

Il problema della produttività in agricoltura fra diritto interno e diritto comunitario

Ettore Casadei*

Sommario: 1. Considerazioni preliminari su oggetto e metodo di indagine. - 2. Impostazione produttivistica delle fonti interne: in particolare, il codice civile e la legislazione in materia di terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate. - 3. Le fonti comunitarie: cenni sull'evoluzione della politica agricola comune, fino alla recente svolta in senso antiproduttivistico. - 4. Prevalenza del diritto comunitario ed esemplificazioni di conflitti, apparenti o reali. - 5. Interpretazione evolutiva dell'art. 44 Cost.

1. Il tema dello sviluppo sostenibile del territorio proposto alla nostra attenzione, evoca essenzialmente problemi economici e tecnici, la cui soluzione costituisce presupposto immediato delle scelte politiche.

Al giurista spetta, come sempre, individuare gli strumenti normativi idonei a realizzare tali scelte e in questa sede, in particolare, verificare quali soluzioni abbiano trovato spazio nell'ordinamento. Allo scopo la ricerca è molto più complessa che in passato, dovendosi largamente tener conto delle normative comunitarie, che sulla disciplina dell'agricoltura e del territorio in genere, assumono incidenza particolarmente rilevante.

E subito conviene notare, anticipando i risultati delle considerazioni successive, come nel diritto interno e in quello comunitario siano da ravvisare tendenze vistosamente contrapposte, con possibilità di sostanziali antinomie, che naturalmente devono essere superate e risolte per le essenziali esigenze di certezza e di organicità della disciplina della materia.

Poiché le fonti da prendere in considerazione sono molto numerose, l'indagine non potrà essere analitica, ma dovrà limitarsi a cogliere gli orientamenti di fondo delle norme o dei complessi normativi oggetto di

*Prof. ordinario di Diritto agrario nell'Università di Bologna

richiamo. Ciò che importa è dar conto dell'esistenza del problema, della sua reale portata e, in via esemplificativa, delle possibili soluzioni, sottolineando pure che necessariamente, dallo stretto profilo dell'attività produttiva, l'esame si dilata alla più ampia considerazione dei molteplici usi del territorio.

2. Per venire al diritto interno, è innegabile in esso un'impostazione fortemente produttivistica. Questa affonda le sue radici in molti elementi quali la povertà di risorse di varie parti del territorio; il ritardo del processo di industrializzazione, non ancora compiutamente e armonicamente diffuso in tutte le regioni, sicché solo di recente il nostro paese è entrato, e sotto qualche profilo a porta soltanto semiaperta, nel novero dei paesi sviluppati; su un piano più particolare, infine, l'impostazione autarchica del regime fascista, che nella disciplina dell'agricoltura ha lasciato impronte significative.

E del resto costituisce un ricordo vivo per la personale esperienza di ciascuno di noi, evidentemente non troppo lontana nel tempo, la tendenza dell'agricoltore a trarre dalla terra ogni possibile risultato e di considerare l'incremento della produttività, oltre che come fonte di profitto, o anche soltanto di sopravvivenza, pena l'abbandono dell'attività, come strumento essenziale per il progresso del paese, e come principale e doveroso contributo della categoria alle sue fortune.

Queste idee, anzi, sono da sempre connaturate al modo di essere e di pensare dell'agricoltore e costituiscono, per una sorta di retaggio atavico formatosi con le dolorose esperienze delle carestie e dell'emigrazione, le fibre più intime della sua cultura, sicché ancor oggi egli appare incredulo e stupito dinanzi alle indicazioni sempre più pressanti della politica comunitaria di non produrre o di produrre meno di quanto sarebbe possibile.

Segni assai evidenti dell'impostazione produttivistica, a parte la ricca legislazione speciale, emergono dal codice civile, emanato nel 1942, dopo la ricordata scelta autarchica del regime fascista in politica economica, strettamente correlata agli orientamenti della politica estera, e durante la guerra, che per sua natura provoca la mobilitazione di tutte le risorse disponibili.

Devono ricordarsi in tal senso, fra l'altro, l'istituto della minima unità colturale, volta a scongiurare i pericoli che l'eccessiva frantumazione del suolo agrario comporta per l'attuazione delle regole della buona tecnica nell'esercizio dell'agricoltura (artt. 846-848); la disciplina della bonifica, di cui nel codice si richiamano alcuni aspetti essenziali e che già trovava definitiva ed organica sistemazione nel noto r.d. 13 febbraio 1933, n. 215,

contenente nuove norme per la bonifica integrale e tuttora in vigore (artt. 857-865); il tentativo di rilancio del rapporto di enfiteusi, di cui costituisce elemento essenziale e caratterizzante l'obbligo di migliorare del concessionario, e che pertanto si pone come importante strumento di intensivazione agraria, se non di colonizzazione (artt. 957-977, che introducono varie forme di tutela per le ragioni del proprietario allo scopo di indurlo alla concessione, tutela sostanzialmente cancellata dalle riforme degli ultimi decenni, sicché il rapporto enfiteutico appare oggi del tutto privo di vitalità); varie norme sul miglioramento dei beni in generale, e in particolare di quelli produttivi, che naturalmente trovano la loro più significativa espressione con riguardo agli strumenti della produzione agraria.

Tali ultime disposizioni sono disseminate nella disciplina di vari rapporti caratterizzati dalla separazione fra proprietà e utilizzazione dei beni, e sono volte a favorirne il miglioramento, evitando che la gestione, anche di lunga durata, da parte di soggetti diversi dal proprietario, ne comporti una cristallizzazione che sarebbe rovinosa sia per la vitalità dell'impresa di chi li gestisce, sia per l'economia nazionale. Degne di particolare richiamo, in proposito, sono le norme in materia di enfiteusi (art. 975), di usufrutto (artt. 985-986), di possesso (art. 1150), di affitto in generale (art. 1620) e soprattutto di affitto di fondi rustici [artt. 1632-1634 e 1651, superati a più riprese dalla legislazione speciale successiva, che, con la legge 3 maggio 1982, n. 203, ha dilatato al massimo il novero delle opere consentite, comprendendovi addirittura la trasformazione degli ordinamenti produttivi e dei fabbricati rurali (art. 16, comma 1°)]. Tali norme costituiscono un complesso abbastanza organico e ispirato ad una logica unitaria che la dottrina ha evidenziato con una ricostruzione sistematica di largo respiro quale, a parte contributi minori, quella dell'ormai classica monografia di A. Carrozza, che trova antecedenti, anche sotto il codice anteriore, negli esemplari lavori di G.B. Funaioli ⁽¹⁾. Mentre sintomatica della cultura giuridica del nostro paese in materia, è la ben nota espressione della Corte costituzionale secondo cui "l'istanza del miglioramento è oggi intrinseca a tutte le forme di gestione dell'impresa agraria", e merita approvazione l'incremento di poteri dell'affittuario ad opera della legge 11 febbraio 1971, n. 11, a prescindere dall'esistenza di clausola migliorataria, "in considerazione dell'interesse pubblico allo sviluppo quantitativo e qualitativo della produzione agraria" (2).

