo del godimento del complesso dei beni e prevederne anche le modalità di determinazione in ragione del reddito che può derivare dall'esercizio dell'attività.

Vale la pena di ricordare che anche la dottrina che nega la identità ontologica tra fondo a azienda concorda sulla riconduzione dell'affitto d'azienda agricola al contratto di affitto di fondo rustico; cfr. L. COSTATO, *Affitto di azienda e affitto di conto rustico*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, II, p. 383; A. JANNARELLI, *Affitto di fondo rustico e affitto di azienda agraria*, cit., p. 438; F. PROSPERI, *Per una considerazione dell'affitto di fondo rustico in termini di affitto di azienda agricola*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1992, p. 371; M. TAMPONI, *Affitto di fondo rustico e affitto di azienda agraria: un itinerario ancora incompiuto*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1992, p. 357.

trobilanciando il rigore imposto a tutela della risorsa con la flessibilità richiesta dalle esigenze di circolazione di un complesso di beni più articolato, nel quale, comunque, sia ricompreso un *fondo rustico*<sup>38</sup>.

2. Se nel modello tradizionale di esercizio dell'agricoltura, l'elemento di *specialità* della disciplina riservata all'azienda agricola discende innanzitutto dalla particolare rilevanza del bene principale, che si impone quale *criterio ordinante* dell'intera organizzazione, non v'è dubbio che, per effetto della novella dell'art. 2135 cod. civ., che ha ampliato non solo l'ambito delle attività agricole in senso stretto, ma anche di quelle che possono essere considerate connesse, risulti esteso anche l'ambito della azienda agricola<sup>39</sup>. O meglio, dall'estensione della qualificazione agricola ad ulteriori attività, rispetto a quelle *tradizionalmente* agricole, discende che la organizzazione aziendale ne possa risultare potenziata, così da raggiungere un elevato grado di complessità<sup>40</sup>.

Con riferimento all'allargamento dei confini dell'impresa agricola è sufficiente ricordare, quanto all'allevamento, la sostituzione del termine bestiame con quello di animali; oppure la previsione dello svolgimento di un'attività agricola anche in difetto di un fondo, potendo essere utilizzati non solo le acque, dolci, salate o salmastre, ma anche altri artificiali supporti ugualmente idonei all'alimentazione e a favorire lo sviluppo delle piante.

---

<sup>38</sup> Cfr. M. GOLDONI, *Considerazioni conclusive*, cit., p. 286.

<sup>39</sup> Sulla riforma che ha investito l'art. 2135 cod. civ. e ha imposto una nuova definizione di imprenditore agricolo, la letteratura è ricchissima. Qui ci si limita soltanto ad indicare M. GOLDONI, *L'art. 2135*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit.; A. SCIAUDONE, *L'impresa agricola. Profili di qualificazione*, Napoli, 2005; A. JANNARELLI-VECCHIONE, *L'impresa agricola*, Torino, 2009; Ros. ALESSI - G. PISCIOTTA, *L'impresa agricola*, 2ª ediz., Milano, 2010.

<sup>40</sup> Cfr. L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 412; l'azienda agricola si connoterebbe così, più ancora che in passato, dalla presenza nella sua organizzazione, oltre che di beni materiali, di cose prive di corporalità, e dunque immateriali (quali, ad esempio, marchi, ditta, diritti di privativa per novità vegetali), nonché contratti, crediti e debiti.

Sui "nuovi beni" dell'azienda agricola, cfr. L. RUSSO, *Avviamento, beni immateriali, e "nuovi beni dell'azienda agricola"*, in *L'azienda agricola (in occasione del 70° compleanno del prof. Marco Goldoni)*, cit., p. 71 ss.

Con la riforma del 2001, sono state inserite, tra le attività connesse, le prestazioni di servizi; le modalità di esercizio dell'attività agrituristica sono state ulteriormente precisate, anche per effetto della successiva legge n. 96 del 2006 e delle collegate leggi regionali, e si è ridefinito lo spazio della vendita diretta al consumatore. In proposito, va ricordato come il comma 1-*bis* dell'art. 700 della legge di bilancio 30 dicembre 2018, n. 145 abbia consentito agli imprenditori agricoli di vendere direttamente al dettaglio in tutto il territorio della Repubblica i prodotti agricoli e alimentari, appartenenti ad uno o più comparti agronomici diversi da quelli dei prodotti della propria azienda, purché direttamente acquistati da altri imprenditori agricoli, precisando che il fatturato derivante dalla vendita dei prodotti provenienti dalle rispettive aziende deve essere prevalente rispetto al fatturato proveniente dal totale dei prodotti acquistati da altri imprenditori agricoli.

Con l'art. 5, d.lgs. n. 99 del 2004, l'attività agromeccanica viene assunta tra le attività connesse, e il comma 423 dell'art. 1, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) estende la qualifica alle attività di produzione di energia elettrica o calorica da fonti rinnovabili o da energia solare<sup>41</sup>.

Ancora la legge n. 141 del 2015 definisce connesse, ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., le attività cosiddette di agricoltura sociale, esercitate dall'imprenditore agricolo<sup>42</sup>. Come è già stato rilevato, la dispo-

---

<sup>41</sup> v. A. TOMMASINI, *Attività agromeccanica, Commento all'art. 5, d.lgs. n. 99/2004*, in *Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario*, Commentario a cura di L. COSTATO, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2004, p. 895 ss. Sulla filiera agroenergetica, cfr. S. MASINI, *Regole, mercato, concorrenza: appunti in materia di agroenergie* in *Dir. giur. agr. amb.*, 2009, p. 7.

<sup>42</sup> La legge 18 agosto 2015, n. 141, secondo la previsione dell'art. 1, è volta alla promozione dell'agricoltura sociale «quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole finalizzato allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e di inserimento socio-lavorativo, allo scopo di facilitare l'accesso adeguato e uniforme alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie e alle comunità locali in tutto il territorio nazionale e in particolare nelle zone rurali o svantaggiate».

L'art. 2, comma 3°, qualifica come attività connesse, ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., le attività volte a fornire «b) prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali mediante l'utilizzazione delle risorse materiali e immateriali dell'agricoltura per promuovere, accompagnare e realizzare azioni volte allo sviluppo di abilità e di capacità, di inclusione sociale e lavorativa, di ricreazione e di servizi utili per la vita quotidiana; c) prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e

sizione non chiarisce se la connessione operi sotto il profilo oggettivo sempre o in ogni caso (ferma restando la connessione soggettiva), ovvero se la connessione debba ritenersi subordinata alla sussistenza dei criteri indicati, per le attività di prestazioni di servizi, dal terzo comma dell'art. 2135 cod. civ.<sup>43</sup>. Sembra però possibile ritenere che il riferimento all'art. 2135 cod. civ. debba essere interpretato come conferma della necessità di mantenere i criteri di connessione dettati dalla norma generale.

La legge n. 154/2016 consente poi alle imprese agricole di esercitare attività di costruzione, sistemazione e manutenzione del verde pubblico o privato, purché in possesso di attestato di idoneità che accerti il possesso di adeguate competenze. La norma non individua uno specifico criterio di connessione, onde deve ritenersi che dovranno trovare applicazione le regole dettate in via generale dal terzo comma dell'art. 2135 cod. civ.

Ebbene, è evidente, già soltanto dalla fugace rassegna abbozzata, che la moderna azienda agricola possa raggiungere un elevato grado di complessità in ragione delle finalità produttive perseguite dall'impresa di cui è destinata ad essere lo strumento.

Sembra tuttavia che, in una chiave sia pure aggiornata, il modello di organizzazione continui a non essere liberamente definito dall'imprenditore, ma sia invece fortemente condizionato dalla *natura delle cose*, o per meglio dire dalla considerazione che della *natura delle cose* ha il legislatore, in funzione degli interessi perseguiti dall'ordinamento.

Da un lato, infatti, quando si esaminino le attività principali, il *criterio ordinante* l'organizzazione deve essere individuato nella razionalità richiesta in ragione del migliore sfruttamento della risorsa,

---

riabilitative finalizzate a migliorare le condizioni di salute e le funzioni sociali, emotive e cognitive dei soggetti interessati anche attraverso l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante; d) progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio attraverso l'organizzazione di fattorie sociali e didattiche riconosciute a livello regionale, quali iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica».

<sup>43</sup> L. RUSSO, *Avviamento, beni immateriali, e "nuovi beni dell'azienda agricola*, in *L'azienda agricola (in occasione del 70° compleanno del prof. Marco Goldoni)*, cit., p. 80.

sia essa rappresentata dal fondo o dal bestiame; il che, in altri termini, si traduce nella necessità dell'osservanza delle regole della buona tecnica agraria<sup>44</sup>.

Dall'altro, quando si osservino le attività connesse, si rileva come il legislatore, nel collegare lo svolgimento di queste all'attività principale, sia con riferimento ai prodotti da trasformare o vendere, sia con riferimento alle attrezzature utilizzabili, ne determini la struttura organizzativa, ed anche i limiti, sicché, non sembra inesatto concludere che, sia pure in via mediata, anche le attività connesse risultano condizionate dal medesimo *criterio ordinante* le attività principali<sup>45</sup>.

In questo senso è possibile verificare come la *specialità* dell'azienda agricola sia tuttora la conseguenza del trattamento riservato all'attività agricola svolta in forma di impresa, in ragione della specificità di quello che il prof. Carrozza definiva «fatto tecnico»<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Si pensi, ad esempio, come sia condizionata la organizzazione dell'impresa di produzione di latte bufalino dalla tendenza (modificabile solo per brevi periodi e con costi altissimi) delle bufale a partorire sempre nello stesso periodo e come proprio il dato naturale del ciclo dei parti incida in maniera decisiva nella dinamica di formazione dei prezzi del latte, nei distinti periodi dell'anno.

<sup>45</sup> Allo scopo di fissare criteri distintivi tra impresa agricola e impresa commerciale, in dottrina si sostiene che, anche dopo la modifica dell'art. 2135 cod. civ., permarrrebbe la necessità, ai fini della qualificazione agricola dell'impresa, di un legame con il fondo rustico (cfr. S. CARMIGNANI, *Presupposto soggettivo del fallimento e confini dell'impresa agricola*, in *Fall.*, 2011, p. 543).

Il riferimento è qui alla previsione secondo la quale la coltivazione del fondo, la selvicoltura e l'allevamento di animali vengono qualificate attività agricole soltanto a condizione che utilizzino o *possano utilizzare*, il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.

In questo senso, subordinare il riconoscimento della qualificazione agraria alla verifica di una possibile realizzazione dell'allevamento o della coltivazione, anche secondo metodi classici, dovrebbe garantire l'applicazione di un trattamento giuridico differenziato soltanto a quelle attività che, quale che sia il modo in cui vengono esercitate, mantengono quella specificità propria dell'agricoltura. Specificità in ragione della quale viene predisposto uno statuto speciale e che dipende dall'impossibilità, per l'uomo, di un dominio completo delle forze della natura. Sembra cioè che il legislatore abbia fondato la propria scelta sulla scorta della considerazione, secondo la quale, quando si tratti di esseri viventi allevabili, anche secondo tecniche tradizionali, l'utilizzo di più moderne e avanzate metodologie non consentirebbe comunque di superare i limiti propri che la natura impone (quanto a tempi, rischi vitali, evoluzione) alla crescita e allo sviluppo di piante e animali.

<sup>46</sup> A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione dell'impresa agricola*, vol. I, Milano, 1975.

Si intende dire che, diversamente da quanto accade per l'azienda commerciale, che risulta disciplinata quasi soltanto con riferimento alla sua circolazione, dell'azienda agricola il legislatore definisce l'ambito della sua organizzazione e le modalità del suo sfruttamento.

Di tanto, peraltro, costituisce indiretta conferma il quinto comma dell'art. 2557, in forza del quale le disposizioni in tema di divieto di concorrenza «si applicano alle aziende agricole solo per le attività ad esse connesse, quando rispetto a queste sia possibile uno sviamento di clientela».

La dottrina ha evidenziato che la ragione della limitazione del divieto risiede proprio nelle modalità concrete con le quali le imprese agricole, di regola, si presentano sul mercato. Ed infatti, anche quando è superata la soglia dell'autoconsumo, «la vendita della produzione da parte dell'imprenditore non è in grado di tradursi fisiologicamente in una soluzione organizzativa stabile», tale cioè da consentire il consolidamento di una "relazione" con gli interessati all'acquisto, che abbia carattere di continuità, e pertanto sia idonea a realizzare il conseguimento di un flusso di clientela abituale<sup>47</sup>. Ciò che giustifica, dunque, l'applicazione del divieto di concorrenza è soltanto l'implementazione di una struttura organizzativa di vendita rivolta ad attrarre stabilmente clienti verso l'azienda<sup>48</sup>. È evidente, però, che una siffatta struttura non può prescindere dalle modalità con le quali, a sua volta, l'attività principale è organizzata e dalla dimensione che questa ha assunto. Diversamente si assisterebbe alla creazione di una rete di distribuzione manifestamente sproporzionata e, pertanto, antieconomica.

L'esclusione del divieto di concorrenza nelle ipotesi di trasferimento di azienda agricola, salvo che per le attività connesse, quando sia possibile lo sviamento di clientela, appare dunque giustificata proprio dal criterio che presiede alla organizzazione dei beni destinati allo svolgimento dell'impresa. Anche in questo, viene riconosciuta e difesa la specificità dell'azienda agricola.

---

<sup>47</sup> A. JANNARELLI, *Il trasferimento dell'azienda agricola*, cit., p.135.

<sup>48</sup> *Ivi*, p.136.

3. La *specialità* dell'azienda agricola sembra oggi emergere anche sotto ulteriori profili ove si guardi alle novità introdotte dal legislatore europeo a proposito di PAC.

Nella nuova logica della politica agricola comune, ciò che viene incentivato e promosso non è (sol)tanto un'attività di produzione agricola, quanto piuttosto il perseguimento di obiettivi di più ampio respiro, con una forte valenza ambientale. Nel quadro di quella che viene definita "condizionalità", l'attribuzione dei benefici riconosciuti agli agricoltori è subordinata al rispetto, da parte del beneficiario, delle norme in materia di salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare, sanità animale e vegetale, protezione degli animali, nonché all'assolvimento dell'obbligo di mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali.

D'altro canto la evoluzione della politica delle strutture in una vera e propria politica di sviluppo rurale consente forse di precisare ancor meglio il ruolo che l'ordinamento attribuisce alla proprietà terriera.

Almeno a partire dal reg. 3808/89 (12 dicembre 1989), con la perdita di rilevanza della figura dell'IATP, l'estensione della PAC a coloro che non fanno dell'agricoltura la loro professione, e la previsione di aiuti per il sostegno di investimenti intesi alla diversificazione delle fonti di reddito, aiuti quindi diretti a soggetti che vivono solo parzialmente del lavoro dei campi, si afferma una pluralità di modelli di esercizio di attività agricola che, solo attraverso manifeste forzature, potrebbero essere ricondotti al modello tipico dell'impresa contemplato nell'ordinamento nazionale. L'assenza peraltro di una definizione comunitaria di impresa rende forse ancora più appariscente la scarsa rilevanza, che, nell'ordinamento europeo, assume la distinzione tra titolare del diritto dominicale e titolare dell'impresa. Sembra infatti che, nella legislazione europea, ove pure le qualifiche soggettive non sono affatto indifferenti (coltivatore attivo, piccolo coltivatore, giovane agricoltore), ciò che decide dell'ammissibilità all'aiuto sia l'esercizio della specifica attività richiesta di volta in volta, indipendentemente dalla destinazione dei prodotti al mercato. Conclusione, questa, che trova conferma sol che si rammenti che, ai sensi dell'art. 4, reg. 1307/2013, per attività agricola, ai fini della



partecipazione al regime di sostegno, deve intendersi non solo «la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli», ma anche «il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari» nonché «lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

Nello stesso art. 4 peraltro l'azienda è definita come «tutte le unità usate per attività agricole e gestite da un agricoltore, situate nel territorio di uno stesso Stato membro». Ora, se si considera che l'agricoltore è individuato in una persona fisica o giuridica o un gruppo di persone fisiche o giuridiche, indipendentemente dalla personalità giuridica conferita dal diritto nazionale a detto gruppo e ai suoi membri, la cui azienda è situata nell'ambito di applicazione territoriale dei trattati ai sensi dell'articolo 52 TUE in combinato disposto con gli artt. 349 e 355 TFUE e che esercita un'attività agricola, è facile concludere che non è affatto richiesto che l'agricoltore sia anche imprenditore<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Nello stesso senso, ma con riferimento alle analoghe definizioni di azienda e di agricoltore contenute nel reg. 1259/99, L. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Milano, 2001, p. 246.

È interessante notare come abbia costituito preoccupazione del legislatore europeo che i regimi di sostegno applicati prima dell'entrata in vigore del reg. 1307/2013 consentissero la concessione degli aiuti anche «a persone fisiche o giuridiche il cui *obiettivo commerciale* non era, o era solo marginalmente, connesso a un'attività agricola» (cfr. 10° *considerando* reg. 1307/2013, corsivo nostro). Allo scopo di garantire un sostegno più mirato, le nuove norme prevedono adesso che non siano assegnati pagamenti diretti a persone fisiche e giuridiche, che non possano dimostrare che la loro attività agricola non sia marginale. Si consente tuttavia la concessione di aiuti ai piccoli agricoltori part-time «poiché questi ultimi danno un contributo diretto alla vitalità delle zone rurali» (10° *considerando*).

Ora il riferimento ad un *obiettivo commerciale* potrebbe far intendere che, per il legislatore europeo, l'agricoltura da incentivare debba svolgersi necessariamente nella forma dell'impresa. Sennonché una conclusione siffatta sembra in contrasto con la definizione di agricoltura fornita dall'art. 4, reg. 1307/2013, secondo il quale si intende per «attività agricola» non solo la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, ma anche il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati

Conclusione confermata, ad esempio, dall'art. 94, reg. 1306/2013, secondo la quale «gli Stati membri provvedono affinché tutte le superfici agricole, comprese le terre che non sono più utilizzate a fini di produzione, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali. Gli Stati membri definiscono, a livello nazionale o regionale, norme minime per i beneficiari in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali sulla base dell'allegato II, tenendo conto delle caratteristiche peculiari delle superfici interessate, comprese le condizioni pedoclimatiche, i metodi colturali in uso, l'utilizzazione del suolo, la rotazione delle colture, le pratiche agronomiche e le strutture aziendali».

E tuttavia, non è certamente dubitabile che l'esercizio dell'agricoltura in forma di impresa non solo sia presente ma addirittura sia favorito dalla disciplina europea, come dimostrano, ad esempio, finanche le disposizioni contenute nel reg. 1305/2013, intitolato al sostegno dello sviluppo rurale, rivolte a «potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in

---

membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione, e finanche lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo e alla coltivazione.

Ed infatti, da un lato, è facile rilevare che il semplice mantenimento di una superficie agricola in buono stato, di per sé, non assicura la produzione di un reddito. Dall'altro, occorre tener presente che per attività agricola minima, ai sensi dell'art. 2 del d.m. 6513 del 18 novembre 2014, emanato in applicazione delle disposizioni del reg. 1307/2013, si deve intendere un'attività «con cadenza annuale consistente in almeno una pratica colturale ordinaria, fermo restando il rispetto dei criteri di condizionalità» e che «in caso di particolari esigenze ambientali, su deliberazione degli organi territorialmente competenti, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali sono individuate le superfici naturalmente mantenute sulle quali è consentito che l'attività agricola sia svolta ad anni alterni», circostanza questa che pure sembra escludere che l'attività svolta sia effettivamente orientata al mercato. Sembra così possibile concludere che la qualifica imprenditoriale non sia affatto richiesta al fine dell'ottenimento dei pagamenti diretti, e che quindi l'agricoltore possa anche semplicemente destinare all'autoconsumo la propria produzione; tanto più poi se la dimensione minima aziendale ritenuta sufficiente per l'attribuzione del diritto all'aiuto può essere fissata dagli Stati membri (ex art. 10, e allegato IV reg. 1307/2013) in misura estremamente ridotta, come accade per l'Italia, dove il limite minimo può essere determinato, così come in effetti è avvenuto, in cinquemila metri quadrati, o come in Grecia (4.000 mq), Cipro, Ungheria, Portogallo, Romania, Slovenia (3.000 mq), fino a Malta (1.000 mq). Dimensioni che evidentemente non consentono il conveniente esercizio di un'attività di impresa.

tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole», delle quali si favorisce il miglioramento delle prestazioni economiche e si incoraggia la ristrutturazione e l'ammmodernamento, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato, attirare l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e facilitare il ricambio generazionale. Proprio il riferimento al mercato e ad una partecipazione più consapevole degli agricoltori alle dinamiche complesse della distribuzione dei prodotti agricoli e alimentari in un mondo globalizzato consente di cogliere il rilievo che la dimensione imprenditoriale assume nel quadro delle politiche agricole comuni. Soprattutto, ove si rifletta sulla rinnovata preoccupazione di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; preoccupazione che, soltanto pochi anni fa, si riteneva definitivamente superata.

Il *favor* per l'esercizio di un'attività agricola rivolta al mercato, si connota però di profili del tutto nuovi, nel senso che è possibile individuare nel complesso delle misure incentivanti predisposte dal legislatore europeo una marcata tensione verso modelli di utilizzazione delle risorse naturali, caratterizzati da una rinnovata concezione della clausola di razionalità.

In questo senso è possibile innanzitutto osservare come l'attività produttiva agricola ritrovi una più forte relazione con il territorio entro il quale si svolge, e come l'esercizio dell'agricoltura sia fortemente condizionato da questo legame: si pensi ad esempio a quella legislazione regionale che impone specifiche regole di gestione delle coltivazioni (si pensi, in particolare, ai vigneti), in vista non tanto della produttività, ma della salvaguardia del paesaggio.

Inoltre, dopo gli anni ruggenti della produttività a tutti i costi<sup>50</sup>, con le forti implicazioni di degrado dei terreni aggrediti da concimi chimici di sintesi, appare evidente che l'uso razionale delle risorse non si realizza nella massima produzione ottenibile, secondo quella che si potrebbe definire una razionalità dell'avere, quanto piuttosto nella garanzia della conservazione della idoneità della risorsa

---

<sup>50</sup> Sul tema, cfr. L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 16.

nel tempo, secondo quindi una prospettiva che tende ad assicurare innanzitutto la esistenza del bene in buono stato<sup>51</sup>.

Si comprende dunque come il sostegno all'azienda agricola sia riconosciuto, nella più recente fase della politica agricola europea, a condizione che vengano realizzati obiettivi di riequilibrio delle dinamiche territoriali, in una logica non solo di tutela ambientale, ma anche più in generale di tutela e salvaguardia dello spazio rurale<sup>52</sup>.

D'altro canto, le norme europee in materia di protezione dell'ambiente e sviluppo rurale recuperano, in una chiave aggiornata, i tradizionali obiettivi di quelle disposizioni, storicamente ricorrenti, intese a favorire la colonizzazione delle aree rurali, e il radicamento delle popolazioni nei territori non urbanizzati<sup>53</sup>.

Non è ovviamente possibile procedere qui ad una elencazione delle singole misure di sostegno, ma basti pensare, ad esempio, alla

---

<sup>51</sup> Per l'opinione secondo la quale la terra sembra esprimere una razionalità sua propria, che si impone agli obiettivi della produttività ad ogni costo, una razionalità «che, prima ancora dell'avere, appare come una razionalità dell'esistere, dell'essere, indissolubile essendo la relazione tra il soggetto e il territorio al quale il soggetto appartiene», cfr. A. SCIAUDONE, *Agricoltura, persona, beni (Una prospettiva per lo studio sulla qualificazione giuridica dei beni)*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 180.

<sup>52</sup> L. COSTATO, *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione Europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 217 manifesta preoccupazione per la tendenza della regolamentazione comunitaria e delle leggi nazionali a spostare il baricentro dell'azienda agricola dalla produzione di beni a quella di servizi: questa tendenza, «che si concreta nell'adozione di norme che progressivamente allargano il campo 'agrario' allontanandolo dalla originaria specificità, rischia di mettere in pericolo la sopravvivenza autonoma della sua stessa definizione legale, poiché fa perdere la peculiarità dell'impresa agricola e, nello stesso tempo, valorizza troppo la produzione di servizi a discapito di quella dei beni». In realtà, osserva l'A., il regime di protezione riservato all'agricoltura «produttrice, diretta o indiretta, di tutti i cibi e collegato alla sostanza stessa dell'azienda agraria», che è fondata «prevalentemente sul terreno e sull'allevamento, poiché solo in queste attività la *ratio* protettiva si rinviene, e consiste principalmente nella diversità dei ritmi produttivi rispetto a quelli industriali e del terziario e nella peculiarità dei rischi meteorologici».

<sup>53</sup> Solo a titolo di esempio, basterà qui ricordare che tra le priorità dell'Unione Europea in materia di sviluppo rurale, che l'art. 5, reg. 1305/2013, prevede per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, vi è quella di adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali, con particolare riguardo ai seguenti aspetti: *a)* favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione; *b)* stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali; *c)* promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali.

previsione contenuta nell'art. 17, reg. 1305/2013, intitolato agli investimenti in immobilizzazioni materiali, per comprendere il ruolo al quale è chiamato l'agricoltore. Nella disposizione appena richiamata si prevede infatti che il sostegno, oltre che ad una serie di investimenti rivolti a migliorare le prestazioni dell'azienda, sia destinato anche a garantire la sostenibilità e soprattutto possa essere diretto ad investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico- ambientali perseguiti dal regolamento, compresa la conservazione della biodiversità delle specie e degli habitat, o alla valorizzazione in termini di pubblica utilità delle zone Natura 2000 o di altri sistemi ad alto valore naturalistico da definirsi nel programma.

Sembra così che l'attenzione che il legislatore europeo riserva al modo in cui l'attività agricola, che si avvalga dell'uso di terra coltivabile, deve essere svolta, sia o meno rivolta al mercato, confermi che ciò che viene in evidenza, nella organizzazione dei fattori della produzione, sia proprio la esigenza del rispetto di regole di razionalità specifiche che, attraverso la salvaguardia nel tempo della idoneità produttiva della risorsa, garantiscano anche la conservazione del territorio, intendendosi l'espressione in una accezione che manifestamente trascende l'ambito strettamente spaziale.

4. L'attenzione che il legislatore manifesta alla stabilità dell'impresa agricola dovrebbe tradursi nella predisposizione di strumenti tesi a garantire la correlativa stabilità dell'azienda, soprattutto nelle circostanze in cui è maggiormente messa a rischio.

L'economia del presente lavoro non consente di ripercorrere le tappe di un lunghissimo confronto dottrinale, nel quale è stata messa in discussione finanche la possibilità dell'esercizio dell'agricoltura in forma di impresa<sup>54</sup>; è tuttavia utile ricordare come uno degli elementi ritenuti più significativi nella ricostruzione dello statuto dell'impresa agricola sia stato, tradizionalmente, individuato nella esenzione dalle

---

<sup>54</sup> La letteratura sul tema è sconfinata. Qui ci si limita a richiamare, anche per le indispensabili indicazioni bibliografiche, M. GOLDONI, *L'art. 2135*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit.; A. SCIAUDONE, *L'impresa agricola. Profili di qualificazione*, Napoli, 2005; A. JANNARELLI-VECCHIONE, *L'impresa agricola*, Torino, 2009; Ros. ALESSI - G. PISCIOTTA, *L'impresa agricola*, 2ª ediz., Milano, 2010.

procedure concorsuali; anzi, in tempi più recenti, si è arrivati perfino a sostenere che «l'unica, vera scriminante esistente tra l'imprenditore agricolo e l'imprenditore commerciale – *recte*, tra gli statuti delle due categorie –» sarebbe costituita dalla soggezione alle procedure concorsuali solo del secondo e non pure del primo<sup>55</sup>.

Senonché, se all'epoca dell'emanazione del codice civile la sottrazione dell'impresa agricola dall'applicazione delle norme in tema di esecuzione concorsuale poteva esser ritenuta espressione di un *favor*<sup>56</sup>, la persistente scelta, operata dal legislatore anche in occasione

---

<sup>55</sup> Così, V. BUONOCORE, *Il "nuovo" imprenditore agricolo, l'imprenditore ittico e l'eterogenesi dei fini*, in *Giur. Comm.*, 2002, I, p. 6.

Ora, come si è osservato in altra occasione, se non v'è dubbio che, nel codice del 1942, lo statuto dell'imprenditore agricolo apparisse particolarmente esiguo e rivolto più a restringere l'area di applicazione delle regole dettate per l'impresa commerciale che non a costituire un complesso organico di norme idoneo a definire una fattispecie dotata di proprie specifiche regole, è pur vero che, nemmeno allora, poteva dirsi che la disciplina dettata per l'impresa agricola si esaurisse nella mancata soggezione alle procedure concorsuali (A. SCIAUDONE, *L'impresa agricola*, cit., p. 29). Ed infatti, la dottrina ha rilevato che, accanto a regole di "esonero" dall'applicazione dello statuto dell'imprenditore commerciale, ben oltre la sottrazione alle procedure concorsuali (cfr. artt. 2136, 2214, 2198, 2564, comma 2°, 2203-2213 cod. civ.), già nel codice civile erano rinvenibili delle disposizioni specifiche che non sono soltanto negative, di esonero dalla disciplina commerciale, quali, ad esempio, quelle contenute negli articoli 2617, in materia di consorzi per l'ammasso di prodotti agricoli; 2251 ss. in materia di società semplice, società agricola per antonomasia; 1628-1646 dedicate all'affitto di fondi rustici; 2141-2187 in materia di contratti associativi (cfr. M. GOLDONI, *L'art. 2135*, cit., p. 168). D'altro canto l'impresa agricola è sottoposta non solo alle norme specifiche che la riguardano, ma anche alle norme generali sull'impresa (cfr. Ros. ALESSI, *L'impresa agricola*, in *Il Codice civile commentato*, Art. 2135-2140, diretto da Schlesinger, Milano, 1990, p. 210).

Peraltro, appare indiscutibile che, ove si guardi al complesso di regole rinvenibili nell'ordinamento, anche cioè al di fuori di una logica esclusivamente rinchiusa all'interno dei confini del codice civile, la nozione di impresa agricola, da quest'ultimo fornita, costituisse già allora il presupposto di futuri sviluppi della normativa (cfr. G. OPPO, *Realtà giuridica globale dell'impresa nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, p. 593).

Sulle ragioni della persistente necessità di una nozione generale di impresa agricola, cfr. A. SCIAUDONE, *L'impresa agricola*, cit., spec. p. 101 ss.

<sup>56</sup> F. PRETE, *L'impresa agricola in difficoltà di pagamento*, Bari, 2013, p. 12, ricorda come la maggior parte della dottrina fosse concorde nell'individuare le ragioni della scelta «nella circostanza che l'insolvenza dell'imprenditore agricolo non avrebbe arrecato all'economia lo stesso turbamento provocato dal dissesto dell'imprenditore commerciale, nel fatto che l'incidenza del credito nell'esercizio dell'agricoltura non avrebbe pregiudicato i creditori nella stessa misura in cui questi potevano essere pregiudicati nei rap-

delle recenti riforme della legge fallimentare<sup>57</sup>, di evitare di regolare in modo specifico la insolvenza dell'impresa agricola appare particolarmente infelice.

È vero infatti che il primo rilevante intervento di riforma, adottato con d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, muoveva dall'intento di considerare «le procedure concorsuali non più in termini meramente liquidatori-sanzionatori, ma piuttosto come destinate ad un risultato di conservazione dei mezzi organizzativi dell'impresa, assicurando la sopravvivenza, ove possibile, di questa e, negli altri casi, procurando alla collettività, ed in primo luogo agli stessi creditori, una più consistente garanzia patrimoniale attraverso il risanamento e il trasferimento a terzi delle strutture aziendali»<sup>58</sup>.

Appare così almeno singolare che la medesima esigenza di sal-

---

porti con l'impresa commerciale, e che alla singola impresa agricola era riconosciuta una rilevanza sociale ben inferiore rispetto a quella riconosciuta all'impresa commerciale».

<sup>57</sup> La legge fallimentare è stata oggetto, negli ultimi quindici anni, di significativi interventi di riforma, a partire dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. in legge 14 maggio 2005, n. 80, con il quale furono modificate le disposizioni in materia di azione revocatoria, concordato preventivo e fu introdotta la disciplina dell'accordo di ristrutturazione dei debiti, e al quale sono poi seguiti il d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, conv. in legge 23 febbraio 2006, n. 51; il d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5; il d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169; la legge 18 giugno 2009, n. 69; il d.l. 31 maggio 2010, conv. con modifiche in legge 30 luglio 2010, n. 122; il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con modifiche in legge 17 dicembre 2012, n. 221; l'art. 1, comma 19°, n. 3, della legge 24 dicembre 2012 n. 228 (legge di stabilità 2013). A queste disposizioni, prima che il disegno di riforma si completasse con la generale rivisitazione dell'intero sistema della crisi di impresa e della insolvenza con il d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, e salvo più o meno marginali modifiche di singoli articoli, occorre aggiungere il comma 43 dell'art. 23 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. con modifiche in legge 15 luglio 2011, n. 111, con il quale fu consentito agli imprenditori agricoli di accedere alle procedure di cui agli artt. 182-*bis* (accordi di ristrutturazione dei debiti), art. 182-*ter* (transazione fiscale) della legge fallimentare, e la legge 27 gennaio 2012, n. 3, che prevede una speciale procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, accessibile da parte di qualsiasi debitore non assoggettabile alle procedure previste dalla legge fallimentare e, pertanto, anche da parte dell'imprenditore agricolo.

<sup>58</sup> Così, la Relazione illustrativa al d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5. Si è peraltro osservato come la riforma attuata nel triennio 2005-2007, e successivamente "corretta" da una pluralità di interventi normativi, abbia essenzialmente annacquato gli obiettivi tradizionali del fallimento "commerciale" e, nel contempo, in nome del *favor* per l'impresa in crisi, abbia ampliato la varietà e la utilizzabilità degli istituti alternativi, in termini tali da relegare la procedura fallimentare a soluzione residuale per la regolazione delle crisi d'impresa (in tal senso, N. RONDINONE, *Il mito della conservazione dell'impresa e le ragioni della commercialità*, Milano, 2012, p. 1

vaguardia dell'unità aziendale non sia stata avvertita con riferimento all'impresa agricola, nella quale la perdita di valore degli *assets*, fino in alcuni casi al completo azzeramento, si determina in maniera repentina e irreversibile nel caso di cessazione improvvisa dell'attività.

E ciò è tanto più grave sol che si pensi che la mancata previsione di norme specifiche per l'impresa agricola e finanche la mancata semplice estensione a questa delle disposizioni generali, opzione ribadita con il d.lgs. n. 5 del 2006, impedisce di garantire il valore rappresentato dal mantenimento dell'unità aziendale e la possibile continuazione dell'attività di impresa, proprio quando per effetto del forte processo di modernizzazione dell'agricoltura, innescatosi dopo la fine del secondo conflitto mondiale, e per l'adozione di più evolute strategie produttive e di mercato, l'impresa agricola ha acquisito una dimensione economica comparabile a quella di altri settori<sup>59</sup>.

Eppure la necessità della salvaguardia della unità aziendale agricola, considerata anche sotto il profilo del mantenimento della integrità dei fondi destinati all'esercizio dell'attività agricola, era ben presente, già prima della promulgazione del codice civile, sia nelle riflessioni della dottrina, sia finanche nella giurisprudenza. Non sfuggiva, in particolare, come il processo esecutivo si risolvesse nella maggior parte dei casi in uno smembramento delle aziende<sup>60</sup>, essendo consentito non soltanto sottoporre ad esecuzione separatamente le scorte, o comunque singoli elementi dell'organizzazione aziendale, col conseguente depauperamento del fondo, privato dei necessari accessori per la coltivazione, ma addirittura pervenire al frazionamento in piccoli lotti di aziende di grandi dimensioni<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> A. CARROZZA, *Problemi e mezzi del risanamento delle aziende agricole in dissesto*, (*Premesse per un diritto agrario fallimentare*), in *Riv. dir. agr.*, 1985, I, p. 391 rilevava come non si potesse più, nel mutato contesto economico e produttivo, fare a meno di considerare che «la crescente industrializzazione dell'agricoltura comporta il conferimento di capitali che non siano esclusivamente capitale fondiario. Così il giro del credito si allarga, ragion per cui gli effetti dell'insolvenza o della grave difficoltà ad adempiere si propagano alle economie di altri soggetti».

<sup>60</sup> P. CALAMANDREI, *Diritto agrario e processo civile in Atti del I Congresso nazionale di diritto agrario*, Firenze, 1936, pag. 353.

<sup>61</sup> E interessante notare come, agitato dalla medesima preoccupazione, il Trib. Mantova, 25.2.1928 (ord.), in *Riv. dir. proc. civ.*, 1929, II, p. 108, con nota critica di A.



Sotto un diverso profilo, nemmeno appare giustificabile che non si sia tenuto conto che la soluzione del problema di garantire la più equilibrata composizione degli interessi (pubblici e privati), in caso di insolvenza di una impresa agricola, non può risolversi esclusivamente in termini di contrapposizione-equiparazione con le imprese commerciali, ma debba muovere anche dalla considerazione delle differenze che nel mondo delle imprese agricole consentono di distinguere «tra le strutture che coniugano produzione agraria e localizzazione territoriale e quelle di gruppo che si inseriscono a pieno titolo nel sistema agroindustriale», nonché dalla necessità di «rivedere in termini nuovi la questione relativa alle differenze dimensionali tra le imprese»<sup>62</sup>.

Si deve riconoscere che, almeno parzialmente, il legislatore ha provato ad aprire all'impresa agricola la strada dell'accesso, quanto meno, alle procedure alternative a quella di mera liquidazione dei beni aziendali.

Con l'art. 23, comma 43, del d.l. 6 luglio 2011, convertito, con modifiche, in legge 15 luglio 2011, n. 111, è stata estesa anche all'imprenditore agricolo, che si trovi in uno stato di crisi o di insolvenza, la possibilità di ricorrere agli accordi di ristrutturazione dei debiti e alla transazione fiscale, disciplinati, rispettivamente, dagli artt. 182-*bis* e 182-*ter* della legge fallimentare.

L'art. 7, comma 2-*bis*, legge 27 gennaio 2012, n. 3, introdotto dal-

---

CONIGLIO, accolse l'istanza, formulata ai sensi dell'art. 1875, n. 2, cod. civ., con la quale un agricoltore, titolare di una vasta azienda agraria, chiese il sequestro dei beni mobili e immobili di sua proprietà in uno coi provvedimenti necessari per assicurare la continuazione del funzionamento dell'azienda e sospendere gli atti delle singole procedure esecutive, mobiliari e immobiliari, che andava subendo.

Nello stesso senso, in occasione della riforma del codice di procedura civile, nel 1939, sembrò muoversi peraltro il progetto Solmi, che prevedeva un'articolata disciplina diretta a salvaguardare le strutture aziendali agricole. In particolare, un periodo di amministrazione giudiziale avrebbe preceduto la esecuzione individuale, al fine di evitare la dispersione dei beni aziendali. Come ricorda F. PRETE, *L'impresa agricola in difficoltà di pagamenti*, cit., p. 174, la «proposta incontrò l'ostacolo della forte tutela degli interessi dei proprietari concedenti rispetto ai concessionari, soggetti passivi del procedimento esecutivo».

<sup>62</sup> Così A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agroindustriale*, in N. ABRAMI e C. MOTTI (a cura di) *La riforma dell'impresa agricola*, atti del convegno organizzato delle Facoltà di Economia e di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Foggia, 25-26 gennaio 2002, Milano, p. 67.

l'art. 18, comma 1°, lett. e), n. 4, d.l. 18 ottobre n. 179, convertito con modificazioni in legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha inoltre previsto che l'imprenditore agricolo in stato di sovraindebitamento possa avvalersi della procedura di composizione della crisi, che la legge in discorso aveva inizialmente previsto per i debitori, anche consumatori, non assoggettabili a procedure concorsuali diverse<sup>63</sup>.

