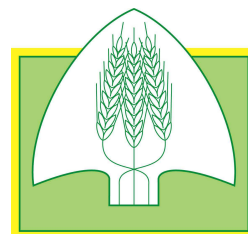


ASSOCIAZIONE  
NAZIONALE  
COMUNI  
ITALIANI



**COLDIRETTI**

**La vendita diretta dei prodotti agricoli:  
un'opportunità per imprese e cittadini.**

**IX Conferenza Nazionale ANCI Piccoli Comuni  
IV Conferenza Nazionale Unioni di Comuni  
Villa Erba - Cernobbio (CO)  
10 e 11 luglio 2009**

## **La vendita diretta dei prodotti agricoli: un'opportunità per imprese e cittadini.**

### **1) La nuova definizione di attività agricole.**

Negli ultimi anni l'intervento del Legislatore, sia comunitario che nazionale, in materia agricola si è caratterizzato per la crescente attenzione rivolta alla capacità delle imprese agricole di rapportarsi al mercato. In tale direzione, significative appaiono le sollecitazioni dell'Unione Europea che ha voluto puntare su nuove politiche di sviluppo rurale, finalizzate a favorire la modernizzazione del settore agricolo mediante forme di intervento a sostegno di un modello di impresa agricola sempre più propensa ad instaurare un sistema di relazioni esterne e ad assumere nuove funzioni.

In coerenza con il nuovo atteggiamento della politica comunitaria e con il cambiamento socio-culturale che ha accompagnato l'evoluzione della mentalità con cui oggi “si fa agricoltura”, il Legislatore nazionale ha ritenuto indispensabile fornire alle imprese agricole una strumentazione normativa in grado di supportare la loro propensione ad assumere il nuovo ruolo di soggetto vocato alle relazioni con l'esterno. Da tali presupposti, infatti, trae origine la riforma della definizione giuridica di attività agricola contenuta nella “**legge di orientamento e modernizzazione del settore agricolo**” (decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228).

Come è ormai noto, con tale intervento normativo si è riscritto lo statuto dell'impresa agricola, con l'evidente scopo di abbandonare una concezione esclusivamente “fondiaria” del rapporto dell'imprenditore con il territorio e di superare una visione dell'attività di produzione agricola finalizzata all'“autoconsumo”. La nuova formulazione dell'articolo 2135 del codice civile, operata dalla *legge di orientamento*, si ispira ad un modello di impresa agricola capace di guardare al mercato, puntando alla diversificazione e alla ottimizzazione della produzione di alimenti, e contestualmente di integrare il proprio reddito mediante lo svolgimento di attività di “utilità collettiva”, quali la manutenzione territoriale e la valorizzazione delle peculiarità produttive locali.

Nello specifico, l'articolo 1 della *legge di orientamento* consente all'imprenditore agricolo di esercitare, oltre alle attività di coltivazione o allevamento, anche la manipolazione, la conservazione, la trasformazione, la commercializzazione e la valorizzazione dei prodotti agricoli, a condizione che dette attività riguardino prevalentemente i prodotti derivanti dalla coltivazione del proprio fondo o dall'allevamento dei propri animali. Inoltre, si consente all'imprenditore agricolo di esercitare attività che prescindono dalla produzione di beni, unico ambito a cui era riferita l'attività agricola dalla legislazione antecedente alla *legge di orientamento*, potendo ora anche fornire beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse normalmente impiegate nell'esercizio della propria attività.

Come detto, il Legislatore ha qualificato come agricole anche le attività che precedono la commercializzazione dei prodotti agricoli, purché esercitate dal medesimo imprenditore che li produce, con la possibilità riconosciuta a quest'ultimo di "integrare" la propria produzione con prodotti altrui in misura, tuttavia, non prevalente. In particolare, il riferimento è alla "manipolazione", "conservazione", "trasformazione", "valorizzazione" dei prodotti agricoli.

La manipolazione di un prodotto agricolo si differenzia dalla trasformazione dello stesso, in quanto nel primo caso il bene mantiene le proprie caratteristiche essenziali pur essendo oggetto di modifiche tese a renderlo più appetibile senza mutarne la natura (es. prodotti ortofrutticoli che vengono lavati, tagliati e confezionati per essere venduti). La trasformazione, al contrario, consiste nella realizzazione di un prodotto alimentare partendo dalla "materia agricola prima" (es. trasformare la frutta in marmellata; il grano in farina ed eventualmente in pasta o biscotti). La conservazione è l'attività con cui si preserva, in termini di integrità quantitativa o qualitativa ovvero di proprietà organolettiche, un prodotto agricolo, ad esempio attraverso l'impiego di tecniche di surgelamento, congelamento, essiccazione, ecc.

