

ALBERTO ROMANO
Incaricato nell'Università di Ferrara

CONSIDERAZIONI SUI CASI E LE FORME DI INTERVENTO DELLO STATO NELL'AGRICOLTURA

1. Raramente i problemi economici e sociali collegati con la produzione agricola sono stati dibattuti in Italia con tanta vivacità come oggi accade; ciò comporta inevitabilmente anche un ripensamento della disciplina giuridica della materia.

Come è assai noto, tale disciplina è ben lungi dal costituire un corpo organico di norme, le quali regolino armonicamente il complesso fenomeno della produzione agricola, nei suoi molteplici aspetti, e con le sue numerosissime implicazioni. Infatti la normativa vigente risulta da un sovrapporsi poco meno che caotico di leggi che sono state emanate in tempi diversi, e quindi sulla base di diversi presupposti di fatto, e di non omogenee visioni generali di carattere economico, politico e sociale.

Questa considerazione, di per sè, potrebbe indicare solo il normale fenomeno di adeguamento delle leggi al mutamento delle situazioni di fatto e delle concezioni che stanno alla base della legislazione; se non che si deve tener presente che le varie leggi agrarie, normalmente, disciplinano ciascuna solo un aspetto limitato della materia che ci interessa; e anche le leggi che hanno maggiore respiro riescono ad esprimere una normativa organica che nella migliore delle ipotesi si esaurisce nell'ambito di un singolo settore agricolo; è facile, allora, comprendere le discordanze che esistono tra leggi che disciplinano profili magari assai strettamente connessi, della materia agraria.

Da queste considerazioni schematiche, le quali, del resto, non fanno che richiamare uno stato di fatto di comune conoscenza, risulta chiara la necessità di attuare, almeno in sede di interpretazione, un qualche coordinamento della disciplina agraria; coordinamento il quale valga ad individuare le grandi linee del sistema giuridico at-

tualmente vigente, così come esso risulta dal disordinato succedersi delle leggi nel tempo, cui si è accennato.

Non vi è dubbio che l'interprete, in tale lavoro di coordinamento, deve tenere nel massimo conto alcune norme che rivestono una particolare importanza per la loro formulazione in termini generali, cui talora si accompagna la loro sede in testi legislativi, parimenti di tale portata; ciò vale soprattutto per quel che concerne le disposizioni riguardanti la nostra materia, contenute nel codice civile: tali norme possono essere considerate come principî alla luce dei quali tentare una valutazione e una armonizzazione della disordinata legislazione speciale, con l'avvertenza, però, che non è affatto escluso che la disciplina che da questa legislazione scaturisce, in qualche caso può avere caratteri ben diversi da quelli propri delle impostazioni generali contenute nel codice: valga per tutti l'esempio dei contratti agrari; ovviamente antinomie normative del genere non possono essere superate se non sulla base della prevalenza della disciplina posteriore, indipendentemente dalla formulazione in termini più o meno generali della norma.

Discorso completamente diverso deve tenersi, naturalmente, per quel che riguarda i rapporti tra legislazione speciale e altre norme di portata generale di cui l'interprete deve tener conto nel suo lavoro di coordinamento, e anzi porle alla sua base, data la loro efficacia superiore alle leggi ordinarie: le norme relative all'agricoltura contenute nella Costituzione; appare del tutto inutile insistere sulla importanza che tali disposizioni hanno nel nostro caso, soprattutto in vista della funzione innovatrice rispetto alla legislazione antecedente, e informatrice della legislazione successiva, che è propria della Costituzione stessa.

Basterà osservare che proprio il compito più urgente che sembra presentarsi oggi allo studioso del diritto agrario è quello di una valutazione della legislazione agraria attualmente in vigore, alla stregua dei parametri offerti dalle norme della Costituzione; e ciò, sotto un duplice profilo: da un lato, infatti, è necessario esaminare in quali limiti tale legislazione sia conforme ai precetti costituzionali; dall'altro, invece, è opportuno considerare in quali limiti quegli obbiettivi che la Costituzione impone al legislatore ordinario siano effettivamente raggiunti.

Sono evidenti le strette implicazioni che esistono tra la valutazione

della legislazione ordinaria alla stregua della Costituzione, e quel lavoro di coordinamento di essa cui sopra si è accennato; infatti, se tale valutazione contribuisce di per sè in modo assai cospicuo al coordinamento e all'armonizzazione della legislazione agraria, d'altro canto essa presuppone in larga misura che questo lavoro sia per lo meno avviato; se non altro, nei limiti nei quali questo possa offrire con la necessaria elaborazione il materiale da valutare alla luce delle norme costituzionali.

Molto probabilmente anche a causa delle strette implicazioni suddette, le difficoltà in cui si trova l'interprete in questa valutazione, e i criterî in base ai quali superarle, sono gli stessi che si ritrovano nel generale lavoro di coordinamento della legislazione agraria; non è inutile, perciò, svolgere qualche breve considerazione al riguardo, giacchè essa può essere agevolmente adattata in termini più ampi.

Osservando lo stato della dottrina, non si può certo dire che l'esigenza di una valutazione della legislazione agraria alla luce della Costituzione sia passata inavvertita: al contrario, si può già notare una notevole fioritura di letteratura al riguardo; pare, però, che questa letteratura sia, per così dire, un po' a senso unico, in quanto essa ha tenuto conto, in misura largamente prevalente, di un solo aspetto del problema: quello della interpretazione delle norme costituzionali, analiticamente e sistematicamente, sulla base della loro formulazione letterale e in relazione a quelle impostazioni generali di cui costituiscono il portato.

Scarsi progressi, invece, sono da registrarsi per quel che riguarda l'applicazione dei risultati in tal modo raggiunti, al corpo della legislazione agraria; e qui ritorna di nuovo il motivo del collegamento di questo problema, col generale lavoro di coordinamento di tale legislazione, il quale è destinato a fornire il materiale da comparare, dando ad esso una prima elaborazione: si tratta di compiere un lavoro minuzioso, di lunga durata, che per la sua evidente natura si presta ad essere compiuto preferibilmente da gruppi di lavoro organizzati; esso, inoltre, è attribuito in modo per così dire istituzionale, all'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato e, in particolare, alla sua Sezione di studi esegetico-sistematici; questa relazione vuol essere, quindi, anche una segnalazione delle primissime fasi di quel lungo

lavoro di ricerca che la Sezione ha intrapreso, per il raggiungimento degli scopi che le sono stati assegnati.

Presupposto indispensabile per procedere nel senso indicato, è la disponibilità di una descrizione, sia pure a livello istituzionale, della legislazione agraria; ma già nel reperimento di questo indispensabile strumento di lavoro si incontrano le prime difficoltà: allo stato attuale della dottrina, infatti, lo studioso può disporre di notevoli analisi di singoli aspetti di tale legislazione, ma la situazione è meno soddisfacente, per quel che riguarda le trattazioni di carattere generale.

Quelle esistenti, infatti, hanno un sapore nettamente privatistico, sia nella loro impostazione, come nella materia trattata; maggiormente in ombra viene lasciato, invece, il profilo pubblicistico, che come negli altri rami del diritto, anche in quello agrario ha assunto proporzioni imponenti. Per trovare una esposizione completa del diritto agrario pubblico è necessario risalire addirittura alla monografia del PRESUTTI, contenuta nel *Trattato di diritto amministrativo diretto da Orlando*, e per far notare quanto essa sia superata, non si sa se valga di più osservare che la grande maggioranza delle norme di legge oggi in vigore sono posteriori, oppure richiamare il profondo mutamento delle impostazioni generali, della situazione di fatto, e così via, che si è verificato dalla data della sua comparsa (1902) ad oggi.

La carenza indicata appare tanto più grave per un doppio ordine di motivi.

Anzitutto, si può notare che anche in una prima fase che voglia essere di mera descrizione della legislazione agraria attualmente vigente, lo studioso non può fare a meno di ordinare la materia secondo qualche criterio generale; dal momento che, come si è visto, un problema oggi urgente è quello di valutare la legislazione vigente alla luce delle disposizioni costituzionali riguardanti l'agricoltura, pare corretto scegliere i criterî generali suddetti, in armonia con le impostazioni che la Costituzione stessa ha accolto; ora, non pare dubbio che nelle norme costituzionali che qui interessano sia percepibile un *leit-motif* fondamentale: quello della contrapposizione tra il pubblico e il privato, della individuazione dell'ambito in cui lo Stato può intervenire, e della sfera che è garantita intangibilmente all'autonomia privata, dell'indicazione degli scopi che lo Stato deve raggiungere, e di quelli che sono lasciati all'iniziativa del privato.

A ciò si riallaccia il secondo ordine di motivi, cui sopra si è accennato; e cioè che per la soluzione di quella problematica attualmente dibattuta in Italia, col cui richiamo si è iniziato questo lavoro, da molti si invoca un penetrante intervento statale in funzione di direzione della produzione agricola; e molto si controverte non solo sui limiti entro i quali un intervento del genere sia economicamente opportuno, ma anche su quelli, entro i quali esso sia giuridicamente legittimo.

Se, dunque, appare ormai indifferibile una elaborazione e, prima ancora, una aggiornata esposizione dell'amministrazione pubblica dell'agricoltura italiana, si è creduto di fare cosa utile, presentando un lavoro che indichi i casi e le forme di intervento dello Stato nell'agricoltura; tali indicazioni sono ordinate sulla base della logica della produzione agricola; così, si sono richiamati per primi quegli interventi, che incidono sulla strutturazione del fondo, nei suoi vari aspetti, come entità produttiva; successivamente, gli interventi relativi alle modalità di conduzione del fondo stesso; infine, quelli concernenti il commercio dei prodotti agricoli: è evidente che, per questi ultimi, non ci si poteva non limitare a richiamare solo quelli che riguardano la prima fase del commercio stesso, ossia la cessione del prodotto da parte del produttore agricolo.

Si è cercato di porre in maggiore evidenza quegli interventi statuali, i quali tendano ad una direzione della produzione agricola in funzione di un controllo economico; e dopo quanto detto sopra, non sembra che occorra svolgere ulteriori considerazioni, a spiegazione delle ragioni di questo criterio che si è seguito.

Dato il carattere del presente lavoro, e dati anche i suoi angusti limiti di spazio, è ovvio che esso non può andare più in là di una serie di richiami sintetici, e comunque meramente descrittivi dei vari casi di intervento statale: ad altra sede è necessario riservare i successivi progressi dell'indagine. Solo nell'ultimo paragrafo si svolgeranno alcune considerazioni conclusive, ma unicamente nei limiti nei quali esse risulteranno chiare e, per così dire, scaturiranno spontanee da quanto si sarà anteriormente detto.

2. Descrivendo gli interventi dello Stato nel processo produttivo agricolo, sulla base di una loro prima classificazione attinente al mo-

mento della vita del fondo sul quale essi incidono, la priorità logica va data a quegli interventi i quali si riferiscono in qualche modo alla strutturazione stessa del fondo come entità produttiva.

Essa può essere presa in considerazione sotto una molteplicità di profili: la prima distinzione che si può fare al riguardo è quella tra l'elemento materiale (soprattutto il terreno) e quello personale, da cui risulta costituita.

Per quel che concerne l'elemento materiale, è necessario distinguere ancora, tra gli interventi dello Stato che si traducono in limitazioni giuridiche di quel che può essere oggetto del diritto di proprietà del titolare del fondo, e gli interventi volti a modificare le stesse caratteristiche fisiche del terreno.

Per quel che riguarda l'elemento personale, d'altro canto, occorre tenere distinti gli interventi dello Stato che vengono ad incidere sulla titolarità stessa del diritto di proprietà sulla terra, da quelli relativi alla disciplina dei rapporti tra il titolare del fondo e gli altri soggetti che prestano la propria opera sul fondo stesso; per ragioni di carattere sistematico, si preferisce rinviare il richiamo di questi ultimi ad un momento successivo, ponendoli in relazione con gli interventi statuali sulle modalità di conduzione del fondo.

Iniziando con l'indicazione degli interventi dello Stato che in qualche modo disciplinano il possibile oggetto del diritto di proprietà fondiaria, è pressochè d'obbligo richiamare anzitutto quelle leggi che hanno avuto tanta notorietà per le loro vistose implicazioni politiche e sociali: le leggi c.d. « Sila » e « stralcio », le quali, in determinate zone della Repubblica, hanno espropriato terre appartenenti a soggetti aventi nel complesso proprietà fondiarie superanti dati limiti massimi, fissati in modo assoluto (trecento ettari) nel primo caso, e proporzionalmente al reddito nel secondo caso.

Come è notissimo, tali leggi hanno attuato dei trasferimenti coattivi di proprietà, principalmente per il raggiungimento del fine sociale costituito da una più equa distribuzione della ricchezza fra tutti i cittadini; non è il caso di richiamare in questa sede tutta la ricca letteratura che si è avuta sul punto, e basterà solo rilevare l'importanza che ha per l'inquadramento di questo, recenti orientamenti tendenti a valutare gli interventi in materia economica da parte dello Stato, in funzione dell'attuazione dei compiti che nei primi articoli la Costituzione

attribuisce al legislatore ordinario, e, in particolare, quello di « ... rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese » (art. 3, 2° comma Cost.)¹.

Inoltre, accanto agli scopi cui si è accennato, le leggi di riforma fondiaria, nei limiti nei quali mirano a colpire il latifondo e, in genere, la proprietà di terre scarsamente sfruttate, hanno anche il fine di aumentare la loro produttività, mediante l'attribuzione di esse a soggetti i quali sono ritenuti idonei ad una utilizzazione del terreno migliore di quella operata dai precedenti proprietari espropriati. È sufficiente, in questa sede, aver ricordato anche questo scopo, dal quale il legislatore è stato mosso, senza che sia necessario aggiungere ulteriori considerazioni relative ai limiti entro i quali tale scopo sia stato effettivamente raggiunto e agli inconvenienti ai quali lo spezzettamento dei fondi possa aver dato luogo; comunque, il punto sarà ripreso assai sinteticamente anche in seguito, quando si accennerà a quegli interventi che lo Stato sta effettuando per ovviare a tali inconvenienti.