È dunque consentito all'imprenditore agricolo di proporre ai propri creditori un accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti sulla base di un piano che preveda le scadenze e le modalità di pagamento dei creditori, che potranno essere pure suddivisi in classi.

Ora l'evoluzione della legislazione in materia se, da un lato, consente di registrare che la procedura «*de qua* abbia ormai assunto i connotati di una procedura concordataria», poiché l'accordo, una volta approvato, è vincolante per tutti i creditori<sup>64</sup>, dall'altro conferma una sorta di sottovalutazione dei profili specifici che l'esercizio di un'attività agricola in forma di impresa presenta.

In primo luogo, la equiparazione *tout court* dell'impresa agricola ad enti o imprese non assoggettabili alle procedure concorsuali "tradizionali" implica che lo stesso meccanismo di composizione della crisi debba trovare applicazione, indipendentemente dalle dimensioni dell'impresa.

Sotto un diverso profilo, è opportuno rilevare come i meccanismi di composizione della crisi tendano a ricondurre in un'ottica "privatistica" la gestione della insolvenza, laddove la moderna impresa agricola è chiamata a svolgere funzioni molto più ampie, tali che ne risulta accresciuta la capacità di soddisfare interessi pubblici. Basti pensare al ruolo che l'agricoltura svolge nelle attività di manutenzione del territorio, di salvaguardia degli equilibri ecologici, di tutela del paesaggio e dell'architettura rurale, ben al di là della tradizionale attività di produzione di beni destinati al consumo alimentare.

---

<sup>63</sup> Per una ampia e dettagliata disamina delle disposizioni e della evoluzione delle richiamate discipline, cfr. F. PRETE, *L'impresa agricola in difficoltà di pagamenti*, cit., p. 167, spec. p. 180 ss.

<sup>64</sup> F. PRETE, *L'impresa agricola in difficoltà di pagamenti*, cit., p. 197.

D'altro canto le ragioni della crisi dell'impresa agricola non sempre sono comparabili con quelle che determinano la insolvenza dell'impresa commerciale.

La soggezione ai ritmi imposti dall'oggetto dell'attività, vale a dire dallo svolgimento di un ciclo biologico di piante o animali, la necessità del rispetto delle regole della buona tecnica agraria in vista della conservazione della idoneità produttiva del bene terra, inteso quale risorsa produttiva, il condizionamento derivante dagli agenti ambientali e atmosferici, la tutela del lavoro che nell'azienda viene erogato, la specificità delle dinamiche di mercato e la ineliminabile lentezza della risposta alle sollecitazioni (positive e negative) provenienti dal mercato, la tutela dell'avviamento dovrebbero indiscutibilmente indirizzare la elaborazione di modelli propri di gestione della insolvenza<sup>65</sup>.

Si deve invece registrare che neanche in occasione della generale e completa riforma delle procedure destinate a governare la crisi dell'impresa e l'insolvenza, adottata con d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 (codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza), il legislatore abbia dettato una disciplina specifica per le imprese agricole.

Anzi, il quadro che ne esce, all'esito di un percorso di revisione durato quasi un quindicennio, e che, probabilmente, neanche può dirsi ancora concluso<sup>66</sup>, appare largamente insoddisfacente, poiché, in realtà, le nuove disposizioni sembrano semplicemente eludere le sollecitazioni che, sia in dottrina, sia in giurisprudenza erano largamente emerse<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Osserva, ad esempio, M. MAURO, *Imprenditore agricolo e crisi d'impresa*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2018, 4, p. 7, «come le imprese agricole possono risultare ben patrimonializzate ma, per svariati motivi, essere in temporanea crisi di liquidità: vuoi perché il raccolto è stato pregiudicato da eventi non imputabili al debitore; vuoi perché i prodotti richiedono particolari procedure di invecchiamento tali da non consentirne la vendita immediata».

<sup>66</sup> La legge 8 marzo 2019, n. 20, attribuisce delega al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui alla legge 19 ottobre 2017, n. 155.

<sup>67</sup> Sul lungo dibattito sul tema, si rinvia a F. PRETE, *L'impresa agricola in difficoltà di pagamenti*, cit.; A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agroindustriale*, cit.

Non è evidentemente questa la sede per una disamina estesa delle nuove disposizioni. Vale però almeno la pena di sottolineare l'assoluta assenza di qualsiasi previsione destinata a salvaguardare il valore dell'organizzazione aziendale, proprio nei casi in cui con maggiore virulenza si dispiegano gli effetti della insolvenza.

L'impresa agricola, anche di grandi dimensioni, è esclusa dall'ammissione alla procedura di concordato preventivo, potendo accedere solo a quella del concordato minore, ed è destinata alla dissoluzione, dal momento che non trova applicazione l'art. 211, d.lgs. n. 14 del 2019, che, per le sole imprese commerciali, consente al tribunale, con la sentenza che dichiara aperta la liquidazione giudiziale, di autorizzare il curatore a proseguire l'esercizio dell'impresa, anche limitatamente a specifici rami dell'azienda, «se dall'interruzione può derivare un grave danno, purché la prosecuzione non arrechi pregiudizio ai creditori», oppure a concedere a terzi in affitto l'azienda del debitore, anche limitatamente a specifici rami, «quando appaia utile al fine della più proficua vendita dell'azienda o di parti della stessa».

MARCO GOLDONI

**L'ART. 2135 DEL CODICE CIVILE  
E LE ESIGENZE DI UN RIPENSAMENTO  
SUL PIANO SISTEMATICO DELLA “SPECIALITÀ”  
DELL’IMPRESA AGRICOLA\***

ABSTRACT

La dichiarazione che animava la relazione introduttiva della Giornata di studio era questa: caduto il “braccio operativo”, cioè l’art. 2221, posto a guardia della diversità dell’impresa commerciale, la nozione distinta di imprenditore agricolo nel codice non ha più ragione di essere. D’altro canto la specialità animante la legislazione extra-codicistica non ha alcun bisogno di trovare la sua ragione giustificativa nella nozione, ormai del tutto depotenziata, fornita dall’art. 2135. Sarebbe addirittura impraticabile la strada conducente alla individuazione della specialità dell’impresa agraria, perché le realtà imprenditoriali in discorso dovrebbero essere denominate “imprese del comparto agro-alimentare”, le cui peculiarità non potrebbero certo essere riferite alla “natura in sé” dell’attività stessa, ma al governo del mercato di riferimento. Tutte le relazioni che sono seguite hanno posto in luce una prospettiva opposta, facendo emergere profili diversi della specialità dell’impresa agraria, riferibili dal legislatore di settore a un “criterio ordinatore” – talora esclusivo, talaltra specificantesi nella considerazione dell’entità dell’impresa, della complessità dell’organizzazione, delle finalità di tutela degli interessi in gioco –, che non può non essere quello della “natura dell’attività” evidenziato dall’art. 2135, il cui valore intensamente programmatico non è cancellabile in via implicita.

---

\* Gli organizzatori del Convegno mi avevano assegnato sia la prima relazione, sia la formulazione delle conclusioni. Naturalmente ho mantenuto gli impegni, ma in sede di stesura scritta ho preferito unificare i due interventi. La scelta “unitaria” lascia peraltro trasparire la duplicità delle occasioni (*N.d.A.*).

*The statement that animated the introductory report of the study meeting was as follows: after the fall of the “operational arm”, i.e. art. 2221, placed to guard the diversity of the commercial enterprise, the distinct notion of agricultural entrepreneur in the code no longer has any reason to be. On the other hand, the specialty that animates extra-code legislation has no need to find its justification in the notion, now completely weakened, provided by art. 2135. It would even be impracticable to identify the specialty of the agricultural enterprise, because the entrepreneurial realities in question should be called “enterprises in the agri-food sector”, whose peculiarities could certainly not be referred to the “nature in itself” of the activity itself, but to the government of the market of reference. All the reports that followed have highlighted an opposite perspective, bringing out different profiles of the specialty of the agricultural enterprise, referable by the legislature to an “ordering criterion” – sometimes exclusive, sometimes specific in the consideration of size of enterprise, the complexity of organization, the purposes of protection of interests at stake – which cannot be other than the “nature of the activity” highlighted by art. 2135, whose intensely programmatic value is not erasable by implication.*

PAROLE CHIAVE: Specialità dell'impresa agricola.

KEYWORDS: *Specialty – Agricultural Enterprise.*

SOMMARIO: 1. Il collegamento fra il Convegno di Palermo del 1991 (“Impresa agricola e impresa commerciale: le ragioni di una distinzione”) e quello del 10 maggio 2019 (“Ripensare la specialità dell’impresa agricola”), svoltosi nella stessa Aula magna dell’Ateneo palermitano. – 2. La ricostruzione per sommi capi della vicenda dell’impresa agraria, iniziata con il codice del 1942 e segnata dalla nuova formulazione del 2001. La proposizione della necessità di un’interpretazione restrittiva dell’art. 2135, fondata sul presupposto che la disciplina dell’impresa agricola sia esclusivamente una “non disciplina”, cioè una disciplina di esonero ingiustificata dalle regole proprie della disciplina dell’impresa commerciale. – 3. L’ottica secondo la quale l’art. 2135 avrebbe sostanzialmente la funzione di indicare un’eccezione alla applicabilità della *lex mercatoria*. – 4. I dati sistematici offerti dal codice offrono la presenza di due nozioni autonome e «paritarie» che può far apparire aprioristica un’interpretazione restrittiva che si fondi esclusivamente su una generica esigenza di non allargare troppo l’ambito dell’agrarietà. – 5. Il tema centrale della questione attinente alla interpretazione dell’art. 2135 cod. civ.: i rapporti tra esso e la legislazione successiva. – 6. La riformulazione del testo dell’art. 2135: i decreti delegati e il nuovo dettato normativo. – 7. (*Segue*) Le attività essenzialmente agricole e l’introduzione del criterio del ciclo biologico: la presenza di un fondo rustico non è più un requisito indefettibile per l’esistenza di un’impresa agraria. – 8. (*Segue*) Le «attività connesse» nel vecchio testo dell’art. 2135. – 9. (*Segue*) Le innovazioni principali apportate dal legislatore del 2001 a proposito delle attività connesse: a) la moltiplicazione delle attività connesse nominate, la scomparsa del criterio della normalità e l’utilizzazione del criterio della prevalenza. – 10. Lo sconvolgimento dei confini dell’agrarietà dell’impresa e il rapporto ambiguo che sussiste in materia tra “fattispecie” ed “effetti” della fattispecie: sconvolta la prima con una tecnica che lascia a desiderare anche perché i secondi non vengono neppure riordinati. – 11. Il dibattito sul tema della “specialità” dell’impresa agraria nel Convegno palermitano del 2019. – 12. Considerazioni conclusive.

1. Il luogo in cui il Convegno di oggi è stato convocato – la splendida Aula magna dell’Università di Palermo – si congiunge all’affidamento delle parole introduttive dell’incontro a Rosalba Alessi per richiamarci al ricordo di un importantissimo incontro svoltosi nel 1991 in questa stessa sala in occasione della presentazione della prima edizione del volume dedicato da Rosalba a *L’impresa agricola* e pubblicato nel *Commentario del codice civile* diretto allora da Schlesinger. Il collegamento non è solo di immagini e di memorie, come farebbe pensare il confronto fra il titolo di allora (“Impresa agricola e impresa commerciale: le ragioni di una distinzione”) e quello di oggi (“Ripensare la specialità dell’impresa agricola”), riguardante una riunione inaugurata per giunta senza perifrasi: “La ricerca della ‘specialità’ dell’impresa agricola e l’inesorabile tramonto dell’art. 2135 cod. civ.”.

La nota che affiancava gli *Atti* risalenti a ventotto anni fa era stesa da Salvatore Mazzamuto e faceva leva su un punto di vista che appariva condiviso da tutti: «La riflessione degli agraristi, muovendo dall'impresa, ritrova un terreno più aggiornato – e più persuasivo sul piano sistematico – per tornare sull'idea di autonomia e specialità della materia e anche il senso pregnante dell'idea di interdisciplinarietà: le ragioni della distinzione tra impresa agricola e impresa commerciale, che intitolano il volume, finiscono pertanto col riannodarsi all'antica eppur attuale ricerca dei profili di qualificazione della disciplina nell'ambito dell'ordinamento giuridico».

In realtà ha ragione l'Alessi: il titolo del Convegno del 1991 (soprattutto – aggiungo io – se spiegato con la *Nota* di Mazzamuto) occultava, «non più di tanto» però, il dubbio sulla possibilità stessa, sul piano sistematico, di una permanente distinzione fra impresa agricola e impresa commerciale. «Il dubbio era sul *se* e sul *perché* della distinzione».

Dopo la relazione introduttiva di un insigne commercialista, civilisti e commercialisti di valore accompagnavano numerosi agraristi di primo piano in un discorso articolato in presentazione di ricerche e in proposizione di riflessioni capaci di offrire un panorama sufficientemente completo delle discussioni dottrinali e delle soluzioni giurisprudenziali generate nei cinquant'anni ormai trascorsi dalla comparsa del codice civile: la vicenda dell'impresa agricola poteva dirsi sinteticamente disegnata<sup>1</sup>.

Per mettere in risalto la varietà e la conflittualità delle posizioni emerse nel Convegno del 1991 è sufficiente ricordare alcuni aspetti. Ballarin Marcial (p. 17 ss.) scorgeva la modernità della materia negli emergenti profili del diritto agro-alimentare. Lazzara (p. 95 ss.) iniziava il suo discorso, con sicurezza, in questi termini: «Seguirò alla lettera la domanda formulata dagli organizzatori del Convegno, cercando

---

<sup>1</sup> A Giorgio Oppo era assegnata la relazione introduttiva; gli altri relatori erano Alberto Ballarin Marcial, Antonio Carrozza, Luigi Costato, Giovanni Battista Ferri, Carmelo Lazzara, Aldo Maisano; presentarono interventi Antonio Jannarelli, Carlo Alberto Graziani, Eva Rook Basile, Francesco Paolo Traisci; le comunicazioni erano dovute a Michele Tamponi, a Pietro Masi, a Ezio Capizzano, a Francesco Adornato, ad Alberto Germanò.



di chiarire le ragioni che impongono la collocazione dell’attività agricola nel sistema dell’impresa ed al tempo stesso giustificano una netta distinzione tra attività agricola e commerciale». Giovanni Battista Ferri (p. 43 ss.) assegnava ai suoi ragionamenti un titolo «impertinente proustiano»: *Alla ricerca dell’“imprenditore” agricolo e al tempo perduto a ricercarlo dove non si trovava*. La spiegazione del titolo si muoveva per linee che abbiamo tutti presenti. A sollecitare il ricordo valga questa citazione (p. 87): «L’imprenditore, in agricoltura, è stato sempre cercato nell’art. 2135 cod. civ.; ma in questo articolo non si trova l’*imprenditore* di cui parlano gli studiosi del diritto agrario, ed evidentemente, tantomeno, si trova l’*imprenditore* (quello vero) di cui parlano gli studiosi del diritto commerciale (quello, per intenderci, dell’art. 2082 cod. civ.). Si trovava e si trova un «signore» che, se così si può dire, sotto le penne dell’imprenditore, continua a muoversi, come s’è detto, in un’ottica e secondo una logica sostanzialmente proprietaria». Carrozza (p. 23 ss.) non aveva esitazioni a ribadire il richiamo al criterio biologico dell’agrarità, capace di forti ripercussioni sulla “centralità” del fondo rustico, evocata dall’art. 2135: «Il vero rischio tecnico tipico e inconfondibile, incombenza sull’impresa agricola, con o senza terra, resta il rischio biologico, il quale sovrasta ogni essere vivente, animale o vegetale, insidiandone in ogni istante la sanità, l’utilità, la sopravvivenza stessa, sí da compromettere il calcolo economico dell’imprenditore» (p. 33).

Costato esprimeva due considerazioni rilevanti: in primo luogo ricordava (a Giovanbattista Ferri?) che gli artt. 2135 ss. del codice «sono sicuramente l’indice di una progressiva attenzione del legislatore in direzione del modo di organizzarsi della produzione agricola, e segnalano un primo serio distacco dalle vecchie matrici ispirate ai prevalenti interessi proprietari» (p. 35 s.); in secondo luogo presentava un’osservazione che appare ancora oggi di sicura importanza: «Tornando alla peculiarità dell’impresa agricola, essa è dunque un portato del suo specifico processo produttivo, in buona misura scarsamente modificabile, al contrario di quello industriale. Da ciò deriva la giustificazione del suo statuto diversificato, sicuramente aggiornabile, anche in relazione alle mutate – per altro non troppo e non sempre – situazioni socio-economiche agrarie (...); ciò non toglie che le

specificità giustifichino uno statuto apposito, o meglio anche più statuti in relazione alla tipologia aziendale sia dal punto di vista delle dimensioni, sia delle attività, che del loro modo di svolgimento» (p. 38 s.). Aldo Maisano professava accenti comuni alla maggior parte degli studiosi di diritto commerciale. Egli apriva così la sua relazione: «Le ragioni della distinzione, ai fini della disciplina privatistica, dell'impresa agricola dall'impresa commerciale e del rilievo essenzialmente negativo della prima qualificazione della fattispecie – che si risolve, in buona sostanza, nella sottrazione dell'impresa all'applicazione di taluni tra i più significativi istituti che presiedono all'esercizio dell'attività economica –, appaiono sempre meno persuasive; l'ampliamento, auspicato dagli agraristi, della nozione di impresa agricola oltre i limiti segnati dall'art. 2135 cod. civ., pur avendo avuto qualche sporadica e marginale affermazione, appare sostanzialmente ingiustificata ed urta contro la tendenza espansiva del diritto commerciale, che da lungo tempo ormai caratterizza l'evoluzione dell'ordinamento della vita economica, ed è ora volta non solo a contenere, *de jure condito*, la nozione di impresa agricola, ma anche ad assoggettare *de jure condendo* la relativa fattispecie alla disciplina dettata per l'impresa commerciale» (p. 105). Di rilievo per il tema che oggi ci interessa la sottolineatura, da parte di Maisano (p. 117), del rilievo formulato da M. Bione: «L'equiparazione, agli effetti fallimentari, degli imprenditori agricoli a quelli commerciali appare tanto più opportuna in un momento in cui si tende, e non soltanto in dottrina, a dilatare al massimo la nozione di impresa agricola sino a farvi rientrare quelle attività di produzione animale o vegetale che si svolgono fuori del fondo e con tecniche tipiche del settore industriale».

Credo che la lettura, a quasi trent'anni di distanza, degli *Atti* del Convegno palermitano del 1991 offrano un panorama variegato di sedimentati contrasti in larga misura difficilmente conciliabili; credo anche che le suggestioni più nuove provenissero da alcune comunicazioni e da qualche intervento. Meritevole di considerazione e probabilmente suscettibile di valutazioni più generali appariva la conclusione di Francesco Adornato a proposito dell'impresa forestale e delle attività produttive di servizi. Richiamando l'impostazione di Bolla, egli ci suggerisce: in sostanza, nel mutato contesto economico

e sociale, l’espressione “agricoltura” «assume altri contenuti e connotati orientandosi non soltanto verso quelli riproduttivi del legno, ma, quantomeno, anche in direzione di un loro temperamento con iniziative di impresa rispondenti a bisogni di natura pubblico-collettiva: il che importa, nel caso dell’imprenditore forestale, lo svolgimento e l’esecuzione di attività cosiddette “di servizio”. In questo aggiornamento delle premesse da cui è partito l’art. 2135, viene così a legittimarsi una nozione più ampia ed articolata di impresa (agricola) forestale in cui (...), se è centrale il rapporto con la terra e lo sfruttamento di questa per qualificarne l’attività, è influente che siano produttive di beni e/o servizi, andando ambedue a comporre il più ampio *genus* di attività (agricole) forestali» (p. 202 s.). Molto fine, a mio parere, e capace di sollecitare attenzione, anche se priva di riferimenti precisi, la prospettiva inaugurata da Carlo Alberto Graziani. Il punto di partenza è la necessità di individuare «un problema preliminare», quello di cogliere, a proposito dell’impresa agricola, la *ratio* della disciplina speciale, «cioè, come si dice, di uno statuto speciale di tale impresa» (p. 138). Il dato più importante è offerto dall’esigenza di un’effettiva tutela del territorio, quella tutela che solo l’agricoltura sulla terra può garantire: «si può in proposito affermare che se prima il regime speciale 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» (p. 139). Le frasi finali (p. 140) annunciano la complessità del problema: «molto probabilmente nel settore agricolo non è necessario ricostruire il concetto di impresa in termini di unitarietà. Si potrebbe ritenere che in agricoltura siamo in presenza di più imprese: un’impresa che è agricola per certi fini non necessariamente coincide con altra impresa che è agricola per fini diversi». Anche l’intervento di Ezio Capizzano (p. 169 ss.) cercava di proporre, nella ricerca di «ragioni antiche e ragioni moderne: alcune sempre attuali», la complessità del fenomeno agricolo: «agricoltura e mercato», «agricoltura e territorio», «agricoltura e ambiente», «agricoltura e alimentazione», «antistoricità della classificazione dell’art. 2135 rispetto alla legislazione comunitaria»: erano tutti profili destinati non a limitare il ragionamento, ma a dare respiro alla riflessione. C’era soprattutto, in quella giornata del 1991, un intervento (di Jannarelli) dominato

da un'osservazione critica al tenore del dibattito di quel giorno, che merita di essere ricordato nella giornata odierna, perché coinvolge la funzione propria del diritto e dei suoi criteri di qualificazione, che è quella di controllare e disciplinare fenomeni a tutela degli interessi coinvolti. Questa l'obiezione (p. 123): «Nel prospettare, anche in termini critici verso alcuni filoni della letteratura agraristica, l'inevitabile contrazione dell'area del privilegio riservata all'impresa agricola, con la conseguente espansione dell'ambito di operatività della disciplina dettata per l'impresa commerciale, il punto di osservazione ha finito col coincidere con la posizione propria dell'impresa commerciale e della sua sistemazione concettuale, assunte come un approdo stabile e definitivo». Il che voleva significare che un bilancio sulla riflessione degli agraristi sul tema proposto dal Convegno non poteva andare disgiunto da un bilancio relativo al contributo dei cultori del diritto commerciale a una rimediazione critica dell'esperienza complessiva avutasi nei decenni intercorsi fra il 1942 e il 1991. Erano così messi in risalto alcuni profili: la trascuratezza della riflessione circa la distinzione fra le diverse attività economiche in relazione al loro contenuto; la mancanza di una rilettura in chiave storica di ciò che è avvenuto nel 1942; la mancata percezione del rapporto tra organizzazione e attività, con la conseguenza del confinamento dell'organizzazione stessa in una zona grigia nella quale si riafferma un legame misterioso tra situazioni dominicali e attività economica. Anche alla luce dei processi di integrazione economica a livello europeo e mondiale, il giurista di allora e il giurista di oggi non possono non ritenere fondamentali per il suo ragionamento le conclusioni di Jannarelli (p. 134): «L'approfondimento della ricerca sui peculiari caratteri economici delle imprese che operano nel settore primario e il confronto con la *ratio* alla base delle scelte codicistiche nonché la ricognizione delle imprese agricole alle procedure fallimentari potrebbero legittimamente far risultare anche fuorviante una alternativa disciplinare che si esaurisse soltanto nel riaffermare o negare la tradizionale distinzione tra impresa agricola e impresa commerciale e viceversa, e, dunque, suggerire modifiche legislative destinate a proporre soluzioni articolate sotto forma di statuti differenziati, in linea del resto con la complessità della realtà socio-economica».

Nel suo complesso, il ragionamento sviluppato negli interventi e nelle comunicazioni indicate possedeva, nonostante la diversità dei singoli approcci, un filo conduttore comune che si contrapponeva con nettezza al discorso consueto di molti commercialisti, espresso da Maisano nelle proposizioni che abbiamo sintetizzato. Il pericolo ventilato da Maisano era così evidenziato: una dilatazione della nozione di impresa agricola, comprensiva di attività di produzione animale o vegetale «che si svolgono fuori del fondo e con tecniche tipiche del settore industriale» appariva sostanzialmente senza giustificazioni e trovava un ostacolo insuperabile nella tendenza espansiva del diritto commerciale, che non poteva non contrastare quelle velleità specialistiche in nome dell’assorbimento nell’art. 2195 della vocazione alla specialità espressa dall’art. 2135. Alla logica assorbente del diritto commerciale appariva «inopportuno» qualsiasi ostacolo alla vicenda in atto della equiparazione, «agli effetti fallimentari», degli imprenditori agricoli agli imprenditori commerciali. D’altro canto, era evidente che l’ammainamento della bandiera del «non fallimento» dell’impresa agraria avrebbe rappresentato il segnale decisivo della fine della sua specialità, fondata su una disciplina esclusivamente negativa.

In realtà, le indicazioni di Costato, di Adornato, di Graziani, di Capizzano, di Jannarelli mostravano palesemente noncuranza verso la prospettiva dissolutiva della specialità che Maisano difendeva e proponevano una domanda più generale: se i segni di specialità assegnati dal codice all’impresa agraria fossero contraddittori oppure in sintonia con l’immagine di un apposito statuto, o meglio ancora con più statuti calibrati sia sull’attività e suoi modi di svolgimento, sia sulla tipologia aziendale e sulle dimensioni, sia sul contesto storico-sociale e sulle scelte politico-giuridiche accolte a livello italiano, europeo e mondiale.

Forse non è banale pensare che l’immagine suggerita dalla suggestiva proposta degli organizzatori del Convegno (“Ripensare la specialità dell’impresa agricola”) sia presentata nel momento più adatto per dare vita a un dibattito su quella prospettiva e su quella generale domanda. È difatti il momento in cui alla riformulazione legislativa della nozione di impresa agricola segnata dal riferimento

al “ciclo biologico” e dalla moltiplicazione delle attività connesse sta per accompagnarsi l’entrata in vigore di una autentica rivoluzione della “crisi di impresa”, che realizza, peraltro con modalità inaspettate, una sorta di «equiparazione» dell’impresa agricola all’impresa commerciale.

Credo che sia necessario, prima di proporre alcune riflessioni, certo non conclusive, sul dibattito di oggi, ricostruire per sommi capi la vicenda dell’impresa agraria, iniziata con il codice del 1942 e segnata dalla nuova formulazione del 2001.

2. Quando, con il codice civile del 1942, l’idea di impresa come atto di commercio viene sostituita dall’idea di impresa come attività professionale, il rapporto tra «genere» e «specie», che intercorreva nell’abrogato codice di commercio tra la figura del commerciante e quella dell’imprenditore, si inverte (Galgano); con il nuovo codice il concetto più generale, il super-concetto, diventa quello di imprenditore, di cui l’art. 2082 dà ormai una definizione. Il riferimento al contenuto dell’attività svolta vale a rappresentare una delle specificazioni del super-concetto: impresa commerciale, da un lato (art. 2195); impresa agricola, dall’altro (art. 2135).

Di fronte alla novità legislativa pressoché unanime appare il giudizio secondo il quale «una incontestabile trasformazione economica» sta alla base della sostituzione dell’imprenditore al commerciante: il passaggio da «una economia che aveva al suo centro l’intermediario» a una economia nella quale ha acquistato «rilievo preminente l’attività diretta alla produzione dei beni» (Teti).

A suscitare ampie discussioni fu invece l’allargamento della nozione di impresa all’agricoltura. Anzi, fin dai primi momenti successivi all’entrata in vigore del codice fu contestata, soprattutto da parte dei commercialisti, la possibilità di ricondurre le attività agricole nell’area di incidenza delle norme sull’impresa; il valore tecnico delle espressioni legislative veniva revocato in dubbio, al punto di negare esplicitamente che la «cosiddetta impresa agricola» potesse essere considerata impresa in senso tecnico (Ferri G.; Ravà; Bracco; Ghidini). In una delle più rigorose formulazioni, questa tesi prendeva le mosse da un confronto fra l’art. 2082 e l’art. 2135: dal primo traeva

la conclusione che elemento essenziale della definizione di impresa fosse l’organizzazione diretta al fine della produzione o dello scambio per i bisogni del mercato generale; dal secondo argomentava non solo per ritenere estraneo all’agricoltore lo scopo di lucro, ma anche per dedurre che l’attività di vendita dei prodotti agricoli fosse del tutto eventuale e si presentasse comunque come *connessa* all’attività del cosiddetto imprenditore. Logico corollario di questa impostazione dogmatica era l’opinione che rientrasse invece nella nozione di impresa in senso tecnico (cioè commerciale) l’agricoltura industrializzata (Ferri G.; v. anche Ravà).

Naturalmente alla «cosiddetta impresa agricola» avrebbe dovuto corrispondere la «cosiddetta azienda agricola»: in essa il fondo avrebbe mantenuto la sua preponderanza, in modo tale da costituire (non un’azienda, ma) un complesso pertinenziale (Ferri G.).

Come fu subito rilevato, l’ambito dell’agrarietà veniva in tal modo ristretto a vantaggio del diritto commerciale, nel cui campo finiva per essere trasferita l’impresa agricola (Arena). Difatti, l’agricoltore si sarebbe trovato di fronte a questa alternativa: o svolgere l’attività agraria secondo le modalità descritte nell’art. 2135 e non attingere così la qualifica di imprenditore in senso tecnico; o svolgere tale attività in modo «imprenditoriale» ed essere allora qualificabile come imprenditore commerciale ai sensi dell’art. 2195.

In generale, può osservarsi che la considerazione sistematica del tema dell’impresa nel codice civile mette in evidenza che lo sfruttamento agricolo del fondo non costituisce più un mero esercizio del diritto di proprietà, dovendo essere valutato come attività imprenditoriale: anzi, sul piano sistematico impresa agricola e impresa commerciale hanno la stessa dignità (Oppo; Masi P.). L’impresa agricola, non diversamente dall’impresa commerciale, «è una fattispecie secondaria, che presuppone già identificata la fattispecie primaria» (Rivolta), cioè l’impresa definita con norma di portata generale dall’art. 2082. Che quest’ultimo costituisca il presupposto del solo art. 2195 e non dell’art. 2135 (o dell’art. 2083) è affermazione (Bracco) che fa leva su un evidente pregiudizio e contrasta con la logica del codice espressa dalla stessa collocazione delle norme in questione nel Titolo II del Libro V: l’art. 2082 introduce il Capo I, dedicato al-

l'«impresa in generale»; l'art. 2135 è la prima disposizione del Capo II, intitolato «Dell'impresa agricola»; l'art. 2195 apre la Sezione II del Capo III, la cui epigrafe recita: «Delle imprese commerciali e delle altre imprese soggette a registrazione» (v. Romagnoli).

Né appare convincente il ragionamento quando, partendo dall'osservazione che l'alienazione dei prodotti agricoli rientra fra le attività connesse, conclude che nell'impresa agraria la direzione verso il mercato non è essenziale. Difatti, la connessione assume rilevanza solo se l'attività di alienazione è svolta a mezzo di una organizzazione che potrebbe attribuire, in mancanza della connessione, la qualifica di imprenditore commerciale; non riguarda l'alienazione come semplice atto di scambio (v., per tutti, Bione). Rimane, dunque, fermo che la proiezione verso il mercato o è requisito necessario di tutte le imprese, come ritiene la stragrande maggioranza della dottrina, o non è requisito dell'impresa. E difatti, è stato notato, il ragionamento criticato «prova troppo»: seguendolo, si dovrebbe ammettere che la «stessa attività industriale, descritta al n. 1 del 1° comma dell'art. 2195, non sarebbe attività di impresa in senso tecnico, perché la produzione è contemplata a sé stante, senza estensione alla vendita. Lo stesso potrebbe dirsi delle attività di cui ai nn. 3, 4 e 5 di detto comma» (Romagnoli). Questa ammissione, ovviamente, non può essere fatta dai sostenitori di una tesi che si fonda, anziché sulle norme concernenti l'impresa, su una presunta e non dimostrata differenza ontologica fra l'impresa (cioè, la «non impresa») agricola e l'impresa commerciale. In definitiva, può dirsi che la concezione in esame, escludendo l'impresa agricola dalla nozione generale di impresa, parte solo apparentemente dal testo normativo, ma in realtà si rifà a una definizione preconcepita; può quindi essere sottoposta al rilievo metodologico secondo cui occorre muovere dal dato giuridico per giungere alla determinazione concettuale della categoria, e non viceversa (per questa impostazione metodologica, v. Panuccio). La stessa obiezione può essere rivolta all'assunto – giudicato da Pugliatti, con sbrigativa fermezza, sprovvisto di convincente argomentazione – secondo cui l'impresa agricola si appoggerebbe all'unità pertinenziale, al *fundus instructus*, e non a un'azienda.

Anche chi non accolga rilievi di questo genere, o magari ritenga



che siano senza valore, dovrebbe comunque riconoscere che la considerazione del processo produttivo agricolo in termini di impresa è coerente all’evoluzione delle strutture produttive in agricoltura (Lazzara). È peraltro evidente che l’esercizio di una qualunque attività è qualificabile in termini di impresa «(solo se e) perché in esso si riscontrano tutti i requisiti menzionati nell’art. 2082 cod. civ.» (Masi P.) e che quindi è possibile identificare produttori agricoli non imprenditori (Carrozza). Il fenomeno dello svolgimento di un’attività cui manchino i requisiti dell’imprenditorialità non è del tutto trascurabile all’epoca dell’emanazione del codice; anche per questo motivo potrebbe condividersi l’affermazione secondo cui il legislatore ha forse «affrettato un processo ancora immaturo» (Giorgianni).

D’altro canto, una concezione che racchiuda in un’unica categoria il grande imprenditore commerciale e il piccolo imprenditore agricolo si presta a valutazioni che pongono in risalto il significato ideologico della categoria stessa (v., in generale, Galgano; Gliozzi; con più specifico riferimento al coltivatore diretto, Cavazzuti).

Ma le ambiguità che presenta la disciplina dell’impresa nel codice del 1942 nulla tolgono al valore del mutamento di prospettiva per il quale il legislatore vede l’agricoltura come attività produttiva anziché come mero godimento di un bene.

Per quanto assai autorevolmente sostenuta, la teoria che in sostanza identifica il concetto generale di impresa con il concetto di impresa commerciale non piccola è rimasta nettamente minoritaria. La stragrande maggioranza della dottrina ha preso atto dell’innovazione legislativa per cui l’imprenditore commerciale non rappresenta che una *species* del *genus* imprenditore, e l’imprenditore commerciale, l’imprenditore agricolo, il piccolo imprenditore sono soggetti, oltre che ai loro rispettivi statuti, anche allo statuto generale dell’imprenditore, salve ovviamente le deroghe esplicite o implicite (v., per tutti, Cottino; Galgano; Minervini). Proprio l’Alessi, nel suo accurato Commentario sull’impresa agricola, ha potuto dichiarare: «Non è il caso di soffermarsi sulle più risalenti opinioni che sostanzialmente identificavano l’imprenditore di cui all’art. 2082 con l’imprenditore commerciale» (Alessi).

Neppure è il caso, in questa sede, di esaminare i numerosi e ap-

profonditi argomenti di carattere esegetico e storico addotti, in tempi più recenti, a sostegno della tesi ora criticata (Giovanni Battista Ferri). Si tratta, difatti, di argomenti che lasciano inalterato il non divisibile punto di partenza: la vendita di prodotti agricoli non riguarda l'agricoltura, cosicché l'agricoltore che produce per vendere non è imprenditore agricolo *ex art.* 2135 cod. civ., ma imprenditore commerciale *ex art.* 2195.

L'opinione che opera il distacco fra l'art. 2135 e l'art. 2082 non può dunque essere accolta. Tuttavia, non se ne può negare l'importanza: il suo esame, per un verso, porta alla luce alcuni problemi che lo studio dell'impresa agraria non può eludere e alcune contraddizioni che devono essere sciolte; per altro verso consente di guardare da un punto di vista appropriato al conflitto fra l'interpretazione estensiva e l'interpretazione restrittiva dell'art. 2135, che ha caratterizzato il dibattito fino a quando, nel 2001, il testo della norma codicistica non è stato modificato.

L'esame di quel dibattito consente, difatti, di proporre i seguenti rilievi.

1) Come in dottrina è nettamente prevalente, così in giurisprudenza è pressoché unanime la configurazione dei rapporti fra art. 2082 e art. 2135 nei termini di «genere» e «specie».

2) La corretta impostazione dei rapporti fra la nozione generale di impresa e la nozione specifica di impresa agricola induce a ritenere che «anche le imprese agricole sono, strutturalmente, delle imprese come le altre, e cioè basate sugli stessi caratteri delle imprese industriali, commerciali, bancarie, assicurative e di trasporti» (Franceschelli).

3) Alla base della teoria che espunge l'impresa agricola dalla nozione generale di impresa stanno due presupposti tra loro collegati: che la disciplina dell'impresa agricola sia esclusivamente una disciplina di esonero, cioè una «non disciplina», e che tale esonero sia ingiustificato quando l'esercizio dell'agricoltura avviene in forme che sono caratteristiche dell'impresa commerciale.

Il primo presupposto induce gli autori in esame a non tener conto dei dati sistematici, a identificare il modello generale (art. 2082) con il modello speciale provvisto di regole positive (art. 2195), a ri-

cercare gli elementi che dovrebbero differenziare, rispetto al modello generale, il modello speciale «indisciplinato» (art. 2135). Il secondo presupposto li porta a concludere senz’altro per l’applicazione delle regole «commerciali» all’agricoltura svolta come vera e propria impresa, trascurando le proposizioni legislative: basti dire dell’esclusione dal fallimento delle società che hanno forma commerciale, pur svolgendo attività agricola.

È da notare che non pochi scrittori, soprattutto commercialisti, pur non accogliendo queste conclusioni, condividono quei presupposti.

Sono, difatti, in molti a far proprio il rilievo che il legislatore, nella normativa sull’impresa, ha peccato di eccessivo «geometrismo»; che, «invece di definire e disciplinare la sola (grande) impresa commerciale, prepotente realtà, viva ed operante, nel mondo dei rapporti economici, ha preferito dettare una nozione generale di impresa, e ricomprendervi, con parallelismo di bell’effetto, ma di scarsa sostanza, l’impresa agricola accanto alla commerciale, la piccola impresa accanto alla grande» (così, efficacemente, Minervini). D’altro canto, l’agricoltura moderna poco avrebbe a che fare con quella tenuta presente dai redattori del codice: essa richiede forme organizzative sempre più complesse e un inserimento nel mercato (anche del credito) non diverso da quello reclamato dalle imprese commerciali. Entrambe le considerazioni vengono poi fatte convergere nella direzione della necessità di un’interpretazione restrittiva dell’art. 2135, in cui sarebbe consegnata un’immagine non più attuale dell’agricoltura. Insomma, se per il Ferri l’art. 2135 è nato morto, per questi autori è nato vivo, ma non vitale.

3. Abbiamo già detto che, secondo molti autori, ragioni storiche e sistematiche avrebbero offerto all’interprete dell’art. 2135, così come appariva nella formulazione originaria, una *ratio* restrittiva: è, questa, un’impostazione non sempre esplicitamente formulata, ma chiaramente desumibile dalla letteratura sull’argomento.

