

Giornata di studio su:

Le nuove missioni dell'impresa agraria

Firenze, 19 aprile 2011



## La “funzione sociale” dell’impresa agricola fino agli anni Ottanta del secolo scorso

### I. PREMESSA

Oggetto di questo intervento, riguardante la “funzione sociale” dell’impresa agricola fino agli anni Ottanta del Novecento, è, in termini più lati, il complessivo assetto normativo originario dell’imprenditoria agricola nel nostro Paese, con i relativi sviluppi nei primi decenni successivi.

In tale assetto, l’attenzione alle esigenze sociali<sup>1</sup> aveva certo posizione preminente, ma c’era anche altro, c’era, soprattutto, e ancor prima, l’incertezza dei primi passi, l’inadeguatezza a un modo più aggiornato di concepire l’attività economica, un cospicuo tasso di impreparazione del settore primario a cimentarsi sul mercato in termini di sperimentata competitività.

Una ricognizione compiuta di questa situazione, nei brevi riferimenti consentiti in questa sede, è, ovviamente, impossibile. Ci si limiterà, dunque, ad alcuni profili che, al riguardo, sembrano particolarmente significativi, ma anch’essi potranno essere considerati soltanto in termini abbastanza sintetici.

\* *Facoltà di Giurisprudenza, Alma Mater Studiorum-Università di Bologna*

<sup>1</sup> È ovvio, ma è forse utile precisarlo, che i termini usati nel testo nulla hanno a che vedere con la nozione di impresa sociale di cui al d.lg. 24 marzo 2006, n. 155, contenente «Disciplina dell’impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118»; secondo l’art. 1, comma 1°, di tale provvedimento: «Possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un’attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale, e che hanno i requisiti di cui agli articoli 2, 3 e 4» (si prescinde, per brevità, dal richiamo di tali requisiti e da ulteriori indicazioni di dettaglio di cui ai commi 2° e 3° dell’art. 1).

## 2. LE CONDIZIONI DI PARTENZA

Conviene prendere le mosse dalle condizioni di fatto dell'agricoltura italiana ai tempi dell'emanazione del codice civile vigente.

Anche a prescindere dall'aggravamento derivante dall'impegno del Paese in una guerra pesantissima e portatrice di esiti finali disastrosi, non è dubbio che il connotato dominante sia quello dell'arretratezza. Ancora non avevano trovato realizzazione, se non in zone limitate del territorio nazionale (si parlava, allora, del triangolo Torino-Milano-Genova), la rivoluzione industriale e l'avvio di un moderno assetto dell'economia. Per usare una terminologia ora corrente, l'Italia era allora un paese "in via di sviluppo".

Al riguardo, il dato più significativo è quello della percentuale degli addetti all'agricoltura, come lavoratori, sia subordinati, sia autonomi, rispetto al totale degli attivi. Mentre ora sono al disotto del 4 per cento, settanta anni or sono essi erano non lontani dalla metà<sup>2</sup>. Tale diminuzione, legata allo sviluppo economico del secondo dopoguerra, è vertiginosa e giova ricordare che, con l'ausilio della tecnica, i pochi operatori di oggi realizzano una produzione superiore a quella dei tanti di allora. La pressione di braccia sulla terra era fortissima, e chi di questa aveva la disponibilità godeva di una posizione dominante nelle trattative sulla concessione ai lavoratori richiedenti, e tale posizione ha potuto conservare fino a quando (per la verità, molto presto), sono intervenute normative volte a tutelare la stabilità dell'insediamento dei conduttori.

Pur non trascurando quella dei concessionari capitalisti, il legislatore si è occupato soprattutto della sorte dei coltivatori, attraverso vari strumenti giuridici, fra cui, fondamentale, quello della proroga legale dei contratti. In mancanza di questa, i concessionari avrebbero dovuto condurre la relazione contrattuale senza inimicarsi il concedente dal quale, alla scadenza, sarebbe dipesa la conferma della concessione e, quindi, delle prospettive di vita e di

<sup>2</sup> Per tali indicazioni, quanto alla situazione attuale, si veda *Calendario Atlante De Agostini*, 2011, Istituto geografico De Agostini, Novara, 2010, p. 234 (da cui, con riferimento al 2009, si ricava la percentuale del 3,8); quanto alla situazione più antica, si vedano M. BANDINI, *Cento anni di storia agraria italiana*, 2<sup>a</sup> ediz. riveduta e aggiornata, Casa Editrice «5 Lune», Roma, 1963, p. 206, ove (con riferimento ai soli maschi in posizione professionale, in quanto le donne non sempre venivano censite tra la popolazione attiva agricola, anche se partecipavano annualmente o stagionalmente ai lavori campestri), si indicano, per il 1936, il 49 per cento e, per il 1951, il 41 per cento; C. DANEI, *Breve storia dell'agricoltura italiana, 1860-1970*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 1980, p. 221, con indicazione, rispettivamente, del 47,7 per cento e del 41,1 per cento; F. CAMPUS, *L'evoluzione dell'economia agricola italiana nel XX secolo*, in *L'agricoltura verso il terzo millennio, attraverso i grandi mutamenti del XX secolo*, a cura dell'Accademia nazionale di agricoltura, Avenue media, Bologna, 2002, p. 54, ove si indicano, per il 1931, il 51 per cento e, per il 1951, il 42,2 per cento.

lavoro per loro e per le loro famiglie. La stabilità riduceva notevolmente tale posizione di sudditanza e tendeva a ristabilire l'equilibrio tra le parti nell'esercizio dei poteri di gestione, di innovazione e di controllo. Quanto ai termini economici del rapporto, la domanda di terra particolarmente elevata da parte di molti coltivatori manuali in cerca di fonti di lavoro e di sostentamento, avrebbe assicurato ai proprietari posizioni di particolare favore e imposto ai concessionari condizioni di stentata sopravvivenza, ove non fossero intervenute normative cogenti in materia di canone e di quota di riparto dei prodotti. La domanda elevata di terra spiega anche il fenomeno delle concessioni separate sullo stesso terreno, che costituiscono quanto di più arcaico e irrazionale possa concepirsi in materia di economia agraria.

Per un quadro più completo, altre considerazioni andrebbero svolte con riguardo alla partecipazione del settore primario alla formazione del prodotto interno lordo nazionale, ancora molto elevata sia pure, come sempre, con una percentuale assai più bassa rispetto a quella degli occupati agricoli sul totale degli attivi (normalmente intorno alla metà, a causa dei condizionamenti e dei vincoli naturali che gravano sull'agricoltura, riducendone fortemente il dinamismo economico rispetto a quello degli altri settori).

Altri approfondimenti, ancora, dovrebbero destinarsi all'assetto fondiario del Paese, ove assai diffuso era il latifondo e, fuori di questo, si assisteva a gravi condizioni di frammentazione e di polverizzazione<sup>3</sup>. Anche questi sono sintomi evidenti di arretratezza. Il latifondo, infatti, è caratterizzato non solo dalla vasta superficie, ma, ancor più, dall'utilizzazione estensiva del suolo con scarso impiego di capitali e di lavoro, e le sue grandi dimensioni, potenzialmente idonee a una strutturazione moderna ed economicamente razionale della gestione, restano, a tale scopo, del tutto inutilizzate. Poche erano le aziende di estensione adeguata e tecnicamente avanzate, mentre le numerosissime strutture fondiarie troppo piccole non potevano avvalersi, se non in misura limitata, degli strumenti e delle modalità migliori per lo svolgimento dell'attività produttiva.

Questi problemi spettano essenzialmente all'analisi degli studiosi di economia. Sul piano giuridico basterà ricordare come la Costituzione repubblicana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, sostanzialmente si ponga come testimo-

<sup>3</sup> Con quest'ultimo termine, come è noto, si fa riferimento a strutture fondiarie di dimensioni molto piccole e del tutto inadeguate a una razionale attività produttiva, mentre la locuzione «frammentazione» riguarda proprietà fondiarie di dimensioni anche apprezzabili, ma non accorpate in convenienti unità fondiarie, in quanto divise in appezzamenti staccati e anche lontani, e, come tali, complessivamente inidonee a una gestione razionale e proficua. Per le due situazioni si vedano, come significativo riferimento normativo, rispettivamente gli artt. 34 e 22 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, contenente «Nuove norme per la bonifica integrale».

ne delle difficoltà dell'agricoltura nazionale attraverso il complesso dettato del comma 1° dell'art. 44, relativo alla proprietà terriera privata. Giova innanzitutto rilevare come tale norma, nella nostra legge fondamentale, sia posta nella parte prima (relativa ai diritti e doveri dei cittadini, e più precisamente nel titolo terzo, riguardante i rapporti economici), parte giustamente considerata (rispetto alla seconda, concernente l'ordinamento della Repubblica), come idonea a sfidare più a lungo il volgere degli anni. Deve notarsi, inoltre, come, nel ricordato titolo terzo, a nessun altro bene, come al capitale fondiario, sia dedicata così ampia e dettagliata attenzione. Ma più ancora deve segnalarsi come, tra i molteplici compiti affidati nella materia al legislatore ordinario, si indichino anche, oltre l'aiuto alla piccola e alla media proprietà, la «trasformazione del latifondo» e la «ricostituzione delle unità produttive». Non abbiamo timore di osservare che, nonostante la sua collocazione, la norma in esame appare in più punti superata e fuori tempo. Ma dobbiamo pure ammettere che, mentre il superamento del latifondo è stato sostanzialmente conseguito, anche con l'influsso dello sviluppo tecnologico e quello largamente negativo delle discipline successive, la strutturazione fondiaria della nostra agricoltura è ancora lontana da assetti soddisfacenti. Non a caso nell'Unione europea la superficie media aziendale italiana è tra le più basse.

Non può mancare, infine, un richiamo alle relazioni dei produttori agricoli con il mercato. Per definizione, infatti, l'imprenditore opera per il mercato, in esso immettendo i propri prodotti, e dal mercato, inoltre, in misura crescente con l'avanzamento delle tecnologie, trae materie prime e servizi necessari per l'esercizio della propria attività, il tutto con una fitta rete di rapporti negoziali. Anche a questo riguardo si avvertono rilevanti differenze rispetto non solo agli altri settori dell'economia, ma anche alla situazione attuale.