L'aspetto della legislazione riformistica che qui interessa, è quello che si riferisce alla imposizione operata dalla legge di un limite massimo della proprietà fondiaria; e ciò, anche se tale imposizione è incompleta, in quanto le leggi in parola si riferiscono solo a qualche regione della Repubblica, e temporanea, perchè tali leggi esauriscono la loro efficacia principale, nell'attuare un trasferimento coattivo di proprietà: tranne che per un dato periodo di tempo, e per i soli proprietari espropriati, esse non fissano nessun limite massimo di estensione della proprietà fondiaria, il quale abbia carattere duraturo.

Comunque sia, la limitazione della proprietà fondiaria, anche se incompleta e temporanea, che esse hanno attuato, si riflette necessariamente sulla strutturazione dell'azienda agraria; anche qui, si tratta di un riflesso che per qualche aspetto è solo indiretto: infatti, le leggi di riforma incidono sull'oggetto del diritto di proprietà, ma solo sulla base della estensione di terra che appartiene ad un unico proprietario; per tale ragione, in tali leggi è il profilo soggettivo quello predomi-

¹ Cfr.: SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, passim, ma specialmente pag. 85 ss.

nante; ma sia pure in tal modo mediato, appare indubbio che esse, in ultima analisi, vengano ad incidere anche sulla strutturazione del fondo come entità produttiva, e questo collegamento, per quanto lo si voglia tenue, rende indispensabile il loro richiamo in questa sede.

Ad ogni modo, è possibile richiamare anche altre norme, le quali, anzi, presentano una più diretta incidenza sotto il profilo qui considerato, in quanto mirano a determinare le dimensioni del fondo in relazione alle sue esigenze produttive: le norme relative alle dimensioni minime del fondo stesso.

Non è il caso di indugiare qui a descrivere gli inconvenienti, del resto generalmente noti, ai quali porta l'eccessivo frazionamento della proprietà fondiaria; e, parimenti, si deve prescindere, in questa sede, da ogni considerazione relativa alle cause di tale fenomeno, le quali, tra l'altro, si devono ricercare in alcuni principi che reggono il nostro vigente diritto successorio; d'altra parte, disposizioni quali quella relativa alla parità di trattamento tra i figli del *de cuius*, sia pure entro i limiti della legittima, e quella che attribuisce ad ogni coerede il diritto allo scioglimento della comunione (cfr. artt. 713 ss. cod. civ.), chiedendo la propria parte dei beni in natura (artt. 718 ss. cod. civ.), hanno una portata tanto generale, e trovano fondamento in ragioni di tanta importanza, da rendere possibile solo qualche loro temperamento per i motivi sopra indicati.

La deviazione più marcata ai principi suddetti vige, nel nostro ordinamento, solo in un ambito locale: si allude, come è chiaro, all'istituto del c.d. maso chiuso, che attua una drastica indivisibilità della proprietà fondiaria familiare; esso trova il suo fondamento in una legge della provincia di Bolzano², la quale ha dato luogo ad una controversia sulla sua legittimità costituzionale, risolta affermativamente dalla Corte Costituzionale³.

Se si vuole prescindere da questo caso, che ha una rilevanza locale, e che costituisce il prodotto di particolari motivi storici, l'unico mezzo esistente nel nostro ordinamento per evitare l'eccessivo spezzettamento della proprietà fondiaria è costituito dall'istituto della c.d. minima unità culturale: il legislatore, cioè, ha ammesso la possibilità di deter-

² Legge provinciale di Bolzano 29 marzo 1954, n. 1.

³ Sentenza del 26 gennaio 1957, n. 5, in *Giur. cost.*, 1957, 33.

minare le dimensioni del fondo, le quali siano le minime indispensabili per assicurare la sua produttività, e ha disposto la assoluta indivisibilità del fondo così determinato, in tutti i trasferimenti di diritto privato, tanto *inter vivos* che *mortis causa*.

È interessante osservare che la prima limitata apparizione di questo istituto nel nostro ordinamento è collegata con la bonifica fondiaria; infatti, è appunto in una legge relativa alla bonifica dell'Agro romano⁴ che è prevista la inalienabilità frazionata di un fondo sottoposto ad un unico piano di miglìoria fondiaria e di organizzazione agraria, senza l'autorizzazione del Ministero per l'agricoltura.

Successivamente l'istituto ha trovato più generali formulazioni legislative, ma non più larga applicazione effettiva: infatti, mentre la disposizione sopra citata è stata effettivamente attuata, e, per quanto contenuta in una legge ormai non più recente, trova ancor oggi qualche applicazione, le successive, più ampie formulazioni del principio non hanno avuto pratica realizzazione.

Così, per esempio, la legge 3 giugno 1940 n. 1078, recante modifiche alla precedente legislazione in materia di bonifica integrale, dispone, tra l'altro, il divieto di frazionamento delle unità poderali costituite in zona di bonifica da enti di colonizzazione o da consorzi di bonifica; ma tale disposizione non è stata mai attuata soprattutto per i ritardi e l'incompletezza con la quale si procede alla determinazione dell'unità poderale nei vari comprensori di bonifica.

D'altro canto, come è noto, l'istituto della minima unità culturale ha trovato la sua formulazione più generale nel vigente codice civile, il quale ha fissato il principio del divieto dei frazionamenti della proprietà fondiaria, i quali non rispettino tale minima unità (artt. 846 ss.); di questa il codice dà una duplice, generica definizione « ... la estensione di terreno necessaria e sufficiente per il lavoro di una famiglia agricola e, se non si tratta di terreno appoderato, per esercitare una conveniente coltivazione secondo le regole della buona tecnica agraria »; l'indispensabile opera di determinazione, in concreto, delle minime unità colturali, è attribuita alla pubblica Amministrazione: ma quale sia l'organo competente e, soprattutto, quali criteri esso debba seguire nell'esercizio delle proprie funzioni non è stabilito nel

⁴ D.L.L. 2 aprile 1919, n. 662, convertito nella L. 17 aprile 1925, n. 473.

codice, e le relative prescrizioni dovranno essere dettate da una legge speciale.

Sono evidenti le difficoltà che incontra l'emanazione di una legge speciale del genere, proprio per la determinazione in via generale dei criteri in base ai quali possa essere definita in concreto la minima unità culturale; e ciò in relazione alle diversissime caratteristiche che presenta, volta a volta, il territorio nazionale, alle diversità delle coltivazioni, e, infine, ai continui mutamenti delle tecniche agrarie. Sta di fatto, ad ogni modo, che la legge speciale ancora non è stata emanata, e questa carenza legislativa impedisce, ovviamente, l'attuazione del principio generale sancito dal codice civile.

A conclusione dei cenni sulle norme di legge che determinano l'oggetto della proprietà fondiaria, è opportuno richiamare, per quel che può interessare di riflesso, anche quelle che disciplinano le funzioni dei commissari agli usi civici: è noto che la istituzione di questi organi è dovuta alle esigenze di sistemazione di determinate situazioni giuridiche che il legislatore ha ritenuto non più opportuno mantenere; ora, l'opera dei Commissari agli usi civici si svolge, appunto, con l'estinzione di oneri gravanti sui fondi, con lo scioglimento delle promiscuità, con l'individuazione dei terreni su cui viene a gravare l'esclusivo diritto dei singoli proprietari, e così via. In altre parole il commissario agli usi civici determina l'oggetto del diritto di proprietà fondiaria, e il nuovo assetto dei fondi.

3. Fin qui, i casi di intervento dello Stato nella strutturazione dell'azienda agraria sotto il profilo della determinazione dell'oggetto del diritto del titolare; è necessario, adesso, passare a richiamare i casi di intervento statale, sempre nella strutturazione dell'azienda agraria, ma per quel che riguarda le stesse caratteristiche fisiche del terreno: è evidente che gli interventi di questa seconda categoria sono quelli che si ricollegano alle varie forme di bonifica fondiaria in senso latissimo, che il nostro ordinamento prevede.

Come è ben noto, il legislatore ha riconosciuto l'esistenza di un interesse pubblico ad una modificazione in senso produttivistico dei caratteri fisici del fondo, e ciò sotto diversi punti di vista; qui è opportuno porne in evidenza soprattutto due: quello che si ricollega ad un migliore aspetto produttivistico del fondo stesso, e quello, in-

vece, che attiene ad una sistemazione del fondo, in funzione di esigenze che sono proprie di fondi diversi: il caso più importante che va inquadrato in questa seconda ipotesi, è quello relativo ai rapporti tra terreni montani e terreni di fondo valle.

A questa diversità di esigenze, di cui il legislatore ha voluto tener conto, corrisponde una relativa molteplicità delle forme di intervento usate, e dei risultati che si sono voluti raggiungere.

Così, per esempio, nell'ultimo dei casi considerati, il legislatore ha previsto la sistemazione idraulico-forestale dei fondi montani, in funzione della protezione dei terreni di fondo valle; per quel che riguarda, invece la tutela delle esigenze produttivistiche proprie del fondo trasformato, si riscontra una notevole varietà di tipi di modifiche previste dal legislatore: esse vanno, attraverso progressive intensificazioni, dai semplici miglioramenti fondiari, sino alla bonifica propriamente detta del fondo.

Non è il caso di procedere in questa sede ad una descrizione analitica delle varie ipotesi legislative che possono essere ricomprese nella categoria in esame; e ciò, anche perchè la materia relativa alla bonifica ed ai miglioramenti fondiari è una delle più trattate in dottrina.

Gioverà solo mettere in risalto la varietà dei mezzi che il legislatore impiega per il raggiungimento del risultato voluto.

Il mezzo che di solito è posto in maggiore evidenza, fino a renderlo elemento caratterizzatore della bonifica e dei miglioramenti fondiari, intesi come attività vincolata per il proprietario, consiste, appunto, nella imposizione a carico di questo, dell'obbligo di procedere a tali bonifiche e miglioramenti, magari con l'aiuto di contributi statali; nella determinazione, in concreto, delle opere che il proprietario deve eseguire, acquista la massima rilevanza l'esercizio di poteri attribuiti all'Amministrazione: è quest'ultima, infatti, che forma i piani di bonifica, individua i terreni ad essa sottoposti, controlla la loro esecuzione, e così via.

Ma accanto a questo mezzo il legislatore ha fatto ricorso anche ad altri congegni, che è necessario tener presente, ove si vogliano delinearli i connotati dell'intero sistema.

Così, per esempio, sarebbe arbitrario trascurare la rilevanza che hanno, sotto il profilo che qui interessa, taluni aspetti della disciplina

dei contratti agrari e, in genere, di rapporti giuridici tra privati, che fanno capo alla terra: infatti, uno dei mezzi di cui il legislatore si serve per raggiungere, sia pure solo indirettamente, determinati scopi, è appunto quello di regolare in relazione a tali scopi, dati rapporti privati. Le norme di questo tipo che potrebbero essere qui richiamate, sono assai numerose: talvolta interi istituti sono basati sul concetto di miglioramento fondiario; basterà, al riguardo, ricordare il caso dell'enfiteusi. Ma anche senza procedere ad una analisi dettagliata di tali norme, per indicare l'importanza che può assumere, almeno in via potenziale, questo strumento indiretto, sarà sufficiente richiamare una disposizione che appare assai significativa: l'art. 1632 cod. civ. attribuisce allo Stato il potere di intervenire nello svolgimento di un rapporto privato, quale quello scaturente da un contratto di affitto di un fondo rustico, autorizzando, nel dissenso delle parti, l'esecuzione di quei miglioramenti che l'Amministrazione ha riconosciuto di sicura utilità per il fondo. Gli aspetti di maggiore interesse di questa fattispecie si ricollegano alla natura dell'attività di autorizzazione, e alla incidenza che essa ha nel rapporto privato: per quanto l'organo che concede l'autorizzazione sia giurisdizionale, appare difficile che tale natura abbia anche l'attività da esso posta in essere: senza prendere posizione in una materia così tormentata quale è quella della attività non giurisdizionale posta in essere da organi giurisdizionali, ci sia concesso rilevare che l'autorizzazione in parola ha carattere prettamente amministrativo. Ciò è anche confermato da un'altra considerazione: la legge chiarisce esplicitamente che i miglioramenti da autorizzare sono quelli di sicura utilità per il fondo; è quindi sull'aspetto oggettivo, dell'interesse del fondo, e non quello soggettivo, dell'interesse di una delle parti, che il legislatore sembra aver posto l'accento: e non è certo difficile individuare un diretto collegamento tra l'interesse del fondo, e l'interesse generale alla produttività agricola, che, come tale, ha eminente carattere pubblicistico.

La natura amministrativa dell'atto di autorizzazione potrebbe essere ricavata, quindi, oltretutto, dalla circostanza che esso è emanato per la tutela, in ultima analisi, di uno specifico interesse pubblico. L'importanza della fattispecie prevista dalla norma che si esamina, perciò, sta nel fatto che in essa un interesse pubblico sembra essere tutelato mediante un intervento nello svolgimento di un rap-

porto privato; e tale carattere dell'istituto deve essere ugualmente apprezzato, se non altro per l'individuazione delle linee secondo le quali il legislatore si è mosso nel disciplinare la materia, anche se la norma di cui si discorre non ha mai avuto pratica attuazione, e non consta di pronunce dell'autorità giudiziaria emesse sulla sua base.

Infine, è di enorme importanza l'attività che lo Stato stesso, oppure enti pubblici minori, pongono direttamente in essere per dare un migliore assetto al fondo. Nell'ipotesi in cui questo migliore assetto sia in funzione di esigenze di fondi diversi da quello trasformato (sistemazione idraulico-forestale dei terreni montani, etc.), è naturale che l'opera direttamente posta in essere dallo Stato o da altro ente pubblico sia nettamente prevalente rispetto a quella compiuta dal proprietario del fondo; ma anche nelle altre ipotesi, l'attività dei soggetti pubblici è della massima rilevanza: si pensi alle opere di bonifica compiute da tali soggetti.

Non vi è dubbio che anche nelle ipotesi nelle quali sono enti pubblici i soggetti che effettuano le trasformazioni fondiari, anche il proprietario del fondo deve sopportare dei sacrifici più o meno gravi: al minimo, quello dello spossessamento, almeno per il tempo necessario per l'esecuzione dei lavori; ciò nonostante, questa forma di intervento diretto dello Stato e di altri enti pubblici pone in evidenza un aspetto della bonifica in senso lato, dei miglioramenti fondiari, della sistemazione idraulico-forestale, etc., aspetto che fa ritenere del tutto insufficiente un inquadramento della materia che fosse imperniato unicamente sull'angolo visuale della imposizione di obblighi al privato. In realtà, è possibile intravedere anche una attività pubblica, la quale è volta ad una migliore sistemazione dei fondi di proprietà privata; e nella misura, peraltro amplissima, nella quale non vi è soppressione di tale proprietà privata nei fondi trasformati con attività pubblica diretta, questa appare addirittura in funzione di un migliore aspetto produttivistico da dare alla stessa proprietà privata. È appena il caso di far rilevare come da questo fenomeno sia possibile trarre delle conseguenze di notevole peso per la soluzione di problemi di vasta portata, relativi ai rapporti tra il pubblico e il privato nel diritto agrario.

