

IL PROBLEMA DELLA CODIFICAZIONE
DEL DIRITTO AGRARIO
ED IL « CODE RURAL » FRANCESE

SOMMARIO: 1. L'ambiguità del diritto contemporaneo e l'inflazione legislativa. — 2. Orientamenti innovatori della legislazione speciale agraria rispetto al diritto codificato: analisi di alcune categorie giuridiche esemplificative, a) *proprietà*; b) *lavoro*; c) *contratto*. — 3. Mezzi di deflazione legislativa e metodi di coordinamento: *codificazioni e consolidazioni, incorporazioni, testi unici e leggi organiche*. — 4. Il « Code Rural » francese: a) i precedenti; b) la struttura; c) i principi direttivi. — 5. Il « Code Rural » nella valutazione della dottrina francese. — 6. Il problema della codificabilità del diritto agrario e il Trattato istitutivo della Comunità europea: cenni sulla situazione legislativa in Belgio, Inghilterra, Olanda. Generale tendenza all'unificazione. — 7. Conclusioni per l'Italia.

1. - In un magnifico saggio Giuseppe Capograssi con quella potente penetrazione sua propria, analizzando le cause dell'ambiguità del diritto contemporaneo, constatava che il mondo attuale si è stancato di stare nell'ordine.

« Un'immensa insofferenza — Egli scriveva — si è manifestata contro tutti gli ordini esistenti: il morale, il sociale, il politico, il giuridico » (1). E più oltre: « l'universo diventa un bizzarro composto di elementi contraddittori, dominato da una parte da un sistema rigoroso di stati di necessità, di processi tecnici, di funzioni obiettive che sono indipendenti dalla volontà dell'individuo e dall'altra parte dominato da volontà indomabili che tentano di superare gli ordini relativi della vita e ricostruire il mondo in termini di assoluto. E' un universo tutto determinismo e tutto volontarismo che sembra designato dalla potente e contraddittoria fantasia di un presocratico, in cui il soggetto, il povero soggetto individuale, è sparito ». « La conseguenza di tutto questo, continuava Capograssi, è semplice, ma formidabile e costituisce il fatto

(1) CAPOGRASSI, *L'ambiguità del diritto contemporaneo*, nel volume *La crisi del diritto*, Padova, 1953, pag. 15.

centrale della società della nostra epoca. Ed il fatto è — esposto in termini semplici — proprio questo: che l'individuo non è più all'altezza, non è più al livello della sua concreta esperienza sociale e storica; o, se si vuole, l'esperienza non è più ad altezza di uomo, supera infinitamente l'individuo. Quasi si direbbe, l'individuo non ci arriva, non ci arriva con tutta la statura con le sue forze con la sua volontà. E' come il bambino per il quale la tavola sulla quale sono il suo pane e i suoi giocattoli, è troppo alta. La cosa si vede a colpo d'occhio: è così visibile che è — si può dire — il tratto più visibile del panorama contemporaneo » (2).

Se abbiamo richiamato, piuttosto a lungo, il pensiero dell'insigne filosofo è perchè la sua scarnificante analisi costituisce, almeno così ci sembra, un dato profondamente illuminante sull'attuale caos legislativo nei vari settori dell'esperienza giuridica. Esso richiama, per saldarsi insieme, la fine osservazione del giurista positivo (3) che la legislazione oggi non è più costituita dalle leggi « che assistite da vetusta tradizione si confondono quasi con il modo di essere della nostra vita di genti civili che vivono ormai nel nostro spirito e ne costituiscono nozioni fondamentali e trattative, matrimonio, parentela, debito e credito, proprietà, usufrutto, testamento, ipoteca, pena processo, giudice, prova. Sono leggi che si emanano ogni giorno, leggi spicciolate, leggi variabili, leggi accavallantisi l'una sull'altra che talora — consapevolmente o no — vanno anche a toccare quelle mura maestre di cui si è detto, sono leggi le quali soprattutto mirano ad attuare quel compito che il pubblico potere si è assunto sempre più ai giorni nostri di regolare la nostra vita nelle singole concrete determinazioni; curarci la salute, assicurarci la vecchiaia, coltivarci i campi, investirci i risparmi, razionarci i cibi, regolarci il movimento, per le strade o per aria, assicurarci il tetto contro il proprietario di case al prezzo giusto, indirizzare la nostra volontà di bene verso dati modi di solidarietà umana, curare la nostra educazione e istruzione, difenderci da noi stessi e dagli altri, trasferire ad altri il supero dei nostri averi, assicurarsi, infine, che la maggior parte dei nostri beni, e cioè il frutto del nostro lavoro, vada convogliato verso casse che il pubblico potere custodisce ed amministra ». « Questa è la legislazione di oggi perchè oggi tutto, o quasi tutto, è materia di pubblica amministrazione » (4).

Sono tanti i comandi, così tumultuoso il loro generarsi sotto l'incalzare di necessità e di bisogni spesso imperiosi, che « i lamenti sullo stato del diritto riguardano assai di più, e più spesso, lo stato di disordine delle fonti del diritto, l'incertezza delle leggi,

(2) CAPOGRASSI, *op. cit.*, pag. 19.

(3) VASSALLI, *La missione del giurista nella elaborazione delle leggi*, in *Jus*, 1950, pag. 309.

(4) VASSALLI, *op. cit.*, pag. 312-3.

la varietà, la poco chiarezza, le contraddizioni, la difficoltà di reperimento, la confusione che non l'intrinseco merito delle leggi, la loro rispondenza ai bisogni, ai gusti, al benessere, al progresso di coloro che alle leggi sono soggetti! » (5).

E non è senza ragione. La variabilità e la rapida crescita della legislazione è in stretta dipendenza dell'intervento della Pubblica Amministrazione nell'economia, intervento che assume spesso anche la forma di piano. Il piano, in un'economia socializzata, può assolvere, in certa misura, alla funzione del Codice di commercio dell'economia liberale (6), ma in quanto limita sensibilmente l'autonomia privata, determina, più che risolvere quei problemi che gli interessi dei gruppi in contrasto tra di loro pongono non sempre alla luce del sole.

Ora mentre nei confronti dei contrasti meramente individuali l'interpretazione giurisprudenziale si rivela ancora strumento efficiente di soluzione, nei confronti di contrasti tra gruppi lo strumento per risolvere il conflitto diventa la legislazione speciale (7).

Così il dualismo e lo scontrarsi di due tendenze o forze contrapposte progressiva l'una, conservatrice l'altra (8) determina naturalmente l'inflazione legislativa.

Quali i rimedi « Che si riordini, che si schiarisca, che si semplifichi, che si modernizzi, che si tolga il troppo ed il vano, in una parola sola, la quale vige da secoli in questo senso, che si formino dei codici — codici ad opera di principi, o di scrittori, o di senati, non importa — e dove la parola di codice sembra troppo solenne che si facciano dei testi unici, *consolidation bill*, e simili » (9).

(5) VASSALLI, *op. cit.*, pag. 308.

(6) ASCARELLI, *Certezza del diritto e autonomia privata nella realtà giuridica*, in *Il diritto dell'economia*, 1956, pag. 1255 che ricorda come le codificazioni (e le consolidazioni che le precedettero) vennero rivendicate proprio di fronte al disordine legislativo, accentuandosene l'importanza nell'unificazioni nazionali di per sé accentriche della produzione normativa, ed insieme in funzione di un sistema di economia liberale. La semplicità codicistica venne già superata nel secolo XIX con lo sviluppo dell'industrializzazione e con le correlative misure di controllo. (V. tutta la nota 15).

(7) ASCARELLI, *op. cit.*, pag. 1255.

(8) RIPERT, *Evolution et progrès du droit*, nel volume *La crisi del diritto*, cit., pag. 6 e *passim*; SAVATIER, *L'expérience française du nouveau statut des baux ruraux*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1956, pag. 36 e segg.

(9) VASSALLI, *op. cit.*, pag. 309. In un magistrale articolo AMEDEO GIANNINI, cerca di rendersi conto di questo fenomeno di inflazione legislativa che assume carattere permanente con un'influenza innegabile della quantità sulla qualità della normazione. Da qui la necessità di accertare se si tratti e fine a quale punto di una necessità ineluttabile

2. - Anche l'ordinamento giuridico dell'agricoltura rivela il dualismo intrinseco del diritto vigente ogni volta che due gruppi normativi — e sono ricorrenti nella storia questi contrasti — si oppongono perchè ispirati appunto da idee che sono, conservatrici o progressive: *ius strictum* e *ius honorarium, common law* e *equity* (10).

Il sistema, unitario forse ancora alla superficie, si scinde in realtà nella dicotomia di un corpo di norme tradizionali e in un corpo di norme equitative, « essendo poi le seconde quelle che spesso storicamente finiscono per prevalere sulle prime a volte

ovvero di una cattiva moda che può e dovrebbe essere corretta al fine di eliminare quella che lo Spencer chiamò « confusione organizzata ». Pur non potendosi pensare di tornare ad una legislazione complessivamente pari numericamente a quella del 1860 o del 1890 o del 1920, un freno — secondo l'illustre A. — può essere posto alla mania di legiferare: a) non aumentando il numero di quelle esistenti, ma migliorandole quando occorra; b) non lasciandosi prendere dalla mania di regolare tutto, ma quello che *plerumque accidit*; c) non inserendo nei provvedimenti il troppo ed il vano ciò che contribuisce al rapido invecchiamento della normazione; d) conservando la vecchia tradizione italiana della sobrietà delle leggi e dei regolamenti, smettendo il vezzo di parafrasare le leggi nei regolamenti e di inserire in questi ciò che delle leggi manca. Occorrerebbe, inoltre, prendere il coraggio a due mani per porre un rimedio anche alle situazioni già esistenti, sostituendo alle leggi e regolamenti sovrappostisi o nuove leggi organiche o testi unici, e, in conseguenza, nuovi regolamenti: cfr. GIANNINI, *Dedicenza legislativa*, in *Il Cons. di Stato*, 1958, pag. 48 e segg., in particolare pag. 74. Anche JEMOLO, *Il nostro tempo e il diritto*, in *Arch. Giur. F. Searafini*, 1932, pag. 152, aveva già messo in evidenza, accanto a coefficienti obbiettivi e concreti di accrescimento dell'attività legislativa, il desiderio degli organi che hanno la potestà di dettare norme di svincolarsi sempre più dalle regole generali di dare con assoluta libertà norme a casi singoli.

