MARCO CASSIANI

**IN TEMA DI CONCILIAZIONE
DI CONTROVERSIE AGRARIE**

SOMMARIO: 1. La legge 3 maggio 1982 n. 203. — 2. Il tentativo di conciliazione e le disposizioni processuali ex art. 46: raffronti con l'analoga normativa della l. n. 392 del 1978 in tema di locazioni di immobili urbani. — 3. La funzione dell'Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura. — 4. L'intervento delle associazioni professionali di categoria. — 5. Il previo tentativo di conciliazione come « condizione di proponibilità » della domanda. La fase precontenziosa: a) nei giudizi in corso; b) in relazione a provvedimenti cautelari. — 6) La funzione della lettera raccomandata di cui al 1° comma dell'art. 46: precisazione del *petitum* e della *causa petendi*. — 7. Il verbale di conciliazione e la sua efficacia. — 8. Considerazioni conclusive.

1. La l. 3 maggio 1982 n. 203, intitolata « Norme sui contratti agrari » rappresenta la più recente elaborazione legislativa in materia e contiene elementi di originalità rispetto a tutta la previgente normativa ⁽¹⁾, presentando anche spunti di particolare interesse sotto il profilo processuale ⁽²⁾. Per quanto riguarda il

(1) Come è noto, assai vasta è la normativa in materia; per ricordare solo alcuni degli interventi legislativi più recenti, v., in materia di affitto di fondi rustici, la l. 12 giugno 1962 n. 567; l. 15 settembre 1964 n. 756; l. 22 luglio 1966 n. 606 (affitto a conduttori non coltivatori diretti); l. 11 febbraio 1971 n. 11; l. 10 dicembre 1973 n. 814 e, in tema di costituzione e funzionamento della Commissione Tecnica Centrale per l'equo canone d'affitto dei fondi rustici, il D.M. 15 ottobre 1962; D.M. 9 luglio 1963; l. 19 aprile 1967 n. 269; D.M. 25 giugno 1971; D.M. 3 agosto 1972.

(2) Composta di 63 articoli, appare strutturalmente divisa in 3 titoli: il primo, che va dall'art. 1 al 24, contiene le *Disposizioni integrative e modificative dell'affitto dei fondi rustici* ed è a sua volta diviso in quattro capi contenenti rispettivamente norme sulla durata dei contratti di affitto a coltivatore diretto (art. 1-7), modifiche alla disciplina dell'equo canone (art. 8-15), altre disposizioni per l'affitto a coltivatore diretto (art. 16-21) e infine norme sull'affitto a conduttore non coltivatore diretto.

Il titolo secondo, che consta di 13 articoli (dal 25 a 38), contiene norme relative alla *Conversione in affitto dei contratti di mezzadria, di colonia parziaria, di compartecipazione e di sòccida*.

Il titolo terzo, che va dall'art. 39 a 63, contiene in ultimo le *Norme generali e finali* ed in esso è logicamente compresa la disciplina processuale della normativa in oggetto.

primo aspetto, e per limitarsi alle caratteristiche essenziali, la nuova legge determina l'abrogazione del regime di proroga dei contratti agrari che, protraendosi ininterrottamente dal 1945, assumeva profili consistenti di incostituzionalità; a questo regime, e senza creare soluzioni di continuità nei rapporti in corso, il legislatore ha fatto subentrare un trattamento unitario per i vari tipi di rapporti agrari, determinando la durata dei contratti d'affitto sia a coltivatore diretto che a conduttore non coltivatore diretto in quindici anni ⁽³⁾.

È da sottolineare ancora come la nuova disciplina dei contratti agrari abbia tentato di ricondurre ad unità i vari tipi di rapporti fissando norme inderogabili a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio ai sensi dell'art. 58 ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

Sotto il secondo profilo, si possono rilevare profondi mutamenti rispetto alla legislazione previgente, che hanno ad oggetto più propriamente la disciplina processuale delle controversie in materia agraria.

Seguendo una prassi di politica e tecnica normativa, che appare ormai come una « costante » nell'intervento legislativo, si sono introdotte, con la l. 3 maggio 1982 n. 203, forme di cosiddetta

⁽³⁾ Salva l'eccezione di cui all'art. 3, per gli affitti particellari, relativi alle imprese dei territori dichiarati montani ai sensi della l. 3 novembre 1971 n. 1102, per i quali è prevista una durata di 6 anni.

⁽⁴⁾ Così OLIVIERI, *Prime riflessioni sulle disposizioni processuali della l. 3 maggio 1982 n. 203, (sui contratti agrari)*, in *Foro It.* 1982 - V - pag. 178 ss.

⁽⁵⁾ La normativa in oggetto prevede inoltre all'art. 60 — rubricato sotto il titolo di *Delega al Governo* — che debba emanarsi *entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge . . . un testo unico di tutte le disposizioni legislative in vigore in materia di contratti agrari*. Tale disposizione, certamente sintomatica dello spirito a cui è improntata la nuova legge, palesa indubbiamente in modo nuovo, in termini politici oltre che economici, di intendere il contratto d'affitto, ora visto come « efficace strumento di organizzazione del lavoro e del capitale all'interno dell'impresa agricola »; la legge stessa, intesa sotto il profilo sostanziale, si pone come veicolo attraverso il quale « si realizzerà una più efficiente e penetrante valorizzazione del lavoro contadino, liberato definitivamente da schemi contrattuali anacronistici ed ambigui ». Così ROMEO in *Patti agrari e diritti del lavoro*, Napoli 1981, pag. 164 ss.

tutela processuale « differenziata » (6), che vengono disciplinate dall'art. 46 rubricato sotto il titolo di « Tentativo di conciliazione — Disposizioni processuali ».

Recita l'articolo in questione che chi intende proporre in giudizio una domanda relativa ad una controversia in materia di contratti agrari è tenuto a darne preventiva comunicazione, a mezzo di lettera raccomandata, all'altra parte, nonché all'Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura competente per territorio.

L'organo dell'Amministrazione adita, nella persona del capo dell'Ispettorato, ha l'onere, nel termine di 20 giorni dalla comunicazione di cui sopra, di convocare le parti e, con esse, i rappresentanti delle associazioni professionali di categoria da esse indicate, al fine di esperire il tentativo di conciliazione della vertenza.

L'avvenuta conciliazione determina la redazione di un processo verbale sottoscritto dalle parti, dai rappresentanti delle associazioni di categoria e dal funzionario dell'Ispettorato.

La mancata conciliazione determina, ugualmente, la redazione di un processo verbale nel quale le parti devono precisare le rispettive posizioni. Decorsi 60 gg. dalla data della comunicazione della domanda ed esperito invano il tentativo di conciliazione, le parti hanno la facoltà di adire l'autorità giudiziaria competente.

(6) Così CONSOLO nel commento dell'art. 46 l. 3 maggio 1982 n. 203 in *Nuove Leggi Civili commentate*, Padova 1983, pag. 1506.

Il tema della « tutela giurisdizionale differenziata » non rappresenta una novità nell'ambito del diritto processuale, essendo stato ormai da un decennio introdotto da PROTO PISANI, nello scritto *Tutela giurisdizionale differenziata e nuovo processo del lavoro*, in *Foro it.* 1973, V, pag. 205 ss. Già da allora l'espressione era considerata altamente equivoca ed il concetto così introdotto « rischioso, in quanto tendente ad allargare anziché a ridurre il privilegio » secondo un'ottica « fuori del nostro sistema costituzionale » (così VERDE, *Le tecniche processuali come strumento di politica del diritto*, in *Dir. e giur.* 1978, pag. 241 ss. Dello stesso avviso COLESANTI, *Principio del contraddittorio e procedimenti speciali*, Milano 1977, pag. 3 ss.).

In realtà l'ambiguità del termine può essere superata nel senso di considerare tale tutela realizzata mediante la predisposizione di più procedimenti a *cognizione piena ed esauriente*, — così PROTO PISANI *op. cit.* —, modellati sulla particolarità di singole categorie di situazioni sostanziali controverse e non già nella predisposizione di forme tipiche di tutela cautelare o sommaria.

Malgrado la struttura articolata dell'art. 46 è possibile rilevare immediatamente, dalla semplice lettura dei primi 5 commi, sopra richiamati, che la novità rappresentata dalla recente normativa, sotto il profilo processuale, è costituita dalla previsione e dalla regolamentazione dettagliata di un tentativo obbligatorio di conciliazione in sede extragiudiziale.

La previsione di questo istituto, se anche riveste un carattere di originalità nell'ambito della legislazione agraria, si inserisce invero in una linea di tendenza, ormai sempre più seguita nella recente normativa « specializzata » (7).

Tale tendenza che prende spunto da vaste ed autorevoli correnti di opinione, individua nella conciliazione un indispensabile strumento attraverso il quale realizzare un nuovo tipo di giustizia, non più contenziosa, ma « coesistenziale » (8) e, nei procedimenti conciliativi di soluzione delle controversie, la risposta a precise esigenze.