Costituisce un diverso problema di inquadramento dogmatico, e come tale da accennare qui solo di sfuggita, quello relativo alla classi-

ficazione dell'attività amministrativa in esame, in relazione alle note, tradizionali categorie; diciamo subito che questa classificazione presenta non poche difficoltà; l'attività amministrativa in parola, comunque, probabilmente andrebbe riavvicinata alla nozione di servizio pubblico; tale collegamento, del resto, sembra bene armonizzarsi con recenti orientamenti tendenti ad ampliare i campi nei quali questo concetto tradizionale può trovare applicazione⁵, in relazione al moltiplicarsi delle attività dell'Amministrazione, le quali mirano a fornire al privato determinate prestazioni⁶.

4. Infine, concludendo gli accenni agli interventi pubblici sulla strutturazione dell'azienda agraria, si richiamano qui gli interventi concernenti l'elemento soggettivo di essa; più precisamente, come già si è detto in precedenza, quelli che riguardano la titolarità della proprietà sul fondo.

Per quanto per qualche aspetto possa essere penetrante l'intervento pubblico in agricoltura, di regola non si arriva mai alla sostituzione del soggetto privato con un soggetto pubblico; le eccezioni a questi principi sono sporadiche e, comunque, si ricollegano ogni volta a particolari esigenze.

Tra i casi che possono essere qui ricordati, citiamo, anzitutto, gli ampliamenti della proprietà statale sulle foreste, che sono previsti dalla legge⁷; essi si ricollegano alla particolare disciplina delle foreste che fanno parte del c.d. patrimonio indisponibile dello Stato; del resto, molto spesso tali ampliamenti vengono effettuati senza il ricorso a mezzi coattivi di trasferimento della proprietà (espropriazione), ma mediante normali atti di compravendita.

Altro caso che qui interessa è quello del trasferimento in proprietà

⁵ Cfr., per esempio, il recente lavoro di NIGRO, secondo il quale sarebbe da qualificare come servizio pubblico la costruzione da parte dell'Amministrazione di case popolari (*L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 118 ss.).

⁶ Per una trattazione del diritto amministrativo, tutta basata sulla nozione dell'Amministrazione come portatrice di prestazioni verso il privato, v.: FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, I, 6^a ed., München u. Berlin, 1956, *passim*, ma specialmente il 5° capitolo: *Die Verwaltung als Leistungsträger* (pag. 304 ss.).

⁷ Cfr. la L. 25 luglio 1952, n. 991, specialmente artt. 6 e 7.

di determinati fondi, attraverso un particolare procedimento, all'Opera Nazionale Combattenti⁸: oltre questo richiamo, non è possibile approfondire i caratteri di questa ipotesi, senza inquadrarla in un più ampio studio relativo alla natura e alla finalità di tale ente pubblico, che presenta degli aspetti veramente singolari, tanto da farne un vero e proprio *unicum* nel nostro ordinamento; studio, peraltro, che fino ad oggi manca nella nostra letteratura giuridica.

Infine, si deve anche ricordare il passaggio di proprietà agli Enti di riforma fondiaria, dei terreni espropriati in base alla legge « Sila » e alla legge « stralcio »; ma, a rigore, in questo caso siamo al di fuori della ipotesi pura della sostituzione di un soggetto pubblico ad un soggetto privato nella proprietà del fondo, giacchè l'attribuzione della proprietà agli enti di riforma è solo temporanea e strumentale rispetto alla redistribuzione delle terre agli assegnatari.

Se, dunque, la sostituzione del soggetto pubblico al soggetto privato ha carattere del tutto sporadico, maggiore rilevanza, invece, hanno i casi in cui lo Stato opera la sostituzione di un soggetto privato con altro soggetto privato ritenuto maggiormente preferibile, sotto profili che possono essere vari, al precedente.

Al riguardo, si può notare come sia indubbio che la nostra legislazione sia largamente improntata al principio del favore della c.d. piccola proprietà contadina e, quindi, che tenda a sostituire il grande proprietario terriero con un gran numero di piccoli proprietari; ciò, del resto, costituisce l'applicazione dell'orientamento accolto in proposito dalla Costituzione⁹.

Tale scopo è perseguito, anzitutto, mediante una determinata politica economica: si pensi a tutte le provvidenze, di vario genere, predisposte a favore della piccola proprietà contadina e alla istituzione della Cassa per la formazione di essa.

Molto spesso, però, lo stesso scopo è perseguito in maniera più drastica, mediante trasferimenti coattivi di proprietà: e il caso più imponente che rientra in questa è costituito, ovviamente, dalle leggi di riforma fondiaria.

Non sembra necessario approfondire il punto, giacchè il mecca-

⁸ Cfr. il R.D.L. 16 settembre 1926, n. 1606, artt. 14 ss.

⁹ Cfr. art. 44.

nismo attraverso il quale operano tali leggi è generalmente noto; sarà sufficiente notare solo che l'attività dell'Amministrazione, per quel che riguarda l'espropriazione, è costituita poco più che da una automatica applicazione di criteri fissati dalla legge; al contrario, nella scelta dell'assegnatario, l'Amministrazione ha un'ampia sfera di scelta del soggetto che appare più idoneo, in relazione al perseguimento di quegli scopi pubblici, in vista dei quali è attuata la riforma fondiaria: instaurazione di più equi rapporti sociali, etc.

Oltre alle leggi di riforma, sotto il profilo che qui interessa, si deve anche richiamare la norma che dispone l'espropriazione del proprietario inadempiente agli obblighi di bonifica¹⁰, con il conseguente trasferimento del fondo espropriato al consorzio di bonifica, che l'articolo 862 cod. civ. qualifica come persona giuridica pubblica, o ad altra persona, la quale si obblighi ad eseguire le opere che avrebbe dovuto compiere il proprietario espropriato, offrendo opportune garanzie: se nel primo caso si rientra nell'ipotesi, sopra vista, di sostituzione di un soggetto privato con un soggetto pubblico nella titolarità del fondo, nel secondo caso, invece, vi è sostituzione di un soggetto privato con altro soggetto privato.

Sarebbe assai interessante una analisi dei rapporti che intercorrono tra la sostituzione del proprietario inadempiente agli obblighi di riforma, e quella prevista dalle leggi di riforma fondiaria. Come ognun sa, questa ultima si ricollega, anzitutto, ad esigenze di carattere politico generale, quali quella della redistribuzione della ricchezza, quella dell'instaurazione di più equi rapporti sociali, e così via; però ad essa non è estraneo anche lo scopo di sostituire il proprietario latifondista, e, in genere, non particolarmente sollecito della produttività del fondo, con altro soggetto ritenuto più idoneo anche sotto questo profilo: ora, nei limiti nei quali si riconosca esistente tale fine nelle leggi di riforma fondiaria, non si può negare una affinità della loro *ratio*, con quella della norma che prevede l'espropriazione del proprietario inadempiente agli obblighi di bonifica.

Questi, i principali casi di sostituzione ad opera dello Stato di un proprietario privato con un altro soggetto, parimenti privato; essi sono senz'altro più importanti di quelli sopra visti, di sostituzione di un

¹⁰ Art. 865 cod. civ.

proprietario privato con un soggetto pubblico, senza, peraltro, essere di larga verifica pratica, se si eccettuano le zone di riforma fondiaria.

Per connessione di materia, pare opportuno accennare ora ad altri interventi statuali, che si rivolgono, sotto un certo profilo, all'aspetto soggettivo dell'azienda agraria, pur senza toccarne la titolarità: quegli interventi, cioè, che mirano a costituire coattivamente delle forme associative tra proprietari, le quali non si traducono in una comunione forzata della terra, ma si riferiscono a qualche aspetto della conduzione del fondo.

Il più interessante caso del genere è quello che si riferisce all'obbligo imposto direttamente dalla legge ai soggetti assegnatari degli Enti di riforma agraria, di fare parte per venti anni delle cooperative e dei consorzi costituiti o promossi dagli enti stessi, al fine di garantire una buona conduzione dei fondi attribuiti¹¹. È facile osservare che il principale dei motivi che costituiscono la *ratio* di questa imposizione, si ricollega all'esigenza di tentare di evitare gli inconvenienti derivanti da uno spezzettamento della proprietà fondiaria, cercando di assicurare almeno una certa unitarietà nella conduzione dei fondi da parte dei singoli proprietari.

Ma il fenomeno associativo che in agricoltura presenta maggiore rilevanza pratica è quello costituito dalla miriade di consorzi obbligatori tra proprietari che sono previsti nel nostro ordinamento, per l'esecuzione, appunto, in forma consortile, delle più svariate attività ritenute, comunque, di interesse pubblico; così tra i tanti altri si hanno consorzi di bonifica, di miglioramento fondiario, di prevenzione montana¹², tra utenti di acque pubbliche¹³, tra utenti di strade vicinali¹⁴, per la difesa contro le malattie delle piante¹⁵, e così via: i casi di costituzione obbligatoria di consorzi sono semplicemente innumerevoli e, in definitiva, di non facile sistemazione; non è agevole,

¹¹ Art. 23 legge «Sila», applicabile anche agli altri territori sottoposti a riforma agraria, in base all'art. 1 della legge «stralcio».

¹² L. 25 luglio 1952, n. 991, art. 16.

¹³ R.D. 11 dicembre 1933 n. 1775 (T.U. sulle acque e sugli impianti elettrici), artt. 58 ss.

¹⁴ D.L. 1 settembre 1918, n. 1446.

¹⁵ L. 18 giugno 1931, n. 987, art. 11.

infatti, rintracciare l'elemento comune in tante, svariatissime ipotesi; del resto, le stesse difficoltà si incontrano, in generale nella sistemazione dell'intera materia dei consorzi amministrativi, di cui i consorzi in agricoltura costituiscono solo una parte¹⁶.

Le due forme associative ricordate, e cioè le cooperative in zone di riforma fondiaria, e i consorzi obbligatori, costituiscono le due forme di gran lunga più importanti di associazioni a carattere coattivo in agricoltura, e praticamente esauriscono pressochè completamente l'intera materia.

5. Fin qui i principali casi di intervento dello Stato nella determinazione nei suoi vari elementi, e sotto diversi punti di vista, del fondo come entità produttiva. È necessario, ora, accennare nello stesso modo sintetico sin qui seguito, ai principali casi di intervento statale per quel che riguarda le modalità di conduzione del fondo stesso.

Si osserva che i richiami sopra fatti, delle forme associative coattive in agricoltura, dal momento che riguardano una particolare modalità (carattere consortile) del compimento di determinate attività che si ricollegano alla conduzione del fondo, acquistano rilevanza anche sotto il profilo qui specificamente considerato.

Esaminando gli altri casi che adesso interessano, sembra logico cominciare da quelli che si riferiscono alla stessa coltivabilità di determinate piante.

I casi in cui la coltivazione di determinate piante è sottoposta a controllo amministrativo sono oggi del tutto sporadici; si può anzitutto ricordare la coltivazione del tabacco, che avviene sulla base di concessioni amministrative; si tratta, però, di una ipotesi particolare, che trova il suo necessario inquadramento nel regime monopolistico che regge nel nostro ordinamento la produzione e la vendita dei tabacchi.

L'ipotesi che adesso interessa ricorre, allo stato puro, quando la coltivazione di una data pianta è sottoposta a controllo amministrativo, in vista di esigenze di coordinamento della produzione; i casi che rientrano in tali ipotesi, di conseguenza, si possono trovare con

¹⁶ Sull'argomento è uscita una recente monografia: MILANI, *I consorzi reali in agricoltura*, Giuffrè, Milano, 1959.

una certa frequenza in periodi nei quali l'agricoltura o, più in generale, le attività produttive, sono dirette dallo Stato oppure nei quali lo Stato, nella direzione della produzione, si serve a preferenza di altri mezzi, della imposizione coattiva di determinate scelte e di determinati comportamenti ai singoli soggetti.

Attualmente, le manifestazioni di questo fenomeno, particolarmente rilevanti per esempio in tempo di guerra, sono nettamente in regresso, e non è facile indicare casi in cui la coltivazione di determinate piante è controllata dall'Amministrazione in vista di esigenze di pianificazione economica, anche solo settoriale.

Il caso di maggiore importanza, forse, che si può oggi richiamare, è quello della coltivazione delle barbabietole da zucchero: l'art. 1 della L. 7 luglio 1959, n. 490 dispone, infatti che « Il Ministero per l'agricoltura e il Ministero per l'industria, con decreto da emanare di concerto, sentite le Associazioni nazionali maggiormente rappresentative, rispettivamente dei bieticoltori e degli industriali saccariferi, possono determinare, all'inizio di ogni campagna agraria, il programma annuale di coltivazione delle barbabietole da zucchero e le modalità di attuazione di detto programma al fine di coordinare l'esercizio della bieticoltura e dell'industria zuccheriera con le esigenze di sviluppo economico e sociale delle zone agricole interessate e con le esigenze del consumo dello zucchero ».

Dato che la norma citata è in vigore da poco tempo, non è possibile ancora stabilire la portata che essa può avere, giacchè ancora non si può disporre di una certa casistica relativa alla sua applicazione; in particolare, non è possibile ancora accertare entro quali limiti essa possa permettere una effettiva direzione coattiva della produzione della barbabietola da zucchero.

Un altro campo in cui, tradizionalmente, i controlli amministrativi erano piuttosto penetranti, è quello della coltivazione della canapa; si tratta di un settore il quale, come è noto, è travagliato da una grave crisi economica, e la cui disciplina giuridica, anche per questa ragione, presenta notevoli motivi di incertezza; è ovvio, comunque, che la situazione attuale è ben distante da quella ipotizzata, per esempio, dal R.D.L. 8 novembre 1936 n. 1955, che sottoponeva a licenza la coltivazione della canapa, con determinazione da parte dell'Amministrazione della superficie sulla quale tale coltiva-

zione poteva e doveva essere effettuata; oggi, non sembra più che si possa considerare la canapa tra le piante la cui coltivazione è sottoposta a controllo amministrativo.