(10) « Più sensibile il primo alla certezza del diritto ed alla difesa della discrezionalità individuale, il secondo alla equità delle soluzioni e agli interessi della collettività; preoccupato prevalentemente il primo con l'armonia logica del sistema, il secondo con la peculiarità economica dei vari casi »: ASCARELLI, *Saggi giuridici*, 1950, pag. 59, 88. Cfr. anche l'articolo cit. dove l'A. rileva che nel diritto romano come nel diritto anglosassone, come anche nella dicotomia tra diritto civile e diritto commerciale propria dei diritti romanistici della rinascenza comunale si ritrovino esempi della formazione storica di sistemi equitativi che poi prevalgono su quelli tradizionali: ASCARELLI, *Certezza del diritto*, pag. 1240. Da leggersi anche lo scritto di FEDERICO DE CASTRO Y BRAVO, *Notas para el estudio del derecho agrario en España*, in *Atti del primo Conv. Internaz. Dir. Agrario*, vol. I, pag. 73 e segg.

allora ridotte ad applicazione limitata, quasi relitti di principii anteriormente di più generale portata » (11).

Tale contrasto è visibile, tanto per prendere un esempio, anche nella duplicità di forze in contrasto e di tendenze potenzialmente in urto del nostro ordinamento giuridico dell'agricoltura; l'una volta ancora sostanzialmente ad una visione liberale e quindi garantista dello Stato e della disciplina dei rapporti intersubiettivi (dal punto di vista scientifico ciò importa una netta affermazione civilistica del diritto agrario), l'altra innovatrice e preoccupata nel suo dinamismo equitativo della giustizia dei rapporti sociali, tendente perciò la prima a conservare, sotto la premessa del più razionale sfruttamento del suolo i principii della legislazione sulla bonifica e sulla trasformazione del latifondo, tentando l'altra di imporre il principio della limitazione della grande proprietà con il fine di una più vasta retribuzione della stessa (dal punto di vista scientifico si assiste alla compenetrazione tra diritto privato e diritto pubblico che avviene in maniera singolarmente sensibile nel diritto agrario e che per alcuni costituisce, anzi, la ragione della sua autonomia giuridica) (12).

Il quadro si può allargare e gli orientamenti evolutivi ed innovatori del diritto agrario possono farsi più evidenti se ci prendiamo cura di dare per un momento uno sguardo alla legislazione degli altri paesi.

Di grande e durevole interesse è, a tale scopo, la consultazione degli atti del primo convegno internazionale. Prendendo a base di alcune considerazioni — secondo un bilancio dei risultati scientifici di tale convegno fatto da un insigne studioso — lo Hedemann — tre categorie giuridiche che incardinano la struttura del diritto agrario e che sono, d'altra parte, ancora dominanti nel diritto civile, *proprietà, lavoro, contratto*, la posizione di avanguardia del diritto agrario si manifesta palese.

Esso riesce a mediare quelle esigenze di interesse collettivo che animano ormai ogni innervatura del diritto privato e che favoriscono quel processo di compenetrazione (*Werschwisterung*), già segnalato autorevolmente dalla dottrina (13).

(11) ASCARELLI, *op. e loc. cit.*

(12) Il loro pensiero è bene riferito e valutato dall'ASCARELLI nello studio, *L'importanza dei criteri tecnici nella sistemazione delle discipline giuridiche e il diritto agrario*, in *Atti del primo Congr. Naz. Dir. Agrario*, Firenze, 1935, pag. 102 e segg.

(13) JUSTUS WILHELM HEDEMANN, *Sguardo retrospettivo sul Convegno Internazionale di Diritto Agrario*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1955, I, 245; FINZI, *Riflessi privatistici della Costituzione*, estratto dal *Comm. sistem. della Costitut. italiana*, vol. I, pag. 8 e segg.

Possiamo pensare che questa funzione di battistrada (14) che getta uno scompiglio sulle tradizionali arature sistematiche del diritto civile (15), sia provvisoria e che esaurisca la sua funzione proprio nel determinare una nuova e più consapevole unità, arricchita dagli apporti dei singoli rami del diritto. Possiamo anche non pensarlo.

L'importante sono i fatti e quelli che si constatano per ora, in linea puramente esemplificativa, sono i seguenti:

a) *L'uti-frui* e la libertà di disposizione che erano i due elementi fondamentali del sistema civilistico che regolava la proprietà hanno subito non accidentali modifiche. Dall'uso per il

(14) BOLLA, *L'ordinamento giuridico dell'agricoltura e le sue nuove esigenze sistematiche*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1933, I, 435; *Id.*, *L'autonomia del diritto agrario*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1929, I, 564; *Id.*, *Le basi giuridiche della produzione agraria*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1940, I, 337; *Id.*, *L'articolo 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1949, I, 1; *Id.*, *Della proprietà fondiaria agraria come situazione oggettiva e come istituzione tipica*, in *Atti del terzo Congr. Naz. Dir. Agr.*, Palermo-Milano, 1954, pag. 241 e segg.; *Id.*, *Aspetti e problemi scientifici e didattici del diritto agrario nel presente momento storico*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1956, I, 254; *Id.*, *Alcuni risultati scientifici del primo Convegno Internazionale di Diritto Agrario*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1957, I, pag. 1 e seg.; FEDERICO DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, pag. 83; FINZI, *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, in *Atti del primo Congr. Naz. Dir. Agrario*, Firenze, 1935, pag. 160. L'osservazione capitale di questo A. secondo cui « il sistema del diritto privato tende a dissolversi; ma soltanto per ricomporsi su un'altra base » è sottolineata nella sua importanza anche da CAPOGRASSI, *op. cit.*, pag. 28, nota 10 che richiama anche il pensiero di CESARINI SFORZA, *Proprietà ed impresa*, nel volume miscelaneo *La concezione fascista della proprietà privata*, Roma, 1939, pagg. 363-377. « Tutte le discipline nuove — scrive il prof. Finzi — che intendono sfuggire alla legge generale del diritto privato, che affermano la loro ripugnanza a mantenersi sotto quel sistema, che reclamano la loro autonoma ragione di vita, hanno una base essenzialmente oggettiva: non si occupano tanto degli agricoltori, degli industriali, dei navigatori, quanto della navigazione, dell'industria, dell'agricoltura. E' la terra, è la nave, è l'azienda produttiva che oggi primariamente vuole la sua regola: il diritto privato patrimoniale vuole essere l'ordinamento dei beni, nella cornice dell'interesse nazionale. I rapporti sono capovolti: non più i beni in funzione del soggetto: ma questo in funzione di quelli ». Per una valutazione, solo parzialmente difforme, cfr. MAIORCA, *La terra*, in *Atti del primo Congr. Naz. Dir. Agrario*, cit. pag. 221.

(15) Ripercorse in maniera meditata e geniale dal PUGLIATTI, dal BETTI, dal ROMANO, da NICOLÒ in opere che ci dispensiamo dal citare.

godimento si è passati ad un onere di buona coltivazione (16) che in alcune legislazioni costituisce un vero obbligo. L'*Agricultural Act*, ad esempio, obbliga i proprietari ad amministrare e gli affittuari a coltivare il fondo secondo le regole della buona tecnica agraria. Se un proprietario non riesce a raggiungere o a mantenere il livello di produzione stabilito, il Ministro ha il potere di emettere un ordine di sorveglianza che lo autorizza a dare al proprietario o all'affittuario direttive complete od ad assumere il pieno controllo sull'operato del proprietario o dell'affittuario e sui terreni soggetti a sorveglianza (17).

Nella Repubblica Federale Tedesca la procedura contro i proprietari negligenti ha come scopo l'interesse pubblico alla produzione agricola, ma serve mediamente alla conservazione delle aziende messe in pericolo dalla gestione improduttiva dei loro proprietari (18). Si pensi in Italia all'istituto della concessione di terre incolte ai contadini (D.L.L. 19-10-1944, n. 279; 26-4-1946, n. 597; D.L.C.P.S. 6-9-1946, n. 89; 27-2-1947, n. 1710; 18-4-1950, n. 199) (19).

La libertà di disposizione della terra legata alle millenarie figure contrattuali della vendita e della permuta è frenata dalla necessità di istituire un controllo pubblico sul movimento fondiario, sia negli atti di trasferimento *inter vivos*, sia in quelli *mortis causa*. Si attenua il potere di disposizione riguardo ai beni produttivi e rimane un potere di gestione la cui finalità trascende la sfera di interesse del singolo e il cui inserimento in una valutazione di bene comune costituisce il fondamento più valido. Vi è anche qui, e direi soprattutto qui, il riflettersi puntuale di quella « tendenza nell'esperienza giuridica attuale di ridurre al minimo le posizioni di diritto che siano senza fondamento di attività e di effettività », segnalata dal filosofo (20).

(16) LANDI, *Concessione di terre incolte ai contadini*, Milano, 1947; CARLO LESSONA, *Decadenza della concessione delle terre incolte*, in *Atti del terzo Congr. Naz.*, cit., pag. 852; per un esame dell'istituto nell'antico diritto agrario cfr. HANS PETER, *Il diritto agrario nel tardo impero romano*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1954, I, 422.

(17) RICHARD C. FITZGERALD, *Some Post-WAR Developments in Agricultural Law in the United Kingdom*, in *Atti del primo Congr. Intern.*, cit., pag. 113.

(18) FRITZ BAUR, *Der landwirtschaftliche Betrieb als Einheit nach deutschem Recht*, in *Atti del primo Congr. Intern.*, cit., pag. 139, particolarmente, 155; PAUL OURLIAC, *Tenures et contrast agraires*, in *Atti*, cit., 769.

(19) Vedi ulteriore bibliografia contenuta nelle opere citate alla nota 15.

(20) CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Il Trentennio della Riv. Dir. Agr.*, Firenze, 1953, pag. 52, ripubblicato nella *Riv. Dir. Agr.*,

« Non si tratta di ideologie o peggio di filosofie di addottrinati: si tratta del fatto che le cose sociali si sono messe in questo stato di necessità, che non è possibile portare a termine l'opera comune della vita di ognuno e della vita associata, senza che ognuno ci metta effettivamente la mano: e il diritto tende a misurarsi a questo effettivo metter la mano di ognuno nell'opera comune » (21). Da queste tendenze dell'esperienza giuridica in generale nasce l'esigenza costitutiva del diritto agrario: l'unione delle tre vite del singolo, della comunità, della terra. Per questa esigenza domina la realtà giuridica e sociale l'istituto dell'azienda agraria contadina (22).

b) Non è difficile a questo punto capire anche la forza espansiva del lavoro in agricoltura, sotto due profili: come titolo di accesso alla proprietà fondiaria; come potere di ordinamento dell'azienda nei casi in cui questo potere sia delegato dal proprietario (enfiteusi, usufrutto, affitto) ovvero anche associato (23). Il lavoro che realizza in agricoltura con la sua attività di trasformazione e di creazione l'unione alla terra, nel suo immerdersi continuo e costante con la vita della terra, pare nascondersi, mortificarsi al servizio della *res*, delle cose riconosciute come esseri viventi e salvaguardate nella loro vita integrale. Pare semplicemente. Perché questa mortificazione del singolo, della sua volontà empirica ed ambulatoria alla esigenza della *res*, del fondo in realtà lo afferma come persona, come interprete autentico del finalismo del reale e degli interessi della comunità. Mortificazione non inutile perché essa muta il titolo giuridico di questa unione. Anche se nata a titolo precario, revocabile *ad nutum* del concedente per forza del lavoro che insiste sul fondo, tende a perpetuarsi nel tempo, trasformandosi da precario a titolo obbligatorio, poi in diritto reale che sfocia con il mezzo tecnico

1956, I, 27. Cfr. anche i richiami al pensiero del CAPOGRASSI fatti dal SANTORO-PASSARELLI, *Proprietà e lavoro in agricoltura*, in *Justitia*, 1953, pag. 178 e dal BETTI, *Lezioni di diritto civile sui contratti agrari*, Roma, 1957, pagg. 174-175; ROMAGNOLI, *Aspetti dell'unità aziendale in agricoltura*, Milano, 1957, p. 162.