La prima è rappresentata dalla necessità di una razionalizzazione dell'apparato della giustizia che, sgombrando il campo dalle liti minori, riservi l'attività propriamente giudiziaria alle cause di maggiore importanza e complessità.

La seconda esigenza è quella di una privatizzazione dei conflitti che lasci ai gruppi economici e sociali costituenti il tessuto neocorporativo degli ordinamenti una sempre maggiore possibilità di mediazione da attuarsi attraverso l'esperimento di attività per larga parte discrezionali (9).

Su questi interessanti spunti si tornerà, più diffusamente, in seguito; basti qui rilevare come con la l. 3 maggio 1982 n. 203

(7) Il termine è stato coniato da CAPPELLETTI, *Appunti su conciliatore e conciliazione*, in *Riv. Trim. di dir. e proc. civ.* 1981, pag. 56.

(8) Si vedano in proposito gli scritti di DENTI, *I procedimenti giudiziali di conciliazione come istituzioni alternative* in *Riv. Dir. Proc.* 1980, pag. 430 ss., e di CAPPELLETTI, *Appunti su conciliatore e conciliazione*, cit., loc. cit.

(9) Così OLIVIERI, *Prime riflessioni sulle disposizioni processuali della l. 3 maggio 1982 n. 203*, cit., pag. 178.

si sia fatto, anche da un punto di vista processuale, un ulteriore passo lungo la via della « decodificazione », grazie all'utilizzazione di una tecnica legislativa tendente a predisporre, per i gruppi portatori di determinate categorie di interessi, particolari e più specifiche forme di tutela differenziata ⁽¹⁰⁾. Si verifica, infatti, un fenomeno di « frantumazione » dell'istituto del processo in tanti procedimenti particolari, corrispondenti alle situazioni giuridiche reputate dal legislatore degne di tutela, che determina la conseguente inevitabile creazione, a fianco del modello, dello *specimen* da generalizzare, di una serie di norme particolari in relazione alle singole situazioni tutelabili ⁽¹¹⁾.

È evidente, poi, come questa linea di tendenza abbia portato inevitabilmente alla creazione di numerosi casi di legittimazione straordinaria e sostituzione processuale, nel momento in cui si è consentito ai gruppi sociali di poter conseguire, avvalendosi di disposizioni processuali particolari e in certo senso « privilegiate », quegli scopi che altrimenti assai difficilmente avrebbero potuto conseguire ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Sul punto, soprattutto VERDE, *Processo agrario e aspetti processuali della l. 3 maggio 1982 n. 203*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1983 pag. 157 ss. L'autore esprime in questa sede il crescente disagio avvertito da chi, abituato a dare per scontata l'esistenza della « struttura » processuale intesa come « punto di riferimento costante dal quale le singole discipline continuano ad attingere linfa vitale », scopre come nella realtà questa finisca per trasformarsi in un dato residuale, frantumata com'è in tanti procedimenti particolari.

⁽¹¹⁾ Ciò che appunto i processualisti sono soliti indicare come « forme di tutela differenziata ». In argomento, di recente DENTI, *L'idea del codice e la riforma del processo civile* in *Riv. dir. proc.* 1982, pag. 108.

⁽¹²⁾ La scelta legislativa determinata da « esigenze di natura sociale tradotte anch'esse in orientamenti costituzionali », che sta alla base dell'articolo in questione, ispira parimenti la linea di tendenza che informa la più recente legislazione processuale specializzata.

Si veda in tal senso MANDRIOLI nel suo *Corso di diritto processuale civile*, Torino 1981, pag. 53 ss.: in particolare afferma l'autore che la « tendenza a riconoscere la legittimazione a determinati gruppi per far valere diritti dei singoli che vi appartengono » è determinata dal fatto che « tali gruppi appaiono, più del singolo, sensibili alle esigenze di tutela e soprattutto più in grado di far valere le situazioni in argomento che si suole indicare come 'interessi collettivi o diffusi' ».

2. Tornando ora all'esame dettagliato dell'istituto di cui all'art. 46 cit., occorrerà sottolineare che uno dei caratteri di maggiore originalità che tale tentativo obbligatorio di conciliazione presenta è rappresentato dalla sua « *extragiudizialità* ».

Il carattere stragiudiziale della conciliazione preventiva in tema di patti agrari risponde perfettamente alla funzione di « filtro » per l'accesso alla giustizia predisposto al fine di evitare pesanti aggravii per i relativi organi ⁽¹³⁾, e rappresenta, parimenti, il più esauriente tentativo esperito in tal senso nell'ambito della recente legislazione avente ad oggetto particolari tipi di rapporti sostanziali.

Si pensi, ad esempio, all'analogo istituto previsto dall'art. 44 della legge 27 luglio 1978 n. 392 c.d. dell'« equo canone ».

La funzione del tentativo di conciliazione in tema di locazioni urbane, secondo gli stessi propositi manifestati in sede di lavori preparatori dal legislatore, sarebbe dovuta essere quella di « filtro » per l'accesso alla magistratura togata ⁽¹⁴⁾. Purtroppo tali intendimenti hanno finito per essere frustrati dall'attribuzione, operata in sede di progetto definitivo, del compito di provvedere

In tal senso anche CARPI, *Cenni sulla tutela degli interessi collettivi* in *Riv. Trim. Dir. e Proc. civ.* 1974, pag. 544 ss. e CAPPELLETTI in *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi* in *Giur. It.* 1975, IV, pag. 49 ss. In senso analogo, recentemente si è espresso VIGORITI, *Interessi collettivi e processo - La legittimazione ad agire* Milano 1979.

⁽¹³⁾ COSTANTINO, *Controversie in materia di locazione di immobili urbani*, in *Nuovissimo Digesto, Appendice*, Torino 1979, p. 16. Con il termine, senz'altro efficace, di « filtro » la dottrina è solita definire quel « momento obbligatorio di conciliazione » che, espressamente previsto dalla normativa specializzata più recente, condiziona la procedibilità della domanda. Attraverso tale attività preliminare, che risponde ad esigenze di economia processuale da realizzarsi attraverso la composizione stragiudiziale della controversia, il legislatore ha voluto introdurre nuove forme di « Giurisdizione condizionata » in settori caratterizzati da ampia conflittualità sociale, al fine di scongiurare il pericolo di aumento della litigiosità con il conseguente aggravio di lavoro per la magistratura.

⁽¹⁴⁾ Si veda in tal senso, tra gli altri, TARZIA, *Sulla tutela giurisdizionale delle locazioni urbane* in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1979, pag. 102 ss.

al tentativo *de quo* allo stesso giudice che avrebbe poi dovuto, eventualmente, conoscere della causa.

Con le più recenti modificazioni ⁽¹⁵⁾, che sono poi quelle che appaiono dall'attuale, definitiva, statuizione dell'art. 44 della citata legge, il preventivo tentativo di conciliazione ha cessato di costituire un « filtro » per l'accesso alla giustizia divenendo, in sostanza, una fase del procedimento che precede l'avvio effettivo del giudizio ⁽¹⁶⁾.

Non solo è venuta meno, con l'esperimento del tentativo in sede giudiziale, questa funzione della conciliazione in materia di equo canone, dal momento che lo stesso è posto in essere dal medesimo giudice che nel caso in cui esso fallisca si occuperà della controversia, ma occorre anche rilevare che, al contrario dei tentativi compiuti in corso di causa (si pensi a quelli previsti

⁽¹⁵⁾ Il disegno di legge ministeriale n. 465, presentato al Senato, regolava nel capo III, l'istituzione, i compiti, la composizione, la nomina, il funzionamento e la competenza delle c.d. « Commissioni di conciliazione per l'equo canone » nonché il procedimento innanzi ad esse. Tali commissioni, formate da ingegneri, architetti e geometri iscritti nei rispettivi albi professionali e nominati dal presidente del Tribunale, erano qualificate nella Relazione ministeriale come « organi amministrativi aventi una composizione esclusivamente tecnica e non politica ». Loro compito era quello di svolgere una « funzione essenzialmente conciliativa » onde evitare « che le parti ricorressero senz'altro al giudice ».

Nel corso dei lavori innanzi alle commissioni riunite « Giustizia e Lavori Pubblici » del Senato venne sollevata l'obiezione che la scelta di demandare a tali organismi l'esercizio di funzioni aventi sostanzialmente carattere giurisdizionale era censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale. Fu così che si decise di sopprimere le norme in oggetto e di affidare l'esperimento del tentativo di conciliazione al conciliatore.

Con la modifica introdotta all'ultima ora in aula dalla Camera e poi ratificata dal Senato, si attribuì poi il procedimento di conciliazione non già, in via esclusiva, al conciliatore, bensì al « giudice competente ».