Meno univoca è la definizione che si può dare di attività di valorizzazione, considerato che si può valorizzare un prodotto agricolo sia aumentandone il valore commerciale con additivi (es. ingredienti aromatici nella produzione di formaggi) sia rendendolo più appetibile agli occhi del consumatore attraverso una migliore presentazione (es. utilizzo della cera per esaltare il colore degli agrumi).

## 2) La commercializzazione dei prodotti agricoli.

E' evidente che accanto alle ricordate attività, che assumono rilievo in quanto previste per la prima volta espressamente dal legislatore come meritevoli di specifica disciplina come attività agricole, quella che riveste fondamentale importanza nell'ambito dei nuovi rapporti dell'imprenditore agricolo con il mercato è la commercializzazione.

Con l'articolo 1 del decreto legislativo n. 228 del 18 maggio 2001, oltre alle novità in breve sopra ricordate in termini di ampliamento del novero delle attività esercitabili dall'imprenditore agricolo, si è chiarito definitivamente che deve considerarsi comunque agricola la commercializzazione dei propri prodotti, effettuata sia direttamente al consumatore sia a commercianti o industriali trasformatori, poiché realizza il collegamento con il mercato che è elemento fondamentale dell'impresa agricola come di tutte le altre imprese.

Ai fini della qualificazione dell'attività di commercializzazione come "agricola" è richiesto in primo luogo un collegamento "soggettivo": quindi l'attività deve essere svolta dallo stesso soggetto già qualificabile come imprenditore agricolo in quanto svolge in forma di impresa l'attività principale di coltivazione del fondo, di allevamento di animali o di selvicoltura.

Inoltre si richiede un **collegamento "aziendale"**, di carattere oggettivo, individuato per le attività di manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione, nella circostanza che i prodotti provengano prevalentemente dalla attività agricola principale.

**Per effetto di questa nuova definizione, non residuano dubbi sulla possibilità per l'imprenditore agricolo di poter alienare i propri prodotti affiancando alla sua produzione aziendale anche prodotti agricoli acquistati, in forma non prevalente, sul mercato.**

Circa il significato da attribuire alla condizione della prevalenza, stabilita espressamente dalla norma, va affermandosi una interpretazione (vedi, ad esempio, Nota di indirizzi ANCI del 25 ottobre 2005 che fornisce indicazioni ai Comuni sull'applicazione dell'articolo 4 del d.lgs. n. 228 del 2001) nel senso che vi è prevalenza sulla base di un confronto in termini quantitativi tra i prodotti ottenuti dall'attività agricola principale ed i prodotti acquistati da terzi, confronto che potrà effettuarsi solo se riguarda beni appartenenti allo stesso comparto agronomico. Ove sia necessario

confrontare prodotti appartenenti a comparti diversi, la condizione della prevalenza andrà verificata in termini valoristici, ossia confrontando il valore normale dei prodotti agricoli ottenuti dall'attività agricola principale e il valore dei prodotti acquistati da terzi.

### **3) La vendita diretta: esempio di “filiera corta”.**

Nel qualificare come agricola l'attività di commercializzazione, la *legge di orientamento* ha voluto introdurre importanti novità anche nella disciplina dell'attività di vendita diretta dei prodotti agricoli, così da incentivare quella che a tutti gli effetti rappresenta un vero esempio di “filiera corta” e di rapporto diretto delle imprese agricole con i consumatori. Con l'articolo 4 cit., infatti, si prevedono regole innovative in ordine agli aspetti procedurali ed all'ambito applicativo della disciplina di detta attività.