(21) COPOGRASSI, *op. e loc. cit.*

(22) HEDEMANN, *op. cit.*, pag. 252; SAVATIER, *Propriété et exploitation*, in *Semaines sociales de France*, Nantes, 1950, *Le monde rural dans l'économie moderne*, pag. 94.

(23) Giustamente, BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, pag. 117, osserva che il rapporto di direzione, non ignoto al diritto privato, non trasforma in lavoro subordinato l'attività del mezzadro, del colono, del soccidario. Precedentemente BASSANELLI, in *Riv. Dir. Agr.*, 530, I, 1952.

del diritto di prelazione nella proprietà (24). Anche la mano d'opera, il lavoro salariale diventa uno degli elementi fissi costitutivi dell'azienda agraria e come accrescimento di ricchezza dell'azienda stessa esce dallo stato di fluidità e di indeterminazione in cui l'aveva relegato il conservatorismo dei vecchi codici, esce dal novero delle cose fungibili per rivestire giuridicamente quel carattere personale riconosciuto anche dalla Costituzione italiana (25).

c) Da queste considerazioni nascono le direttrici di tutte le riforme dei contratti agrari.

Per creare l'impresa — e la proprietà allorché ha per oggetto strumenti di produzione non può non creare l'impresa — il proprietario, che non voglia diventare anche imprenditore, ha lo strumento giuridico del contratto agrario (26).

Con questo strumento il proprietario assolve normalmente alla finalità dall'ordinamento giuridico stabilita, perché permette l'affermarsi del lavoro nell'impresa attraverso l'autonomia dell'utilizzazione del fondo. Questa autonomia prende rilievo dal potere discrezionale dell'imprenditore, il cui legittimo esercizio, attuando il passaggio dalla statica alla dinamica, cioè da una proprietà inerte ad una proprietà attiva, garantisce il diritto di proprietà di per sé rivolto più al fine della conservazione che della produzione e trasforma la situazione giuridica iniziale del proprietario in quella finale normativa nella quale è soddisfatta quella esigenza secondo

(24) SAVATIER, *L'expérience française du nouveau statut des baux ruraux*, cit., pag. 42; G. B. FUNAIOLI, *Il nuovo disegno di legge sulla disciplina dei contratti agrari*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1956, I, 60-I; cfr., poi, i fondamentali contributi sull'argomento di BASSANELLI, *La crisi del contratto agrario*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1948, I, 163; Id., *Struttura e funzioni del contratto agrario*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1952, I, 526; Id., *Il lavoro come fonte della proprietà della terra*, in *Atti del primo Conv. Inter. Dir. Agrario*, cit., pag. 604; OURLIAC, *op. cit.*, pag. 798; SANTORO-PASSARELLI, *op. e loc. cit.*, dove si può leggere anche un brillante intervento di ASTUTI. Per il diritto agrario svizzero v. ARTHUR MEIER-HAYOZ, *Il diritto di prelazione nel diritto agrario svizzero*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1954, I, 405.

(25) TREBESCHI, *Piccola silloge di appunti e problemi sui contratti di lavoro dei salariati agricoli*, in *Le Corti di Brescia e di Venezia*, 1954, I, 39; v. anche MOLITOR, *Die Rechtliche Regelung der Landarbeit*, in *Atti primo Conv. Inter. Dir. Agrario*, II, 699 e particolarmente pag. 723 e segg. Il principio del favor del contraente più lavoratore è messo bene in luce da LONGO, *Brevi note sulla progettata riforma della disciplina dei contratti agrari*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 9, pag. 32 dell'estratto.

(26) BASSANELLI, *Struttura e funzioni...*, pag. 526; ROMAGNOLI, *op. cit.*, pag. 165.

cui « bona temporalia quae homini divinitus inferuntur eius quidem sunt quantum ad proprietatem, sed quantum ad usum non solum debent esse eius sed etiam aliorum » (S. Th. 2, 2, q. 32, a. 5).

Lo assolve per il momento. Ma non vi è chi non veda la profonda trasformazione che il contratto agrario sta subendo nella sua stessa struttura e nelle sue funzioni (27). Avendo per oggetto un bene di utilità sociale, quale la terra, affermata la gerarchia del bene comune sul bene particolare con la conseguente riduzione dell'ambito dell'autonomia privata (28), il contratto cede all'istituzione. Le modificazioni del contratto divengono modificazioni dell'organismo. Lo statuto della proprietà fondiaria sancito dalla Costituzione preme « verso l'emancipazione dell'impresa del lavoratore dal capitalista verso la certezza del domani assicurata al lavoro mediante il mutamento di un'unione effimera tra impresa e terra in una costante e piena comunione di vite » (29). Si compiono così le due direttrici di riforma dei contratti agrari: da una parte favorire la stabilità dell'impresa agricola sul fondo altrui e dall'altra il passaggio di proprietà del fondo al titolare dell'impresa agricola.

3. - Di fronte alla dicotomia della legislazione agraria ed al processo di deroghe che essa attua, l'invecchiamento dei Codici

(27) BASSANELLI, *Struttura e funzioni...*, pag. 536.

(28) SANTORO-PASSARELLI, *Variazioni introduttive sulla riforma dei contratti agrari*, in *Atti dopo il primo Conv. Intern. Dir. Agrario*, Milano, 1958, pag. 323; BASSANELLI, *La crisi del contratto agrario*, cit. pag. 163-164; LONGO, *op. cit.*, pag. 27.

(29) BASSANELLI, *Il lavoro come fonte...*, cit. L'ASTUTI, *I contratti obbligatori nella storia del diritto italiano*, Milano, 1952, pag. 332 e seg., scrive magnificamente che « la storia del diritto di proprietà, e in specie della proprietà fondiaria, non si può fare senza fare contemporaneamente la storia dei contratti agrari; orbene chiunque conosca anche superficialmente le vicende storiche del regime dei contratti agrari, deve convenire che questi contratti non sono forme naturali perfettamente adeguate alla realtà economica, schemi fissi legati ad una struttura unica e costante di rapporti, assolutamente stabili e universalmente seguiti nel tempo e nello spazio; ma sono al contrario la cosa più instabile ed incerta che vi sia stata nell'esperienza concreta di ogni epoca storica. Tutta la storia della proprietà agraria si presenta come la storia di una lotta perenne, ora aperta, ora latente, tra proprietari non agricoltori e dirò di più, fra concedenti e concessionari in generale, fra coloro che hanno la proprietà della terra e coloro che in un modo o nell'altro ne ottengono l'effettivo possesso e godimento e quindi aspirano a conseguire la stabilità di questo possesso e ad integrare i loro poteri di godimento con adeguati poteri di disposizione ».

civili (30) si fa tanto evidente da reclamare un'urgente soluzione specialmente nei paesi dove il Codice è ancora quello Napoleonico o ispirato ad esso e dove, perciò, l'usura e lo sfasamento tra categorie giuridiche ed evoluzione economica è sensibilmente maggiore.

Le soluzioni possono battere strade diverse ed è assai difficile dare *a priori* un giudizio assoluto di valore sull'una piuttosto che sull'altra (31).

Certo « un codice dell'agricoltura, che dia un'organica e sistematica disciplina dell'attività agricola è una vecchia aspirazione che continuamente si rinnova, benché i tentativi sperimentati abbiano dato incerta prova delle possibilità di regolare la materia con criteri unitari e organici » (32).

L'affermazione è fondata su una concreta esperienza. La maggior parte dei codici agrari attualmente esistenti non regolano che dei settori particolari della materia agricola. Si tratta, pertanto, più che di *codificazioni di consolidazioni legislative* di norme regolanti dei settori determinati della materia agraria (33).

Mentre il Codice è caratterizzato dalla pretesa di costituire un ordinamento giuridico « nuovo », « completo », definitivo che racchiuda nelle sue formule le soluzioni per tutti i casi possibili, con una completa libertà di concezione, la consolidazione è volta solamente a riordinare il diritto vigente, obbligando ad adattare la struttura del Codice agli elementi legislativi già esistenti (34).

(30) VOIRIN, *Le viellissement du Code civil*, in *Annales universitatis saraviensis*, 1955, pag. 68 e seg.

(31) DURAND, *La codificazione del diritto del lavoro*, in *Dir. Lav.*, 1951, I, pag. 3 e segg., è decisamente favorevole alla codificazione.

(32) BASSANELLI, *Corso di diritto agrario*, 1946, pag. 21-22.

(33) BASSANELLI, *op. cit.*, pag. 23; CARRARA, *Notes comparatives sur la codification des lois agricoles et sur d'autres problemes actuels de droit agraire*, Roma, 1941, pag. 15.

(34) ASCARELLI, *Saggi giuridici; L'idea di codice nel diritto privato e la funzione dell'interpretazione*, pag. 49. Questi concetti sono ben sviluppati dal VIORA, *Consolidazioni e codificazioni*, Bologna, 1934, pag. 60 e seg., che insiste nel rilevare come i codici costituiscano opera originale, il passato essendo per essi la piattaforma dalla quale il legislatore si slancia. Anche le norme antiche accolte nel codice vengono animate da uno spirito nuovo diverso dall'antico, perdono la loro individualità e diventano semplici elementi di una legge unica e nuova. I codici non sono mai delle pure raccolte di leggi antiche, ma pretendono di essere delle elaborazioni nuove, le cui norme, lungi dall'essere tratti pari pari dall'antica tradizione giuridica, sono ispirate a criteri vari, presenti alla mente del legislatore, come l'equità, la ragione, la considerazione dei bisogni sociali, la previsione della futura necessità dei popoli, la illuminata visione dei fini e delle mete verso cui si vuole indirizzare la Nazione... Quando ad un certo punto del-

Gli argomenti a favore della codificazione non mancano. Essi sono stati di recente riproposti su questa *Rivista* in un interessante dibattito sulla codificabilità del diritto del lavoro, ma hanno la suggestiva forza di rinvigorire quelli, già a suo tempo enunciati, per una codificazione del diritto agrario (35).