⁽¹⁶⁾ Su questo *iter*, parlamentare, cfr., per tutti, TARZIA, *op. loc. ult. cit.* Fra i primi commentatori, solo LAZZARO, PREDEN e VARRONE, *L'equo canone* cit. pag. 68, ritengono irrilevante l'ultima modificazione e, perciò, che il tentativo di conciliazione debba essere compiuto in ogni caso dal giudice conciliatore; in questo senso ved. anche Pret. Patti, 27 giugno 1979 (*Giur. Merito* 1980, I, 23), con nota adesiva di Lepore, *La competenza funzionale del conciliatore per il tentativo di amichevole componimento delle controversie nella misura dei canoni*.

dagli artt. 185, 420 c.s. e 708 c.p.c. nonché di quello di cui al 4° c. dall'art. 4 l. 898/1970), all'atto dell'esperimento della procedura *de quo* il procedimento non è ancora iniziato e ciò determina necessariamente l'impossibilità del giudice che lo tenta, di disporre di un effettivo strumento di persuasione nei confronti della parte più litigiosa, inducendolo ad evitare il giudizio.

Il giudice adito, insomma, ignaro dei fatti ed impossibilitato ad emettere una decisione in quella stessa sede (cosa, al contrario, possibile nei casi previsti dall'art. 420 c.p.c.) non ha « argomenti » necessari per indicare alle parti il probabile esito della controversia e indurle così ad un accordo.

Da tutto ciò, pertanto, discende la conseguenza della parziale frustrazione degli scopi a cui il tentativo in oggetto mirava, almeno nei propositi del legislatore che lo ha predisposto, sotto un duplice profilo.

Per quanto concerne innanzitutto la funzione di filtro per l'accesso alla magistratura togata, si potrà facilmente rilevare che essa viene meno nel momento in cui il previo tentativo viene posto in essere dal « giudice competente » della definitiva statuzione legislativa, cioè lo stesso giudice che, nel caso questo non riesca, conoscerà della causa: non operano, dunque, le apposite « commissioni » previste dal secondo disegno di legge presentato al governo, né il conciliatore, più volte indicato nel corso della discussione per la definitiva redazione del testo normativo⁽¹⁷⁾.

Sotto altro profilo, essendo il tentativo *de quo* esperito senza la preventiva predisposizione di una fase introduttiva idonea a porre in luce i fatti oggetto di contesa (e non essendo neppure prevista la possibilità di assumere, precedentemente, sommarie informazioni sui fatti stessi), è evidente la conseguente impossibi-

(17) Si veda, per una più approfondita analisi dell'iter legislativo che ha portato alla redazione della l. 392/78, il *Commento alla l. 27 luglio 1978 n. 392. Disciplina delle locazioni di immobili urbani*, a cura di BIANCA, LIPARI, PROTO PISANI e TARZIA, in *Nuove Leggi Civ.*, 1978, pag. 921 e ss.

lità, da parte dell'organo preposto, di esercitare un ruolo che possa veramente dirsi attivo ⁽¹⁸⁾.

Non appare dunque fuori luogo la sintomatica « sfiducia », mostrata dal legislatore, in questo tipo di conciliazione e palesata nella predisposizione del termine di 90 giorni (si badi bene: dalla proposizione della domanda e non dopo il fallimento del tentativo!) fissato per l'inizio del processo, quasi a voler sottolineare l'intima convinzione che le attuali strutture giudiziarie non siano in grado di soddisfare le domande di conciliazione nel termine di tre mesi dalla loro proposizione ⁽¹⁹⁾.

Al contrario — e chiudo così questa breve ma necessaria parentesi sul tentativo di conciliazione di cui alla l. n. 392 del 1978 — maggiori possibilità di successo sembra presentare la procedura conciliativa introdotta dalla nuova legge in materia agraria.

3. Va qui rilevato il carattere veramente extragiudiziale del tentativo in esame, che determina una effettiva funzione « filtrante » nei confronti della controversia giudiziale e scongiura *tout court* un aggravio per i relativi organi contrariamente a quanto accade per altri sistemi di conciliazione « giudiziale », anche se non contenziosa (come quello testè esaminato in tema di locazioni urbane). L'istituto, dunque, non ha soltanto il fine di sottrarre la lite alla cognizione propriamente giurisdizionale, ma fa sì che la controversia stessa sia composta al di fuori di tale ambito e in una sede completamente autonoma, quale l'Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura.

Inoltre va sottolineato il ruolo, nuovo per la nostra legislazione, attribuito a tale organo nell'ambito del tentativo in questione: non che, beninteso, rappresenti spunto di particolare origina-

⁽¹⁸⁾ In tal senso, si veda, per tutti, COSTANTINO, *op. cit.*, pag. 750.

⁽¹⁹⁾ Di tale avviso, oltre COSTANTINO, *op. loc. cit.*, v. anche POGGESCHI, *Primi appunti sui processi dell'equo canone* in *Riv. trim. di dir. e proc. civ.*, 1979, pag. 286 e ss.

lità l'averne, da parte del legislatore, demandato un'attività conciliativa alla Pubblica Amministrazione ⁽²⁰⁾.

Quel che qui rileva è che il legislatore dell'82 è stato molto più ardito dei suoi predecessori prevedendo un tentativo della Pubblica Amministrazione non in funzione di autotutela della stessa, quanto invece in veste di mero organismo *super partes* chiamato a svolgere un'attività esclusivamente mediatrice rispetto agli interessi delle parti ⁽²¹⁾.

Il modello di conciliazione qui preso in esame, infatti, differisce, per la relazione che si determina nei confronti dell'organo amministrativo adito da tutti gli immediati precedenti, in quanto non solo si pone in termini di obbligatorietà, ma è anche devoluto ad un sede che non è solo « non contenziosa », ma compiutamente « extragiudiziale » anzi, *rectius*, esclusivamente amministrativa, facendo capo all'Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura ed essendo avviata dall'impulso di colui che presiede tale ufficio. Si coglie immediatamente la diversa *ratio* che anima questo tenta-

⁽²⁰⁾ Invero il nostro ordinamento attribuisce assai spesso agli organi amministrativi attività conciliative normalmente in funzione preventiva al processo e quasi sempre discrezionale. A parte la generica previsione, di cui all'art. 1 c. 2 t.u. 18 giugno 1931 n. 733, di un compito di conciliazione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza che, « per mezzo dei suoi ufficiali ed a richiesta delle parti » è tenuta a favorire la bonaria composizione dei dissidi privati, gli organi della P.A. sono spesso chiamati in causa a questo proposito. Si pensi all'attività conciliativa demandata ex art. 20 c. 2 r.d. 30 dicembre 1923 n. 3282 alle commissioni del gratuito patrocinio, o all'analoga attività che, ex legge consolare del 15 agosto 1858 n. 2984, deve far capo ai consoli in ordine alle contestazioni insorte tra connazionali e stranieri. E ancora, nel capo del lavoro, alle disposizioni di cui agli art. 3 lett. d), d.l. 15 aprile 1948 n. 301, art. 23 lett. d) d.p.r. 19 marzo 1955 n. 520 che affidavano agli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione generici (e facoltativi) compiti di conciliazione nelle vertenze del lavoro.

Si pensi, infine, e più recentemente, all'art. 22 l. 990/1969 in tema di azioni promosse dal danneggiato nei confronti dell'assicuratore e del responsabile civile; alla l. 11 agosto 1973 n. 533 (sul nuovo processo del lavoro) che prevede una conciliazione extragiudiziale e facoltativa da esperirsi o in sede sindacale o, alternativamente, avanti ad apposite commissioni permanenti di conciliazione; al già citato art. 44 l. 27 luglio 1978 n. 392 in tema di determinazione del canone etc.

⁽²¹⁾ In tal senso, anche OLIVIERI, *Prime riflessioni sulle disposizioni processuali della l. 3 maggio 1982 n. 203* (sui contratti agrari), in *Foro It.*, 1982 - V - pag. 183.

tivo e lo differenzia dagli altri normalmente previsti dal nuovo ordinamento e nei quali si fa riferimento ad organi amministrativi: qui, l'intervento della Pubblica Amministrazione non è finalizzato anche o solamente all'autodifesa della stessa⁽²²⁾, essendo l'Ispettorato adito mero compositore delle controversie insorte tra le parti, senza che si configuri alcun suo interesse specifico rispetto al rapporto controverso.

Un altro aspetto mi pare poi importante sottolineare a questo proposito ed è opportuno richiamare nuovamente la legge n. 392 del 1978 in materia di locazioni urbane. Già a quel tempo vi fu un disegno di legge che prevedeva un tentativo di conciliazione per ciò che riguarda le controversie relative al canone, affidato non al giudice, ma ad un organismo paritetico. Il progetto non si tradusse mai in norma operante in quanto venne ritenuta in contrasto con l'art. 102 c. 1° e 2° cost. la normativa che prevedesse un provvedimento con il quale la commissione, qualora la conciliazione fosse fallita, avrebbe potuto determinare il canone in via esecutiva⁽²³⁾.

Ritengo che proprio l'esperienza negativa citata possa avere indotto il legislatore dei « patti agrari » a disegnare una fase conciliativa diversa e certamente più aderente al dettato costituzionale.