Non solo i casi in cui è controllata la stessa coltivazione di una determinata pianta, ma anche quelli in cui viene prescritta dall'Amministrazione qualche modalità di essa, sono oltremodo rari.

I più interessanti, forse, sono quelli che attengono al tipo di sementi da impiegarsi; così, l'art. 4 della già citata legge 7 luglio 1959 n. 490, dispone che il Ministero per l'Agricoltura di concerto con quello dell'industria, sentita una Commissione prevista dall'art. 1 della stessa legge, determina le qualità di seme che possono essere utilizzate nella coltivazione della barbabietola da zucchero.

Per quel che riguarda la cerealicoltura, l'art. 10 della l. 28 aprile 1938 n. 546 attribuisce all'Amministrazione il potere di imporre l'uso di determinati sementi, per la produzione di grano da seme; e l'art. 1 della stessa legge stabilisce che, tranne autorizzazione, è vietato l'impiego di sementi di tipo diverso per una unica unità podereale; le norme citate risultano tutt'ora in vigore, per quanto esse non vengano effettivamente applicate.

Per affinità di materia, è opportuno citare qui un'altra norma, che pure si occupa della selezione di determinati tipi di piante, peraltro anch'essa scarsamente operante: l'art. 1 del R.D. 16 luglio 1936, n. 1634, vieta la produzione e la vendita di vitigni ibridi, tranne che nelle istituzioni sperimentali, e nelle provincie nelle quali determinati organi amministrativi ne riconoscano l'utilità.

Non è facile reperire molte altre norme, le quali disciplinino la conduzione del fondo, in relazione alle esigenze di coordinamento della produzione agricola; e i casi che si possono ancora citare, meritano menzione non tanto per la loro importanza pratica che, di tutti indistintamente, è minima, quanto per il loro carattere esemplificativo della embrionale legislazione esistente la quale sembra avere lo scopo che si è indicato.

Sotto questo punto di vista, si possono ricordare alcune norme, che regolano l'abbattimento di determinati alberi.

Per le piante d'olivo, ha sempre vigore il D. L. Lgt. 27 luglio 1945, n. 475 modificato con L. 14 febbraio 1951, n. 14, e successivamente col D.P.R. 10 giugno 1955, n. 987, sul decentramento dei ser-

vizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste; in base alle norme citate, è attribuito alla pubblica Amministrazione (in particolare, attualmente alla Camera di commercio, industria e agricoltura, su parere dell'Ispettorato provinciale agrario), il potere di disciplinare l'abbattimento degli olivi e, in particolare, di imporre ai proprietari o conduttori dei fondi ove si trovino gli alberi da abbattere, l'obbligo di reimpiantare un ugual numero di olivi, anche in altri fondi di loro proprietà, stabilendo le modalità e il termine del reimpianto stesso.

Per le piante di castagno, è sempre in vigore il R.D.L. 18 giugno 1931, n. 973, che sottopone ad autorizzazione (la legge parla di concessione, ma sembra che l'uso di questo termine sia improprio), il taglio dei castagni, per l'estrazione degli estratti tannici; ma l'applicazione di questa norma ha un'importanza pratica che è molto diminuita dal fatto che, attualmente, le richieste di autorizzazione al taglio da parte dei proprietari e dei possessori di piante di castagno, per l'estrazione del tannino, sono, in linea generale, inferiori alle concrete possibilità di taglio.

Altre disposizioni dello stesso genere sono in vigore per la tutela del patrimonio gelsicolo: le Camere di commercio, industria e agricoltura, in base alla L. 15 maggio 1942, n. 625, possono concedere il permesso per l'abbattimento di piante di gelso ordinando la loro sostituzione con un numero doppio di piante ad alto fusto, o un numero quadruplo di piante basse, secondo l'importanza del gelseto.

Infine, sempre tra le norme che impongono al proprietario o coltivatore del fondo un determinato comportamento, in via di una migliore utilizzazione del fondo stesso, sono da ricordare due altre disposizioni, che riguardano materie tra di loro diversissime, ma che, pur avendo scarsissima importanza pratica, presentano un qualche interesse per la loro appartenenza alla categoria in esame.

La prima di esse vieta a chiunque, e quindi anche al proprietario o possessore del fondo, il danneggiamento delle piante c.d. officinali, le quali sono comprese in un elenco formato e aggiornato dalla pubblica amministrazione¹⁷.

La seconda vieta parimenti a chiunque, anche al proprietario o

¹⁷ Cfr. la L. 6 gennaio 1931, n. 99 e il relativo regolamento, R.D. 19 novembre 1931, n. 1793.

possessore del fondo, la caccia e l'uccellazione su terreni in attualità di coltivazione quando il loro esercizio possa arrecare effettivo danno alle culture¹⁸. A rigore, l'intera disciplina della caccia e della pesca, nei limiti nei quali essa regola il comportamento anche del proprietario o possessore del fondo, può essere apprezzata come vincolo nella utilizzazione del fondo medesimo; ma poichè i profili più salienti di tale disciplina, che ne determinano, in ultima analisi, il suo inquadramento, sono altri, non appare opportuno procedere in questa sede ad un richiamo analitico delle singole disposizioni che la compongono.

6. Come si vede, la disciplina della conduzione e dell'utilizzazione del fondo, in vista di un controllo e di una direzione della produzione agricola avente fini economici, appare assai frammentaria. Maggiore organicità sembrano avere, invece, quelle norme che pure disciplinano la conduzione del fondo, ma da un punto di vista igienico sanitario e fitosanitario.

Anzitutto, la legge sottopone ad alcune cautele vincolandolo, in particolare, a controlli amministrativi, l'esercizio di determinate attività agricole, considerate pericolose per la salute pubblica; a questo proposito, si possono portare gli esempi della macerazione delle piante tessili, e della installazione e coltivazione delle risaie¹⁹. Parimenti, è previsto l'obbligo di dotare di concimaie le stalle rurali per bovini e equini, ed al Prefetto sono attribuiti particolari poteri nella determinazione di alcune loro caratteristiche²⁰.

Vi è poi la legislazione relativa alle condizioni igieniche che devono essere garantite ai lavoratori da parte dei datori di lavoro, ma ad esse si accennerà nel paragrafo successivo, a proposito delle norme che regolano i rapporti di lavoro in agricoltura.

Qui, invece, è opportuno ricordare la disciplina fitosanitaria: la legge prescrive direttamente alcune cautele che gli agricoltori devono obbligatoriamente osservare, a scopo preventivo o curativo di determinate malattie delle piante, contenute in un apposito elenco. Oltre

¹⁸ Art. 30 del T.U. 5 giugno 1939, n. 1016, sulla protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia.

¹⁹ Cfr. artt. 203 ss. del T.U. 27 luglio 1934, n. 1265 delle leggi sanitarie.

²⁰ Cfr. il R.D. 1 dicembre 1930, n. 1682.

a ciò, la legge attribuisce, allo stesso scopo, ampi poteri alla pubblica Amministrazione, che può imporre dal canto suo ulteriori cautele; non solo, ma anche l'elenco delle malattie delle piante che devono essere combattute può essere ampliato con decreto del Ministro della Sanità. Le misure che in tal modo possono essere imposte, possono arrivare, nei casi più gravi, sino alla distruzione delle piante infette.

In questo schematico quadro delle norme che regolano la conduzione del fondo, non si può tralasciare qualche accenno alla disciplina di due campi di attività le quali, pur non concretandosi nella coltivazione della terra, sono sempre state tradizionalmente collegate con l'agricoltura propriamente detta: la bachicoltura e la zootecnia; e ciò, tanto più che i mezzi cui il legislatore è ricorso per disciplinare questi settori sono quasi sempre analoghi a quelli sopra visti per determinate specie di coltivazioni.

Per quel che riguarda la bachicoltura, i tratti salienti della sua disciplina sono i seguenti: l'esercizio di un impianto di stufatura e di essiccazione dei bozzoli è sottoposto ad autorizzazione della Camera di commercio, industria e agricoltura della provincia in cui ha sede l'impianto; la domanda per il rilascio dell'autorizzazione deve essere accompagnata dai disegni e dalla descrizione particolareggiata dell'impianto, che deve contenere, tra l'altro, l'indicazione numerica del personale delle varie categorie con le quali si intende farlo funzionare.

Particolarmente notevole la disciplina della selezione dei bachi: la legge²¹ obbliga ad usare determinate qualità di semi negli allevamenti a scopo di riproduzione. La preparazione dei ceppi per la riproduzione può venire affidata a non più di quattro stabilimenti indicati dal Ministero per l'agricoltura²²; attualmente, tale produzione è affidata a due soli stabilimenti, che hanno sede ad Ascoli Piceno e a Vittorio Veneto. Il Ministero per l'Agricoltura stabilisce, per ogni campagna bacologica, i tipi e le qualità di semi-bachi che potranno essere posti in vendita da tali stabilimenti, e ciò sulla base delle vendite effettuate nella campagna precedente.

²¹ Art. 4 della L. 28 giugno 1923, n. 1512.

²² Art. 3 del R.D.L. 19 ottobre 1933, n. 1956, convertito nella L. 14 giugno 1934, n. 1158.

Anche per quel che riguarda la bachicoltura, sono in vigore delle norme relative alla lotta contro le malattie dei bachi, ed è sancito l'obbligo della distruzione del seme da baco infetto²³.

Relativamente all'altra materia sopra indicata, e cioè alla zootecnia, si può notare, infine, che anche qui la disciplina di essa riguarda principalmente i due profili della selezione delle razze e della lotta contro le malattie degli animali.

Quanto al primo punto, è previsto il controllo da parte di una apposita commissione, dei maschi bovini, equini, ovini, etc., adibiti alla riproduzione; se tale controllo non dà esito favorevole, essi devono venire macellati o castrati²⁴; i maschi non sottoposti a controllo non devono essere fatti accoppiare con femmine di proprietà altrui²⁵, o essere adibiti alla fecondazione artificiale²⁶.

Per quel che riguarda la lotta contro le malattie degli animali, la disciplina relativa è sostanzialmente uguale a quella cui si è sopra accennato, a proposito della lotta contro le malattie delle piante: anche qui, è attribuito al Ministero della Sanità il potere di ampliare l'elenco delle malattie che è contenuto nel regolamento di polizia veterinaria²⁷, contro le quali la lotta è obbligatoria. Più precisamente, quando si verificano casi di malattie comprese in detto elenco, vi è un obbligo di denuncia di essi alla pubblica Amministrazione, un obbligo di osservare le prescrizioni contenute nella stessa norma citata, oppure disposte dal Ministero, allo scopo di prevenire il contagio e, nei casi più gravi, è prevista la soppressione degli animali infetti.

7. Un discorso a parte meritano i casi di intervento dello Stato nella conduzione del fondo, per quel che riguarda la regolamentazione dei rapporti che intercorrono tra il proprietario di esso, e i soggetti che vi prestano la propria opera.

Gli interventi che possono essere compresi in questa categoria devono essere divisi in due gruppi: il primo di essi attiene ad una

²³ Cfr. la L. 18 giugno 1923, n. 1512 e il relativo regolamento, R.D. 8 agosto 1930, n. 1799.

²⁴ L. 16 ottobre 1954, n. 1051, art. 6.

²⁵ L. 29 giugno 1929, n. 1366.

²⁶ L. 25 luglio 1952, n. 1009.

²⁷ D.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320.

funzione di protezione di carattere economico del contraente più debole, o che comunque, anche per fatti sopravvenuti, si trova nella situazione peggiore: di regola, si tratta del lavoratore, ma non sempre; e come eccezione a questo principio si può citare il caso di rivalutazione del canone di affitto di fondi rustici, che è effettuata, evidentemente, in favore del proprietario.

Il secondo dei gruppi suddetti, invece, si ricollega ad esigenze di protezione igienica e sanitaria del lavoratore.

Tra le norme del primo gruppo, si devono ricordare, anzitutto, quelle relative alla costituzione del rapporto di lavoro agricolo.

È opportuno richiamare, per prime, quelle disposizioni le quali, nei limiti in cui sono compatibili con le particolarità di disciplina dei singoli rapporti di lavoro in agricoltura, sono ad essi applicabili, per quanto la loro formulazione abbia carattere generale, e appartengano, per tale ragione, principalmente al diritto del lavoro propriamente detto; questa considerazione vale soprattutto per la disciplina del collocamento della mano d'opera, il quale, come è noto, deve essere effettuato esclusivamente da appositi organi statuali²⁸.

In sostanza, tale disciplina attribuisce alla pubblica Amministrazione il potere di designare una delle parti del contratto di lavoro e di incidere, così, nella formazione del contratto stesso: è appena il caso di sottolineare la delicatezza di questa limitazione all'autonomia contrattuale delle parti.

Nel procedimento di formazione del contratto di lavoro, dunque, si inserisce un atto amministrativo di designazione del lavoratore che ne sarà parte; come è noto, tale procedimento si inizia con la richiesta dei lavoratori da parte del datore di lavoro, all'Ufficio del lavoro, richiesta che in linea generale deve essere solo numerica, ma che in alcuni casi tassativamente previsti dalla legge può essere nominativa; in tutti e due i casi, si ha un atto di designazione del lavoratore da parte dell'organo amministrativo, atto che sembra porsi nello stesso identico rapporto con il procedimento di formazione del contratto; ciò nonostante, nelle due ipotesi l'attività dell'Ufficio del lavoro ha caratteri diversi: infatti, nel caso di richiesta numerica, l'Amministrazione ha un potere di scelta del lavoratore da designare, potere che

²⁸ L. 29 aprile 1949, n. 264, artt. 7 ss.

sembra avere carattere discrezionale; la legge fissa solo i criteri di massima, ai quali l'Amministrazione deve attenersi nell'esercizio del suo potere (anzianità di iscrizione nelle liste dei disoccupati, condizioni disagiate, carico di famiglia, etc.); nella seconda ipotesi, invece, dal momento che l'Amministrazione deve designare i lavoratori richiesti nominativamente dal datore di lavoro, sembra che essa ponga in essere un'attività vincolata.