Si possono brevemente riassumere (36).

Uno è di ordine pratico ed ha per base l'opportunità affermata e riconosciuta in tutti i paesi, di consolidare ed ordinare in una maniera sistematica la grande massa di leggi e di decreti, spesso caotica che disciplinano, l'esercizio dell'agricoltura e che — così come sono — mettono in grave imbarazzo, sia l'agricoltura che vi si deve conformare, che le autorità amministrative e i magistrati chiamati ad assicurarne l'applicazione (37). La codificazione offre questo vantaggio: « essa provoca un adattamento sistematico della legislazione intesa ad ordinarne gli elementi secondo un piano d'insieme. Ogni codice offre una struttura logica di importanza notevole per l'intima comprensione di un diritto. La codificazione rivela il complesso di fattispecie che ha ispirato l'opera del legislatore, i nessi che legano un istituto all'altro. Questo metodo non facilita soltanto la conoscenza più profonda, l'esposizione più facile della legislazione. L'ordine della materia, la collocazione di una disposizione chiariscono problemi fondamentali (38).

Non mancano gli argomenti contrari. Il principale fra questi è che la legislazione agraria si modifica incessantemente ed è destinata a subire delle oscillazioni e dei cambiamenti a misura che variano la situazione economica ed i metodi tecnici, mentre i codici devono contenere delle norme consolidate dall'esperienza e chiamate a resistere durante lunghi periodi di tempo, potenzial-

l'evoluzione la massa delle leggi è cresciuta di tanto che si è fatta ormai folla, spesso disordinata e non di rado intimamente incongruente, di accesso non facile a cagione della copia, crescendo le difficoltà per la pratica che non può più conoscere il diritto, si presenta allora la necessità di sistemare il corpo delle leggi tuttavia vigenti, riunendole in un'unica compilazione. Nascono così le consolidazioni di leggi che assumono le caratteristiche di un precipitato storico della legislazione (pag. 13). I codici contengono, insomma, materiale legislativo nuovo, mentre le consolidazioni contengono materiale legislativo preesistente.

(35) Cfr. le annate 1928, 1929, 1930 della *Riv. Dir. Agr.*, e i primi fascicoli dell'annata in corso di questa *Rivista*, in particolare la replica finale di MAZZONI, *E' opportuna la codificazione del diritto del lavoro?*, pag. 492 e seg.

(36) CARRARA, *op. cit.*, pag. 15.

(37) CARRARA, *op. cit.*, pag. 16.

(38) CARRARA, *op. cit.*, pag. 18; DURAND, *op. cit.*, pag. 6.

mente a durare sempre (39). Il loro immobilismo potrebbe arrestare lo sviluppo naturale della legislazione agraria con pregiudizio dell'economia e della tecnica agricola.

In questo ordine di idee si è ancora osservato che la legislazione speciale risponde meglio e più rapidamente alle esigenze dell'economia diretta che si manifestano nel settore agricolo con più forza che negli altri. Si crede che la legislazione speciale possa seguire più agevolmente i nuovi orientamenti della politica legislativa e che pertanto quella è più adatta dei codici — che son per loro natura stessa tradizionalisti e conservatori — a riflettere le correnti legislative attuali che tendono, appunto, ad assistere l'agricoltore sotto il suo aspetto professionale accompagnando queste misure con disposizioni che limitano strettamente l'attività degli agricoltori (40).

E' stato risposto che la legislazione agraria consiste, è vero, da una parte in disposizioni di un'economia dirigista, ma dall'altra è anche vero che vi sono norme stabili suscettibili di essere utilmente destinate alla formazione di un codice agrario.

Nè è vero che le difficoltà di una codificazione delle leggi agrarie dipendano dalla mancanza di principi generali costituenti come le premesse generali da cui derivano logicamente le disposizioni contenute nei codici.

A parte che sia vera o meno la premessa, in specie dopo le indagini brillanti del Frassoldati in argomento (41), pare che la codificazione non presupponga necessariamente i principi generali, ma ne faciliti soltanto la formazione. Ciò che è invece necessario come elemento preesistente alla codificazione è un sistema organico e completo del diritto da codificare, profondamente elaborato dalla dottrina, visto che le scelte delle norme prima di essere codificate, la loro esatta formulazione e la loro coordinazione presuppongono un'opera già compiuta di elaborazione giuridica (42). Vale, a in questo senso, ancora il richiamo del Brugi: « perdersi ora in discussioni sull'opportunità di un codice agrario trascurando il lavoro di formazione del sistema interno del diritto agrario è un errore di logica. Se quel lavoro

(39) Cfr. FRINZ PRINGSHEIM, *Cause, fonti ed effetti della codificazione*, in *Jus*, 1957, pag. 546: « la codificazione, come dice Lassalle, è il tentativo dell'uomo di recitare la parte della sua stessa provvidenza ». E' indubbio, poi, che la prospettiva della stabilità accresce l'autorità di persuasione di un Codice.

(40) CARRARA, *op. cit.*, pag. 17.

(41) FRASSOLDATI, *Sulla autonomia giuridica del diritto agrario: ricerca dei principi generali della materia*, in *Atti del primo Conv. Inter. Dir. Agrario*, vol. I, pag. 145 e segg.

(42) CARRARA, *op. cit.*, pag. 18.

sarà completo, noi avremo vinto la causa del codice. Se quel lavoro non riuscisse (ma non accadrà) sarebbe inutile propugnare l'avvento di un codice di disposizioni superflue ed eterogenee. Quando un codice deve essere promulgato, la sua giustificazione teorica è già avvenuta» (43).

L'imponenza pesante dell'opera di codificazione delle leggi agrarie e l'opportunità che, d'altra parte, si è determinata con la compilazione di nuovi codici, hanno indotto alcuni paesi ad *incorporare* attraverso vasti inserimenti, parti intere del diritto agrario nei nuovi codici civili.

Istruttiva è l'esperienza della Grecia, così come l'ha descritta il professore SIDERIS (44), nè è da meno quella italiana.

Il codice disciplina l'agricoltura, sia sotto l'aspetto *statico*, nel libro della proprietà, sia sotto l'aspetto *dinamico*, nel libro dedicato all'impresa (45).

L'organicità della disciplina pose al legislatore problemi tecnico-legislativi consistenti soprattutto nel quesito se il Codice dovesse far semplice menzione dei nuovi istituti, rinviando il concreto regolamento di essi alle leggi speciali, oppure se non convenisse introdurre nel codice l'intera disciplina di tali istituti, pur con il rischio di menomare l'armonia e la proporzione tra le diverse parti del codice; se, infine, si dovesse indicare nel Codice le linee caratteristiche degli istituti, rinviando l'ulteriore regolamento alle leggi speciali, così da sottrarre la materia alla fissità del Codice e renderne agevoli gli aggiornamenti e gli adeguamenti alle mutevoli esigenze pratiche (46). Fu questa tendenza che prevalse, ma la elaborazione ulteriore è mancata e con essa il coordinamento (47).

(43) BRUGI, *Per l'autonomia del diritto agrario*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1928, I, 183. Di questo stesso pensiero è, per il diritto del lavoro, il PRATO, in *Il diritto dell'economia*, 1958, pag. 31.

(44) SIDERIS, *Il diritto agrario ed il nuovo codice civile greco*, in *Atti Inter.*, vol. I, 529.

(45) BOLLA, *Per una legge organica dell'agricoltura italiana*, estratto da *Quaderni di cultura e storia sociale*, 1953, n. 7, pag. 3; BASSANELLI, *Corso*, cit., pag. 3 che giudica enfatica l'affermazione.

(46) BOLLA, *op. cit. e loc. cit.*

(47) BOLLA, *op. e loc. cit.*; BASSANELLI, *Corso*, pag. 6, rileva che il Codice rinvia in molti casi alle leggi speciali (artt. 837, 856, 865, 866, 867, 868, 909, 912). Alcune leggi particolari presupposte dal Codice non sono ancora pubblicate (il riordinamento della proprietà rurale, la vendita di animali, il rimborso di miglioramenti eseguiti dall'affittuario), mentre alcune norme che codificano istituti recenti (ammassi, riordinamento della proprietà rurale, bonifica), non hanno il pregnante significato che potrebbero invece avere se non fossero avulse dalle altre norme raccolte nelle leggi speciali. Sul metodo dell'incorporazione espri-

D'altra parte se caratteristica è questa *incorporazione* nel Codice della legislazione, per cui il Codice tende ad avvicinarsi alle nuove posizioni prospettate dalle tendenze innovatrici della legislazione, limitata è la possibilità che il Codice stesso ha di abbracciare e regolare fenomeni complessi e dinamici che l'organizzazione economica dell'agricoltura viene assumendo man mano.

Da qui la necessità di una *legge organica* che regoli in maniera unitaria la nuova organizzazione giuridica della proprietà fondiaria e costituisca una specificazione, uno sviluppo, un completamento dell'ordinamento giuridico generale (48).

La disciplina della produzione agraria, scrive il professor Bolla, è un prodotto storico: si forma spontaneamente nell'ordine naturale e tecnico. Queste regole sorte dai fatti, conservate o modificate dall'esperienza, costituiscono norme di condotta che inducono ad operare in un determinato modo, a vietare o favorire certi atti, a considerare persone e cose in rapporto ad uno scopo utile e durevole. Il fenomeno della produzione agraria è caratterizzato, nel tempo, da fattori tecnici e sociali che ne differenziano la natura, la struttura, la funzione. L'economia agraria tipicamente etica, ciclica, differenziata tanto per il *mezzo*, la terra, che per il *modo* di esercizio, per l'*alea* dipendente da vicende naturali, per il carattere *antispeculativo*, si riflette nella legislazione, la quale si sviluppa accanto al diritto generale assumendo una propria fisionomia, spirito, direttive proprie corrispondenti ai fini, alla tutela degli interessi pubblici e privati. Il criterio finalistico è dominante; la produzione è il fine teleologico delle leggi.

mono un giudizio poco favorevole, sia l'HERDMANN, *op. cit.*, pag. 245, sia, per il diritto del lavoro, DURAND, *La codificazione del diritto del lavoro*, cit., pag. 9. VASSALLI, rivaluta dal punto di vista tecnico giuridico il lavoro di sottile e minuta trasformazione entro l'involucro di antichi istituti. « Molte profonde innovazioni che realizzano esigenze dell'ordine sociale nuovo sono ottenute con questa opera delicata di rigenerazione compiuta nelle fibre degli istituti stessi; l'enfiteusi è ritoccata in una serie di regole con il proposito di renderla meglio idonea nelle condizioni presenti al miglioramento dei fondi; lo stesso avviene rispetto a diverse regole dell'usufrutto; l'anticresi modifica i suoi caratteri; la superficie è definita nel duplice aspetto di proprietà immobiliare separata in senso orizzontale e di diritto reale su cosa altrui. Anche istituti più recenti, come quelli introdotti con le leggi per la bonifica integrale sono prodotti ad effetti non osati dalla legislazione speciale e così le norme sulla ricomposizione fondiaria, sui trasferimenti coattivi, sui consorzi, che avevano applicazione limitata ai terreni inclusi nei comprensori di bonifica sono rese dal codice di applicazione generale»: *Motivi e caratteri della codificazione civile*, in *Riv. It. Scienze Giur.*, 1947, pag. 101.