Viene osservato che «le diverse fattispecie di imprenditore non sono altro che la riproduzione, talora con modifiche marginali, di analoghe fattispecie dell’ordinamento corporativo»; e che «la fatti-

specie imprenditore nasce in funzione di un particolare statuto pubblicistico (e corporativo) delle attività economiche; mentre la nozione di imprenditore commerciale (non piccolo) è utilizzata (anche) ai fini dell'applicazione di uno speciale statuto di diritto privato» (Teti). L'articolazione della figura dell'imprenditore in diverse sub-figure risponderrebbe, insomma, a ragioni (anche ideologiche) contingenti e avrebbe perso il suo principale significato all'indomani stesso dell'entrata in vigore del codice, con la caduta dell'ordinamento corporativo. L'interesse per l'art. 2135 discenderebbe ormai dal solo fatto che il legislatore del 1942 non portò a termine l'opera di unificazione della disciplina privatistica delle attività economiche svolte in forma di impresa. Dal punto di vista sostanziale, per l'imprenditore agricolo niente sarebbe mutato rispetto al passato: solo l'imprenditore commerciale, difatti, è sottoposto «ai più importanti oneri che, nel diritto anteriore, erano ricollegabili alla qualità di 'commerciante', come l'obbligo della tenuta delle scritture contabili e la soggezione al fallimento in caso di insolvenza». In definitiva, la qualifica «agraria» dell'impresa sarebbe servita a perpetuare quegli aspetti vantaggiosi che avevano caratterizzato la disciplina dell'agricoltura durante la vigenza dei vecchi codici e il cui mantenimento era stato oggetto di roventi dispute. È chiaro allora che un'interpretazione assiologicamente orientata non può non essere rigida e restrittiva nell'applicazione di uno statuto di favore che costituisce un privilegio difficilmente giustificabile.

Chi guarda all'art. 2135 cod. civ. da questa prospettiva finisce spesso per vedere nell'impresa agricola il versante negativo dell'impresa commerciale. In quest'ottica, difatti, l'art. 2135 avrebbe sostanzialmente la funzione di indicare un'eccezione all'applicabilità della *lex mercatoria*.

Si spiega in tal modo l'apparente contraddizione di chi attribuisce grande rilievo sistematico alla norma in esame e al contempo ne svaluta la portata applicativa. L'individuazione della fattispecie ivi descritta varrebbe a identificare non solo (e non tanto) l'imprenditore agricolo, ma anche (e soprattutto) l'imprenditore commerciale, la cui figura sarebbe ricavabile sottraendo dalla nozione generale di imprenditore quella specifica di imprenditore agricolo. D'altra parte,

la norma di eccezione, pur avendo la capacità non solo di tratteggiare la figura dell’imprenditore agricolo, ma anche di delimitare quella dell’imprenditore commerciale, costituirebbe una sorta di incidente nella storia del diritto dell’economia, che è pur sempre storia della progressiva commercializzazione del diritto privato.

Si spiega, inoltre, perché la distinzione tra chi propone un’interpretazione restrittiva e chi propugna un’interpretazione estensiva o evolutiva dell’art. 2135 sia spesso presentata come distinzione fra «commercialisti» e «agraristi», anche se, indubbiamente, non coincide con essa.

4. Indubbiamente lo «statuto» predisposto dal codice civile per l’imprenditore agricolo appariva piuttosto esiguo. Ciò è dovuto in parte al «sostanziale illanguidirsi» dello stesso statuto dell’imprenditore rispetto a quello del commerciante: è cioè una conseguenza della unificazione dei codici di diritto privato, la quale ha introdotto una disciplina uniforme per i contratti e per gli atti e ha reso influente la posizione giuridica soggettiva di chi li ponga in essere (su questo punto, v. Farina).

Nel codice del ’42 c’è anche, per quanto poverissimo, lo statuto del «piccolo imprenditore agricolo». La qualificazione di «piccolo» presuppone che sia individuabile un «imprenditore agricolo» ai sensi dell’art. 2135, la cui nozione costituisce dunque il presupposto per l’applicabilità dello statuto in questione. Sennonché, la coincidenza fra lo «statuto negativo» dell’imprenditore agricolo e lo «statuto negativo» del piccolo imprenditore determina l’assoluta irrilevanza, sotto questo profilo, della qualifica di «piccolo imprenditore agricolo» (*amplius* Goldoni). La disciplina relativa si riduce a due norme: l’art. 2139, che si limita a un richiamo agli usi in materia di scambio di mano d’opera e di servizi, e l’art. 1330, che peraltro non distingue fra «piccola impresa agricola» e «piccola impresa commerciale».

Assegnare valore esclusivamente negativo alla disciplina dell’impresa agricola appariva inesatto soprattutto per questo motivo: «fissando una fattispecie, e una fattispecie di imponente e generale rilievo sociale, il legislatore pone anche il presupposto di futuri sviluppi della normativa» (Oppo).

In questa prospettiva, diventava fondamentale controllare se gli sviluppi c'erano davvero stati: per il momento sia la collocazione sistematica dell'art. 2135, che abbiamo già notato, sia la sua formulazione, che si esaurisce nella descrizione della fattispecie «impresa agricola», isolandola così dall'individuazione degli effetti, ne pongo in risalto l'intenso significato programmatico.

Occorre rilevare che l'indagine era destinata a non accontentarsi dei soli profili civilistici. A parte la difficoltà, e l'inopportunità, di distinguere in questa materia pubblico e privato (Perlingieri), è indiscutibile che norme come quelle tributarie, del lavoro, previdenziali, di incentivazione, ecc., sono chiamate ad assumere notevole rilievo nello statuto dell'impresa agricola (Masi P.).

Oltre a tutto, un'interpretazione restrittiva della nozione di impresa agricola fondata sul fatto che a essa compete uno statuto privilegiato, meno oneroso, non tiene conto:

1) della difficoltà di distinguere in concreto una disciplina «più favorevole» da una disciplina «meno favorevole»;

2) della circostanza che la valutazione del maggiore o minor favore va talora fatta non paragonando la regola che disciplina l'impresa agricola con quella che disciplina l'impresa commerciale, ma confrontando la prima con la norma disciplinatrice dell'impresa artigiana.

Sarebbe antistorico negare l'esistenza di un processo di «commercializzazione del diritto privato»: è un processo che esprime in forma eclatante una caratteristica che, a ben vedere, è propria dei rapporti fra diritto comune e diritti speciali (si pensi, ad es., al diritto del lavoro). Tuttavia, l'art. 2135 contiene almeno due profili orientati inversamente rispetto alla tendenza espansiva del diritto commerciale.

L'attività di allevamento, che in precedenza era sottratta, almeno secondo l'opinione dominante, alle regole commerciali solo se «connessa» a una attività agricola, è ormai divenuta attività «essenzialmente agricola». Sotto questo aspetto si è dunque verificata una contrazione dell'area della commercialità.

L'area della commercialità, d'altro canto, è costretta a subire un limite elastico e sensibile all'evoluzione del contesto economico-sociale come il criterio della normalità (di cui all'art. 2135, 2° com-

ma, per le attività connesse), il quale consente «un’interpretazione evolutiva della norma in relazione all’evolversi della tecnica agricola» (Relazione del Guardasigilli, n. 863). Alcuni autori riconoscono all’introduzione di questo criterio una valenza che, oltrepassando le attività connesse, cui direttamente esso si riferisce, esprimerebbe un più generale orientamento del legislatore nel senso di fornire una nozione di impresa agraria «aperta alle trasformazioni dell’agricoltura» (Romagnoli; Bassanelli). Anche prescindendo da questa opinione, rimane il fatto che la mobilità dei confini fra «agrarietà» e «commercialità» pare, sotto questo aspetto, assumere una direzione contraria alla progressiva «commercializzazione».

La concezione dei rapporti fra «impresa commerciale» e «impresa agraria» nei termini di «regola – eccezione», essendo destinata a sfociare nella dichiarazione che solo l’art. 2135, e non l’art. 2195, del codice civile contiene una vera e propria definizione, non sembra avere il conforto dei dati sistematici offerti dal codice stesso: in particolare urta contro la presenza di due definizioni (di impresa agricola e di impresa commerciale) che formalmente si pongono sullo stesso piano: la presenza di due nozioni autonome e «paritarie» può far apparire aprioristica un’interpretazione restrittiva che si fondi esclusivamente su una generica esigenza di non allargare troppo l’ambito dell’agrarietà.

5. Il tema centrale della questione attinente alla interpretazione dell’art. 2135 cod. civ. concerne i rapporti tra esso e la legislazione successiva.

Venne a più riprese ribadito che dalle leggi di settore non si possono trarre spunti o argomenti per una «rilettura» in chiave evolutiva del dettato dell’art. 2135, così come non si può ridurre la legislazione speciale al diritto comune, cancellandone i tratti di specificità. Il punto di vista adottato era sostanzialmente quello già visto: non solo l’art. 2135 contiene una nozione compiuta di agricoltura che impedisce il riferimento a dati extra-giuridici, alle modifiche del contesto economico-sociale, ma «la regolamentazione essenzialmente negativa delle attività e delle imprese agricole è sicuramente più consona alla tradizionale concezione di quel settore che non a una moderna

visione della sua attuale morfologia» (Bione). La norma codicistica regolerebbe un'agricoltura arcaica, ormai residuale, mentre l'aggiornamento della nozione giuridica di agricoltura sarebbe affidato alla legislazione speciale.

Senza affrontare partitamente il tema dei rapporti fra art. 2135 cod. civ. e legislazione speciale, possiamo indicare come la prospettiva così delineata non dia adeguatamente conto della complessità, della varietà e dell'ambiguità che presenta la legislazione speciale agraria.

Non può, però, dirsi che l'art. 2135 (testo originario) sia stato "dimenticato" o "abbandonato" dalla legislazione speciale, la quale anzi, ha operato normalmente richiami espliciti o impliciti alla fattispecie codicistica.

Dunque, se l'impresa agraria di cui all'art. 2135 non è una figura obsoleta, rileggere quell'articolo in chiave evolutiva è un'esigenza addirittura ovvia (Alessi). Ciò significa tener conto non solo delle modificazioni del contesto economico-sociale, ma anche dell'evoluzione del «sistema», così come viene modificato dalla legislazione speciale (v., con riferimento all'art. 2135 cod. civ.: Germanò e Casadei). Nel far ciò l'interprete non può, naturalmente, dimenticare le già rilevate caratteristiche di quella legislazione, né superare i limiti che sono connaturali al suo compito; e deve anche cercare di distinguere la norma che pone eccezioni alla regola generale da quella che contiene ed esprime lo sviluppo di elementi potenzialmente presenti nella definizione del codice. La tendenza della legislazione speciale è verso un progressivo ampliamento della nozione di impresa agraria, anche se ciò accade in modo convulso e spesso contraddittorio.

6. Gli artt. 7 e 8 della legge 5 marzo 2001, n. 57, il cui titolo, non molto significativo, è "Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati", conteneva la delega al governo «per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste e dell'acquacoltura». Questa delega è all'origine di tre decreti legislativi del 18 maggio 2001: il n. 226, che è dedicato all'"orientamento" e alla "modernizzazione" nei settori della pesca e dell'acquacoltura; il n. 227, che ha per contenuto l'"orientamento" e la "modernizzazione" del



“settore forestale”; il n. 228, che si occupa di “orientamento” e “modernizzazione” nel settore agricolo.

L’art. 8 della legge di delega indicava tra i “principi” e i “criteri direttivi”: la «definizione dei soggetti imprenditori agricoli, della pesca e forestali» (lett. *a*); la «definizione delle attività di coltivazione, di allevamento, di acquacoltura, di silvicoltura e di pesca che utilizzano, o possono utilizzare, le risorse fondiari, gli ecosistemi fluviali, lacustri, salmastri o marini con equiparazione degli imprenditori della silvicoltura, dell’acquacoltura e della pesca a quelli agricoli» (lett. *b*); la «definizione delle attività connesse, ancorché non svolte dall’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» (lett. *c*).

La confusione tra “principi direttivi”, da un lato, e oggetto della delega, dall’altro; la prospettiva della giustapposizione di imprenditori agricoli, della pesca, forestali ad acquacoltori, allevatori, coltivatori, silvicoltori; la ridondanza della formula relativa alle attività connesse, che lasciava trasparire l’indicazione di un allargamento della disciplina «agraria» a ipotesi disparate e poco omogenee: c’era quanto bastava per lasciare poco tranquilli sulla tecnica che sarebbe stata utilizzata dal legislatore delegato per procedere alle definizioni progettate dal delegante. Ma era difficile immaginare quel che è poi successo. I due commi dell’art. 2135, che era stato criticato a causa della «mancanza di un’idea pensata di agricoltura» (Bassanelli) e di una sobrietà al limite della laconicità, ma che in questi difetti aveva forse trovato i punti di forza per consentire un’interpretazione adeguata ai cambiamenti economici e sociali del settore primario, scompaiono per far posto a tre commi mal coordinati, che fanno proprio il linguaggio del peggior legislatore speciale.

Ecco il testo: «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 pos-

sono 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».

7. Ormai la definizione delle «attività essenzialmente agricole» è contenuta in due commi. Il primo ripete la dizione del vecchio testo, con la sola sostituzione della parola «animali» al termine «bestiame»: e così sembra togliere alla Corte di Cassazione l'appiglio principale alla sua interpretazione restrittiva dell'art. 2135.

Il secondo accoglie il criterio agro-biologico dell'agrarietà e ammette esplicitamente l'eventualità che un'impresa agricola sia esercitabile al di fuori del fondo.

Ma proprio il collegamento tra il primo e il secondo comma desta numerose perplessità. Non è neppure difficile ironizzare su un dettato legislativo che parla di «coltivazione del fondo» anche quando il fondo non c'è, o ipotizza – nientemeno! – una selvicoltura senza bosco (Buonocore) o un'acquacoltura senz'acqua.

Indubbiamente è difficile conciliare con il criterio agro-biologico la terminologia già utilizzata dal legislatore del 1942. Il cuore del problema sta, come apparve dai primi commenti, nel decifrare che cosa intenda dire il nuovo testo normativo quando dichiara che le attività «dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale» attribuiscono all'imprenditore che le svolge la qualifica agricola quando «utilizzano o possono utilizzare» il fondo, e allude così a una utilizzazione di quest'ultimo non effettiva e concreta, ma «potenziale». Si profilano due tesi: una, in base alla quale la norma è letta nel senso che l'attività agricola può svolgersi tanto sul fondo

quanto al di fuori: «come dire: è imprenditore agricolo chi riesce a produrre frutta o animali in laboratorio, dal momento che la frutta può essere prodotta anche sul fondo e gli animali possono nascere anche sul fondo» (così, ma con accenti fortemente critici nei confronti dell’innovazione legislativa, Buonocore); l’altra tesi, secondo cui la norma introduce le limitazioni che già parte della dottrina aveva proposto per il criterio agro-biologico proposto da Carrozza, così che l’“agrarietà” dell’impresa richiederebbe un allevamento di animali o di piante «volto a produrre entità vegetali od animali ottenibili utilmente anche con la coltivazione del terreno o con l’allevamento svolto su di esso» (Casadei), o comunque dovrebbe fare i conti con «una ricostruzione sociologica dell’ambiente agrario» (Germanò). In una prospettiva più ampia, è possibile immaginare che la nozione «comune», «corrente» di agricoltura torni a influenzare l’interpretazione del nuovo testo dell’art. 2135, così come aveva fatto sotto il vigore di quello sostituito.

In definitiva, sembra che il dilemma proposto dalle due divergenti letture sia questo: il richiamo al dato ontologico (l’agricoltura come «attività di cura e sviluppo di un ciclo biologico») sottrae all’interprete la possibilità di rifarsi alla nozione «comune», «corrente»; oppure la nozione «comune», «corrente», richiamata dal 1° comma dell’art. 2135 nella veste di «nozione tradizionale» e specificata nel 2° comma come «utilizzazione o utilizzabilità del fondo rustico» mantiene il compito, già assunto in passato anche attraverso il richiamo normativo all’«esercizio normale dell’agricoltura», di soccorrere l’interprete stesso nella ricerca della *ratio* della norma?

Credo che solamente imboccando la seconda via interpretativa siamo in grado di trovare una spiegazione adeguata sia della circostanza che, nonostante il criterio biologico abbia tra i suoi corollari la svalutazione dell’elemento fondiario, non più elemento indefettibile dell’agrarietà, la «coltivazione del fondo» rimane una delle tre attività essenzialmente agricole, sia della precisazione che la «coltivazione del fondo» non perde la caratteristica dell’agrarietà anche quando il fondo non c’è, perché non utilizzato, ma «utilizzabile». In altri termini: se vogliamo dare un significato (anziché nessuno) all’intero 1° comma dell’art. 2135 e a buona parte del 2° comma, dobbiamo ri-

conoscere che tale significato consiste nell'offrire all'interprete una *ratio* restrittiva. La «coltivazione del fondo» di cui al 1° comma rappresenta una realtà in evoluzione, nella quale la terra continua a essere sede della produzione agricola, ma può non ospitare direttamente il vegetale e non contribuire alla sua nutrizione; il fondo «utilizzato» o «utilizzabile» non può non essere il fondo rustico della tradizione: una nozione che serve a delimitare la portata applicativa della teoria «agro-biologica»

La soluzione alternativa porta invece a un risultato che potremmo ottenere anche riscrivendo i primi due commi del nuovo art. 2135 o, per meglio dire, scrivendone uno solo, di questo tenore: «è imprenditore agricolo chi svolge un'attività diretta alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso».

«Resta però fondamentale che la cura e lo sviluppo del ciclo biologico, ovvero di una fase necessaria dello stesso, costituiscano *obiettivo diretto e immediato della struttura produttiva*, e non già un dato estraneo alla stessa, rispetto al cui perseguimento l'attività dispiegata operi solo in via indiretta e strumentale. Affinché le attività svolte possano meritare la qualifica di impresa agricola, il rilievo funzionale che lega le attività poste in essere dalla struttura produttiva e la cura e lo sviluppo del ciclo biologico deve trovare la sua concretizzazione nell'ambito stesso di quella struttura. Se siffatto legame manca, l'impresa che svolge tale attività costituirebbe una semplice impresa ausiliaria, come tale non prevista in via generale nell'art. 2135 cod. civ. e, dunque, da qualificarsi in termini di impresa commerciale» (Jannarelli).

Ad una prima lettura, il nuovo testo dell'art 2135 pare allargare notevolmente i confini dell'agrarietà.

Se peraltro l'esame non si limita ad un confronto tra la nuova norma e quella del 1942, ma guarda anche alla legislazione speciale, è forse possibile ridimensionare quantomeno la conclusione.

Tutto dipende dall'opinione che si abbia a proposito della «potenziale utilizzazione» del fondo. Difatti, chi richiede «che la cura degli operatori sia rivolta ad esseri viventi suscettibili di allevamento anche su terra» esclude dall'ambito agrario sia la coltivazione dei funghi, «praticabile soltanto fuori terra», sia l'allevamento di cani,

«che nulla ha a che vedere con l’utilizzazione del suolo produttivo» e sottolinea come per questi casi, la nuova normativa abbia portata restrittiva della sfera dell’agrarietà rispetto al sistema precedente» (Casadei). Per quanto riguarda l’acquacoltura già la legge n. 102 del 1992 aveva parlato di imprenditore agricolo, sia pure subordinando la qualifica a requisiti soggettivi dell’imprenditore che dovrebbero essere venuti meno (ma tutti gli interpreti rilevavano il contrasto normativo, difficilmente sanabile, con l’art. 2, comma 4°, del “decreto pesca”, secondo cui all’acquacoltura ancora era applicabile la legge n. 102 del 1992 la normativa sull’impresa ittica è stata successivamente modificata: v. ora artt. 2 e 4 del d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4).

Sotto un profilo almeno ogni dubbio è destinato, però, a diradarsi: la presenza di un fondo rustico non è più requisito indefettibile per la presenza di un’impresa agricola. Questo è vero non solo per l’allevamento di animali, ma anche per la “coltivazione del fondo”, la quale comprende ora ipotesi non legate allo “sfruttamento ad opera dell’uomo dell’energia genetica della terra”, perché il fondo può ridursi a sede dell’attività produttiva, fornendo l’appoggio su cui installare serre nelle quali la coltivazione avviene su supporti artificiali, ad esempio in vasi collocati su bancali, ma a questa conclusione si era talora pervenuti già in precedenza.

8. Accanto alle attività agricole per loro natura, il vecchio testo dell’art. 2135 contemplava – lo abbiamo già detto – le «attività connesse». A proposito di queste ultime, peraltro, il legislatore aveva mantenuto una estrema laconicità. La quale, per un verso, era risultata opportuna, consentendo alla norma di assecondare le esigenze e gli sviluppi dell’agricoltura «industrializzata», all’epoca della redazione del codice forse neppure immaginabili; per altro verso, aveva permesso, soprattutto alla dottrina, ma anche alla giurisprudenza, di muoversi alla ricerca di soluzioni «convincenti», con il solo limite della *ratio legis*. Il fatto – risaputo – che la *ratio legis* tende a coincidere con la *ratio* dell’interprete spiega la molteplicità delle posizioni; a rendere difficile una analisi ragionata non è solo il loro numero: la terminologia usata per indicare i criteri di connessione è quella tradizionale – accessorialità, normalità, autonomia, prevalenza – ma essa non esprime

affatto significati univoci. Cosicché non è detto che due sentenze, pur utilizzando entrambe il criterio della normalità, facciano riferimento al medesimo metro di giudizio, mentre chi parla di «accessorietà» (su cui v., prima del cod. civ. del 1942, Maroi) talora si riferisce ad attività «economicamente subalterne e dipendenti» (Bione), talaltra riconosce che «il termine non evoca più una sottordinazione di tipo quantitativo e qualitativo» (Alessi), la qualifica di attività accessoria essendo compatibile con la produzione di un giro di affari e di un fatturato maggiori della stessa attività principale (Menti).

La connessione di cui parlava l'art. 2135 cod. civ. mirava a risolvere un problema che non poteva riguardare singoli atti e singole operazioni, ma concerneva attività dotate di quel minimo grado di organizzazione e di autonomia capace di attribuire all'attività stessa i caratteri dell'impresa.

Nella sistematica del codice del '42 la natura del singolo atto non influisce sulla qualifica – agricola o commerciale – dell'impresa e dell'imprenditore; ma, per avere un senso, la domanda se una determinata attività è «connessa» può essere posta solo se la risposta negativa implichi l'inquadramento dell'attività in questione fra le imprese commerciali (Oppo; Bione; Lazzara). Questa precisazione dà ragione dell'inserimento espresso dell'alienazione dei prodotti agricoli fra le attività suscettibili di connessione: la norma non può alludere a qualunque atto di alienazione, perché se l'agricoltore non vende i prodotti non assume neppure la veste di imprenditore.

Dunque «l'esigenza di accertare la connessione si poneva quando le strutture organizzate per realizzare l'alienazione dei prodotti assumevano proporzioni tali da far sorgere il dubbio che non si trattasse di semplice fase conclusiva del processo produttivo agricolo bensì di autonoma impresa commerciale» (Lazzara). A volte la giurisprudenza aveva affrontato il tema della connessione con riferimento a operazioni isolate, quali il trasporto dei prodotti, la costruzione di paletti di cemento per l'impianto di un vigneto ecc. (cfr. Lazzara, ove citazioni); l'equivoco era probabilmente scaturito dal testo originario della legislazione sugli infortuni in agricoltura (Lazzara).

«Agricoltore si rimane anche quando accanto all'attività di sfruttamento della terra si esplichino altre attività connesse»: in questi

termini la Relazione al codice civile, n. 63, esprimeva un requisito che la stragrande maggioranza della dottrina e della giurisprudenza ritenevano necessario perché sussistesse la connessione: l’attività principale e l’attività connessa dovevano essere riferibili allo stesso soggetto. In definitiva, secondo l’opinione nettamente dominante, una determinata attività, per poter essere giudicata «connessa», doveva essere svolta da colui che esercitava la «coltivazione del fondo», la «silvicoltura», l’«allevamento del bestiame».

Il 2° comma dell’art. 2135 cod. civ. nominava espressamente fra le attività «connesse» la trasformazione e l’alienazione dei prodotti agricoli. Era opinione quasi pacifica (*contra* Pavone La Rosa) che l’elenco non esaurisse la categoria (v., a titolo esemplificativo in dottrina, Giuffrida G.; in giurisprudenza Cass. 2 luglio 1965, n. 1805, in *Foro it.*, 1966, I, 322).

Alle attività connesse «tipiche» o «nominate» del 2° comma si aggiungevano quindi le attività connesse «atipiche» o «innominate» del 1° comma. Non c’era, però, accordo sull’importanza pratica da attribuire a queste ultime: mentre alcuni (tra cui Bione) ne sostenevano lo scarso rilievo, altri preferiva porne in risalto la potenziale illimitatezza (Masi P.).

9. Quali siano le innovazioni principali apportate alla norma codicistica dal legislatore del 2001, a proposito delle attività connesse, risulta di immediata evidenza:

a) la moltiplicazione delle attività connesse nominate, la scomparsa del criterio della normalità e l’utilizzazione del criterio della prevalenza;

b) la esplicitazione del requisito soggettivo della connessione.

Nel comma 3° dell’art. 2135 sembra piuttosto trovare spazio la classificazione delle attività connesse secondo le due tipologie già individuate, con ben altra sobrietà, dal legislatore francese. Quest’ultimo, quando, con legge n. 1202 del 30 dicembre 1988, esprime una definizione di attività agricola, accoglie in pieno la teoria del ciclo biologico, ma inserisce anche «*les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l’acte de production ou qui ont pour support l’exploitation*». Sembra facile istituire una sor-

ta di equivalenza fra le attività che sono il “prolungamento dell’atto di produzione” – in cui la dottrina francese fa rientrare sia la *transformation ou il conditionnement des produits agricoles, en vue de la vente*, sia le operazioni di *vente de produits de l’exploitation* (Derruppé) – e le attività di «manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione» dell’art. 2135; fra le attività che “*ont pour support l’exploitation*” e le attività di “fornitura di beni e servizi”.

Per le due categorie di attività connesse il criterio della prevalenza si specifica diversamente, riguardando, in un caso, i prodotti, nell’altro, le attrezzature aziendali. Difatti, quando il problema della connessione riguarda interventi sui prodotti, occorre che questi siano «ottenuti prevalentemente» dall’esercizio di un’attività essenzialmente agricola; quando concerne la «fornitura di beni o servizi», il riferimento è alla «utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell’azienda normalmente impiegate nell’attività agricola esercitata».

10. Il nuovo testo dell’art. 2135 ha sconvolto i confini dell’agrarietà dell’impresa. L’operazione – abbiamo detto – ha avuto un precedente in Francia, dove già nel 1988 la definizione che sta alla base della teoria agro-biologica dell’agrarietà è diventata sostanzialmente definizione legislativa delle attività considerate agricole (art. 2, legge n. 102 del 1988 cit.): «*Son réputée agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l’exploitation d’un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au devouement de ce cycle*».

L’introduzione nella norma italiana del riferimento al ciclo biologico sembra anzi risentire dell’impostazione francese: si pensi, da un lato, all’espressione «fase necessaria», che potrebbe essere, sostanzialmente, la traduzione di «*une ou plusieurs étapes nécessaires*», sia all’accostamento fra attività essenzialmente agricole e attività connesse, effettuato in modi confrontabili (v. *retro*).

Nel riscrivere l’art. 2135 il legislatore non ha saputo però rinunciare al 1° comma del vecchio testo, sia pure sostituendo il termine “animali” al termine “bestiame”; e ciò ha comportato problemi di coordinamento: se il criterio agro-biologico ha tra i suoi corollari la



svalutazione dell’elemento fondiario, non più elemento indefettibile dell’agrarietà, la “coltivazione del fondo” rimane una delle tre attività essenzialmente agricole: in particolare rimane tale anche quando il fondo non c’è, perché non utilizzato, ma solo «utilizzabile». È chiaro, allora, che nella stessa norma il termine “fondo” assume due significati diversi. La “coltivazione del fondo” di cui al 1° comma rappresenta una realtà in evoluzione, nella quale la terra continua ad essere sede della produzione agricola, ma può non ospitare direttamente il vegetale e non contribuisce alla sua nutrizione (Romagnoli); il fondo «utilizzato» o «utilizzabile» non può non essere il fondo rustico della tradizione: una nozione che serve a delimitare la portata applicativa della teoria «agro-biologica».

L’ampliamento del numero delle attività connesse e la sostituzione del criterio della normalità con quello della prevalenza appare destinato a modificare il volto giuridico dell’agrarietà più di quanto sia capace l’adozione del criterio biologico. Entrambi i profili annunciano comunque una perdita di elasticità della nozione.

Il criterio di normalità rispecchiava la nozione comune, corrente, di agricoltura. Il passaggio logico dall’uno all’altra era mediato dalla prassi nel caso in cui l’esercizio normale fosse valutato alla stregua di un giudizio statistico; altrimenti era la concezione corrente di agricoltura a dare immediatamente le coordinate del giudizio di normalità, dal momento che, in quest’ottica, «anormale» appariva l’impiego di regole e tecniche appartenenti a un diverso sistema produttivo. In questa prospettiva, l’esercizio normale dell’agricoltura finiva per superare il campo di operatività della connessione oggettiva: secondo la giurisprudenza la sua presenza attribuiva la qualifica agricola a soggetti (le cooperative) che svolgevano esclusivamente attività di trasformazione e vendita dei prodotti agricoli; la sua assenza faceva giudicare commerciale e non agrario l’allevamento di determinate specie animali (Cass.. Sez. un.).

Anche il 1° comma dell’art. 2135 aveva per così dire «giuridicizzato» la nozione «comune», «corrente», di agricoltura, vigente all’epoca della redazione del codice, secondo un metodo coerente con la valutazione della connessione alla stregua della «normalità». Oggi, non solo è caduto ogni riferimento al criterio della normalità,

ma il legislatore, definendo l'espressione «coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento del bestiame», ha voluto dare un contenuto anche al dato grezzo ed economico, sul quale il codificatore del '42 aveva opportunamente taciuto; anche se l'interprete dovrà – crediamo – continuare a far ricorso alla nozione «comune», «corrente» di agricoltura se vorrà dare un significato alla locuzione «attività (...) che utilizzano o possono utilizzare il fondo».

Il tema dei rapporti fra art. 2135 e legislazione speciale assume nuovi aspetti, ma mantiene la centralità nel discorso relativo all'impresa agricola, anche perché il nuovo testo, anziché bloccare, accentua il ricorso alla normativa integratrice e affiancatrice.

In primo luogo, lo stesso decreto "agricolo", che rinnova l'art. 2135 cod. civ., contiene norme strettamente collegate al contenuto di questo. Un cenno di rinvio deve essere fatto all'art. 3, relativo alle attività agrituristiche; nell'art. 4, che disciplina la vendita diretta dei prodotti, «pare di ravvisare la regolamentazione specifica dell'attività connessa di commercializzazione» (Casadei). Nel decreto forestale, l'art. 2, comma 5° propone la definizione di «arboricoltura da legno». L'art. 2 del decreto «pesca» definisce così l'imprenditore ittico: «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». Le norme più importanti, ai nostri fini, sono quelle di «equiparazione»: il 3° comma dell'ultimo articolo citato, che equipara i pescatori agli imprenditori agricoli, pur facendo salve le disposizioni di legge più favorevoli; e l'art. 1, 2° comma del decreto «agricolo».

Oggi i punti di riferimento normativo sono cambiati. L'art. 4 del d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, recita: «È imprenditore ittico il titolare di licenza di pesca (...) che esercita, professionalmente e in forma singola, associata o societaria, l'attività di pesca professionale diretta di cui all'art. 2 e le relative attività connesse»; l'art. 2 del d.lgs. n. 4 propone un elenco «persino troppo minuzioso e per certi versi sovrabbondante» (Russo) di attività di pesca. È comunque ribadito (art. 4, d.lgs. n. 4 del 2012) che «fatte salve le più favorevoli disposizioni di

legge del settore, all’imprenditore ittico si applicano le disposizioni previste per l’imprenditore agricolo».

Il campo di applicazione della disciplina agricola si amplia così ulteriormente.

In secondo luogo si affaccia il problema del coordinamento fra la nuova norma e la legislazione speciale precedente; sembra da condividere l’opinione secondo cui l’abrogazione (implicita) della norma precedente ad opera della successiva ha luogo solo per le norme definitorie in contrasto con le nuove e non per altre disposizioni «su materia nella quale i decreti in esame non intervengano» (Casadei).

Da quanto riportato emerge il rapporto ambiguo che sussiste in materia tra “fattispecie” ed “effetti della fattispecie”: sconvolta la prima, con una tecnica che lascia a desiderare anche perché i secondi non vengono neppure riordinati.

Non si può dimenticare l’insegnamento secondo cui «l’estensione ad un numero maggiore di imprenditori della qualifica agricola e dei conseguenti benefici di legge (...) riapre l’interrogativo se i privati in questione siano *tutti* giusti e opportuni» (Carrozza).

Chi guarda all’art. 2135 come a una norma di sottrazione dell’imprenditore agricolo alle norme sull’impresa commerciale non ha dubbi: ormai lo statuto dell’impresa commerciale si avvia a diventare anche statuto dell’imprenditore agricolo: in particolare le modifiche all’art. 2135 hanno in sé «una carica esplosiva tale da abbattere, in potenza beninteso e non in atto, l’unica vera scriminante normativa esistente tra l’imprenditore agricolo e l’imprenditore commerciale – *recte*: tra gli statuti delle due categorie – e cioè la soggezione alle procedure concorsuali solo del secondo e non pure del primo» (Buonocore). Un segnale forte in questa direzione è quello del venir meno della distinzione sotto il profilo della soggezione a registrazione. Nel momento stesso in cui è rivista e ampliata la categoria dell’agrarietà, l’art. 2 del decreto «agricolo» porta a compimento una vicenda iniziata nel 1993, quando la legge n. 580 del 23 dicembre, contenente norme in materia di «riordinamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura» (il cui regolamento di attuazione è stato approvato con D.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581), istituì «presso la Camera di commercio l’ufficio del Registro delle imprese di cui

all'art. 2188 del codice civile». Uno speciale regime venne previsto per le categorie di imprenditori che il codice esentava dall'obbligo di iscrizione: difatti – diceva la norma – gli *imprenditori agricoli*, i piccoli imprenditori e le società semplici «sono iscritti in sezioni speciali del Registro delle imprese», così come devono essere annotate in una sezione speciale «le imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 483» (art. 8, comma 4°). Ciò, peraltro, non significava che il sistema di pubblicità previsto dal codice per l'imprenditore commerciale medio-grande fosse stato esteso dal legislatore speciale a tutte le attività imprenditoriali; difatti l'iscrizione nelle sezioni speciali non provocava gli effetti legali di cui all'art. 2193 cod. civ., ma assolveva semplicemente a una «funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia», oltre a produrre gli «effetti previsti dalle leggi speciali» (art. 8, comma 5°). Si poteva così ben dire che «l'equiparazione tra le diverse attività di impresa è, in realtà, solo apparente» (Barachini).

Ma ormai l'art. 2 stabilisce: «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 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».

Altre volte il punto di partenza è costituito dalla considerazione del diritto comunitario: è rilevata l'irriducibilità delle scelte comunitarie a una logica definitoria, in una prospettiva nella quale non ha ragion d'essere una distinzione che si appunti sulla natura della attività economica per contrapporre imprese agricole a imprese commerciali; è descritto l'inevitabile processo di allineamento fra diritto interno e diritto comunitario, nella logica di un diritto agrario come diritto agro-alimentare e agro-ambientale; è inaugurata la prospettiva di un ridimensionamento delle regole che assegnano all'imprenditore agricolo uno statuto differenziato (Alessi).

Ancora una volta, la vitalità dell'impresa agricola è posta in discussione. La risposta consueta può essere aggiornata: queste posizioni dimenticano che la progressiva industrializzazione dell'economia è destinata ad accentuare la debolezza strutturale del settore primario (Jannarelli) e che anche nella disciplina del comparto agro-

alimentare è forte l’esigenza di tutelare l’anello debole della catena: l’agricoltore, appunto.

Quanto al diritto agro-ambientale basti ricordare che nella Carta rurale europea è inaugurata la prospettiva di un «incontro sul territorio» di “agricoltura” e ambiente” e nasce l’idea di un impegno degli Stati firmatari della Carta a riconoscere lo *status* di «persona privata investita di una funzione di servizio pubblico di interesse generale» all’agricoltore «il quale pratici un’agricoltura adeguata alle esigenze del diritto ambientale e della tutela della natura, assolvendo a funzioni di manutenzione dello spazio rurale» (art. 11, par. 8). Con ciò sembra prossimo alla chiusura il discorso di chi ha finora ritenuto ogni intervento pubblico a sostegno dell’impresa agricola come una forma di aiuto ad attività parassitarie, in contrasto con i principi della libertà di mercato (Galloni).

In definitiva, è chiaro che l’ammodernamento dell’agricoltura per un verso comporta che vecchie differenze di disciplina fra l’impresa agricola e l’impresa commerciale possano essere messe in discussione, a cominciare dalle procedure concorsuali; vengono peraltro emergendo nuovi elementi di specificità, relativi al più deciso inserimento dell’impresa agricola nel mercato (Rook Basile) e al comparire di un’agricoltura plurifunzionale, cui non è estranea la produzione di servizi quali il miglioramento ambientale e l’agriturismo (Francario; Capizzano; Adornato).

Ma anche per quel che riguarda le procedure concorsuali, il dibattito serrato degli anni scorsi ha ricevuto questa – a parer mio condivisibile – valutazione: «necessario è comunque evitare soluzioni semplicistiche, come sarebbe, a nostro avviso, quella di prospettare un’unica drastica risposta che non solo elimini in un sol colpo, in contraddizione con la stessa distinzione presente nel codice civile, tutte le differenze che pur esistono tra impresa commerciale ed impresa agricola, ma che nel mondo delle imprese agricole rinneghi le distanze tra le strutture che coniugano produzione agraria e localizzazione territoriale e quelle di gruppo che si inseriscono a pieno titolo nel sistema agro-industriale, o, addirittura, non riveda in termini nuovi la questione relativa alle differenze dimensionali tra le imprese» (Jannarelli).

11. A conclusione della giornata di oggi, possiamo dire che abbiamo assistito ad un dibattito molto interessante sul tema della “specialità” dell’impresa agraria.

La riflessione comune è apparsa dominata dal confronto tra il testo “nuovo” dell’art. 2135 e la soluzione offerta dal novissimo “codice della crisi dell’impresa e dell’insolvenza”. Quest’ultimo dovrebbe rappresentare la fine delle “soluzioni” provvisorie date al tema che – abbiamo ricordato – fin dal 1942 rappresenta il profilo centrale del confronto tra commercialisti e agraristi, il profilo indispensabile per rispondere alla domanda che Rosalba Alessi ha elegantemente proposto nei termini di «dubbio sul se e sul perché della distinzione» fra impresa agraria e impresa commerciale. In anni recenti, la proposta relativa al “fallimento” dell’imprenditore agricolo ha avuto come limiti di discussione due punti di osservazione chiaramente opposti: da un lato la dichiarazione secondo cui l’evoluzione normativa della vicenda dell’imprenditore agricolo obbliga a riconoscere che «l’unica vera scriminante esistente fra l’imprenditore agricolo e l’imprenditore commerciale – *recte*: tra gli statuti delle due categorie – sarebbe costituita dalla soggezione alle procedure solo del secondo e non del primo» (Buonocore oggi citato da Sciaudone) e che i nuovi connotati impressi all’imprenditore agricolo obbligano a eliminare al più presto possibile l’eccezionalità agricola; dall’altro il già ricordato monito di Jannarelli a non dimenticare che il mondo delle imprese agricole è composito e richiede soluzioni diversificate anche in materia di procedure concorsuali, perché queste ultime non possono obliterare le distanze che sussistono fra strutture inserite perfettamente (“a pieno titolo”) nel sistema agro-industriale e strutture che coniugano, anche con dimensioni diverse, produzione agraria e localizzazione territoriale.