Non è il caso, comunque, di soffermarsi ulteriormente sulla disciplina del collocamento della mano d'opera, giacchè essa, a rigore, appartiene al diritto del lavoro propriamente detto e di per sè non subisce modificazioni nella sua applicazione a rapporti di lavoro agricolo.

Tale considerazione può valere anche per gli altri casi di applicabilità in rapporti del genere, di norme di lavoro aventi carattere generale.

Disposizioni sulla formazione del rapporto di lavoro, che siano particolari per il diritto agrario sono oltremodo scarse: a questo proposito si può ricordare la disciplina dell'avviamento al lavoro delle mondariso²⁹ e quella del c.d. imponibile di mano d'opera in agricoltura³⁰; come è noto, però, quest'ultima disciplina è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale³¹.

Gli interventi statuali di maggiore importanza per quel che riguarda la materia del lavoro in agricoltura, e che abbiano caratteri di specificità nella materia che qui interessa, sono quelli che si riferiscono alle modificazioni attuate mediante disposizioni cogenti, alla disciplina dei c.d. contratti agrari.

I profili salienti di tali modificazioni sono soprattutto due: quello dei mutamenti del contenuto del contratto, per quel che ri-

²⁹ D.P.R. 29 aprile 1950.

³⁰ D.L.C.P.S. 16 settembre 1947, n. 929.

³¹ Sentenza 30 dicembre 1958, n. 78; vedila pubblicata in *Giur. cost.* 1958, 979; v. anche, *ivi*, le dichiarazioni del Presidente della Corte Costituzionale, AZZARITI; nella stessa annata della Rivista citata, v. le note alla sentenza indicata di: MORTATI (*Iniziativa privata e imponibile di mano d'opera*, a pag. 1190), CRISAFULLI (*Costituzione ed imponibile di mano d'opera*, a pag. 1201) e MAZZIOTTI (*Iniziativa economica privata, proprietà privata e diritto al lavoro*, a pag. 1209).

guarda i diritti e gli obblighi reciproci delle parti, e quello delle proroghe del termine di validità del contratto stesso.

Per quel che attiene il primo punto, le modificazioni di maggiore importanza si sono avute, come è noto, nella disciplina della mezzadria: come indica il nome, carattere di tale rapporto era la divisione a metà tra il proprietario e il mezzadro degli utili del fondo; invece la legislazione più recente ha spostato questa ripartizione, diminuendo la parte padronale del 3 % a favore del mezzadro, e del 4 % da destinarsi a migliorie nel fondo³².

Ma oltre alle disposizioni citate, nel dopoguerra sono state emanate anche altre norme nella stessa materia: si veda, per esempio, la disposizione attributiva dei 4/5 degli utili a favore del colono nella colonia parziaria, nella compartecipazione e nella mezzadria impropria³³; le disposizioni istitutive di una Commissione arbitrale, con i poteri di modifica del patto colonico provinciale, secondo quando stabilito dal c.d. lodo De Gasperi³⁴.

Una serie di norme, poi, riguarda la disciplina del canone di affitto dei fondi rustici: anzitutto tale canone, quando il suo ammontare è stato fissato in denaro, venne rivalutato in relazione alle variazioni del costo del grano³⁵; successivamente vennero istituite determinate Commissioni, definite come arbitrali, con i poteri di accertare l'equo canone per l'affitto dei fondi rustici³⁶: questa disciplina è particolarmente da segnalare, in quanto essa prevedeva la fissazione di un elemento essenziale del contratto di affitto, quale è l'ammontare del canone, non da parte dei contraenti, ma da parte di un organo statale³⁷.

L'altro aspetto dei contratti agrari, nei confronti del quale l'intervento dello Stato, mediante disposizioni di legge cogenti, ha li-

³² Per queste, e per altre disposizioni in materia, v. la L. 4 agosto 1948, n. 1094.

³³ D.L.L. 19 ottobre 1955, n. 311.

³⁴ D.L.C.P.S. 27 maggio 1947, n. 495, artt. 1 ss.

³⁵ D.L.L. 5 aprile 1945, n. 157.

³⁶ D.L.C.P.S. 1 aprile 1947, n. 277, artt. 2 e 9.

³⁷ Successivamente, i poteri che spettavano alle Commissioni c.d. per l'equo canone, furono in parte trasferiti alle Sezioni specializzate agrarie dei Tribunali ordinari; v., per la disciplina della composizione e dei poteri delle Commissioni c.d. per l'equo canone, la L. 18 agosto 1948, n. 1140.

mitato, e anzi ha pressochè soppresso l'autonomia privata, è quello che si riferisce alla determinazione del termine finale di efficacia: già a partire dall'ultimo periodo di guerra si sviluppò una legislazione, la quale dispose una serie di proroghe di tale termine, ciascuna di breve durata, ma che complessivamente formarono una catena ininterrotta³⁸; finalmente fu disposta un'ultima proroga, valida fino all'emanazione della nuova legge sui patti agrari³⁹, legge peraltro che non è stata ancora emanata, e che non pare che lo sarà nel prossimo futuro.

Altra norma che deve essere qui ricordata è quella che dispone che il contratto con i salariati fissi in agricoltura non deve avere una durata inferiore a due anni, stabilendo la nullità della pattuizione di un termine finale inferiore a tale minimo⁴⁰.

Non si possono concludere i richiami di norme che disciplinano i rapporti tra datore di lavoro e lavoratori in agricoltura, in funzione della tutela economica di questi ultimi, senza ricordare una legge avente carattere generale, ma di cui è prevista esplicitamente la applicabilità, in certi casi, anche a rapporti di lavoro agricolo: la legge 5 gennaio 1953, n. 4 fa obbligo ai datori di lavoro, sotto pena di sanzioni pecuniarie (art. 5), di consegnare ai lavoratori dipendenti, all'atto della corresponsione della retribuzione, un prospetto di paga, in cui devono essere indicati una serie di dati, tra i quali quelli concernenti le singole voci che compongono la stessa paga, le trattenute, etc.: l'art. 4, lettera c della legge citata dispone la sua applicazione anche alle aziende agricole che impiegano nell'annata

³⁸ In ordine cronologico, v.: il R.D.L. 3 giugno 1944 n. 146, all'art. 1, dispose la proroga del termine dei contratti agrari per un anno; il D.L.L. 5 aprile 1945, n. 157, all'art. 1, fino ad un anno dopo la fine della guerra; il D.L.C.P.S. 1 aprile 1947, n. 273, all'art. 1, fino al 1948; la L. 4 agosto 1948, n. 1094, all'art. 1, fino al 1949; la L. 25 giugno 1949, n. 253, all'art. 3, fino al 1950; la L. 15 luglio 1950, n. 505, fino al 1951.

³⁹ L. 11 giugno 1952, n. 765, art. 1.

⁴⁰ L. 15 agosto 1949, n. 533; da notare che tale legge prorogava fino al 1950 la scadenza dei contratti di tale tipo, scadenza poi prorogata ulteriormente sino al 1951 dalla L. 28 novembre 1950, n. 963. Per un altro caso di proroga legislativa del termine di scadenza di contratti che per qualche aspetto interessano il diritto agrario, v. il R.D.L. 1 giugno 1946, n. 593, concernente i contratti di affitto di cave.

agraria mano d'opera salariata per un numero di giornate lavorative non inferiore a 3.000.

Infine, nel quadro delle norme di portata generale che pure vengono applicate al rapporto di lavoro in agricoltura, è da tener presente la legislazione relativa alle ricorrenze festive, con le note conseguenze in materia di diritto al riposo e di diritto alla retribuzione da parte del lavoratore ⁴¹.

Per quel che riguarda la disciplina della conduzione del fondo, in relazione alla tutela igienica e sanitaria dei lavoratori, poco vi è da dire, che sia specifico ai rapporti di lavoro agricolo; infatti, ben rare sono le norme del genere, che contengano specifici riferimenti a questa materia; tra di esse, si può ricordare l'imposizione dell'obbligo al datore di lavoro, di fornire acqua potabile sufficiente ai lavoratori impiegati nella coltivazione delle risaie ⁴², e, più in generale, l'attribuzione di un potere alla pubblica Amministrazione, di emanare un regolamento per la tutela della salute dei lavoratori, vincolante per i titolari di azienda, anche agricola ⁴³: il regolamento effettivamente emanato sulla base di questa norma ⁴⁴, dedica il suo titolo III alla materia che qui interessa, regolando, in particolare, le caratteristiche che devono avere le abitazioni e i dormitori ⁴⁵, le stalle e le concimaie, le misure per la preservazione delle malattie, e così via.

Particolarmente interessante è la legislazione, specie recente, di carattere c.d. sociale (previdenziale, e simili), riguardante le persone che lavorano la terra; ma poichè le norme relative non si traducono per i privati in vincoli nella conduzione del fondo, ma, tutt'al più, in obbligazioni pecuniarie, ogni richiamo ad esse sarebbe qui un fuor d'opera.

8. È necessario, adesso, indicare brevemente i tratti salienti della disciplina del commercio dei prodotti agricoli, naturalmente dando maggior rilievo alla prima fase di esso, ossia alla cessione della merce da parte del produttore; gli accenni alla disciplina del commercio dei

⁴¹ Cfr. le leggi 27 maggio 1949, n. 260 e 31 marzo 1954, n. 90.

⁴² Art. 214 del T.U. 27 luglio 1934, n. 1265 delle leggi sanitarie.

⁴³ D.L.L. 15 maggio 1919, n. 818.

⁴⁴ R.D. 14 aprile 1927, n. 530.

⁴⁵ Artt. 43 ss. del regolamento citato.

prodotti agricoli nelle sue fasi ulteriori saranno più incompleti, giacchè troppe e troppo strette sono le sue interferenze con la disciplina generale del commercio, che qui non può essere richiamata nella sua generalità.

Sembra opportuno iniziare da quel gruppo di norme che disciplinano il commercio dei prodotti agricoli in funzione della imposizione di un particolare indirizzo economico, e si deve notare, anzitutto, che esse non hanno quasi mai una portata generale, ma che, di regola, si esauriscono nell'ambito di determinati settori.

In particolare, le norme in esame disciplinano la materia soprattutto sotto due aspetti distinti, anche se tra di loro notevolmente interferenti: l'aspetto della consegna, volontaria o obbligatoria, del prodotto a determinati enti, non necessariamente pubblici, che ne hanno la gestione (ammassi), e l'aspetto della fissazione del prezzo di vendita della merce da parte del produttore, o anche nelle ulteriori fasi di scambio.

Per quel che riguarda gli ammassi, appare inutile dilungarci a descrivere le ragioni economiche che portarono alla loro istituzione, i mutamenti della situazione che provocarono un'evoluzione nella loro funzione, e quindi della loro disciplina giuridica, dal momento che si tratta di cose generalmente note; ognuno sa, infatti, che gli ammassi attualmente in vigore hanno trovato all'origine la loro causa economica nella necessità di assicurare la migliore distribuzione possibile, in relazione a determinate esigenze pubblicistiche, di prodotti agricoli di grande importanza nella vita della nazione, e che, comunque, erano disponibili in quantità insufficienti al fabbisogno nazionale; appare inutile, a questo punto, fare dettagliati riferimenti alle linee generali di carattere autarchico, proprio della politica economica nazionale nel tempo in cui si fa risalire l'attuale disciplina degli ammassi (anni 1935 e successivi); basterà solo osservare che l'ovvia conseguenza di queste esigenze economiche in funzione delle quali gli ammassi di determinati prodotti furono istituiti, era il loro carattere generalmente coattivo, carattere che si mantenne inalterato per tutto il periodo bellico e in quello immediatamente postbellico⁴⁶.

⁴⁶ Per sintetiche, recenti storie dell'istituto dell'ammasso, come per più dettagliate notizie della disciplina giuridica di esso, v. la voce: *Ammasso*, sia nell'*Enciclopedia del diritto*, come nel *Nuovissimo Digesto italiano*.

Oggi, come è noto, la situazione è completamente capovolta anche in conseguenza della esuberanza della produzione nazionale di alcuni dei prodotti che all'epoca della istituzione degli ammassi viceversa scarseggiavano; per questa, e per altre cause, tra cui l'abbandono della politica economica autarchica, la funzione degli ammassi rimasti in vigore non è più quella di controllare la distribuzione e il consumo di determinati prodotti di insufficiente produzione, ma talvolta, al contrario, di sostenere il mercato di prodotti di sovrabbondante produzione; ciò comporta, tra l'altro, che sotto questo profilo gli ammassi molto spesso non vanno più visti in funzione di una politica di calmieri e di contingentamento delle merci ammassate, ma di una politica di sostegno dei prezzi.

Tale capovolgimento di funzione ha portato a cospicui cambiamenti della disciplina giuridica dell'istituto, oltre che al necessario mutamento di angolo visuale che si è detto; e il carattere degli ammassi su cui tutto ciò ha maggiormente inciso è quello della loro obbligatorietà.

Infatti, nel regime degli ammassi si può oggi notare una tendenza orientata verso una loro trasformazione in volontari (per esempio, i bozzoli del baco da seta), o obbligatorie solo per contingente, e non più per la totalità del prodotto (soprattutto cereali), per quanto in altri casi la obbligatorietà permanga totalitaria (canapa, riso, risone); ma nella misura nella quale sussiste tuttora la coattività della consegna, totalitaria o per contingente, del prodotto, essa, oltre ad alcune finalità minori (per esempio, assicurare un certo standard omogeneo al prodotto che viene avviato al consumo, ed altre ancora), serve precipuamente a sottrarre al mercato la produzione sovrabbondante nel momento critico che si verifica quando il prodotto stesso viene a maturazione, e quindi vi è un eccesso di offerta; tale sottrazione costituisce, perciò, lo strumento per poter in seguito attuare una graduale immissione del prodotto nel mercato, e quindi per poterne sostenere il prezzo.

Costituisce un problema assai tormentato, e sul quale è fiorita una ricchissima letteratura, quello relativo ai caratteri giuridici dell'ammasso; sarebbe un fuor d'opera procedere in questa sede ad una valutazione delle varie teorie che sono state formulate al riguardo, e converrà limitarci ad osservare che gli aspetti del fenomeno che ap-

paiono meno incerti sono quelli relativi al mantenimento del diritto di proprietà sul prodotto conferito da parte del conferente, e all'inquadramento dell'attività dell'ente che riceve il prodotto in una delle varie forme di gestione di beni appartenenti al terzo. In ogni caso, appare ovvia la considerazione che l'istituto dell'ammasso si traduce in una limitazione della autonomia negoziale del conferente, il quale perde il potere di disposizione sui beni conferiti.