(48) BOLLA, *op. et loc. cit.*

Infatti la terra non è un bene qualunque; essa è un mezzo economico naturalmente destinato a produrre, onde chi la possiede ha « l'obligation tacite à la culture ». Conseguentemente vi è tutta una disciplina particolare della proprietà fondiaria che riguarda la successione, la divisibilità ed indivisibilità dei fondi e un insieme di istituti e rapporti sorti dalla terra (49).

Si tratta, insomma, di garantire ed incrementare lo sviluppo dell'economia agraria che rimane un elemento indispensabile dell'esistenza umana (50), attraverso congrui processi di unificazione legislativa.

Questi possono avvenire sia con il sistema dei testi unici, sia con il sistema delle leggi organiche.

La linea di demarcazione fra questi due metodi va attenuandosi, ma non perdendosi (51). Il T.U. non importa una « semplice ripubblicazione delle disposizioni vigenti », in un determinato settore dell'esperienza giuridica, non segue ad « un'operazione puramente meccanica e non è mera unione materiale ed estrinseca di alcune disposizioni di legge, ma è il risultato di un complesso procedimento giuridico che deve essere condotto in base a principi giuridici ben definiti » (52).

Acutamente è stato osservato che le disposizioni inserite nel T.U. anche se siano formulate con le medesime parole che nelle leggi precedenti, una volta ricomprese nel T.U. diventano parti di un tutto. « Esse non sono unite con il vincolo generico che sussiste tra tutte le disposizioni dell'ordinamento giuridico, ma sono legate in maniera specifica e giuridicamente rilevante, vuoi per la unità oggettiva della materia, vuoi, soprattutto, per il riconoscimento giuridico di tale unità fatto dal legislatore quando esso ritiene di dover disciplinare con un unico atto legislativo in una determinata materia » (53).

Dalla vecchia definizione di T.U. secondo la quale esso è costituito dalla riunione di tutte le disposizioni di legge in vigore in una determinata materia, del cammino ne è stato fatto, tanto da accorciare assai la distanza dal confine con la legge organica. E' T.U. quello che regola una determinata materia già in precedenza disciplinata da una pluralità di testi. « Un testo che disciplinasse da solo tutta una materia, senza sostituire una molteplicità di leggi sul medesimo argomento sarebbe una legge organica, o un codice, ma non un T.U. » (54).

(49) BOLLA, *Le basi giuridiche della produzione agraria*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1940, I, 337.

(50) HEDEMANN, *op. cit.*, pag. 244.

(51) ESPOSITO, *Testi Unici*, in *N.D.I.*, pag. 181 (U.T.E.T., 1940); MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Pisa, 1945, pag. 232.

(52) ESPOSITO, *op. et loc. cit.*

(53) ESPOSITO, *op. et loc. cit.*

(54) ESPOSITO, *op. et loc. cit.*

La legge organica è un'elaborazione di grado intermedio che, adattandosi alle nuove realtà create dal progresso tecnico e dall'ordine politico, produce una legge su base storica ed organica, seguendo il criterio di procedere per astrazione e generalizzazione allo scopo di dar vita ad un sistema di norme giuridiche coordinate e subordinate a principi generali, senza però giungere alla elaborazione totale e alla cristallizzazione dei principi che invece suppone un Codice (55).

4. - Interessa vedere adesso come la Francia ha risolto il problema dal momento che il decreto 16-4-1955 emanato in esecuzione della legge 12-3-1953 promulga un codice agrario.

a) Le origini di questa codificazione sono, in verità, piuttosto lontane e la sua gestazione piuttosto laboriosa se si pensa che un primo disegno risale al voto dell'Assemblea costituente e alla legge 28 settembre-6 ottobre 1791.

Esso fu quasi completamente abrogato dal *Code Civil*. La maggior parte delle regole del *Code Civil* concernono, infatti, la proprietà rurale; senonchè apparve ben presto lacunoso ed insufficiente nei confronti di questo istituto, tanto che se ne ordinò un altro progetto. « Le Gouvernement, attentif à tout ce qui peut contribuer au développement de la force et de la grandeur de la France, a senti toute l'insuffisance de notre législation à cet regard: il a ordonné, en consequence, qu'il fût rédigé un Projet de Code Rural, qui assurât à l'agriculture, cette partie si interessante de l'economie publique, tout le developpement et toute la prospérité dont elle est susceptible ».

Fu in questa occasione che Napoleone volle estendere il progetto ad alcuni principati italiani, sentendo sul medesimo il parere dell'Accademia dei Georgofili, « la plus ancienne Societé d'agriculture d'Europe » (56).

Il progetto del 1808 consta di 280 articoli ripartiti in tre titoli. « Le Code rural est la reunion des lois qui fixent les droits des propriétaires ruraux, qui déterminent les obligations qu'ils contractent envers le Gouvernement et celles du Gouvernement à leur regard ». I tre titoli concernono: il primo « de la propriété rurale considérée pour chaque propriétaire seulement »; il secondo tratta « de la propriété rurale considérée pour tous les propriétaires »; il terzo della « propriété rurale relativement au Gouvernement ».

(55) BOLLA, *Per una legge organica dell'agricoltura: presupposti e sistema*, in *Atti del secondo Congresso Naz. Dir. Agrario*, Roma, 1939, pag. 137; ALEJO LEAL, *El Codigo rural frances*, in *Riv. de estudios agro-sociales*, 1955, (n. 12), pag. 226.

(56) PAUL MARMOTTAN, *Un projet de code rural sous le premier empire*, in *Revue des Etudes Napoléoniennes*, Mai 1913, pag. 10 dell'estratto.

Un ulteriore tentativo di codificazione si ebbe con la presentazione di un progetto definitivo (13-7-1876) di « Code Rural » che doveva comprendere le leggi, le ordinanze e i decreti concernenti gli interessi intimamente legati all'agricoltura ed alla proprietà rurale (57).

Finalmente con la legge 12-3-1953 il governo fu autorizzato ad una nuova codificazione.

b) La struttura è la seguente:

LIBRO PRIMO: Regime del suolo.

- Titolo I - Dell'ordinamento fondiario (dall'art. 1 all'art. 58).
- Titolo II - Delle strade agrarie e delle strade poderali (dall'art. 59 all'art. 96).
- Titolo III - Dei corsi d'acqua non navigabili e non utilizzabili per i trasporti fluviali (dall'art. 97 all'art. 122).
- Titolo IV - Delle acque utili (dall'art. 123 all'art. 133).
- Titolo V - Delle acque nocive (dall'art. 134 all'art. 139).
- Titolo VI - Dotazione rurale (dall'art. 140 all'art. 188).

LIBRO SECONDO: Degli animali e dei vegetali.

- Titolo I - Il compascuo (dall'art. 189 all'art. 199).
- Titolo II - Dell'allevamento degli animali domestici (dall'articolo 200 all'art. 213).
- Titolo III - Della lotta contro le malattie degli animali (dall'art. 214 all'art. 252).
- Titolo IV - Del controllo sanitario degli animali e delle carni macellate. Dell'uccisione degli animali (dall'art. 253 all'art. 275).
- Titolo V - Della protezione degli animali domestici (dall'articolo 276 all'art. 283).
- Titolo VI - Dei vizi redibitori nelle vendite e permutate degli animali domestici (dall'art. 284 all'art. 294).
- Titolo VII - Della riproduzione degli animali domestici (dall'art. 295 all'art. 308).
- Titolo VIII - Dell'esercizio della medicina e della chirurgia degli animali (dall'art. 309 all'art. 324).
- Titolo IX - Delle penalità (dall'art. 325 all'art. 341).
- Titolo X - Della difesa dei vegetali (dall'art. 342 all'art. 364).

(57) Questo ultimo che abbracciava un complesso di 257 articoli suddiviso in tre libri (regime del suolo, regime delle acque, polizia rurale) non arrivò alla votazione del Senato. Nacquero così varie leggi, fra le principali quelle dell'8-4-1898 sul regime delle acque; quella del 25-6-1902 sulla enfiteusi; quella del 2-8-1884 modificata dalla legge 23-2-1905 su i vizi redibitori nella compravendita di animali domestici; quella del 21-6-1898 sulla polizia rurale, ecc.

LIBRO TERZO: La caccia e la pesca.

- Titolo I - Della caccia (dall'art. 365 all'art. 400).
- Titolo II - Pesca fluviale (dall'art. 401 all'art. 501).

LIBRO QUARTO: Istituzioni ed organismi professionali della agricoltura.

- Titolo I - Camere di agricoltura (dall'art. 502 all'art. 548).
- Titolo II - Cooperative agricole (dall'art. 549 all'art. 604).
- Titolo III - Delle società di interesse agricolo collettivo (dall'art. 605 all'art. 609).
- Titolo IV - Organismo degli orti familiari (dall'art. 610 all'art. 613).

LIBRO QUINTO: Credito agrario (art. 614).

- Titolo I - Le casse mutue di credito agrario (dall'art. 615 all'art. 710).
- Titolo II - Cassa nazionale di credito agrario (dall'art. 711 all'art. 736).
- Titolo III - Ispezione e controllo (dall'art. 737 all'art. 744).
- Titolo IV - Disposizioni diverse (dall'art. 745 all'art. 789).

LIBRO SESTO: Contratti agrari.

- Titolo I - Statuto dell'affitto e della mezzadria (dall'art. 790 all'art. 870).
- Titolo II - Contratto di soccida (dall'art. 871 all'art. 903).
- Titolo III - Contratto a dominio risolubile (dall'art. 904 all'art. 925).
- Titolo IV - Contratto di piantagione (dall'art. 926 all'art. 936).
- Titolo V - Contratto di enfiteusi (dall'art. 937 all'art. 950).
- Titolo VI - Affitto degli orti familiari (dall'art. 951 all'art. 957).
- Titolo VII - Dei tribunali paritetici dei contratti agrari (dall'art. 958 all'art. 982).