Oltre che nelle norme richiamate, l'esigenza che le potenzialità produttive dei beni non vengano disperse, trova emblematico riscontro nell'art. 838, posto fra le disposizioni generali in materia di proprietà. Secondo questo articolo, salve le disposizioni delle leggi penali e di polizia, nonché le norme dell'ordinamento corporativo e le disposizioni particola-

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

Il fatto che non abbia mai trovato concreta applicazione ponendosi così, almeno finora, con portata soltanto teorica, nulla toglie alla sua importanza per la ricostruzione complessiva del sistema, in cui la proprietà, nonostante l'inviolabilità proclamata dall'art. 29, comma 1°, dello Statuto albertino, presenta ormai, nel suo intimo contenuto, profili passivi. In tal modo il codice civile appare più prossimo alla successiva Costituzione repubblicana, che al riconoscimento della proprietà affianca le possibili incisioni da parte della legge ordinaria (in particolare con il controllo sui modi di acquisto e di godimento e con l'imposizione di limiti), allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti (art. 42, comma 2°), mentre per la proprietà terriera, accanto a vari tipi di intervento che costituiscono un ampio programma per la legislazione agraria del dopoguerra, prevede innanzitutto e in via generale e generica, l'imposizione di obblighi e di vincoli (art. 44, comma 1°).

Deve precisarsi che l'obbligo di coltivazione non costituisce vincolo insuperabile di destinazione agraria del suolo, né impone al proprietario di farsi imprenditore sul proprio terreno. La gestione, infatti, potrà essere affidata ad altri, come nel caso di enfiteusi, di usufrutto e di affitto, fermo restando che la sanzione dell'esproprio è comunque ammissibile anche se l'abbandono dipende dalla condotta negligente del concessionario, in quanto al proprietario la legge appresta i mezzi per reagire contro tale condotta (rispettivamente artt. 972; 1015; 1615 e 1618 c.c. e 5, legge n. 203 del 1982) e la sua inerzia lo rende corresponsabile delle conseguenze nefaste della medesima, unico responsabile, anzi, agli effetti dell'art. 838 (3).

Quanto al mutamento di destinazione, esso è certamente ammissibile, purché in armonia con la disciplina legislativa ed amministrativa del territorio, ponendosi come scopo ultimo della legge, accanto e oltre la tutela della destinazione produttiva della terra, la più generale esigenza di

scongiurarne l'incuria e l'abbandono. In altre parole, può dirsi che non si ha cristallizzazione della destinazione in atto, ma che, pur potendo cambiare, questa viene tutelata finché non si attui un'utilizzazione diversa. Per il suolo agrario ciò comporta una salvaguardia certo inadeguata, ma non priva di rilievo, perché la sottrazione di terreni all'uso agricolo, per quanto massiccia e certo deprecabilmente eccessiva, riguarda pur sempre una parte limitata della superficie complessiva. L'art. 838 è comunque impotente dinanzi al mutamento di destinazione, anche se deve insistersi che tale mutamento richiede un uso diverso, giacché l'abbandono, il semplice non uso, non sono consentiti. E non occorre aggiungere altro per rilevare la profonda differenza rispetto alle vigenti discipline, di cui diremo, in materia di messa a riposo dei seminativi (c. d. *set-aside*).

Per concludere sull'impostazione produttivistica della legislazione interna, a parte altre fonti, giova richiamare la normativa in materia di terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, che si trova fuori del codice civile.

La disciplina attuale, oltre che nelle leggi regionali attuative, è contenuta nella legge 4 agosto 1978, n. 440, che non costituisce però un elemento di novità nel sistema, in quanto trova antecedenti, in questo secolo, nel periodo della prima guerra mondiale e dell'immediato dopoguerra, con provvedimenti dapprima improntati al soddisfacimento di esigenze contingenti nate dalla situazione bellica, e successivamente caratterizzati da pretese di organicità e di più ampio respiro, con brusca chiusura nel r.d.l. 11 gennaio 1923, n. 252, contenente abrogazione delle norme relative alla concessione delle terre. Altro e più prossimo antecedente, a parte alcuni provvedimenti specifici assunti nel primo periodo della seconda guerra mondiale, si ha nel complesso normativo inaugurato dal d. lg. lt. 19 ottobre 1944, n. 279 e completato con la legge 18 aprile 1950, n. 199.

La disciplina delle terre incolte differisce da quella dell'art. 838 c. c. per essere, da un lato, più rigorosa, in quanto opera anche per un'ipotesi meno grave dell'abbandono, quale l'insufficiente coltivazione, e, dall'altro, meno incisiva ma, al contempo, più realistica, in quanto prevede non già l'esproprio, ma soltanto l'assegnazione temporanea del godimento dei beni incolti, abbandonati o insufficientemente coltivati, a favore di determinati richiedenti i cui rapporti con il proprietario sono sottoposti alla disciplina dell'affitto (art. 5, comma 6°, legge n. 440 del 1978, cit.). In via di fatto, poi, a fronte della totale disapplicazione dell'art. 838, per l'istituto in esame, a seconda dei vari momenti, si ha utilizzazione più o meno estesa, in relazione all'andamento della situazione economica complessiva (più precisamente si ha applicazione frequentissima nell'immediato dopo-

guerra, con progressiva diminuzione, fin quasi alla scomparsa, in concomitanza con l'impetuoso sviluppo economico successivo alla ricostruzione del paese, e ripresa apprezzabile, anche se assai meno intensa e abbastanza transitoria, in relazione alla grande crisi petrolifera dell'inizio degli anni settanta).

L'istanza produttivistica nell'istituto in esame è tanto evidente che non occorrerebbe neppure richiamarla. Giova tuttavia ricordare che essa trova conferma e accentuazione in altre misure che si aggiungono all'assegnazione a terzi. Si prevede, infatti, per lo stesso proprietario, la possibilità di ripristinare l'utilizzazione della terra sulla base di un piano di sviluppo aziendale (art. 4, comma ultimo e 5, comma 4°), e sia per i terzi, sia per il proprietario, per la realizzazione del piano di utilizzazione è stabilita la possibilità di provvidenze regionali di vario tipo (contributi in conto capitale e mutui assistiti dal concorso nel pagamento degli interessi), cumulabili con quelle previste dall'art. 18 della legge 1° giugno 1977, n. 285, contenente provvedimenti per l'occupazione giovanile (art. 9).