In primo luogo, infatti, il tentativo di cui all'art. 46, non costituendo un arbitrato obbligatorio e non concludendosi con una decisione, lascia libere le parti, in caso di mancato accordo, di adire il giudice.

(22) Si confronti, ad esempio, la *ratio* ispiratrice dell'art. 443 c.p.c. comunemente individuata in una sorta di « *favor* » riconosciuto dal legislatore alla P.A. « la quale ha la possibilità, non concessa ai privati, di riesaminare i propri atti senza essere nel frattempo assoggettata al procedimento giudiziario » (così GHERARDELLI, *Note sulla struttura e sulla funzione delle c.d. « condizioni di proponibilità » della domanda*, in *Riv. dir., proc. civ.*, 1981, pag. 79).

(23) Sul punto si veda più diffusamente TARZIA, *Disposizioni processuali in AA.VV.*, *Equo canone*, Padova 1980, pag. 495 ss.

Sotto un secondo profilo, non si ha in tale fase conciliativa alcun esercizio di funzioni giurisdizionali poiché, qualora tra le parti non intervenga accordo, l'organo amministrativo si limiterà alla semplice precisazione delle reciproche « posizioni », non emettendo alcun provvedimento.

Infine, l'obbligatorietà della conciliazione preventiva, pur rappresentando l'introduzione nel nostro ordinamento di un nuovo caso di « giurisdizione condizionata » non costituisce certo ostacolo all'esercizio del diritto di azione garantito dalla Costituzione, poiché non priva le parti della tutela giurisdizionale e non ne rende particolarmente difficile l'accesso, attesa la facoltà, per le parti stesse, di adire il giudice competente decorsi 60 giorni dalla proposizione (infruttuosa) della fase conciliativa.

4. Altro fattore senz'altro fondamentale per il successo del tentativo di conciliazione è rappresentato dall'*intervento delle associazioni professionali* alle quali è demandato un ruolo attivo, non circoscritto alla tutela delle parti in causa, ma volto soprattutto ad offrire una più obiettiva e generale visione degli interessi particolari dei singoli contraenti, in virtù di poteri invero assai estesi rispetto ai consueti interventi previsti dalla legge ⁽²⁴⁾.

Prescrive infatti la nuova legge agraria che l'istante, o nella preventiva comunicazione, o comunque, in tempo utile perché non decorra invano il termine perentorio, ha l'onere di indicare le associazioni professionali di categoria dalle quali intende farsi assistere ⁽²⁵⁾. Si noti che l'obbligatorietà di tale intervento è palese in guisa che, qualora la parte dovesse omettere l'indicazione di

⁽²⁴⁾ In tema, ad esempio, di procedimenti conciliativi ex art. 44 l. 392/78 sull'equo canone.

⁽²⁵⁾ È importante rilevare come, nella pratica, la parte istante finirà sempre per indicare associazioni professionali tra quelle « maggiormente rappresentative a livello nazionale » poiché solo in tal caso, ex art. 45 l. citata, è possibile addivenire alla conciliazione anche in deroga alle norme vigenti.

In tal senso, si veda anche VERDE, *Norme inderogabili tecniche processuali e controversie del lavoro*, in *Riv. dir. proc.* 1977, pag. 254 ss.

detta associazione, non si potrebbe parlare di tentativo validamente instaurato e si avrebbero conseguenti implicazioni sul piano della proponibilità della domanda ⁽²⁶⁾.

I rappresentanti delle associazioni, così chiamati ad intervenire e la cui presenza è da considerarsi, dunque, necessaria, rivestono un ruolo essenziale nell'esperimento del tentativo di conciliazione, sottoscrivendone il verbale in caso di esito positivo. La loro funzione, occorre subito rilevarlo, non resta circoscritta alla mera assistenza e difesa dei contraenti, ma si sostanzia in una « forma di cooperazione conciliativa e protettiva, concretantesi in un effettivo vaglio e controllo della convenienza ed opportunità di un determinato negozio ». L'intervento delle associazioni di categoria — come statuisce la Suprema Corte — « non può infatti esaurirsi senza venir meno alla sua funzione, in un semplice ausilio offerto alle parti per la redazione di formule tecniche o la documentazione di un accordo già intervenuto, né tanto meno in una successiva sanzione di tale accordo mediante una neutrale presa d'atto o l'apposizione di un visto ovvero, a maggior ragione, in una semplice controfirma apposta da un funzionario dell'associazione di categoria che non ha partecipato alla formazione dell'accordo, su di un documento già predisposto e recato da una delle parti contraenti senza la presenza dell'altra » ⁽²⁷⁾.

I conciliatori sindacali svolgono funzioni autonome e dispiegano un'attiva e diretta partecipazione alle trattative ed alla determinazione dell'eventuale esito negoziale; il loro intervento, espressamente previsto dalla precedente normativa sulla concilia-

⁽²⁶⁾ Per converso, è da ritenere che l'omessa indicazione delle associazioni di categoria da parte del convenuto non renda improponibile la domanda, se non si vuole giungere alla assurda conclusione di riconoscere a tale soggetto il potere di frustrare, con la propria omissione, l'attività attorea. In questo caso, converrà considerare il convenuto semplicemente non intenzionato a pervenire ad alcuna valida conciliazione e conseguentemente ritenere il tentativo non riuscito (v. anche OLIVIERI, *op. cit.*, pag. 185).

⁽²⁷⁾ V. la sentenza Cass. 20 settembre 1978 n. 4240 in *Foro It.* 1979, I, 82 (in tema di locazioni di immobili urbani).

zione sindacale, è anche qui da intendersi implicitamente richiesto ⁽²⁸⁾.

Va d'altro canto osservato come la fiducia del legislatore dei patti agrari nella partecipazione di tali rappresentanze, nonché la garanzia di assistenza che la loro presenza alla « trattativa » fornisce, può essere agevolmente desunta anche dalla semplice lettura dell'art. 45. La disposizione in oggetto, infatti, rubricata sotto il titolo di « efficacia degli accordi », dispone che questi, « anche non aventi natura transattiva, stipulati tra le parti stesse in materia di contratti agrari con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale . . . sono validi tra le parti anche in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari » ; con ciò lasciando intendere che dette deroghe, così come la giustificazione dell'inoppugnabilità del negozio in tal modo stipulato siano ammissibili in virtù, esclusivamente, delle garanzie di assistenza e della posizione di autonomia dei rappresentanti sindacali.

Non è certo questa una novità, in quanto già il legislatore del 1973 statuiva, in tema di affitto dei fondi rustici ⁽²⁹⁾, che, pur non essendo valide le « rinunce e transazioni che hanno per oggetto i diritti dell'affittuario derivanti dalla presente e da ogni altra legge nazionale o regionale », erano « salve le convenzioni concluse tra le parti » con l'assistenza delle rispettive associazioni sindacali ».

Sembra dunque potersi ricavare da ciò che, nel sistema del sindacato unico con personalità di diritto pubblico e rappresentanza legale dell'intera categoria, la necessaria presenza di ambedue le associazioni sindacali assume la preminente funzione di ristabilire la prevalenza dell'interesse collettivo, di cui l'associazione è portatrice, rispetto all'interesse individuale di entrambe le

⁽²⁸⁾ In tal senso, MANDELLI, *I requisiti della controversia in sede sindacale*, in *Riv. dir. proc.* 1980, pag. 590.

⁽²⁹⁾ Mi riferisco precisamente all'art. 23 l. 11 febbraio 1971 n. 11.

parti del rapporto ⁽³⁰⁾. Si tratta di prospettiva condivisa dall'orientamento della Suprema Corte che, a questo proposito, ha più volte avuto modo di indicare « la partecipazione . . . di associazioni di categoria che assistono l'affittuario, coltivatore diretto e non » come l'elemento suscettibile di scongiurare « l'inferiorità economica del contraente più debole » ; quasi che il « *placet* » del rappresentante legale che legittima la volontà abdicativa e transattiva di quest'ultimo possa essere considerato come l'attività di chi presta assistenza ad un soggetto con capacità limitata ⁽³¹⁾.

Anche in questo caso (e sempre nell'ambito extragiudiziario) si è inteso realizzare l'*equality of arms* ⁽³²⁾, attraverso la « privatizzazione » dei conflitti e l'ingresso di un'attività mediatrice dei « gruppi economici e sociali » ; è evidente altresì, come ciò possa essere considerato necessario corollario del riconoscimento attribuito alle associazioni sindacali quali portatrici di un interesse diffuso la cui tutela è loro affidata dalla legge. Il riconoscimento si inquadra nella linea di tendenza che, muovendo dalla consapevolezza dell'esistenza, oggi più che mai, di interessi cosiddetti « collettivi » o « diffusi », mira a riconoscere determinati gruppi come legittimati a far valere i diritti dei singoli che vi appartengono in virtù di una maggiore sensibilità ad esigenze di tutela e di un superiore « potere contrattuale » rispetto ai singoli consociati ⁽³³⁾.