Gli agricoltori hanno in generale minore intensità di relazioni con il mercato per il solo fatto che, nella catena che va dalla produzione al consumo, si trovano al capo iniziale e non, come gli operatori dei settori secondario e terziario, in una posizione intermedia. Ma negli anni che stiamo esaminando questo stato di cose è particolarmente accentuato. I produttori agricoli, infatti, traggono dalla loro stessa organizzazione interna molte materie prime necessarie allo svolgimento della propria attività (ad esempio, sementi, ovviamente non selezionate, foraggi, pali di sostegno per le piante, strumenti per la raccolta dei prodotti), e utilizzano direttamente per autoconsumo, spesso previa trasformazione, una parte cospicua dei beni conseguiti. Le relazioni con il mercato, inoltre, già molto ridotte per i motivi indicati, sono spesso canalizzate e predeterminate dall'intervento politico-amministrativo di aiuto

al settore, o dall'associazionismo degli stessi agricoltori, inidonei, per la loro dispersione territoriale e frantumazione aziendale, a confrontarsi individualmente e direttamente con gli altri settori dell'economia<sup>4</sup>.

Di questi temi dovremo ancora occuparci. Sempre con riguardo alle condizioni di partenza, occorre ora qualche essenziale riferimento a profili più strettamente giuridici, relativamente alla riforma culminata nell'emanazione del codice civile del 1942. Essa presenta molti aspetti innovativi fra cui quelli di preminente rilievo sono così noti, che di essi possiamo limitarci a un semplice richiamo<sup>5</sup>.

La riforma è caratterizzata dal superamento del dualismo fra codice civile e codice di commercio. Si ha l'unificazione delle discipline relative in un codice unitario, in cui il diritto dell'economia, cioè la materia del codice di commercio, è collocato nel libro quinto (rubricato: «Del lavoro»), accanto alle materie tipicamente civilistiche delle persone e della famiglia, delle successioni, della proprietà e degli altri diritti reali, ecc. Nel lungo *iter* della nuova codificazione, l'unificazione è decisa abbastanza repentinamente nella parte terminale dei lavori. Per fermarsi più in dettaglio sul diritto dell'economia, la fonda-

<sup>4</sup> Sulla forte e generale limitazione del ruolo del libero mercato nell'attività dell'agricoltore ai tempi dell'emanazione del codice civile (pur con riguardo, a quanto sembra, a un'agricoltura abbastanza avanzata), illuminanti risultano le ampie considerazioni di E. BASSANELLI, *Corso di diritto agrario*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1946, p. 40 s., secondo il quale, per l'acquisto dei mezzi di produzione di cui ha bisogno, l'imprenditore agricolo «non si rivolge al mercato libero, ma segue vie già predisposte; gli attrezzi, le macchine, i concimi chimici, gli anticrittogamici, le sementi, ecc., gli vengono procurati a credito od a contanti dalle associazioni di agricoltori costituite allo scopo di rifornire alle migliori condizioni i soci dei beni necessari alle loro aziende. Anche vie necessarie percorre ormai l'agricoltore nelle alienazioni della maggior parte dei prodotti. Gli atti di alienazione non formano più una massa di contratti di vendita con un pubblico ora predeterminato da vincoli di clientela, ora mutevole, sconosciuto, rinnovantesi di anno in anno, ma si svolgono o mediante consorzi volontari o attraverso complesse operazioni con enti prestabiliti, i consorzi obbligatori ai quali è affidata la gestione collettiva degli ammassi. Al mercato libero direttamente l'imprenditore agricolo si rivolge per rapporti non diremo marginali, ma certo di gran lunga meno importanti per frequenza, per volume, per natura di quelli che costituiscono il nucleo centrale dell'attività dell'imprenditore industriale e commerciale».

<sup>5</sup> Sulla vicenda della codificazione del 1942, con riguardo alla sorte riservata alla materia agraria, si veda l'ampissima e approfondita trattazione di Antonio Jannarelli, in A. JANNARELLI, A. VECCHIONE, *L'impresa agricola* (in *Trattato di Diritto Commerciale*, diretto da V. Buonocore, sezione I, tomo II.II), parte I, *La vicenda storica dell'impresa agricola*, sezione I, *Dagli albori del Novecento alla codificazione del 1942*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009, p. 3 ss. Sui problemi delle origini della scienza giusagraristica, inoltre, fondamentali sono A. JANNARELLI, *La cultura agraristica tra codificazione e Costituzione (1935-1952)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 28, tomo I, Dott. A. Giuffrè editore, Milano, 1999, p. 631 ss., e N. IRTI, *Le due scuole del diritto agrario*, in *Introduzione allo studio del diritto privato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1974, 2<sup>a</sup> ediz., cap. IV, e ID., in «Rivista di diritto agrario», LIV, 1975, 1, I, p. 3 ss.

mentale novità riguarda il suo pilastro di sostegno, che è costituito non più dalle figure del commerciante e dell'atto di commercio (visti, rispettivamente, come uomo d'affari e come atto speculativo), ma da quelle dell'impresa, individuata come attività produttiva esercitata professionalmente con organizzazione di mezzi e rivolta al mercato, e dell'imprenditore, inteso come produttore nell'interesse non solo proprio, ma dell'intera comunità nazionale.

Ciò che più interessa, infine, è che anche l'agricoltura è presa in considerazione nell'ambito del diritto dell'economia. Così non era prima, giacché, per l'art. 5 del codice di commercio, non era tra gli atti di commercio la vendita che il proprietario o il coltivatore faceva dei prodotti del fondo suo o da lui coltivato. L'agricoltura, insomma, restava consegnata alle cure del codice civile in quanto intesa non sul piano dinamico come attività economica, ma come semplice forma di godimento di beni di interesse agrario (fra i quali, in posizione assolutamente predominante, si poneva la terra), godimento per la cui disciplina erano sufficienti gli strumenti della proprietà e del contratto, come regolati dal codice civile medesimo. Ora, al pari degli altri settori dell'economia, essa viene sussunta in una visuale dinamica, e il concetto di impresa, base, come si è detto, di tutto il sistema, costituisce un *genus* distinto nelle due *species* dell'impresa agricola e dell'impresa commerciale, quest'ultima comprensiva tanto del settore secondario, quanto di quello dell'intermediazione commerciale e dei servizi. Con riguardo ai beni di interesse agrario e, *in primis*, alla terra, anche la proprietà assume nuovi profili, in quanto non più limitata a connotati statici e strettamente individualistici, ma fortemente caricata di profili funzionali, non più caratterizzata da elementi solo attivi, ma variamente colorata di aspetti obbligatori intrinseci e di oneri produttivistici.

Il carattere fortemente e repentinamente innovativo di questa scelta, lascia evidente traccia di sé nella strutturazione normativa del codice civile e nello statuto in essa tracciato per l'impresa agricola. Posizione fondamentale nel libro quinto assume il titolo II, rubricato «Del lavoro nell'impresa» e diviso in tre capi, il primo relativo all'impresa in generale, il secondo all'impresa agricola, e il terzo alle imprese commerciali e alle altre imprese soggette a registrazione<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Il riferimento ad «altre imprese soggette a registrazione» nella rubrica del ricordato capo III, non deve far pensare, in contrasto con quanto appena affermato nel testo, all'esistenza di un'altra *species* di imprese oltre quelle agricole e commerciali. Per la verità una certa dottrina ha accreditato la figura di una sorta di *tertium genus*, la c.d. impresa civile, ma senza apprezzabile séguito. Sul problema, per brevità, ci limitiamo a rinviare, da ultimo, a G. GALLONI, *Impresa agricola, Disposizioni generali, Art. 2135-2139*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Libro quinto-Del lavoro, Zanichelli editore, Bologna - Società editrice del Foro italiano, Roma, 2003, p. 27 s. (anch'egli contrario alla figura in esame).



Mentre i capi primo e terzo presentano contenuti significativi<sup>7</sup>, il secondo è quasi totalmente dedicato a specifiche figure di impresa agricola, cioè a quelle nascenti dai contratti associativi di coltivazione e di allevamento, caratterizzate da particolare apprezzamento sul piano ideologico, come viva espressione della collaborazione tra capitale e lavoro per il bene della nazione, su cui si fonda il sistema corporativo (sezioni II-V). Per contro, le norme generali sull'impresa agricola, contenute nella sezione I, sono di una sconcertante povertà. Accanto alla norma definitoria dell'art. 2135, infatti, sono disciplinati, con quasi generale affidamento agli usi, figure e rapporti di limitata importanza e di circoscritta applicazione, come i poteri dei dirigenti e dei fattori di campagna (art. 2138, che prescinde totalmente dal rapporto interno con l'imprenditore che li ha assunti come propri collaboratori), lo scambio di mano d'opera o di servizi tra piccoli imprenditori (art. 2139), e le comunioni tacite familiari nell'esercizio dell'agricoltura (art. 2140, ora abrogato e sostituito dal comma ultimo dell'art. 230-*bis* sull'impresa familiare, che degli usi relativi alle comunioni tacite familiari, per altro quasi del tutto scomparse, provoca una vera ecatombe).

Le rimanenti disposizioni generali sono sostanzialmente superflue. L'art. 2137, invero, sotto la pomposa rubrica «Responsabilità dell'imprenditore agricolo», si limita a prescrivere che costui è soggetto agli obblighi stabiliti dalla legge e dalle norme corporative concernenti l'esercizio dell'agricoltura, il che non sembra dire nulla di nuovo ove si consideri che l'imprenditore agricolo è, appunto, colui che per definizione si occupa dell'esercizio dell'agricoltura. Sicché l'unico aspetto di qualche interesse dell'art. 2137 è l'inciso «anche se esercita l'impresa su fondo altrui» che, con suggestiva chiarezza, esprime la diversità di ruoli dell'impresa e della proprietà, nebulosamente intrecciate nella ricordata sistemazione dei codici precedenti, la prima, anzi, totalmente assorbita nella statica visuale del godimento dei beni di interesse agrario. Ma, come ognuno vede, si tratta di un dato del tutto teorico, di carattere essenzialmente descrittivo e privo di un proprio autonomo carattere normativo.