Nell’esemplare “presentazione” del Convegno Giuseppina Pisciotta consente di individuare come si presenta oggi la questione, dopo che il “codice della crisi dell’impresa e dell’indebitamento” ha rivoluzionato, non solo terminologicamente, i dati di fondo:

a) Il codice della crisi e dell’insolvenza – che elimina dal vocabolario giuridico il termine “fallimento”, perché la parola “fallito” è

sostituita da “debitore” e l’espressione “fallimento” da “liquidazione giudiziale” ed esalta il principio di “continuità aziendale”, con il quale devono misurarsi le norme che si ispirano ai cardini del diritto concorsuale: tutto il “codice” appare incentrato su una visione unitaria del binomio “crisi-insolvenza” capace di attribuire precedenza al valore di impresa rispetto alle procedure liquidatorie.

*b)* Il “codice”, nella riforma della materia dell’insolvenza e delle procedure concorsuali, predispone un quadro di riferimento unitario che detta principi giuridici comuni al fenomeno dell’insolvenza. Il “codice”, con la forma del decreto legislativo, allarga la visuale oltre il fenomeno imprenditoriale, perché l’art. 2 della legge di delega (lett. *e*) prospettava l’esigenza di «assoggettare al procedimento di accertamento dello stato di crisi o di insolvenza ogni categoria di debitore, sia esso persona fisica o giuridica, ente collettivo, consumatore, professionista con esclusione dei soli enti pubblici, disciplinando distintamente i diversi esiti possibili».

*c)* Il legislatore delegato avrebbe dovuto considerare anche nel mondo agricolo imprese di diverse dimensioni assimilando, pertanto, il trattamento soltanto di quelle che dimostrassero «di investire un profilo dimensionale inferiore a parametri determinati (...) a quello riservato a debitori civili, professionisti e consumatori».

*d)* Il legislatore è però caduto in un equivoco di fondo: ha continuato a considerare l’impresa agricola come impresa con patrimonio e situazioni economico-finanziarie di ridotta complessità ed è rimasto indifferente alla considerazione delle molte imprese “considerate agricole” ed esercenti attività di servizi dotate di patrimoni e situazioni economico-finanziarie complessi.

Significativa è immediatamente apparsa la diversità delle posizioni assunte da Rosalba Alessi e da Antonio Jannarelli.

Il discorso della Alessi è stato dominato dalla «riflessione sulla precaria ‘specialità’ dell’impresa agricola». Queste le sue conclusioni:

*a)* Il nuovo “codice” sdogana dalla tradizionale e intrinseca specialità dell’impresa agraria la risposta alle crisi d’impresa e al fenomeno dell’insolvenza. La risposta è difatti affidata ormai a principi generali comuni, prima di tutti la concorsualità e poi la dimensione dinamica, l’abbandono della prospettiva sanzionatoria e la proiezio-

ne verso una possibile “rimessa in gioco” del debitore anche imprenditore.

b) Nonostante alcune articolazioni, il regime di gestione della crisi di impresa nel suo impianto di base visibilmente bypassa la questione della diversità in sé tra agrarietà e commercialità.

c) A che serve, nell’impianto del codice civile, l’art. 2135? Una volta caduto il “braccio operativo” posto dall’art. 2221 a guardia della diversità dell’impresa commerciale, non ha più ragion d’essere, nel codice, una nozione distinta di imprenditore agricolo.

d) La specialità della disciplina dell’impresa agraria non ha bisogno di una dicotomia codicistica oltre a tutto inidonea ad assicurare tale specialità. C’è il bisogno di regole speciali extra-codicistiche, di un regime speciale di sostegno e di accesso al credito, di una disciplina *ad hoc* della concorrenza, dei segni distintivi, di regimi di mercato riferiti a singoli prodotti, di sistemi di tassazione del reddito acconci, e così via. *Non la natura in sé*, ma la considerazione del mercato di riferimento e del *governo del mercato di riferimento* concernono la specialità della disciplina non tanto dell’impresa agraria quanto «dell’impresa del comparto agro-alimentare».

Diverso è l’angolo visuale dal quale Antonio Jannarelli confronta la distinzione fra impresa commerciale e impresa agricola introdotta dalla codificazione del 1942 e rivisitata dalla legge del 2001 con i mutamenti della disciplina fallimentare (per ora?) conclusi dal “codice della crisi dell’impresa e dell’insolvenza”.

La sollecitazione, anche culturale, che anima la relazione di Jannarelli muove dal rilievo della singolarità del trattamento riservato dal “codice” all’impresa agricola: un trattamento espressamente previsto, “nel se”, dalla legge di delega, ma incapace di guardare allo svolgimento della specifica attività economica con riguardo a differenziazioni interne o magari solo a valutazioni di ordine dimensionale; il risultato è una disciplina che replica solo in parte lo strumentario predisposto per l’insolvenza dell’impresa, in parte si rifà alle norme dettate per l’insolvenza civile. La constatazione si inserisce nella più generale osservazione che il decreto riflette la presenza di due “storie parallele” che si intrecciano: quello dell’impresa moderna, destinata, quale oggettiva struttura produttiva, ad emanciparsi sempre di più



dalla prospettiva del tutto appiattita sul suo centro di imputazione (l'imprenditore individuale o collettivo) e quella dell'insolvenza “civile”, per definizione relativa alle persone fisiche.

Questa la conclusione di Jannarelli: il legislatore del “codice della crisi e dell'insolvenza” ha ignorato la problematica specifica dell'impresa agraria. Tutte le imprese agricole, senza alcuna distinzione dimensionale o di nuovo conio, sono destinatarie di un trattamento ibrido, e semmai contraddittorio: «da un lato ricevono il riconoscimento, sia pure parziale, della dignità d'impresa, «posto che, a differenza delle imprese minori commerciali, *tutte* le imprese agricole possono avvalersi degli accordi di ristrutturazione dei debiti ai sensi dell'art. 57 del decreto, dall'altro fruiscono della disciplina del sovraindebitamento, e in ogni caso sono soggette alla liquidazione controllata, ai sensi dell'art. 268». Ecco dove sta, secondo Jannarelli, la lacuna, anzi l'errore madornale del decreto sulla crisi di impresa: nella mancanza del raccordo tra profili giuridici e profili economici raccomandato dalla stessa Corte costituzionale, secondo la quale la fallibilità deve ricavarsi «in relazione all'attività svolta, all'organizzazione dei mezzi impiegati, all'entità dell'impresa e alle ripercussioni che il dissesto produce nell'economia generale», tenuto conto altresì del fatto che «l'individuazione del 'tipo' di impresa non può prescindere (...) dalla concreta indagine sulla sua struttura e organizzazione» (Corte cost. 20 aprile 2012, n. 104). Chiarissima l'importanza e notevole il rilievo generale assunti dalle indicazioni della Corte: l'area dell'agrarietà al suo interno presenta, a fronte di quanto rinvenibile nell'area propria dell'impresa commerciale e per quanto individuata sulla base di un criterio unitario – quello del ciclo biologico –, differenze dimensionali delle strutture e disomogeneità funzionali in ordine alla capacità di rispondere ai mutamenti del mercato, sí da coinvolgere nel medesimo assetto disciplinare imprese decisamente distanti fra loro, per cui risulterebbe ad esempio inadeguata e semplicistica la stessa prospettazione di una risposta secca a favore o contro l'esclusione delle procedure fallimentari.

Appare allora chiara la contrapposizione di Jannarelli alle idee espresse in precedenza da Rosalba Alessi: a fronte della distinzione sistemica tuttora presente nella impostazione codicistica (artt. 2135-

2195), la legislazione (secondaria) relativa al fallimento «non si spinge, e non avrebbe potuto spingersi, fino al punto di rinnegare la scelta sistemica presente nel codice civile». Essa, per coerenza sistemica, non può non confermare un trattamento differenziato (che è pur sempre cosa diversa dalla esenzione *tout court* dalle procedure concorsuali). Sotto questo profilo, dunque, il punto critico della riforma non è certo nella riproposizione della distinzione di trattamento, ma sostanzialmente nei contenuti inadeguati e irrealistici della disciplina differenziata adottata per le imprese agricole, peraltro senza alcuna articolazione dimensionale o qualitativa all'interno della medesima categoria.

Anche a me sembra che non sia possibile, a fronte della lettera del codice civile, dimenticare la scelta di fondo del nostro ordinamento civile, fondata sul trinomio degli artt. 2082, 2135, 2195, e che l'ermeneusi non possa condurre a non tener conto di quella lettera e di quella impostazione di fondo per sostenere che l'attività agricola è da ricomprendersi, data la sostanziale abrogazione dell'art. 2135, nell'ambito dell'art. 2195. Il riconoscimento dei dati normativi codicistici non sarebbe consentito neppure sul presupposto dell'adesione al ricorrente indirizzo commercialistico poggiante sul riconoscimento della irragionevolezza di un presunto privilegio che spetterebbe all'impresa agricola nei confronti di ogni altro imprenditore. Per proporre la soluzione della scomparsa dal nostro ordinamento dell'art. 2135 bisognerebbe sostanzialmente ripercorrere la via, seguita principalmente in un passato ormai lontano e già ricordata: la teoria che espungeva la "cosiddetta impresa agricola" dalla nozione generale di impresa (cioè dell'"impresa commerciale") si basava su due presupposti fra loro collegati: che la disciplina dell'impresa agricola fosse esclusivamente una disciplina di esonero, e che tale esonero fosse ingiustificato quando l'esercizio dell'agricoltura avveniva nelle forme caratteristiche dell'impresa commerciale (Ferri). Ma per l'appunto, quegli autori erano indotti a non tener conto dei dati sistematici. Quanti dividevano l'opinione che l'agricoltura moderna poco avrebbe a che fare con quella tenuta presente dai redattori del codice, ma riconoscevano la chiara indicazione legislativa secondo la quale anche l'imprenditore agricolo era soggetto, *oltre che al proprio*

*statuto*, allo statuto generale dell’imprenditore, salve ovviamente le deroghe esplicite o implicite, perseguivano una soluzione più cauta. I presupposti individuati – che la disciplina dell’impresa agricola fosse esclusivamente una disciplina di esonero e che tale esonero fosse ingiustificato quando l’esercizio dell’agricoltura avveniva nelle forme caratteristiche dell’impresa commerciale – confluivano così nella direzione più cauta della necessità di un’interpretazione rigidamente restrittiva dell’art. 2135, in cui sarebbe consegnata un’immagine dell’agricoltura (v. *retro*).

Questi rilievi mi consentono di esplicitare la ragione di fondo del mio dissenso radicale dalla posizione espressa da Rosalba Alessi. La “rivoluzione espansiva” della nozione di impresa agraria contenuta nella nuova formulazione dell’art. 2135 sollecita Rosalba a una riflessione che corre i rischi di incorrere in una sorta di abbaglio sistemico. Essa guarda con finezza di analisi e padronanza assoluta della materia esclusivamente alla normativa codicistica presente nel testo originario del codice e discute sul confronto tra art. 2135 e art. 2195 con pertinenti e acute osservazioni riguardanti la «forma» dell’impresa. Alcuni suoi richiami forniscono un giusto monito da non trascurare sugli equivoci che può generare – e ha generato – la mancata consapevolezza dell’affievolimento delle differenze disciplinari fra impresa agricola e impresa commerciale.

Questa visuale appare, però, non corretta perché trascura il dato normativo che differenzia l’art. 2135 dal 2195 sulla base della «natura dell’attività» e non delle diverse caratteristiche imprenditoriali dell’attività agraria e dell’attività commerciale, sottraendosi così alla valutazione della rilevanza del riferimento alla natura dell’attività operato dall’art. 2135. È così trascurato il fatto, ricordato prima, che sia la collocazione sistematica sia la formulazione incentrata su una descrizione della fattispecie “impresa agricola” separata dalla indicazione degli effetti ponevano in risalto l’intenso significato programmatico riconosciuto da Oppo quando in anni lontani aveva visto nell’art. 2135 il presupposto di futuri sviluppi della disciplina. Questo è il profilo che mi lascia più perplesso della impostazione dell’Alessi. In tale impostazione sembra che non vi sia soluzione di continuità tra il complesso normativo esistente a partire dall’entrata in vigore

del codice e quello presente dopo la riforma della disciplina sulla crisi e sull'insolvenza dell'impresa. A ben vedere, proprio la riforma del 2019, se da una parte ha eliminato la normativa tradizionale sul fallimento cui si riferisce l'art. 2221 cod. civ., dall'altra è intervenuta sulla base di una legge delega che è partita proprio dal presupposto indiscusso circa la presenza nel sistema sia dell'impresa commerciale sia dell'impresa agricola. Infatti è su tale presupposto che si chiarisce l'esigenza di prospettare appunto soluzioni differenziate in ragione della specificità dell'oggetto delle imprese. Non considerare il fatto che è la stessa riforma delle procedure concorsuali a confermare e rafforzare la distinzione codicistica che trova negli artt. 2195 e 2135 la manifestazione più evidente rende allora facile all'Alessi legare la conclusione semplicemente alla caduta dell'art. 1221: non ha più ragion d'essere nel codice una nozione distinta di imprenditore agricolo. Quanto alla disciplina extra codicistica, il depotenziamento dell'art. 2135 offre spazio a una serie di regole speciali che non hanno alcun bisogno del riferimento alla «natura in sé» dell'attività perché non sono regole che riguardano l'impresa agraria, ma una indifferenziata impresa commerciale, cioè «l'impresa agro-alimentare, vista in rapporto al mercato di riferimento e al governo del mercato di riferimento».

Nella sua "Presentazione del Convegno" Giuseppina Pisciotta aveva lanciato una "sfida" a ripensare la specialità dell'impresa agraria in modo da dare «giuste risposte alle esigenze delle diverse realtà agricole». L'impulso era a cogliere gli aspetti "contemporanei" del fenomeno agricolo e di fornire «un'accezione per quanto possibile adeguata alle continue trasformazioni cui l'impresa agricola è (e sarà) soggetta in quanto attrice di un mercato e di un contesto economico-sociale in continua evoluzione». La risposta di Rosalba Alessi è stata: l'impresa agricola ha ormai terminato la sua precaria esistenza. Parlare della sua specialità non ha senso dopo «l'inesorabile tramonto dell'art. 2135». Questa però è una conclusione non accolta da nessun altro dei relatori, che anzi hanno dato alla domanda della Pisciotta risposte diversamente articolate, ma improntate alla ricerca (e al rinvenimento) di elementi di specialità nella disciplina, certo contraddittoria, dell'impresa agricola di oggi.

L’esame di Alessandra Di Lauro parte dalla considerazione dei limiti e delle contraddizioni presenti nei diversi contesti normativi nei quali le DOP e le IGP sono «strumenti» dello sviluppo sostenibile per approdare alla verifica delle difficoltà che in quei contesti rinviene l’impresa. Il punto di partenza dell’indagine è il condivisibile punto di partenze sulle incertezze e sulle ambiguità caratterizzanti la disciplina europea delle DOP e delle IGP; l’approdo conclusivo mi sembra esprimere un profilo di grande rilevanza nella giornata di riflessione, cui stiamo partecipando, sulla specialità dell’impresa agraria: esso manifesta, infatti, l’esigenza di «costruire DOP e IGP» che integrino tutta la complessità della nozione di sviluppo sostenibile, o che per lo meno siano pronte a rispettare dall’interno alcune delle sue indicazioni, emancipando il concetto dell’ossequio esclusivo alla dimensione economica e arrivando a contribuire alla richiesta di un’«agricoltura più sostenibile».

La considerazione dello sviluppo sostenibile è delineata anche nel saggio di Marianna Giuffrida, che si inserisce perfettamente in una riflessione sull’attualità della nozione di imprenditore agricolo. In relazione all’idea di fondo secondo la quale l’assunzione di specifici impegni agro-ambientali implica un rafforzamento della diligenza cui è tenuto l’imprenditore nell’adempimento dei relativi obblighi, emerge l’opinione che uno stretto collegamento tra istituto giuridico (impresa agricola) e attività metagiuridica (agricoltura) valga a caratterizzare il primo, rendendolo diverso, e speciale, rispetto alla figura generale (impresa non agricola). L’imprenditore agricolo viene, soprattutto, «responsabilizzato» attraverso l’imposizione del rispetto degli obblighi stabiliti dalla legge e concernenti l’esercizio dell’agricoltura, nella funzionalizzazione di quest’ultima alla realizzazione di interessi non solo privati: il risultato finale non coincide per l’imprenditore agricolo con la produzione, ma con una produzione sostenibile e sicura. Ecco la dichiarazione finale della Giuffrida: la sopravvivenza dell’art. 2137 cod. civ. alle vicende abrogative e la sua collocazione sistematica tra le norme generali in materia di impresa agricola riuscirebbero a imporre «la lettura integrata dell’art. 2137 e dei referenti normativi in materia di responsabilità contrattuale (art. 1218 cod. civ. ) ed extracontrattuale (art. 2043 cod. civ.) in una

visione unitaria della responsabilità dell'imprenditore agricolo, che non sarebbe comunque ricostruibile come responsabilità nei confronti dello Stato, bensì come responsabilità nel mercato e, quindi, in relazione ad ogni rapporto giuridico che all'interno di esso perfeziona e si svolge».

La relazione di Silvia Bolognini propone in modo chiarissimo e con proposizioni per me non contestabili il discorso sulla specialità dell'impresa agricola, guardando al tema del registro delle imprese e trascorrendo con felicità di impostazione dall'argomento della sopravvivenza dell'art. 2136 a quello dell'indagine sul confronto fra codice civile e legislazione di settore.

Il risultato dello studio della Bolognini è di contrastare con decisione l'opinione di coloro che, dopo aver «preso atto» dell'abrogazione implicita dell'art. 2136, avevano individuato «il venir meno delle ragioni che giustificano il mantenimento nel codice civile di una differenziazione fra impresa agricola e impresa commerciale, anche a fronte della nuova formulazione impressa all'art. 2135 cod. civ. dall'art. 1 del d.lgs. n. 228 del 2001, che ha sicuramente ampliato il novero delle attività che possono essere qualificate come imprenditoriali agricole», fino a dichiarare che «nell'impresa commerciale in senso civilistico ricade altresì la novellata impresa agricola».

Questi i passaggi principali:

a) Le differenze disciplinari fra l'impresa agricola e quella commerciale sancite dal codice civile si sono decisamente ridimensionate.

b) Le domande cui bisogna dare una risposta sono: se l'art. 2136 cod. civ. possa o debba ritenersi implicitamente abrogato e se mantenga senso oggi discutere di specialità dell'impresa agricola.

c) La rubrica dell'art. 2136 è fuorviante, nella misura in cui induce a pensare a una esenzione che valga per tutti i tipi di impresa agricola, quando invece non è così, dato il tenore dell'art. 2200, richiamato dall'art. 2136.

d) In ogni caso, non sarà di sicuro la modifica intervenuta nella disciplina della iscrizione delle imprese agricole nel registro delle imprese a decretare la fine della specialità dell'impresa agraria: quest'ultima deriva dalla natura dell'attività svolta, dal fatto che l'imprenditore agricolo si trova a operare con organismi viventi, siano

essi vegetali o animali, terrestri o acquatici, e a diretto contatto con le risorse naturali. Questa attività assolve a molteplici funzioni, che solo in minima parte o per nulla possono essere assolte dalle attività imprenditoriali di natura commerciale.

e) Chi invoca la definitiva scomparsa della distinzione fra impresa agricola e impresa commerciale opera una scelta pericolosa, che porta a ignorare che gli imprenditori agricoli sono chiamati a fare i conti con regole di produzione e di mercato diverse da quelle alle quali sono assoggettati gli imprenditori commerciali: queste le indicazioni fornite dalle regole europee e internazionali (basti ricordare il Trattato di Marrakech e le norme «agrarie» del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea).

Di grande importanza, al fine di rispondere alla domanda posta dall’incontro di oggi sul ripensamento della specialità dell’impresa agricola mi sembrano le riflessioni di Antonio Sciaudone, dedicate alla disciplina che l’ordinamento riserva all’impresa agricola. Del resto, il ragionamento di Sciaudone poggia, fin nei presupposti del suo sviluppo, su due basi: la prima è costituita dalla valenza esclusivamente tecnica del vocabolo “specialità” che è utilizzato nell’occasione odierna; la seconda dalla consonanza fra la “specialità” dell’azienda agricola e la “specialità” dell’impresa agricola. Di connotazione “speciale” si parla oggi nel senso di ritenere possibile assegnare all’azienda agricola, e prima ancora all’impresa agricola, una connotazione in cui la disciplina a esse riservata si discosti dalla disciplina generale dell’impresa e dell’azienda. Le caratteristiche del bene principale – in particolare quando si tratti di fondo rustico – e il rilievo assunto dal perseguimento di interessi che trascendono la sfera meramente privatistica influenzano in maniera decisiva la disciplina riservata al complesso dei beni destinati all’esercizio di un’attività agricola, vale a dire all’esercizio di un’impresa agricola, lo statuto della quale viene pure ricostruito in termini di specialità.

La prospettiva aperta da Sciaudone presenta, nel giudicare l’emersione della specialità dell’azienda agricola, due aspetti nevralgici al fine di valutare la specificità dell’attività agricola. Entrambi riguardano le novità introdotte dal legislatore europeo a proposito della PAC. Il primo aspetto è questo: «nella nuova logica della politica agri-

cola comune, ciò che viene incentivato e promosso non è (sol)tanto un'attività di produzione agricola, quanto piuttosto il perseguimento di obiettivi di più ampio respiro, con una forte valenza ambientale». Nel quadro di quella che viene definita «condizionalità», l'attribuzione dei benefici riconosciuti agli agricoltori è subordinata al rispetto, da parte del beneficiario, delle norme in materia di salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare, sanità animale e vegetale, protezione degli animali, nonché all'assorbimento dell'obbligo di mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali. Anche in questa logica compare l'immagine dello «sviluppo sostenibile»; e lo sviluppo sostenibile colora il secondo punto nevralgico dell'osservazione di Sciaudone, consistente nel collegamento agricoltura-territorio. L'attività produttiva agricola ritrova una più forte relazione con il territorio entro il quale si svolge e l'esercizio dell'agricoltura è fortemente condizionato da questo legame: «si pensi ad esempio a quella legislazione regionale che impone specifiche regole di gestione delle coltivazioni (...), in vista non tanto della produttività, ma della salvaguardia del paesaggio». È non solo la conferma aggiornata dell'opinione secondo la quale la terra sembra esprimere una razionalità sua propria che si impone agli obiettivi della produttività a ogni costo (Sciaudone) ma il rimando a recenti studi di notevole spessore (Francario, Adornato).

12. Credo che le linee del ragionamento svoltosi oggi sulla «specialità» dell'impresa agraria ripropongano le linee generali di un pensiero dottrinale risalente negli inizi ai primi anni di poco successivi al codice del 1942, che ho sommariamente riassunto nei termini di un confronto tra chi ragionava sul presupposto dell'idea che la disciplina dell'impresa agricola fosse una disciplina di «esonero», ingiustificata, dalle regole proprie della disciplina commerciale e chi invece scorgeva nei dati sistematici offerti dal codice la presenza di due nozioni autonome e paritarie, diversificate fra loro dal riferimento alla natura dell'attività svolta. Questi due filoni di pensiero erano rappresentati nell'immagine offerta dalla discussione che aveva animato il Convegno di Palermo del 1992. Oggi il discorso si è fatto più animato e chiaro perché impostato dopo due novità «sconvol-



genti” una la fattispecie “impresa agricola”, l’altra gli “effetti” della fattispecie. Per un verso c’è una riscrittura dell’art. 2135 capace di ampliare notevolmente l’area delle attività essenzialmente agricole e soprattutto quella delle moltiplicate attività connesse; per altro verso il recentissimo “codice della crisi d’impresa e dell’indebitamento” ha portato al venir meno dell’art. 1221 come conseguenza di una regolamentazione che ha escluso i termini “fallito” e “fallimento” dal nostro vocabolario. Le prese di posizione hanno potuto così essere più significative. Da un lato, la presa d’atto della “morte” dell’art. 2135 ha fatto sí che Rosalba Alessi aggiornasse la esclamazione di Maisano durante l’antico incontro palermitano, dichiarativa di una tendenza espansiva del diritto commerciale volta a contrastare l’ampliamento auspicato dagli agraristi della nozione di impresa agricola. Dall’altro, le indicazioni degli altri relatori risentono dell’indifferenza verso un atteggiamento che pare guardare alla sorte dell’art. 2141 come al disvelamento finale della perdita totale di importanza dell’art. 2135: eppure il problema si inseriva non nell’alternativa «fallimento sí-fallimento no», ma nel quadro di una revisione completa della disciplina della crisi d’impresa, ormai staccata da una visuale sanzionatoria per un cambiamento fondato sulla continuità aziendale. E allora c’era da farsi una domanda preliminare, evitata, invece, dall’Alessi: che significato ha questo stravolgimento normativo per le vicende dell’art. 2135? Appare chiaro, d’altro canto, che le tesi di Jannarelli, della Giuffrida, della Di Lauro, della Bolognini, di Sciaudone, si svolgono in una logica consentanea alle indicazioni emergenti negli interventi e nelle comunicazioni del Convegno del 1992: necessità di una riflessione circa la distinzione fra le diverse attività economiche in relazione al loro contenuto, rilevanza del rapporto fra attività e organizzazione, necessità di suggerire, data la confusione normativa esistente, modifiche legislative e addirittura proposte di soluzioni articolate o di statuti differenziati in considerazione della complessità della realtà economico-sociale dell’agricoltura.

Non intendo certo tirare conclusioni. Mi limito a proporre considerazioni telegrafiche, alcune già accennate, che sono – credo – ripetitive di opinioni di larga appartenenza.

a) La formulazione degli artt. 2082, 2135, 2195 e il loro coordinamento sistematico rappresentano una scelta di fondo nella quale la “forma” impresa è descritta nell’art. 2082, mentre gli artt. 2135 e 2195 sono caratterizzati dalla natura dell’attività svolta. La codificazione del 1942 seguì una via diversa rispetto a quella progettata da Alfredo Rocco, secondo il quale l’esercizio dell’attività agricola avrebbe dovuto confluire nella nozione unica di impresa commerciale. Prevalsero, nella codificazione del 1942, le pressioni provenienti dalla riflessione di Vivante, Arcangeli, Asquini, dalle quali emergeva l’opinione che la specificità strutturale dell’agricoltura sarebbe stata soffocata, nella sua varietà di produzioni, di paesaggi e di rapporti sociali, dai mutamenti traumatici degli equilibri sociali esistenti causati da una accelerazione dei tempi dell’industrializzazione del Paese idonea a favorire lo sviluppo di aziende agricole di grandi dimensioni (v. Jannarelli).

b) Chi guarda alla distinzione originaria (art. 2135 - art. 2195) contenuta nel codice civile non può giudicare indifferente al suo giudizio la registrazione nella Costituzione, accanto all’art. 41 sull’iniziativa economica in generale, di una norma specifica e significativa sulla terra (art. 44), che propone un binomio proprietà-impresa.

c) Per quel che riguarda le esperienze agricole italiane, il riconoscimento della necessità di distinguere il trattamento giuridico dell’attività agricola rispetto all’uniforme processo di industrializzazione consegue alla differenziazione qualitativa dei prodotti “di nicchia”, alla presenza costante di strutture economiche di piccole dimensioni, alla complessità e alla pluralità di forme che si oppongono alla riduzione a un modello unificato della normazione e della concettualizzazione (Jannarelli).

d) Si noti comunque che la distinzione concettuale e disciplinare tra l’attività agricola e le altre attività economiche costituisce un dato comune alle esperienze giuridiche moderne, presente sia nei sistemi che ancora propongono la distinzione fra codice civile e codice di commercio (Francia e Germania) sia in quelli che, come l’Italia, hanno optato per l’unificazione. Non sembra d’altro canto infondata l’idea che gli sviluppi attuali dell’economia, la esigenza di tutelare il territorio a partire da quello a destinazione agricola e rurale, le ur-

genti necessità della *food security* distinguono vicende diversificate, ma sembrano rafforzare le ragioni di un trattamento “eccezionale” per le imprese agricole.

e) Anche nel diritto dell’Unione europea «gli imprenditori agricoli sono chiamati a fare i conti con regole di produzione e di mercato diverse da quelle alle quali sono assoggettati gli imprenditori commerciali» (Bolognini). È vero però che una normativa quale quella contenuta nel reg. n. 178/2002 sembra proporre l’attrazione centripeta da parte del complessivo sistema economico avente a oggetto l’alimentazione, perché, se diviene generale o comunque centrale la disciplina dei prodotti e del loro commercio, si riduce tendenzialmente o correlativamente lo stesso fondamento razionale della separatezza del diritto dell’agricoltura rispetto al diritto generale dell’economia. Resta vero però che l’interprete non può non denunciare il rischio che l’accomunamento della parte agricola alla parte industriale possa condurre a occultare reali differenze socio-economiche a tutto vantaggio delle posizioni dei soggetti più forti. Giustissimo allora è ricordarsi che «il *proprium* del diritto agrario, nell’economia post-moderna in cui siamo attualmente immersi, al centro del diritto agrario quale diritto speciale, continua a esserci innanzitutto proprio quel conflitto tutto interno al sistema agro-industriale che contrappone le ragioni e gli interessi degli operatori impegnati nella produzione agricola, e soprattutto nella gestione produttiva del territorio agricolo, e gli interessi delle imprese industriali e commerciali che operano a monte e a valle del settore primario» (Jannarelli).

f) Nei discorsi di oggi è anche comparsa la presentazione della necessità di prevedere statuti differenziati all’interno della stessa area dell’impresa agricola, con la finalità di tener conto delle distanze qualitative e dimensionali che il sistema agricolo attuale presenta, soprattutto dopo che l’art. 2135 ha visto allargare di molto i suoi confini: è questa la reiteratamente professata speranza di Luigi Costato quando si dice a favore di «molteplici statuti degli imprenditori agricoli», che vedono come punto di partenza il riconoscimento del diritto dell’agricoltura. È una speranza da condividere, tenendo però presente un autorevole insegnamento:

a) Una differenza di trattamento giuridico è giustificata solo se

la scelta in favore della specialità è sorretta *anche* da valori o interessi umani giudicati meritevoli di particolare tutela.

b) Il fondamento razionale ultimo della specialità giuridica della materia agricola solo in parte e solo a un giudizio di prima impressione può ricavarsi da dati pregiuridici naturali. Invero, ben più rilevante e decisivo è il peso che, nella valutazione della realtà, il diritto assegna a *scelte di valore* e a *protezione di interessi* (C. Mazzoni).

# DIDATTICA

ALBINA CANDIAN

## RISCHI DELLA FILIERA AGRO-ALIMENTARE E DIRITTO COMPARATO DELLE ASSICURAZIONI\*

### ABSTRACT

Il saggio è volto ad individuare gli strumenti negoziali di gestione e trasferimento dei rischi legati alla filiera alimentare con particolare riguardo ai contratti di assicurazione e ai fondi mutualistici gestiti dai consorzi di difesa. Il tema viene sviluppato anche attraverso una comparazione tra il nostro sistema e i sistemi americano e francese. Il saggio da ultimo pone l'accento sul ruolo dei consorzi di difesa nell'economia del settore agroalimentare.

*The paper aims at identifying the negotiation tools for managing and transferring the risks associated with the food supply chain with particular regard to insurance contracts and mutual funds managed by defense consortia. The paper focuses also on the American and French systems with a comparative perspective. With regard to this last aspect, the paper emphasizes the role of defense consortia in the agri-food sector economy.*

PAROLE CHIAVE: Filiera alimentare – Rischi – Assicurazione.

KEYWORDS: *Food chain – Risks – Insurance.*

---

\* Il saggio è tratto dalla relazione svolta nell'ambito del convegno "Cibo e Diritto: Una prospettiva comparata", XXV Colloquio biennale della Associazione italiana di diritto comparato presso l'Università degli studi di Parma.

SOMMARIO: 1. Rischi della filiera agroalimentare. – 2. L'esempio statunitense. – 3. Gli incentivi alle coperture agricole in Europa. – 4. Coperture *Index based*. – 5. Il ruolo mutualistico dei consorzi di difesa in Italia.

1. Come noto i rischi connessi alla filiera agroalimentare sono molteplici<sup>1</sup>, ma ciò che merita una sottolineatura è la loro disomogeneità<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La varietà dei rischi è ben colta dalla Commissione Europea che sottolinea anche le diverse metodiche di gestione a seconda della tipologia del rischio (rischio sulla volatilità dei prezzi, rischio di danni alla produzione e rischio di riduzione delle entrate) a seconda che sia collegato ad eventi ordinari, poco frequenti o catastrofici. «*Normal risks are characterised by events that occur frequently but with low damage, and which can be managed on-farm. Such risks could be small changes in prices or yields that can be caused by weather events (for example, when a growing season with low precipitation leads to lower yields).*

*Less frequent than the normal risks are marketable or insurable risks which, when they occur, lead to higher losses. These risks are more difficult to manage by farmers on their own, and there is hence a need to transfer the risk using private market instruments or sharing the risk with other farmers. The desired instrument can be applied ex-ante or ex-post, and can be designed to prevent, mitigate or cope with the risk at hand. An example of a marketable risk would be a large price decrease that can lead to a significant decrease in farm income.*

*Finally, catastrophic or systemic risks occur infrequently, but cause large damage to many farmers. Because catastrophic risks can lead to very high costs, it is too costly for private companies to provide instruments to cover these losses. Because of this market failure, public aid is provided to cover the losses of agricultural producers. Examples of catastrophic risks are large scale droughts or floods that hit an entire country or region, or a widespread contagious disease».* Così Risk management schemes in EU agriculture Dealing with risk and volatility, EU Agricultural Markets Briefs, n. 12, 2017.

<sup>2</sup> Vari anche gli strumenti di copertura: fondi, assicurazioni e derivati soprattutto con riferimento ai rischi da perdite legate ad eventi naturali. Si veda A. LAWRENCE, *Natural Catastrophe Insurance in the United States: Market Assessments and Issues*, Hauppauge NY, 2016; S. LANDINI, G. MARACCHI (a cura di), *Cambiamenti climatici, catastrofi ambientali e assicurazione*. CESIFIN ON LINE, 2015, pp. 1-169; M. TREJO POISON, *El contrato de seguro medioambiental*, Madrid, 2015; L. VANNUCCI, *Assicurazione e riassicurazione delle catastrofi ambientali*, in S. LANDINI, G. MARACCHI, *Cambiamenti climatici, catastrofi ambientali e assicurazione*, cit., pp. 27-44; S. LANDINI, *From Environmental insurance to environmental derivatives?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2013, p. 228 ss.; E. BRYLA-TRESSLER, J. SYROKA, J. DANA *et al.*, *Weather Index Insurance For Agriculture*, Washington, DC, 2011; M. JAMETTI, T. VON UNGERN-STERNBERG, *Hurricane Insurance in Florida*, 2009, CESifo Working Paper Series No. 276; R. ENZ, S. SCHWARZ, *Natural catastrophes and man-made disasters*, in 2008, Relazione tecnica, Swiss Re, Sigma n. 2, 2009; D. MILLER, *Uncertainty in Hurricane Risk Modelling and implication for securitization*, in <http://www.casact.org>; A. ANTOCI, M. GALEOTTI, L. GERONAZZO, *Visitor and firm taxes versus environmental options in a dynamical context*, in *Journal of Applied Mathematics*, 2007, pp. 1-15; H. COUSY, *Risks and Uncertainties in the Law of Tort*, in H. KOZIOL, B. STEININGER (eds.), *European Tort Law, Tort and Insurance Law Yearbook*, Springer, Wien-New York, 2006, p. 6; S. DE PAZ COBO, *La transferencia alternativa de riesgo*, Navarra, 2005; H. BRAUCH, *Security and environment linkages on the Mediterranean space. Security and environment in the Mediterranean: conceptualizing security and environmental conflicts*, Berlin, 2003, p. 33 ss.; G. NIEHAUS, *The allocation of catastrophe risk*, in *Journal of Banking and finance*, 2002, p. 26; SWISS RE, *Insurance Linked Securities*, Zurich, 1999; SWISS RE, *Natural Catastrophes and man-made disasters in 2001: man made disaster take on a new dimension*, Zurich, 2002; J. BARNETT, *The meaning of environmental*

a) Vi sono rischi di provocare danni a terzi mediante prodotti agricoli insalubri, che richiedono coperture assicurative di Rc (settore per il vero poco sviluppato posto che le Responsabilità civili dei produttori agricoli sono per ora fortemente limitate per scelta ordinamentale<sup>3</sup>).

b) Vi sono rischi connessi alla perdita di prodotti nelle varie fasi di trasferimento del prodotto agricolo dal produttore al consumatore finale e si tratta di rischi che sotto il profilo assicurativo rientrano nello schema *first party insurance* ossia nel classico schema dell'assicurazione danni, ma che dal punto di vista soggettivo riguardano una pluralità di soggetti inseriti nella catena distributiva.

Al riguardo va avvertito che il rischio di perdita dispositivamente allocato in base al criterio *res perit domino*, può essere riallocato contrattualmente all'interno della filiera distributiva sia: *mediante clausole negoziate* (almeno formalmente) tra le parti, sia: mediante etero integrazione del con-

---

*security: ecological politics and policy in the new security era*, New York, 2001; D. DEUDNEY, in D. DANIEL and R. MATTHEW (eds), *Environmental security: a critique. Contested grounds: security and conflict in the new environmental politics*, Albany, 1999, pp. 187-219; K. LIETZMANN, G. VEST, *Environment and security in an international context*, Report 232 NATO Committee on Challenges of Modern Society, Brussels, 1999; H. GERMAN, *Insurance and weather derivatives. From exotic options to exotic underlyings*, London, 1999; H. SHAH, P. NAKADA, *Managing and financing catastrophe risk. Risk Transfer and Financing Mechanism*, Financial Risk Management Seminar, CAS, Denver, Colorado, 12 april 1999; J. SAYERS, G. FULCHER *et al.*, *Including Insurance Indices and the boundaries between banking and insurance*, Securitization working party, Casualty Actuarial Society, GISC, October, 1998; I. STOUT a., *Insurance or Gambling? Derivatives Trading in a World of Risk and Uncertainty*, in 14 *Brookings Rev.*, Winter 1996, p. 39; B. KAWAMOTO, *Insurance Linked Derivatives*, in *Financing Risk and Reinsurance*, 7/98; M. CANTER, J. COLE, *The foundation and evolution of the catastrophe bond market*, in *Global Reinsurance*, 1997, p. 1 ss.; R. GIBSON, H. ZIMMERMANN, *The Benefit and Risk of Derivative Instruments: an economic perspective*, IFCI Geneva Papers, 1994; M. SOROOS, *Global change, environmental security, and the prisoner's dilemma*, in *Journal of Peace Research*, 1994, pp. 317-332; S. D'ARCY, V. FRANCE, *Catastrophe Futures: a better Hedge for Insurers*, in *Journal of Risk and Insurance*, 1992, p. 59.

<sup>3</sup> Il tema nell'ambito della produzione alimentare si lega al rischio di impresa nello sviluppo di prodotti. Cfr. G. ALPA, *Responsabilità di impresa e tutela del consumatore*, Milano, 1975; F. GALGANO, *La responsabilità del produttore*, in questa rivista, 1986, p. 995; P. TRIMARCHI, *La responsabilità del fabbricante nella direttiva comunitaria*, in *Riv. Soc.*, 1986, p. 593; V. ROPPO, *Linee di evoluzione della responsabilità civile dell'impresa*, in *Studi in onore di Rodolfo Sacco*, Milano, 1994, p. 995; S. CARMIGNANI, *La responsabilità del produttore di organismi geneticamente modificati*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, p. 261. Altri sono i profili di responsabilità da pratiche commerciali scorrette WEATHERILL, BERNITZ (a cura di) *The Regulation of Unfair Commercial Practices under Ec Directive 2005/29/CE. New Rules and New Techniques*, Hart Publishing, Oxford, 2007; HOWELLS, MICKLITZ, WILHELMSSON (a cura di), *European Fair Trading Law. The Unfair Commercial Practices Directive*, Ashgate, UK, 2006. Sull'applicabilità della disciplina del codice del consumo e in particolare sulla vendita di beni al consumo, al comparto alimentare si veda G. DE CRISTOFARO, *I contratti del consumo alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, p. 3 ss.

tratto (celebri nell'esperienza americana, i divieti di rigettare prodotti agricoli deteriorati quando giungono a destinazione).

c) Vi sono rischi connessi alla perdita di prodotto atteso dovuti a fattori che genericamente possiamo denominare climatici<sup>4</sup>. L'esempio più noto riguarda il fattore grandine cui è connesso uno specifico tipo di assicurazione, di cui si dirà tra breve.