5. Un altro interessante profilo del tentativo in questione è poi rappresentato dalla previsione che l'art. 46 fa dello stesso come requisito espressamente richiesto a pena di improponibilità della domanda.

⁽³⁰⁾ Il « potere di veto » che ciascun rappresentante può opporre alla soluzione accettata dalle parti impedisce infatti al negozio concluso di diventare inoppugnabile, qualora giudichi che questo non corrisponde all'interesse collettivo.

⁽³¹⁾ Per tutte si veda: Cass. sez. I n. 4240 in *Riv. dir. proc.* 1978 pag. 86.

⁽³²⁾ V., sul punto, CAPPELLETTI, *Appunti su conciliatore e conciliazione* in *Riv. trim. dir. e proc. civ.* 1981, pag. 62.

⁽³³⁾ In tal senso anche MANDRIOLI, *op. cit.* pag. 53 ss.

Infatti, se anche nel testo della legge n. 203 del 1982 non può ravvisarsi formula analoga a quella contenuta nel 2° comma dell'art. 43 della legge n. 392 del 1978 ⁽³⁴⁾, non si perviene ad una soluzione diversa da quella della previsione del tentativo di conciliazione quale condizione di proponibilità della domanda: ciò appare anzi espressamente palesato dal tenore del 1° e 5° comma dell'art. 46, nonché dall'art. 58, che sancisce l'inderogabilità, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, di tutte le norme della legge.

Per la verità, quella dell'introduzione di specifiche condizioni di proponibilità non rappresenta certo una novità se considerata in relazione alla normativa specializzata degli ultimi anni.

Infatti, numerose norme del nostro ordinamento subordinano la proponibilità della domanda al preventivo decorso di un termine concesso per l'assolvimento di particolari incumbenti.

Per lo più tali norme si pongono all'attenzione degli operatori del diritto sia per l'incidenza che esse finiscono per avere in settori dove la litigiosità giudiziaria e la conflittualità sociale sono particolarmente alte, che per la connessione del tema con nozioni dogmatiche che appartengono ormai alla tradizione della nostra cultura giuridica.

Si tratta — come nel caso di specie — di istituti aventi la finalità di attuare una sorta di « conciliazione preventiva » rispetto all'azione giudiziaria e che rispondono ad una precisa operazione di politica del diritto, quella cioè volta a preconstituire « filtri » rispetto al vero e proprio uso dello strumento giurisdizionale.

A questa scelta di politica legislativa non si è voluto sottrarre

⁽³⁴⁾ L'art. 43 l. 392 del 1978, sintomaticamente rubricato con il titolo di « *Improcedibilità della domanda* », recita infatti: « La domanda concernente controversie relative alla determinazione, all'aggiornamento ed all'adeguamento del canone non può essere proposta se non è preceduta dalla domanda di conciliazione di cui all'articolo seguente.

L'improcedibilità è rilevabile, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del procedimento ».

il legislatore agrario, che, predisponendo l'incombente del tentativo preventivo di conciliazione in termini di obbligatorietà ha così introdotto nel nostro ordinamento un nuovo caso di « giurisdizione condizionata »⁽³⁵⁾ che risponde all'esigenza di frappare un efficace « filtro » rispetto all'attività giurisdizionale richiesta agli organi dell'ordinamento giudiziario, allo scopo di mitigarne il carico di lavoro oltre che di ottenere una pacifica composizione della lite secondo soluzioni « mediative » e « coesistenziali ».

A tal proposito mi pare interessante rilevare come in *subiecta materia* la giurisprudenza abbia, da un lato, sempre esplicitamente rifiutato di fare riferimento alle tradizionali e dogmatiche nozioni di « presupposti processuali » e di « condizioni dell'azione » e dall'altro, come essa abbia coniato ed utilizzato formule originali quali « condizioni di proponibilità » o di « procedibilità » ovvero di « perseguibilità », sul presupposto che « sono le categorie scientifiche e gli inquadramenti sistematici che devono adeguarsi alle leggi e non viceversa »⁽³⁶⁾.

Questa « scelta » terminologica appare invero assai opportuna ove si consideri che, in definitiva, il significato della tradizionale contrapposizione tra le categorie dei presupposti del processo e le condizioni dell'azione si sostanzia nella semplice determinazione del momento essenziale della loro verificaione⁽³⁷⁾.

I primi, infatti, debbono sussistere « *in limine litis* », in quanto incidono sulla regolare costituzione del rapporto proces-

⁽³⁵⁾ In tal senso OLIVIERI, *op. cit.* pag. 183.

⁽³⁶⁾ Così GHERARDELLI, *Note sulla struttura e sulla funzione delle c.d. condizioni di proponibilità della domanda* in *Riv. dir. proc. civ.*, 1981, pag. 96 e ancora TARZIA, *Equo canone* in *Nuove Leggi civili commentate*, 1978, pag. 1185. Per una più specifica analisi v. FORNI, *Orientamenti in tema di improponibilità, inammissibilità ed improcedibilità*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1981, pag. 1318 ss.

In tal senso anche Cass. n. 3802 del 1974; n. 364 del 1977; n. 1116 del 1976.

⁽³⁷⁾ In tal senso, tra gli altri, COMOGLIO, *Il principio di economia processuale*, I, Padova 1980, pag. 77 ss.; contra MANDRIOLI, *Voce Presupposti processuali*, in *Noviss. dig. it.* XIII, Torino 1966 pag. 786 ss.

suale e sono perciò requisiti indispensabili perché il giudice conosca validamente della controversia.

Le altre, invece (ritenute, a seconda delle diverse teorie sull'azione, requisiti costitutivi di quest'ultima ovvero condizioni di ammissibilità per la trattazione del merito o ancora — secondo altri — requisiti di fondatezza della domanda) debbono sussistere quanto meno al momento della decisione. Tutto ciò, a ben vedere, giustifica e porta a condividere l'impiego di una terminologia per così dire « inusuale » fatto dalla giurisprudenza a questo riguardo, e l'uso delle suddette categorie in senso essenzialmente descrittivo.

Tornando alla scelta operata dal legislatore nel senso della previsione, a pena di improponibilità della domanda, del previo tentativo di conciliazione di cui all'art. 46, c'è da chiedersi se la rigorosa soluzione imposta dalla legge — circa l'obbligatorietà della menzionata fase precontenziosa — non sia invero troppo severa, soprattutto in relazione alle effettive capacità di tale incumbente di fungere effettivamente da « filtro » per le controversie da sottoporre ai giudici dello Stato.

La risposta non potrà che essere affermativa ove si consideri che la conciliazione, qualora riesca, non produce la formazione di un titolo esecutivo ⁽³⁸⁾.

Il tema della improponibilità (o improcedibilità, data la labilità dei concetti in *subiecta materia* precedentemente evidenziata) si pone poi con particolare riguardo ad ipotesi specifiche. Ad

(38) Sull'argomento si tornerà diffusamente *infra*. Basti qui considerare che, ai sensi dell'art. 185 c.p.c. è riconosciuta efficacia esecutiva al solo verbale di conciliazione giudiziale successiva, intervenuta avanti al giudice istruttore, mentre pari efficacia esecutiva conserva il verbale di conciliazione preventiva intervenuta innanzi al conciliatore purché la controversia rientri nella competenza contenziosa di quest'ultimo (art. 322 c.p.c.). Al contrario, si ritiene da più parti che il verbale di conciliazione extra-giudiziale possa solamente, in casi espressamente previsti dalla legge, avere efficacia di scrittura autenticata, obbligando così la parte interessata ad adire il giudice per ottenere il titolo esecutivo.

In tal senso anche OLIVIERI, *op. cit.*, pag. 182.

esempio ci si chiede se il previo tentativo debba precedere, oltre che la domanda introduttiva del giudizio, anche la proposizione di una domanda riconvenzionale o l'intervento del terzo; e ancora se si può prescindere dalla fase precontenziosa in pendenza di procedimento cautelare.

A) Quanto al primo quesito si può affermare che il previo tentativo parrebbe non essere richiesto, essendo inutile la sua funzione di « filtro » in un procedimento già pendente innanzi al giudice; e ciò malgrado una parte della giurisprudenza si sia talvolta orientata in senso opposto ⁽³⁹⁾.

Ad analoga conclusione, ritengo si possa giungere per quanto concerne i giudizi in corso, ai quali, pur se nei limiti segnati dall'art. 53 c. 1° si applicano le nuove disposizioni processuali.

La conferma a tale opinione viene data da un duplice ordine di considerazioni.

Innanzitutto non credo si possa prescindere dal principio processuale fondamentale per cui, sulla validità della proposizione di una domanda giudiziale occorre giudicare in base alla normativa vigente al momento della proposizione stessa, che è la sola a disciplinare i presupposti per la efficace instaurazione del rapporto processuale ⁽⁴⁰⁾.