Deve richiamarsi, ancora, la disposizione secondo cui, ove l'assegnatario non provveda, entro due annate agrarie, all'utilizzazione delle terre a lui affidate, la commissione competente per il parere sull'assegnazione propone alla regione la revoca della medesima (art. 5, comma ultimo), mentre se è il proprietario a non realizzare il piano di sviluppo aziendale proposto, nei termini stabiliti dalla regione, si può procedere all'assegnazione a terzi ed egli non potrà più avanzare la propria richiesta fino alla scadenza di quest'ultima (art. 5, comma 4°, cit.).

Giova ricordare, da ultimo, un aspetto nuovo della legge del 1978 rispetto alla disciplina precedente. L'art. 1 prevede come scopo per la legge medesima il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate "anche al fine della salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente", mentre l'art. 4, comma 1°, affida alle regioni il compito di determinare le singole zone del loro territorio caratterizzate da estesi fenomeni di abbandono di terre suscettibili di utilizzazione per i fini di cui all'art. 1, e l'art. 7, lett. a), esclude dall'applicazione della legge (evidentemente con riguardo al recupero produttivo), le terre la cui messa a coltura agraria pregiudicherebbe la stabilità del suolo o la regimazione delle acque o comprometterebbe la conservazione dell'ambiente.

Alla finalità produttivistica si aggiunge, dunque, quella ecologica, che non poteva essere presente nella normativa del 1944-1950, perché in quel tempo, di fatto e nella elaborazione culturale, i problemi ambientali non erano emersi con la chiarezza e con l'intensità assunte negli anni a noi più vicini.

A parte il caso di conflitto, risolto nel ricordato art. 7, lett. a), con la non applicazione della legge, per l'operatività di questa la finalità produttivistica e quella ambientale non sembrano in contrasto e anzi, alla lettera, l'art. 1 *in primis* fa pensare a una messa a coltura che possa contribuire a risolvere anche problemi ambientali, il che in pratica potrà verificarsi con tutta facilità. A prescindere da queste sottigliezze esegetiche, in ogni caso i due tipi di intervento possono procedere parallelamente per cooperare ad una migliore sistemazione del territorio. Manca, insomma, il rapporto di alternatività che non di rado emerge nella successiva disciplina comunitaria.

3. Occorre ora prendere in esame tale disciplina, che appare assai complessa e della quale occorrerebbe considerare anche l'evoluzione, a partire dalle prime indicazioni in materia di politica delle strutture emergenti dalla conferenza di Stresa del 3-11 luglio 1958. Un'analisi così completa e approfondita in questa sede naturalmente non è possibile, e, allo scopo, non può che rinviarsi ai migliori contributi dottrinali ⁽⁴⁾.

Basterà soltanto ricordare come momenti particolarmente significativi dell'accennata evoluzione e veri punti di svolta, il secondo *Memorandum* Mansholt, del 1968, con le conseguenti riforme strutturali del 1972, e inoltre la Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento del 9 agosto 1985, meglio nota come "Libro verde" e la cui paternità è attribuita all'allora responsabile per l'agricoltura dell'Esecutivo di Bruxelles, Frans Andriessen, nonché l'art. 130 R, introdotto nel Trattato istitutivo della Comunità economica dall'Atto unico europeo ⁽⁵⁾, ai quali si collegano, con ulteriori profonde modifiche, le riforme strutturali del 1988, ormai molto lontane dai passi iniziali della politica comune.

Il secondo *Memorandum* Mansholt rappresenta la prima significativa presa d'atto dell'insufficienza della politica dei mercati, in particolare attraverso il sostegno dei prezzi, a risolvere le difficoltà dell'agricoltura e a porre riparo alle sue condizioni di inferiorità rispetto agli altri settori produttivi, allo scopo occorrendo mettere mano ad un'adeguata politica strutturale, sia per la produzione, sia per la commercializzazione delle derrate agricole. Appare cioè necessario giungere al contenimento dei prezzi, e quindi degli oneri della politica agricola comune, attraverso una razionalizzazione delle strutture che sola appare idonea a consentire una riduzione dei costi di produzione e un migliore sistema di immissione dei prodotti sul mercato.

Punti fondamentali del *Memorandum* sono l'adozione di misure volte a ridurre il numero degli occupati in agricoltura, di interventi destinati a favorire chi continua a lavorare nel settore agricolo con l'ampliamento

delle aziende esistenti, di misure intese a ridurre le superfici coltivate, soprattutto con l'incentivazione dei rimboschimenti, e infine di provvedimenti volti al miglioramento della commercializzazione dei prodotti, in particolare attraverso il raggruppamento dei produttori.

Al *Memorandum* seguono le direttive nn. 72/159, 72/160 e 72/161 del Consiglio del 17 aprile 1972 ⁽⁶⁾, che però ne attenuano fortemente la spinta razionalizzatrice, accogliendo le pressioni degli Stati membri intese a conservare quanto più possibile, per ragioni politiche, le piccole imprese agricole, comprese quelle capaci di dare lavoro anche ad una sola persona.

Occorre ancora ricordare la direttiva n. 75/268 del Consiglio del 28 aprile 1975, volta ad istituire un regime particolare di aiuti a favore delle zone agricole svantaggiate, caratterizzate al contempo da minore produttività e da più elevati costi di produzione e di raccolta e quindi da un grado di competitività assolutamente inadeguato. Tutto ciò, mentre risulta sempre più essenziale il mantenimento di una certa presenza e attività umana in tali zone, per evitare ulteriori spopolamenti e abbandoni e per assicurare, così, la conservazione dell'ambiente naturale. Grande rilevanza in tal modo assumono i temi ambientali e l'agricoltura costituisce strumento fondamentale per la loro soluzione, in quanto consente la presenza umana in zone svantaggiate che, abbandonate a se stesse, sarebbero condannate a condizioni di pesante degrado.

Il documento del 1985 ⁽⁷⁾ presenta un ripensamento complessivo e profondo dell'agricoltura e del suo ruolo economico e territoriale. In più punti vi si afferma la necessità di preservare il tessuto sociale delle regioni rurali, di conservare l'ambiente naturale e di tutelare il paesaggio creato da millenni di attività agricola e si riconosce che la società industrializzata ha compreso la sempre maggiore importanza del ruolo dell'agricoltura come elemento di tutela dell'ambiente, sicché deve ritenersi giustificato fornire ad essa le risorse necessarie per la sua sussistenza, ove a ciò non bastino i suoi risultati economici.

Viene così a porsi una distinzione fondamentale tra agricoltura vitale sul piano economico-produttivo e idonea a reggere il confronto con il mercato, anche nell'inevitabile prospettiva della riduzione dei sostegni comunitari alla produzione, e agricoltura custode di valori culturali e guardiana della natura, che può trovare basi per l'auspicata sopravvivenza non tanto nella produzione, quanto nel servizio della salvaguardia ambientale e nell'esercizio di attività connesse come l'agriturismo, anch'esso con (prevalente) natura di servizio, o di attività di incremento faunistico per scopi venatori, o anche di imprese integrative di natura extraagricola.