In connessione a questi ultimi tipi di rischi se ne collocano altri che hanno carattere diverso perché le discipline ad essi relative muovendo dallo scopo di proteggere gli agricoltori dal rischio di perdite economiche dovute ad eventi catastrofici diffusi (l'esempio tipico è quello dei periodi di siccità) in realtà mirano a mantenere elevato il livello di resilienza degli agricoltori come ceto produttivo.

Se questo è lo scopo perseguito dai sistemi giuridici occidentali moderni ne discende che i rischi contro i quali approntare una protezione non sono unicamente quelli derivanti da eventi che genericamente possiamo denominare climatici, ma si estendono anche ad eventi del ciclo economico come il declino dei prezzi agricoli contro gli effetti dei quali si debbono apprestare sistemi di Revenue Protection.

Il che in definitiva comporta un intreccio tra schemi assicurativi e schemi di intervento pubblico a sussidio della produzione agricola.

2. Direi che quest'ultimo intreccio rappresenta il dato più interessante perché impone una certa metamorfosi degli schemi assicurativi.

Al riguardo giova ricordare che si tratta di un intreccio nato negli Stati Uniti negli anni trenta del secolo scorso come reazione alla grave crisi scatenata dalla concomitanza tra la Grande Depressione ed annate di severa siccità in quasi tutti gli *States*. Fu allora varato il *Federal Crop Insurance Act 1938* da cui nacque la *Federal Crop Insurance Corporation* (FCIC) con lo scopo di fornire agli agricoltori: *polizze assicurative sussidiate dal governo*

---

<sup>4</sup> Ampio in questo caso l'uso dei derivati non solo da parte degli operatori della filiera ma anche da parte delle Banche e delle Imprese di assicurazione che operano nel settore. Cfr. F. CAPUTO NASSETTI, *I derivati meteorologici*, in *Bancaria*, 2000, p. 93; G. OSSOLA, *I derivati meteorologici: aspetti aziendali e contabili*, Milano, 2003; F. COLAVITO, S. RIGHETTI, *La gestione finanziaria del rischio "temperatura" tramite l'uso dei derivati meteorologici*, in *AF-Analisi finanziaria*, 2005, n. 57, pp. 4-39; E. BAJO, S. RIGHETTI, *Weather derivatives come strumento per la copertura del rischio climatico: un'applicazione empirica su dati italiani*, ivi, 2005, n. 58, pp. 110-128; D. ELLITHORPE, S. PUTNAM, *Weather derivatives and their implications for power markets*, in *The journal of risk finance*, 2000, p. 19; M. MOODY, *Weather risk management – Growth in derivatives continues to soar*, in *Rough Notes*, maggio 2006; P. ROBISON, *Funds raise interest in weather futures*, in *Bloomberg News*, 2 agosto 2007.



federale e trattati di riassicurazione agli assicuratori privati che emettessero polizze assicurative dei raccolti. Il *Crop Insurance Program*<sup>5</sup> è un sistema facoltativo misto pubblico-privato volto alla tutela del raccolto e del reddito agricolo<sup>6</sup>. Le coperture possono riguardare sia il perimento del raccolto (ad es. in seguito a calamità naturali), sia le perdite derivanti dalle fluttuazioni dei prezzi dei prodotti agricoli. L'ente pubblico designato per la gestione del programma offre direttamente agli agricoltori le coperture, oppure le compagnie assicurative private possono offrire agli agricoltori polizze approvate dall'ente pubblico preposto<sup>7</sup>, il quale può anche fornire la riassicurazione di tali polizze.

Sotto il profilo economico si tratta di sussidi anticiclici in cui si manifesta lo scopo anzidetto di mantenere elevato il livello di resilienza degli

---

<sup>5</sup> Sulla storia e il funzionamento del *Crop Insurance Program* americano, si v. *United States Department of Agriculture. Risk Management Agency, History of the Crop Insurance Program*, disponibile online su <https://perma.cc/43H5-YT74>, e si v. anche *Federal Crop Insurance*, 175 A.L.R. 1081. Una bibliografia sul tema è offerta da C.G. MARZEN, *Crop Insurance Bad Faith: Protection for America's Farmers*, in 46 *Creighton L. Rev.*, 619, 2012, in nota 21.

<sup>6</sup> Si veda in particolare J. GRANT BALLARD, *A Practitioner's Guide to the Litigation of Federally Reinsured Crop Insurance Claims*, in 17 *Drake J. Agric. L.*, 531, 2012; L. ALENNA BOLIN, *An Ounce of Prevention: The Need for Source Reduction in Agriculture*, in 8 *Pace Env'tl. L. Rev.*, 63, 1990 (advocating the introduction of "organic crop insurance" as part of the federal crop insurance program); J. CHEN. E.S. ADAMS, *Feudalism Unmodified: Discourses on Farms and Firms*, in 45 *Drake J. Agric. L.*, 361, 1997; L.J. DHOOGHE, *Smoke Across the Waters: Tobacco Production and Exportation as International Human Rights Violations*, in 22 *Fordham Int'l L.j.*, 355, 1998; S.E. FANCHER, *How Safe Is the Safety Net?: The Implications of Wiley v. Glickman*, in 7 *Drake J. Agric. L.*, 527, 2002)

<sup>7</sup> Cfr. a favore di una maggiore libertà di iniziativa delle compagnie, si v. PERRY ELERTS, *Crop Insurance Reform in the Face of Climate Change*, in 25 *Hastings Env'tl L. J.*, 183-202, 2019: «Further, crop insurance is not sui generis<sup>194</sup> and similar discussions are occurring regarding flood insurance and possible reforms to the National Flood Insurance Program. 195 Flood insurance presents growth opportunities, an expansive market, and profit potential for private insurers. 196 However, a 2014 report by the GAO noted that private insurers are not likely to write flood insurance without the freedom to charge adequate, risk-based premiums. 197 The report suggested a way to balance these concerns-allow private insurance companies to offer risk-based premiums and the government to offer a voucher-based program to those unable to afford the insurance». L'autore sottolinea anche il ruolo delle compagnie nell'imporre agli assicurati condotte volte a ridurre i rischi: «Additionally, insurance companies have been known to encourage safe behavior in order to minimize their payouts. They do this by offering discounts to risk-reducing policyholders, encouraging policyholders to take precautionary measures and lobbying Congress to pass meaningful legislation. Examples of insurance companies encouraging safe behavior include: building codes, smoke detectors, seat belts, and safer work place environments. Based on the role of insurance companies throughout history, if they were allowed to write their own policies they would likely incentivize low-risk farming, which is exactly what NRDC wants. In this regard, it seems environmentalists and private insurers could team up to promote low-risks practices, which could lower prices for farmers and benefit the planets».

agricoltori, ma che facilmente scivola nel programma di sussidiare la produzione agricola *tout court*.

3. A livello europeo, invece, non è presente un programma unitario, ma specifiche iniziative in materia è lasciata ai singoli Stati membri. Il reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 permette infatti ai singoli Stati di concedere contributi per l'acquisto di determinate polizze da parte degli agricoltori<sup>8</sup>.

Senza poter qui entrare nei dettagli che sono assi complessi, ciò che qui rileva è che si tratta di una politica di sussidi pubblici originariamente basata su schemi assicurativi stante la natura mutualistica degli stessi. In sostanza si prevede il pagamento anticipato di un premio come corrispettivo del versamento di un indennizzo a fronte del verificarsi di eventi avversi descritti in una polizza (non importa se individuale o collettiva). Sennonché, l'intreccio suddetto comporta che al premio versato dall'assicurato, corrisponda un sussidio che lo compensa in tutto o, più spesso, in gran parte. Da ciò l'effetto di incentivare il *moral hazard* degli agricoltori. Effetto controproducente e distorsivo che è particolarmente avvertito in un periodo come il nostro in cui i cambiamenti climatici fanno emergere il bisogno di incentivare non tanto e non solo la resilienza economico-sociale del ceto agricolo, ma la resilienza del settore agricolo in generale; il che richiede di incentivare i tipi di colture meglio resistenti e non già quelle che presentano la prospettiva della più alta redditività.

---

<sup>8</sup> Art. 36, reg. (UE) n. 1305/2013 - *Gestione del rischio*: «1. Il sostegno nell'ambito della presente misura copre: a) i contributi finanziari per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante a fronte del rischio di perdite economiche per gli agricoltori causate da avversità atmosferiche, da epizootie o fitopatie, da infestazioni parassitarie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale; b) i contributi finanziari versati ai fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori in caso di perdite economiche causate da avversità atmosferiche o dall'insorgenza di focolai di epizootie o fitopatie o da infestazioni parassitarie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale; c) uno strumento di stabilizzazione del reddito, consistente nel versamento di contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori a seguito di un drastico calo di reddito (...); art. 37 reg. (UE) n. 1305/2013 - *Assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante*: «1. Il sostegno di cui all'art. 36, par. 1, lett. a), è concesso solo per le polizze assicurative che coprono le perdite causate da avversità atmosferiche, epizootie, fitopatie o infestazioni parassitarie, da emergenze ambientali o da misure adottate ai sensi della direttiva 2000/29/CE per eradicare o circoscrivere una fitopatia o un'infestazione parassitaria, che distruggano più del 30% della produzione media annua dell'agricoltore nel triennio precedente o della sua produzione media triennale calcolata sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata. (...).»

In Italia il d.lgs. n. 102 del 2004, pur confermando in sostanza sia i precedenti strumenti di tipo *ex-ante* per la promozione delle coperture assicurative, prevedendo un contributo pubblico sul premio, sia quelli di tipo *ex-post*, ovvero interventi compensativi per danni alle produzioni e alle strutture agricole nonché gli interventi per il ripristino delle infrastrutture, ha introdotto alcune novità, tra cui si segnalano i livelli di contributo pubblico sul premio stabiliti in base alle soglie di danno, come disposto dalla regolamentazione comunitaria in materia, e l'obbligo di assicurare almeno l'intera produzione comunale del singolo prodotto che l'azienda intende coprire con la garanzia assicurativa. Anche le condizioni in presenza delle quali è possibile concedere contributi alle imprese agricole sono state definite dal n. 102 del 2004 secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria.

È inoltre previsto che annualmente venga adottato, dopo la valutazione di proposte discusse da una specifica Commissione tecnica, con decreto del Ministro delle Politiche agricole alimentari e forestali, il Piano assicurativo agricolo (ora sostituito dal "Piano di Gestione dei Rischi"), un provvedimento che individua le tipologie di polizza, le aree territoriali, i prodotti e tutte le altre variabili di interesse ai fini della concessione e quantificazione del contributo pubblico sui premi. Con il decreto n. 642 del 21 gennaio 2019 il MIPAF ha approvato il "Piano di Gestione dei Rischi 2019" che appunto sostituisce il vecchio Piano assicurativo agricolo nazionale (PAAN). Le regole e le condizioni in materia di sostegno pubblico all'assicurazione in agricoltura sono rimaste in gran parte invariate. L'unica novità relativamente importante è la regolamentazione degli interventi a favore dei fondi di mutualizzazione contro le avversità atmosferiche, fitopatie, infestazioni parassitarie e epizootie; regolamentazione che rispecchia l'attivazione della Sottomisura 17.2 prevista dal PSRN – Gestione dei rischi e avvio dell'erogazione della relativa contribuzione a favore di questo strumento. Le garanzie nelle varie combinazioni, che possono essere coperte dal fondo (avversità, fitopatie e epizootie), sono le stesse previste per le assicurazioni agevolate, così come gran parte delle condizioni e dei termini temporali di sottoscrizione delle coperture mutualistiche sono i medesimi previsti in materia assicurativa.

L'altra innovazione, avviata solo in via sperimentale, riguarda la regolamentazione degli aiuti ai fondi per la stabilizzazione del reddito (IST), misura tuttavia prevista unicamente i settori del frumento duro, l'olivicoltura, l'ortofrutticoltura, il latte bovino e l'avicoltura.

Precisato ciò, gli eventi ammissibili all'assicurazione agevolata alle produzioni vegetali rimangono quelli del 2018 e cioè: a) avversità catastrofali:

alluvione, gelo e brina, siccità; *b*) avversità di frequenza: eccesso neve, eccesso pioggia, grandine, venti forte; *c*) avversità accessorie: colpo di sole e vento caldo, sbalzi termici. Trasposte sul piano assicurativo tali tipologie di eventi, danno luogo alle seguenti possibili combinazioni: *A*) “*all risks*” (tutti i nove casi); *B*) tutti i rischi catastrofali, a cui associare uno o più avversità di frequenza; *C*) almeno tre avversità (di frequenza o accessorie) dedotte in polizza; *D*) almeno due avversità di frequenza dedotte in polizza.

Tutte le combinazioni sono con una contribuzione del 70% con l'eccezione delle polizze sperimentali (ricavo e *index based*) e di quelle che coprono solo due avversità dove il contributo è del 65%.

Il sistema quindi è volto ad incentivare le assicurazioni più ampie, o, detto in altri termini, la modulazione dei (sostanziosi) contributi, rappresenta una “spinta gentile” volta a contrastare il fenomeno della sottoassicurazione, ossia un fenomeno che si ritiene essere massicciamente presente nel settore agroalimentare e che deriva da problemi di selezione avversa e di azzardo morale degli assicurati che vanno ad incidere sui costi delle polizze. Si è osservato infatti che quando si assicurano unicamente gli agricoltori più esposti, questi ultimi tendono a non adottare misure per contenere il rischio.

Tuttavia si può osservare che, per evitare pratiche caratterizzate dal *moral hazard* degli assicurati, occorre procedere ad una dettagliata individuazione dei rischi esclusi ed a cesellate previsioni circa i massimali di indennizzo. Ora, soprattutto rispetto alla individuazione dei rischi esclusi, si deve osservare che il lessico delle polizze (sia nelle prassi americane o anglosassoni in generale, sia in quelle di *civil law* ed italiane) è ben lungi dall'essere connotato da precisione semantica, difetto cui è speculare il ricorso a fini di tutela degli interessi degli assicurati a clausole generali come la buona fede; sicché in tema si aprono vaste possibilità di contenziosi che aggravano i costi di amministrazione del rapporto con effetti disfunzionali.

4. Per evitare disfunzionalità ed aggravii dei costi amministrativi, si è fatto ricorso, a partire come sempre dalle innovative prassi americane, alle cosiddette assicurazioni *index based*<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. E. Bryla-Tressler, J. Syroka, J. Dana *et al.*, *Weather Index Insurance For Agriculture*, Washington, DC., 2011.

In caso *index based insurance* nella determinazione dell'indennizzo non si valuta il danno alle colture ma si predetermina l'ammontare dell'indennizzo sulla base del raggiungimento di determinati indici target predeterminato. Ciò produce una serie di vantaggi:

- riduzione dei costi di liquidazione

In tale schema nella determinazione dell'indennizzo non si valuta il danno alle colture, ma si predetermina l'ammontare dell'indennizzo sulla base del raggiungimento di determinati indici target. Anche qui senza poter entrare nei dettagli, giova unicamente osservare che gli indici considerati possono essere collegati ad eventi climatici misurabili che si verificano nell'arco del periodo di vigenza della polizza. Infatti le polizze *index based* prevedono il pagamento di una indennità, il cui valore è predefinito sulla base del raggiungimento di un determinato indice, al verificarsi di un certo evento entro una certa data. La loro struttura è quindi più vicina a quella dei contratti future, prevedendosi infatti opzioni, che non a quello dei contratti assicurativi classici.

Sicché per ricondurli ai rapporti assicurativi è necessario conformarli in modo che tali contratti rispettino almeno il principio indennitario che caratterizza ovviamente l'assicurazione danni. Ed è proprio in funzione del maggiore o minor rigore con tale principio è inteso qualificandolo come espressione dell'ordine pubblico economico, che si gioca il destino di questa prassi assicurativa, la quale non è ancorata al solo settore agricolo, ma è estesa anche ad altri settori dell'attività economica che sono parimenti esposti a fattori climatici.

Ciò che merita qui una ultima notazione è che se si guarda all'esperienza americana si nota una maggior inclinazione a lasciare che sia l'autonomia, ossia la volontà, delle parti a fissare i contorni dei concetti di rischio, di danno e di indennità; mentre almeno nella giurisprudenza italiana recente prevale un certo paternalismo.

A questo riguardo giova osservare che se ai concetti di selezione avversa e di *moral hazard* corrispondono essenzialmente problemi di equilibrio tra esigenze divergenti, nessuna delle quali può essere semplicemente soppressa o squalificata, ciò non significa che quello contrattuale sia l'unico modello di soluzione dei dilemmi sottostanti.

In Francia, ad esempio, sistema è piuttosto fondato sui fondi mutualistici<sup>10</sup>. In estrema sintesi, nell'esperienza francese si segnalano due tipi

---

- maggiore possibilità di predeterminare le perdite e quindi migliore capacità di riassicurazione

-riduzione dei problemi di selezione avversa.

Un vantaggio dell'assicurazione indicizzata è che gli assicurati sono soggetti ai medesimi termini, condizioni, e «scala di vincita», il che permette di eliminare il problema di selezione avversa per gli assicuratori. Cfr. B. KAWAMOTO, *Insurance Linked Derivatives*, in *Financing Risk and Reinsurance*, 7/98.

<sup>10</sup> B. PIGNEROL, *Responsabilité et socialisation du risque*, in *AJDA*, 2005, p. 2211.

di iniziative. Innanzitutto, nel 1964 è stato istituito un *Fonds national de garantie des calamités agricoles*<sup>11</sup>, che interviene a favore di soggetti in vario modo collegati al fondo agricolo, i quali – pur avendo stipulato polizze assicurative – devono far fronte a «*des dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants*». Oltre al *Fonds national de garantie des calamités agricoles*, l'intervento dello Stato francese a favore degli agricoltori avviene anche a livello dell'acquisto di polizze di *Assurance multirisque climatique des récoltes*, dal momento che il loro premio viene in parte sovvenzionato dal governo, il quale è cofinanziato dall'Unione europea<sup>12</sup>. Si tratta quindi di un modello che combina elementi di tipo mutualistico, con elementi tratti dal modello classico di intervento dello Stato apparato.

5. Dall'intreccio tra obiettivi diversificati di *policy* e dal desiderio di evitare effetti disfunzionali rispetto agli obiettivi suddetti deriva *non solo un problema di costi amministrativi dei rapporti, ma anche un problema connesso a quello che potremmo denominare un effetto soglia*.

Come si è detto si è manifestata sia in America che in Europa una forte tendenza ad incentivare le coperture assicurative nel settore agricolo. Ciò implica che gli agricoltori sono fortemente incentivati ad assicurarsi ed a tal fine è stata impostata una politica di sussidi. I sussidi economici, sotto forma di pagamento di una parte del premio, possono tuttavia non raggiungere lo scopo se il singolo agricoltore non è in grado di accedere alla polizza assicurativa che sia adatta ai suoi bisogni.

Il che vuol dire che il contenuto della polizza deve poter essere compreso dall'assicurato che deve effettuare una scelta consapevole.

Basta esplicitare queste ovvietà per concludere con un briciolo di realismo che tali fatti condizionanti non si avverano facilmente. Il che vuol dire che nella attuale realtà sociale, il singolo agricoltore non è in grado di accadere con consapevolezza al mercato assicurativo.

Tuttavia la coscienza di questo fattore distorsivo, mi sembra più presente in Europa che negli Stati Uniti, ove la diffidenza verso le forme di

---

<sup>11</sup> Sul tema, cfr. M. SOUSSE, Fasc. 4540: *Risques Naturels. - Gestion de crise*, par. 94, in *J. Cl. Environnement et Développement durable*, 2014.

<sup>12</sup> Cfr. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, *La gestion des risques en agriculture*, disponibile online su <https://agriculture.gouv.fr/la-gestion-des-risques-en-agriculture>.

intervento governativo, fa preferire il ricorso ad assicurazioni private stipulate su base individuale.

A me pare tuttavia che l'esperienza storica non produca indicazioni a favore di rapporti assicurativi stipulati su base individuale proprio in conseguenza della elevata soglia di accesso al mercato assicurativo.

In questo senso mi pare esemplare la esperienza maturata in seno alla più risalente forma di assicurazione presente nel settore agricolo, quale è quella dell'assicurazione detta *vulgariter* assicurazione grandine.

Come è noto questa forma di assicurazione si è sviluppata mediante forma consortile, a ciò sospinta dalla solita politica di incentivi.

Perciò oggi in Italia si contano numerosi consorzi di difesa (Codifesa) (invero più diffusi al Nord che al Sud)<sup>13</sup>.

Normalmente si ritiene che la forma consortile sia imposta dalla necessità di ricorrere a schemi mutualistici a fronte di un fenomeno atmosferico che a differenza di altri come la siccità è imprevedibile e molto localizzato.

Tuttavia se si va a guardare la struttura interna dei Codifesa ci si avvede che la maggior parte dei compiti che tali enti statutariamente si assumono, sono connessi ad attività di assistenza e di orientamento delle scelte degli agricoltori associati.

In particolare tra gli scopi statuari compaiono invariabilmente quelli riferiti alla diffusione tra gli associati delle informazioni acquisite attraverso studi e ricerche, al costante aggiornamento e potenziamento delle attività da svolgere ed alla realizzazione di programmi formativi per lo sviluppo delle capacità professionali degli associati stessi.

In altri termini, i Codifesa svolgono compiti di assistenza informativa, che è lo strumento tipico mediante il quale si abbassano le soglie di accesso ad un mercato che per sua natura è assai complesso, soprattutto dal punto di vista giuridico e contrattuale, proprio per ovviare alle cd distorsioni cognitive.

---

<sup>13</sup> Sulla storia del riconoscimento del ruolo dei consorzi di difesa si veda [http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/13/13\\_cap06\\_scb03.htm](http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/13/13_cap06_scb03.htm). La prima regolazione delle forme di contrattazione assicurativa tra il mondo agricolo e le compagnie di assicurazione è stata operata dal legislatore con la legge n. 364 del 1970 di istituzione del Fondo di solidarietà nazionale, senza che fosse prevista alcuna partecipazione diretta dello Stato alle spese di polizza, ma limitandosi a contemplare una più generale partecipazione pubblica alle spese sostenute dagli organismi per la difesa attiva e passiva delle produzioni – segnatamente viticole, olivicole e ortofrutticole, o comunque di particolare pregio. Un primo tentativo, prima della già richiamata legge n. 102, di ammodernamento ha condotto all'approvazione della legge n. 590 del 1981, che ha inteso in primo luogo rafforzare la posizione contrattuale dei consorzi di difesa, quindi di rendere più appetibile il ricorso alla copertura assicurativa.

Naturalmente non è detto che nei Codifesa sia tutto oro che luccica; ma l'aspetto che ho appena evidenziato è interessante per documentare la varietà degli strumenti istituzionali che si possono mettere in campo (la metafora è appropriata) per realizzare scopi molteplici e non sempre convergenti.



# OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

GIULIA DE LUCA

## L'INDICAZIONE DELL'ORIGINE O DELLA PROVENIENZA DELL'INGREDIENTE PRIMARIO FRA ESIGENZE DI PROMOZIONE DELLA LIBERA CIRCOLAZIONE DEGLI ALIMENTI E FINALITÀ DI TUTELA DEI CONSUMATORI

(OSSERVAZIONI A MARGINE DEL  
REG. UE N. 775/2018 DELLA COMMISSIONE)\*

### ABSTRACT

Il contributo si pone l'obiettivo di analizzare le innovazioni introdotte dal reg. di esecuzione (UE) n. 775/2018 della Commissione del 28 maggio 2018, recante modalità di applicazione dell'art. 26, par. 3 del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento.

Tale analisi, che presuppone necessariamente una disamina della disciplina europea in materia di etichettatura d'origine degli alimenti, ha quale scopo quello di stabilire se il nuovo obbligo di indicare in etichetta l'origine o la provenienza degli ingredienti primari sia effettivamente in grado di soddisfare le esigenze informative dei consumatori, ovvero se esso sia maggiormente ispirato a logiche di stampo mercantilistico.

---

\* Il saggio è tratto dalla relazione svolta nell'ambito del convegno "Cibo e Diritto: Una prospettiva comparata", XXV Colloquio Biennale della Associazione italiana di diritto comparato presso l'Università degli studi di Parma. Il contributo rientra nel progetto di ricerca del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli studi di Udine, finanziato con i fondi del Piano Strategico per la Ricerca, «La disciplina delle vendite B2C di prodotti agroalimentari stipulate a distanza: sapere è potere», Responsabile scientifico: prof.ssa Silvia Bolognini.

Infine, ci si propone di prendere in esame l'impatto che le nuove disposizioni europee sono destinate ad avere rispetto alle norme introdotte dal legislatore italiano per mezzo dei decreti interministeriali adottati fra il 2016 e il 2018 sull'indicazione dell'origine di materie prime quali il latte, il grano duro, il riso e il pomodoro, la cui analisi non può che rivelare diverse criticità.

*The essay analyses the innovations introduced by the Commission Implementing Regulation (EU) No 775/2018 of 28 May 2018, laying down rules for the application of art. 26(3), of Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers, as regards the rules for indicating the country of origin or place of provenance of the primary ingredient of a food.*

*The analysis, which necessarily requires an examination of the European legislation on the country of origin labelling rules, has the purpose of establishing whether the new obligation to indicate on the label the origin or the provenance of the primary ingredients is actually able to satisfy consumer information needs or whether it is more inspired by mercantilistic logics.*

*Finally, the essay aims to examine the impact that the new European provisions are destined to have with respect to the rules introduced by the Italian legislator by means of the inter-ministerial decrees adopted between 2016 and 2018 on the indication of the country of origin for ingredients such as milk, durum wheat, rice and tomato, the analysis of which reveals some critical aspects.*

PAROLE CHIAVE: Informazione alimentare – Etichettatura d'origine – Tutela dei consumatori – Ingrediente primario.

KEYWORDS: *Food Information – Country of Origin Labelling Rules – Consumer Protection – Primary Ingredient.*

SOMMARIO: 1. Brevi note introduttive. – 2. L'etichettatura d'origine degli alimenti fra regole doganali ed esigenze conoscitive dei consumatori. – 3. (*Segue*) Il nuovo obbligo di indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di cui al reg. (UE) n. 775/2018: quale informazione per i consumatori? – 4. L'opacità dei concetti europei di origine e provenienza e l'emersione di nuovi protezionismi alimentari negli Stati membri: il caso dei decreti adottati dall'Italia sull'origine del latte, del grano duro, del riso e del pomodoro.

1. Il tema della fornitura ai consumatori di informazioni concernenti l'origine o la provenienza dei prodotti agroalimentari è da sempre oggetto di un vivace dibattito al quale partecipano i rappresentanti delle maggiori istituzioni politiche europee e nazionali, nonché gli operatori del settore e i consumatori.

Questi ultimi, in particolare, da tempo manifestano il desiderio di poter disporre di un'etichettatura d'origine capace di trasmettere informazioni accurate e precise, che consentano con facilità e immediatezza l'individuazione della provenienza geografica degli alimenti.

L'origine rappresenta, infatti, uno dei principali fattori per ordine di importanza in grado di indurre il consumatore ad effettuare una determinata scelta d'acquisto, e ciò tanto nel caso in cui tale informazione venga trasmessa solo al fine di garantire la trasparenza del mercato, quanto nel caso in cui si tratti di un'indicazione volta a valorizzare determinate qualità del prodotto<sup>1</sup>.

Tuttavia, data la naturale tendenza dei consumatori a prediligere i prodotti nazionali in luogo di quelli stranieri, sussiste il pericolo che un'eccessiva dilatazione dell'ambito di applicazione dell'etichettatura d'origine obbligatoria possa creare un ostacolo alla libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato transfrontaliero.

Il rapporto fra il potenziale di attrattività insito nell'etichettatura d'origine e il rischio che essa possa fomentare un «consumerismo nazionalista», ha rappresentato e rappresenta tuttora una delle questioni più delicate con le quali si è dovuta confrontare la disciplina europea in materia di etichettatura dei prodotti alimentari.

Da ultimo, il reg. (UE) n. 1169/2011<sup>2</sup>, recante la disciplina europea in

---

<sup>1</sup> Vedasi in proposito S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, in AA.VV., *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Atti del Convegno di Alessandria, 21-22 maggio 2015, a cura di A. Germanò e V. Rubino, Milano, 2015, p. 139.

<sup>2</sup> Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i reg. (CE)

materia di fornitura delle informazioni sugli alimenti ai consumatori, ha introdotto importanti novità in relazione all'etichettatura d'origine, tra le quali va annoverata, in particolare, la previsione all'art. 26, par. 3, dell'obbligo per i professionisti di indicare in etichetta l'origine o la provenienza dell'ingrediente primario, allorché tale informazione non coincida con il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'alimento o, quanto meno, di segnalare in etichetta se il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è diverso da quello dell'alimento.

La disposizione in questione ha ricevuto applicazione solo in seguito all'adozione, da parte della Commissione, del reg. di esecuzione (UE) n. 775/2018<sup>3</sup>, che ha previsto i limiti di estensione dell'etichettatura d'origine dell'ingrediente primario, nonché le modalità di fornitura di tale informazione.

Sembra legittimo chiedersi, pertanto, se la novità introdotta dall'art. 26, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011, così come attuato dal reg. (UE)

---

n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il reg. (CE) n. 608/2004 della Commissione, in *GUUE* L 304 del 22 novembre 2011, p. 18 ss. Per un approfondimento sui principali contenuti del reg. (UE) n. 1169/2011, si vedano L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento UE n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 669 ss.; L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, 8ª ediz., Milano, 2017, p. 229 ss.; A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprensività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38 ss.; F. ALBISINNI, *The new European Regulation on the provision of food information to consumers*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, fasc. 2, p. 32 ss; ID., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 3ª ediz., Milano, 2018, p. 205 ss.; A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, fasc. 2, p. 4 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, *passim*; EAD., *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2012, p. 613 ss.; S. MASINI, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso personalista del consumatore (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura degli alimenti)*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 576 ss.; ID., *Corso di diritto alimentare*, 4ª ediz. Milano, 2018, p. 201 ss.

<sup>3</sup> Reg. di esecuzione (UE) n. 775/2018 della Commissione del 28 maggio 2018 recante modalità di applicazione dell'articolo 26, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento, in *GUUE* n. L 131 del 29 maggio 2018, p. 8 ss. L'art. 26, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011 prevedeva, invero, che la sua applicazione fosse subordinata all'adozione dei relativi atti d'esecuzione. Per un approfondimento sulle deleghe normative e sulle competenze d'esecuzione affidate alla Commissione dal reg. (UE) n. 1169/2011 si veda L. RUSSO, *Deleghe normative ed atti d'esecuzione nel reg. (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 47 ss.

n. 775/2018, sia effettivamente in grado di assicurare ai consumatori un'informazione più precisa e completa, soddisfacendo – almeno in parte – le esigenze informative da questi avanzate.

Per tentare di dare una risposta a tale domanda, risulta opportuno, prima di esaminare le disposizioni contenute nel nuovo regolamento, considerare l'evoluzione, nonché gli aspetti più rilevanti, della disciplina europea in materia di etichettatura d'origine, così come delineata, da ultimo, dal reg. (UE) n. 1169/2011. Infatti, il reg. (UE) n. 775/2018 poggia su concetti, quali quelli di origine, provenienza e ingrediente primario, per la cui definizione è necessario fare riferimento al regolamento del 2011, nonché, come si avrà modo di vedere, al codice doganale europeo.

Infine, considerato il lungo periodo di gestazione del reg. (UE) n. 775/2018, che avrebbe dovuto essere adottato entro il 13 dicembre 2013<sup>4</sup>, si ritiene opportuno prendere in esame, seppure brevemente, i decreti interministeriali adottati dall'Italia fra il 2016 e i primi mesi del 2018, con i quali si è tentato di colmare, in via temporanea, la lacuna normativa europea, mediante l'introduzione di norme *ad hoc* per l'indicazione dell'origine di ingredienti e materie prime quali il latte, il grano duro, il riso e il pomodoro.

Non essendo quello italiano un esempio isolato nel panorama europeo, l'analisi dei suddetti decreti potrebbe risultare interessante al fine di svolgere talune riflessioni a margine di quella che, più che una scelta normativa per così dire di “supplenza”, parrebbe poter essere considerata come una deriva nazionalista da non sottostimare, date le conseguenze che potrebbe determinare in termini di buon funzionamento del mercato interno.

2. L'informazione concernente l'origine delle merci assume all'interno del mercato una molteplicità di funzioni, riconducibili fondamentalmente a due macroaree, ovvero quella comunicativa, da un lato, e quella doganale, dall'altro. Trattasi di ambiti che si caratterizzano per oggetti e finalità ben distinti fra loro, dal momento che le regole dettate in ambito doganale prendono in esame aspetti tariffari e quantitativi, mentre quelle concernenti l'aspetto della comunicazione *business to business* e *business to consumer* hanno lo scopo di disciplinare il flusso di informazioni ritenute necessarie per assicurare la libera circolazione delle merci e la tutela dei consumatori<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Disponeva in tal senso l'art. 26, par. 8, del reg. (UE) n. 1169/2011.

<sup>5</sup> Si veda in proposito V. RUBINO, *I limiti alla tutela del “made in” fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, 2017, p. 42 ss. L'Autore, in particolare, rileva la mancanza

Volendo delimitare il campo d'indagine all'aspetto comunicativo e, in modo particolare, al settore della comunicazione *business to consumer*, va ribadito che il dato concernente la provenienza geografica di un determinato prodotto è in grado di trasmettere al consumatore, mediante l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dell'alimento, una molteplicità di dati conoscitivi, che possono incidere significativamente sulla scelta finale d'acquisto<sup>6</sup>.

In proposito, giova osservare che l'indicazione dell'origine di un alimento può concretizzarsi, innanzitutto, nella comunicazione di un dato informativo per così dire "neutrale", utile a garantire la trasparenza dell'informazione e ad evitare che il consumatore venga tratto in inganno in merito all'origine effettiva del prodotto, ad esempio, a causa della presenza sull'imballaggio di elementi grafici o figurativi facenti riferimento a contesti geografici differenti da quello di sua provenienza.

Non solo, l'etichettatura d'origine può costituire anche un'utile elemento di valorizzazione, evocando la presenza di qualità e caratteristiche la cui sussistenza dipende, in tutto o in parte, dal legame che quell'alimento ha con un determinato territorio: si pensi, ad esempio, all'importante ruolo giocato nell'ambito del mercato agroalimentare dalle indicazioni d'origine protette, dotate dell'innegabile capacità di attrarre e conquistare il *favor* del consumatore, orientando la sua scelta d'acquisto.

Ulteriormente, in un contesto socio-culturale come quello odierno, nel quale il consumo di alimenti dipende non solo dal soddisfacimento di esigenze primarie, legate alla necessità di alimentarsi, ma è anche fortemente

---

di un rapporto diretto fra i due ambiti doganale e comunicativo, dalla quale consegue l'inopportunità di un'estensione delle disposizioni contenute nel Codice doganale comunitario (oggi dell'Unione europea), dedicate alla determinazione della c.d. "origine non preferenziale" delle merci, alle normative settoriali in materia di comunicazione *business to consumer* che non prevedano definizioni *ad hoc* del concetto di origine come, per l'appunto, quella in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti. Sul punto si tornerà oltre.

<sup>6</sup> Si veda a tal proposito I. CANFORA, *L'indicazione di origine sull'etichettatura degli alimenti tra informazione e valorizzazione. Il paradigma dell'olio d'oliva*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 652 ss., la quale mette in rilievo come l'origine soddisfi una pluralità di funzioni, potendo atteggiarsi a informazione neutra sulla provenienza, fino a strumento per valorizzare l'indicazione del territorio di provenienza, mettendo in luce quelle caratteristiche qualitative che dipendono da un determinato contesto geografico di produzione, lavorazione e/o trasformazione dell'alimento. D'altro canto, l'Autrice evidenzia anche come, al di là delle distinzioni di funzioni che possono essere fatte con riferimento all'informazione concernente l'origine, è chiaro come essa determini quasi sempre una percezione di qualità per il consumatore, dal momento che l'indicazione dell'origine territoriale è comunemente destinata ad evocare una zona di produzione riflettendosi sulle caratteristiche finali del prodotto alimentare. Per un'opinione concorde in merito, si veda anche S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, cit., p. 155 ss.

influenzato da considerazioni di natura sanitaria, economica, ambientale, sociale ed etica<sup>7</sup>, l'indicazione d'origine può rappresentare uno strumento che consente al consumatore di effettuare scelte sempre più consapevoli, ad esempio, evitando l'acquisto di prodotti ottenuti in contesti geograficamente molto distanti, per ridurre l'inquinamento determinato dal trasporto delle merci, ovvero in zone nelle quali sono diffusi lo sfruttamento del lavoro, anche minorile, o metodi produttivi che incidono sulla tutela ambientale, ovvero sul benessere animale, e questo al fine di esprimere scelte alimentari coerenti con il proprio stile di vita e con le proprie convinzioni personali.

È di tutta evidenza che l'informazione sull'origine dei prodotti alimentari possiede un forte potenziale di attrattività, che soprattutto sul mercato mondiale può tradursi in un vantaggio per gli alimenti europei, spesso provenienti da zone geografiche rinomate per la produzione enogastronomica – si pensi solo al giro d'affari legato agli alimenti *made in Italy* –, potendo costituire, dunque, un vero e proprio volano per il rilancio dell'economia dell'Unione.

Nel mercato europeo, però, la comunicazione dell'origine presenta un indiscusso rischio, potendosi agevolmente trasformare in un ostacolo alla libera circolazione delle merci, dal momento che, come è noto, spesso il consumatore tende a preferire i prodotti nazionali rispetto a quelli stranieri<sup>8</sup>, poiché è convinto che essi siano qualitativamente superiori o addirittura più sicuri degli altri, sebbene, in quest'ultimo caso, in base a considerazioni errate nei loro presupposti<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> La rilevanza delle considerazioni di natura sanitaria, economica, ambientale, sociale ed etica nell'effettuazione della scelta di consumo alimentare è stata espressamente riconosciuta dal 3° *considerando* del reg. (UE) n. 1169/2011, nonché dall'art. 3, par. 1, di esso, rubricato significativamente "Obiettivi generali".

<sup>8</sup> Sul rischio che l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina dell'etichettatura d'origine obbligatoria possa comportare la creazione di ostacoli alla libera circolazione delle merci si vedano, ad esempio, I. CANFORA, *op. cit.*, p. 652 ss.; P. BORGHI, *Il "made in Italy" nella disciplina italiana e comunitaria, con particolare riferimento agli alimenti*, in *Diritto & Diritti*, maggio 2006, consultabile *on line* al sito <https://www.diritto.it/il-made-in-italy-nella-disciplina-italiana-e-comunitaria-con-particolare-riferimento-agli-alimenti> (ult. consultazione 15 febbraio 2019); S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, cit., p. 229 ss. e S. BOLOGNINI, *op. ult. cit.*, p. 155 s.

