

CAPITOLO IV

GLI INTERVENTI PUBBLICI SULLE STRUTTURE PRODUTTIVE IN APPLICAZIONE DELLA COSTITUZIONE E DELLA NORMATIVA EUROPEA

CAPO I

GLI INTERVENTI IN RELAZIONE ALLA PROPRIETÀ COLTIVATA

61. – L'epoca delle riforme. - La riforma fondiaria e agraria

Le politiche consistenti in interventi incentrati sui fondi agricoli contraddistinsero specialmente la seconda metà del secolo scorso (dal 1948 in poi), con la creazione di istituti giuridici che hanno segnato tappe indelebili nell'esperienza del diritto agrario, ma che ormai, anche quando le relative discipline non siano state espressamente abrogate, hanno perso di attualità, dall'un lato perché la progressione degli anni ha superato i limiti temporali delle tempistiche loro proprie, dall'altro perché, a seguito delle evoluzioni indotte specialmente dagli indirizzi prima della Comunità e poi dell'Unione Europea, non si è più fatto a quelli ricorso negli interventi in agricoltura.

Altri istituti invece, pur riferentesi anch'essi alle strutture fondiarie e specificamente alla titolarità dominicale dei terreni agricoli e alla loro consistenza (e il riferimento è prioritariamente alla prelazione agraria, ma anche alle operazioni di finanziamento e ai benefici fiscali per l'acquisto di terreni), hanno perso le specificità che originariamente li caratterizzava e hanno finito per realizzare le loro finalità - che nei casi in parola è l'acquisizione della proprietà dei terreni da parte di soggetti qualificati da un rapporto particolare con questi - in contesti del tutto mutati, ai quali in realtà trovano difficoltà ad adattarsi a ragione dei tratti tipologici che li connaturano, legati alle figure del passato.

Con questo preambolo, veniamo quindi a ricordare detti istituti, prendendo le mosse dalla riforma fondiaria che ha caratterizzato gli anni cinquanta, anzitutto richiamando le basi costituzionali che ne hanno costituito il fondamento e che proiettano la loro operatività anche nei tempi attuali.

L'art. 44 della Costituzione, indicando le finalità del razionale sfruttamento del suolo e dell'instaurazione di equi rapporti sociali, delinea un programma di iniziative legislative sul regime proprietario, che vanno dalla generica imposizione di obblighi e vincoli, alla fissazione di limiti all'estensione della proprietà terriera privata (secondo le regioni e le zone agrarie), alla bonifica delle terre, alla trasformazione del latifondo e alla ricostituzione delle unità produttive, concludendo, infine, con la previsione di aiuti per la piccola e media proprietà terriera.

Tale norma attribuisce così alla proprietà terriera uno statuto in parte speciale rispetto alla stessa previsione dell'art. 42 Cost., pur sempre tuttavia rappresentando una concretizzazione della prospettiva generale della *funzione sociale*, potendosi altresì concordare con la valutazione (Romagnoli, 2, 548 ss.) che la trasformazione del latifondo e l'imposizione di limiti all'estensione della grande proprietà sono dirette anche a creare una circolazione di terre sul mercato, che ben si accorda con la disposizione dell'accessibilità della proprietà a tutti, di cui sempre all'art. 42 Cost.

Il Legislatore ordinario non ha, però, dato seguito alla prescrizione dell'art. 44 Cost., della fissazione, in via generale, di limiti massimi all'estensione della proprietà, ma il fatto si è *a posteriori* palesato come un'omissione felice, poiché i concetti di piccola, media e grande proprietà hanno dimostrato, con il modificarsi delle tecnologie di coltivazione e con l'evoluzione della politica agricola europea, un pronunciato grado di relatività, così che oggi rientrano nella stessa tipologia della proprietà coltivatrice (tradizionalmente costituente il prototipo della piccola proprietà) aziende costituite su estensioni che il Costituente avrebbe senz'altro definito medie o grandi. Ciò, tuttavia, nulla toglie al significato della presenza di norme costituzionali che legittimano ed anzi impongono interventi del Legislatore ordinario diretti ad attuare la *riforma delle strutture agrarie*.