Il profilo ecologico assume rilievo generalizzato con il già ricordato

Atto unico europeo che nella parte terza del Trattato istitutivo della Comunità economica, concernente la politica della Comunità medesima, introduce un titolo VII riguardante l'ambiente e costituito dagli artt. 130 R, 130 S e 130 T ⁽⁸⁾. Ivi, in particolare, giova richiamare, nell'art. 130 R, par. 2, seconda parte, la disposizione secondo cui "Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità" fra le quali anche, per quanto ci riguarda, la politica agricola.

A queste premesse, e sotto l'influenza dell'aggravarsi dei problemi di bilancio della Comunità, seguono nel 1988 fatti nuovi a tutti noti, consistenti in una complessa serie di interventi strutturali che, con felice sintesi, la migliore dottrina ha indicato come riforma della riforma ⁽⁹⁾.

Giova rapidamente ricordare, per meglio comprendere i motivi di questo esito recente, che le direttive del 1972 e del 1975 non hanno avuto gli effetti sperati, per molte ragioni, fra cui, in particolare per l'Italia, l'inadeguatezza dello schema legale dell'affitto a favorire l'uso di tale contratto per ampliare le dimensioni delle aziende destinate a restare operative (e non è chi non veda come si tratti di strumento indispensabile, ove si consideri il livello proibitivo del prezzo della terra il cui acquisto, anche quando è possibile, sottrae molte risorse alle esigenze della gestione, e la limitata propensione degli agricoltori a utilizzare i più complessi schemi societari). Più in generale, hanno nuociuto la modestia degli incentivi all'abbandono dell'attività agricola, le scarse possibilità di attività alternative, la messa a coltura di terre già a pascolo nei nuovi Stati membri, per la convenienza determinata dagli alti prezzi garantiti per vari prodotti oggetto di protezione ed in particolare per i cereali.

E' così maturata la consapevolezza del formarsi di una spirale perversa, rappresentata dal fatto che, con sistemi agronomici sempre più intensi e forzati, e perciò più gravidi di conseguenze inquinanti, si realizzano sempre maggiori eccedenze delle derrate oggetto di più forte protezione, con aggravii non più sostenibili per il bilancio comunitario. Ciò, mentre mancano nella Comunità altri prodotti, soprattutto il legno, che in grande quantità si importa da altre aree del pianeta, ivi causando processi di desertificazione e di rovina ecologica, anziché produrlo direttamente all'interno della Comunità, con l'effetto di migliorarne le condizioni ambientali, in più punti al limite di rottura.

Anche l'incremento del livello qualitativo dei prodotti ammessi alla garanzia del prezzo, può consentire un'attenuazione della spinta alla produzione intensiva, così riducendo sia l'inquinamento, sia le eccedenze.

Quanto al contenuto delle misure adottate nel 1988, non è possibile darne conto in modo adeguato, giacché occorrerebbe troppo vasta indagi-

ne. Basti ricordare che si tratta di misure diverse fra cui si pongono la riconversione delle produzioni, il ritiro dei seminativi dall'utilizzazione produttiva e l'estensivizzazione delle produzioni; e che le relative discipline, poste in essere con vari regolamenti, modificano radicalmente il regolamento 797/85 del Consiglio del 12 marzo 1985⁽¹⁰⁾, che in materia strutturale, prima che siano disponibili le indicazioni del "Libro verde", comparso, come si è visto, nell'agosto successivo, interviene a sostituire le ricordate direttive del 1972 e del 1975 [è appena il caso di rilevare che, a differenza delle direttive, i regolamenti hanno efficacia immediata e generale all'interno degli Stati membri, senza la necessità di apposite norme applicative, e che in Italia le direttive del 1972 hanno avuto attuazione con notevole ritardo⁽¹¹⁾].

Fra le varie modifiche, giova ricordare anche, prima del 1988, l'introduzione nel regolamento 797/85, ad opera del regolamento 1760/87 del Consiglio del 15 giugno 1987, di un titolo V, contenente aiuti nelle zone sensibili dal punto di vista della protezione dell'ambiente e delle risorse naturali e del mantenimento dello spazio naturale e del paesaggio. Il regime di aiuto consiste in un premio annuo per ettaro, di cui è stabilito il limite massimo e che è concesso agli agricoltori di tali zone che si impegnino per almeno cinque anni, nel quadro di un programma specifico, a instaurare o a mantenere pratiche di produzione agricola compatibili con le indicate salvaguardie ambientali, secondo più precise determinazioni degli Stati membri.

A prescindere da altre misure di contenimento direttamente riferite a determinati prodotti, quali quote, tasse di corresponsabilità⁽¹²⁾ e divieto di nuovi impianti⁽¹³⁾, misure che, salvi gli inasprimenti successivi, sono risalenti nel tempo e naturalmente vanno tenute presenti per una valutazione complessiva, ne emerge un quadro decisamente diverso non solo, ovviamente, da quello del 1972, ma anche da quello del 1985.

Tutto ciò appare meglio compatibile con la salvaguardia delle risorse naturali e, per riferirci all'oggetto del nostro incontro di studio, con le prospettive di uno sviluppo equilibrato del territorio, tenuto conto di tutte le sue componenti.

Ma ne risulta un evidente conflitto con la ricordata impostazione strettamente produttivistica della legislazione del nostro paese, per il quale occorre vedere se e come una composizione sia possibile, mentre non può non rilevarsi un netto distacco dalla stessa dizione dell'art. 39, par. 1, del Trattato istitutivo della Comunità economica che, nell'elencazione degli scopi della politica agricola comune, pone al primo posto quello di incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come

pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera [lett. a)], il che conferma quanto mutata sia la situazione complessiva dell'agricoltura dalle ormai lontane origini della Comunità.

4. E' noto che il diritto comunitario prevale su quello interno ⁽¹⁴⁾. In questo senso si accordano ormai la giurisprudenza della Corte di giustizia europea e quella della Corte costituzionale italiana, sia pure partendo da diverse visioni di principio e così utilizzando percorsi logici diversi, giacchè la prima adotta da sempre una visuale monista, secondo la quale diritto interno e diritto comunitario si integrano in un unico sistema, mentre la seconda adotta una visuale dualistica, per la quale occorrerebbero più o meno incisivi strumenti di raccordo.

Per la verità la nostra Corte costituzionale, sia pure con un cammino assai lungo, durato circa vent'anni, e con adattamenti faticosamente graduali, è giunta nel 1984 ad un sostanziale ribaltamento delle proprie posizioni riconoscendo, con la ben nota sentenza n. 170 ⁽¹⁵⁾, la prevalenza del diritto comunitario che soddisfi il requisito dell'immediata applicabilità, sulle norme interne, sia anteriori, sia successive. Queste, anzi, ove confliggenti, possono essere disapplicate direttamente dal giudice nazionale, senza l'intermediazione del controllo della Corte al momento considerato ancora necessario per quelle successive, fermo che l'attività ermeneutica deve essere guidata dalla presunzione di conformità della legge interna alle disposizioni comunitarie, con la conseguenza che tra varie possibili interpretazioni delle norme nazionali deve preferirsi quella conforme alle prescrizioni della Comunità.