<sup>9</sup> L'informazione concernente l'origine del prodotto alimentare può comunicare una maggiore o minore qualità dello stesso, ma certamente non ha nulla a che fare con la sua sicurezza, dal momento che presupposto indispensabile affinché un alimento possa circolare all'interno dell'Unione europea è che lo stesso sia sicuro. In proposito, come stabilito dall'art. 14 del reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, pubblicato in *GUC* n. L 31, del 1° dicembre 2002, p. 1 ss., all'interno del mercato non possono circolare tutti quei prodotti alimentari che, tenuto conto delle condizioni

La consapevolezza dell'esistenza di tale pericolo ha condizionato sin da suoi esordi la legislazione europea in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari.

Prendendo le mosse dalla direttiva 79/112/CEE<sup>10</sup>, che ha rappresentato il primo tentativo da parte dell'allora Comunità economica europea di disciplinare l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari, si può constatare come l'approccio adottato dal legislatore si sia caratterizzato, in un primo tempo, per una forte connotazione oggettiva e mercantilistica, volta a favorire, *in primis*, la libertà di circolazione dei prodotti alimentari e, solo in via mediata e indiretta, la tutela dei consumatori<sup>11</sup>. In questa prospettiva, si comprende il motivo per cui il legislatore, all'art. 3, par. 1, n. 7, della direttiva 79/112/CEE abbia previsto l'obbligatorietà dell'indicazione d'origine o di provenienza solo nel caso in cui l'omissione di tale informazione potesse indurre in errore il consumatore.

Anche la successiva direttiva 2000/13/CE<sup>12</sup>, che pure ha tenuto maggiormente in considerazione le esigenze di tutela dei consumatori<sup>13</sup>, non ha

---

normali di uso da parte del consumatore in tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione dell'alimento, nonché delle informazioni messe a disposizione del consumatore, debbano essere considerati «a rischio», perché inadatti al consumo umano o dannosi per la salute. Per un approfondimento sugli obiettivi di *food security* perseguiti dal legislatore dell'Unione europea si veda, *ex multis*, M. D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 379 ss.

<sup>10</sup> Direttiva 1979/112/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, pubblicata in *GUCE* n. L 33 dell'8 febbraio 1979, p. 1 ss.

<sup>11</sup> I primi interventi normativi in materia di comunicazione *business to consumer* nel mercato agroalimentare hanno considerato l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità degli alimenti come utili strumenti per garantire, se correttamente disciplinati, la libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato interno e l'instaurazione di condizioni ottimali di concorrenza tra le imprese europee. La tutela dei consumatori, infatti, non essendo prevista originariamente come un obiettivo autonomo all'interno dei Trattati, era concepita in senso eminentemente economico e perseguita in via mediata e indiretta. Il consumatore non era considerato, infatti, come un soggetto debole, ma come un giudice *super partes* della lotta concorrenziale tra le imprese, chiamato a decretare la vittoria, mediante l'effettuazione della scelta di consumo, di quegli operatori in grado di offrire i prodotti migliori ai prezzi più vantaggiosi. Conseguentemente, la tutela che gli veniva accordata discendeva direttamente dal corretto assetto del mercato, in base al presupposto che la concorrenza effettiva tra le imprese può in realtà contribuire a migliorare l'offerta dei beni e dei servizi, riducendone al contempo il costo. Si veda in proposito S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*, cit., p. 63 ss.

<sup>12</sup> Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, in *GUCE* n. L 109 del 6 maggio 2000, p. 29 ss.

<sup>13</sup> La direttiva 2000/13/CE, pur essendo modellata sulla direttiva 1979/112/CEE, ha



inteso imporre in via generale l'obbligatorietà di tale informazione. Giova ricordare, tuttavia, che alla disciplina generale in materia di etichettatura dei prodotti alimentari faceva (e fa tuttora) da contraltare la copiosa normativa europea di carattere verticale volta a imporre l'indicazione d'origine per alcuni specifici alimenti, come, ad esempio l'olio d'oliva<sup>14</sup>, il miele<sup>15</sup>, il pesce<sup>16</sup>,

---

provveduto ad accentuare la tutela del consumatore attraverso la valorizzazione della funzione informativa della comunicazione *business to consumer*, accanto a quella più propriamente persuasiva. Segnali dell'evoluzione intervenuta rispetto alla direttiva del 1979 risultano essere, in particolare, l'estensione della sfera di protezione, oltre che ai consumatori finali, anche alle collettività, nonché il sensibile aumento delle informazioni che le imprese debbono obbligatoriamente trasmettere ai consumatori. Per approfondire si vedano tra gli altri A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Milano, 2005, p. 314 ss. e S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*, cit., p. 71 ss.

<sup>14</sup> L'olio d'oliva è stato oggetto di una complessa vicenda normativa, essendosi succeduti nel tempo diversi regolamenti concernenti l'etichettatura d'origine di tale prodotto, che rappresenta il fiore all'occhiello della produzione agro-alimentare di diversi Paesi europei, tra i quali l'Italia. Inizialmente, il reg. (CE) n. 2815/1998 della Commissione, del 22 dicembre 1998, relativo alle norme commerciali dell'olio d'oliva, pubblicato in *GUCE* n. L 349 del 24 dicembre 1998, p. 56 ss., ad eccezione degli oli provenienti da Paesi terzi, disciplinati dagli artt. 22-26 del codice doganale comunitario, aveva identificato quale area di provenienza quella ove fosse situato il frantoio, a esclusione dei casi in cui si trattasse di oli DOP o IGP. Successivamente, tale regolamento, che effettivamente non consentiva ai consumatori di conoscere l'origine dell'olio, dal momento che veniva taciuto il luogo d'origine delle olive, è stato modificato dal reg. (CE) n. 2152/2001 della Commissione, del 31 ottobre 2001, pubblicato in *GUCE* n. L 288 del 1° novembre 2001, p. 36 ss., in base al quale era obbligatoria l'indicazione del luogo di raccolta delle olive sull'imballaggio o sull'etichetta, qualora il luogo ove si trovava il frantoio fosse diverso da quello di raccolta delle olive. L'opportunità dell'indicazione del luogo di raccolta delle olive, laddove quest'ultimo fosse diverso da quello del frantoio, è stata quindi ribadita dal reg. (CE) n. 1019/2002 della Commissione, del 13 giugno 2002, pubblicato in *GUCE* n. L 155 del 14 giugno 2002, p. 27 ss., che è stato modificato, ma non abrogato, dal reg. (CE) 182/2009 della Commissione, del 6 marzo 2009, pubblicato in *GUVE* n. L 63 del 7 marzo 2009, p. 63 ss. Quest'ultimo ha reso obbligatoria l'indicazione dell'origine sull'etichetta per l'olio extravergine di oliva e l'olio di oliva vergine, con esclusione degli oli DOP e IGP, disciplinati da una specifica normativa (ovvero il reg. (CE) n. 510/2006). Per una ricostruzione della vicenda normativa relativa all'olio d'oliva, si vedano, *ex multis* L. COSTATO, *L'olio vergine d'oliva tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1988, I, p. 553 ss.; F. ALBISINNI, *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origine dell'olio d'oliva vergine ed extravergine*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, p. 77 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 145, nt. 169.

<sup>15</sup> Si veda la direttiva 2001/110/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2001, concernente il miele, pubblicata in *GUCE* n. L 10 del 12 gennaio 2002, p. 42 ss.

<sup>16</sup> Si veda il reg. (CE) n. 104/2000, del Consiglio, del 17 dicembre 1999, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, pubblicato in *GUCE* n. L 17 del 21 gennaio 2000, p. 22 ss. Sulle modalità di applicazione di tale regolamento, si veda anche il reg. (CE) n. 2065/2001 della Commissione, del 22 ottobre 2001, che stabilisce le modalità di applicazione del reg. (CE) n. 104/2001 del Consiglio per quanto concerne l'informazione dei consumatori nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, pubblicato in *GUCE* n. L 278 del 23 ottobre 2010, p. 6 ss.

la frutta<sup>17</sup>, ma, soprattutto, la carne bovina e i prodotti a base di carne bovina<sup>18</sup>.

La diffidenza nei confronti di un'applicazione sistematica dell'etichettatura d'origine obbligatoria non è affatto venuta meno a seguito dell'adozione del reg. (UE) n. 1169/2011 che, pur avendo introdotto alcune novità in materia di indicazione d'origine e di provenienza, non ha comunque abbandonato la precedente impostazione. Infatti, l'art. 26 del reg. (UE) n. 1169/2011, dopo aver fatto salve le disposizioni relative alla protezione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche protette e quelle relative alle specialità tradizionali garantite<sup>19</sup>, ha continuato a disporre che l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza di un alimento è obbligatoria solo nei casi in cui la sua omissione possa indurre in errore il consumatore<sup>20</sup>, laddove, in particolare, le informazioni che lo accompagnano o che sono contenute all'interno dell'etichetta, nel loro insieme, possano indurlo a ritenere che l'alimento provenga da un contesto geografico diverso da quello effettivo. Negli altri casi, invece, nulla osta a che tale informazione venga resa dall'operatore del settore alimentare su

---

<sup>17</sup> Si veda il reg. (CE) n. 1580/2007 della Commissione, del 21 dicembre 2007, recante modalità di applicazione dei reg. (CE) n. 2200/1996, (CE) n. 2201/1996 e (CE) n. 1182/2007, nel settore degli ortofruttili, pubblicato in *GUUE* n. L 350 del 31 dicembre 2007, p. 1 ss. Si deve anche segnalare che il reg. (CE) n. 361/2008 del Consiglio del 14 aprile 2008, che modifica il reg. (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli («regolamento unico OCM»), in *GUUE* n. L 121 del 7 maggio 2008, p. 1 ss. ha integrato, con effetto dal 1° luglio 2008, nel reg. (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM), in *GUUE* n. L 299 del 16.11.2007, p. 1 ss., le disposizioni del reg. (CE) n. 1580/2007 del Consiglio e che il reg. (CE) n. 1221/2008 della Commissione del 5 dicembre 2008, pubblicato in *GUUE* n. L 336 del 13 dicembre 2008, p. 1 ss., ha modificato il reg. (CE) n. 1580/2007 in merito alle norme di commercializzazione.

<sup>18</sup> Si veda il reg. (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il reg. (CE) n. 820/1997 del Consiglio, in *GUUE* n. L 204 dell'11 agosto 2000, p. 1 ss.

<sup>19</sup> Vengono in considerazione, rispettivamente, il reg. (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* n. L 93 del 31 marzo 2006, p. 12 ss. e il reg. (CE) n. 509/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* n. L 93 del 31 marzo 2006, p. 1 ss., oggi abrogati e sostituiti dal reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* n. L 343 del 14 dicembre 2012, p. 1 ss.

<sup>20</sup> Si tenga presente, in ogni caso, che l'art. 16 del regolamento prevede che l'indicazione del paese d'origine, così come, del resto, altre informazioni, non è obbligatoria nel caso di imballaggi o contenitori la cui superficie maggiore misuri meno di dieci centimetri quadrati, né per i numerosi alimenti elencati nell'allegato V del regolamento.

base volontaria, nel rispetto, comunque, di quanto stabilito dagli artt. 36 ss. del regolamento<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> A seconda che l'informazione concernente l'origine o la provenienza dell'alimento venga fornita in via obbligatoria, ovvero su base meramente volontaria, mutano sensibilmente le sue modalità di presentazione e, conseguentemente, la sua visibilità all'interno dell'etichetta del prodotto. Come è noto, infatti, fra le molteplici innovazioni introdotte dal reg. (UE) n. 1169/2011 vi è anche la previsione di specifiche modalità di presentazione delle informazioni, che risponde alla *ratio* di favorire la comprensibilità e la leggibilità dei dati forniti dal professionista mediante l'etichettatura, la presentazione o la pubblicità degli alimenti. In particolare, allorché l'informazione sull'origine ricada nell'elenco di cui all'art. 9 del regolamento, essa dovrà essere fornita nel rispetto di quanto previsto dall'art. 13, che stabilisce specifici requisiti dimensionali per i caratteri utilizzati, precisando che le «informazioni obbligatorie sugli alimenti sono apposte in un punto evidente in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed eventualmente indelebili. Esse non sono in alcun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o altri elementi suscettibili di interferire». Per contro, nel caso in cui non sussista l'obbligo di indicare l'origine del prodotto, il professionista, oltre a doverle fornire in modo tale da non trarre in errore il consumatore, come previsto in via generale dall'art. 7 del regolamento, deve astenersi, ai sensi dell'art. 37, dal collocarle nello spazio visivo disponibile per le informazioni obbligatorie.

Un'ulteriore differenza fra l'ipotesi nella quale l'informazione concernente l'origine venga fornita in via volontaria e quella nella quale venga fornita in via obbligatoria può essere riscontrata facendo riferimento alla disciplina della contrattazione a distanza di prodotti alimentari. In proposito, il 27° *considerando* del reg. (UE) n. 1169/2011 afferma l'importanza di prendere in considerazione «tutte le forme in cui gli alimenti sono forniti ai consumatori, compresa la vendita di alimenti mediante tecniche di comunicazione a distanza», questo al fine di consentire ai consumatori di adottare scelte consapevoli, nonché di incentivare la fiducia di questi ultimi nell'utilizzo dei moderni mezzi tecnologici anche per l'acquisto dei prodotti alimentari. Coerentemente, l'art. 14, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011 dispone che in caso di vendita a distanza di prodotti alimentari preimballati le informazioni obbligatorie di cui all'art. 9 non solo devono essere messe a disposizione del consumatore al momento della consegna, ma devono anche essergli fornite «prima della conclusione dell'acquisto» ed apparire sul supporto della vendita a distanza ovvero essere fornite mediante «qualunque altro mezzo adeguato, chiaramente individuato dall'operatore del settore alimentare». Non è questa la sede per soffermarsi sull'articolata disciplina della contrattazione a distanza e, più nello specifico, sulla contrattazione a distanza nel settore agroalimentare, in relazione alla quale si rinvia a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018; giova tuttavia osservare come la mancata previsione di una disciplina *ad hoc* delle informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza faccia sì che, con riferimento ai prodotti preimballati, solo nel caso in cui sussista l'obbligo di indicazione del paese d'origine o di provenienza il consumatore potrà ottenere tale informazione al momento delle trattative negoziali, dovendo in caso contrario attendere la consegna del prodotto per poter eventualmente leggere l'informazione sull'etichetta dello stesso. Con riferimento, invece, ai prodotti non preimballati, la fornitura dell'informazione sull'origine avrà luogo in sede di trattative solo nel caso in cui ciò sia espressamente previsto dalla normativa nazionale, come osservato, peraltro, sempre da S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, cit., p. 151 ss. In proposito, non si può non concordare con l'opinione espressa dall'Autrice, secondo la quale l'attuale disciplina delle indicazioni d'origine, soprattutto laddove calata nel contesto della contrattazione a distanza, finisce per sottovalutare ampiamente il potenziale di attrattività insito nella comunicazione di tale informazione, nonostante il fatto per cui la stessa potrebbe rappresentare un punto di forza nell'orientare il *favor* del consumatore in sede di trattative prenegoziali.

Accanto a tale regola, di carattere orizzontale, il reg. (UE) n. 1169/2011, come accennato, ha introdotto, tuttavia, alcune importanti novità. Oltre all'obbligo di indicare il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario, quando esso non sia il medesimo di quello dell'alimento, sul quale si tornerà diffusamente nel prossimo paragrafo, si è prevista l'estensione dell'etichettatura d'origine obbligatoria a nuovi specifici alimenti, recependo, almeno in parte, le richieste avanzate dai consumatori in sede di redazione del regolamento.

In particolare, ferma restando l'obbligatorietà dell'indicazione d'origine o di provenienza per le carni bovine, l'art. 26, par. 2, lett. *b*), ha previsto, in modo innovativo rispetto al passato, l'obbligo di indicare l'origine anche per le carni di animali delle specie suina, ovina, caprina e volatile, elencate all'allegato IX, obbligo che ha trovato applicazione, tuttavia, solo a partire dal 1° aprile 2015, a seguito dell'adozione da parte della Commissione del reg. (UE) n. 1337/2015<sup>22</sup>.

Inoltre, si è prevista la possibilità di estendere in futuro l'etichettatura d'origine anche alle carni diverse da quelle ora elencate, nonché al latte, al latte usato come ingrediente di prodotti lattiero caseari, agli alimenti non trasformati, ai prodotti a base di un unico ingrediente e agli ingredienti che rappresentano più del 50% di un alimento<sup>23</sup>, nonché alle carni utilizzate come ingredienti per la preparazione di altri alimenti<sup>24</sup>. Tali estensioni sono state subordinate, però, alla presentazione, da parte della Commissione, di apposite relazioni e valutazioni d'impatto, che tengano in considerazione costi e benefici, compreso l'impatto giuridico sul mercato interno e sugli scambi internazionali. Le relazioni in questione, oltre ad essere state adottate in ritardo rispetto alle scadenze fissate dal regolamento, hanno portato ad un nulla di fatto, dal momento che la Commissione, pur avendo ampiamente riconosciuto l'importanza dell'etichettatura d'origine per l'effettuazione delle scelte di consumo alimentare, ha ritenuto che il sistema attuale non necessiti di un ulteriore ampliamento della sfera d'azione dell'etichettatura d'origine obbligatoria, essendo già sufficientemente idoneo a garantire la competitività del settore e a consentire ai consumatori di rivolgere le pro-

---

<sup>22</sup> Reg. (UE) n. 1337/2013 della Commissione del 13 dicembre 2013, che fissa le modalità di applicazione del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili, in *GUUE* n. L 335 del 14 dicembre 2013, p. 19 ss.

<sup>23</sup> Dispone in tal senso l'art. 26, par. 4, del regolamento.

<sup>24</sup> Dispone in tal senso l'art. 26, par. 5, del regolamento.

prie preferenze verso i prodotti che, in via obbligatoria oppure volontaria, rechino tale informazione<sup>25</sup>.

In realtà, le conclusioni alle quali giunge la Commissione potrebbero essere oggetto di condivisione solo se la comunicazione dell'origine avvenisse in modo trasparente e senza ambiguità, in modo da consentire al consumatore di avere piena contezza circa la provenienza geografica del prodotto. Infatti, presupposto fondamentale affinché la scelta di riconfermare un sistema fondato sull'etichettatura d'origine volontaria possa dirsi rispondente all'esigenza di raggiungere un equilibrio fra interessi dei consumatori e interessi del mercato è che vi sia assoluta chiarezza su che cosa si intende per origine e per provenienza dell'alimento.

In proposito, la disciplina introdotta dal reg. (UE) n. 1169/2011 presenta notevoli criticità interpretative ed applicative. Infatti, essa non provvede a definire direttamente i concetti di origine e di provenienza, ma rinvia alla disciplina doganale<sup>26</sup>, contenuta, dapprima, nel reg. (CEE)

---

<sup>25</sup> Si vedano in proposito la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, relativa all'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza per il latte, il latte usato come ingrediente di prodotti lattiero caseari e i tipi di carne diverse da quelle delle specie bovina, suina, ovina, caprina e dalle carni dei volatili [COM (2015) 205 final] e quella sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti non trasformati, dei prodotti a base di un unico ingrediente e degli ingredienti che costituiscono più del cinquanta per cento di un alimento [COM (2015) 204 final], entrambe del 20 maggio 2015. Giova evidenziare che ambedue le relazioni affermano come un'ulteriore estensione dell'ambito di applicazione dell'etichettatura d'origine obbligatoria determinerebbe un aumento dei costi operativi per le imprese, destinato a tradursi, da ultimo, in un aumento dei prezzi finali dei prodotti. Pertanto, secondo la Commissione, lo scenario di *status quo*, pur non rispondendo pienamente alle richieste formulate dai consumatori, risulterebbe, nondimeno, maggiormente in linea con la limitata disponibilità di questi ultimi a pagare per tali informazioni e, inoltre, costituirebbe un freno rispetto ad eventuali tendenze alla «rinazionalizzazione del mercato unico».

<sup>26</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 2, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011 il paese d'origine di un alimento va definito facendo riferimento agli articoli da 23 a 26 del reg. (CEE) n. 2913/93. In proposito, è curioso che il regolamento del 2011 rinvii al vecchio codice doganale comunitario e non, invece, al reg. (CE) n. 450/2008. Secondo alcuni Autori, come, ad esempio, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione commerciale business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*, cit., p. 151 e F. ALBISINNI, *The new regulation on the provision of food information to consumers*, cit., p. 8, il rinvio al regolamento precedente si spiegherebbe alla luce del fatto che il codice doganale aggiornato è entrato in vigore solo il 24 giugno 2013, in un momento, quindi, successivo rispetto all'adozione del regolamento.

In ogni caso, il rinvio operato dal regolamento del 2011, secondo l'opinione maggioritaria, dovrebbe essere inteso come un rinvio mobile o recettizio, di talché esso deve ritenersi riferito alle disposizioni in materia d'origine contenute nel reg. (UE) n. 952/2013, nonostante talune difficoltà derivino dal fatto che le norme contenute nei codici doganali, che si sono succeduti nel corso degli anni, non risultano perfettamente corrispondenti e sovrapponibili. In proposito si veda A. VETTOREL, *L'indicazione obbligatoria relativa al paese d'origine o al luogo di provenienza degli alimenti: quale informazione?*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 2, p. 26 ss.

n. 2913/92<sup>27</sup>, istitutivo del codice doganale comunitario; successivamente, nel reg. (CE) n. 450/2008<sup>28</sup>, noto come codice doganale aggiornato e ora nel reg. (UE) n. 952/2013<sup>29</sup>, recante il codice doganale dell'Unione.

Più nello specifico, quest'ultimo sancisce, all'art. 60, parr. 1 e 2, i criteri per l'attribuzione dell'origine non preferenziale delle merci, riprendendo, seppure con alcune differenze, il contenuto delle disposizioni a suo tempo inserite nei precedenti codici doganali.

In base al primo di tali criteri, «le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio». Tale criterio potrebbe, forse, sembrare di semplice applicazione a livello di comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare; tuttavia, come può evincersi da alcune pronunce della giurisprudenza europea, il collegamento fra il prodotto e il paese d'origine può risultare, in alcuni casi, alquanto labile ed apparente<sup>30</sup>. Tale circostanza non deve destare meraviglia, poiché il criterio del quale si discute non è stato elaborato con lo scopo di fornire ai consumatori delle informazioni precise e significative in merito al paese d'origine dei prodotti, bensì con quello di perseguire finalità di natura tariffaria e quantitativa.

Più problematico risulta, in ogni caso, il secondo di tali criteri, vale a dire quello relativo alla c.d. «ultima trasformazione sostanziale». L'art. 60, par. 2, del codice doganale dell'Unione prevede, infatti, che «le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione».

Orbene, che cosa debba intendersi per «ultima trasformazione sostan-

---

<sup>27</sup> Reg. (CEE) n. 2913/92 del Consiglio del 12 ottobre 1992 che istituisce un codice doganale comunitario, in *GUCE*, n. L. 302 del 19 ottobre 1992, p. 1 ss.

<sup>28</sup> Reg. (CE) n. 450/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato), in *GUCE* n. L. 145 del 4 giugno 2008, p. 1 ss.

<sup>29</sup> Reg. (UE) n. 952/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, in *GUUE* n. L. 269 del 10 ottobre 2013, p. 1 ss.

<sup>30</sup> Come evidenziato da A. VETTOREL, *ult. op. cit.*, p. 28, può essere emblematico, a tal proposito, l'esempio dei prodotti della pesca, considerati originari non delle acque nelle quali essi risultano essere stati pescati, bensì dello Stato di nazionalità della nave che ha effettuato la pesca. Si veda in proposito Corte giust., 28 marzo 1985, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, C-100/84, in *Racc.* p. 1177.

ziale» non è affatto chiaro<sup>31</sup>, dal momento che in nessuno dei codici doganali che si sono succeduti nel corso del tempo è rinvenibile una definizione di tale concetto.

Quello che è certo, però, è che difficilmente i due criteri elaborati dalla disciplina doganale rispondono alle esigenze informative dei cittadini, i quali, da tempo, come accennato, richiedono informazioni trasparenti e complete con riferimento all'indicazione dell'origine degli alimenti, al fine di effettuare scelte più consapevoli<sup>32</sup>.

Anche per quanto concerne la definizione di provenienza, che può essere indicata dal professionista in via facoltativa ed alternativa rispetto all'informazione sull'origine, le criticità sono notevoli, dal momento che l'art. 2, par. 2, lett. g), del reg. (UE) n. 1169/2011 definisce tautologicamente il luogo di provenienza come il luogo dal quale proviene l'alimento, che non sia però il paese d'origine, come individuato ai sensi della disciplina doganale<sup>33</sup>.

La breve disamina del quadro normativo entro il quale deve essere inserita la novità concernente l'indicazione dell'origine o della provenienza

---

<sup>31</sup> Pur essendo un concetto alquanto sfuggente, l'ultima trasformazione è stata definita in Corte giust., 10 dicembre 2009, *Bundesfinanzdirektion West c. Heiko Industrieerzeugnisse GmbH*, C-260/08, in *Racc.* p. I-11571, come sostanziale «(...) solo qualora il prodotto che ne risulta abbia composizione e proprietà specifiche che non possedeva prima di essere sottoposto a tale trasformazione o lavorazione e le operazioni che modificano l'aspetto esteriore del prodotto ai fini della sua successiva utilizzazione lasciandone sostanzialmente inalterate, sotto il profilo qualitativo, le caratteristiche essenziali, non possono determinare l'origine del prodotto stesso».

<sup>32</sup> Il concetto di origine risulta di difficile comprensione persino per il consumatore medio, il quale, anche se fosse così diligente da andare a ricercare la relativa definizione all'interno della normativa doganale dell'Unione europea, si troverebbe, comunque, dinnanzi all'oggettiva difficoltà di stabilire che cosa si intenda per ultima trasformazione sostanziale, con la conseguenza che la fornitura dell'informazione sull'origine potrebbe rischiare di essere, in molti casi ambigua o addirittura inconfidente. In realtà, secondo l'opinione di chi scrive, è inverosimile che il consumatore, per quanto mediamente informato ed avveduto, di fronte a un'etichetta che riporta l'indicazione dell'origine dell'alimento, avverta l'esigenza di indagare ed approfondire la definizione giuridica di tale concetto, non solo perché essa potrebbe risultare, nella sua mente, scontata, ma anche perché, molto banalmente, gli mancherebbe il tempo per farlo, dato che le scelte di consumo alimentare vengono effettuate secondo tempistiche generalmente molto contratte all'interno di contesti impersonali come i punti vendita della grande distribuzione.

<sup>33</sup> Secondo V. RUBINO, *I limiti alla tutela del "made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, cit., p. 39, nonostante la tautologia presente nella sua definizione, l'indicazione alternativa (e facoltativa) di provenienza così come affiancata a quella di origine, «(...) offre la possibilità per il produttore di dare conto della filiera in modo potenzialmente più confacente alle aspettative del consumatore medio, valorizzando, se del caso, un luogo particolarmente significativo per il processo produttivo che, pur non in grado di imprimere al prodotto carattere doganalmente originario, possa comunque costituire un valore aggiunto meritevole di non essere oscurato dal meno significativo luogo dell'ultima trasformazione sostanziale».

dell'ingrediente primario, dà l'impressione che l'intero sistema sia stato costruito su concetti "claudicanti"<sup>34</sup>, i cui presupposti applicativi prescindono dall'esistenza di un forte legame fra il prodotto e il territorio, legame che, invece, avrebbe potuto essere maggiormente valorizzato, onde sfruttare al meglio le potenzialità insite nella fornitura di tale informazione. Per lo meno ad avviso di chi scrive, le opacità che caratterizzano i concetti di origine e provenienza, nonché l'atteggiamento ostile della Commissione nei confronti dell'obbligo di indicare in etichetta tali informazioni, tradiscono il vero scopo perseguito, sino ad oggi, dalle istituzioni europee, consistente nella messa in campo di tutti gli strumenti necessari per vincere le resistenze dei consumatori – ancora molto forti – ad acquistare prodotti non nazionali.

Nonostante, dunque, sia apprezzabile il tentativo compiuto dal legislatore europeo di estendere l'ambito di applicazione dell'etichettatura d'origine obbligatoria a nuovi alimenti, come alcune carni diverse da quelle bovine, si è, tuttavia, ancora ben lontani dalla creazione di un sistema che tenga veramente in considerazione il diritto all'informazione dei consumatori e che riesca a realizzare un equilibrio ottimale fra la tutela di questi ultimi e la promozione del commercio transfrontaliero.

3. Alla luce delle considerazioni svolte sinora, le criticità insite nella definizione dei concetti di origine o di provenienza sono destinate a ripercuotersi anche su una delle principali innovazioni introdotte dall'art. 26 del reg. (UE) n. 1169/2011. Come anticipato, tale disposizione, al par. 3, ha previsto testualmente che «quando il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento è indicato e non è lo stesso di quello del suo ingrediente primario: *a*) è indicato anche il paese d'origine o il luogo di provenienza di tale ingrediente primario; oppure *b*) il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è indicato come diverso da quello dell'alimento», subordinando, in ogni caso, l'applicazione della nuova norma all'adozione entro il 13 dicembre 2013 di un atto d'esecuzione da parte della Commissione, dopo l'effettuazione di valutazioni d'impatto e seguendo la procedura d'esame di cui all'art. 48 del regolamento.

Orbene, la norma in questione, prima ancora di aver trovato applicazione, ha destato le perplessità della dottrina<sup>35</sup>, che non sono affatto venute

---

<sup>34</sup> Tale aggettivo viene usato da M.G. SEMPREBON, L. GONZÁLEZ VAQUÉ, *L'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario in determinati alimenti nell'UE: tra libertà e imposizione in Alimenta*, 2018, fasc. 2, p. 38.

<sup>35</sup> Vedasi S. BOLOGNINI *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*, cit., p. 152 s., e P. BORGHI, *L'indicazione del Paese d'origine del-*



meno a seguito dell'adozione – seppure con un grave ritardo – del già citato reg. (UE) n. 775/2018 della Commissione.

Prima di considerare nel dettaglio le disposizioni introdotte dal suddetto regolamento, sembra opportuno prendere in considerazione la *ratio* sottesa alla previsione dell'obbligo di indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario. Viene in rilievo, in proposito, il 10° *considerando* del reg. (UE) n. 775/2018, ove si afferma espressamente che «per consentire ai consumatori di compiere scelte più consapevoli, è necessario stabilire, mediante il presente regolamento, norme specifiche che dovrebbero applicarsi quando è indicato il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario. Queste norme devono garantire che tali informazioni siano sufficientemente precise e significative».

Se si tengono presenti le osservazioni formulate in precedenza in merito all'ambiguità e all'inadeguatezza delle definizioni di origine e di provenienza, così come individuate dal reg. (UE) n. 1169/2011, il disposto del 10° *considerando* non può che prestare il fianco a diverse critiche, dal momento che, come si è visto, la disciplina europea in materia di etichettatura d'origine si fonda su concetti che sono tutto fuorché “precisi” e “significativi”. Pertanto, anche con riferimento all'ingrediente primario, sono destinate a permanere le gravi incertezze in merito all'individuazione del luogo di provenienza, che rimane una questione irrisolta, nonché del paese d'origine, sul quale ricadono le problematiche relative all'applicazione del criterio dei prodotti ottenuti interamente in un paese e di quello relativo all'ultima trasformazione sostanziale.

Peraltro, a complicare ulteriormente il quadro definitorio su cui poggia l'innovazione introdotta dall'art. 26, par. 3 del reg. (UE) n. 1169/2011, sopravvengono le criticità che caratterizzano la nozione di ingrediente primario, definito dall'art. 2, par. 1, lett. *q*), del reg. (UE) n. 1169/2011 come l'ingrediente o gli ingredienti che rappresentano più del cinquanta per cento dell'alimento, ovvero che sono associati abitualmente alla denominazione di esso dal consumatore e per i quali, nella maggior parte dei casi, è richiesta un'indicazione quantitativa.

In merito, si noti come il legislatore abbia posto sullo stesso piano valutazioni di tipo oggettivo e soggettivo<sup>36</sup>, realizzando così una commistione

---

*l'alimento*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 229 ss.

<sup>36</sup> Si veda al riguardo S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, cit., p. 154.

di elementi interpretativi tra loro assolutamente eterogenei, il che non può che comportare delle gravi ripercussioni sotto il profilo dell'applicazione del nuovo obbligo informativo.

Ad esempio, nel caso in cui un alimento presenti un ingrediente che da solo costituisce il cinquanta per cento dell'alimento, ma ad esso risulti abitualmente associato dai consumatori un ingrediente presente in misura inferiore, è legittimo chiedersi se dovranno essere indicate l'origine o la provenienza di entrambi<sup>37</sup>, oppure se, in una fattispecie di questo tipo, dovrà essere accordata una preferenza ad uno dei due criteri. E, nel secondo caso, v'è da domandarsi su quali basi dovrà essere effettuata la scelta, dal momento che la norma non ha collocato nessuno dei due criteri in una posizione gerarchicamente sovraordinata.

Parimenti, non è chiaro, nel caso in cui un alimento presenti più ingredienti primari sotto il profilo quantitativo – in quanto due o più ingredienti da soli non raggiungono la soglia del cinquanta per cento –, oppure sotto quello qualitativo, se dovranno essere indicati in etichetta l'origine o la provenienza di tutti gli ingredienti primari, oppure di solo uno di essi. Nel primo caso, il rischio sarebbe evidentemente quello di un *surplus* informativo che andrebbe ad appesantire la lettura di etichette già di per sé molto complesse; nel secondo caso, potrebbe non essere affatto agevole stabilire sulla base di quale criterio compiere un'eventuale scelta selettiva<sup>38</sup>.

Inoltre, nel caso di applicazione del criterio soggettivo, non è da escludere che in relazione allo stesso prodotto non tutti i consumatori di tutti gli Stati membri associno abitualmente il medesimo ingrediente allo stesso alimento, il che imporrebbe all'operatore del settore alimentare di adeguare l'informazione in base al contesto geografico di commercializzazione, nonostante gli intenti di armonizzazione e semplificazione perseguiti dallo stesso reg. (UE) n. 1169/2011.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione del reg. (UE) n. 775/2018,

---

<sup>37</sup> Se lo chiedono in particolare M.G. SEMPREBON, L. GONZALES VAQUÉ, *op. cit.*, p. 38, concludendo nel senso che, in tale ipotesi, affatto rara, l'indicazione dell'origine o provenienza di entrambi gli ingredienti sconferirebbe la natura primaria dell'ingrediente di cui si discute, per cui si potrebbe optare per l'indicazione dell'ingrediente individuato mediante l'applicazione del criterio soggettivo o qualitativo.

<sup>38</sup> In caso di più ingredienti classificabili come primari, si ritiene comunque che l'operatore sarà tenuto a indicare il paese d'origine o il luogo di provenienza in relazione a ciascuno di essi, dal momento che lo stesso art. 2, par. 1, lett. *b*), nello stabilire le modalità di fornitura di tale informazione, utilizza il plurale, statuendo che potrà essere impiegata una dicitura del seguente tenore: «(nome dell'ingrediente primario) non proviene/non provengono da (paese d'origine o luogo di provenienza dell'alimento)»

fermo restando che lo stesso deve considerarsi limitato ai soli prodotti preimballati<sup>39</sup>, si deve considerare l'art. 1, che, dopo aver chiarito che le nuove norme si applicano quando il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento, che non sia lo stesso di quello dell'ingrediente primario, viene indicato – in via obbligatoria, ovvero in via volontaria – mediante l'utilizzo di diciture, illustrazioni, simboli o termini che si riferiscono a luoghi o zone geografiche<sup>40</sup>, introduce tre specifiche eccezioni. In particolare, il reg. (UE) n. 775/2018 non trova applicazione laddove sull'etichetta compaiano dicitu-

---

<sup>39</sup> L'ambito di applicazione dell'obbligo di indicazione dell'origine o della provenienza dell'ingrediente primario coincide necessariamente con quello dell'obbligo di indicazione dell'origine o della provenienza dell'alimento, dal momento che le norme introdotte dal reg. (UE) n. 775/2018 costituiscono un'attuazione dell'art. 26, par. 3 del reg. (UE) n. 1169/2011. In proposito, giova ricordare che quando sussistono i presupposti di cui all'art. 26 del reg. (UE) n. 1169/2011, l'indicazione dell'origine o della provenienza dell'alimento ricade nell'elenco di cui all'art. 9, che contempla le informazioni che debbono essere obbligatoriamente fornite dagli operatori del settore alimentare rispetto ai prodotti preimballati. Per quanto riguarda, invece, i prodotti non preimballati, o imballati sul luogo di vendita a richiesta del consumatore, o, ancora, preimballati per la vendita diretta, l'art. 44 del regolamento del 2011 prevede che l'unica informazione obbligatoria è quella relativa alla presenza degli allergeni, mentre tutte le altre informazioni contemplate dall'art. 9 sono facoltative, salvo quanto diversamente disposto dagli Stati membri, previa comunicazione alla Commissione.

<sup>40</sup> Può essere interessante considerare l'impatto delle disposizioni introdotte dal reg. (UE) n. 775/2018 anche con riferimento all'ipotesi nella quale il prodotto alimentare venga venduto mediante metodi di contrattazione a distanza. In particolare, ci si chiede quando sussista l'obbligo per il professionista di fornire l'informazione sull'origine dell'ingrediente primario in sede precontrattuale, dal momento che, come osservato alla nota 21, l'art. 14 del reg. (UE) n. 1169/2011 impone di comunicare al consumatore prima della conclusione del contratto le (sole) informazioni obbligatorie sugli alimenti. *Nulla quaestio* laddove l'informazione sull'origine dell'alimento venga fornita su base obbligatoria ed essa non coincida con quella relativa all'origine dell'ingrediente primario: in questo caso, si ritiene, in sede precontrattuale dovrebbe essere fornita sia l'informazione sull'origine dell'alimento, sia quella relativa all'origine dell'ingrediente primario, affinché il consumatore possa esprimere una scelta d'acquisto consapevole. Diversamente, nel caso in cui l'informazione sull'origine dell'alimento sia stata fornita su base volontaria mediante l'utilizzo di un'apposita dicitura, ovvero anche mediante immagini o illustrazioni, alla luce della stretta dipendenza fra le due informazioni, non sussistendo per l'indicazione dell'origine dell'alimento l'obbligo di fornitura ai sensi dell'art. 14, deve ritenersi che, in sede precontrattuale, non vi sarà neppure l'obbligo di fornire l'informazione sull'origine dell'ingrediente primario.

In ogni caso, l'omessa previsione all'interno del reg. (UE) n. 775/2018 di disposizioni volte a delineare un sicuro raccordo fra la nuova disciplina e gli obblighi informativi in caso di contrattazione a distanza confermerebbe già di per sé, ad avviso di chi scrive, l'impressione secondo cui il legislatore europeo abbia di gran lunga sottovalutato il potere di attrattività esercitato dalla comunicazione dell'origine nell'ambito, soprattutto, dei contratti conclusi *inter absentes*. Infine, le considerazioni già svolte con riferimento all'indicazione dell'origine degli alimenti nell'ambito della contrattazione a distanza possono essere estese anche all'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario, dal momento che è di tutta evidenza come le problematiche relative alla fornitura di quest'ultima informazione siano destinate a ripercuotersi anche sul piano della contrattazione a distanza, accentuando ulteriormente l'asimmetria contrattuale e la posizione di debolezza nella quale si viene a trovare il consumatore.

re, illustrazioni, simboli o termini che, pur riferendosi a luoghi o zone geografiche, ad eccezione dei termini geografici figuranti in denominazioni usuali o generiche, non vengano comunemente interpretati come un'indicazione d'origine o di provenienza. Rimangono, altresì, fuori dal campo d'azione del regolamento le indicazioni geografiche protette, nonché i marchi d'impresa registrati, laddove questi ultimi costituiscano un'indicazione d'origine.