Neppure l'art. 2136 ha un proprio specifico rilievo. Esso si limita a esentare gli imprenditori agricoli dalle norme sull'iscrizione nel registro delle imprese, salvo quanto disposto dall'art. 2200 in materia di iscrizione delle società. Ma il comando giuridico è comunque ricavabile dal mancato riferimento

<sup>7</sup> Nel primo, a parte talune norme sull'imprenditore in generale, venute meno, come varie disposizioni del titolo I sulla disciplina delle attività professionali, perché legate al sistema corporativo, è posta la normativa di base sul rapporto di lavoro subordinato, e nel terzo si collocano le figure tipiche dello statuto dell'impresa commerciale, e cioè la registrazione, la rappresentanza, le scritture contabili e le procedure per l'insolvenza.

agli agricoltori nelle norme relative alla registrazione, e l'art. 2136 si segnala piuttosto in quanto, con la sua collocazione per così dire strategica, certifica che nel codice lo statuto dell'impresa agricola è essenzialmente esentativo-negativo. Ciò, del resto, risulta anche dalla disciplina del ricordato capo III, e trova conferma nelle normative del libro primo sulla tutela delle persone incapaci o limitatamente capaci di agire, tutela particolarmente intensa, sul piano patrimoniale, quando esse siano titolari di imprese commerciali (si vedano, al riguardo, il comma 5° dell'art. 320, l'art. 371, comma 1°, n. 3, e comma 2°, e gli artt. 397, 424 e 425, richiamati anche, nel libro quinto, dagli artt. 2198 e 2294).

Per concludere sul processo di codificazione, giova ribadire che l'inserimento dell'agricoltura nel diritto dell'economia con la creazione della figura dell'impresa agricola, è certo una grande novità, e una novità abbastanza improvvisa. Ma, proprio per questo, una strutturazione organica di discipline è ancora assente e lo statuto dell'impresa agricola, ovviamente differenziato da quello dell'impresa commerciale, è nel codice quasi inesistente e si caratterizza soltanto per l'esclusione delle discipline tipiche della commercialità. La ricerca di uno statuto per l'agricoltura, per così dire "in positivo", va fatta nella legislazione c.d. speciale.

La situazione è ancor oggi la stessa, anche se le discipline *extra*-codice hanno trovato nel tempo importanti sviluppi, soprattutto nell'ambito del diritto europeo.

### 3. LE SCELTE DI FONDO DELL'ORDINAMENTO:

#### a) IL FAVOR PER LA PRODUTTIVITÀ (DI BENI E, *IN PRIMIS*, DI BENI ALIMENTARI)

Per approfondire il nostro tema, dopo l'esame dei punti di partenza, dobbiamo ora considerare le fondamentali scelte di politica legislativa in materia di agricoltura, con riguardo sia al codice, sia alla legislazione speciale.

In primo luogo deve richiamarsi quella che potremmo indicare come impostazione produttivistica, con riguardo pressoché esclusivo alla produzione di beni. Per l'agricoltura, infatti, la produzione di servizi appare del tutto marginale e resta a lungo confinata nella sfera delle attività connesse, assumendo qualche significativa rilevanza, anche con riguardo alle attività principali, solo a partire dagli ultimi anni del secolo scorso.

L'impostazione produttivistica che, sempre negli ultimi anni del secolo scorso, si porrà in radicale contrasto con varie discipline europee, affonda le sue radici in vari elementi, quali la povertà di risorse di varie parti del terri-

torio nazionale, il già ricordato ritardo del processo di industrializzazione e, su un piano più particolare, l'impostazione autarchica del regime fascista, che nella disciplina dell'agricoltura ha lasciato impronte significative.

A tutto ciò deve aggiungersi la considerazione della situazione di fatto in cui il Paese si trova dopo la disastrosa vicenda bellica, che in tutti i settori, compreso quello agricolo, ha fortemente compromesso le capacità produttive nazionali. Sul piano alimentare, anzi, non mancano problemi di autoapprovvigionamento, ed essenziali risultano, nei momenti più difficili, gli aiuti provenienti d'oltre Atlantico. Il profilo sociale della necessità di assicurare la sopravvivenza della popolazione, seppure mai del tutto assente nella storia italiana, acquista una gravità inconsueta e assume grande rilievo nella caratterizzazione delle funzioni del settore agricolo.

Giova precisare che mai l'agricoltura è rimasta confinata alla produzione di beni alimentari in quanto, fin dai tempi più remoti, ha fornito materie prime destinate alla trasformazione industriale (si pensi al legname, alla lana derivante dagli allevamenti di animali e alle piante tessili). Ma la parte alimentare della produzione è sempre stata di gran lunga predominante e lo è, in particolare, nel momento storico oggetto del nostro esame.

Deve anche ricordarsi che manca ogni riferimento alla produzione di calore o di energia, che tanto spazio va assumendo in questi ultimi anni. Per la verità, la produzione di calore da materie prime vegetali non è certo cosa nuova, ma come tale si è sempre realizzata in forma di autoconsumo e l'agricoltore ha immesso sul mercato non il calore in sé, ma il prodotto vegetale per realizzarlo, cioè la legna da ardere o il carbone ottenuto con la trasformazione del legname.

Per concludere, dunque, l'agricoltura è concepita come attività essenzialmente produttiva di beni alimentari e la legislazione presenta un accentuato *favor* per l'incremento della produttività.

Del resto, costituisce un ricordo vivo per la personale esperienza di chi, fra noi, ha avuto contatti con il mondo agricolo dei primi decenni del dopoguerra, la tendenza degli agricoltori a trarre dalla terra ogni possibile risultato, mentre l'incremento della produttività, oltre che come fonte di profitto, o anche soltanto di sopravvivenza, pena l'abbandono dell'attività, visibilmente si poneva come strumento essenziale per il progresso del Paese, e come principale e doveroso contributo della categoria alle sue fortune. La spinta a esaltare la produzione, anzi, a parte gli sviluppi più recenti, è sempre stata connotata al modo di essere e di pensare dell'agricoltore, costituendo, per una sorta di retaggio atavico formatosi con le dolorose esperienze della carestia e dell'emigrazione, le fibre più intime della sua cultura, sicché gli orientamenti

antiproduttivistici della politica agricola europea degli ultimi decenni del Novecento, non hanno mancato di suscitare stupore e perplessità.

A parte la ricca legislazione speciale, l'intero codice civile, emanato in tempo di guerra e dopo la ricordata scelta autarchica del fascismo, risponde all'intento di esaltare la produzione agricola. Vanno ricordati, al riguardo, l'istituto della minima unità colturale, volta a scongiurare i pericoli che l'eccessiva frantumazione del suolo agrario comporta per l'attuazione delle regole della buona tecnica agricola nell'esercizio dell'agricoltura (artt. 846-848<sup>8</sup>); la disciplina della bonifica, di cui nel codice si richiamano alcuni aspetti essenziali e che già trovava definitiva e organica sistemazione nel citato r.d. n. 215 del 1933, sulla bonifica integrale (artt. 857-865); il tentativo di rilancio del rapporto di enfiteusi, di cui costituisce elemento essenziale e caratterizzante l'obbligo di migliorare del concessionario, e che pertanto si pone come importante strumento di intensivazione agraria, se non di colonizzazione (artt. 957-977, che introducono varie forme di tutela per le ragioni del proprietario allo scopo di indurlo alla concessione, tutela sostanzialmente cancellata dalle riforme introdotte a partire dal 1963, sicché il rapporto enfiteutico appare oggi del tutto privo di vitalità<sup>9</sup>); varie norme sul miglioramento dei beni in generale, e in particolare di quelli produttivi, che naturalmente trovano la loro più significativa espressione con riguardo agli strumenti della produzione agraria.

Tali ultime disposizioni sono disseminate nella disciplina di vari rapporti caratterizzati dalla separazione tra proprietà e utilizzazione dei beni, e sono volte a favorirne il miglioramento, evitando che la gestione, spesso di lunga durata, da parte di soggetti diversi dal proprietario, ne comporti una cristallizzazione che sarebbe rovinosa sia per la vitalità dell'impresa di chi li gestisce,

<sup>8</sup> Come è noto, queste disposizioni sono state abrogate dall'art. 7, comma 10°, del d.lg. 29 marzo 2004, n. 99, contenente «Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d), f), g), l), ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38»; tale art. 7 che, per la precisione, consiste nell'inserimento di un art. 5-*bis* nel d.lg. 18 maggio 2001, n. 228, rubricato «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57» e che viene poi integrato dall'art. 3 del d.lg. 27 maggio 2005, n. 101, contenente «Ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori dell'agricoltura e delle foreste, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38», sostituisce alla figura della minima unità colturale quella, profondamente diversa, del compendio unico.

Giova anche ricordare che i provvedimenti qui richiamati fanno parte, con altri decreti legislativi del 2001, del 2004 e del 2005, del più vasto complesso normativo sinteticamente indicato come legislazione di orientamento in agricoltura.

<sup>9</sup> Sulle complesse vicende dell'enfiteusi, in cui variamente si intrecciano interventi del legislatore e della Corte costituzionale, si veda, in sintesi, L. COSTATO, par. 43, *L'enfiteuta*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, 3<sup>a</sup> ediz., CEDAM, Padova, 2003, p. 299 ss.

sia per l'economia nazionale. Degne di particolare richiamo, in proposito, sono le norme in materia di enfiteusi (art. 975), di usufrutto (artt. 985-986), di possesso (art. 1150), di affitto in generale (art. 1620) e, soprattutto, di affitto di fondi rustici [artt. 1632-1634 e 1651, superati a più riprese dalla legislazione speciale successiva che, con la legge 3 maggio 1982, n. 203, ha dilatato al massimo il novero delle opere consentite, comprendendovi addirittura le trasformazioni degli ordinamenti produttivi e dei fabbricati rurali (art. 16, comma 1°)]. Tali norme costituiscono un complesso abbastanza organico e ispirato a una logica unitaria che ha trovato nella dottrina una ricostruzione sistematica di largo respiro<sup>10</sup>, mentre sintomatiche della cultura giuridica del nostro Paese nei primi decenni successivi al codice, sono le considerazioni della Corte costituzionale secondo la quale «l'istanza del miglioramento è oggi intrinseca a tutte le forme di gestione dell'impresa agraria», e merita approvazione la somma di poteri attribuiti all'affittuario dalla legge 11 febbraio 1971, n. 11, indipendentemente dall'esistenza di una clausola migliorataria, «in considerazione dell'interesse pubblico allo sviluppo quantitativo e qualitativo della produzione agraria»<sup>11</sup>.