S'intende, peraltro, che il fenomeno presenta caratteri ben diversi, nelle due ipotesi di ammasso volontario e di ammasso obbligatorio. Nel primo caso, infatti, la perdita del potere di disposizione del prodotto conferito trova la sua fonte in una manifestazione di volontà del conferente, e appare possibile, almeno in linea di principio, ricollegare il fenomeno ad istituti privatistici di comune applicazione, quali il mandato, e simili. Nel secondo caso, invece, la mancanza del potere di disposizione del privato trova la sua fonte direttamente della legge e perciò presenta, per così dire, un carattere di originarietà: per delineare l'istituto, appare probabile che sia necessario procedere secondo schemi di ben diversa natura di quelli indicati; ma converrà prescindere in questa sede da ogni ulteriore approfondimento del punto.

Qui interessa solo avere accennato all'obbligo che il produttore ha, di consegnare, in tutto o in parte, determinati prodotti agli enti gestori degli ammassi obbligatori, e alla funzione di sostegno dei prezzi, che attualmente appare avere l'istituto in misura prevalente; questa considerazione mostra quanto siano stretti i rapporti che interferiscono tra la disciplina dell'ammasso, e quella del secondo aspetto che, come si è detto, la legge considera particolarmente nella regolamentazione del commercio dei prodotti agricoli: il controllo dei prezzi.

Quel particolare intervento dello Stato nell'economia, che va sotto il generico nome di controllo dei prezzi, si è manifestato nel nostro ordinamento per lunghi periodi, e in svariate forme e finalità, per quanto di solito sia prevalsa tra queste la funzione calmieratrice; tale controllo costituisce, forse, il più drastico mezzo di disciplina del mercato e, perciò, la sua estensione ed importanza procede di pari passo con la quantità e la rilevanza che presentano, in genere, gli interventi coattivi dello Stato nella materia; in periodi nei quali il diri-

gismo economico statale si manifesta con la massiccia imposizione di determinati comportamenti all'operatore privato, anche il controllo dei prezzi si riflette su un gran numero di merci, attenuandosi, invece, fino talvolta a scomparire, quando il dirigismo statale diminuisce di importanza, o assume altre forme non coattive, come poi si dirà.

La disciplina dei prezzi nel nostro ordinamento ha una lunga storia, ma si può prescindere da riferimenti alla legislazione di epoche anteriori al periodo finale dell'ultima guerra; infatti, le linee principali della disciplina attualmente in vigore si rinvengono in un testo legislativo del 1944⁴⁷ che regolò secondo nuovi criteri il controllo statale dei prezzi.

Come è noto, attualmente esiste un comitato interministeriale, il quale ha il potere di fissare i prezzi delle merci in ogni fase di scambio, vincolando ad essi le contrattazioni private relative; e questa sua funzione, esplicita su scala nazionale, è affiancata, su scala locale, da quella dei comitati provinciali dei prezzi, aventi analoghi poteri.

Un aspetto incerto, e di grande delicatezza, della disciplina della materia, è quello relativo alla determinazione delle merci, il cui prezzo può essere coattivamente fissato dal C.I.P.: infatti, la legge nulla dice esplicitamente al riguardo.

Per una impostazione dei termini della questione, è necessario partire dall'osservazione che quando il C.I.P. fu istituito, l'economia era largamente diretta in modo coattivo dallo Stato e, corrispondentemente, molto numerose erano le merci, il cui prezzo era stabilito in modo cogente dai competenti organi statali; successivamente, si sviluppò quel fenomeno di diminuzione degli interventi coattivi dello Stato nell'economia, al quale si accompagnò una corrispondente diminuzione del numero delle merci, per così dire, a prezzo bloccato, tanto che le merci, il cui prezzo è attualmente controllato dal C.I.P., costituiscono solo una parte di quelle il cui prezzo era sottoposto a controllo statale nel 1944; e questo graduale sblocco dei prezzi è avvenuto proprio per mezzo di provvedimenti adottati dal C.I.P., ogni qualvolta questo organo riscontrava l'opportunità della cessazione del proprio controllo su di essi.

Ora, non sussiste alcun dubbio sulla legittimità del permanere

⁴⁷ D.L.Lgt. 19 ottobre 1944, n. 347.

del controllo da parte del C.I.P., sui prezzi delle merci che erano già bloccate nel 1944, e che lo sono rimaste sino ad oggi; ma assai controverso è se il C.I.P. possa tornare a controllare i prezzi di merci che erano bloccate nel 1944, ma che successivamente da esso stesso sono state liberalizzate; o addirittura se il C.I.P. possa controllare il prezzo di merci che anche nel 1944 non erano sottoposte a controllo.

Nell'accennare al controllo dei prezzi dei prodotti agricoli, non si poteva passare sotto silenzio questo problema, di carattere generale rispetto al controllo dei prezzi nel nostro ordinamento, la cui soluzione, peraltro, potrebbe un giorno incidere anche sul tema qui specificamente considerato; ciò nonostante, si può tralasciare in questa sede ogni approfondimento del problema stesso, giacchè esso, attualmente, non presenta carattere di attualità: infatti, tutti i prodotti agricoli, il cui prezzo è attualmente fissato dal C.I.P., già nel 1944 erano sottoposti a controllo statale, il quale è durato ininterrottamente sino al giorno d'oggi.

I prodotti agricoli, il cui prezzo è attualmente fissato coattivamente dal C.I.P. sono, anzitutto, quelli sottoposti ad ammasso obbligatorio, sia totalitario che per contingente: così i cereali, il riso, il risone, la canapa.

Inoltre, è determinato dal C.I.P. anche il prezzo di alcuni prodotti, non sottoposti ad ammasso obbligatorio; il caso più importante del genere è senza dubbio quello della barbabietola da zucchero.

Per quel che riguarda i caratteri del provvedimento C.I.P. che fissa il prezzo delle merci, gli effetti di tale fissazione nei confronti dei negozi privati aventi per oggetto le merci sottoposte a controllo, i rimedi giurisdizionali contro gli atti del C.I.P., e così via, non resta che rinviare alle trattazioni della materia svolte su un piano generale, giacchè sarebbe del tutto incongruo approfondire il tema in relazione ai soli prodotti agricoli, i quali, definitiva, sono solo una piccola parte delle merci il cui prezzo è fissato dallo Stato.

Qui gioverà solo svolgere qualche considerazione, che abbia carattere di specificità in relazione al nostro argomento; si può notare, infatti, che, per quanto tutti i profili della disciplina generale sopra indicati si presentino inalterati anche in tutte le ipotesi di controllo dei prezzi di prodotti agricoli da parte del C.I.P., ciò nonostante tale controllo, sotto altri profili, presenta carattere ben diversi, secondo

che il prodotto controllato sia sottoposto o meno ad ammasso obbligatorio, totalitario o per contingente.

Infatti, se il prodotto controllato non è sottoposto ad ammasso obbligatorio, o, per lo meno, nei limiti in cui non vi è sottoposto, la determinazione d'imperio del prezzo ha solo la funzione di disciplinare la normale negoziazione tra privati della merce considerata, in relazione a dati criteri di politica economica.

Viceversa, nel caso in cui il prodotto sia sottoposto ad ammasso obbligatorio, occorre tener presente che l'istituzione e la gestione dell'ammasso stesso risponde, ovviamente, a determinate esigenze pubblicistiche; e ciò, sia detto per inciso, si riconnette strettamente al carattere pubblico sia, talvolta, dell'ente che gestisce l'ammasso (per esempio, Ente Risi), sia, in ogni caso, della funzione esercitata, anche da parte di enti privati (per esempio, i consorzi agrari per quel che riguarda i cereali).

Ovvia conseguenza di ciò, è che la fissazione del prezzo delle merci sottoposte ad ammasso obbligatorio, acquista la massima rilevanza la considerazione di quell'interesse pubblico (sostegno del mercato, oppure, al contrario, esigenze calmieristiche, e così via), in funzione del quale l'ammasso obbligatorio stesso è stato istituito ed è gestito.

Inoltre, sempre nell'ipotesi adesso particolarmente considerata, la fissazione del prezzo deve tener conto, necessariamente, anche di un altro fattore: quello della tutela degli interessi economici del conferente; infatti, dal momento che questo non ha il potere di scegliere il soggetto con cui contrattare, a tutto suo danno viene turbato il giuoco normale della domanda e dell'offerta, e, se non vi fosse un intervento dello Stato per riequilibrare le posizioni reciproche, egli sarebbe sottoposto completamente all'operato dell'ente gestore degli ammassi.

Volendo comparare, sotto il profilo delle finalità, le due ipotesi qui distinte di fissazione da parte del C.I.P. medesimo, si può notare che la determinazione del prezzo dei prodotti agricoli sottoposti ad ammasso obbligatorio non può essere riavvicinata ai casi in cui viene fissato il prezzo di date merci, in funzione delle normali negoziazioni tra privati. Se si vuole trovare un'altra ipotesi, la quale presenti maggiori affinità con quella qui considerata, ci si deve indirizzare,

forse, verso quel campo di attività del C.I.P., che si traduce nella fissazione del prezzo dei pubblici servizi; e ciò, almeno nella misura nella quale le esigenze sopra indicate sono comuni ai due casi.

D'altra parte, se i casi di gran lunga importanti di controllo dei prezzi dei prodotti agricoli, si ricollegano alla generale disciplina della materia, ciò non toglie che il nostro ordinamento preveda, sia pure sporadicamente, che in qualche caso il prezzo di alcuni prodotti agricoli sia fissato da organi diversi dal C.I.P.; così, per esempio, avviene per le foglie di gelso, il cui prezzo può essere fissato dal Prefetto, sentito l'Ispettorato provinciale agrario⁴⁸.

Un'ipotesi particolare è poi quella delle foglie del tabacco, il cui prezzo di cessione dal produttore all'Amministrazione è fissato dal Ministero delle Finanze; la peculiarità del caso discende dal regime monopolistico cui è improntata l'intera disciplina della materia; si è già notato che diretta conseguenza di tale regime è la coltivabilità della pianta solo su concessione amministrativa; ulteriori conseguenze di esso sono costituite dall'essere l'Amministrazione il solo possibile acquirente, ed è appunto in tale veste che essa fissa il prezzo.

9. Se le norme sugli ammassi e quelle sui prezzi sono gli aspetti maggiormente salienti della disciplina del commercio dei prodotti agricoli, in funzione di esigenze di coordinamento e direzione della produzione e del mercato, tale commercio è regolato anche in relazione ad altre finalità; le più importanti di queste si ricollegano ad esigenze di tutela igienico-sanitaria dei consumatori, oppure di protezione contro le contraffazioni di prodotti pregiati, aventi date caratteristiche tipiche, e simili; le finalità indicate sono concettualmente ben distinte, ma in pratica, almeno in alcune ipotesi, esistono delle norme che hanno una funzione plurivalente, e che possono essere considerate in relazione a più d'una di esse; per tali ragioni, si dirà congiuntamente delle varie disposizioni che riguardano queste materie.

Le norme appartenenti ad un primo, molto importante gruppo, stabiliscono le caratteristiche che devono avere determinati prodotti,

⁴⁸ Cfr., invece, la disciplina contenuta nell'art. 4 della L. 15 maggio 1942, n. 625.

per poter essere posti in commercio; da notare, peraltro, che la formulazione legislativa è di solito assai ampia, colpendo non solo la vendita, ma anche la produzione o la detenzione a scopo di vendita, di prodotti non aventi le caratteristiche previste dalla norma.

Tra i prodotti il cui commercio è in tal modo disciplinato, si possono ricordare soprattutto il vino ⁴⁹, l'aceto ⁵⁰, gli olii ⁵¹, il burro e lo strutto ⁵², i formaggi ⁵³, il latte ⁵⁴, gli sciroppi e le conserve ⁵⁵, la margarina ⁵⁶, le scorze di limone destinate alla salamoia ⁵⁷.

Altre norme, sempre ai fini della loro commerciabilità, regolano, sotto qualche aspetto, i procedimenti di preparazione di determinati prodotti; ciò vale soprattutto per i vini e gli aceti ⁵⁸, per la margarina ⁵⁹, per gli estratti e concentrati di succo di pomodoro da conservare ⁶⁰.

Talvolta la legge determina qualche modalità della consegna del prodotto all'acquirente; così, alcune norme prescrivono i requisiti che devono avere le bottiglie impiegate per la consegna del latte a domicilio ⁶¹, e i recipienti nei quali può essere messo in vendita l'aceto ⁶²; da ricordare anche le disposizioni relative alle confezioni nelle quali può essere messa in commercio la margarina ⁶³.

⁴⁹ Per la legislazione relativa, v. soprattutto: R.D.L. 5 ottobre 1925, n. 2033, artt. 13 ss.; R.D.L. 2 settembre 1932, n. 1225, artt. 11 ss., e il relativo regolamento, R.D. 6 luglio 1933, n. 2414; R.D.L. 16 luglio 1936, n. 1605; L. 31 luglio 1954, n. 561.

⁵⁰ Artt. 18, 19 del R.D.L. del 1925, citato alla nota precedente; R.D.L. del 1932.

⁵¹ Artt. 20 ss. del R.D.L. del 1925; R.D.L. 27 settembre 1936, n. 1986.

⁵² Artt. 26 ss. del R.D.L. del 1925.

⁵³ Artt. 32 ss. del R.D.L. del 1925; R.D.L. 6 aprile 1933, n. 381; R.D.L. 30 novembre 1933, n. 1752; R.D.L. 17 maggio 1938 n. 1177.

⁵⁴ R.D. 9 maggio 1929, n. 994.

⁵⁵ Artt. 37-39 del R.D.L. del 1925, e il R.D.L. 2 settembre 1932, n. 1225.

⁵⁶ L. 4 novembre 1951, n. 1316, e il relativo regolamento, emanato col D.P.R. 14 gennaio 1954, n. 131.

⁵⁷ R.D.L. 20 aprile 1936, n. 1591.

⁵⁸ L. 31 luglio 1954, n. 561.

⁵⁹ L. 4 novembre 1951, n. 1316, e il relativo regolamento, emanato col D.P.R. 14 gennaio 1954, n. 131.

⁶⁰ R.D.L. 25 agosto 1932, n. 1260.