Ma la Corte costituzionale è andata anche oltre, affermando che il principio della prevalenza della normativa comunitaria vale anche per le statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia [sentenza n. 113 del 1985 ⁽¹⁶⁾. E tale posizione ha successivamente ribadito, anche al di là delle sentenze interpretative emanate ai sensi dell'art. 177 del Trattato istitutivo della Comunità economica, osservando che, spettando alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 164, assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato medesimo, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria, ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze, e così, in definitiva, ne determina l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative. Quando questo principio è riferito ad una norma comunitaria con "effetti diretti", cioè tale che da essa i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono

trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio, non v'è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia, abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate [sentenza n. 389 del 1989 ⁽¹⁷⁾].

A prescindere da altri interventi della Corte costituzionale e da approfondimenti sul rapporto tra norme comunitarie e norme interne, il problema del contrasto fra le disposizioni richiamate in materia di produttività del suolo appare di tutta evidenza e merita l'attenzione dovuta, anche se la necessaria brevità di queste note ci consente, come accennato, solo qualche rapido riferimento, essenzialmente di carattere esemplificativo.

Così, ci sembra superabile il conflitto che appare più dirompente, cioè quello fra l'art. 838 c. c. e la disciplina comunitaria sul ritiro dei seminativi dalla produzione. Questa misura, invero, non comporta abbandono del terreno in quanto, secondo l'art. 1-bis, par. 3, del regolamento 797/85, come successivamente modificato, i seminativi ritirati dalla produzione devono essere lasciati a riposo con possibilità di rotazione, rimboscati o utilizzati a scopi non agricoli (comma 1°). Gli Stati membri adottano le misure opportune per il mantenimento delle terre in buone condizioni agronomiche e tali misure possono comportare l'obbligo per il conduttore di aver cura dei terreni sottratti alla produzione in modo da proteggere l'ambiente e le risorse naturali (comma 2°). Gli Stati membri, infine, per la totalità o per una parte del loro territorio, possono autorizzare il reimpiego dei seminativi ritirati dalla produzione, per la creazione di pascoli destinati all'allevamento estensivo o per la produzione di lenticchie, ceci e vecce (comma 3°).

La disciplina comunitaria in esame, insomma, prevede o la cessazione della destinazione agricola, o il suo mantenimento secondo determinate modalità, cioè non l'abbandono, ma piuttosto una diversa utilizzazione, ovvero quello che si potrebbe indicare come "un altro modo di condurre" il terreno ⁽¹⁸⁾. Non può pertanto ritenersi con essa incompatibile l'art. 838 che, da un lato, consente il cambio di destinazione, dall'altro, vieta l'incuria e l'abbandono, mentre il ritiro dalla produzione, anche quando non dia luogo ad una diversa utilizzazione, agraria o di altro tipo, per la quale evidentemente verrebbe meno ogni problema, costituisce una specifica modalità di gestione, espressamente regolata, anche in vista di una successiva ripresa produttiva, dopo una tregua allo sfruttamento e all'impiego anche massiccio di sussidi artificiali esterni.

Si tratta allora di norme di contenuto diverso che possono agevolmente coesistere ⁽¹⁹⁾. Né va dimenticato che il ritiro dei seminativi dalla

produzione non ha carattere obbligatorio, ma facoltativo, sicché il normale mantenimento della gestione produttiva, ancorché non incentivato dalla normativa comunitaria, non si pone in conflitto con essa.

Questa osservazione, più che per il raffronto con l'art. 838, vale soprattutto con riguardo alla disciplina interna in materia di terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate. Per gli stessi motivi già addotti, ci pare indubbio che un seminativo sottoposto al regime di ritiro, previa la relativa procedura, non possa essere considerato incolto, abbandonato o insufficientemente coltivato, sicché non potrà richiedersene l'assegnazione a questo titolo. Per converso, quando vi sia un semplice abbandono o una coltivazione inadeguata con risultati produttivi al di sotto della soglia di intervento stabilita dalla ricordata legge n. 440 del 1978 ⁽²⁰⁾, non si ravvisano ostacoli per la richiesta di assegnazione, la quale, anzi, per più ragioni può risultare opportuna. Essa, infatti, può valere, per il richiedente, come strumento per dar vita ad un'impresa agricola nuova, ovvero per ampliare o per impiegare più razionalmente strutture aziendali già in uso ⁽²¹⁾.

Si ha in ogni caso esercizio di iniziativa economica, tutelata dall'art. 41 Cost., e non di rado possono aprirsi prospettive migliori al razionale sfruttamento del suolo, che l'art. 44 Cost. pone come scopo di tutta la legislazione in materia di proprietà terriera, accanto alla realizzazione di equi rapporti sociali. L'utilizzazione di terre incolte, in altri termini, oltre che ad esprimere nuove energie imprenditoriali, può servire a migliorare le condizioni operative di imprese già in esercizio e destinate a restare sul mercato, contribuendo al migliore impiego dei loro mezzi produttivi e all'abbassamento dei loro costi di gestione. Il che si attaglia perfettamente al principio della libertà di concorrenza che ispira tutta la disciplina comunitaria e, con l'espulsione delle imprese marginali, e il rafforzamento di quelle superstiti, può facilitare una riduzione del livello dei prezzi agricoli certamente utile al bilancio comunitario e ai consumatori.

Non va dimenticata, infine, la specifica condizione del nostro paese, povero di buone terre e provvisto di strutture agricole del tutto inadeguate e, come tale, dotato di un'agricoltura scarsamente competitiva e, particolarmente per i prodotti oggetto di maggiore protezione, piuttosto importatore solvibile di eccedenze altrui, che produttore di eccedenze proprie. Non sembra, al riguardo, che la politica di contenimento della produzione debba costituire ostacolo per la razionalizzazione delle strutture che devono restare operative e dell'attività produttiva di cui sono strumento.

Anche con riferimento alla disciplina in materia di terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, deve allora concludersi nel senso di una coesistenza possibile, basata su una sostanziale diversità di

scopi e di àmbiti applicativi; mentre non sembrano porsi problemi rispetto alla disciplina in materia di estensivizzazione delle produzioni, giacché la riduzione di produttività prevista in questo caso, oltre a non determinare, ovviamente, abbandono o mancata coltivazione, resta ben al di sopra della soglia stabilita e già richiamata per la configurazione della coltivazione insufficiente.