Giova a tale riguardo precisare che si è soliti distinguere tra una riforma *fondiaria* e una *agraria*, anche se giustamente si è rilevato che esse, nella loro realizzazione storica, si sono presentate quali fenomeni intimamente congiunti, per la «tendenza di ogni riforma fondiaria pura e semplice a trasformarsi in riforma agraria, ossia a completarsi con quelle forme di adattamento dei suoli a scopo produttivo cui si dà il

nome di *bonifica*, e con quei provvedimenti che favoriscono l'adattamento del territorio a sede di vita civile (*colonizzazione*)» (Carrozza, 1, 851).

Per *rimforma fondiaria* si intende la modificazione, realizzata attraverso l'intervento pubblico, del precedente assetto della proprietà terriera, storicamente attuata essenzialmente attraverso l'eliminazione del latifondo, il compimento di trasformazioni e miglioramenti agrari e l'attribuzione del diritto dominicale a soggetti che – in una valutazione condotta con i richiamati parametri costituzionali di equità sociale e di idoneità produttiva – risultassero più meritevoli degli originari proprietari.

Con *rimforma agraria* si designa invece il fenomeno di una molteplicità di interventi, coordinati dalla Pubblica Amministrazione, che non si limitino a cambiare in meglio le strutture fondiarie di base, ma che «investa tutte o la maggior parte delle strutture agrarie, dalla distribuzione della terra al regime di appartenenza, dai tipi di azienda alla dimensione delle aziende, dai contratti agrari ai contratti di lavoro in agricoltura, dalla qualificazione professionale degli agricoltori alla distribuzione del lavoro tra agricoltura e altre attività, dall'assistenza tecnica al credito agrario e così via» (Romagnoli, 2, 528), modernamente comprendendo pure la riqualificazione degli indirizzi prodotti e delle tecniche di gestione, anche economica, dell'azienda.

Nell'esperienza giuridica italiana la riforma fondiaria – della quale specificamente ora ci occupiamo, sia pure nei limiti giustificati dall'interesse per un'esperienza conclusa – non ha trovato quella attuazione generale che era inizialmente prevista in un disegno di legge presentato e discusso in Parlamento nel 1950, ma che fu poi accantonato per dare spazio a degli interventi di urgenza in zone in cui la pressione economica e sociale era più viva e intensa. Essa ebbe così realizzazione territorialmente limitata, attraverso l'approvazione di due leggi nazionali, la l. 12 maggio 1950, n. 230 e la l. 21 ottobre 1950, n. 104; la prima fu detta *legge Sila*, con riferimento ai territori dove trovò applicazione, la seconda, che fu denominata *legge stralcio*, in quanto doveva costituire un'anticipazione della riforma generale, riguardò numerose zone italiane del Delta Padano, della Maremma Tosco-Laziale, del Fucino, della Campania, della Calabria, della Puglia, della Lucania e della Sardegna. Tali leggi hanno subito poi modifiche ad opera, specialmente, della l. 29 maggio 1967, n. 379 e della l. 30 aprile 1976, n. 386, l'ultima delle quali ha invero anche sancito la fine dell'epoca della riforma. Per la Sicilia si operò con la legge regionale 27 dicembre 1950, n. 104.

Il programma di riforma comprendeva una fase diretta all'esproprio delle terre del latifondo e una successiva di appoderamento, con creazione della struttura produt-

tiva corrispondente ai modelli tipologici (di allora) della piccola proprietà contadina e con l'assegnazione dei poderi a coltivatori.

I proprietari espropriandi potevano avvantaggiarsi dell'istituto del c.d. *terzo residuo*, attraverso l'attuazione su un terzo della superficie da espropriare (oltre che su quella già originariamente sottratta all'esproprio) delle opere di trasformazione fondiaria previste dall'Ente di riforma, con la possibilità allora di conservare la proprietà di metà della medesima.

Per l'attuazione dell'esproprio le leggi Sila e stralcio prevedevano un sistema basato non su atti amministrativi, come avviene d'ordinario per i procedimenti ablativi (e come fatto dalla legge siciliana), bensì su decreti legislativi delegati.