⁶¹ R.D. 9 maggio 1929, n. 994, art. 25.

⁶² L. 14 dicembre 1950, n. 1151.

⁶³ L. 4 novembre 1951, n. 1316.

Spesso, la legge, nell'intento di prevenire le frodi del commercio, impone al venditore l'obbligo di dichiarare all'acquirente all'atto dell'acquisto, di solito mediante etichette o scritte da applicarsi sull'involucro del prodotto, alcune caratteristiche di esso, al fine di renderne edotto l'acquirente stesso; ciò è previsto particolarmente per il vino, l'aceto, le conserve etc.⁶⁴, e per le essenze agrumarie e il sommacco⁶⁵.

In tali ipotesi, l'obbligo di dichiarare alcune caratteristiche del prodotto che si vende, ha il solo scopo di renderne l'acquirente perfettamente consapevole; ma il sistema presenta maggiore efficacia, nei casi nei quali la legge stabilisce in modo cogente le caratteristiche che il prodotto deve avere, per poter essere messo in commercio: allora le dichiarazioni del venditore sono imposte in funzione di garanzia della genuinità del prodotto, e della sua rispondenza alla previsione legislativa.

Ciò è particolarmente importante, specie quando la legge riserva la denominazione di uso comune di determinati prodotti, solo a quelli i quali abbiano le caratteristiche volute dalla norma, vietandone altrimenti la vendita sotto la stessa denominazione; il caso del genere che è più noto, è quello dell'olio, nei vari tipi di esso previsti dal legislatore⁶⁶, ma si possono portare anche gli esempi del vino, aceto, etc.⁶⁷, e dello zafferano⁶⁸.

Il sistema in esame è disciplinato, poi, nel modo più completo ed efficace, quando la legge protegge determinati prodotti pregiati, oppure determinati tipi pregiati di prodotti di uso comune, talvolta addirittura a mezzo di speciali marchi, riservando l'uso delle denominazioni, o dei marchi, in relazione ai procedimenti di lavorazione, o alle zone di provenienza della merce; i casi più notevoli del genere sono quelli dei vini⁶⁹ e dei formaggi⁷⁰.

⁶⁴ Cfr. soprattutto: R.D.L. 8 febbraio 1923, n. 501; R.D.L. 30 novembre 1924, n. 2035, col relativo regolamento, emanato con R.D. 14 ottobre 1926, n. 1927; R.D.L. 2 settembre 1932, n. 1225, col relativo regolamento emanato col R.D. 6 luglio 1933, n. 2414.

⁶⁵ R.D.L. 2 agosto 1897, n. 378.

⁶⁶ R.D.L. 27 settembre 1936, n. 1986.

⁶⁷ R.D.L. 2 settembre 1932, n. 1225, col relativo regolamento, emanato col R.D. 6 luglio 1933, n. 2414.

⁶⁸ D.L. 12 novembre 1936, n. 2217.

⁶⁹ L. 10 giugno 1937, n. 1266.

⁷⁰ L. 10 aprile 1954, n. 125.

Infine, un cenno a parte merita una particolare ipotesi di disciplina del commercio, la quale presenta aspetti e finalità peculiari, che rendono non facile l'inquadramento: la disciplina della distribuzione del latte nei centri urbani. La legge, nell'intento di assicurare l'igienicità e l'omogeneità delle caratteristiche del latte, prevede l'istituzione nei centri urbani, da parte del Comune, delle c.d. centrali del latte, la cui gestione spetta al Comune stesso, che può provvedervi direttamente, a mezzo di una sua azienda municipalizzata, oppure cedendola in concessione a terzi.

Nel perimetro urbano, delimitato a questo scopo dal Prefetto⁷¹, può essere avviato al consumo solo il latte proveniente dalla centrale, dove è stato sottoposto a speciali lavorazioni; è vietata la vendita, o l'introduzione del latte avente altra provenienza; il tratto saliente del sistema è costituito, dunque, dall'essere la centrale del latte l'unica acquirente dai produttori del latte destinato al consumo dei centri urbani nei quali essa è istituita.

10. Con gli ultimi accenni sopra compiuti si sono finiti i richiami dei principali casi di intervento a carattere coattivo che lo Stato attua nell'organizzazione dell'azienda agraria, nella sua conduzione e, infine, nel commercio dei prodotti agricoli, vincolando, in qualche modo e per qualche aspetto, l'attività del privato.

Si intende che non si ha la pretesa di aver richiamato tutte le disposizioni in materia giacchè, dato il loro enorme numero, una cosa del genere sarebbe stata, del resto, di ben difficile attuazione pratica; sembra, però, che siano stati accennati tutti i tratti salienti del sistema, tanto che dalla sintetica descrizione che precede possa risultare, almeno a grandi linee, il quadro degli interventi che lo Stato compie in agricoltura vincolando l'attività di fatto o negoziale del privato.

Con ciò, il presente lavoro potrebbe considerarsi terminato, giacchè, come si è avvertito all'inizio di esso, ogni elaborazione del materiale qui sommariamente ordinato, deve essere riservata ad ulteriori, più approfondite indagini.

Comunque, volendo svolgere, come considerazioni conclusive, alcune sommarie osservazioni, che pianamente discendono dal qua-

⁷¹ Per la disciplina delle centrali del latte v. la L. 16 giugno 1938, n. 851.

dro delle norme sopra richiamate, si può notare che l'intervento pubblico a carattere coattivo si presenta in agricoltura con un accentuatissimo carattere di frammentarietà; così, per esempio, per quando gli interventi pubblici in sè considerati siano numerosissimi, essi non arrivano mai sino alla disciplina completa e soprattutto armonica di un solo momento della vita dell'azienda agricola, dalla sua organizzazione alla vendita dei suoi prodotti, e ciò in relazione alle svariate esigenze pubblicistiche che acquistano rilevanza nei suoi confronti.

Esigenze, peraltro, che sono molteplici: sulla base della valutazione degli interventi statali che si sono sopra richiamati, si possono individuare alcuni gruppi di interessi pubblici, in relazione alla cui tutela l'attività del privato è in qualche modo vincolata.

Anzitutto, si può individuare un primo gruppo di finalità di politica generale, di instaurazione di più equi rapporti sociali, di redistribuzione della ricchezza, e così via, che sono a fondamento di alcune norme, quali, soprattutto, le leggi di riforma fondiaria. Se si vuole individuare la base costituzionale di interventi volti a finalità del genere, si possono richiamare i primi quattro articoli della Costituzione, i quali, tra l'altro, impongono al legislatore il perseguimento degli obbiettivi indicati.

Un secondo gruppo di interessi pubblici considerati dal legislatore nei casi sopra accennati, è quello che si pone alla base, in genere, degli interventi statali tendenti a dirigere, se non a pianificare, le attività produttive private, ivi comprese quelle a carattere agricolo; queste finalità di incremento della produzione, e di suo adeguamento ai bisogni nazionali, ma anche di tutela economica dei soggetti collegati con determinati cicli produttivi, sono particolarmente rilevabili, ad esempio, dalla disciplina degli ammassi, dal controllo dei prezzi, dalla regolamentazione di interi settori, come quelli della canapa, del riso, dei cereali, etc.

Un terzo gruppo di interessi pubblici, i quali, peraltro, presentano numerosissime interferenze con quelli dei primi due gruppi indicati, è quello che mira ad attuare una tutela dei lavoratori, in quanto soggetti economicamente deboli: gli interessi pubblici di questo gruppo sono alla base, tra l'altro, di tutta la legislazione sui contratti agrari, e in particolare di quelle norme che hanno modificato in modo cogente a favore dei lavoratori, i patti contrattuali, per quel che ri-

guarda la ripartizione degli utili del fondo, e il termine di validità del contratto.

Un quarto gruppo, infine, di interessi pubblici considerati dal legislatore, è quello che attiene ad esigenze igieniche e sanitarie della popolazione.

Sembra che i quattro gruppi indicati possano ricomprendere, direttamente o indirettamente, tutti gli interessi pubblici che sono alla base degli interventi statali nell'agricoltura che si sono ricordati nel presente lavoro.

D'altra parte il legislatore, per il perseguimento dei fini anzidetti, ha impiegato una vastissima gamma di mezzi giuridici.

Quello che appare con maggiore frequenza, è costituito dalla imposizione al privato dell'obbligo di tenere (o di non tenere) un determinato comportamento di fatto nella organizzazione o nella conduzione del fondo; si tratta di una ipotesi di così comune verifica, che appare del tutto superflua ogni sua esemplificazione.

Solo, si può notare che non sempre la legge è la fonte diretta degli obblighi imposti al privato, o comunque ne contiene la completa disciplina: infatti, sotto questo profilo acquista la massima rilevanza l'attività dell'Amministrazione, a cui molto spesso è demandata dalla legge la funzione di completare, di concretare in qualche suo elemento l'obbligo legislativamente imposto al privato, quando, addirittura, non è attribuito all'Amministrazione il potere di imporlo lei stessa: ciò si verifica con la massima frequenza, tra l'altro, nella legislazione relativa alla bonifica. Del resto, questo fenomeno dell'attribuzione di poteri del genere all'Amministrazione si presenta molto frequentemente non solo nella ipotesi di imposizione di obblighi di comportamento al privato, ma anche negli altri mezzi di cui il legislatore si serve negli interventi nell'agricoltura.

Proseguendo nell'indicazione di tali mezzi, si può notare come un altro di essi molto usato è quello che si traduce in una incidenza nell'autonomia negoziale del privato; ciò può avvenire in dati modi: anzitutto, la legge può imporre di tenere un dato comportamento negoziale (per esempio, cessione di un bene, come nel caso degli ammassi obbligatorio); in secondo luogo, la legge può limitare, sotto qualche profilo, la sfera nella quale il privato, secondo i principi generali, è libero di determinare il contenuto del negozio; e ciò sia in

relazione ad un elemento essenziale di questo (per esempio: fissazione d'imperio del prezzo di alcuni prodotti), come di un suo elemento accidentale (per esempio: disciplina cogente del termine nei contratti agrari); sempre in relazione alla regolamentazione del comportamento negoziale del privato, sono ancora da ricordare le prescrizioni relative alle modalità di consegna di alcuni prodotti (confezioni, e simili), o alle dichiarazioni sulle caratteristiche di questi che, come si è visto, il venditore deve compiere all'atto della vendita.

Altri schemi molto usati dal legislatore sono quelli che fanno capo a trasferimenti coattivi di beni, come nelle varie ipotesi di espropriazione; questi casi si differenziano da quelli nei quali il privato è obbligato a tenere un certo comportamento negoziale, perchè il trasferimento, in essi, avviene prescindendo del tutto da una manifestazione di volontà del privato, ancorchè vincolata, ma solo sulla base della norma di legge.

Simile alle ipotesi di espropriazione è quella in cui il diritto di proprietà del privato viene estinto, per la distruzione coattiva del bene che ne è oggetto (per esempio: casi di distruzione di piante o di animali perchè infetti).

Ad ogni modo, malgrado la molteplicità e la multiformità degli interventi che lo Stato attua in agricoltura, vincolando in qualche modo l'attività, negoziale o di fatto, del privato, non si può fare a meno di notare che essi, almeno sotto qualche profilo, tendono attualmente a diminuire di numero e di importanza.

Infatti, da un lato diventa sempre più penetrante e perfezionata la disciplina avente finalità sanitarie, igieniche, e simili; per contro, si riduce in ambiti sempre più ristretti, perdendo continuamente di rilevanza la regolamentazione avente finalità di carattere strettamente economico, di coordinamento e di direzione della produzione agricola.

Questo fenomeno stupisce, ove si consideri che di fronte a questa diminuzione dei casi, nei quali il comportamento, di fatto o negoziale, del privato è vincolato in relazione ad esigenze pubblicistiche di carattere economico, non sta affatto una proporzionale riduzione del peso dell'intervento statale in genere, in relazione alle finalità anzidette.

Quel che il giurista non può non percepire, è un radicale cambiamento dei mezzi di cui lo Stato si serve, per il raggiungimento dei

suoi scopi di dirigismo economico; ormai gli schemi di carattere coattivo, che si risolvono nell'imposizione di determinati comportamenti al privato, sono sostituiti da altri mezzi, i quali, a tacere di ogni altro ordine di considerazioni, sono considerati maggiormente idonei, nella attuale situazione, alla attuazione della politica economica che lo Stato vuole realizzare; mezzi, di cui i più appariscenti sono forse costituiti da sovvenzioni, da esenzioni fiscali, da facilitazioni varie, da dati criteri che vengono seguiti nella concessione del credito, da determinate linee di condotta adottate dalle imprese industriali di cui sono azionisti lo Stato e altri enti pubblici minori, e così via.

D'altra parte, si tratti di mezzi i quali sarebbero ben difficilmente utilizzabili, per il raggiungimento di finalità di ordine igienico e sanitario; si comprende, quindi, che la legislazione della materia segni un perfezionamento e un aumento di importanza; e anzi, l'aumento dei vincoli imposti al privato in questo campo, costituisce uno specchio dell'aumento complessivo di rilevanza che assume l'intervento dello Stato nell'agricoltura, come, del resto, negli altri settori dell'attività produttiva; specchio, che appare più fedele di quello che può risultare dall'esame della legislazione vincolistica dell'attività del privato, in funzione di direzione dell'economia.

Per tali ragioni, non si può tacere che il quadro che si è tentato di tracciare nel presente lavoro, degli interventi pubblici nell'agricoltura che potremmo definire a carattere coattivo, costituisce solo una parte, e, forse, neppure la più significativa, del generale panorama degli interventi pubblici in agricoltura.

D'altra parte, l'esposizione degli interventi a tipo non coattivo, nell'attuale stato della dottrina pubblicista non può, forse, neppure essere tentato, giacchè esso non potrebbe essere impostato nella giusta prospettiva, se non sulla base di studi aventi, da questo punto di vista, carattere preliminare, sui vari aspetti salienti delle strutture economiche di cui lo Stato può disporre nella direzione dell'economia, e che giuridicamente si presentano non di rado in forma privatistica.