Linee di scontro più diretto e di più difficile conciliabilità si ravvisano con riferimento alla normativa interna sui miglioramenti, come risulta, ad esempio, nel caso in cui l'affittuario intenda avviare la procedura per il ritiro dalla produzione, e per converso il concedente voglia attuare iniziative miglioratrici, eventualmente con modifica della destinazione del terreno a seminativo.

Al riguardo, fermo che il ritiro è misura facoltativa, occorre ricordare che la soluzione del problema della legittimazione al medesimo, quando il conduttore sia diverso dal proprietario, resta affidata alla disciplina interna ⁽²²⁾, e pertanto si deve richiamare il recentissimo decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, 19 febbraio 1991, n. 63 ⁽²³⁾, che per l'affittuario richiede il consenso scritto del proprietario soltanto in caso di destinazione ad imboschimento o ad utilizzazioni non agricole (art. 2, comma 6°). Per la prevalenza della normativa comunitaria, sembra doverne dedurre che quando la destinazione prevista sia diversa da quelle indicate, la richiesta dell'affittuario possa precludere quella del concedente volta ad introdurre migliorie. Non può tuttavia dimenticarsi, con riferimento ad altri possibili casi, che il decreto ministeriale citato suscita varie perplessità, anche in considerazione del fatto che, contro i principi interni in materia di gerarchia delle fonti, pretende di introdurre modifiche a norme di legge.

5. Come si è notato, le ipotesi considerate sono soltanto alcuni esempi di una casistica assai varia e complessa, che non possiamo certo esaminare nella sua completezza.

Occorre tuttavia aggiungere, per concludere, che la svolta della politica comunitaria e lo sviluppo della sensibilità ecologica, a parte l'adozione di varie misure di tutela ambientale, non sono privi di influenza sulla stessa interpretazione della vecchia disciplina interna. In proposito, sintomatica è l'indagine sulla portata del ricordato art. 44 Cost., che si pone sempre come disciplina fondamentale in materia di proprietà terriera privata.

Ivi, il riferimento al "razionale sfruttamento del suolo", che trova significativa corrispondenza con la più ampia disposizione del pure ricordato art. 39, lett. a), del Trattato istitutivo della Comunità economica,

sembra oggi assumere valenza diversa rispetto al passato. Se in un paese come il nostro, perennemente alle prese con problemi di carenze della produzione agricolo-forestale, e di sbilanci nei relativi rapporti commerciali con l'estero, fortemente aggravati dal verticale arricchimento dei consumi alimentari della popolazione negli anni del grande sviluppo economico verificatosi nel secondo dopoguerra, la formula poté essere intesa come essenzialmente volta ad esaltare la produttività del suolo, essa ora viene valorizzata con riguardo ad interessi e a bisogni ben più diversificati ⁽²⁴⁾.

La formula della razionalità serve così a soddisfare l'esigenza della tutela ambientale, di cui non a caso nella nostra Costituzione non si fa parola ⁽²⁵⁾, perché, come già si è notato per la pregressa disciplina in materia di terre incolte o insufficientemente coltivate, essa fu emanata in un momento in cui, per arretratezza di sviluppo economico e di maturazione culturale, il problema non era ancora emerso alla generale attenzione; e può essere valorizzata anche ai fini di una maggiore oculatezza nella scelta fra le varie destinazioni del suolo, scelta troppo spesso effettuata al di fuori di valutazioni complessive, con grave spreco di buoni terreni o con effetti nefasti sugli assetti naturali, anche se deve ricordarsi che, pur in mancanza di una legge-quadro dello Stato, varie leggi regionali sono intervenute per sottoporre a controllo l'aggressione indiscriminata agli spazi agricoli, mentre il legislatore nazionale ha ampliato la tutela dei beni di valore paesistico ed ambientale ⁽²⁶⁾. In una parola, accanto ad altre norme della Costituzione utilizzabili allo scopo e già sopra richiamate, essa può porsi come idonea base giuridico-costituzionale per scelte coerenti con le indagini che nel nostro incontro andiamo sviluppando intorno al tema attualissimo, e decisivo per il nostro futuro, dello sviluppo sostenibile del territorio.

Giova notare, infine, che per la conformazione del nostro paese, particolare interesse presenta la linea di pensiero che sta alla base del più volte ricordato "Libro verde" del 1985, e che in sede comunitaria ha trovato sviluppo in atti successivi. La forte presenza di terreni collinari e montani e comunque di aree di scarsa efficienza produttiva, infatti, induce a valorizzare il ruolo di salvaguardia socio-culturale e di servizio ambientale di una vasta parte della nostra agricoltura, con il duplice risultato utile di attenuarne la crisi, soprattutto accentuata nelle zone non competitive sul piano della produzione, e di cooperare alla tutela di valori culturali, paesistici e ambientali, messi in grave pericolo da troppo disordinati abbandoni. Tutto ciò, naturalmente, potrà meglio realizzarsi non con un puro intervento pubblico di tipo assistenziale, ma nel quadro di ragionevoli opportunità economiche, complementari o alternative a quelle della

produzione agricola. Si tratta di semplici cenni che meritano in altra sede ben più ampio e articolato sviluppo.

Note

(1) A. Carrozza, *I miglioramenti delle cose nella teoria generale e nei rapporti agrari*, vol. I, Milano, 1965; G. B. Funaioli, *Teoria dei miglioramenti fondiari*, Roma, 1921, e *Lezioni di diritto civile, La teoria dei miglioramenti fondiari*, Anno accademico 1951-1952, Pisa; per contributi più recenti si vedano, con riferimento alla specifica disciplina dell'affitto, E. Casadei, commento degli artt. 16-20 nel *Commentario della legge 3 maggio 1982*, n. 203, *Norme sui contratti agrari*, a cura di A. Carrozza, L. Costato e A. Massart, in *Le nuove leggi civ. comment.*, 1982, p. 1356 ss. e in A. Carrozza, L. Costato e A. Massart, *Commentario alla legge sui contratti agrari (n. 203/1982)*, Padova, 1983, p. 46 ss., nonché, con qualche modifica e aggiunta, in *La nuova disciplina dei contratti agrari (Studi sulla legge 3 maggio 1982, n. 203)*, Forlì, 1984, p. 41 ss.; A. Germanò, in E. Romagnoli e A. Germanò, *Dell'affitto di fondi rustici, Dell'affitto a coltivatore diretto, Art. 1628-1654*, in *Comment. del cod. civ. Scialoja-Branca* a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 1990, p. 299 ss.