Ai proprietari espropriati fu riconosciuta un'indennità ragguagliata ai valori definitivamente accertati ai fini dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio del 1947, che risultarono sensibilmente inferiori a quelli venali (Romagnoli, 2, 566).

Sia il sistema di esproprio, sia quello per la determinazione dell'indennità, sollevarono dibattutissime questioni di legittimità costituzionale, che furono tuttavia in prevalenza respinte prima dal Consiglio di Stato e dall'Autorità giudiziaria ordinaria e poi definitivamente dalla Corte costituzionale (successivamente alla sua entrata in funzione nel 1956; cfr., *amplius*, Romagnoli, 1, 1080).

L'attività di gestione della riforma – sia quella relativa all'espropriazione, sia quella successiva di trasformazione e distribuzione delle terre – venne attuata dagli Enti di riforma fondiaria, appositamente costituiti o riordinati (successivamente a detti Enti, quando le loro funzioni originarie erano ormai in massima parte esaurite, furono attribuite dal D.P.R. 23 giugno 1962, n. 948, le funzioni di Enti di sviluppo, per poi venire in tali anche trasformati dal D.P.R. 14 febbraio 1966, n. 257).

La fase successiva all'esproprio e all'eventuale compimento di opere di bonifica e di trasformazione consisteva, come detto, nella cessione delle terre, ormai appoderate, a *lavoratori manuali della terra* (che non fossero proprietari o enfiteuti di fondi rustici, ovvero lo fossero in misura insufficiente all'impiego della mano d'opera della famiglia: art. 16 della l. 230/50).

L'assegnazione, curata ed attuata dall'Ente di riforma, aveva luogo tramite un contratto di compravendita tra l'Ente e il coltivatore, con pagamento rateale del prezzo in trenta annualità e con dominio riservato a favore dell'Ente assegnante fino all'integrale pagamento; rimaneva esclusa, nell'originaria disciplina della l. n. 230 del 1950, la possibilità di un riscatto anticipato (art. 17, l. 230/50). Il prezzo che l'asse-

gnatario doveva corrispondere all'Ente era rapportato ai due terzi della somma dell'indennità di esproprio corrisposta al proprietario, sommata al costo delle opere di miglioramento compiute dall'Ente di riforma, con un tasso di interesse agevolato.

Il predetto contratto, dietro lo schema formale della compravendita con riserva della proprietà, rappresentava in realtà un negozio *sui generis*, che rientra nel più ampio *genus* di contratto agrario, per la sua funzione diretta a creare imprese agricole (Carrozza, 1, 855): il riservato dominio dell'ente assegnante non svolgeva infatti (se non in una prospettiva del tutto marginale) la funzione tipica di garanzia del credito dell'alienante, bensì serviva all'instaurazione di una serie più ampia di rapporti tra Ente e assegnatario, diretti a favorire il consolidamento e lo sviluppo della struttura produttiva (lo comprova il divieto di un riscatto anticipato delle annualità). In quest'ottica era stabilito un periodo di prova di tre anni, al cui superamento l'assegnazione rimaneva condizionata (art. 18 della l. 230/50); l'Ente era tenuto a predisporre servizi di assistenza tecnica ed economico-finanziaria per gli assegnatari, a promuovere ed organizzare corsi di istruzione professionale e attività e centri di meccanica agraria, nonché la formazione di cooperative e consorzi, ai quali gli assegnatari per un periodo di vent'anni dall'assegnazione erano tenuti a partecipare (artt. 22 e 23 della l. 230/50). Era ancora previsto un regime di controlli sulla destinazione del fondo, di cui era dichiarato nullo ogni atto di disposizione (anche solo delle facoltà di uso); parallelamente si sottraeva il fondo all'esecuzione sia di provvedimenti cautelari, sia di esecuzione forzata (tranne quelli di iniziativa dello stesso Ente di riforma).

Nel caso di morte dell'assegnatario, la successione era disciplinata da un regime speciale, che prevedeva l'attribuzione dei terreni ai discendenti o al coniuge, purché avessero a loro volta i requisiti richiesti per l'assegnazione. Se nessuno dei predetti soggetti aveva i requisiti richiesti o era disposto a subentrare nel rapporto di concessione, il terreno ritornava nella disponibilità dell'Ente, per essere riassegnato (con rimborso agli eredi del precedente assegnatario delle quote di ammortamento del fondo già versate e con la corresponsione di un'indennità per i miglioramenti eventualmente effettuati).