Oltre che nelle norme richiamate, l'esigenza che le potenzialità produttive dei beni non vengano disperse, trova emblematico riscontro nell'art. 838, posto tra le disposizioni generali in materia di proprietà. Secondo il comma

<sup>10</sup> Si veda, per tutti, A. CARROZZA, *I miglioramenti delle cose, Nella teoria generale e nei rapporti agrari*, vol. I, Dott. A. Giuffrè - Editore, Milano, 1965; sulla riforma del 1982 sia consentito rinviare a E. CASADEI, *La nuova disciplina dei contratti agrari, (Studi sulla legge 3 maggio 1982, n. 203)*, II, *Miglioramenti, addizioni e trasformazioni del bene affittato*, Tipo-litografia forlivese, Forlì, 1984, p. 41 ss. e a E. CASADEI, *I poteri di iniziativa delle parti nei rapporti agrari, (Riflessioni a dieci anni dalla riforma del 1982)*, in *La riforma dei contratti agrari dopo dieci anni. Bilanci e prospettive*, Atti del Convegno di Pavia, 17-19 settembre 1992, a cura di E. Rook Basile e A. Germanò, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1993, p. 343 ss.

<sup>11</sup> Così Corte cost., 6 marzo 1974, n. 53 (in materia di enfiteusi e di rapporti di tipo enfiteutico), n. 5 della motivazione, in «Giurisprudenza costituzionale», XIX, p. 184, con nota di G. GALLONI (1974), p. 567 ss.; in «Rivista di diritto agrario», LIII, 2, II, p. 111, con nota di R. TURRI (1974), p. 103 ss.; in «Nuovo diritto agrario», I, 2, p. 189, con nota di A. DE FEO (1974), p. 194 ss.; tali considerazioni sono riprese dalla Corte nella successiva sentenza 22 dicembre 1977, n. 153 (in materia di affitto di fondi rustici), n. 12 della motivazione, in «Giurisprudenza costituzionale», XXII, I, p. 1469, con nota di G. SALERNO (1978), XXIII, I, p. 755; in «Le nuove leggi civili commentate», I, 2, p. 574, con nota di A. CARROZZA (1978), p. 590 ss.; in «Giurisprudenza agraria italiana», XXIV, 12, p. 723, con nota di A. PARLAGRECO (1978), XXV, 2, p. 71 ss.; in «Nuovo diritto agrario», V, 1, p. 125, con note di S. RODOTÀ (1978), p. 142 ss., di W. CELENTANO (1978), p. 149 ss., di P. RECCHI (1978), p. 152 ss. e di D. BELLANTUONO (1978), p. 169 ss.; in «Rivista di diritto agrario», LVII, 2, II, p. 166, con nota di G. ANGIULLI (1978), p. 168 ss.; in «Giurisprudenza italiana», CXXXI, I, 1, c. 1596, con nota di A.G. ZORZI GIUSTINIANI (1979), c. 1598 ss.

primo di questo articolo, salve le disposizioni delle leggi penali e di polizia, nonché le norme dell'ordinamento corporativo e le disposizioni particolari concernenti beni determinati, quando il proprietario abbandona la conservazione, la coltivazione o l'esercizio di beni che interessano la produzione nazionale, in modo da nuocere gravemente alle esigenze della produzione stessa, può farsi luogo all'espropriazione di tali beni da parte dell'autorità amministrativa, premesso il pagamento di una giusta indennità. Il principio supera la sfera dell'attività produttiva in quanto viene esteso, nel comma secondo, al caso in cui il deperimento dei beni abbia per effetto di nuocere gravemente al decoro delle città, o alle ragioni dell'arte, della storia o della sanità pubblica. Nel quadro delle istanze produttivistiche, particolare rilievo assume, sotto il profilo agrario, il riferimento specifico alla coltivazione, ma deve ribadirsi che il principio ha portata generale e vale per qualsiasi settore produttivo.

Il fatto che l'art. 838 non abbia mai trovato concreta applicazione, assumendo, così, portata soltanto teorica, nulla toglie alla sua importanza per la ricostruzione complessiva del sistema, in cui la proprietà, nonostante l'inviolabilità proclamata dall'art. 29, comma 1°, dello Statuto albertino (ancora vigente all'entrata in vigore del codice), presenta ormai, nel suo intimo contenuto, profili passivi. In tal modo il nuovo codice civile, più che al codice precedente, appare prossimo alla successiva Costituzione repubblicana, che al riconoscimento della proprietà affianca le possibili incisioni da parte della legge ordinaria (in particolare con il controllo sui modi di acquisto e di godimento e con l'imposizione di limiti), allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti (art. 42, comma 2°), mentre per la proprietà terriera privata, nella ricordata ampia disciplina del comma 1° dell'art. 44, accanto a vari altri interventi prevede, innanzitutto, in via generale e generica, l'imposizione di obblighi e vincoli.

L'art. 838 meriterebbe ulteriori approfondimenti con riguardo a varie questioni. Vi è innanzitutto l'ipotesi in cui l'abbandono dipenda non direttamente dall'inerzia del proprietario, ma dal comportamento inadempiente di un diverso soggetto cui il terreno sia stato affidato in gestione attraverso strumenti giuridici costitutivi di diritti reali o personali di godimento: in tal caso l'esproprio è comunque configurabile per la mancata reazione del *dominus* all'indebito comportamento del gestore. In secondo luogo, a fronte dell'eccessiva e rovinosa sottrazione di buoni terreni all'utilizzazione agricola per usi diversi, ci si potrebbe chiedere se l'art. 838 costituisca utile argine al mutamento di destinazione, ma la risposta non può che essere negativa. Il mutamento è comunque ammissibile, purché in armonia con la disciplina normativa e amministrativa del territorio, e scopo della legge è soltanto quello

di scongiurare l'incuria e l'abbandono dei suoli produttivi. In altre parole, può dirsi che non si ha cristallizzazione della destinazione agricola in atto, ma che, pur potendo cambiare, questa viene tutelata finché non si attui una destinazione diversa, in mancanza della quale l'abbandono o il semplice non uso non sono consentiti. Potrebbe infine porsi il problema se, per l'operatività della norma in esame, la coltivazione debba essere in atto o se l'art. 838 possa valere anche per terreni agricoli incolti. Il dato letterale sembrerebbe nel primo senso, ma la *ratio* della norma e del sistema, confermato anche dalla disciplina costituzionale della proprietà terriera, inducono a pensare a un'applicabilità più vasta. Considerata l'assoluta mancanza di operatività della disciplina in esame, tuttavia, le questioni qui considerate appaiono del tutto teoriche<sup>12</sup>.

Per concludere sull'impostazione produttivistica della legislazione interna, a parte altre fonti giova richiamare la normativa in materia di terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, che si trova fuori del codice civile. La disciplina attuale, oltre che nelle leggi regionali attuative, è contenuta nella legge 4 agosto 1978, n. 440, che non costituisce, però, un elemento di novità nel sistema, in quanto trova antecedenti ai tempi della prima guerra mondiale e del relativo immediato dopoguerra e, a parte alcuni provvedimenti specifici assunti nel primo periodo della seconda guerra mondiale, nel complesso normativo inaugurato dal d.lg.lgt. 19 ottobre 1944, n. 279, e completato con la legge 18 aprile 1950, n. 199.

La disciplina delle terre incolte differisce da quella dell'art. 838 per essere, da un lato, più rigorosa, in quanto opera anche per un'ipotesi meno grave dell'abbandono, quale l'insufficiente coltivazione e non richiede il grave nocumento alle esigenze della produzione, difficile da verificare, nonché per essere, dall'altro, meno incisiva ma, al contempo, più realistica, in quanto prevede non già l'esproprio, ma soltanto l'assegnazione temporanea del godimento dei beni incolti, abbandonati o insufficientemente coltivati, a favore di determinati richiedenti, i cui rapporti con il proprietario sono sottoposti alla disciplina dell'affitto (art. 5, comma 6°). In via di fatto, poi, a fronte della totale disapplicazione dell'art. 838, per l'istituto in esame, a seconda dei vari momenti, si ha utilizzazione più o meno estesa, in relazione all'andamento della situazione economica complessiva. Più precisamente, si ha applicazione molto frequente nell'immediato secondo dopoguerra, con progressiva dimi-

<sup>12</sup> Per varie considerazioni del testo sull'art. 838 c.c., si rinvia ancora a E. BASSANELLI, *Corso di diritto agrario*, cit., p. 59 ss.; per più ampia indagine sulla disposizione, si veda N. IRTI, *Proprietà e impresa agricola*, Casa editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1965, p. 21 ss.

nuzione, fin quasi alla scomparsa, in concomitanza con l'impetuoso sviluppo economico collegato alla ricostruzione del Paese, e ripresa apprezzabile, anche se assai meno intensa e abbastanza transitoria, in relazione alla grande crisi petrolifera dell'inizio degli anni Settanta.

L'istanza produttivistica, nell'istituto in esame è tanto evidente, che non occorrerebbe neppure richiamarla. Al riguardo giova tuttavia ricordare, nella legge del 1978, come elementi nuovi di particolare rilievo, il fatto che si preveda, per lo stesso proprietario, la possibilità di ripristinare l'utilizzazione della terra sulla base di un piano di sviluppo aziendale (art. 4, comma ultimo, e 5, comma 4°), e che sia consentita la corresponsione di provvidenze regionali di vario tipo, sia per i terzi richiedenti, sia per il proprietario, per la realizzazione del previsto piano di utilizzazione (art. 9).