In sintesi, le principali innovazioni possono così riassumersi:

- Possibilità per “*gli imprenditori agricoli, singoli o associati*” di esercitare la vendita diretta dei “*prodotti provenienti in misura prevalente dalle rispettive aziende*”.
- Diritto di esercitare la vendita diretta “*in tutto il territorio della Repubblica*” “*previa comunicazione*” al Comune, “*decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione*”.
- Possibilità di esercitare la vendita dei prodotti agricoli anche attraverso la modalità del “*commercio elettronico*”.
- Estensione della disciplina prevista dall'articolo 4 anche alla “*vendita di prodotti derivati, ottenuti a seguito di attività di manipolazione o trasformazione dei prodotti agricoli e zootecnici*”.
- Conferma della specialità della normativa in materia di vendita diretta, cui “*continuano a non applicarsi le disposizioni di cui al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114*” sul commercio, salvo che “*l'ammontare dei ricavi derivanti dalla vendita dei prodotti non provenienti dalla rispettive aziende nell'anno solare precedente sia superiore a 160.000 euro per gli imprenditori individuali ovvero a 4 milioni di euro per le società*”.

Il comma 1 dell'articolo 4 cit. indica quali soggetti ammessi ad esercitare la vendita diretta gli imprenditori agricoli, singoli o associati, iscritti nel registro delle imprese. Tale formulazione innova quanto previsto dalla precedente normativa, che consentiva l'esercizio della vendita diretta ai “*produttori agricoli*”, individuati nei “*proprietari di*

*terreni da essi direttamente condotti o coltivati, i mezzadri, i fittavoli, i coloni, gli enfiteuti e le loro cooperative o consorzi”.*

I suddetti imprenditori possono vendere direttamente al dettaglio i prodotti provenienti in misura prevalente dalle rispettive aziende, osservate le disposizioni vigenti in materia di igiene e sanità. Il comma 4 aggiunge che la disciplina sulla vendita diretta si applica anche nel caso di prodotti derivati, ottenuti a seguito di attività di manipolazione o trasformazione dei prodotti agricoli e zootecnici, “*finalizzate al completo sfruttamento del ciclo produttivo dell’impresa*”.

Dal combinato disposto dei commi 1 e 4, dell’articolo 4 cit., pertanto, risulta ampliato l’ambito oggettivo di applicazione della disciplina, in quanto la legge n. 59 del 1963 imponeva che i prodotti da vendere al pubblico in esenzione dalla licenza commerciale fossero esclusivamente quelli ottenuti direttamente nei fondi condotti dal produttore agricolo, a ciò facendo conseguire l’espressa sanzione del ritiro dell’autorizzazione comunale qualora il produttore ponesse in vendita prodotti diversi da quelli della propria azienda.

Il decreto legislativo, al contrario, consente all’imprenditore agricolo di poter usufruire della semplificazione delle procedure anche se intende commercializzare prodotti non provenienti dalla propria attività aziendale, seppur non prevalenti rispetto a quelli propri, ovvero derivati e ottenuti dalle attività di manipolazione o trasformazione inerenti il ciclo produttivo dell’impresa, senza doversi munire di ulteriori atti autorizzatori oltre quello che abilita alla vendita diretta.

In ordine agli aspetti procedurali, l’articolo 4 introduce la previa comunicazione al posto della autorizzazione comunale prevista sino al 2001, disponendo che la vendita può essere effettuata decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione. Nell’ipotesi di vendita diretta esercitata in forma itinerante la previa comunicazione deve essere fatta al Comune del luogo ove ha sede l’azienda di produzione.

Di rilievo le disposizioni, in termini di semplificazione degli adempimenti amministrativi, introdotte dall’articolo 2-quinquies del decreto legge n. 2 del 2006, convertito nella legge n. 81 del 2006. In particolare, si dispone che per la vendita al dettaglio esercitata su superfici all’aperto nell’ambito dell’azienda agricola o di altre aree private di cui gli imprenditori agricoli abbiano la disponibilità non è richiesta la comunicazione di inizio attività.

Il comma 4 dell'articolo 4 in commento dispone che per la vendita *“non in forma itinerante su aree pubbliche o in locali aperti al pubblico”* la comunicazione debba indirizzarsi al Comune in cui si intende esercitare la vendita, così come nel caso di vendita diretta su *“aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio”*.

In tale ultima ipotesi, tuttavia, la comunicazione deve contenere la richiesta di assegnazione del posteggio, secondo la disciplina dettata dalle singole Regioni in base all'articolo 28 del d.lgs. n. 114 del 1998.