LIBRO SETTIMO: Disposizioni sociali.

- Titolo I - Ordinamento del lavoro (dall'art. 983 all'art. 1000).
- Titolo II - Mutualità sociale agricola (dall'art. 1001 all'articolo 1143).
- Titolo III - Infortuni del lavoro e rischi in agricoltura (dall'art. 1144 all'art. 1234).
- Titolo IV - Disposizioni comuni agli organismi della mutualità agricola. Ispezione e controllo (dall'art. 1235 all'art. 1250).
- Titolo V - Disposizioni speciali concernenti i dipartimenti dell'Alto Reno, del Basso Reno e della Mosella (dall'art. 1251 all'art. 1263).

LIBRO OTTAVO: *Formazione professionale e ricerca.*

- Titolo I - Apprendistato (dall'art. 1264 all'art. 1271).
 Titolo II - Insegnamento (dall'art. 1272 all'art. 1296).
 Titolo III - Ricerca (dall'art. 1297 all'art. 1336).

c) Dal modo con cui sono raggruppate le materie e dall'asistematicità della struttura del *Code rural* è facile dedurre che il principio direttivo fondamentale del legislatore è stato quello... di non fare un codice.

Il fenomeno della codificazione — dice bene VOIRIN — afferra come in un'istantanea presa in movimento — e cristallizza lo stato del diritto in una serie di formule immutabili, cioè a dire che non sono affatto suscettibili di adattarsi spontaneamente ai cambiamenti. La codificazione riassume in un corpo sintetico tutto quello che su una medesima materia costituisce il diritto, cioè a dire non solamente delle leggi disperse, ma anche le consuetudini vigenti e gli orientamenti costanti della giurisprudenza non ancora incorporata nel diritto scritto ed anche certe soluzioni proposte dalla dottrina e che sono in armonia con le aspirazioni economiche e sociali del momento (58).

« Opera di fabbricazione e di unificazione di tutti i dati del diritto, da qualsiasi fonte essi provengano, questa codificazione non ha niente di comune con certi compiti moderni che il Parlamento affida al potere esecutivo, da cui attende — sotto il nome fallace di codificazione — il riordinamento e il raggruppamento di disposizioni sparse nelle leggi concernenti una materia determinata... » (59).

Queste codificazioni, secondo Voirin, presentano le seguenti caratteristiche:

- 1) sono realizzate in via amministrativa con un decreto emanato su ordine del legislatore che traccia al governo un programma preciso con limiti invalicabili;
- 2) non apportano alcun cambiamento fondamentale ai testi che riunisce e non opera alcuna *rigenerazione* legislativa;
- 3) perciò non costituiscono un sistema completo poichè ai suoi autori è interdetto di incorporarvi le soluzioni costanti e certe della giurisprudenza e quelle proposte da una dottrina particolarmente sicura ed autorevole;
- 4) da notarsi, però, che per quanto realizzata a mezzo di un decreto la codificazione abroga le leggi codificate, così che volendo modificare in seguito la legge inclusa nel Codice, il legislatore ha modificato direttamente il Codice non la legge originaria a cui si è sostituito (vedi ad esempio la legge 27-3-1956

(58) VOIRIN, *op. cit.*, pag. 68-69, 73.

(59) VOIRIN, *op. et loc. cit.*

che abroga gli ultimi tre commi dell'art. 795, abolendo il diritto di prelazione dei coltivatori) (60).

Che per il *Code Rural* il legislatore abbia voluto battere questa strada non è dubbio. Lo dichiara senza indugi con l'art. 1 della citata legge 12-3-1953, dando incarico al governo di procedere per decreto *alla codificazione, sotto il nome di Codice Rurale dei testi concernenti l'agricoltura.*

Non si tratta, dunque, che di raggruppare i testi, ad esclusione di tutta la formulazione degli usi e delle consuetudini. Inoltre la stessa legge prescrive che il decreto in oggetto non potrà « apportare ai testi in vigore che gli adattamenti di forma resi necessari dal lavoro della codificazione ad esclusione di ogni modificazione di fondo (art. 2) ».

Ci troviamo, perciò, in presenza di un Testo Unico, più che di un Codice, di un testo unico di secondo grado, se è ammesso dir così, perchè contiene materie (credito agrario, cooperazione) che potrebbero costituire di per sè oggetto di separati, singoli, testi unici.

Vi è una unità alquanto estrinseca, se non proprio di *facciata* (61), ma dati i limiti delle direttive, non vi poteva certo essere *la struttura logica* delle codificazioni in grande stile (62).

5. - I principi direttivi adottati dovevano necessariamente far sorgere delle lacune nell'architettura sistematica del codice, lacune che la dottrina francese, e per essa soprattutto il Voirin, ha con precisione messo a fuoco e puntualizzato in tre ordini di considerazioni che val la pena di riassumere (63).

Primo punto: l'azienda agraria, chiave di volta del diritto agrario, è totalmente ignorata. Per il decano della facoltà giuridica di Nancy la base fondamentale del diritto agrario (*caput et fundamentum*) è il concetto stesso di azienda agraria, vera chiave di volta che sostiene l'edificio e comanda l'innervazione di tutte le sue parti. Voirin condivide in pieno e fa proprio il voto della sezione di diritto agrario al IV Congresso internazionale di diritto comparato (la Sezione era presieduta dal prof. Bolla, segretario il prof. Dovring) nel quale si auspicava che « l'azienda agraria presa nelle sue diverse forme, dimensioni e funzioni, sia posta al centro del sistema fondiario ». « L'azienda agraria base della produzione, esprime l'idea del lavoro creatore, della durata e della continuità dell'azione esplica un ruolo dominante nel

(60) SAVATIER, *L'expérience...*, pag. 43.

(61) DURAND, *op. cit.*, pag. 6.

(62) DURAND, *op. et loc. cit.*

(63) VOIRIN, *Le code rural français de 1955*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1956, I, pag. 132 e seg.

campo giuridico dell'agricoltura per le sue essenziali funzioni (demografia, credito specializzato, legislazione fiscale) (64).

Inoltre sarebbe stato necessario includere nel *Code Rural* i testi degli artt. 815 e 832 modificati nel 1938 (65) che fissano le nuove norme per la successione nelle aziende agrarie contadine (66). E poichè vi è sempre il pericolo — quando due disposizioni identiche figurano in due diversi codici — che il legislatore modifichi l'una senza ricordarsi di modificare l'altra, Voirin auspica piuttosto il trasferimento nel codice agrario dei testi che regolano la successione dell'azienda agraria, salvo a mantenere nel codice civile la traccia di tali testi derogatori, a mezzo di un rinvio o di un riferimento al *Code Rural*.

Ignorata l'architettura del sistema, molti problemi sono rimasti insoluti, ad esempio, quello del riordinamento fondiario.

Un'azienda agraria può essere fondata sulla proprietà del fondo, ma può anche sussistere su un diritto di affitto. In questo ultimo caso il coltivatore mette in valore un terreno o degli appezzamenti presi in affitto. La prima, secondo Voirin, è un'azienda immobiliare, la seconda mobiliare. Può accadere, anche, che l'azienda sia mista, come quella, ad esempio, di un piccolo proprietario che per corredare la sua impresa e renderla atta a vivere, abbia dovuto aggiungervi degli appezzamenti presi in affitto.

Ora il riordinamento, così come è attualmente previsto dai testi legislativi, è *fondiario* piuttosto che *aziendale*. L'operazione di ricomposizione raggruppa appezzamenti appartenenti al medesimo proprietario. Questo è utile solo quando la proprietà coincide con l'azienda.

Nel caso dell'affitto, invece, il riordinamento della proprietà rischia di disarticolare assai le aziende costituite sulle proprietà altrui. Si tratta allora di sapere se il riordinamento aziendale debba o no passare avanti al riordinamento fondiario o quanto meno combinarsi con esso.

Pare da accogliersi, piuttosto, l'affermazione che l'azienda agraria debba essere trattata in modo uniforme, quale che sia la natura dei diritti del suo titolare su i beni che ne formano

(64) BOLLA. *L'exploitation agricole traitée comme une universalité juridique (mesures contre la morcellement-autonomie)*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1954, I, 278. (V. il richiamo fatto dall'art. 42 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea).

(65) BOLLA-ZACCARO, *L'azienda contadina ereditaria nella legislazione più recente di alcuni paesi europei*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, vol. XXXII, pag. 22 dell'estratto, Roma, 1957.

(66) Cfr. le interessanti ed esaurienti considerazioni del ROMAGNOLI, *op. cit.*, pag. 91 e seg., e ivi ricchissima bibliografia, cui si rinvia.

l'infrastruttura necessaria: proprietario o affittuario, l'uno e l'altro debbono beneficiare dei medesimi vantaggi (67).

E' questa una logica conseguenza dell'avvento del diritto di proprietà dell'azienda che si sostituisce al diritto di proprietà della terra (68).

Secondo punto: i confini del diritto agrario rimangono mal definiti. Il problema dei confini tra diritto agrario e diritto forestale da una parte, e diritto commerciale ed industriale dall'altra, è dal nuovo *Code Rural* lasciato insoluto.

Per i confini tra diritto agrario e diritto forestale, Voirin pensa che sarebbe poco desiderabile l'inclusione del Codice forestale nel Codice agrario, data la presenza di numerose foreste demaniali e comunali, le quali orientano fortemente verso il diritto pubblico. Ciò premesso, è altrettanta vera la necessità che le aziende forestali private siano disciplinate dal *Code Rural*.

I redattori del Codice hanno ammesso, viceversa, solo alcune disposizioni d'ordine forestale (artt. 1152 e 1144) limitatamente alla regolamentazione del lavoro, ed in particolare degli infortuni.

Ancor più delicato si presenta il problema per stabilire i confini tra azienda agraria da una parte ed aziende industriali e commerciali dall'altra.

Vari sono, come è noto, i criteri proposti dalla dottrina per stabilire i limiti fra attività agricola ed attività industriale (necessità, prevalenza, autonomia, accessorietà, normalità). Il legislatore italiano ha adottato quello della normalità proposto dall'Arcangeli in uno studio fondamentale (69).

Il legislatore francese ha adottato quello dell'accessorietà, difeso in Italia dal Maroi (70); fino a che, cioè, l'attività di trasformazione e di alienazione dei prodotti dell'agricoltura è complementare dell'attività di produzione agricola si resta nell'ambito dell'attività agricola. Prendiamo, ad esempio, lo sfruttamento

(67) SAINT-HILAIRE, *Essai sur la notion juridique d'entreprise agricole*, in *Revue trimestrelle de droit civil*, 1950, pag. 129.