A parte altre discipline, sempre nella legge del 1978, occorre richiamare un altro profilo nuovo di grande interesse. L'art. 1 prevede, come scopo per la legge medesima, il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate «anche al fine della salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente», mentre l'art. 4, comma 1°, affida alle regioni il compito di determinare le singole zone del loro territorio caratterizzate da estesi fenomeni di abbandono di terre suscettibili di utilizzazione per i fini di cui all'art. 1, e l'art. 7, lett. a), esclude dall'applicazione della legge (evidentemente con riguardo al recupero produttivo), le terre la cui messa a coltura agraria pregiudicherebbe la stabilità del suolo o la regimazione delle acque o comprometterebbe la conservazione dell'ambiente.

Alla finalità produttivistica si aggiunge, dunque, quella ecologica, che non poteva essere presente nella normativa del 1944-1950 perché in quel tempo, di fatto e nella elaborazione culturale, i problemi ambientali non erano emersi con la chiarezza e con l'intensità assunte negli anni a noi più vicini. A parte i casi di conflitto espressamente considerati e risolti nel ricordato art. 7, lett. a), con la non applicazione della legge, per l'operatività di questa la finalità produttiva e quella ambientale non sembrano in contrasto e, anzi, alla lettera, l'art. 1 *in primis* fa pensare a una messa a coltura che possa contribuire a risolvere anche problemi ambientali, il che, in pratica, potrà verificarsi con tutta facilità. In ogni caso, i due tipi di intervento possono procedere parallelamente per cooperare a una migliore sistemazione del territorio. Manca, insomma, la relazione di alternatività che non di rado emerge nelle discipline successive, soprattutto di fonte europea<sup>13</sup>, in cui vari strumenti quali l'estensivazione della produzione o,

<sup>13</sup> Sul punto, numerosissime sono le disposizioni suscettibili di richiamo. Con riguardo alle discipline vigenti, sia consentito limitarsi alle norme del reg. (CE) n. 1698/2005, del Consiglio,



addirittura, l'eliminazione temporanea della stessa, vengono resi operativi sia per ridurre le eccedenze produttive al fine di scongiurare crisi di mercato, sia per garantire buone condizioni ambientali.

Se nella legge italiana sulle terre incolte del 1978, l'efficiente gestione produttiva della terra garantisce la custodia del territorio, nella di poco successiva visuale europea tale custodia è propiziata da comportamenti volti a deprimere la produzione. E non sembra casuale che nel reg. n. 1782/2003, che costituisce il provvedimento di base dell'ultima riforma della politica agricola comune<sup>14</sup>, nella definizione di «attività agricola», accanto a varie attività produttive, per altro indicate non senza confusione ed espressioni discutibili, si ponga anche il semplice «mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali» senza il conseguimento di alcun prodotto [art. 2, lett. c)]<sup>15</sup>.

#### 4. SEGUE:

##### b) IL FAVOR PER L'IMPRESA FAMILIARE COLTIVATRICE SU TERRENO IN PROPRIETÀ

Fra le scelte fondamentali di politica legislativa in agricoltura del secondo dopoguerra, deve porsi senz'altro il *favor* per l'impresa familiare coltivatrice, e ciò in termini generali, ma con particolare attenzione per quelle su terreno in proprietà. La figura non era certo ignota nel sistema precedente, ma nel nuovo trova sicuramente la più incisiva considerazione.

Al riguardo giova in primo luogo richiamare alcune norme della Costituzione. Già si è fatto cenno dell'aiuto alla piccola e alla media proprietà terriera

---

del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), con particolare riferimento agli artt. 36-51, dettati per l'Asse 2, concernente il «Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale».

<sup>14</sup> Più precisamente, si tratta del reg. (CE) n. 1782/2003, del Consiglio, del 29 settembre 2003, «che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001»; tale regolamento risulta oggi abrogato e sostituito dal reg. (CE) n. 73/2009, del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che codifica il complesso sistema costituito dal regolamento del 2003 e dalle successive modifiche, mantenendo [sempre nell'art. 2, lett. c)], la definizione di cui si parla nel testo.

<sup>15</sup> La definizione in esame appare di grande rilievo, sia per la vastissima portata del regolamento che la contiene, sia perché propone una nozione giuridica di agricoltura in via diretta, attraverso l'individuazione delle attività in essa comprese, secondo il modello dell'art. 2135 c.c., e non, indirettamente, attraverso la nozione di prodotto agricolo, come nell'art. 32 del trattato CE e ora nell'art. 38 del trattato FUE.

privata di cui al comma 1° dell'art. 44. Con riguardo all'istituto della proprietà in generale, il comma 2° dell'art. 42 stabilisce che la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e, ciò che più interessa ai nostri fini, di renderla accessibile a tutti. Infine, in termini del tutto specifici, il comma 2° dell'art. 47 afferma che la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare, fra l'altro, alla proprietà diretta coltivatrice (più corretta ci sembrerebbe la formula «diretto-coltivatrice», ma il senso non cambia).

Il *favor* per l'impresa familiare coltivatrice emerge anche in sede europea (pur mancando nell'ordinamento dell'Unione una precisa individuazione della figura del coltivatore diretto), come risulta dagli orientamenti in materia strutturale della conferenza di Stresa, svoltasi nel luglio 1958 per porre le linee direttrici della politica agricola comune.

La preminenza di questa figura, del resto, costituisce costante tradizione dei Paesi democratici dell'Occidente, e nella terribile storia del secolo scorso trova sostanziale antitesi nella strage di coltivatori autonomi determinata tra le due guerre dal regime comunista dell'Unione Sovietica, che vedeva in essi il più grave ostacolo alla collettivizzazione della proprietà e della gestione della terra, collettivizzazione i cui disastrosi risultati economico-sociali sono così noti, che non occorre neppure farne cenno.

La preferenza per l'impresa familiare coltivatrice, in particolare su terreno in proprietà, trova agevole spiegazione sul piano economico-politico. Basti considerare che i coltivatori diretti proprietari costituiscono un gruppo sociale alieno da estremismi, che tende a collocarsi al centro dello schieramento politico, costituendo per il medesimo, specie se molto numeroso, un decisivo elemento di stabilità. Di ciò la storia iniziale della nostra Repubblica, si pone come esempio assai significativo<sup>16</sup>. Nella figura del coltivatore diretto proprietario della terra, inoltre, i fattori della produzione, cioè il capitale, l'iniziativa economica e il lavoro sono congiunti in un unico centro di imputazione di interessi, sicché non hanno alcuno spazio i conflitti che non di rado emergono quando i fattori produttivi sono nella disponibilità di soggetti diversi, che devono trovare gli accordi opportuni per renderli operativi attraverso varie forme di collaborazione (*in primis* i contratti agrari e i contratti di lavoro subordinato).

Il *favor* per le imprese in esame, come si è notato, non è certo esclusivo

<sup>16</sup> Per un'interessante storia politica dell'agricoltura italiana dopo il secondo conflitto mondiale, si veda G. AMADEI, *La terra non può aspettare, L'avventura agricola dell'Italia 1945/1980*, Edagricole, Bologna, 1980 (sull'avvio di tale politica, in particolare, p. 15 ss.).

dell'Italia, ma in Italia ha trovato attuazione tendenzialmente secondo modalità assistenziali e arcaiche, cioè, essenzialmente, secondo dimensioni aziendali del tutto inadeguate. Ciò si spiega soprattutto, a parte gli assetti politici dell'immediato dopoguerra, con la già ricordata fortissima pressione di braccia sulla terra, ed è ancor oggi fra i principali motivi della troppo limitata estensione media delle aziende agricole italiane<sup>17</sup>.

Per venire ai profili giuridici, un'indagine compiuta richiederebbe una vasta ricognizione di numerosi provvedimenti normativi aventi contenuti anche assai diversi. Dovremo limitarci a pochi riferimenti, per noi di particolare importanza, trascurandone tanti altri, anche se non privi di rilievo.

Giova, innanzitutto, un'osservazione di carattere terminologico. È singolare che mentre la Costituzione, con una certa modernità, nel ricordato comma 2° dell'art. 47 parla di proprietà «coltivatrice», la legislazione ordinaria si attardi per molti anni nell'uso del termine «contadina», di derivazione antica e idonea a segnalare una sorta di atavica frattura fra città e campagna, nel segno della superiorità della prima sulla seconda<sup>18</sup>.

A parte questi profili semantici, pur significativi, è sintomatico richiamare i principali requisiti posti dal citato d.lg. n. 114 del 1948, per il riconoscimento delle provvidenze tributarie e creditizie a favore della piccola proprietà contadina. Tralasciando, per brevità, le ipotesi di acquisizione con titoli diversi come la concessione in enfiteusi e, successivamente, la permuta, certo non frequenti, e limitando la nostra attenzione alla compravendita, nell'art. 1 si richiede che il compratore sia persona che dedica abitualmente la propria attività manuale alla lavorazione della terra, che non sia proprietario di altri

<sup>17</sup> Del problema già si è fatto cenno. Giova ora aggiungere che i primi dati dell'ultimo censimento agricolo, riferiti al 2010, resi noti dall'Istituto centrale di statistica mentre queste pagine erano in via di pubblicazione, e facilmente reperibili sulla stampa specializzata del settore, indicano per le aziende del nostro Paese una SAU media di ha. 7,93, ancora molto lontana da quella della gran parte degli altri Paesi dell'Unione europea, anche se significativamente cresciuta rispetto a quella del censimento 2000, limitata a ha. 5,49.