Inoltre, se, come spesso si è rilevato, la funzione del tentativo di conciliazione è, prevalentemente, quella di formare un « filtro » nei confronti del giudice, non v'è chi non veda come essa venga meno al momento in cui la lite è già instaurata davanti a quest'ultimo.

⁽³⁹⁾ In senso favorevole alla tesi negativa: Pret. Bologna 6 marzo 1981 in *Foro it.* 1982 - I - pag. 1465.

Contra: Cass. 7 giugno 1974 n. 1595 *id.* 1974, I, 1596.

⁽⁴⁰⁾ Di tale avviso sono sia OLIVIERI, *op. cit.* pag. 182, sia CONSOLO, *Prime questioni di dir. processuale transitorio sollevate dalla legge 3 maggio 1982 n. 203. Applicabilità ai giudizi in corso del tentativo obbligatorio di conciliazione e della normativa sul diritto di « ripresa »*, in *Riv. dir. agr.* II, 1982, pag. 336-337.

Per la giurisprudenza si veda per tutte in senso analogo, Trib. Avellino, sent. 10 giugno 1982 in *Foro it.* I, 1982 pag. 3050.

La lettera della legge, in proposito, non appare contraria alla soluzione proposta, posto che il testo dell'art. 46 recita che: chi « intende » proporre una domanda (e non chi già l'ha proposta) deve « preventivamente » instaurare la fase precontenziosa in questione ⁽⁴¹⁾.

Se al contrario, la controversia fosse già iniziata, il dispendio di attività giurisdizionale si sarebbe ormai in sostanza verificato, con il conseguente svolgimento di un giudizio che, quantomeno, avendo già affrontato la fase della trattazione potrebbe poi rendere possibile una effettiva definizione.

La funzione di « *filtraggio* » che il legislatore agrario ha cercato di realizzare, attraverso la previsione del tentativo extragiudiziale di conciliazione, verrebbe così meno e finirebbe per perdere la sua efficacia se non fosse accompagnata dalla sanzione del rigetto della domanda attorea in caso di elusione di quell'onere posto a garanzia che la fase preliminare non venga a tramutarsi in un incumbente meramente facoltativo ⁽⁴²⁾.

L'opinione qui esposta trova il conforto di parte assai rilevante della giurisprudenza pur permanendo alcune isolate sentenze di segno opposto ⁽⁴³⁾.

B) Venendo ora al secondo problema prospettato, quello cioè dell'esperibilità o meno del tentativo di conciliazione ex art. 46 in relazione ai procedimenti speciali ed ai provvedimenti cautelari in

⁽⁴¹⁾ Si noti che, per effetto dell'interpretazione suggerita le parti non subiscono alcun pregiudizio, essendo loro consentito transigere, qualora desiderino farlo, davanti al giudice competente, in forma giudiziale.

⁽⁴²⁾ Così CONSOLO, *op. ult. cit.* pag. 337.

⁽⁴³⁾ Tra queste: Trib. Roma, sent. 14 giugno 1982, Trib. Civitavecchia sent. 9 luglio 1982 in *Nuovo dir. agr.* 1982 pag. 534. Contra: la maggior parte della giurisprudenza, tra cui Trib. Avellino 10 giugno 1982 in *Foro it.* 1982, I, pag. 3050; Trib. Milano 15 giugno 1982 in *Giur. It.* 1982, I, pag. 577; Trib. Vicenza 3 giugno 1982 in *Riv. Dir. agr.*, 1982, pag. 362; Trib. Catania 30 giugno 1982 in *Sentenze* anno 1982, I, pag. 102; Trib. Avellino 10 giugno 1982 in *Arch. civile*, 1983, pag. 539; Trib. Messina 28 marzo 1983 in *Giust. Civ.* 1983, I, pag. 2107; infine Appello Napoli 18 dicembre 1982 in *Riv. dir. agr.* 1983, pag. 304 con nota Tortalini.

particolare, occorre subito rilevare che né la dottrina né la giurisprudenza propongono soluzioni univoche.

La questione si pone soprattutto con riferimento a quei provvedimenti che necessitano di una successiva fase di convalida (si veda, ad esempio il caso dell'art. 680 cod. proc. civ.): quei provvedimenti, cioè, in relazione ai quali, esaurita la fase interdittale, sia necessario instaurare il giudizio di merito. Ci si chiede, in particolare, se in tali ipotesi l'esperimento del previo tentativo debba precedere la richiesta volta ad ottenere l'emanazione del provvedimento ovvero se la fase conciliativa debba collocarsi nel periodo di tempo intercorrente tra l'emanazione del provvedimento stesso ed il successivo giudizio per il merito e per la convalida; ci si domanda, infine, se si possa addirittura escludere l'obbligatorietà di tale incumbente, attesa la struttura tipica dei provvedimenti cautelari e la finalità che essi perseguono, che è quella tra l'altro di assicurare una tutela con carattere di urgenza, non appena possa configurarsi « *periculum in mora* ».

Non si tratta, invero, di un problema di agevole soluzione. Come si è visto, i sostenitori della « necessità » del previo sostengono che la *ratio* della norma che lo prevede è da individuarsi nell'esigenza di « filtrare » le domande al giudice in *subiecta materia* al fine di ridurre il numero dei processi agrari; di conseguenza, ogni attività che porti le parti in qualunque maniera ad investire l'organo giudiziario dell'esame, sia esso sommario o pieno, di una domanda in materia di contratti agrari, dovrebbe necessariamente essere preceduta dal tentativo di risolvere extragiudizialmente la lite ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴⁾ Per tutti si veda GERMANÒ, *Procedimenti cautelari e tentativo di conciliazione* in *Riv. dir. agr.* II, 1983, pag. 199 ss. Ancora, sostengono i fautori di questa opinione, è nello spirito della conciliazione, ed è requisito non secondario per la sua positiva conclusione, l'esperimento della stessa in uno spazio quanto più esiguo possibile, e tale da non consentire alle parti di « conoscere » quale possa essere concretamente l'esito giudiziario della controversia.

Da parte avversa si replica che, se anche la richiesta di un provvedimento cautelare ha natura e struttura di domanda giudiziale e costituisce esercizio di uno specifico potere di azione dando luogo ad un giudizio concettualmente autonomo caratterizzato da un preciso « *thema decidendum* » (pur se di dubbio raccordo con la tutela di un a sé stante diritto sostanziale alla cautela) ⁽⁴⁵⁾, non occorre ugualmente una fattispecie che postula, ai sensi dell'art. 46, il ricorso al previo tentativo. Infatti, l'articolo citato, trattando di « domanda relativa ad una controversia in materia di contratti agrari » pare univocamente riferirsi all'esercizio della sola azione di cognizione, volta a far valere ed accertare diritti e obblighi nascenti da quel contratto, e non anche delle azioni cautelari od esecutive, che sono in definitiva caratterizzate da un diverso oggetto.

Ancora viene sottolineata, da questa parte della dottrina, la pratica incongruenza di assoggettare all'esperimento necessario della fase conciliativa (con conseguente dilazione almeno bimestrale) l'esercizio di azioni cautelari, con la probabile conseguenza di frustrare i risultati della ordinaria azione di cognizione ⁽⁴⁶⁾.

A mio avviso, se si esclude che l'esperimento del previo tentativo di cui all'art. 46 possa essere ritenuto — come alcuni autori affermano ⁽⁴⁷⁾ — non necessario oltre che in relazione all'esercizio dell'azione cautelare anche per la successiva fase di convalida, la questione si pone esclusivamente in riferimento alla

⁽⁴⁵⁾ Si veda, in argomento, sulla natura della tutela cautelare, tra gli altri, CALVOSA, *La tutela cautelare. Profilo sistematico*, Torino 1963, pag. 285 seg.; *Il processo cautelare*, Torino 1970, pag. 71 ss.; e LIEBMAN, *Unità del procedimento cautelare*, in *Riv. dir. proc.* 1954, pag. 69.

⁽⁴⁶⁾ Tra i fautori di questa opinione CONSOLO, *Richiesta di provvedimenti cautelari e tentativo obbligatorio di conciliazione* (art. 46 legge 3 maggio 1982 n. 203), in *Riv. dir. agr.* 1983, II, pag. 187 ss.; VERDE, *Processo agrario e aspetti processuali della l. 3 maggio 1982 n. 203*, in *Riv. dir. agr.* 1983, I, pag. 157 ss.; OLIVIERI, *op. cit.*, pag. 183 ss.

⁽⁴⁷⁾ V. invece, in tal senso, OLIVIERI, *op. cit.*, pag. 183.

esigenza di coordinamento tra la fase *stricto sensu* cautelare e l'instaurazione del giudizio di merito e di convalida.

La soluzione che si prospetta adeguata alle esigenze del processo agrario in connessione con l'urgenza della misura cautelare, sembra quindi da ricercarsi nella *non* obbligatorietà del previo tentativo prima della richiesta volta ad ottenere l'emanazione di provvedimenti cautelari (⁴⁸).