In particolare, per un approfondimento della delicatissima problematica sull'argomento occorrerebbe muovere dallo studio di istituti i quali, pur avendo diversa natura, e, anzi, appartenendo a disparati rami del diritto, presentano peraltro una rilevanza conver-

gente per il nostro tema; per esempio: l'attuale sistema bancario, l'azionariato di Stato, e, soprattutto, di alcuni enti pubblici minori, l'attività esercitata in forma privata da soggetti pubblici, e così via: argomenti, di cui i primi due non hanno ancora trovato esaurienti trattazione nella nostra letteratura giuridica, e il terzo non appare, forse, sufficientemente elaborato, al di fuori della casistica di esso che è tradizionale, e avuto riguardo a quegli aspetti che appaiono di maggiore rilevanza dal punto di vista che qui interessa.

Del resto, la problematica indicata, che si incontra in uno studio dedicato agli interventi dello Stato, non è specifica di quelli che sono attuati in campo agricolo, ma, al contrario, è comune a tutti gli interventi pubblici nei vari settori produttivi; perciò, lo studio degli interventi in campo agricolo può essere inquadrato solo in una più ampia indagine, relativa alle moderne forme di intervento dello Stato nella vita economica della nazione; indagine, peraltro, che non solo non è stata ancora intrapresa, ma che incontrerebbe, appunto, le difficoltà alle quali si è accennato.

CONSIDERAZIONI SUI CASI E LE FORME DI INTERVENTO DELLO STATO NELL'AGRICOLTURA. — *Riassunto.* — Dopo aver rilevato la mancanza, nella dottrina del diritto agrario, di una elaborazione complessiva, e anche di una stessa completa descrizione dei casi e delle forme dell'intervento pubblico nell'agricoltura, si ravvisa l'opportunità di richiamare sinteticamente le ipotesi del genere che possano presentare maggiore interesse.

Si accenna ai vari casi di intervento dello Stato nell'agricoltura, ordinandoli secondo il momento della vita del fondo, sul quale essi volta a volta incidono.

Anzitutto, vengono richiamati gli interventi che riguardano l'organizzazione del fondo agrario come entità produttiva, sotto un triplice profilo: della determinazione sotto un aspetto giuridico dell'oggetto del diritto del titolare (soprattutto: limiti minimi e massimi dell'estensione del fondo); delle modificazioni dei caratteri fisici del terreno (interventi a scopo di bonifica e simili); delle determinazioni del soggetto titolare del fondo (formazione della piccola proprietà contadina, etc.).

Successivamente, si richiamano i vincoli imposti dallo Stato per la conduzione del fondo, sia per scopi di dirigismo economico (controlli su determinate coltivazioni, come i cereali, la canapa, il riso, etc.), sia per altri scopi, soprattutto quelli igienico-sanitari. Si dà anche un particolare rilievo alla disciplina cogente dei rapporti tra il proprietario della terra e i soggetti che su di essa prestano il proprio lavoro.

Infine si accenna ai vincoli che riguardano il commercio dei prodotti agricoli; anche qui, si distinguono quegli interventi che mirano ad un dirigismo commerciale (soprattutto la disciplina degli ammassi e dei prezzi) e gli altri interventi, a carattere igienico-sanitario, o per la difesa di determinati prodotti tipici pregiati.

Sulla base dei richiami in tal modo compiuti, si nota come l'intervento pubblico nell'agricoltura si svolga per una molteplicità di fini, e con una multiformità di mezzi, i quali vanno dall'impostazione di un determinato comportamento di fatto o negoziale al privato, al trasferimento coattivo della proprietà della terra, etc.

Da ultimo, si svolgono alcune considerazioni conclusive, notando che gli interventi dello Stato nell'agricoltura, che hanno carattere coattivo, tendano a diminuire, sia per numero che per importanza, ma che a tale fenomeno non si accompagna una proporzionale diminuzione del peso dell'intervento pubblico, complessivamente considerato, nella materia

che si esamina; si rintracciano le ragioni di ciò, nella progressiva sostituzione degli interventi coattivi, con altri interventi aventi diverso carattere, che sono resi possibili dalle attuali strutture economiche, molto spesso in forma privatistica, di cui lo Stato può oggi disporre per il raggiungimento dei propri scopi.

BETRACHTUNGEN ÜBER DIE FÄLLE UND FORMEN STAATLICHER INTERVENTION IN DER LANDWIRTSCHAFT. — *Zusammenfassung*: Nachdem der Verfasser in der Agrarrechtslehre den Mangel einer umfassenden Ausarbeitung, sowie einer vollstaendigen Beschreibung der Faelle und Formen öffentlicher Intervention in der Landwirtschaft festgestellt hat, benützt er die Gelegenheit, zusammenfassend die angenommenen Faelle darzustellen, die von grösserem Interesse sein können.

Es werden die verschiedenen Faelle staatlicher Intervention in der Landwirtschaft berücksichtigt und gemaess dem jeweiligen Augenblick des Lebens auf dem Landbesitz, auf dem sie von Mal zu Mal vorkommen, eingeordnet.

Die Interventionen, die sich auf die Organisation des Landbesitzes als Produktionseinheit beziehen, werden unter drei Gesichtspunkten aufgeführt: dem juristischen, naemlich dem der Bestimmung des Rechtgegenstandes (vor allem die Mindest- und Höchstgrenzen des Besitzes), dem der Veraenderungen der physischen Eigenschaften des Geländes (Interventionen zur Bodenverbesserung und aehnlichem) und dem der Bestimmungen des Grundeigentümers (Bildung von bauerlichem Kleinbesitz).

Im Folgenden wird an die vom Staat verordneten Beschraenkungen in der Verwaltung des Grunds und Bodens erinnert, sei es zum Zwecke eines wirtschaftlichen Dirigismus (Kontrollen über bestimmte Gegenstaende des Anbaus wie Getreide, Hanf, Reis usw.), sei es zu anderen, vor allem hygienisch-sanitaeren Zwecken. Besondere Beachtung wird auch der Zwangsordnung der Beziehungen zwischen dem Eigentümer des Bodens und denen, die darauf arbeiten, geschenkt. Schliesslich wird auf die Handelsbeschraenkungen für Agrarprodukte hingewiesen; auch hier unterscheidet man Interventionen, die sich auf einen Handelsdirigismus beziehen (vor allem das Gebiet der Zwangsablieferungen und der Preise) und andere Interventionen hygienisch-sanitaeren Charakters oder zum Schutze bestimmter typischer und wertvoller Agrarprodukte.

Auf Grund der hier entwickelten Feststellungen erkennt man, wie sich die öffentliche Intervention in der Landwirtschaft, im Hinblick auf eine Vielebeltigrest von Zielen und mit einer Vielgestaltigkeit der Mittel entwickelt, die von der Auferlegung eines bestimmten Handlungs- oder Vertragsverhaltens einer Privatperson bis zur Zwangsübertragung des Eigentums des Bodens usw., gehen.

Zuletzt werden einige zusammenfassende Betrachtungen entwickelt, in denen bemerkt man dass die Staatsinterventionen mit Zwangscharakter in der Landwirtschaft langsam zurückgehen, sowohl an Zahl als auch an Bedeutung, dass diese Tatsache jedoch nicht von einem proportionalen Rückgang des Gewichts der hier betrachteten Staatsintervention begleitet wird; die Gründe dafür finden sich in dem fortschreitenden Ersatz der Zwangsintervention durch Interventionen anderen Charakters, die durch die augenblicklichen Wirtschaftsstrukturen, sehr oft in privater Form, ermöglicht wurden und über die der Staat heute zur Erreichung seiner Ziele verfügen kann.

CONSIDERATIONS SUR LES CAS ET LES FORMES D'INTERVENTION DE L'ETAT DANS L'AGRICULTURE. — *Résumé*: Après avoir remarqué dans la doctrine du droit agraire, le manque d'une élaboration complexe, de même que d'une description complète des cas et des formes de l'intervention publique dans l'agriculture, l'Auteur constate l'opportunité de rappeler brièvement les hypothèses du genre, qui peuvent présenter le plus d'intérêt.

Il observe les divers cas d'intervention de l'Etat dans l'agriculture, les ordonne suivant le moment de la vie du fond, qu'ils affectent successivement.

Les interventions, concernant l'organisation du fond agricole comme entité productive, sont mentionnées tout d'abord sous un triple aspect: la détermination sous le profil juridique de l'objet du droit du titulaire (surtout les limites minimums et maximums de l'extension du fond); les modifications des caractères physiques du terrain (intervention dans le but de la bonification et similaires); les déterminations du sujet titulaire du fonds (formation de la petite propriété agricole).

Ensuite sont énoncées les entraves imposées par l'Etat pour la conduction du fond, tantôt dans des buts de dirigisme économique (contrôles sur certaines cultures telles que les

céréales, le chauvre, le riz, etc.), tantôt dans d'autres buts, surtout hygiénico-sanitaires. Une attention particulière, est donnée aussi à la discipline impérative des rapports entre le propriétaire terrien et les sujets qui y prêtent leur propre travail.

Enfin il est fait mention des entraves relatives au commerce des produits agricoles; ici aussi on distingue les interventions visant un dirigisme commercial (surtout la discipline des stockages et des prix), et les autres interventions a caractère hygiénico-sanitaire, ou pour la défense de certains produits agricoles typiques de valeur.

Sur la base de ces points ainsi rappelés à l'attention, on remarque l'intervention publique dans l'agriculture se développe dans une multiplicité de buts et par de multiples moyens, allant de l'imposition d'un certain comportement de fait ou contractuel au particulier, au transfert coactif de la propriété de la terre, etc.).

En dernier lieu, sont développées maintes considérations conclusives, au cours desquelles on remarque que les interventions à caractère coactif, de l'Etat dans l'agriculture, tendent a diminuer tant en nombre qu'en importance, mais qu'un tel phénomène ne s'accompagne pas d'une diminution proportionnelle du poids de l'intervention publique, considérée dans l'ensemble de la matière examinée ici; les raisons en sont perçues dans la substitution progressive des interventions coactives par d'autres interventions ayant un caractère différent et étant rendues possibles par les structures économiques actuelles très souvent sous forme privée, dont l'Etat peut disposer aujourd'hui pour atteindre ses buts.

CONSIDERACIONES SOBRE LOS CASOS Y LAS FORMAS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA. — *Sumario*: Después de haber puesto de relieve la falta, en la doctrina del derecho agrario, de una elaboración complexiva y también de una misma completa descripción de los casos y formas de la intervención pública en la agricultura, se reconoce la oportunidad de examinar sintéticamente las hipótesis de este tipo, que puedan presentar mayor interés.

Se señalan los varios casos de intervención del Estado en la agricultura, ordenándoles según el momento de la vida del predio, al que de vez en vez afectan.

Ante todo, se examinan las intervenciones, que se refieren a la organización del predio agrícola como entidad productiva, bajo un triple perfil: de la determinación, bajo un perfil jurídico, del objeto del derecho del titular (sobre todo: límites mínimos y máximos de la extensión del predio); de las modificaciones de los caracteres físicos del terreno (intervenciones a fin de saneamiento y símiles); de las determinaciones del sujeto titular del predio (formación de la pequeña propiedad campesina, etc.).

Sucesivamente, se analizan los vínculos impuestos por el Estado para la conducción del predio, ya sea a los fines de un dirigismo económico (controles sobre determinados cultivos como los cereales, el cáñamo, el arroz, etc.) ya sea a otros fines, sobre todo los higiénico-sanitarios. Se da también un particular relieve a la disciplina inderogable de las relaciones entre el propietario de la tierra y los sujetos, que en ella prestan su trabajo.

Finalmente se recuerdan los vínculos que se refieren al comercio de los productos agrícolas: también aquí se distinguen las intervenciones mirando a un dirigismo comercial (principalmente la disciplina de los pósitos y precios), y las otras intervenciones a carácter higiénico-sanitario, o para la defensa de determinados productos típicos apreciados.

Sobre la base de lo citado, se nota cómo la intervención pública en la agricultura se desarrolle para una multiplicidad de fines y mediante una multiformidad de medios, que van de la imposición de un determinado comportamiento de hecho o negocial al particular, a la transferencia coactiva de la propiedad de la tierra, etc.).

Por último, se desarrollan algunas consideraciones conclusivas, notando que las intervenciones del Estado en la agricultura, teniendo un carácter coactivo, tienden a disminuir, ya sea por el número ya sea por la importancia; pero que a tal fenómeno no se acompaña una proporcional disminución del peso de la intervención pública, complexivamente considerada, en la materia que se examina: se hallan las razones de ello, en la progresiva sustitución de las intervenciones coactivas con otras intervenciones, teniendo un diverso carácter y logradas por las actuales estructuras económicas, muy a menudo en forma privada, de que el Estado puede hoy disponer, para el alcance de sus fines.

CONSIDERATIONS IN THE CASES AND FORMS OF STATE INTERVENTION IN AGRICULTURE. — *Summary*: After having observed the lack, in the doctrine of agrarian law, of a complexive elaboration, and also of a complete description of the

cases and forms of public intervention in agriculture, the advisability is recognized of synthetically examining the hypotheses presenting a wider interest.

The various cases of State intervention in agriculture are mentioned, arranged according to the moment of the property life, which they, by degrees, affect.

The Author first examines interventions relating to landed property, as a productive entity, from a threefold view point: from that of the determination from a juridical point of view, of the object of the titular holder's right (above all the minimum & maximum limits of property extension); modifications of the physical characters of the property (interventions for drainage and so on); determinations of the subject titular holder of the property (small peasant holdings, etc.).

There follows an examination of the ties, imposed by the State, to the lease of the property, both for the purpose of economic direction (control on determined cultivations, such as corns, hemp, rice etc.), and for other, principally hygienic-sanitary purposes. Particular importance is also given to the strict discipline of the relations between the landlord and the subjects, who work on the property.

Lastly there of a description of the ties, relating to the commerce of agrarian products; also here interventions aiming at commercial direction (above all the discipline of stock-piling and prices) are distinguished from other interventions, of hygienic-sanitary character, or for the defence of determined typical valuable products.

On the basis of the above observations, it is observed how public intervention in agriculture is developed for a multiplicity of purposes, and by a multiformity of means, which go from the enforcement of determined behaviour in deed and transaction of the private individual, to the compulsory transfer of ownership of land, etc.

Finally, some conclusive considerations are developed observing that State interventions in agriculture, having a compulsory character, are lessening both in number and importance, but this phenomenon is not accompanied by a proportional decrease in the weight of public intervention, taken as a whole, in the question we are examining; the reasons of this are found in the progressive substitution of compulsory interventions with other interventions, which are rendered possible by the present economic structures, very often in private form, of which the State can dispose to achieve its aims.