<sup>18</sup> Nella vasta congerie di dati normativi disponibili, sia sufficiente richiamare il d.lg. 24 febbraio 1948, n. 114, rubricato «Provvidenze a favore della piccola proprietà contadina», ratificato, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 22 marzo 1950, n. 144, e costituente il punto di partenza degli interventi a favore dell'istituto in esame; e, inoltre, la disciplina che ha dato vita alla Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, con il compito di provvedere all'acquisto di terreni, alla loro eventuale lottizzazione e alla rivendita a coltivatori diretti soli o associati in cooperativa (la Cassa è stata istituita dall'art. 9 del d.lg. 5 marzo 1948, n. 121, con previsione di operatività nelle Regioni Abruzzo e Molise, Campania, Puglie, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia, nonché nei territori appartenenti alle province di Latina e di Frosinone e nell'isola d'Elba; tale operatività è stata estesa dall'art. 2 del d.lg. 5 maggio 1948, n. 1242 (anch'esso ratificato, ma senza modificazioni, dal citato art. 1 della legge n. 144 del 1950), al Lazio e alla Maremma toscana, e dall'art. 5 della legge 23 aprile 1949, n. 165, a tutto il territorio della Repubblica.

fondi rustici, ovvero che l'acquisto sia fatto per arrotondamento della sua proprietà rustica, quando questa sia insufficiente all'impiego della mano d'opera della famiglia, e che il fondo venduto sia idoneo alla formazione di piccole proprietà contadine, avuto riguardo alla destinazione colturale e all'imponibile catastale. Ancora nel 1954, la legge n. 604 del 6 agosto, contenente «Modificazioni alle norme relative alle agevolazioni tributarie a favore della piccola proprietà contadina», nell'art. 2, comma 1°, n. 2, richiede che il fondo sia idoneo alla formazione o all'arrotondamento della piccola proprietà contadina e, in ogni caso, in aggiunta a eventuali altri fondi posseduti a titolo di proprietà o di enfiteusi dall'acquirente o comunque dagli appartenenti al suo nucleo familiare, non ecceda di oltre un decimo la superficie corrispondente alla capacità lavorativa dei membri contadini del nucleo familiare stesso.

Dunque si afferma e si consolida il principio della stretta correlazione tra uomo e terra, tra capacità di lavoro del primo e fabbisogno di lavoro della seconda, principio rispetto al quale la tolleranza del 10 per cento costituisce insignificante eccezione, idonea piuttosto a risolvere più facilmente problemi applicativi che a introdurre una svolta concettuale, e così gli sviluppi verso strutture aziendali più ampie non possono contare sull'incentivo delle agevolazioni. Il profilo sociale della garanzia di lavoro e di sostentamento della famiglia, con una produzione in cui la parte dell'autoconsumo non è irrilevante, prevale compiutamente su ogni visuale di razionalità economica, tesa a costruire imprese dinamiche idonee a competere sul mercato.

La commisurazione tra famiglia e terra trova rilievo ancora nel 1964, nella legge n. 756 del 15 settembre, principalmente rivolta a riformare la disciplina dei contratti agrari associativi di coltivazione, e caratterizzata dall'introduzione, nell'art. 3, del divieto di stipulare nuovi contratti di mezzadria, misura intorno alla quale intensissimo è stato il dibattito politico-sindacale, con riflessi anche in sede dottrinale. La commisurazione in esame si pone addirittura come strumento di attenuazione del divieto, che pure dai suoi fautori era stato assunto come fondamentale svolta politica. Nel comma 3° dell'art. 3, infatti, si precisa che non si considerano nuovi contratti quelli stipulati per estendere il fondo oggetto di rapporti in corso, al fine di adeguarlo alle esigenze della famiglia colonica e della buona conduzione (parametro quest'ultimo che, pur nella conferma del legame tra famiglia e potere, appare come una sorta di ragionevole omaggio a profili di economicità)<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Altra importante applicazione del principio di commisurazione in esame, si ha nella riforma della disciplina sulle modificazioni della famiglia colonica, contenuta nell'art. 7, dalla quale, per brevità si prescinde.

Può stupire che la fedeltà al principio persista quando già da tempo è entrato nel sistema il c.d. criterio del terzo per l'individuazione della figura del coltivatore diretto, criterio in base al quale la capacità di lavoro del coltivatore e della famiglia può limitarsi a coprire la terza parte del fabbisogno di lavoro del fondo. Il criterio presenta una portata quasi rivoluzionaria, perché in certo modo rovescia la scelta adottata dall'art. 2083 c.c. per la definizione del piccolo imprenditore. Ivi si richiede che la famiglia disponga della prevalenza del lavoro occorrente e che l'impresa trovi fondamento in tale lavoro, sicché, per usare una terminologia suggestiva di sapore piuttosto sociologico-politico che tecnico, il piccolo imprenditore deve essere comunque più lavoratore che datore di lavoro. Con il criterio del terzo, invece, il coltivatore può giungere a essere più datore di lavoro che lavoratore, ma ciò si prevede, a partire dal 1949, ancora non tanto per esigenze economiche, in omaggio a una visuale più moderna dell'impresa coltivatrice, quanto per la finalità sociale di facilitare il riconoscimento del beneficio della proroga legale agli affittuari coltivatori, cioè per garantire loro, con la permanenza sul fondo, la continuità del lavoro e del sostentamento della famiglia<sup>20</sup>.

Un omaggio ancora più tardo alla piccola proprietà, in questo caso qualificata come «rurale», si ha con l'introduzione nel codice civile di una figura di usucapione speciale immobiliare (art. 1159-*bis*, aggiunto dalla legge 10 maggio 1976, n. 346). Si tratta, appunto, dell'usucapione speciale per la piccola proprietà rurale<sup>21</sup> che, in base all'art. 1159-*bis*, richiede un possesso continuo di quindici anni (anziché di venti) e, in caso di acquisto in buona fede da chi non è proprietario, in forza di titolo idoneo a trasferire la proprietà debitamente trascritto, richiede un possesso di cinque anni (anziché di dieci) dalla data di

<sup>20</sup> Il riferimento è all'art. 1, comma 3°, della legge 25 giugno 1949, n. 353; conviene aggiungere che, per i contratti di mezzadria propria, con l'art. 2 della legge 4 agosto 1948, n. 1094, si pone fra le cause di esclusione della proroga l'ipotesi in cui la capacità lavorativa della famiglia mezzadrile risulti gravemente sperequata in meno rispetto alle esigenze di coltivazione del fondo: non si ha in tal caso una precisa indicazione percentuale ma, presupponendosi, in base alla natura del contratto, una integrale copertura del fabbisogno di lavoro da parte della famiglia del mezzadro, la sperequazione sembra da ritenere grave pure quando sia (anche sensibilmente) inferiore ai due terzi del fabbisogno del fondo. Giova tuttavia precisare che, anche per i contratti associativi di coltivazione, in ciò preceduto da una discutibile giurisprudenza, con l'art. 48, comma 2°, della citata legge n. 203 del 1982, il legislatore ha espressamente previsto l'applicazione del criterio del terzo; tale previsione pare incongrua, ma il problema non ha rilievo pratico per la pressoché totale scomparsa dei contratti in discorso.

<sup>21</sup> Per la precisione, l'istituto è stato introdotto, con efficacia temporanea, dalla legge 14 novembre 1962, n. 1610, successivamente prorogata, sempre per tempi limitati, con le leggi 9 ottobre 1967, n. 952, e 1° novembre 1973, n. 754. La legge n. 346 del 1976, citata nel testo, attribuisce definitiva stabilità alla figura con una disciplina completa, contenente varie modifiche rispetto alla precedente.

trascrizione. Tale significativa agevolazione vale per i fondi rustici con annessi fabbricati situati in comuni classificati montani dalla legge, quali che siano la loro estensione e il loro reddito<sup>22</sup>, e in comuni non classificati montani, quando abbiano un reddito non superiore ai limiti fissati dalla legge speciale.

Questa disciplina, per il vero, non esprime una scelta politica generale a favore della piccola proprietà, ispirata a sensibilità sociale e disattenta alle esigenze della razionalità economica, ma soltanto una agevolazione per la regolarizzazione del titolo di proprietà, una semplificazione di adempimenti formali. Come tale, essa può ritenersi opportuna, specie per terreni di zone disagiate come quelle montane, per i quali spesso neppure si è avuta cura degli adempimenti formali a fini successori nei trapassi *mortis causa*, tanto complicati, quanto poveri di reale contenuto economico. In tal modo si spiega, contro la stessa denominazione della figura, riferita alla piccola proprietà, l'assenza di limiti di estensione per i territori montani.

Così ridimensionato il suo rilievo teorico ai nostri fini, la disciplina in esame merita comunque richiamo come manifestazione di attenzione per situazioni difficili e bisognose di sostegno.

Per la materia che stiamo esaminando, la riforma introdotta dalla legge 26 maggio 1965, n. 590, rappresenta una svolta significativa. Può notarsi, in primo luogo, il mutamento terminologico che già compare nel titolo: «Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice». Deve inoltre prendersi in considerazione la generale utilizzazione del più volte ricordato criterio del terzo, per la quale possiamo limitarci a rinviare al dettato degli artt. 1, comma 1°, 8, comma 1°, e 31 (quest'ultimo con portata generale per l'intera legge e con applicazione anche alle normative precedenti in materia). Infine, e soprattutto, almeno sul piano delle affermazioni di principio, merita attenzione la disposizione, sempre dell'art. 1, comma 1°, secondo cui i mutui particolarmente agevolati ivi previsti, possono essere concessi per l'acquisto «di fondi rustici che, a giudizio dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, avuto riguardo alla concreta situazione ambientale ed alla composizione del nucleo familiare del coltivatore acquirente, (...) siano riconosciuti *idonei alla costituzione di aziende che abbiano caratteristiche o suscettività per realizzare imprese familiari efficienti, sotto il profilo tecnico ed economico*» (corsivo, ovviamente, nostro).

A parte qualche ridondanza linguistica, si ha un reale cambiamento dei concetti di base. Non si parla più di piccola proprietà contadina, ma di unità fon-

<sup>22</sup> Così espressamente stabilisce l'art. 2 della legge n. 346 del 1976, ma il dato si ricava anche dall'art. 1159-*bis*, in base al raffronto dei commi 1° e 2° con il 4°.

diarie su cui possano operare imprese rispondenti a criteri di razionalità economica e il cui titolare, con la famiglia, espliciti, sì, lavoro manuale, ma in misura anche minoritaria rispetto al totale del fabbisogno. In altri termini, il lavoro manuale non ha più, come prima, un ruolo di protagonista assoluto, assumendo significativo rilievo anche il lavoro organizzativo e gestionale, e potendo la base aziendale presentare dimensioni di qualche rilievo. Al riguardo non sembra incongruo il richiamo alla ricordata «ricostituzione delle unità produttive» di cui parla il comma 1° dell'art. 44 Cost., sempre con un linguaggio più moderno di quello a lungo utilizzato dalla legislazione ordinaria successiva<sup>23</sup>.