Tale fase, nella specie in questione, verrà perciò a collocarsi successivamente, prima cioè del giudizio per il merito e per la convalida, e sarà compito del giudice, in specifiche ipotesi, contemperare i termini perentori per la fissazione del giudizio di merito con quelli necessari all'esperimento del tentativo di conciliazione (⁴⁹).

Va comunque osservato come gli orientamenti giurisprudenziali, per ciò che concerne questo peculiare aspetto della conciliazione agraria, sono quanto mai incerti e le soluzioni divergono radicalmente, senza lasciare intravedere la benché minima possibilità di interpretare in modo relativamente univoco la normativa in oggetto (⁵⁰).

6. Occorre ora portare l'attenzione su di un altro aspetto di

(⁴⁸) VERDE, in *op. ult. cit.*, pag. 162 seg. giunge alle stesse conclusioni in tema di procedimenti per ingiunzione ex art. 633 e seg. c.p.c.

(⁴⁹) In tal senso CONSOLO, *op. ult. cit.*, pag. 194 ss.; OLIVIERI, *op. cit.*, pag. 183; VERDE, *op. ult. cit.*, pag. 163.

Contra, GERMANÒ, *op. cit.*, pag. 201.

Ad esempio, nel caso dell'art. 702 cod. proc. civ., il pretore che deve fissare un termine perentorio entro il quale l'istante è tenuto ad iniziare il giudizio di merito terrà adeguato conto della necessità, per l'attore, di procedere nella fase conciliativa e così dei tempi « tecnici » che questa richiederà.

(⁵⁰) V. tra le sentenze più recenti favorevoli all'esperimento del tentativo di conciliazione prima della richiesta di provvedimenti cautelari: Trib. Pisa 21 dicembre 1982 in *Nuovo dir. agr.* 1983 pag. 1026; Trib. Pisa 21 dicembre 1982 in *Riv. dir. agr.* 1983 pag. 186 con nota adesiva di GERMANÒ; *Contra*: Trib. Firenze 3 dicembre 1982 in *Nuovo dir. agr.* 1983 pag. 1027; Trib. Forlì 25 gennaio 1983 in *Nuovo dir. agr.* 1983 pag. 339; Trib. Sassari 3 febbraio 1983 in *Nuovo dir. agr.* 1983 pag. 339.

particolare interesse che emerge dalla semplice lettura dell'art. 46 della legge n. 203.

Recita infatti questo, al 1° comma, che chi intende proporre in giudizio una domanda relativa ad una controversia in materia di contratti agrari « è tenuto a darne preventivamente comunicazione ». Con quest'ultima espressione la norma fissa un contenuto specifico della raccomandata volta ad instaurare il tentativo di conciliazione. In particolare va rilevato che, a mezzo di tale raccomandata la parte attrice non deve chiedere in sé per sé la conciliazione, della quale invero può omettere la menzione, trattandosi di un effetto per così dire « naturale » della comunicazione stessa, bensì è tenuta a rendere noti (all'altra parte ed al competente Ispettorato dell'Agricoltura) i termini della controversia attraverso la menzione del contenuto della domanda giudiziale che vuole proporre.

In altre parole si può ravvisare, sotto questo incumbente, una sorta di onere, facente capo all'attore, di precisare le proprie richieste formulando sin da allora (e non potendoli poi più modificare) « *petitum* » e « *causa petendi* » che stanno alla base della stessa, con la conseguenza, potendosi individuare la probabile « *ratio* » della disposizione citata nell'esigenza di garantire la corrispondenza tra l'oggetto della fase conciliativa e l'oggetto del giudizio, che l'istante ha la possibilità di indicare o modificare gli elementi oggettivi indicati fino a quando le parti non compaiano innanzi all'ispettore dell'agricoltura per l'effettivo inizio della controversia.

La domanda, a pena di improponibilità, dovrà quindi essere presentata successivamente in giudizio negli stessi termini e, logicamente, con gli stessi elementi oggettivi comunicati all'altra parte con lettera raccomandata, vincolando così l'attore ed inibendogli ogni possibilità di modifica della stessa. È inoltre da ritenere (malgrado la comunicazione preventiva riguardi solo la domanda, e perciò, l'attore che è colui che la propone) che ad analogo onere sia soggetto il convenuto relativamente ad eventuali do-

mande riconvenzionali, mentre in caso contrario, quest'ultimo resterebbe libero di sollevare le proprie eccezioni per la prima volta davanti al giudice ⁽⁵¹⁾.

Non ritengo invece che una esigenza simile possa concernere anche le domande introdotte nel giudizio da terzi o contro terzi, ossia in via di intervento volontario o coatto quand'anche esse amplino l'oggetto del giudizio originando un processo non solo soggettivamente ma anche oggettivamente cumulativo ⁽⁵²⁾.

L'interpretazione, ora proposta, del contenuto della lettera raccomandata di cui all'art. 46 c. 1 palesa l'intento che ne è alla base, e che va ricercato nell'esigenza di salvaguardare la funzionalità del « filtro » apprestato dal legislatore attraverso la postulata sostanziale corrispondenza tra l'oggetto del tentativo di conciliazione e l'oggetto della lite giudiziaria alla quale esso prelude.

Con la logica (anche se forse troppo rigorosa) ⁽⁵³⁾ conseguenza che tale atto diviene, soprattutto con riferimento alle istanze dell'attore, di fondamentale importanza perché ad esso occorrerà far capo per stabilire se la domanda proposta in giudizio dall'istante è « nuova » o meno rispetto a quella che ha formato oggetto del tentativo di conciliazione.

Minima esigenza di commento — mi pare — pongono invece le norme strettamente procedurali dedicate all'esperimento della conciliazione: sembra evidente che esse risentano dell'influsso delle previsioni di cui agli artt. 410 ss. c.p.c., che anzi appaiono di gran lunga più dettagliate ed esaurienti.

⁽⁵¹⁾ In tale senso OLIVIERI, *op. ult. cit.*, pag. 178. Analogamente ACAQUINO CORSARO-MAGRÌ, *I nuovi patti agrari*, Milano 1982, pag. 171.

⁽⁵²⁾ Dello stesso avviso CONSOLO, *op. ult. cit.*, pag. 1510.

⁽⁵³⁾ Con ciò penso di poter condividere le perplessità espresse a tal riguardo da OLIVIERI, *op. ult. cit.* pag. 183 che ritiene che « l'onere di comunicare la domanda fin da quando si dà inizio alla conciliazione e quello di dover precisare le proprie richieste anche in caso di mancata conciliazione riduca enormemente la effettiva utilità della fase conciliativa ».

7. Esperita la fase precontenziosa di cui diffusamente, in queste pagine, si sono esaminati i profili di maggior rilievo, si può pervenire alla conclusiva stesura del verbale di conciliazione, sulla cui efficacia occorre ora soffermarsi.

Giova, a questo proposito, richiamare le soluzioni normative in tema di controversie di lavoro, onde integrare le numerose lacune che l'art. 46, soprattutto sotto il profilo dell'efficacia del processo verbale di avvenuta conciliazione presenta, sia in relazione alla sua dichiarazione di esecutività con decreto pretorile (ex art. 411) sia in ipotesi di conciliazione « parziale » (ex art. 412 c. 1). Sembra significativo il rinvio che il successivo art. 47 opera alla sez. I del Capo I del tit. IV del c.p.c. e così anche agli artt. 411 e 412.

Proprio in virtù di tale rinvio, ritengo innanzitutto che la previsione del tentativo di conciliazione extragiudiziale non valga ad escludere l'applicabilità del tentativo analogo in sede « contenziosa » ex art. 420 c. 1, malgrado la palese differenza intercorrente tra i due istituti ⁽⁵⁴⁾.

Per il resto, mi pare innanzitutto si debba propendere, con la prevalente dottrina ⁽⁵⁵⁾, nel senso della inefficacia del verbale di conciliazione come titolo esecutivo (neppure ai fini dell'espropriazione), ai sensi dell'art. 474 n. 3 c.p.c., e ciò per un duplice ordine di motivi.

Anzitutto il verbale ha natura di scrittura privata autenticata e non già di atto pubblico redatto dall'organo della Pubblica Amministrazione ⁽⁵⁶⁾.

Tale conseguenza deriva dal fatto che, non avendo l'ispettore provinciale dell'agricoltura funzione documentaria, non è autoriz-

⁽⁵⁴⁾ In tal senso anche CONSOLO, *op. ult. cit.* pag. 1509.

⁽⁵⁵⁾ Si vedano, per tutti: OLIVIERI, *op. ult. cit.* pag. 182; CONSOLO, *op. ult. cit.* pag. 1510; VERDE, *Processo agrario cit.*; LANCELOTTI, *op. cit.*, pag. 415.