In merito alla vendita diretta su aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio, va sottolineato la recente riformulazione del **comma 15 dell'articolo 28 del citato d.lgs. n. 114 del 1998, operata dalla legge n. 231 del 2005**. In particolare, si dispone che i Comuni, sulla base delle disposizioni emanate dalle Regioni, nello stabilire l'ampiezza complessiva delle aree da destinare all'esercizio dell'attività di commercio su aree pubbliche, nonché le modalità di assegnazione dei posteggi e la loro superficie, devono individuare *“i criteri di assegnazione delle aree riservate, in misura congrua sul totale, agli imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228”*.

Il **comma 7 dell'articolo 4, infine, ribadisce la specialità della disciplina della vendita diretta dei prodotti agricoli rispetto alla normativa sul commercio**. Tale ultima normativa, invece, trova applicazione, a norma del comma 8 dell'articolo 4 in commento, nell'ipotesi in cui l'ammontare dei ricavi derivanti dalla vendita dei prodotti non provenienti dalla propria azienda nell'anno solare precedente sia superiore ad euro 160.000 per gli imprenditori individuali ovvero a euro 4 milioni per le società.

In virtù **dell'espressa deroga di cui al comma 7**, pertanto, all'esercizio della vendita diretta dei prodotti agricoli non si applicano le specifiche regole dettate per il commercio relativamente ai requisiti di accesso all'attività, alla programmazione della rete distributiva e, **in particolare, agli orari di apertura e di chiusura degli esercizi di vendita**.

In ordine alla questione degli orari di vendita occorre evidenziare che, per effetto della disposizione di cui al citato comma 7, viene superata la disputa giurisprudenziale in ordine all'applicazione all'attività di vendita diretta di prodotti agricoli dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva prescritto dall'articolo 11, comma 4, del d.lgs. n. 114 del 1998 per gli esercizi di vendita al dettaglio. Avendo l'articolo 4 in commento introdotto una specifica deroga rispetto alla generale disciplina sul commercio – a cui



viene fatto rinvio unicamente per quanto disposto dall'art. 28 sull'assegnazione dei posteggi – è evidente che le altre disposizioni, ivi compresa quella sull'obbligo di chiusura settimanale, non possono ritenersi applicabili all'attività di vendita in questione.

#### **4) Il Decreto Ministeriale 20 novembre 2007: un esempio di mercato riservato alla vendita diretta.**

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 ( legge finanziaria per il 2007), all'articolo 1, comma 1065, ha previsto l'adozione di un decreto di natura non regolamentare del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) finalizzato a stabilire i requisiti uniformi e gli *standard* per la realizzazione dei mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli.

Si evidenzia che detto decreto, emanato in data 20 novembre 2007, individua solo una delle modalità attraverso le quali può essere costituito un mercato riservato alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli: rimangono, quindi, accessibili agli interessati altre soluzioni organizzative di derivazione privatistica per la creazione di una filiera tutta agricola. Così nulla vieta che uno o più imprenditori vendano in aree facenti parte di un “mercato riservato” non riconducibile alla tipologia di cui al citato decreto: si pensi, ad es., ai “Mercati di Campagna Amica” promossi da Coldiretti e dalla Fondazione Campagna Amica.

Quanto al decreto del MIPAAF, esso identifica negli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, individuali o in forma societaria **ivi comprese le cooperative qualificate imprenditori agricoli** ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 228 del 2001, gli operatori che possono garantire, all'interno dei mercati in questione, l'approvvigionamento di prodotti agricoli che abbiano un diretto legame con il territorio di origine (art. 1, comma 1).

Nel merito, in ossequio all'articolo 118 della Costituzione, il provvedimento in esame individua nei Comuni, anche consorziati o associati, i soggetti che d'ufficio possono istituire mercati riservati alla vendita diretta, fatta salva la possibilità da parte di imprenditori agricoli singoli o associati, o attraverso le associazioni di produttori o di categoria, di inoltrare alla Amministrazioni comunali competenti per territorio un'istanza di autorizzazione alla istituzione dei mercati (art. 1, comma 2).



Di rilievo la previsione di un'ipotesi di silenzio assenso laddove decorrano infruttuosamente 60 giorni dalla presentazione della suddetta istanza di autorizzazione.

Circa la collocazione spaziale dei mercati riservati, gli stessi possono essere costituiti su area pubblica, in locali aperti al pubblico nonché su aree di proprietà privata (art. 1, comma 3).