(2) Corte cost., 6 marzo 1974, n. 53 (in materia di enfiteusi e di rapporti di tipo enfiteutico), n. 5 della motivazione, in *Giur. cost.*, 1974, p. 184, con nota di G. Galloni a p. 567 ss.; in *Riv. dir. agr.*, 1974, II, p. 111, con nota di R. Turri a p. 103 ss.; in *Nuovo dir. agr.*, 1974, p. 189, con nota di A. De Feo; la formula e l'intero ragionamento sono ripresi nella successiva sentenza 22 dicembre 1977, n. 153 (in materia di affitto di fondi rustici), n. 12 della motivazione, in *Giur. cost.*, 1977, I, p. 1469, con nota di G. Salerno, *ibidem*, 1978, I, p. 755; in *Le nuove leggi civ. comment.*, 1977, p. 574, con nota di A. Carrozza; in *Giur. agr. it.*, 1977, p. 723, con nota di A. Parlagreco, *ibidem*, 1978, p. 73; in *Nuovo dir. agr.*, 1978, p. 125, con note di S. Rodotà, di W. Celentano, di P. Recchi e di D. Bellantuono; in *Riv. dir. agr.*, 1978, II, p. 165, con nota di G. Angiulli; in *Giur. it.*, 1979, I, 1, c. 1596, con nota di A. G. Zorzi Giustiniani.

(3) Per varie considerazioni del testo sull'art. 838 c. c., si tiene conto di E. Bassanelli, *Corso di diritto agrario*, Milano, 1946, p. 59 ss.; per più ampio commento della disposizione si veda N. Irti, *Proprietà e impresa agricola*, Napoli, 1965, p. 21 ss.

(4) Si veda l'ampia ricognizione di L. Costato, *Compendio di diritto*

agrario italiano e comunitario, Con contributi autonomi dei dott. S. Manservigi, L. Russo e G. Sgarbanti, Padova, 1989, p. 358 ss.

(5) Sottoscritto a Lussemburgo il 17 e 28 febbraio 1986 e ratificato dall'Italia con legge 23 dicembre 1986, n. 909, l'Atto unico europeo ha per scopi la revisione dei Trattati che istituiscono le Comunità europee e la promozione della cooperazione politica tra gli Stati membri.

(6) Tali direttive riguardano rispettivamente l'ammodernamento delle aziende agricole, l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola ed alla destinazione della superficie agricola utilizzata a scopi di miglioramento delle strutture, l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano nell'agricoltura.

(7) In *Rivista di politica agraria, Rassegna dell'agricoltura italiana*, 1985, n. 4, dicembre, p. 49 ss., con *Prefazione* di A. Diana.

(8) Più precisamente, nella parte terza del Trattato, costituita dai titoli I, contenente norme comuni e, in particolare, regole di concorrenza, disposizioni fiscali e ravvicinamento delle legislazioni, II, sulla politica economica, III, sulla politica sociale e IV, sulla Banca europea degli investimenti, l'Atto unico introduce, con il titolo VII ricordato nel testo, i titoli V, sulla coesione economica e sociale e VI, sulla ricerca e lo sviluppo tecnologico. Quanto alla normativa in materia ambientale, si veda L. Costato, *Alcune considerazioni sul diritto comunitario fra agricoltura e ambiente (anche a proposito dell' Atto unico europeo e dei regolamenti 1760 e 2242/87)*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, p. 512 ss.

(9) In tal senso L. Costato, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 387 ed ivi e nelle pagine seguenti, ampia trattazione sull'argomento, già affrontato dall'autore in *La riforma della politica agricola comunitaria decisa nel febbraio 1988 (I regolamenti applicativi emanati nell'aprile del 1988: primo commento)*, in *Riv. dir. agr.*, 1988, I, p. 406 ss., con *Appendice*, a p. 425 ss., contenente il testo del regolamento 797/85 del Consiglio del 12 marzo 1985, aggiornato al 29 aprile 1988 a cura di G. Sgarbanti; per l'evoluzione successiva, si veda L. Costato, *Gli sviluppi della politica agricola comunitaria nel 1989*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1990, p. 417 ss. e G. Sgarbanti, *Il regime di aiuti transitori al reddito agricolo: una nuova svolta della P.A.C.?*, *ibidem*, p. 381 ss., ed ivi ampi richiami bibliografici e normativi.

Si prescinde dalle prospettive emergenti dal c. d. piano Mac Sharry (dal nome dell'attuale responsabile per l'agricoltura nella Commissione), che realmente, dopo appena un triennio dalle riforme del 1988, introdurrebbe nuovi radicali cambiamenti nella politica agricola comune, poiché tale piano è ancora in discussione e al presente non è dato prevederne gli esiti, anche per la chiara avversione di una parte del mondo agricolo; basti ricordare che resta in esso più che mai impellente l'esigenza di moderare

le produzioni, ma che, per soddisfare tale esigenza, si pensa a strumenti ben diversi da quelli del 1988, i cui risultati sono ritenuti largamente insufficienti, sicché vien fatto di pensare che la politica agricola comunitaria sia ormai priva di un reale respiro strategico e si trovi in una fase di affannosi e repentini adattamenti di tipo congiunturale (sul problema varie indicazioni possono trovarsi nella stampa di informazione agricola, mentre, come primo intervento della dottrina giuridica, comparso mentre questo lavoro era in corso di pubblicazione, può vedersi ancora L. Costato, *Il c.d. piano Mac Sharry per la riforma della P.A.C. e una proposta alternativa*, in *Genio rur.*, 1991, n. 7/8, luglio-agosto, p. 31 ss.).

(10) Mentre questo lavoro era in corso di stampa, è stato emanato il regolamento 2328/91 del Consiglio del 15 luglio 1991, volto a "codificare", come risulta nel primo *considerando*, la complessa normativa in materia di miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, e che, con l'art. 40, abroga i regolamenti 797/85 e 1760/87 da noi citati. Per i richiami fatti nel testo a questi ultimi, si vedano le norme corrispondenti ora in vigore indicate nella *Tabella di concordanza* unita come allegato II al nuovo regolamento (in G.U.C.E. n. L 218, del 6 agosto 1991, p. 20 s.), norme con modifiche precipuamente formali che non comportano mutamenti nelle nostre considerazioni.

(11) Precisamente con legge 9 maggio 1975, n. 153 (*Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura*), mentre, per quella del 1975, con minore ritardo è intervenuta la legge 10 maggio 1976, n. 352 (*Attuazione della direttiva comunitaria sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate*). Occorre poi tenere presente che, per entrambe le leggi, si è avuto il successivo intervento di leggi delle regioni, in relazione alle competenze loro spettanti nella materia, con ulteriori ritardi per la più completa attuazione del sistema.

(12) Si veda L. Costato, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 458 ss. ed ivi, G. Sgarbanti, *Le quote nei settori dello zucchero e lattiero-caseario*, p. 460 ss.; G. Sgarbanti, *Le limitazioni alla produzione derivanti dal diritto comunitario*, in *Genio rur.*, 1989, n. 11, novembre, p. 11 ss.

(13) Si veda L. Russo, *Commentario del decreto ministeriale 12 ottobre 1988, n. 469, Disciplina del trasferimento del diritto di reimpianto in regime di blocco di nuovi impianti di vite*, in *Le nuove leggi civ. comment.*, 1990, p. 913 ss.; Idem, *Le strutture vitivinicole e gli eccessi produttivi*, in *Genio rur.*, 1991, n. 2, febbraio, p. 29 ss.