(68) SAYATIER, *L'expérience...*, cit., pag. 36.

(69) ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, in *Studi in onore di Vivante*, II, Roma, 1931, pag. 23 e seg.; sostanzialmente ripubblicato nel volume, *Istituzioni di diritto agrario*, parte generale, II ed., Roma, 1936, pag. 57. La letteratura sull'argomento, ripreso per uno studio sul reddito agrario nel nuovo codice delle imposte dirette, è a tal fine richiamata dal FRASSOLDATI, in *Riv. Dir. Agr.*, 1958, I, pag. 149 e segg.; cfr. poi OPPO, *Materia agricola e « forma » commerciale*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1949, I, pag. 265 e seg., studio fondamentale, anche se le conclusioni cui perviene sono discutibili assai.

(70) MAROI, *Le attività collaterali della produzione agraria ed il criterio della accessorietà*, in *Scritti giuridici in memoria di Arcangeli*, 1938, pag. 345.

di una torbiera da parte di un agricoltore: se questa attività di sfruttamento si può collegare come accessoria all'azienda agraria, per migliorare la composizione dei terreni, si rimane nell'ambito dell'attività agricola. Se l'attività industriale di sfruttamento non è accessoria all'azienda agraria, ma mira alla produzione per il mercato, si ha attività industriale e non agricola.

Gravi controversie solleva la qualificazione delle segherie meccaniche, industriali per loro natura, in ordine specialmente al punto se i lavoratori addetti debbano essere iscritti all'assicurazione agricola o a quella industriale (sociale). Un utile chiarimento sarebbe contenuto nella risposta data dal Ministro del Lavoro e della Sicurezza sociale alla questione posta da un deputato: « Une scierie ne saurait être valablement regardée comme établissement accessoire d'une exploitation forestière que dans la mesure et la limite où les travaux qui y sont exécutés sont de nature suffisamment sommaire pour qu'en fait la scierie constitue le dernier échelon de l'exploitation forestière, et non pas le premier degré d'une entreprise industrielle de transformation du bois » (71).

In questo secondo caso non giova la decisione della Corte di Cassazione del 21-6-1951, secondo la quale, invece, « le sciage auquel il est procédé hors d'une coupe ne cesse pas de revêtir un caractère agricole s'il y est procédé, non par un chef d'exploitation industrielle ou commerciale, mais par un chef d'exploitation agricole... ».

Sconsolatamente Voirin rileva la lacuna del *Code Rural* per la mancata demarcazione della zona di confine tra agricoltura e industria e commercio (72).

Terzo punto: l'osservazione di fondo, infine è che una codificazione deve coordinare, rivedere, completare le leggi sparse relative ad una data materia riunendole in un corpo sintetico. Una vera codificazione deve, insomma, produrre un sistema completo di legislazione ed al tempo stesso operare una rigenerazione legislativa (73).

Il nuovo *Code Rural* non opera tale coordinazione; si limita a far sue le disposizioni dello statuto dell'affitto, lascia nel Codice civile tutti i testi concernenti l'affitto e la soccida, riprendendone di peso le disposizioni che figurano così in tutti e due i codici. Il contratto di soccida è regolato, ad esempio dall'art. 871 così redatto: « Il contratto di soccida è retto dagli articoli 1800-1831 del c.c., il cui tenore è riprodotto dagli articoli del presente paragrafo ».

L'aver lasciato fuori il concetto dominante di azienda è ancor più grave se si considera che la riforma francese dei con-

tratti agrari, codificata negli articoli 790 e ss. segna un'innegabile rottura con il *Code civil* in quanto mette fine al predominio della proprietà della terra, ormai sostituita nel suo primato dalla proprietà dell'azienda (74).

E' il lavoro che conquistando lentamente, ma progressivamente, la cima dei valori umani e sociali, precedendo il capitale fondiario e accrescendo i diritti del coltivatore a scapito dei diritti del proprietario non agricoltore (75).

D'altra parte in una valutazione complessiva del capitale di un'azienda agraria, l'elemento immobiliare, la terra diviene meno importante degli altri elementi mobiliari (animali, macchine) che di solito appartengono al coltivatore. Si giustifica, perciò, anche per questo verso il processo di trasferimento dei poteri direttivi e di profitto dal proprietario terriero al coltivatore (76).

6. - Il problema della codificabilità del diritto agrario acquista nuova importanza con il Trattato istitutivo della Comunità Europea. A questo fatto è stata dedicata l'attenzione della sezione di diritto agrario del V Congresso internazionale di diritto comparato tenutosi a Bruxelles nell'agosto di questo anno, presieduta dal professore Bolla che ne era il relatore generale. E' stato rilevato che la nuova organizzazione comunitaria intende operare non solo sull'economia, instaurando, cioè, una politica economica comune nel settore dell'agricoltura ma anche sul complesso normativo dell'agricoltura che si trova ad avere adesso due ordini di fonti: le norme comunitarie e gli argomenti interni degli Stati membri.

Da qui l'estremo interesse al ravvicinamento delle legislazioni (art. 100-102 del Trattato).

Nella relazione generale il professore Bolla ha riassunto alcuni risultati, cui erano pervenute le relazioni nazionali del Belgio, dell'Inghilterra, dell'Olanda (77).

Il relatore belga De Leeuw, ad esempio, mette bene in evidenza come le ripercussioni dell'istituzione del *Marché Commun* sulla legislazione agraria belga, tendano a riflettersi in una duplice direzione: da un lato nel senso di un grande progresso tecnico dell'economia agricola, dall'altro nell'integrazione e per-

(74) SAVATIER, *Propriété et exploitation*, lezione alla Settimana Sociale di Nantes, 1950, pag. 91.

(75) RIPERT, *Les forces creatrices du droit*, Paris, 1955, pag. 210 e seg.

(76) RIPERT, *op. cit.*, pag. 213.

(77) BOLLA, *Marché commun européen et législation agraire. These et tendances méthodiques: harmoniser ou unifier? Limites*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1958, fascicolo III, in corso di stampa al momento della stesura di questa nota.

(71) VOIRIN, *Le code...* cit., pag. 138.

(72) VOIRIN, *Le code...* cit., pag. 139.

(73) VOIRIN, *op. et loc. cit.*

fezionamento della legislazione speciale intesa funzionalmente, rivolta, cioè, a potenziare la produzione e la struttura dell'agricoltura. Non poteva non seguirne una più estesa attività del legislatore con provvedimenti di contenuto riformatore, come ad esempio la legge 7-7-1951 relativa alla riforma dei contratti agrari; la legge 25-6-1956 sulla ricomposizione coattiva dei fondi agricoli. Interessa rilevare, poi, che un disegno di legge attualmente innanzi al Parlamento belga attribuisce al coltivatore un diritto di prelazione su i fondi.

Non è chi non veda come questo processo normativo colmi la insufficienza del vecchio *Code rural* del 1886, elimini le lacune del Codice civile ed indichi il formarsi vigoroso di una nuova ed autonoma branca del diritto.

Questo fatto nuovo assegna al legislatore ulteriori compiti che De Leeuw schematizza nel modo seguente: a) conquista di nuove terre alla coltura, togliendole dall'abbandono; b) ricostituzione di unità fondiarie idonee ai fini produttivistici, secondo quanto è previsto dall'art. 31 del *Code Rural* francese, dalla legge Olandese 7-8-1953, nonché dal Codice civile italiano agli articoli 846-856 e dall'art. 44 della Costituzione; c) provvedere ai problemi forestali come complementari di quelli agricoli; d) tutelare le unità fondiarie impedendone l'eccessivo frazionamento per mezzo del retratto familiare, assicurandone il trasferimento unitario nelle successioni *mortis causa* a cui tende il legislatore belga con la legge 16-5-1900, modificata dalla legge del 1935; e) rielaborare il sistema dei contratti agrari che hanno lo scopo di valorizzare il suolo ed in particolare l'affitto di fondi rustici, il loro miglioramento, l'indennizzo dei miglioramenti al termine del contratto, l'adeguamento del canone al prezzo dei prodotti agricoli previsti dagli indici ufficiali.

Il relatore inglese, professor H. Frankel dell'Università di Oxford, osserva preliminarmente che i problemi che l'area del libero scambio deve affrontare nel settore dell'agricoltura, sono di ordine economico e politico legislativo. E' necessario, però che i criteri da assumersi siano ispirati ad un senso di gradualità, dato il carattere tradizionale dell'agricoltura. Il relatore propone alcuni mezzi per raggiungere gli scopi propostisi: a) innanzi tutto un sistema di accertamento con controlli annuali su tutta la situazione agricola dei singoli paesi, prendendo a modello l'*Agricultural Act* del 1947; b) in secondo luogo speciali accordi con i sindacati degli agricoltori affinché assicurino l'esecuzione delle direttive suggerite dai risultati di tali controlli.

La legislazione agraria a sua volta dovrà procedere, tenendo conto del periodo iniziale, di « transizione », valutare le situazioni « a posteriori » e su queste basi unificare o armonizzare le legislazioni in modo da pervenire ad una organizzazione della proprietà agricola adeguata alle esigenze del progresso industriale dell'agricoltura.

Sul terreno delle proposte concrete, il prof. Frankel, constatando come si tenda in generale a promuovere la piccola proprietà contadina, afferma che non è possibile che la piccola proprietà contadina che permane quasi immutata nella struttura, come ad esempio nella Germania Orientale, possa validamente competere con una grande azienda organizzata con criteri moderni. S'impone quindi, in primo luogo, un'opera di armonizzazione della legislazione relativa alla proprietà dei fondi rustici dei vari Paesi europei.

La legislazione futura deve tendere ad eliminare la proprietà eccessivamente frazionata o costituita da più particelle di terreno distanti fra loro e la cui coltivazione è scomoda e costosa. Questa situazione, avverte logicamente il relatore inglese, è la conseguenza del sistema successorio ancora basato sui principi del Codice Napoleonico, mentre è diversamente risolta dagli ordinamenti giuridici che riconoscono il regime successorio proprio degli agricoltori, l'*anerbenrecht*. La legislazione futura dovrà tener presente e risolvere i problemi relativi al reddito delle aziende agricole, alle importazioni e alle esportazioni, alla formazione e stabilità dei prezzi, al controllo del mercato. La possibilità di far fronte alla concorrenza da parte di decine di migliaia di aziende preparate o imparate a questa necessità sarà tanto più facile e di rapida attuazione se si armonizzeranno le legislazioni relative alla politica del reddito e dei prezzi dei prodotti, agricoli e nello stesso tempo quelle relative alle importazioni o ai mercati. Secondo il relatore inglese è per altro possibile pervenire rapidamente all'unificazione legislativa in relazione al consumo dei prodotti agricoli di cui all'art. 40 del Trattato e alla legge inglese *U. K. Marketing Act* del 1931, 1933, 1949 che prevede la vendita diretta sul mercato da parte dei produttori sotto il controllo di un ente specializzato.