Per quanto riguarda la prima di tali eccezioni, non pare in realtà agevole stabilire quando non sia "comunemente" attribuibile un significato di indicazione d'origine o di provenienza a terminologie, diciture od elementi grafici che, in ogni caso, hanno quale scopo quello di evocare nella mente del consumatore un determinato contesto geografico; dunque, per lo meno secondo l'opinione di chi scrive, tale esclusione rischia di accrescere l'ambiguità e l'opacità nella fornitura dell'informazione di cui si discute, già di per sé, come visto, fondata su concetti alquanto problematici.

Con riferimento, invece, alla seconda e alla terza eccezione, se l'esclusione delle indicazioni d'origine protette risulta necessaria alla luce di quanto disposto dall'art. 26 del reg. (UE) n. 1169/2011<sup>41</sup>, alcune perplessità sorgono con riferimento ai marchi d'impresa registrati che costituiscano un'indicazione d'origine: in proposito, infatti, sussiste il serio rischio che gli operatori del settore alimentare approfittino di tale previsione al fine di sottrarsi all'applicazione dell'obbligo informativo in questione, continuando ad utilizzare termini che evocano contesti geografici di origine o di provenienza dell'alimento diversi da quello dell'ingrediente primario<sup>42</sup>. Alla luce di tale possibilità, ci si auspica che al più presto vengano adottate norme specifiche che consentano l'applicazione dell'obbligo di specie anche a tali ipotesi, onde preservare la coerenza del sistema.

In ogni caso, anche laddove non si rientrasse nelle fattispecie in cui è escluso l'obbligo di indicare l'origine o la provenienza dell'ingrediente primario (o degli ingredienti primari), è ancora tutto da vedere se tale informazione possa dirsi di qualche utilità per il consumatore. Invero, la risposta a tale quesito sembrerebbe, per il momento, dover essere negativa, a causa delle già riscontrate problematiche a livello di definizione dei concetti di paese d'origine e luogo di provenienza, nonché del concetto di ingrediente

---

<sup>41</sup> Alla luce dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, l'auspicio è comunque che vengano introdotte norme chiare e precise in merito all'indicazione dell'origine o della provenienza degli ingredienti primari anche per quegli alimenti che si fregiano di un'indicazione d'origine, onde evitare situazioni di incoerenza che non farebbero altro che aggravare le criticità insite nella comunicazione di tale informazione ai consumatori.

<sup>42</sup> Si vedano M.G. SEMPREGON, L. GONZÁLEZ VAQUÉ, *op cit.*, p. 35.

primario, ma anche a fronte delle concrete modalità di fornitura di tale informazione, che risultano disciplinate dall'art. 2 del reg. (UE) n. 775/2018.

Tale disposizione, in particolare, prevede che il paese d'origine o il luogo di provenienza di un ingrediente primario possa essere menzionato facendo riferimento «a una delle seguenti zone geografiche: *i*) «UE» o «non UE», o «UE e non UE»; *ii*) una regione o qualsiasi altra zona geografica all'interno di diversi Stati membri o di paesi terzi, se definita tale in forza del diritto internazionale pubblico e ben chiara per il consumatore medio normalmente informato; *iii*) la zona di pesca FAO, o il mare o il corpo idrico di acqua dolce se definiti tali in forza de diritto internazionali o ben chiari per il consumatore medio normalmente informato; *iv*) uno o più Stati membri o paesi terzi; *v*) una regione o qualsiasi altra zona geografica all'interno di uno Stato membro o di un paese terzo, ben chiara per il consumatore medio normalmente informato; *vi*) il paese d'origine o il luogo di provenienza, conformemente alle specifiche disposizioni dell'Unione applicabili agli ingredienti primari in quanto tali».

Inoltre, è data all'operatore del settore alimentare la possibilità di assolvere l'obbligo informativo di cui si tratta limitandosi ad affermare che quel dato ingrediente non proviene dal paese d'origine o dal luogo di provenienza dell'alimento<sup>43</sup>.

Secondo l'opinione di chi scrive, anche la previsione di svariate modalità di fornitura della medesima informazione è destinata ad accrescere l'opacità comunicativa, impedendo di fatto al consumatore di ottenere dati precisi e significativi in merito all'origine degli ingredienti primari di cui si compone l'alimento.

Infatti, a partire dal 1° aprile 2020, data a decorrere dalla quale si è prevista l'applicazione del reg. (UE) n. 775/2018<sup>44</sup>, è lecito attendersi che solo quando sussisterà un forte interesse del professionista ad informare il consumatore sull'origine dell'ingrediente primario, questi utilizzerà riferimenti a contesti geografici puntuali e precisi, onde conquistare il *favor* del potenziale acquirente; in tutti gli altri casi, nonché nelle ipotesi nelle quali l'impresa alimentare risulti costretta a mutare di frequente i luoghi di approvvigionamento delle materie prime, la scelta ricadrà, molto probabilmente, su modalità comunicative il più vaghe possibile, mediante il riferimento a contesti UE e/o non UE o, ancora peggio, mediante l'utilizzo di diciture che affermino

---

<sup>43</sup> Dispone in tal senso l'art. 2, lett. *b*), del reg. (UE) n. 775/2018.

<sup>44</sup> Si veda in proposito l'art. 4 del reg. (UE) n. 775/2018, rubricato "Entrata in vigore, data di applicazione e misure transitorie".

laconicamente come l'ingrediente primario non sia originario o non provenga dallo stesso paese d'origine o luogo di provenienza dell'alimento.

Muovendo da tali presupposti, sembrerebbe che il quadro che ne deriva sia tutt'altro che rassicurante per il consumatore. Questi, infatti, nella migliore delle ipotesi, laddove operi l'obbligo di cui all'art. 26, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011, si troverà a disporre di informazioni concernenti l'origine o la provenienza dell'ingrediente primario che, pur facendo riferimento ad aree geografiche determinate, risulteranno quantomeno "poco trasparenti", a causa delle difficoltà insite nelle definizioni dei suddetti concetti; nella peggiore delle ipotesi, invece, il consumatore dovrà misurarsi con un'informazione pressoché inconferente, non essendo chiaro quale sia l'utilità di indicare che uno o più ingredienti primari provengono dall'Unione europea e/o da Paesi terzi o, in modo ancor più vago, da un paese o luogo diversi da quelli di origine o provenienza dell'alimento. E, in ogni caso, sarà il professionista a "scegliere" quale livello di tutela accordare al diritto del consumatore di conoscere l'origine delle principali materie prime di cui è composto l'alimento.

4. Come è stato rilevato in dottrina<sup>45</sup>, l'art. 26 del reg. (UE) n. 1169/2011 è il risultato di un difficile compromesso fra gli Stati maggiormente interessati alla menzione in etichetta delle indicazioni d'origine o di provenienza, e quelli maggiormente diffidenti nei confronti di tale apertura, per il timore che ciò possa comportare un'eccessiva frammentazione del mercato.

A dire il vero, tale compromesso non sembrerebbe essere del tutto riuscito, essendovi la concreta possibilità che alcuni Paesi dell'Unione, al fine di rimediare all'opacità che caratterizza la disciplina europea sull'origine e la provenienza, nonché al fine di promuovere sul mercato interno i prodotti nazionali, adottino atti normativi volti non solo ad estendere l'ambito di applicazione dell'etichettatura d'origine, ma anche e soprattutto a introdurre delle definizioni di origine e di provenienza *ad hoc* diverse da quelle sancite dal reg. (UE) n. 1169/2011.

Un esempio in tal senso può essere tratto dall'Italia che, di recente, ha adottato quattro decreti interministeriali<sup>46</sup> in materia di indicazione in

---

<sup>45</sup> L. GONZÁLEZ VAQUÉ, *L'indicazione dell'origine dei prodotti agroalimentari secondo il recente decreto francese sul latte e sulla carne: quali sviluppi si prevedono nell'Unione europea*, in *Alimenta*, 2016, fasc. 9, p. 191.

<sup>46</sup> Adottando tali decreti l'Italia ha seguito l'esempio della Francia che con il Decreto n. 2016-1137 ha imposto l'obbligo di indicare l'origine del latte e della carne anche quando utilizzati per la produzione di alimenti preconfezionati. In particolare, con riferimento alla

etichetta dell'origine della materia prima per il latte e i prodotti lattiero caseari<sup>47</sup>; del grano duro per le paste di semola di grano duro<sup>48</sup>; del riso<sup>49</sup> e del pomodoro, quando utilizzato per la preparazione di derivati, salse e sughi<sup>50</sup>.

Tali decreti – che si collocano all'interno di una stagione di rinnovato interventismo del legislatore italiano in materia agroalimentare<sup>51</sup> – sono stati tutti emanati nelle more di adozione da parte della Commissione degli atti

---

carne, tale decreto ha previsto l'obbligo di indicare il Paese di nascita dell'animale, il Paese di allevamento e quello di macellazione; con riferimento al latte, invece, il Paese di mungitura e quello di lavorazione. Anche le disposizioni francesi, come quelle italiane, si caratterizzano per essere temporanee e sperimentali, essendo prevista la perdita di efficacia di esse a partire dal 31 dicembre 2018. Per approfondire, vedasi L. GONZÁLEZ VAQUÉ, *ult. op. cit.*, p. 187 ss., il quale evidenzia come l'autorizzazione data dalla Commissione europea rispetto al decreto francese abbia finito per costituire un «grave errore politico», avendo spianato la strada per l'introduzione da parte degli altri Paesi membri di disposizioni volte a prevedere la menzione sistematica in etichetta dell'origine, compromettendo così l'unitarietà del mercato interno.

<sup>47</sup> D.m. 9 dicembre 2016, MISE e MIPAAF, “Indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattiero caseari, in attuazione del regolamento UE n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori”, in *Gazz. uff.* 19 gennaio 2017, s.g. n. 15, p. 41 ss. L'intestazione di tale decreto ministeriale desta non poche perplessità laddove afferma che con lo stesso si intende dare attuazione al reg. (UE) n. 1169/2011, e in modo specifico, al suo art. 26, dal momento che, come si è visto, essa è stata demandata dal legislatore europeo alla Commissione e non certo agli Stati membri.

<sup>48</sup> D.m. 26 luglio 2017, “Indicazione dell'origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano duro”, in *Gazz. uff.* 17 agosto 2017, s.g. n. 191, p. 16 ss. Va evidenziato sin da subito come tale decreto ministeriale, fortemente voluto, come gli altri tre, dalla maggiore associazione sindacale rappresentativa degli interessi degli agricoltori, sia stato, invece, fortemente osteggiato dall'Aidepi, ovvero dall'Associazione dell'industria del dolce e della pasta italiane, la cui richiesta di sospensiva è stata tuttavia rigettata dal TAR Lazio, sez. II, con ordinanza 22 novembre 2017, n. 6194/2017.

<sup>49</sup> D. m. 26 luglio 2017, MISE e MIPAAF, “Indicazione dell'origine in etichetta del riso”, in *Gazz. uff.* 16 agosto 2017, s.g. n. 190, p. 21 ss.

<sup>50</sup> D.m. 16 novembre 2017, MISE e MIPAAF, “Indicazione dell'origine in etichetta del pomodoro”, in *Gazz. uff.* 20 febbraio 2018, s.g. n. 47, p. 31 ss.

<sup>51</sup> Come osservato da F. ALBISINNI, *La disciplina europea e l'incerto intervento del legislatore italiano*, cit., p. 710, con la legge di delegazione europea 2015 del 12 agosto 2016, n. 170 il legislatore italiano ha espresso una rinnovata volontà a intervenire nel settore agroalimentare, mediante la pubblicazione di tre decreti legislativi in materia di sanzioni su violazioni specifiche ai precetti in tema di mangimi (d.lgs. 3 febbraio 2017, n. 26, recante “Disciplina sanzionatoria per le violazioni alle disposizioni di cui al regolamento (CE) 13 luglio 2009, n. 767/2009 sull'immissione sul mercato e sull'uso dei mangimi”, in *Gazz. uff.* 17 marzo 2017, s.g. n. 64, p. 15 ss.), informazioni nutrizionali e sulla salute (d.lgs. 7 febbraio 2017, n. 27, recante “Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute”, in *Gazz. uff.* 17 marzo 2017, s.g. n. 64, p. 20 ss.) e materiali destinati a venire in contatto con gli alimenti (d.lgs. 10 febbraio 2017, n. 29, recante “Disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui ai regolamenti (CE) n. 1935 del 2004, n. 1895 del 2005; n. 2023 del 2006; n. 282 del 2008; n. 450 del 2009 e n. 10 del 2011 in materia di materiali e oggetti destinati a venire in contatto con prodotti alimentari e alimenti”, in *Gazz. uff.* 18 marzo 2017, s.g. n. 65, p. 6 ss.), nonché con la pubblicazione dei tre decreti interministeriali relativi all'indicazione d'origine delle materie prime del latte, del grano duro e del riso e, infine, del pomodoro.

d'esecuzione di cui all'art. 26 del reg. (UE) n. 1169/2011 e si caratterizzano per la loro natura sperimentale e temporanea. Infatti, nelle norme transitorie e finali che li accompagnano, viene espressamente prevista la cessazione della loro efficacia a partire dal giorno di entrata in vigore dei suddetti atti e, in ogni caso, a partire dal 31 marzo 2019 per il decreto relativo all'origine del latte e dal 31 dicembre 2020 per i decreti sul grano, sul riso e sul pomodoro<sup>52</sup>.

Volendo sottoporre tali decreti ad una rapida disamina, ci si accorge immediatamente che, fatta eccezione per il decreto sull'origine della materia prima per il latte e i prodotti lattiero caseari<sup>53</sup>, essi non recano l'indicazione delle disposizioni di matrice europea che potrebbero legittimare l'esercizio di competenze normative da parte degli Stati membri in materia di etichettatura d'origine.

In proposito, la disposizione che potrebbe venire in considerazione è l'art. 39, par. 2, del reg. (UE) n. 1169/2011, che consente agli Stati membri di introdurre disposizioni concernenti l'indicazione d'origine o il luogo di provenienza di determinati alimenti laddove sussistano tre presupposti, di cui due di carattere sostanziale, ed uno di carattere procedurale<sup>54</sup>. Per quanto attiene ai primi, risulta necessario, in primo luogo, che lo Stato dimostri l'esistenza di un nesso fra talune qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza e, in secondo luogo, che dia prova che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo alla fornitura di tali informazioni; con riferimento, invece, al requisito di carattere procedurale, è necessario che lo Stato rispetti la procedura di cui all'art. 45 del regolamento, provvedendo alla notifica preventiva dell'atto normativo alla Commissione.

Tali presupposti non sembrano, tuttavia, essere stati tenuti in debita considerazione da parte del legislatore nazionale.

Quest'ultimo, infatti, non ha provveduto a notificare alcuno dei decreti alla Commissione europea, eccettuato quello relativo all'origine della

---

<sup>52</sup> I decreti in questione avrebbero dovuto perdere efficacia a partire dal 1° giugno 2018, data di entrata in vigore, per l'appunto, del reg. (UE) n. 775/2018. Tuttavia, con il d.m. 7 maggio 2018, recante "Disposizione applicativa dei decreti relativi all'indicazione del paese d'origine nell'etichetta degli alimenti", in *Gazz. uff.* 9 giugno 2018, s.g. n. 132, p. 1 ss. è stata prevista una estensione temporale della durata di tali decreti, prevedendo la cessazione della loro efficacia a partire dalla data di applicazione del regolamento summenzionato, fissata per il 1° aprile 2020.

<sup>53</sup> Solo il decreto sull'origine del latte e dei prodotti lattiero caseari cita l'art. 39, par. 2, del reg. (UE) n. 1169/2011.

<sup>54</sup> Per un'interessante riflessione concernente l'art. 39, par. 2 del reg. (UE) n. 1169/2011 si vedano C. TALLIA e L. FORNABIO, *The new decrees regarding mandatory origin labelling in France and Italy: some guidelines*, in *Dir. Agroalim.*, 2017, fasc. n. 1, p. 113 ss.



materia prima del latte, in relazione al quale, invero, la Commissione ha ommesso di pronunciarsi<sup>55</sup>.

Inoltre, non è dato scorgere all'interno dei decreti alcuna disposizione che tenti di provare l'esistenza di un collegamento fra una o più qualità degli alimenti in questione e la loro origine o provenienza.

Solo con riferimento alla dimostrazione dell'esistenza di un diffuso interesse dei consumatori a conoscere l'origine o la provenienza di tali alimenti possono scorgersi alcuni elementi utili, dal momento che, a livello di premesse, tutti i decreti affermano che la loro adozione ha lo scopo di fornire ai consumatori «(...) un quadro informativo più completo», «considerato che i risultati della consultazione pubblica, svolta ai sensi dell'art. 4, comma 4-*bis* della legge n. 4 del 2011 (...), confermati dai risultati dell'indagine demoscopica svolta da ISMEA, mostrano l'elevato interesse da parte dei consumatori per l'indicazione del luogo d'origine» del latte, del grano duro, del riso e del pomodoro utilizzato per la produzione di derivati, sughi e salse.

Proprio al fine di garantire ai consumatori maggiori informazioni in sede di effettuazione della scelta d'acquisto alimentare, i decreti si propongono di valorizzare in sede di comunicazione *business to consumer* la c.d. «origine effettiva» degli alimenti. In merito, esaminando le disposizioni dedicate alle modalità di indicazione dell'origine degli ingredienti *de quibus*, si nota come per il latte sia stato previsto l'obbligo di indicare sia il paese di mungitura sia quello di condizionamento o di trasformazione, se diversi dal primo<sup>56</sup>; per il grano, il paese di coltivazione e quello di molitura<sup>57</sup>; per il riso, quelli di coltivazione, di lavorazione e di confezionamento<sup>58</sup> e, infine, per il pomodoro utilizzato nella preparazione dei derivati di cui all'art. 24 della legge 28 luglio 2016, n. 154<sup>59</sup>, nonché nella preparazione di sughi e salse ottenuti mescolando uno o più derivati del pomodoro con altri prodotti

---

<sup>55</sup> Il decreto concernente l'indicazione dell'origine in etichetta per la materia prima del latte e i prodotti lattiero caseari è stato notificato in data 13 luglio 2016, ai sensi dell'art. 45 del reg. (UE) n. 1169/2011. Il silenzio serbato dalla Commissione può giustificarsi alla luce del precedente francese di cui si è trattato brevemente alla nt. 46. Tuttavia, la tacita accettazione da parte della Commissione di tale decreto sperimentale lascia alquanto perplessi, date le incidenze negative che esso potrebbe determinare a livello di tenuta del mercato interno.

<sup>56</sup> Vedasi in proposito gli artt. 1 e 2 del decreto sull'origine della materia prima del latte.

<sup>57</sup> Vedasi in proposito gli artt. 2 e 3 del decreto sull'origine del grano duro.

<sup>58</sup> Vedasi in proposito gli artt. 2 e 3 del decreto sull'origine del riso.

<sup>59</sup> Legge 28 luglio 2016 n. 154, recante "Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale", in *Gazz. uff.* 10 agosto 2016, s.g. n. 186, p. 1 ss.

di origine animale o vegetale, l'indicazione d'origine prevede la menzione in etichetta dei paesi di coltivazione e di trasformazione del vegetale<sup>60</sup>.

I criteri per l'individuazione dell'origine previsti dai quattro decreti destano non poche perplessità sotto il profilo del rispetto del diritto dell'Unione europea. Non solo, infatti, il legislatore nazionale ha esteso a nuovi alimenti il campo di applicazione dell'etichettatura d'origine obbligatoria senza rispettare – anzi ignorando completamente – i limiti previsti dall'art. 39, par. 2, del reg. (UE) n. 1169/2011, ma, in modo ancor più grave, ha alterato la definizione europea di origine<sup>61</sup>, destinata a valere, pur con tutte le sue criticità e inadeguatezze, in modo uniforme per gli Stati membri<sup>62</sup>.

Dal punto di vista della tutela della concorrenza e del mercato, disposizioni come quelle italiane rischiano di innalzare pericolose barriere, ostacolando la libera circolazione degli alimenti, con conseguente danno sia per gli operatori italiani, sia per quelli stranieri. Infatti, nonostante la clausola di mutuo riconoscimento inserita in ciascuno dei decreti, le nuove norme, oltre a comportare per gli operatori italiani oneri legati all'etichettatura maggiori rispetto a quelli sostenuti dai concorrenti stranieri, sembrerebbero determinare per gli importatori la necessità di adeguare le etichette dei loro alimenti alle disposizioni contenute nei decreti di cui si discute, per poter competere con i prodotti nazionali<sup>63</sup>.

Peraltro, per quanto riguarda la tutela dei consumatori, non sembrerebbe che i decreti sull'origine abbiano centrato l'obiettivo di fornire un quadro informativo più chiaro e preciso. Pare legittimo ritenere che il numero di informazioni imposte dai decreti interministeriali finirà per rendere sempre meno agevole la lettura delle etichette, già di per sé molto ricche di informazioni. Sorge anche spontaneo chiedersi se le definizioni d'origine elaborate *ad hoc* dal legislatore siano davvero utili per il consumatore. In merito, si può nutrire più di un dubbio. Non convince, in particolare, la

---

<sup>60</sup> Vedasi in proposito gli artt. 1 e 2 del decreto sull'origine del pomodoro.

<sup>61</sup> Tali considerazioni non possono essere, peraltro, smentite dall'inserimento all'interno dei decreti della clausola in forza della quale «resta fermo il criterio di acquisizione dell'origine ai sensi della vigente normativa europea», il cui senso può essere solo quello di evitare – senza successo – il giudizio di illegittimità delle norme in questione.

<sup>62</sup> Osserva V. RUBINO, *I limiti alla tutela del made in fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, cit., p. 58 che l'art. 39 del reg. (UE) n. 1169/2011, laddove autorizza gli Stati membri a notificare disposizioni nazionali relative all'obbligo di indicare l'origine per motivi di interesse generale, non consente comunque di entrare nel merito della nozione, che deve continuare ad essere espressa mediante l'utilizzo dei criteri stabiliti dalla disciplina nazionale.

<sup>63</sup> Si veda proposito L. GONZALEZ VAQUÉ, *L'indicazione dell'origine dei prodotti agroalimentari secondo il recente decreto francese sul latte e sulla carne: quali sviluppi si prevedono nell'Unione europea?*, cit., p. 192.

scelta di indicare l'origine della materia prima utilizzando anche riferimenti alle fasi di lavorazione o di confezionamento della medesima. In proposito, è chiaro che l'intento perseguito sia quello di valorizzare il *made in Italy*, "premiando" le imprese che svolgono talune delle fasi indicate in etichetta sul territorio nazionale, eventualmente anche utilizzando ingredienti provenienti da altri contesti geografici. Tuttavia, dal punto di vista del consumatore medio, il rischio di ambiguità e confusione è alquanto elevato. Infatti, non solo questi si troverà ad avere a che fare con etichette ancora più articolate e complesse, ma, ulteriormente, dovrà destreggiarsi fra informazioni di ben scarsa utilità, come ad esempio quella relativa al luogo di confezionamento del riso<sup>64</sup>.

Data la rapidità con cui, in genere, viene effettuata la scelta di consumo alimentare, è lecito attendersi, dunque, che il consumatore o non leggerà affatto le informazioni di cui si discute, ovvero, se le leggerà, verrà attratto da quelle etichette che presentino indicazioni riferite, in un modo o nell'altro, all'Italia, a prescindere dal fatto che nel "Bel Paese" sia avvenuta o meno una fase davvero essenziale ai fini dell'attribuzione dell'origine a quel dato alimento<sup>65</sup>.

Inoltre, tenuto conto che le informazioni sull'origine possono essere rese con diciture come «UE» o «non UE» e «UE e non UE», anche in questo caso non possono che valere le considerazioni già svolte in relazione al reg. (UE) n. 775/2018, in quanto l'eccessiva genericità dei riferimenti territoriali risulta poco compatibile con l'obiettivo affermato dal legislatore di consentire una più ampia *disclosure* della filiera alimentare.

La breve analisi delle principali disposizioni contenute nei decreti italiani, fa comprendere, secondo l'opinione di chi scrive, come l'introduzione di norme nazionali che ridefiniscono il concetto d'origine se, da un lato, rappresenta la risposta data da alcuni ordinamenti all'insoddisfazione generale per l'applicazione dei criteri doganali d'origine al settore della comunicazione *business to consumer*, dall'altro, non può e non deve costituire lo strumento per la revisione della materia.

---

<sup>64</sup> Si veda in tal senso V. RUBINO, *Le definizioni e gli obblighi per le imprese (artt 3 e 4)*, in V. RUBINO, S. RIZZIOLI, M. MILETTI, *L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d.lgs. n. 145/2017) – Parte II*, in *Studium Iuris*, 2018, fasc. 7-8, p. 834

<sup>65</sup> Ad esempio, nel caso del riso, è probabile che un consumatore medio italiano sia più propenso ad acquistare un prodotto che, per quanto coltivato all'estero, sia stato quanto meno lavorato o confezionato in Italia, piuttosto che un riso coltivato, lavorato e confezionato all'estero.

Il compito di ridisegnare i concetti su cui si fonda l'etichettatura d'origine, infatti, non può che essere affidato all'Unione europea, la quale, tuttavia, soprattutto con l'adozione del reg. (UE) n. 1169/2011, nonché del reg. (UE) n. 775/2018, ha dimostrato di voler continuare a seguire un approccio fortemente mercantilistico, poco incline a dare ascolto alle esigenze informative dei consumatori, nonché a valorizzare le potenzialità attrattive delle informazioni sull'origine e sulla provenienza.

Invero, non si può nascondere come la ridefinizione delle nozioni su cui si fonda il sistema di etichettatura d'origine non sia affatto agevole per le peculiarità del prodotto alimentare<sup>66</sup>, nonché per il pericolo di veder fomentato un consumerismo di stampo nazionalista che potrebbe nuocere alle esigenze del mercato. Tuttavia, le problematiche applicative dei concetti di origine e provenienza e, conseguentemente, delle nuove disposizioni introdotte dal reg. (UE) n. 775/2018, nonché l'adozione di provvedimenti normativi di stampo nazionalista in alcuni degli Stati membri, dovrebbero sollecitare al più presto un intervento correttivo, ispirato alle ragioni di tutela dell'interesse all'informazione dei consumatori e svincolato, una volta per tutte, dalle logiche tariffarie e quantitative della disciplina doganale, del tutto estranee agli scopi che, invece, dovrebbero essere perseguiti dalla disciplina europea in materia di comunicazione *business to consumer*.

---

<sup>66</sup> Sempre V. RUBINO, *I limiti alla tutela del made in Italy, fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, cit., p. 59, osserva come la soluzione preferibile sarebbe quella di abbandonare l'idea di una definizione generale di origine per i prodotti alimentari, che dovrebbe avere semmai solo carattere residuale, e di introdurre, per contro, disposizioni di aggiornamento all'interno delle varie discipline verticali, che tengano in considerazione le specificità delle varie filiere.

---

---

GIURISPRUDENZA

# PARTE SECONDA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



# GIURISPRUDENZA

## SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

### ACCESSO CIVICO

CONSIGLIO DI STATO, Sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546 – Pres. VELTRI – Est. SESTINI – *Confederazione Nazionale Coldiretti (avv.ti Mattarella, Petitto) c. Ministero della salute* (Avv. gen. Stato) ed a.

**Accesso civico - Controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali - Controllo sull'utilizzo delle risorse pubbliche - Promozione della partecipazione al dibattito pubblico - «Abuso del diritto» d'informazione.**

*La disciplina nazionale del nuovo accesso civico si pone in diretta attuazione delle previsioni costituzionali risultanti dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, quale istituto strumentale volto ad assicurare le condizioni – ovvero la conoscibilità generalizzata degli atti e delle informazioni in possesso dell'Amministrazione – necessarie «al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico» (art. 5 sull'accesso civico) e quindi volte a favorire la «autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale» (art. 118 Cost. che introduce il principio di sussidiarietà).*

*Indipendentemente da ogni considerazione circa le dinamiche economiche sottese alla produzione nazionale ovvero alla importazione del latte e dei suoi derivati in una economia ormai globalizzata, non è ictu oculi priva di fondamento la tesi che la trasparenza e la credibilità di fronte ai consumatori circa la provenienza delle materie prime possa favorire lo sviluppo del mercato interno di riferimento, e che, conseguentemente, l'interesse di alcuni associati alla Coldiretti, potenzialmente pregiudicati dalle informazioni pubblicate, debba essere considerato recessivo in quanto non in linea con lo scopo comune della Coldiretti. Pertanto le informazioni richieste dalla Coldiretti al Ministero della salute, da un lato, integrano quelle oggetto di pubblicità obbligatoria ma non coincidono con esse e, dall'altro, non consentono di individuare alcun «abuso del diritto» d'informazione, in quanto rispondono alle dichiarate esigenze legate alla tutela dei consumatori e alla stessa ratio della rintracciabilità della filiera che motiva gli obblighi di etichettatura, operando quel «controllo diffuso sull'attività amministrativa» perseguito dalla nuova norma (1).*

(Omissis).

FATTO

1. La Coldiretti, confederazione nazionale che associa gran parte dei coltivatori diretti italiani, appella la sentenza n. 2994/2018 del TAR Lazio - Roma, Sez. III-*quater*, che ha respinto il ricorso ed i motivi aggiunti contro il diniego op-

posto dal Ministero della salute alla sua richiesta di accesso civico, avanzata ai sensi dell'art. 5, comma 2°, del d.lgs. n. 33 del 2013, e volta a conoscere, anche mediante un collegamento permanente alla banca dati esistente, le specifiche quantità di importazioni di latte e prodotti lattiero caseari da Paesi UE ed extra UE da parte di operatori economici italiani, nonché contro il diniego (impugnato con motivi aggiunti) opposto a una seconda domanda più limitata quanto ai prodotti interessati e senza la richiesta di collegamento telematico. L'Amministrazione si è costituita in giudizio e le parti hanno scambiato plurime memorie.

2. In particolare, nel 2017 la Coldiretti presentava alla Direzione generale della sanità animale e dei farmaci veterinari ed alla Direzione generale per la prevenzione sanitaria del Ministero della salute due diverse istanze di accesso civico, aventi il medesimo oggetto, con la finalità di ottenere i dati ed i documenti relativi alle importazioni di latte e dei prodotti lattiero caseari provenienti da Paesi comunitari ed extra - comunitari. La Direzione generale della sanità animale e dei farmaci veterinari, vista l'ampiezza dell'istanza e la mancata individuazione dei controinteressati, rispondeva richiedendo alla Coldiretti di «circostanziare l'istanza, individuando specificamente i dati e/o i documenti di interesse» riferendo che, secondo l'art. 5-*bis*, comma 2° del d.lgs. n. 33 del 2013 e secondo le Linee guida dell'ANAC, l'Amministrazione doveva poter interpellare gli eventuali controinteressati onde venire a conoscenza degli eventuali motivi di pregiudizio recati dall'istanza. La Direzione generale concludeva facendo riserva comunque «di fornire tali dati e/o documenti attraverso un report contenente le informazioni aggregate per Paese estero di spedizione e per provincia di destinazione in Italia, senza i riferimenti delle ditte individuali e dei soggetti giuridici nazionali ed esteri». D'altra parte, invece, la Direzione Generale per la Prevenzione sanitaria eccepeva la propria incompetenza in materia di latte e dei prodotti lattiero caseari.

2.1. La Coldiretti proponeva poi ricorso al responsabile della trasparenza del Ministero della salute ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013, chiedendo di accedere alla documentazione già richiesta con l'istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013, presentata il 27 aprile 2017, con conseguente richiesta di condanna dell'Amministrazione resistente ad esibire la documentazione, ma otteneva un nuovo diniego.

3. La Coldiretti presentava, quindi, ricorso al Tribunale amministrativo per il Lazio chiedendo l'annullamento:

- della nota della Direzione generale della sanità animale e dei farmaci veterinari del Ministero della salute riguardante la richiesta di accesso ai dati dei flussi commerciali del latte e dei prodotti lattiero caseari oggetto di scambio intracomunitario e provenienti dall'estero;
- della nota della Direzione generale della prevenzione sanitaria avente il medesimo oggetto;
- della nota del Responsabile della trasparenza del Ministero della salute;
- della risposta del responsabile della trasparenza del Ministero della salute avverso il ricorso che contestava la legittimità delle due risposte all'istanza di accesso civico fornite dalle due Direzioni generali del Ministero della salute.



3.1. Con motivi aggiunti depositati il 5 dicembre 2017, la ricorrente impugnava anche la risposta alla nuova richiesta di accesso civico presentata dal Presidente della Coldiretti in data 11 ottobre 2017 per conoscere i dati relativi alla importazione di latte e di prodotti lattiero caseari provenienti da Paesi non aderenti all'UE ovvero oggetto di scambio intracomunitario, che aveva ottenuto una nuova risposta negativa.

3.2. Avverso gli atti summenzionati, la ricorrente, premessa la propria legittimazione a proporre la domanda di accesso civico, deduceva sia la violazione degli artt. 5 e 5-*bis* del d.lgs. n. 33 del 2013, sia il difetto di motivazione e la violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990.

4. Si costituiva in giudizio il Ministero intimato per contestare la legittimazione e l'interesse della Coldiretti e per difendere la legittimità del proprio operato. Seguiva un ampio scambio di memorie, con le quali, in particolare, la Coldiretti ribadiva il proprio interesse all'accesso civico pur in presenza di un obbligo di legge di etichettatura in ordine all'origine degli ingredienti di alcuni alimenti in quanto, da un lato, un tale obbligo non sussisteva per i formaggi affettati e venduti a peso dal commerciante e, d'altro lato, molti prodotti caseari erano prodotti e confezionati in Italia sulla base di altri prodotti caseari (come i cagliati) con conseguente impossibilità per il consumatore di ottenere una piena informazione sugli ingredienti; infine, in quanto la disciplina dell'etichettatura e della tracciabilità consentiva di vendere, come prodotti Italiani, alimenti che avevano subito in Italia alcune fasi della produzione ma le cui materie prime erano importate, conseguendone che «le informazioni prescritte nelle etichette sono ben minori di quelle a cui si chiede di accedere e soprattutto non consentono di tracciare i prodotti lattiero caseari dei quali il latte importato sia ingrediente». In conclusione, la Coldiretti confermava la richiesta di conoscere la quantità di latte importata da ciascuna impresa operante sul territorio italiano, ribadendo che non erano, viceversa, oggetto della domanda di accesso civico il prezzo e le condizioni contrattuali praticate dalle imprese importatrici, né l'identità dell'esportatore straniero, né l'uso fatto dei prodotti importati.

5. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio considerava non meritevole di tutela la domanda di accesso della Confederazione Nazionale Coldiretti e rigettava il ricorso. Riteneva infatti che il consumatore fosse in grado di conoscere la provenienza del latte lavorato o il tipo di latte usato attraverso l'art. 2 del d.m. 9 dicembre 2016, che espressamente si riferisce alla "Indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattiero caseari, in attuazione del reg. (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori" e secondo il quale l'etichetta deve fornire «l'indicazione di origine del latte o del latte usato come ingrediente nei prodotti lattiero-caseari di cui all'allegato».

Il TAR rilevava, poi, che le risposte offerte dall'Amministrazione in data 26 maggio 2017 e in data 9 novembre 2017 non si ponevano come un diniego, in quanto entrambe offrivano, in alternativa, un *report* di dati aggregati per Paese estero di spedizione e per provincia di destinazione in Italia. Statuiva, inoltre, che «è legittimo il diniego di accesso motivato in base alla necessità di impedire che all'Ente venga imposto un *facere* straordinario quale produrre – in formato analogico o digitale – una mole irragionevole di dati o documenti» (citando TAR Lombardia - Milano Sez. III 11 ottobre 2017, n. 1951).

6. La Coldiretti proponeva appello, argomentando che la pubblica amministrazione aveva opposto un sostanziale ed illegittimo diniego alla domanda di accesso civico e che ciò aveva comportato, al contrario di quanto ritenuto dal TAR, l'impossibilità per il consumatore di poter conoscere la provenienza dei prodotti mediante il raffronto fra le importazioni di latte e prodotti lattiero caseari da parte di una determinata azienda, e le etichette dalla stessa apposte sui propri prodotti, ledendo, così, sia il diritto del consumatore ad essere informato, sia il buon andamento e lo sviluppo di un mercato largamente rappresentato dalla medesima Confederazione Nazionale Coldiretti, quale più grande associazione delle imprese agricole italiane con oltre 1.300.000 associati, di cui oltre 600.000 titolari attivi di impresa.

## DIRITTO

7. Ai fini della decisione, considera preliminarmente il Collegio che con l'appello la Coldiretti deduce in primo luogo la violazione della nuova disciplina dell'accesso civico, come oggi normata dagli artt. 5 e 5-*bis* del d.lgs. n. 33 del 2013 e successive modifiche ed integrazioni. Si tratta, osserva ancora il Collegio, di un innovativo istituto di recente introduzione, di non facile coordinamento con i preesistenti istituti sulla trasparenza amministrativa e di non semplice inserimento nel nostro ordinamento giuridico. Pertanto, ai fini della sua corretta interpretazione e della conseguente decisione sul ricorso si impone, in primo luogo, una attenta ricostruzione storica e sistematica del nuovo istituto dell'accesso civico nell'ambito del nostro sistema costituzionale.

7.1. In particolare, il citato art. 5 prevede che:

«1. L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

2. Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5-*bis*.

3. L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

- a) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- b) all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- c) ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;
- d) al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto.

4. Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

5. Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'art. 5-*bis*, comma 2°, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 6° è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

6. Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati. In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale. In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'art. 5-*bis*. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze.

7. Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6°, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'art. 43, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'art. 5-*bis*, comma 2°, lett. a), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'art. 116 del Codice del processo amministrativo di cui al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

8. Qualora si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può altresì presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito. Qualora tale organo non sia stato istituito,

la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il ricorso va altresì notificato all'amministrazione interessata. Il difensore civico si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico, il termine di cui all'art. 116 del Codice del processo amministrativo decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'art. 5-*bis*, comma 2°, lett. a), il difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per la pronuncia del difensore è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni.

9. Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame ai sensi del comma 7° e presentare ricorso al difensore civico ai sensi del comma 8°.

10. Nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ha l'obbligo di effettuare la segnalazione di cui all'art. 43, comma 5°.

11. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241».

7.2. Dal complessivo testo dell'articolo si evince il diritto di chiunque di richiedere dati, informazioni e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, non solo quando l'Amministrazione non ottemperi all'obbligo di legge di pubblicarli (comma 1°), bensì anche (comma 2°) «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali», nel rispetto della procedura di tutela degli eventuali controinteressati disciplinata dai commi seguenti e nei (soli) limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5-*bis* del medesimo d.lgs. n. 33 del 2013 (che, nel caso di specie, la Coldiretti ritiene egualmente violato), secondo cui:

«1. L'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2°, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

2. L'accesso di cui all'art. 5, comma 2°, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;

b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;

c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

3. Il diritto di cui all'art. 5, comma 2°, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1°, della legge n. 241 del 1990.

4. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Se i limiti di cui ai commi 1° e 2° riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti.

5. I limiti di cui ai commi 1° e 2° si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1° e 2°, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

6. Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida recanti indicazioni operative».

7.3. L'art. 5-*bis* citato consente, quindi, di individuare casi eccezionali in cui il soggetto non può ottenere l'accesso civico, mediante l'individuazione tassativa delle fattispecie in cui, nel bilanciamento di interessi contrapposti, l'accesso è suscettibile di pregiudicare un interesse generale di natura pubblica ovvero un affidamento tutelato di natura privata.

8. Non è controverso che il diritto di accesso di cittadini ed imprese ai documenti ed alle informazioni detenuti dall'Amministrazione costituisca il necessario corollario dei principi di trasparenza e di partecipazione che devono caratterizzare l'attività amministrativa alla stregua dei principi fondamentali di legalità, di tutela dei diritti della persona e di uguaglianza e non discriminazione sanciti dai primi tre articoli della Costituzione che, al contempo, esso attui l'art. 97 e i principi di imparzialità e di buon andamento dell'Amministrazione.