(14) Sull'efficacia del diritto comunitario all'interno degli Stati membri si ha vasta letteratura: per tutti, si veda L. Costato, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 79 ss.; *amplius*, G. Sgarbanti, *Corte costituzionale e Corte di giustizia: un dissidio sanato?*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, II,

p. 293 ss. e, con il titolo: *Le recenti sentenze della Corte costituzionale sui rapporti fra diritto comunitario e diritto interno*, in *Compendio di diritto agrario comunitario* a cura di E. Capizzano, *Atti delle Prime giornate camerti di diritto comunitario (8-9 maggio 1987)*, Camerino, 1988, p. 57 ss.; Idem, *Le fonti del diritto agrario, I, Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988, p. 201 ss.; P. Mengozzi, *Il diritto della Comunità europea*, in *Trattato di dir. comm. e di dir. pubblico dell'economia* diretto da F. Galgano, vol. XV, Padova, 1990, p. 88 ss.

(15) Corte cost., 8 giugno 1984, n. 170, in *Giur. cost.*, 1984, I, p. 1098, con nota di G. Gemma a p. 1222; in *Foro it.*, 1984, I, c. 2062, con nota di A. Tizzano; in *Giur. it.*, 1984, I, 1, c. 1521, con nota di M. Berri; in *Giust. civ.*, 1984, I, p. 2353, con nota di S. Sotgiu; in *Dir. comunitario e degli scambi internaz.*, 1984, p. 193, con note di F. Capelli e di M. R. Donnarumma; in *Dir. e pratica trib.*, 1984, II, p. 1073, con nota di M. Maresca; in *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, 1984, p. 297 ss., con nota di G. Sperduti; in *Giur. agr. it.*, 1985, p. 208, con nota di M. Vannucci.

(16) Corte cost., 23 aprile 1985, n. 113, in *Giur. cost.*, 1985, I, p. 694; in *Dir. comunitario e degli scambi internaz.*, 1985, p. 459, con nota di L. Daniele; in *Giur. it.*, 1986, I, 1, c. 28, con nota di M. Bellocci.

(17) Corte cost., 11 luglio 1989, n. 389, in *Giur. cost.*, 1989, I, p. 1757; in *Corr. giur.*, 1989, p. 1058, con nota di F. Capelli.

(18) In tal senso si veda, con formule analoghe e con varie considerazioni, L. Costato, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., pp. 42 s. e 394, cui aderisce G. Sgarbanti, *Le limitazioni alla produzione derivanti dal diritto comunitario*, cit., p. 21 (la formula utilizzata nel testo con tutta evidenza riecheggia quella usata da C. Cattaneo per le proprietà collettive e ripresa e resa notissima da P. Grossi con il volume: *"Un altro modo di possedere"*, *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977).

(19) Analoga conclusione, con riferimento anche alla disciplina in materia di terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, si veda, ancora, in L. Costato, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 394 e in G. Sgarbanti, *Le limitazioni alla produzione derivanti dal diritto comunitario*, cit., loc. cit.

(20) E' da tener presente che, ai fini di tale legge, si considerano incolte o abbandonate le terre, suscettibili di coltivazione, che non siano state destinate ad utilizzazione agraria da almeno due annate agrarie (art. 2, comma 1°); mentre si considerano insufficientemente coltivate le terre le cui produzioni ordinarie, unitarie medie, dell'ultimo triennio, non abbiano raggiunto il quaranta per cento di quelle ottenute, per le stesse colture, nel medesimo periodo, in terreni della stessa zona censuaria, con le stesse caratteristiche catastali, tenendo conto delle vocazioni colturali della zona, con la precisazione che nelle zone e nelle aziende dove esistono terreni

serviti da impianti di irrigazione, la comparazione va fatta con le produzioni unitarie dei terreni irrigui (art. 2, commi 2° e 3°).

(21) Giova ricordare che la legge ha presenti le finalità di dare spazio al razionale sviluppo di imprese esistenti o a nuove energie imprenditoriali quando, con l'art. 5, comma 5°, nell'assegnazione attribuisce priorità, fra l'altro, "alle aziende coltivatrici singole o associate a fini d'ampliamento aziendale", ovvero "ai giovani e alle cooperative costituite ai sensi della legge 1° giugno 1977, n. 285" contenente, come si è visto, provvedimenti per l'occupazione giovanile.

(22) In tal senso si veda L. Costato, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 395.

(23) In *Gazz. Uff.*, 2 marzo 1991, *Serie generale*, n. 52, p. 10; come risulta dalle premesse alla parte dispositiva, esso sostituisce il precedente decreto n. 35 dell'8 febbraio 1990, "a valere dalla campagna 1990-91 per tener conto dell'esperienza acquisita durante le passate campagne di applicazione del regime di aiuti e delle modifiche intervenute nella normativa comunitaria, nonché dei chiarimenti interpretativi verificatisi", ma non vi sono mutamenti sul punto richiamato nel testo, salva nel decreto vigente la necessità, per il consenso scritto, di firma autenticata.

(24) Sul problema si veda L. Francario, *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*, Napoli, 1986, p. 29 ss., con ampi richiami ai lavori preparatori della Costituzione; G. Sgarbanti, *Le fonti del diritto agrario, I, Le fonti costituzionali e comunitarie*, cit., *passim* e, in particolare, p. 130; E. Casadei, *Attività produttiva agraria e tutela del paesaggio: profili giuridici*, in *Agricoltura e paesaggio* a cura dell'Accademia dei Georgofili, Firenze, 1991, p. 56 e in *Genio rur.*, 1991, n. 4, aprile, p. 20 (editi poco dopo l'Incontro di studio di Perugia, mentre questo lavoro era in corso di pubblicazione).

(25) Si veda, sul punto, E. Spagna Musso, *Diritto costituzionale*, 3^a ediz., Padova, 1990, p. 277 ss., secondo il quale la garanzia costituzionale del territorio statale come sistema ecologico da proteggere, ha i suoi pilastri nell'art. 9 Cost., che riconosce la tutela del paesaggio quale principio fondamentale, e nel successivo art. 32 Cost. che, a sua volta, qualifica la tutela della salute non solo come "fondamentale diritto dell'individuo", ma anche come "interesse della collettività"; accanto a queste norme, tuttavia, giova richiamare anche la formula dell'art. 44 Cost. cui si fa riferimento nel testo.

(26) In argomento, con precipuo riguardo alla c. d. legge Galasso (d. l. 27 giugno 1985, n. 312, contenente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431), sia consentito ancora rinviare al nostro lavoro: *Attività produttiva agraria e tutela del paesaggio: profili giuridici*, cit., rispettivamente pp. 38 ss. e 11 (e *passim*).