⁽⁵⁶⁾ Sull'esclusione delle scritture private autenticate dal novero dei titoli esecutivi menzionati dall'art. 474 n. 3 c.p.c. la dottrina è concorde. Cfr. ANDRIOLI, *Commento cit.* Napoli 1957, III, pag. 21; SATTA, *Commentario*, Milano 1959, III, pag. 84.

zato a dare pubblica fede all'atto ⁽⁵⁷⁾. In secondo luogo, e questa mi sembra un'affermazione difficilmente contestabile e tale da giustificare la mancata efficacia esecutiva del verbale redatto ai sensi dell'art. 46, 3° c., occorre non trascurare il fatto che, alla formazione del verbale stesso non partecipa il magistrato, unico organo che, con la sua presenza, può concorrere a « qualificare » il negozio ⁽⁵⁸⁾.

La conciliazione intervenuta ai sensi dell'art. 46 3° c. resta quindi un atto di composizione negoziale della controversia (e in quanto tale, soggetto alle impugnative proprie dei negozi), che per acquistare efficacia di titolo esecutivo ha bisogno di un successivo giudizio ⁽⁵⁹⁾.

Interessanti problemi sorgono invece nel caso in cui, fallita la conciliazione, si debba, ai sensi del 4° comma dell'art. 46, formare « ugualmente processo verbale nel quale vengono precisate le disposizioni delle parti ».

Il processo verbale che, evidentemente, dovrà possedere le stesse caratteristiche formali indicate nel 3° comma nel caso di avvenuta conciliazione, solleva dubbi interpretativi in ordine alla

⁽⁵⁷⁾ Tale affermazione trova conferma nel fatto che analoga efficacia è riconosciuta anche al verbale di conciliazione redatto, ai sensi degli artt. 410 e 411 c.p.c. davanti alla commissione presieduta dal direttore provinciale del lavoro e della massima occupazione e non depositato in pretura. Si veda a questo proposito BARONE, ANDRIOLI, PROTO PISANI, PEZZANO, *Le controversie in materia di lavoro*, Bologna-Roma 1974.

⁽⁵⁸⁾ Così MONTESANO, *Le tutele giurisdizionali dei diritti*, Bari 1981, pag. 31.

⁽⁵⁹⁾ V., in tal senso, OLIVIERI, *op. ult. cit.*, pag. 183.

Nonostante la presenza di un organo della P.A. mi pare si debba, col SANDULLI (*Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1982, I, pag. 20 e 537) ritenere che al verbale di conciliazione non possa essere riconosciuta natura di atto amministrativo, in quanto il potere della P.A. risponde all'esigenza di comporre la lite e non a quella di provvedere alla cura degli interessi concreti (relativi all'agricoltura) demandati istituzionalmente alla sua tutela, l'atto è perciò da considerarsi emesso nell'esercizio di una potestà pubblica non amministrativa.

Sulla natura negoziale del verbale redatto a seguito di quelle che l'autore stesso definisce « conciliazioni speciali » si veda il recente scritto di MONTESANO, *Competenza sulla conciliazione per l'equo canone e aspetti problematici (giurisdizione o negozio?) di conciliazioni speciali in riv. dir. proc.* 1983 II, pag. 285 e seg.

postulata « precisazione delle posizioni delle parti ». È da ritenersi che con questa ambigua formulazione il legislatore abbia inteso far riferimento alle sole richieste così come precisate dalle parti, non già anche alle circostanze di fatto emerse nel corso della fase tendente all'amichevole composizione della lite ⁽⁶⁰⁾.

Ritengo che la validità dell'interpretazione suggerita derivi da un duplice ordine di motivi: anzitutto dalla diversa formulazione dell'art. 412 c. 1 del « Progetto di riforma delle controversie individuali di lavoro » ⁽⁶¹⁾ che, volendo appunto far riferimento a tali circostanze, parlava espressamente di « elementi di fatto emersi durante la discussione ». Inoltre, dalla logica considerazione che l'utilizzazione, nel successivo procedimento, delle nozioni di fatto venute alla luce nel corso della fase conciliativa precontenziosa poi fallita, finirebbe per condannare l'istituto all'insuccesso. Infatti nessuna parte sarebbe così sprovvista da intrattenere un dialogo circa reciproche concessioni sapendo che, qualora le trattative dovessero interrompersi, « il contraddittore gli rinfaccerà la proposta di *aliquid datum* » ⁽⁶²⁾.

In definitiva, sembra si debba dare adesione a quella opinione che trova del resto unanimi consensi in dottrina ⁽⁶³⁾ secondo cui la soluzione opposta finirebbe per limitare il diritto di difesa delle parti, condizionandolo a quanto dichiarato *pro bono pacis* dalle parti stesse nella fase conciliativa.

8. Dall'analisi che precede sono emerse notevoli perplessità circa l'efficacia della fase precontenziosa che il legislatore agrario ha introdotto con le recenti disposizioni.

⁽⁶⁰⁾ Analogamente si esprime OLIVIERI, *op. ult. cit.*, pag. 186.

⁽⁶¹⁾ Si tratta, occorre dirlo, di disposizione poi abbandonata nella formulazione del testo definitivo dell'art. 412 c.p.c.

⁽⁶²⁾ In tal senso anche ANDRIOLI, nell'*Intervento* pubblicato negli atti dell'*Incontro sul progetto di riforma del processo del lavoro* (Bologna 12-13 giugno 1971), Milano 1971, pag. 123 ss.; e ancora *Osservazioni introduttive sul progetto di riforma del procedimento del lavoro* in *Foro it.* 1971, V, pag. 79.

⁽⁶³⁾ Per tutti si veda OLIVIERI, *op. e loc. ult. cit.*

Innanzitutto mi pare che la ricerca abbia delineato un tipo di conciliazione, in tema di controversie agrarie, che potrebbe essere definita ⁽⁶⁴⁾: *preventiva*, dato che il suo esperimento avviene prima dell'instaurazione della litispendenza; *extragiudiziaria*, essendo demandato il compito di favorirla ad un organo esclusivamente amministrativo e quindi estraneo al potere giudiziario; *specificata*, in quanto avente ad oggetto le sole controversie agrarie; *necessaria*, poiché è onere che incombe alla parte a pena di improcedibilità dell'azione contenziosa. Si è poi evidenziato, come elemento nuovo e, sotto certo profilo, originale della procedura in esame, il *carattere stragiudiziale* il cui pregio principale consiste nel rispondere compiutamente alla funzione di « filtrare » l'accesso alla giustizia scongiurando *tout court* un aggravio per i relativi organi.

Di tale aspetto si è cercato di sottolineare la novità anche nei confronti di altri sistemi di conciliazione giudiziale pur non contenziosa. Non si sono però potute sottacere notevoli perplessità a motivo, soprattutto, del carattere di « mediazione disarmata » ⁽⁶⁵⁾ della istanza conciliativa stragiudiziale, che viene ricevuta da un organo che non dispone di alcun strumento di pressione e convincimento nei confronti della parte più litigiosa e sembra quindi chiamato a svolgere un'attività destinata nella maggior parte dei casi all'insuccesso.

Queste poco confortanti considerazioni sembrano poi avere l'avallo dello stesso legislatore che, per primo, mostra di nutrire modiche aspettative in ordine alla efficienza del previo esperimento conciliativo; infatti, si consente alle parti di adire il giudice qualora la definizione in quella sede non avvenga entro un certo termine (addirittura ridotto rispetto a quello previsto dalla legge sulle locazioni urbane).

⁽⁶⁴⁾ V. LANCELLOTTI, *op. cit.* pag. 403-404.

⁽⁶⁵⁾ In tal senso vorrei richiamare le conclusioni di CONSOLO, *Tentativo di conciliazione cit.* pag. 1509.

Vorrei infine rilevare come la scelta del legislatore agrario sembra risentire in definitiva, di una sorta di tendenza diretta a risolvere i problemi della giustizia « delegalizzando » e « deformalizzando » le procedure ⁽⁶⁶⁾. Ove si esamini attentamente la struttura e l'efficacia degli accordi transattivi raggiunti mediante la necessaria fase precontenziosa, si constata il valore meramente negoziale che essi conservano, al pari di un qualunque atto di autonomia privata e si comprende poi come la loro validità sia garantita non dall'Ispettorato (e dalla funzione che lo stesso come Amministrazione dovrebbe rivestire essendo al di sopra degli interessi di parte), quanto invece dalla presenza delle associazioni professionali di categoria, che ci richiama alla mente anacronistiche istanze neocorporative.

Se alle considerazioni di cui al testo si aggiunge che la previsione della fase conciliativa come condizione di procedibilità della domanda dà luogo a numerosi problemi processuali come ad esempio la validità stessa del tentativo, la sua ritualità, la corrispondenza tra il suo oggetto e quello del giudizio successivo non ché a problemi di coordinamento (quali quelli evidenziati nel 5° paragrafo sub. a) e b)) con altre disposizioni del processo ordinario e dei procedimenti speciali, ci si può veramente chiedere se i costi della novità non siano maggiori del vantaggio da essa rappresentato.

⁽⁶⁶⁾ Richiamo la terminologia di DENTI, *I procedimenti non giudiziali cit.* pag. 422.