Il relatore olandese, professor Polak, dell'Università di Wageningen, espone nei seguenti punti le considerazioni svolte nel suo rapporto nazionale: 1) Le fonti del diritto agrario olandese sono costituite principalmente da leggi, decreti, regolamenti dell'ufficio industriale per l'agricoltura e di Comitati per i prodotti agricoli; 2) Le norme possono essere classificate su basi oggettive e soggettive e cioè della terra, dei prodotti, delle persone. Gli agricoltori possono essere classificati a seconda della struttura del rapporto di lavoro e della cooperazione che forniscono al proprietario del fondo; 3) Il diritto agrario tende ad evolversi nel senso, accentuatosi dopo la seconda guerra mondiale, che si affievolisce il concetto ed il valore della proprietà individuale e si riduce l'autonomia contrattuale; 4) L'interferenza statale può avere diverse spiegazioni: il libero esplicarsi della domanda e dell'offerta produce risultati socialmente indesiderabili; inoltre la limitazione delle terre coltivabili ha prodotto, quale effetto anche dell'aumento della popolazione, la « fame di terra »; la conduzione irrazionale delle terre interferisce con il progresso tecnico; 5) Le limitazioni

sopra accennate si esplicano: in regolamento dei prezzi, dei canoni di affitto e dei prezzi dei terreni, regolamenti nei salari dei lavoratori. L'agricoltore affittuario gode la garanzia di contratti con termine minimo legislativamente fissato, un diritto di proroga, un diritto di prelazione sull'acquisto delle terre; 6) Anche la protezione sociale dell'individuo è importante e viene considerata tale. Il governo conduce una politica dei prezzi che tiene conto degli interessi, sia del lavoratore che della politica perseguita dal governo; 7) Si ritiene che il governo non assolva il suo compito verso l'agricoltura con la sola istituzione di un controllo dei prezzi, la quale può giustificarsi qualora nel contempo si prendano disposizioni che rimuovano le cause che limitano le possibilità di un proficuo esercizio dell'agricoltura. Un'azione nei confronti delle istituzioni agricole è tanto più necessaria in quanto il protezionismo dei prezzi di per sé limita l'iniziativa per raggiungere l'*optimum* produttivo; 8) Allo scopo di migliorare la situazione della agricoltura la legislazione futura deve mirare all'ampliamento delle imprese agricole, combattere il frazionamento ed aumentare le possibilità produttive; 9) I mezzi indiretti di cui il Governo si serve per attuare la sua politica di prezzi sono: pareri e consigli basati su ricerche scientifiche; la attuazione è considerata mezzo diretto; 10) Data la struttura dell'organizzazione dell'agricoltura, sono consigliati mezzi indiretti all'inizio di riforme e l'attuazione di misure dirette deve essere preceduta da pareri e consigli; 11) Anche l'attività legislativa è stata intesa in questo ultimo periodo: decreto sull'alienazione di fondi 1953; decreto sulla consolidazione della proprietà, 1954; decreto sulle affittanze del 1958. Sono attesi decreti integrativi ed un cambiamento nella legge delle successioni per ovviare al frazionamento dei fondi prodotto dalla legge in vigore; 12) Il diritto agrario è in movimento, non è oggi un sistema organico di leggi, ma la creazione di un tale sistema è oggi appunto il compito del legislatore come della scienza. Il primo deve armonizzare colmando le lacune e correggendo le parti che presentano difetti; la scienza deve ordinare il materiale in modo da formare una unità. Non è consigliabile tuttavia la creazione di un codice agrario, che incrinerebbe l'unità del progettato codice civile (78).

7. - Come si vede la legislazione agraria dei singoli Paesi è ovunque molteplice: ha le sue fonti nei codici come avviene in Italia e in Svizzera, ed è talora raccolta unitariamente come avviene in Francia con il tentativo del Code Rural e nel Belgio, mostrando però ovunque la tendenza ad evolversi dalla frammentarietà all'unità, al sistema (79).

(78) BOLLA, *op. cit.*

(79) BOLLA, *Alcuni risultati...*, cit. pag. 5 e seg.

Naturalmente la comparazione gioca un ruolo essenziale per poter stabilire direttive comuni auspiccate dal Trattato (80). Ora oggetto della comparazione non sono tanto le singole disposizioni o leggi frammentarie degli Stati membri che interessano direttamente l'instaurazione ed il funzionamento del Mercato Comune, quanto tutto il complesso normativo che in ogni paese membro regola la produzione agraria, la quale come è ovvio, si fonda sulla utilizzazione equilibrata ed organica di tutti i fattori di produzione (81).

Appare evidente l'ulteriore necessità che la legislazione agraria dei singoli paesi sia raccolta il più unitariamente possibile perchè le norme comunitarie, costituite da regolamenti, direttive, ordinanze, possano esercitare il loro effetto propulsore senza conflitti inutili e perciò dannosi. Anche se l'art. 222 del Trattato « lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri », concretamente il rapporto fra norme comunitarie ed ordinamenti interni si stabilirà in modo efficiente e dinamico solo se l'ordinamento interno si presenterà con una sua omogeneità, organico e privo di lacune.

Riteniamo, perciò, in astratto desiderabile una codificazione del diritto agrario, ma sul terreno pratico e storico possibile solo una legge organica (ancor meglio di una serie di testi unici), che semplificando, abrogando, togliendo il troppo ed il vano, operi il raccordo tra legislazione speciale e codice civile, tra questo e la Costituzione (82).

Potrebbe allo scopo servire un vecchio schema, inedito, dell'Osservatorio italiano di diritto agrario, come base di uno studio per una legge organica integrativa dei codici e rapportata alle esigenze del Trattato istitutivo della Comunità europea (83).

(80) BOLLA, *op. cit.* Su un problema diverso e più vasto, quello delle condizioni alle quali dovrà rispondere lo studio preparatorio alla unificazione, sono da ricordare le parole di GUTTERIDGE, *Comparative Law*, Cambridge, 1949, pag. 174 « a comparison of the divergent rules is an indispensable preliminary to any proposals for the unification of private law. Such comparison must be more than a pedestrian compilation of similarities and differences. The law must be examined in the light of their political, social or economic purpose and regard must be paid to their dynamic rather than to their static or doctrinal aspects ».

(81) BOLLA, *op. cit.*

(82) AZZARITI, *Tecnica e sistematica nella legislazione agraria*, in *Atti del terzo Conv. Naz. Dir. Agr.*, pag. 361 e seg.

(83) Lo schema nelle sue linee essenziali era il seguente: 1) *Parte generale*: finalità della legge organica: *disciplinare unitariamente tutti i rapporti relativi alla produzione agraria onde ottenere un sistema*

E' anche vero che il problema di fondo non è tanto quello di porsi il problema di una scelta fra Codice agrario, legge organica o testi unici. « Quello che urge e s'impone è che si giunga a render certo e valido l'ordinamento giuridico dell'agricoltura italiana, riducendo quantitativamente le leggi e coordinandole alle premesse della nostra Costituzione che mirano a conservare un giusto e non

organico di norme ed evitare una dispersione del regolamento in Codici e leggi speciali; dare alla terra un proprio statuto. — Il rapporto di produzione agraria. — Fonti del regolamento giuridico della produzione agraria. II) Soggetti della produzione agraria: l'agricoltore: suo stato professionale, suoi doveri; sua responsabilità di fronte allo Stato. — Ausiliari dell'agricoltore. — La famiglia colonica. — Associazioni agricole: cooperative di produzione, di assicurazione, ecc. — Partecipanze agrarie e condomini collettivi. — Consorzi. — Enti di colonizzazione. III) I beni con destinazione produttiva: A) La proprietà della terra nella sua costituzione: forme di proprietà fondiaria, rurale, pubblica, privata, collettiva; B) Elementi costitutivi della proprietà fondiaria rurale: il suolo (delimitato verticalmente ed orizzontalmente), le sorgenti e le acque, le pertinenze agrarie, i diritti di concessione; C) Confini (delimitazione legale e giudiziale); D) Limitazioni: 1) in ordine alla destinazione produttiva, bonifica integrale, vincolo forestale e bacini montani, regime delle acque, miglioramenti, ricomposizione del suolo frammentato; 2) in ordine alla disponibilità, minima unità culturale, arrotondamenti, retratto; 3) rapporti di solidarietà fondiaria, rapporti di vicinato; 4) rapporti di coordinamento tra fondi, consorzi; E) Limitazioni attinenti al godimento: usufrutto (dei boschi, del gregge), uso, servitù perdiali, usi e diritti civici; F) Limitazioni derivanti da rapporti di garanzia: oneri reali di carattere pubblico, oneri reali di carattere privato, ipoteche, privilegi, anticresi; G) Limitazioni derivanti da norme penali e di polizia. IV) La proprietà della terra nel suo esercizio: A) L'unità aziendale: elementi dell'unità aziendale; organizzazione (tecnica, istituzionale, giuridica); esercizio: a) diretto (da parte del titolare), b) indiretto (da parte di persona diversa); rapporti derivanti dall'esercizio diretto (facoltà ed obblighi inerenti l'esercizio di un organismo produttivo); V) Forme contrattuali della gestione aziendale (esercizio indiretto): enfiteusi, affitto, colonia, mezzadria, soccida; VI) Tutela dell'unità aziendale: a) nella sua destinazione produttiva; b) nei trasferimenti e divisioni; c) nella successione; d) nella esecuzione forzata; VII) Tutela dei prodotti: tipicità dei prodotti; Genuinità dei prodotti; Trasformazione dei prodotti; Regime degli ammassi; VIII) Disciplina istituzionale della produzione: organi dell'azione istituzionale, forme di intervento: piani di produzione e colture obbligatorie; tutela di singole colture; tutela delle unità poderali degli Enti di colonizzazione; c) Credito agrario: organi, operazioni, garanzie.

statico equilibrio tra autorità e libertà, fra interesse individuale e bene comune » (84).

« Un supplemento d'anima » è per questo necessario all'ordinamento giuridico dell'agricoltura, perchè i valori umani essenziali e comunitari della vita della terra siano sottratti all'alea dell'instabile e del contraddittorio.

CARLO ZACCARO

Assistente nell'Univ. di Firenze

(84) BOLLA, *Per una legge organica*, cit. pag. 3.