Con la successiva riforma dell'originario regime, attuata con la l. 379/67, iniziava la «controriforma» fondiaria, sulla spinta dell'interesse particolaristico degli assegnatari ad acquisire anticipatamente la proprietà del fondo, ma invero anche a causa di gravi inadeguatezze, dal profilo economico, delle aziende create dalla riforma, lega-

te a una prospettiva di piccola proprietà contadina che la realtà successiva già aveva ormai largamente superato. Si consentì così un riscatto anticipato dei fondi, da cui derivava l'acquisizione della proprietà dei medesimi e, con questa, del potere di disposizione (sia pure con la previsioni di limiti diretti a garantire la conservazione delle caratteristiche peculiari delle terre di riforma); era inoltre previsto un diritto di prelazione con natura reale (cioè con potere di riscatto) a favore dell'Ente e dei coltivatori diretti proprietari confinanti (Casarotto, 2); vincoli di indivisibilità e divieti di cessione di uso (che potevano essere rimossi da un'autorizzazione dell'Ente) completavano la disciplina.

Successivamente, la legge 30 aprile 1976, n. 386, all'art. 10, dispose l'affrancazione automatica dei fondi dal riservato dominio dell'Ente con il pagamento della quindicesima rata del prezzo di assegnazione, cioè, in pratica, con il decorso di quindici anni dalla prima assegnazione, con la conseguenza che la disciplina esposta ha ormai perso vigenza (v. Casarotto, 2, 319; Casadei, 1, 593). Il medesimo art. 10 ha poi abrogato l'art. 17 della l. 230 del 1950, cancellando dall'ordinamento l'istituto stesso dell'assegnazione; l'art. unico della l. 19 febbraio 1992, n. 191, dava infine allo stesso divieto di frazionamento, posto dall'art. 1 della l. 3 giugno 1940, n. 1078 (norma applicabile anche alle terre di riforma oggetto di riscatto anticipato, in quanto richiamato dall'art. 4 della l. 379/67) una durata temporale di trenta anni dalla prima assegnazione in luogo di quella perpetua originariamente prevista.

Le residue competenze normative in materia sono state poi trasferite alle Regioni con l'art. 24 della l. 8 maggio 1998, n. 146.

62. – La formazione della proprietà coltivatrice

Se l'esperienza della riforma fondiaria è ormai da tempo esaurita, le fondamentali istanze della medesima – *in primis*: la riconduzione della proprietà del fondo in capo al coltivatore, che della riforma costituiva lo sbocco finale – sono rimaste invece ben presenti nei successivi sviluppi degli istituti giuridici agrari, specialmente con riferimento al complesso normativo dei *provvedimenti per la formazione, lo sviluppo e la conservazione della proprietà coltivatrice*.

Il medesimo gravitava interamente attorno alla figura del coltivatore diretto, che costituiva all'epoca la tipologia normativa di imprenditore individuale in agricoltura, più che dominante, addirittura unica (gli altri erano infatti semplicemente i “*non colti-*

vatori diretti”), che trovava corrispondenza in una realtà sociale di aziende a base familiare ampiamente diffusa e godeva altresì di un *favor* normativo costituzionalmente indirizzato, garantito nella sua realizzazione dai referenti politici all’epoca stabilmente dominanti, per il tramite dell’organizzazione professionale di categoria maggioritaria.