La svolta in esame, tuttavia, non è stata in grado di modificare la situazione in termini rapidi e radicali.

La stessa legge n. 590 del 1965 non è esente da motivi di perplessità. Essa pone in campo e disciplina (salve le successive integrazioni e modifiche), un altro importante strumento per favorire la formazione della proprietà coltivatrice, cioè il diritto di prelazione. Questo consiste, come è noto, in un diritto di preferenza, a parità di condizioni, nell'acquisto di fondi rustici offerti in vendita (ci limitiamo all'ipotesi di circolazione di gran lunga più frequente, tralasciando le altre, come la concessione in enfiteusi, per le quali pure il diritto può operare), attribuito ai coltivatori insediati sul fondo in base a determinati rapporti di concessione, o proprietari di terreni confinanti (per brevità trascuriamo i casi in cui il diritto spetti a società). Quanto al problema dell'estensione del fondo cui l'istituto in esame può trovare applicazione, a parte il limite superiore derivante dal rispetto del criterio del terzo con riguardo al terreno disponibile dopo l'esercizio del diritto (cosa di cui pure può discutersi), pare del tutto incongruo che il diritto sia riconosciuto senza alcun limite dimensionale minimo. Tale scelta, certamente meno problematica quando a esercitare la preferenza sia il coltivatore proprietario del terreno confinante, perché in tal caso si ha comunque un incremento della sua base aziendale, suscita perplessità per l'ipotesi del coltivatore insediato, favorito contro ogni altro terzo anche per la formazione di proprietà di dimensioni inadeguate.

Al momento della riforma del 1965 in materia di proprietà coltivatrice, re-

<sup>23</sup> In linea con la terminologia della norma costituzionale, invece, merita attenzione, sempre nella legge n. 590 del 1965, il comma 1° dell'art. 12, secondo il quale «La Cassa per la formazione della proprietà contadina [si noti, ancora "contadina", ma non più "piccola"] (...), è autorizzata a disporre finanziamenti a favore degli Enti di sviluppo per l'acquisto e la trasformazione di aziende agrarie aventi reddito catastale imponibile superiore a lire trentamila [ridotte a ottomila dall'art. 17, comma 2°, della legge 14 agosto 1971, n. 817, contenente disposizioni per il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice] da cedere sollecitamente in proprietà dagli Enti medesimi, previa formazione di *efficienti unità produttive* [corsivo, naturalmente, nostro], a coltivatori diretti in possesso dei prescritti requisiti (...)».

stano, inoltre, troppi ostacoli (sia di fatto, come la ancora cospicua pressione di braccia sulla terra, sia, soprattutto, derivanti dal complessivo assetto del sistema normativo), perché la strutturazione fondiaria del nostro Paese possa giungere abbastanza speditamente a dimensioni idonee per una moderna economia agricola.

Le inadeguatezze dell'ordinamento e, in grado non minore, della sua applicazione, sono ben note. Basterà richiamare, in via esemplificativa, pur non potendo prenderle espressamente in esame per i limiti di spazio di queste considerazioni, la limitatissima operatività delle misure previste in materia di bonifica per la ricomposizione delle proprietà frammentate<sup>24</sup>, la mancata attuazione del ricordato istituto della minima unità colturale<sup>25</sup>, l'assenza, salvo casi limitati, di discipline successorie specifiche per arginare gli effetti nefasti dei trasferimenti *mortis causa* sulle dimensioni e sulla conformazione dei suoli produttivi, l'arcaica disciplina in materia di contratti agrari. A quest'ultima dovremo dedicare, pur con rapida sintesi, qualche ulteriore considerazione.

## 5. SEGUE:

### c) LA CENTRALITÀ DELLA TERRA NELLA DISCIPLINA DEI CONTRATTI AGRARI

L'importanza del suolo produttivo nella legislazione agraria italiana già appare chiaramente dalle considerazioni che precedono. Particolare rilievo essa assume anche nella materia dei contratti agrari.

Ciò non può stupire, ove si consideri la concezione dell'agricoltura dominante nei primi decenni successivi all'emanazione del codice, cioè come attività strettamente legata alla terra e volta alla produzione di beni, principalmente alimentari. Sono note, al riguardo, le resistenze, soprattutto della giurisprudenza, a riconoscere natura agraria ad attività svolte fuori terra per l'alle-

<sup>24</sup> Giova in primo luogo precisare, con la massima evidenza, che la disciplina richiamata nel testo concerne entrambe le figure sopra distinte con i termini «frammentazione» e «polverizzazione»: si tratta degli artt. 22-37 del citato r.d. n. 215 del 1933, costituenti il capo IV, intitolato, appunto, «Della ricomposizione delle unità frammentate» e collocato nel titolo secondo («Delle bonifiche»), contenente gli interventi fondamentali per la realizzazione delle finalità della bonifica integrale.

<sup>25</sup> Da tale mancata attuazione è derivata la non operatività di fatto degli artt. 849-856 che, nel libro terzo, titolo II («Della proprietà»), capo II («Della proprietà fondiaria») del codice civile, con le norme sulla minima unità colturale (ora, come si è detto, abrogate), costituiscono la sezione II rubricata, significativamente: «Del riordinamento della proprietà rurale». In tali articoli sono regolati l'esproprio, a favore di privati, di appezzamenti di estensione inferiore alla minima unità colturale, compresi entro maggiori unità fondiarie appartenenti a diverso proprietario, e i consorzi a scopo di ricomposizione fondiaria.



vamento di esseri viventi, sia vegetali, sia animali. Si tratta di questioni ormai lontane, già ampiamente superate prima della nuova formulazione dell'art. 2135 c.c. introdotta dal citato d.lg. n. 228 del 2001, e non più proponibili alla luce della medesima, ma ben vive negli anni di cui ci stiamo occupando.

Allo stesso modo, nella disciplina dei contratti agrari, l'attenzione del legislatore è tutta presa dal problema della disponibilità della terra. Le figure oggetto di più intensa considerazione, a parte i rapporti di tipo enfiteutico, su cui pure non mancano numerosi e incisivi interventi, sono l'affitto di fondi rustici e i contratti associativi di coltivazione, per i quali la disciplina del codice, pur ampia e completa, viene progressivamente quasi del tutto riformata. Di gran lunga minore risulta l'attenzione riservata al contratto di soccida, al quale, in particolare, non trovano applicazione la proroga legale e la prelazione, mentre l'unica nuova disposizione anteriore alla grande riforma della citata legge n. 203 del 1982, è l'art. 24 della pure citata legge n. 11 del 1971 che consente, a richiesta del coltivatore (in tal caso da intendersi come soccidario), la trasformazione in affitto della soccida con conferimento di pascolo (e non sembra casuale che si tratti dell'unica forma di soccida il cui schema legale prevede, come elemento costitutivo, la concessione di terra in godimento).

Anche la fondamentale e costante linea di riforma volta al superamento dei contratti innominati, per tali dovendosi intendere quelli privi di un completo schema legale di norme regolatrici, è riferita ai contratti di concessione di fondi rustici, come espressamente risulta, a parte altre disposizioni, dall'art. 13, comma 1°, della legge n. 756 del 1964.

Tutto ciò è al contempo espressione e testimonianza dell'assetto tendenzialmente arcaico del sistema. Nel modo di vedere corrente, l'agricoltura resta strettamente collegata all'uso del suolo produttivo e massima preoccupazione del legislatore, in relazione alle proprie scelte di politica economico-sociale, che pongono in primo piano le esigenze delle imprese coltivatrici, è quella di porre le regole relative alla disponibilità e all'utilizzazione di tale suolo.

Ma un altro dato va posto in rilievo. Già si è richiamata l'importanza che la proroga legale ha assunto come strumento di stabilizzazione dei coltivatori sulla terra, per garantire a loro e alle loro famiglie, con la continuità della gestione, l'essenziale possibilità di sostentamento. Con ciò si attua, con il massimo grado di evidenza, una precisa finalità sociale, ma si cristallizza anche, per lungo tempo, l'assetto strutturale dell'agricoltura, che appare pressoché immobile o, al più, destinato a un'evoluzione molto lenta e graduale.

A volerla considerare in dettaglio, della proroga dovrebbe parlarsi a lungo. Ma dobbiamo limitarci a poche rapide notazioni. Essa costituisce un vincolo

unilaterale a carico del solo concedente e la sua operatività si protrae a lungo nel tempo, ponendosi come regola generale, salvo eccezioni tassativamente stabilite. Inizialmente il legislatore la prevede per tempi brevi con ricorrenti continue conferme, ma con l'art. 1, comma 1°, della legge 11 luglio 1952, n. 765, la rende operativa «fino al termine dell'annata agraria in corso al momento dell'entrata in vigore di una nuova legge contenente norme di riforma dei contratti agrari», e con l'art. 14, comma 1°, della legge n. 756 del 1964, giunge a fissarne l'efficacia «fino a nuova disposizione», norma, quest'ultima, che appare sostanzialmente priva di un proprio specifico contenuto, giacché ogni comando giuridico vale fino a quando il legislatore non intervenga a disporre diversamente. Quel che più conta, inoltre, poiché nulla si dice sul quando la legge debba di nuovo intervenire, è che così la proroga risulta operante *sine die*.