9. Già con la legge n. 241 del 1990, il legislatore nazionale ha previsto il «diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi» [art. 22, comma 1, lett. a), legge n. 241/1990] configurando tale previsione come «principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza» e includendo, giuste le previsioni di cui all'art 29, comma 2-*bis*, della medesima legge, i contenuti di tale "diritto" tra i livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2°, lett. m), Cost.

In tale primigenia configurazione della posizione giuridica soggettiva, l'accesso viene garantito «agli interessati»: non basta, come precisato dalla giurisprudenza, la semplice curiosità, essendo necessario invece un interesse di base differenziato

e meritevole di tutela, secondo la titolarità e nei limiti dell'utilità di una posizione giuridicamente rilevante.

9.1. La legge n. 241 del 1990 ha costruito il "diritto di accesso" in termini di protezione diretta di un bene della vita, secondo lo schema del diritto soggettivo. Sotto il profilo processuale la tutela di tale diritto è stata ricompresa nell'ambito delle materie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Ciò nonostante è comunque prevalsa la tesi che non si tratti di un diritto soggettivo in senso proprio e che l'accesso vada inquadrato, al di là del *nomen* utilizzato dalla legge, nella categoria dell'interesse legittimo, conseguendone la necessità che il diniego di accesso, quale provvedimento in senso proprio, sia impugnato nel termine di decadenza di sessanta giorni, piuttosto che nel termine più lungo di prescrizione applicabile in via ordinaria ai diritti soggettivi (Consiglio di Stato, Ad. Plen. 18 aprile 2006, n. 6 e 20 aprile 2006, n. 7).

10. Accanto a questa prima forma di accesso sono state introdotte, di recente, nell'ordinamento, altre fattispecie di accesso qualificabili in termini di diritto soggettivo in senso proprio, tra le quali la recente disposizione sul cosiddetto accesso civico, noto anche come *Freedom of Information Act (FOIA)* sulla scorta dell'esempio statunitense - introdotta nell'ambito della normativa anticorruzione con il sopra riportato art. 5 del d.lgs. del 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016, che prevede due fattispecie:

a) In primo luogo, chiunque può richiedere l'accesso alle informazioni e ai dati che le amministrazioni avrebbero comunque l'obbligo di pubblicare sui propri siti o con altre modalità tutte le volte in cui esse hanno omesso questo adempimento.

b) In secondo luogo, con previsione ancor più generale volta a «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico», si dispone che chiunque abbia diritto di accedere ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche a quelli per i quali non sussiste un obbligo di pubblicazione, anche se l'art. 5-*bis* prevede una serie di esclusioni in relazione alla necessità di tutelare interessi pubblici e privati come ad esempio la sicurezza nazionale, la difesa, le relazioni internazionali, la protezione dei dati personali, la libertà e la segretezza della corrispondenza e più in generale tutti i casi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1°, della legge n. 241 del 1990.

11. Dunque, osserva il Collegio, sia l'accesso documentale *ex art. 22* della legge n. 241 del 1990, sia l'accesso civico *ex art. 5* del d.lgs. n. 33 del 2013, hanno lo scopo di assicurare l'imparzialità e la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorire la partecipazione dei privati, ed entrambi gli istituti scontano talune limitazioni risultanti dalla ponderazione con altri interessi costituzionalmente rilevanti. Tuttavia nel primo caso il diritto di accesso è riconosciuto solamente al soggetto titolare di un interesse qualificato in relazione ad un procedimento amministrativo. Nel caso dell'accesso civico, viceversa, tale diritto è esteso a qualunque soggetto, singolo o associato, e non vi è la necessità di dimostrare un particolare interesse qualificato a richiedere gli atti o le informazioni, secondo il modello del *Freedom of Information Act (FOIA)*, che trae ispirazione dalle esperienze storiche d'oltralpe e d'oltreoceano.

12. Al fine di interpretare ed applicare correttamente il nuovo istituto, occorre considerare che il modello FOIA è da tempo presente nella storia delle moderne democrazie: già nel 1766 si parlava in Svezia di libertà d'informazione, ed oggi è divenuto uno standard informativo il modello entrato in vigore negli Stati Uniti nel 1966, mediante il quale le agenzie dell'*Executive Branch* del Governo Federale hanno l'obbligo di rendere noti e di pubblicare, in modo celere, nel «*Federal Register*», un'ampia varietà di documenti a vantaggio dei cittadini.

Il FOIA statunitense inoltre stabilisce che ogni ente governativo deve rendere disponibili a chiunque i documenti non inerenti agli obblighi di pubblicazione. Si tratta dunque di un'accessibilità pressoché totale (i cui limiti sono specificamente delineati in nove eccezioni) che ne fa, secondo i commentatori più attenti, uno degli indicatori più significativi del tasso di democraticità del sistema di governo americano.

In particolare, nel *Freedom of Information Act* il «*right to know*», diritto di essere informati, persegue tre diversi obiettivi, il primo, «*accountability*», vuole consentire un controllo diffuso sull'operato degli enti pubblici allo scopo di evitare fenomeni di corruzione. La seconda finalità, «*participation*», vuole garantire ai cittadini una partecipazione consapevole alle decisioni pubbliche. Infine, con la «*legitimacy*» si vogliono rafforzare le stesse pubbliche amministrazioni, che devono agire in completa trasparenza nei confronti dei cittadini.

Ad oggi esiste una versione del *Freedom of Information Act* in oltre cento Paesi del mondo, e l'accesso alle informazioni raccolte dallo Stato costituisce un punto di riferimento per gli Stati democratici, tanto da essere riconosciuto a livello internazionale come diritto umano collegato alla libertà di espressione dell'individuo in generale; a sostegno del FOIA si schiera la Convenzione ONU contro la Corruzione, che include l'obbligo per gli Stati di fornire accesso alle informazioni per promuovere la partecipazione della società civile nella prevenzione e nella lotta alla corruzione, mentre l'UNESCO riconosce «il 28 settembre come la Giornata mondiale del diritto di accesso».

13. Il percorso per la trasparenza nel nostro Paese è iniziato solo in tempi più recenti: la prima norma contenente il diritto di accesso è entrata in vigore solo nel 1990 con la già citata legge n. 241 sul procedimento amministrativo. Successivamente, il sopra citato d.lgs. n. 33 del 2013 ha disciplinato la pubblicazione on line di informazioni rilevanti sui siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni. Peraltro l'obbligo di pubblicazione, riguardante grandi quantità di dati talvolta di scarso interesse per le imprese e per i cittadini, è stato nuovamente disciplinato dal d.lgs. n. 97 del 2016, che ha modificato il decreto n. 33 del 2013 precisando le informazioni da pubblicare nelle pagine web istituzionali. La medesima fonte ha infine introdotto, come già ricordato, un nuovo sistema di accesso civico, tendenzialmente generalizzato, che si ispira al sopracitato FOIA statunitense secondo la regola primaria della *general disclosure* di qualsiasi atto, salvo tassative eccezioni, anche se non sottoposto a pubblicazione.

14. L'introduzione del nuovo istituto di matrice anglosassone è stata accompagnata da talune perplessità ed incertezze applicative, riferite sia ai problemi di coordinamento derivanti dal mantenimento dei precedenti istituti di trasparenza amministrativa, sia alla radicale ridefinizione del rapporto fra cittadino e pubblica

amministrazione ed alle possibili difficoltà organizzative derivanti per quest'ultima dalla possibilità generalizzata e diffusa di presentare richieste di accesso alle informazioni o agli atti pubblici senza dover fornire alcuna motivazione.

Osserva tuttavia il Collegio che il nuovo accesso civico risponde pienamente ai sopraindicati principi del nostro ordinamento nazionale di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa e di partecipazione diffusa dei cittadini alla gestione della «Cosa pubblica» ai sensi degli artt. 1 e 2 della Costituzione, nonché, ovviamente, dell'art. 97 Cost., secondo il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione.

15. In particolare l'art. 118 Cost., nella sua vigente formulazione, al 1° comma prevede che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» sancendo il principio di sussidiarietà c.d. «verticale», volto ad avvicinare le competenze dei pubblici uffici ai cittadini e alle imprese e alle loro associazioni e, quindi, ai bisogni del territorio, secondo il modello di «Stato delle Autonomie» già delineato dall'art. 5 Cost.. Esso, al quarto ed ultimo comma, introduce, ed è la vera novità, anche il principio di sussidiarietà in senso c.d. «orizzontale», sancendo che «Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà».

Il «nuovo» principio di sussidiarietà è, quindi, volto a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati», ovvero a favorire la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali (imprenditoriali ed associative) nelle quali si svolge la loro personalità, ai sensi dell'art. 2 Cost., alla cura e al buon andamento della «Cosa pubblica» mediante «lo svolgimento di attività d'interesse generale». In tal modo, viene riconosciuto *in primis* il valore del volontariato, che insieme alla cooperazione costituisce un patrimonio storico della nostra nazione (attualmente il «Terzo settore» annovera in Italia circa sette milioni di volontari impegnati a vario titolo, insieme a più di tremila associazioni e organizzazioni «*no profit*», nell'assistenza ai più bisognosi e nella tutela della persona, dell'ambiente e della cultura, dando uno spontaneo adempimento ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» previsti dall'art. 2 Cost.). Al tradizionale modello solidaristico va progressivamente affiancandosi un nuovo modello di «cittadinanza attiva», già patrimonio della lunga storia della democrazia in Europa e nei Paesi anglosassoni ma non estraneo alla storia italiana, dai Comuni alle Repubbliche marinare, dalle Società di mutuo soccorso alle Cooperative di lavoro, dalle Signorie alle attuali «Misericordie» che affiancano i servizi sociali comunali. Tale nuovo modello è caratterizzato, alla stregua delle previsioni degli artt. 1, 2 e 118 della Costituzione, dalla spontanea cooperazione dei cittadini con le Istituzioni pubbliche mediante la partecipazione alle decisioni e alle azioni che riguardano la cura dei beni comuni, anziché dei pur rispettabili interessi privati, e che quindi cospirano alla realizzazione dell'interesse generale della società assumendo a propria volta una valenza pubblicistica, nella consapevolezza che la partecipazione attiva dei cittadini alla vita collettiva può concorrere a migliorare la capacità delle istituzioni di dare risposte più efficaci ai bisogni delle persone e alla soddisfazione dei diritti sociali che la Costituzione riconosce e garantisce.



16. La sopradescritta disciplina nazionale del nuovo accesso civico, inquadrandosi in questo secondo modello, si pone in diretta attuazione delle previsioni costituzionali risultanti dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, quale istituto strumentale volto ad assicurare le condizioni - ovvero la conoscibilità generalizzata degli atti e delle informazioni in possesso dell'Amministrazione - necessarie «al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico» (art. 5, citato, sull'accesso civico) e quindi volte a favorire la «autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale» (art. 118 Cost., citato, che introduce il principio di sussidiarietà).

17. La ricostruzione del predetto quadro normativo consente al Collegio di evidenziare che il nuovo accesso civico, che attiene alla cura dei beni comuni a fini d'interesse generale, si affianca senza sovrapposizioni alle forme di pubblicazione on line del 2013 ed all'accesso agli atti amministrativi del 1990, consentendo, del tutto coerentemente con la *ratio* che lo ha ispirato e che lo differenzia dall'accesso qualificato previsto dalla citata legge generale sul procedimento, l'accesso alla generalità degli atti e delle informazioni, senza onere di motivazione, a tutti i cittadini singoli ed associati, in guisa da far assurgere la trasparenza a condizione indispensabile per favorire il coinvolgimento dei cittadini nella cura della «Cosa pubblica», oltretutto mezzo per contrastare ogni ipotesi di corruzione e per garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'Amministrazione.

18. Ciò accade, a giudizio del Collegio, anche nella specifica fattispecie in esame. La Coldiretti infatti, dopo una prima domanda di accesso generalizzato che comprendeva la richiesta di un collegamento alle banche dati dell'Amministrazione - ritenuta eccessivamente generica dall'Amministrazione e pertanto respinta con l'atto gravato con il ricorso principale di primo grado - ha liberamente proposto una nuova domanda, analoga ma molto più circostanziata e quindi sostitutiva della precedente, sostanzialmente volta a verificare la corrispondenza e la non contraddittorietà fra le importazioni di latte e di prodotti a base di latte da parte dei singoli operatori nazionali, da un lato, e le indicazioni fornite al consumatore in etichetta a termini di legge circa l'origine delle materie prime utilizzate dall'altro. Tali finalità corrispondono proprio a quelle forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e di partecipazione degli amministrati al dibattito pubblico, previste dalla nuova normativa del 2016 sull'accesso civico.

18.1. Dalle pregresse considerazioni emerge, innanzitutto sul piano processuale:

a) la sopravvenuta carenza d'interesse alla definizione dell'originario ricorso di primo grado contro il diniego opposto alla prima domanda, spontaneamente sostituita dall'Associazione appellante;

b) la necessità di esaminare nel merito i motivi aggiunti, di ordine sostanziale, proposti contro il secondo diniego, che sono ugualmente incentrati sulla violazione della nuova disciplina dell'accesso civico.

19. Ai fini della decisione della specifica questione di cui al punto b) del par. 18, il Collegio deve preliminarmente dare risposta ai seguenti quesiti:

- se la Coldiretti abbia la legittimazione a proporre la domanda di accesso, e se vi possa essere un conflitto d'interessi con i suoi iscritti che potrebbero essere pregiudicati dalla richiesta informativa; -se la possibilità di Coldiretti di acquisire i dati dai propri iscritti, oppure l'offerta report periodico con dati aggregati, oppure il vigente obbligo di riportare in etichetta le indicazioni di legge, siano idonei a far venire meno l'interesse di Coldiretti all'accesso;
- se la domanda di accesso sia inammissibile poiché emulativa o comunque sproporzionata rispetto alle finalità dichiarate di tutela dei consumatori e del mercato, o se ciò comporti comunque oneri insostenibili per l'Amministrazione;
- se l'accesso ai dati richiesti possa compromettere i diritti dei contro interessati, ed in particolare degli operatori economici che importano latte o suoi derivati.

19.1. Procedendo con ordine, considerato che il diritto di accesso civico spetta a «chiunque» non appare dubbia la legittimazione della Coldiretti a proporre una domanda di accesso a documenti e ad informazioni, a maggior ragione se riguardanti un mercato in cui essa rappresenta la maggioranza degli operatori economici perseguendone, per finalità statutaria, la tutela e lo sviluppo, posto che la completa informazione dei consumatori (oltre a costituire un diritto di questi ultimi, sancito dal Codice del consumo) può favorire un corretto e regolato confronto concorrenziale, nonché un aumento dei consumi interni ed un ulteriore sviluppo di quel mercato. Ciò è vero e dirimente anche laddove dovesse tradursi in un danno per alcuni dei singoli operatori associati, posto che l'eventuale pregiudizio dei singoli non può andare a detrimento delle finalità associative statutariamente condivise.

In altre parole, e indipendentemente da ogni considerazione circa le dinamiche economiche sottese alla produzione nazionale ovvero alla importazione del latte e dei suoi derivati in una economia ormai globalizzata, non è *ictu oculi* priva di fondamento la tesi che la trasparenza e la credibilità di fronte ai consumatori circa la provenienza delle materie prime possa favorire lo sviluppo del mercato interno di riferimento, e che, conseguentemente, l'interesse di alcuni associati alla Coldiretti, potenzialmente pregiudicati dalle informazioni pubblicate, debba essere considerato recessivo in quanto non in linea con lo scopo comune della Coldiretti.

19.2. D'altro canto i dati e le informazioni richieste per conseguire la predetta finalità, ossia per ricostruire la filiera delle importazioni di ogni singolo produttore nazionale al fine di suscitare un controllo diffuso ed un dibattito circa la rispondenza fra etichette dei singoli prodotti offerti sul mercato e reali importazioni dei singoli produttori, non potrebbero essere raccolti dall'Associazione solo presso i propri iscritti (che costituiscono solo una parte degli operatori) né potrebbero essere sostituite dal proposto report periodico con dati aggregati.

19.3. Neppure gli obblighi d'informazione in etichetta già presenti per legge, sono, del resto, idonei a far venire meno l'interesse di Coldiretti all'accesso, atteso che, a superamento di quanto argomentato dal TAR, l'Associazione persegue proprio la verifica della credibilità di quelle dichiarazioni riportate in etichetta. In particolare, erra il TAR quando considera che la Coldiretti non avrebbe interesse a proporre l'istanza di accesso generalizzato poiché allo stesso fine è prevista statutariamente la disciplina sulle etichette (decreto ministeriale del 9 dicembre 2016 sulla etichettatura dei prodotti alimentari). Anche a voler seguire questa prospettiva, in ogni caso rimane l'interesse della Coldiretti ad «accedere ai dati e ai documenti detenuti dal-

le pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione» (art. 5, comma 2°, cit.). Infatti, il richiesto accesso ai dati a disposizione dell'Amministrazione in relazione ai procedimenti amministrativi concernenti l'importazione di materie prime e semilavorati da parte dei singoli operatori, oltre a consentire una verifica circa la complessiva affidabilità del controllo pubblico in ordine al rispetto dell'obbligo degli stessi operatori di indicare in etichetta l'origine degli ingredienti di alcuni alimenti, consentirebbe di integrare la predetta forma di pubblicità quanto alla complessiva provenienza delle materie prime utilizzate per produrre in Italia gli ingredienti ed i semilavorati a propria volta utilizzati nei prodotti commercializzati dal medesimo operatore, ma non indicati, a termini di legge, in etichetta.

Pertanto, a giudizio del Collegio le informazioni richieste dalla Coldiretti al Ministero della salute, da un lato, integrano quelle oggetto di pubblicità obbligatoria ma non coincidono con esse e, dall'altro, non consentono di individuare alcun «abuso del diritto» d'informazione, in quanto rispondono alle dichiarate esigenze legate alla tutela dei consumatori e alla stessa *ratio* della rintracciabilità della filiera che motiva gli obblighi di etichettatura, operando quel «controllo diffuso sull'attività amministrativa» perseguito dalla nuova norma.

19.4. Venendo agli ulteriori quesiti, è pur vero che sebbene il summenzionato art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013 non richieda all'istante di fornire una specifica qualificazione o motivazione, la giurisprudenza ha talvolta attribuito rilievo al carattere emulativo o non proporzionato della domanda rispetto alle finalità perseguite.

Tuttavia le pregresse considerazioni consentono di escludere che ricorra una tale circostanza nella fattispecie in esame, considerata la corrispondenza fra la domanda e la dichiarata finalità di tutela della trasparenza del mercato e, quindi, del diritto dei consumatori di essere informati. In particolare, la richiesta di Coldiretti risulta conforme alle finalità di tutela dei consumatori del Codice del consumo che, all'art. 2, garantisce una serie di diritti del consumatore, alcuni dei quali appaiono connessi alla domanda di accesso civico in esame. L'art. 2 del Codice del consumo afferma, infatti, che:

«1. Sono riconosciuti e garantiti i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, ne è promossa la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa, sono favorite le iniziative rivolte a perseguire tali finalità, anche attraverso la disciplina dei rapporti tra le associazioni dei consumatori e degli utenti e le pubbliche amministrazioni.

2. Ai consumatori ed agli utenti sono riconosciuti come fondamentali i diritti:

a) alla tutela della salute;

b) alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi;

c) ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità;

*c-bis*) all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà;

d) all'educazione al consumo;

e) alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali;

f) alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti;

g) all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza».

Tale articolo si mostra, quindi, in linea con le richieste della Coldiretti, che vuole indagare sul latte e sui prodotti caseari al fine di informare e rendere consape-

voli i consumatori, coerentemente con la *ratio* dell'accesso civico generalizzato, così come disciplinato dal decreto del 2013 e modificato da quello del 2016.

19.5. Assume inoltre rilievo la circostanza che la seconda istanza proposta da Coldiretti è stata depurata di tutti quegli elementi che conferivano un carattere di genericità alla prima istanza, in conformità alle Linee guida emanate dall'ANAC in materia.

19.6. Neppure può ritenersi che la domanda comporti oneri eccessivi o sproporzionati per l'Amministrazione. La stessa mira infatti ad ottenere dati disaggregati senza alcuna previa rielaborazione, la cui messa a disposizione (al contrario del report offerto dall'Amministrazione) non implica particolari oneri organizzativi o gestionali dell'Amministrazione (l'Associazione, nella prima domanda aveva anche proposto un diretto collegamento telematico alla banca dati, ma la questione, in disparte il rischio di interferenza della fattispecie con la diversa disciplina della pubblicazione *on line erga omnes*, non costituisce più, come sopra indicato, oggetto del presente giudizio).

19.7. Infine, quanto all'obiezione che l'accesso potrebbe compromettere i diritti degli operatori economici importatori, evidenzia il Collegio che l'art. 5 soprariportato disciplina dettagliatamente il procedimento in contraddittorio che l'Amministrazione deve obbligatoriamente avviare al ricevimento della domanda al fine di tutelare i possibili controinteressati, non potendo certamente l'Amministrazione limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, e dovendo invece motivare, in modo puntuale, la effettiva sussistenza di un reale e concreto pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1° e 2° del soprariportato art. 5-*bis*.

Sulla questione l'ANAC ha emanato nel 2016 le Linee guida recanti "Indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2° del d.lgs. 33/2013", ed in tale documento viene affermato che:

«Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati ai commi 1° e 2° deve essere concreto, quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio. L'Amministrazione, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:

- a) indicare chiaramente quale – tra gli interessi elencati all'art. 5-*bis*, commi 1° e 2° – viene pregiudicato;
- b) valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla disclosure dell'informazione richiesta;
- c) valutare se il pregiudizio conseguente alla *disclosure* è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile».

Risulta, quindi, confermata l'erroneità del diniego di accesso alle informazioni richieste dalla Coldiretti, in quanto il pregiudizio paventato ai controinteressati era solo ipotetico e comunque agevolmente rimovibile mediante la richiesta iniziale di segnalare specifiche ed ipotetiche circostanze ostative, purché riferite a profili diversi rispetto alle informazioni già obbligatoriamente riportate in etichetta, alla stregua del comma 5° del citato art. 5, che disciplina la comunicazione ai soggetti controinteressati «fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria».

Alla luce della predetta precisazione normativa, in particolare, neppure può assumere rilievo la considerazione, svolta dalla Difesa dell'Amministrazione, circa il diverso impatto derivante dai diversi modi di divulgazione dei dati ai consumatori, i quali non possono essere pregiudizialmente ritenuti disattenti nella lettura delle informazioni già obbligatoriamente riportate in etichetta e nel conseguente giudizio sui prodotti.

20. Conclusivamente, la risposta ai quesiti, nei termini di cui al par. 19, conduce al riconoscimento del diritto d'accesso civico in capo all'associazione ricorrente. Alla stregua delle pregresse considerazioni l'appello deve essere accolto, e per l'effetto deve essere annullato, in riforma dell'appellata sentenza, il diniego impugnato in primo grado con i motivi aggiunti, dovendo invece essere dichiarata la sopravvenuta carenza d'interesse in ordine al ricorso principale di primo grado.

21. Ne consegue l'obbligo dell'Amministrazione intimata di dare corso, senza alcun indugio, alla seconda domanda di «accesso civico» dell'Associazione appellante, previa attivazione e conclusione, nei termini di legge, della procedura di confronto con i potenziali controinteressati, i quali, in relazione alla specificità del caso, potranno essere interpellati preliminarmente in via generale secondo modalità telematiche. L'Amministrazione potrà, se del caso, tenere conto (mediante il parziale oscuramento dei dati) solo di eventuali specifiche ragioni di riservatezza dei controinteressati, puntualmente motivate e circostanziate, eventualmente ritenute meritevoli di protezione, ma con riferimento a profili diversi ed ulteriori rispetto a quelli già implicitamente superate dai vigenti obblighi di informazione dei consumatori.

22. Quanto, infine, alle spese del presente giudizio, la novità e complessità delle questioni ne giustificano l'integrale compensazione fra le parti.

*Per questi motivi*

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione III), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza dichiara improcedibile il ricorso principale ed accoglie i motivi aggiunti, ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Compensa fra le Parti le spese del presente grado di giudizio.

(*Omissis*).

---

**(1) Il diritto di accesso alle informazioni nel settore lattiero-caseario nel recente panorama giuridico italiano**

SOMMARIO: 1. Il diritto di accesso generalizzato al vaglio del Consiglio di Stato. – 2. L'ampliamento del diritto di accesso nel rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione nella giurisprudenza delle Corti europee. – 3. Lo "strano caso" dell'accesso alle informazioni nel settore lattiero-caseario in Italia.

1. La sentenza in oggetto accoglie il ricorso proposto dalla Coldiretti per la riforma della sentenza del TAR Lazio n. 02994/2018 che negava l'accesso civico nei confronti

di alcuni dati in possesso del Ministero della Salute<sup>1</sup>. La richiesta, avanzata ai sensi dell'art. 5, comma 2°, d.lgs. n. 33 del 2013, era volta ad ottenere dati relativi alle specifiche quantità di importazioni di latte e prodotti lattiero-caseari da parte di operatori economici italiani. Il TAR riteneva che l'art. 2 del d.m. 9 dicembre 2016, che espressamente si riferisce alla "Indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattiero caseari, in attuazione del reg. (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori", secondo il quale l'etichetta deve fornire «l'indicazione di origine del latte o del latte usato come ingrediente nei prodotti lattiero-caseari», consentisse già al consumatore di conoscere la provenienza del latte lavorato o il tipo di latte usato, considerando, dunque, non meritevole di tutela la domanda di accesso.

La Coldiretti proponeva appello, contestando sia la lesione ad una corretta informazione per il consumatore, sia la lesione del buon andamento e dello sviluppo di un mercato largamente rappresentato dalla stessa associazione.

Oggetto del ricorso è, dunque, la presunta violazione del diritto all'accesso civico. Il d.lgs. n. 33 del 2013, così come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016, disciplina il diritto di accesso civico c.d. generalizzato. Il principio del *general disclosure* per qualsiasi atto, salvo deroghe tassativamente indicate, è ispirato al *right to know* previsto dal *Freedom of Information Act* statunitense. Al fine di «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico», la legge dispone che chiunque abbia diritto ad accedere a dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Il nuovo accesso civico attua i principi costituzionali di trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa e partecipazione diffusa dei cittadini alla gestione pubblica (artt. 1, 2, 97 e 118 Cost.), modificando il rapporto tra principio di trasparenza, pubblicità ed accesso<sup>2</sup>.

L'accesso civico generalizzato è riconosciuto a chiunque e non richiede motivazione; è preordinato a favorire forme di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e a promuovere la partecipazione al dibattito pubblico; dunque, è un diritto all'informazione «funzionalmente condizionato» ad interessi generali<sup>3</sup>. Infatti l'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013 recita: «Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel

<sup>1</sup> La vicenda è stata recentemente analizzata da M. GIOIA, *La trasparenza delle informazioni lungo la filiera agroalimentare: il caso del settore lattiero caseario nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1546/2019*, in *DGAA*, n.3, 2019.

<sup>2</sup> G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. Giur.*, XXXI, 1995, p. 1 ss; ID., *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, p. 5945 ss.; E. FIDELBO, *L'accesso civico "generalizzato": i rischi di ineffettività della libertà di accedere ai dati e ai documenti delle pubbliche amministrazioni nell'ordinamento dell'Unione europea e nel diritto interno*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 1, 2018, p. 223; S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 1, marzo 2017, p. 65; D. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, fasc. 5, 2016, p. 1019; E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 4, dicembre 2016, p. 579.

<sup>3</sup> E. FIDELBO, *op. cit.*

rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5-*bis*».

Il Consiglio di Stato rimarca la distinzione tra l'accesso documentale e l'accesso civico, sottolineando come quest'ultimo sia riconosciuto non solo al titolare di un interesse qualificato, ma esteso a qualunque soggetto, singolo o associato.

A giudizio del Consiglio di Stato, il nuovo accesso civico «si pone in diretta attuazione delle previsioni costituzionali risultanti dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, quale istituto strumentale volto ad assicurare le condizioni – ovvero la conoscibilità generalizzata degli atti e delle informazioni in possesso dell'Amministrazione – necessarie al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico (art. 5) e quindi volte a favorire la autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale» (art. 118 Cost.). Dunque, il nuovo accesso civico attiene alla cura dei beni comuni a fini di interesse generale, consentendo l'accesso alla generalità degli atti e delle informazioni, senza onere di motivazione, a tutti i cittadini singoli e associati.

2. Il diritto di accedere ai documenti delle Autorità europee è stato inserito nelle disposizioni di applicazione generale del TFUE, all'art. 15, n. 3, configurandosi, dunque, quale principio generale dell'Ue; esso è incluso tra i diritti fondamentali nella Carta di Nizza (art. 42).

Il quadro disciplinare europeo è attualmente composto dalla disciplina generale sull'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento, Consiglio e Commissione, contenuta nel reg. n. 1049/2001; dalla direttiva 2003/4/CE sull'accesso al pubblico dell'informazione ambientale; dalla Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005; dal reg. (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus<sup>4</sup>.

La Corte di giustizia si è recentemente occupata di delineare la portata del diritto di accesso nel rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica, in diversi procedimenti riguardanti la richiesta di accesso ad alcuni documenti relativi alla valutazione della sostanza attiva glifosato<sup>5</sup>. La Corte ha in primo luogo chiarito che la nozione di «informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente» non può essere interpretata restrittivamente al fine di tutelare la riservatezza commerciale (come, invece, sostenuto dalla Commissione); l'accesso ai documenti deve essere il più ampio possibile in quanto mira a favorire la partecipazione pubblica al processo decisionale (C-673/13 P). Più di recente, nelle cause T-716/14 e T-329/17 del 7 marzo 2019, il Tribunale ha affermato che obiettivo della disciplina sulle informazioni ambientali è quello di garantire la più ampia disponibilità e diffusione sistematica possibile al pubblico dell'informazione stessa; l'accesso alle informazioni ambientali mira a favorire una partecipazione pubblica più efficace al processo decisionale.

<sup>4</sup> In dottrina, S. CARMIGNANI, *Governance ambientale e modelli partecipativi: l'informazione ambientale nella Convenzione di Aarhus*, in questa *Rivista*, 2017, p. 117. In riferimento alla giurisprudenza europea in materia, M. CERUTI, *L'accesso alle informazioni ambientali in tre recenti pronunce dei Giudici europei in materia di prodotti fitosanitari, quote di emissioni di gas serra e valutazione di incidenza ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 3-4, 2011, p. 498.

<sup>5</sup> Per approfondimenti sul punto si rinvia al nostro *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare*, in questa *Rivista*, 2019, p. 132 e ss.

3. Se il diritto di accesso ha assunto una morfologia ampia e garantista nel raggiungimento dell'obiettivo della trasparenza nel rapporto tra amministrazione e cittadino, qualche perplessità desta, invece, la recente esperienza legislativa nazionale in ordine ai riflessi sul mercato del diritto di accesso alle informazioni, nel rapporto tra imprese concorrenti.

Tali perplessità sono state, d'altronde, espresse in un parere dell'AGCM<sup>6</sup> avente ad oggetto le possibili conseguenze sul piano del diritto antitrust, derivanti dalla comunicazione alla Coldiretti di dati attinenti alle importazioni di latte e prodotti derivati; tali dati, ai quali l'AGCM riconosce il carattere di informazioni commerciali sensibili, rivestono un ruolo fondamentale nella strategia aziendale e la loro diffusione ad aziende concorrenti potrebbe essere lesiva degli interessi economici e commerciali. L'Autorità richiama una pronuncia della Corte di giustizia<sup>7</sup> nella quale si precisa che una pratica concordata ha un oggetto anticoncorrenziale qualora, in ragione delle finalità e del contesto economico e giuridico nel quale si inserisce, sia concretamente idonea ad impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza; lo scambio di informazioni tra concorrenti ha oggetto anticoncorrenziale qualora sia idoneo ad eliminare incertezze in relazione al comportamento previsto dagli operatori interessati. Nel parere, l'Autorità ricorda, dunque, l'obbligo per le amministrazioni di avviare il procedimento in contraddittorio con gli eventuali controinteressati, al fine di tutelare i loro diritti.

Il panorama giurisprudenziale e normativo italiano risente, a nostro parere, di qualche vizio logico. Se il Consiglio di Stato ha attribuito il diritto di accesso civico alla Coldiretti, sulla base della novella legislativa che attribuisce a chiunque il diritto di accedere ad informazioni detenute dalla pubblica amministrazione, inquadrando la legittimazione all'esercizio del diritto nell'ambito della tutela del consumatore di alimenti, ha anche precisato che la richiesta di accesso si legittima in relazione alla verifica di corrispondenza tra i dati relativi alle importazioni di latte proveniente da altri Paesi e le indicazioni fornite in etichetta al consumatore. Tale ultima finalità corrisponde proprio a quella «forma diffusa di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e di partecipazione degli amministrati al dibattito pubblico» prevista dalla legge. Precisa il Collegio che «indipendentemente da ogni considerazione circa le dinamiche economiche sottese alla produzione nazionale ovvero alla importazione del latte e dei suoi derivati in una economia ormai globalizzata», la Coldiretti, in quanto associazione rappresentativa degli interessi di un elevatissimo numero di produttori nazionali, legittimamente intende favorire la trasparenza della filiera delle importazioni di ogni singolo produttore nazionale «al fine di suscitare un controllo diffuso ed un dibattito circa la rispondenza fra etichette dei singoli prodotti offerti sul mercato e reali importazioni dei singoli produttori».

Non v'è dubbio, inoltre, che il legislatore nazionale, prevedendo l'obbligatorietà dell'indicazione dell'origine del latte, abbia inteso perseguire la finalità della tutela del consumatore attraverso l'attribuzione del diritto ad essere informato circa l'origine della materia prima; tale scelta, di sicura matrice protezionistica, al di là delle più o meno condivisibili ragioni a supporto della logica alla sua base<sup>8</sup> – ovvero che la tutela del consumatore passi attraverso l'indicazione dell'origine – indica una via ben precisa all'operatore del diritto, così come agli operatori economici coinvolti, che è quella del

---

<sup>6</sup> AS1590, Ministero della Salute, Istanza di accesso civico della confederazione nazionale Coldiretti ai dati sulle importazioni di latte e prodotti lattiero-caseari, del 12 giugno 2019.

<sup>7</sup> Causa C-8/08, 4 giugno 2009.

<sup>8</sup> Sul punto, L. BAIRATI, *Tutela del consumatore e valore del territorio nell'etichettatura dei latticini*, in questa *Rivista*, 2019, p. 82 e ss.



rispetto delle regole nazionali all'interno della filiera del latte. La Coldiretti ha, dunque, sulla base di tali considerazioni, ricevuto il pieno riconoscimento al diritto di accesso alle informazioni relative al rispetto nel mercato delle regole di diritto previste dal legislatore, utile strumento di verifica circa l'effettivo controllo tra il quantitativo di latte importato e le informazioni fornite in etichetta.

Il vizio logico evidenziato in precedenza non si manifesta, dunque, nella pronuncia del Consiglio di Stato, peraltro in linea con la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia volta ad ampliare il diritto di accesso del cittadino e a circoscrivere maggiormente le ipotesi di deroga, in un'ottica di partecipazione democratica alle decisioni assunte dalle pubbliche amministrazioni. Ciò che sorprende è la confusione operata dal legislatore nazionale tra due piani nettamente distinti e separati, ovvero il diritto di accesso generalizzato e la tutela della concorrenza. Il riferimento va al recentissimo d.l. 29 marzo 2019, n. 27 ed in particolare all'art. 3, intitolato "Monitoraggio della produzione di latte vaccino, ovino e caprino e dell'acquisto di latte e prodotti lattiero-caseari a base di latte importati da Paesi dell'Unione europea e da Paesi terzi", in base al quale:

«1. Allo scopo di consentire un accurato monitoraggio delle produzioni lattiero-casearie realizzate sul territorio nazionale, i primi acquirenti di latte crudo, come definiti dall'art. 151, par. 2, del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, fermo restando quanto stabilito dall'allegato III, punto 9, del regolamento di esecuzione (UE) 2017/1185 della Commissione, del 20 aprile 2017, per il latte vaccino, sono tenuti a registrare mensilmente, nella banca dati del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) di cui all'art. 15 del d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74, i quantitativi di latte ovino, caprino e il relativo tenore di materia grassa, consegnati loro dai singoli produttori nazionali, nonché i quantitativi di latte di qualunque specie acquistati direttamente dai produttori, nonché quelli acquistati da altri soggetti non produttori, situati in Paesi dell'Unione europea o in Paesi terzi, e i quantitativi di prodotti lattiero-caseari semilavorati provenienti da Paesi dell'Unione europea o da Paesi terzi, con indicazione del Paese di provenienza, fatte salve le disposizioni di cui alla legge 11 aprile 1974, n. 138.

2. Le aziende che producono prodotti lattiero-caseari contenenti latte vaccino, ovino o caprino registrano mensilmente, per ogni unità produttiva, nella banca dati del SIAN, i quantitativi di ciascun prodotto fabbricato, i quantitativi di ciascun prodotto ceduto e le relative giacenze di magazzino».

In sede di conversione in legge del suddetto decreto (legge n. 44 del 2019), è stato inserito il comma 2-*bis* che prevede che «i produttori di latte e le loro associazioni e organizzazioni, registrati nel SIAN, accedono alla banca dati del medesimo SIAN al fine di consultare i dati relativi ai primi acquirenti, in ordine al quantitativo di latte registrato»<sup>9</sup>:

Nell'analisi complessiva del sistema nazionale di tutela della filiera del latte, si assiste da un lato ad interventi normativi che ricollegano la tutela del consumatore all'informazione relativa all'origine nazionale del latte; dall'altro, si stabilisce, per mezzo di una norma di legge, una deroga a quanto stabilito dalla disciplina sul diritto di accesso, che trova il suo limite nelle ipotesi indicate nell'art. 5-*bis*, ed in particolare nella tutela degli «interessi economici e commerciali». Vale a dire che nella filiera del latte, le ipotesi di deroga al diritto di accesso, previste dall'art. 5-*bis*, non trovano applicazione, stante

---

<sup>9</sup> Forti perplessità in ordine alla legittimità della norma in questione rispetto al diritto *antitrust* e alla libertà di iniziativa economica tutelata dalla Costituzione e dal Trattato sono espresse da A. JANNARELLI, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare dal Bel Paese*, in corso di pubblicazione su questa *Rivista*.

il diritto dei produttori di latte e loro associazioni e organizzazioni di accedere ai dati relativi ai primi acquirenti e al quantitativo di latte registrato.

Se, dunque, la giurisprudenza amministrativa, nel solco tracciato dalla giurisprudenza europea, ha correttamente riconosciuto il diritto di accesso relativo ai quantitativi di latte importato, nei limiti della domanda presentata dalla Coldiretti, il legislatore, in sede di conversione in legge del decreto e relativamente al monitoraggio della produzione di latte vaccino, sembra confondere la diversa operatività del diritto di accesso a seconda che si configuri all'interno del rapporto tra cittadino o impresa e pubblica amministrazione, oppure operi all'interno dei rapporti tra imprese in un mercato concorrenziale.

Laura Costantino

## ABSTRACT

La pronuncia del Consiglio di Stato, in linea con la più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sul diritto di accesso nel rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, accoglie il ricorso della Coldiretti volto ad ottenere informazioni relative alle importazioni di latte e prodotti lattiero-caseari.

*The present judgment of Highest administrative italian Court, in line with the most recent Court of Justice case law, on the right to access to information in the relation between citizens and public authority, accepts the claim of Coldiretti aimed to obtain information on imports of milk and milk-based products.*

PAROLE CHIAVE: Diritto di accesso – Latte e prodotti lattiero-caseari – Concorrenza.

KEYWORDS: *Right to Access to Information – Milk and Milk-based Products – Antitrust.*