Il decreto specifica che i soggetti abilitati all'esercizio della vendita diretta nei mercati riservati devono essere imprenditori agricoli iscritti nel registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge n.580 del 1993 e:

- che abbiano l'azienda ubicata nell'ambito territoriale regionale o negli ambiti definiti per ogni mercato dalle Amministrazioni comunali competenti;
- che vendano nei mercati prodotti provenienti dalla propria azienda o dall'azienda dei soci imprenditori agricoli (si pensi, ad es., alla forma societaria di cui all'articolo 1, comma 1094, della legge n. 296 del 2007) e anche prodotti ottenuti a seguito di manipolazione o trasformazione dei propri prodotti agricoli; è possibile, fermo restando il limite della prevalenza dei prodotti propri previsto dall'articolo 2135 del codice civile, integrare la gamma delle merce posta in vendita con prodotti agricoli ottenuti in ambito regionale o in un ambito specificamente previsto dalle Amministrazioni comunali;
- che possiedano i requisiti di cui all'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo n. 228 del 2001, ossia non abbiano subito condanne passate in giudicato per determinate tipologie di reati quali, ad es., delitti in materia di igiene e sanità.

Quanto ai soggetti che all'interno dei mercati riservati svolgono direttamente la vendita per conto dell'impresa produttrice, il decreto (art. 2, comma 2), in considerazione della connaturale qualificazione agricola dell'attività di vendita diretta, ne consente l'esercizio ai titolari dell'impresa, ai soci in caso di società agricola o della società di cui al citato articolo 1, comma 1094, della legge n. 296 del 2007, ai familiari coadiuvanti nonché al personale dipendente di ciascuna impresa.

E' fatta salva, naturalmente, l'osservanza della disciplina in materia di igiene degli alimenti per tutti i prodotti posti in vendita che, al fine di assicurare il soddisfacimento di esigenze di trasparenza e tracciabilità oltre che di salubrità, devono essere etichettati nel rispetto della disciplina in vigore per i singoli prodotti e recare l'indicazione del luogo di origine territoriale e dell'impresa produttrice (art. 2, comma 3).

In ordine alla disciplina amministrativa che sovrintende all'attività di vendita il decreto rinvia all'articolo 4 del decreto legislativo n. 228 del 2001 con tutte le implicazioni in ordine alla non applicabilità a tale attività della disciplina sul commercio (art. 3, commi 1 e 2).

Il mercato agricolo di vendita diretta è soggetto all'attività di controllo del Comune nel cui ambito territoriale ha sede. L'Amministrazione comunale vigila, in particolare, in ordine al rispetto dei regolamenti comunali "in materia", delle disposizioni di cui al decreto in esame nonché del disciplinare di mercato che, come di seguito esplicitato, è uno strumento del quale i Comuni o i soggetti che chiedono l'autorizzazione a istituire il mercato riservato devono dotarsi al fine di regolamentare le modalità di vendita nell'ottica della valorizzazione della tipicità e della provenienza dei prodotti offerti (art. 3, comma 3 e art. 4, comma 3).

All'interno dei mercati è ammesso l'esercizio dell'attività di trasformazione dei prodotti da parte degli imprenditori agricoli ed al contempo possono essere ivi realizzate attività culturali, didattiche e dimostrative legate ai prodotti alimentari tradizionali ed artigianali del territorio rurale di riferimento (art. 4, commi 1 e 2).

L'interesse dei consumatori relativamente alla razionalizzazione della filiera agroalimentare, anche nei suoi rapporti con i servizi complementari, è preso in considerazione dal decreto nella parte in cui **demanda ai Comuni il compito di favorire "la fruibilità dei mercati agricoli di vendita diretta** anche mediante la possibilità, per altri operatori commerciali, di fornire servizi destinati ai clienti dei mercati" ( art. 4, comma 4). Tale attività dei Comuni è supportata attraverso forme di collaborazione tra Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'ANCI volte a realizzare tutte le attività di assistenza tecnica alle Amministrazioni locali per l'adempimento delle funzioni ad esse assegnate.

Il mercato di vendita diretta è istituito dai Comuni o autorizzato dai medesimi sulla base di un disciplinare di mercato che regoli le modalità di vendita, finalizzato alla valorizzazione della tipicità e della provenienza dei prodotti venduti. La predisposizione di detto disciplinare, quindi, rappresenta una fase essenziale per l'istituzione dei mercati riservati sia che tale istituzione avvenga d'ufficio da parte delle Amministrazioni competenti, sia che avvenga su istanza dei privati.