Questo è un punto assai delicato, perché un vincolo senza limiti di tempo in un rapporto di natura obbligatoria, pone seri dubbi di legittimità costituzionale. Chiamata a pronunciarsi sul problema, la Consulta<sup>26</sup> ritiene possibile individuare l'esistenza di un termine «nel contesto e nelle stesse finalità della legge», che costituisce soltanto una tappa di un cammino evolutivo non ancora compiuto; su queste basi, valorizzando un passo dei lavori preparatori, la Consulta conclude nel senso che «La proroga trova (...) nella funzione, che le è stata assegnata, il termine finale certo nell'«*an*», ma approssimativamente e ragionevolmente determinabile nel «quando», ossia [e qui opera il richiamo ai lavori preparatori] «sino a quando le nuove strutture aziendali non siano in grado di sostituire le precedenti» il che, peraltro, resta sempre affidato all'insindacabile apprezzamento del legislatore».

Non è chi non veda la labilità, sul piano tecnico-giuridico, di una simile argomentazione che, con riguardo alla grande rilevanza sociale della disciplina in discussione, risponde essenzialmente a esigenze politiche. Una dichiarazione di incostituzionalità, infatti, avrebbe portato grave disagio e turbolenza, ponendo a rischio il lavoro e la possibilità di sostentamento di molte famiglie coltivatrici, ancora assai numerose nella struttura agricola del Paese. Per questo la Consulta inventa (ovvero trova, cercando e investigando, nel senso più pregnante del verbo latino *invenio*), un termine che la legge ha ommesso di indicare perché non era in grado di farlo, per di più fingendo di prevederlo con

<sup>26</sup> Corte cost., 28 marzo 1968, n. 16, in «Giurisprudenza costituzionale», XIII, p. 369; in «Giurisprudenza italiana», CXX, I, 1, c. 1148, con nota di E. FAVARA (1968), c. 1149 s.; in «Rivista di diritto agrario», XLVII, 2, II, p. 223. Le considerazioni riportate nel testo, sono tratte dal n. 4 della motivazione.

la formula «fino a nuova disposizione», già sopra denunciata come generica e priva di reale contenuto. Il rilievo e la valenza sociale attribuiti alla proroga sono testimoniati dal comportamento successivo del legislatore, che solo con notevole ritardo, cioè con l'art. 40 della legge n. 203 del 1982, stabilisce la cessazione del relativo regime, ma al contempo, per i contratti in corso, prevede ulteriori lunghe durate (artt. 2 e 34)<sup>27</sup>.

#### 6. L'AGRICOLTURA, DALLA MONOFUNZIONALITÀ AGLI SVILUPPI SUCCESSIVI

Traendo spunto, *a contrario*, sul piano terminologico, dal noto concetto di multifunzionalità<sup>28</sup>, l'agricoltura e l'impresa sopra considerate appaiono sostanzialmente come monofunzionali. Esse sono volte essenzialmente alla gestione della terra per la realizzazione di beni in grande prevalenza a destinazione alimentare, e operano secondo le linee produttivistiche di un sistema nel quale le successive istanze europee di rallentamento produttivo non sono neppure concepibili. Le condizioni del tempo preso in esame attribuiscono ruolo predominante alle imprese coltivatrici, intese secondo gli stretti orizzonti sopra considerati. Le esigenze sociali trovano attenzione maggiore rispetto a quelle della razionalità economica. Fra i due scopi indicati nella parte iniziale dell'art. 44 Cost., come strumenti di "rinforzo" della riserva di legge posta in materia di proprietà terriera privata (al riguardo si parla, infatti, di riserva di legge rinforzata), cioè il «razionale sfruttamento del suolo» e la realizzazione di «equi rapporti sociali», più largamente attuato risulta sicuramente il secondo.

Gli sviluppi dell'agricoltura nel senso della considerazione in via autonoma di funzioni ambientali (in parte assai cospicua sostanzialmente sempre assolte, ma senza alcuna rilevanza giuridica), e lo svolgimento di

<sup>27</sup> Né vanno taciuti gli interventi successivi volti a mantenere altrimenti in vita, a carico dei concedenti, il vincolo di durata venuto a scadenza [a parte vari progetti normativi, non giunti ad approvazione, si vedano i dd.ll., non convertiti, 24 novembre 1992, n. 458 (art. 5) e, sostanziale reiterazione del precedente, 23 gennaio 1993, n. 18 (art. 4)].

<sup>28</sup> Sulla nozione di multifunzionalità e su quella, prossima ma non identica, di pluriattività e, più in generale, sull'evoluzione dell'agricoltura verso modelli più complessi e diversificati da quello tradizionale, si vedano, per tutti, M.P. RAGIONIERI, par. 22 G, H, I, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, 3<sup>a</sup> ediz., CEDAM, Padova, 2003, p. 201 ss., e A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Diritto agrario*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio, vol. XI, G. Giappichelli editore, Torino, 2006, p. 50 ss. e *passim*.

attività ulteriori, anche non agricole, emergono, prevalentemente su impulso del diritto europeo, soltanto negli ultimi due decenni del secolo scorso, mentre, ancora più tardi, trova particolare attenzione il capitolo della produzione di energia da fonti rinnovabili. Si tratta di temi estranei a questa ricerca, qui richiamati soltanto per mettere meglio in luce le caratteristiche dell'impresa agricola dei tempi immediatamente successivi all'emanazione del codice, e la diversità delle stesse rispetto alla situazione attuale.

Certamente oggi il sistema presenta una significativa evoluzione modernizzatrice dovuta, da un lato, agli avanzamenti tecnologici, dall'altro, all'azione dell'Unione europea e, più in generale, ai confronti economici internazionali.

Naturalmente restano vari problemi irrisolti. Al riguardo, per chiudere le nostre considerazioni con qualche esempio, resta la necessità della più ampia liberalizzazione della contrattazione agraria, che deve essere restituita in pieno alla normale esplicazione dell'autonomia privata e liberata dall'ormai incomprensibile strettoia costituita dal principio di riconduzione all'affitto di cui all'art. 27 della legge n. 203 del 1982<sup>29</sup>. Sembrano, infatti, superate, le condizioni che in passato hanno provocato gli interventi limitativi della legge, giustificabili soltanto se l'attività privata e le condizioni del mercato non siano in grado di realizzare un ragionevole equilibrio tra gli interessi contrapposti dei contraenti, cioè se sussistano situazioni di anormalità idonee a determinare turbative o distorsioni.

Deve ritenersi sempre più urgente, inoltre, una più puntuale e organica tutela dei suoli agrari, rispetto alla disordinata destinazione a utilizzazioni diverse, ormai in atto da troppo tempo nel nostro Paese<sup>30</sup>.

Deve, infine, evitarsi che una eccessiva dilatazione della sfera dell'agrarietà, anche senza certezza di confini, come risulta in alcune disposizioni della le-

<sup>29</sup> Sia consentito, sul punto, rinviare a E. CASADEI, *La collaborazione tra i fattori produttivi e il problema del superamento dei contratti associativi*, in *Cooperazione, conflitti e interventi pubblici, con riguardo ai fattori produttivi agricoli e alla gestione del territorio*, Atti del Convegno IDAIC nel 40° anniversario della morte di Emilio Betti, Ascoli Piceno, 10-11 ottobre 2008, a cura di L. Petrelli, Giuffrè editore, Milano, 2009, pp. 101 s., 108 s. e 118 ss.

<sup>30</sup> Il problema, di tutta evidenza in Italia, il cui grado di autoapprovvigionamento agricolo-alimentare non sembra abbastanza soddisfacente, ha portata più generale e merita attenta considerazione, pur con profili parzialmente diversi, con riguardo a paesi meno avanzati, in cui spesso persiste con gravità la questione della *security* alimentare. L'idea di beni strategici, troppo a lungo associata principalmente agli armamenti, si collega innanzitutto, e più propriamente, oltre che all'energia, all'acqua e al cibo, sicché torna in primo piano il ruolo della terra e la necessità di utilizzarla in modo razionale e conservandone al massimo le potenzialità future. Il tutto, senza dimenticare il contributo dell'agricoltura alla salvaguardia dei valori ambientali.

gislazione di orientamento del 2001, giunga a snaturare il settore e a togliere ogni plausibile giustificazione al suo separato statuto<sup>31</sup>.

#### RIASSUNTO

La relazione esamina la figura giuridica dell'impresa agricola, dal suo primo apparire nel codice civile del 1942 agli anni Ottanta del Novecento. Essa risente della situazione di fatto dell'agricoltura italiana del tempo, caratterizzata da condizioni di arretratezza per il sovrabbondante numero di addetti, per l'arcaica struttura aziendale, per la limitatezza dell'approccio al mercato.

Elementi caratteristici sono l'impostazione fortemente produttivistica, l'intenso favore per le imprese familiari coltivatrici, in particolare su terreno in proprietà, in cui l'uomo e la terra sono in stretta e reciproca correlazione, la centralità del suolo produttivo nella contrattazione agraria. I profili sociali sono preminenti rispetto a quelli della razionalità economica. È ancora inavvertito il ruolo di salvaguardia ambientale e manca la diversificazione di finalità che caratterizzano l'agricoltura attuale, nel segno della multifunzionalità.

#### ABSTRACT

The report focuses on the juridical notion of agricultural enterprise, from its first definition into 1942 civil code, until the 1980s. It is influenced by the situation of the Italian agriculture at that time, which turned out to be underdeveloped because of excessive headcount, obsolete companies organization and poor marketing strategy.

Typical characteristics of this age were structuring strongly based on productivity, predomination of family run businesses (specially based on self owned land, with a strong connection between people and the land), and importance of agricultural land in business negotiations. Social aspects were prevailing over economical drivers. Environmental care was not yet recognized and objectives diversification was missing, making it very different from today's agriculture and its multifunctional nature.

<sup>31</sup> Sia consentito, in argomento, rinviare a E. CASADEI, *La nozione di impresa agricola dopo la riforma del 2001*, in «Rivista di diritto agrario», LXXXVIII, 2009, 3, I, p. 323 ss., e ivi anche, sulla produzione di energia, p. 321 s., nonché in *Il diritto agrario vigente tra novità e tradizione*, Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Italiana Cultori di Diritto Agrario in collaborazione con l'Ordine Avvocati e Procuratori di Lodi, Lodi, 15-16 maggio 2009, a cura di D. e O. Cinquetti, Industria Grafica Editoriale Pizzorni, Cremona, 2010, pp., rispettivamente, 17 s. e 16 s.