La definizione di *proprietà coltivatrice* individua anzitutto una struttura produttiva, in cui i fondi aziendali sono in proprietà dell’imprenditore agricolo, coltivatore diretto. Ma essa coniuga altresì in modo nuovo i due termini che la compongono e che storicamente si sono collocati in posizione dialettica, in corrispondenza alla contrapposizione sociale tra gli interessi della proprietà e quelli dell’iniziativa economica. Il concetto trova la sua origine nella giustapposizione tra *proprietà formale e proprietà sostanziale* (Pugliatti, 1, 245), e *proprietà coltivatrice* è stata intesa come l’espressione di sintesi della «tendenza nell’esperienza giuridica attuale di ridurre al minimo le posizioni di diritto che siano senza fondamento di attività e di effettività» (Capograssi, 1, 272), e dello «spostamento di quello che direi il centro di gravità della legislazione»; questo, «che, nella legislazione che era uscita dalla Rivoluzione francese era il proprietario individualisticamente inteso [...] si sposta [...] all’esercente l’attività», fino a delineare una «nuova proprietà volta a far coincidere proprietà ed attività», e ciò nel «tentativo di attribuire la proprietà a chi esercita l’attività» (Bassanelli, 1, 601: Ascarelli, 1, 56).

E invero *proprietà coltivatrice* – come il binomio stesso esprime – significa che il primato è passato dall’ottica della proprietà a quella dell’attività: mentre la prima di queste due prospettive vedeva nella coltivazione una mera conseguenza della titolarità del diritto, così che l’organizzazione e l’esercizio dell’attività restavano giuridicamente irrilevanti, poi è stata invece l’impresa, con le sue caratteristiche tipologiche della coltivazione diretta, a plasmare il contenuto del diritto proprietario e anzi lo stesso oggetto di quello, cioè il fondo, che il coltivatore tendeva appunto a conformare (per quanto concerne l’estensione, le tecniche colturali, gli indirizzi produttivi) alla propria specificità.

La direttiva dello sviluppo della proprietà diretto coltivatrice ha anch’essa nell’ordinamento italiano (non diversamente da quanto detto per la riforma fondiaria) ampie basi costituzionali. Già l’indicazione nell’art. 42 Cost. di «rendere [la proprietà] accessibile a tutti», che affianca il più generale vincolo della «funzione sociale», è fonte legittimatrice di un sistema in cui le leggi obbediscano alla necessità di realizza-

re una rotazione della proprietà, con un avvicendamento delle classi sociali relativamente alle varie categorie di beni (Rescigno, 1, 38). Tale avvicendamento a sua volta non può non trarre ulteriore specificazione negli altri valori costituzionali, e così anzitutto nella tutela del lavoro, sì da confluire nella conclusione che *l'acquisto della proprietà è l'obiettivo che il sistema persegue a vantaggio dei soggetti che sul bene svolgono la loro attività lavorativa o comunque lo utilizzano*. Si accompagnano poi i precetti del «razionale sfruttamento del suolo» e dell'instaurazione di «equi rapporti sociali», nonché *il favor* per la piccola e media proprietà, posti dall'art. 44, e quindi la norma sull'accesso del risparmio popolare alla proprietà diretto-coltivatrice (art. 47 Cost.), alla quale ultima è anzi riconosciuto il ruolo di mezzo idoneo a rafforzare la posizione socio-economica delle categorie coltivatrici e quindi a superare gli impedimenti a una condizione di uguaglianza sostanziale, nell'ottica alla fine della stessa prescrizione dell'art. 3, comma 2°, Cost. Ancora all'art. 47 si riporta la possibilità di una disciplina che, al fine di rimuovere gli ostacoli che rendono l'accesso alla proprietà più difficoltoso per determinate categorie, preveda condizioni di vantaggio per queste ultime (Rodotà, 3, 160).

Il «filone» normativo sullo sviluppo della proprietà coltivatrice (sul quale v. anche Sciaudone, 1) trae la sua origine dal d. lgs. 24 febbraio 1948, n. 114 (convertito dalla l. 22 marzo 1950, n. 144), a cui ha fatto seguito il d.lg. 5 marzo 1948, n. 121, che (all'art. 9) istituiva la Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina (con il compito di *provvedere all'acquisto dei terreni, alla loro eventuale lottizzazione ed alla rivendita a coltivatori diretti soli od associati in cooperativa* e il cui intervento inizialmente era limitato solo a zone specifiche dell'Italia) e trovava la sua disciplina principalmente nella l. 26 maggio 1965, n. 590, integrata e modificata dalla l. 14 agosto 1971, n. 817. Ma anch'esso, come specificheremo, costituisce un ciclo ormai esaurito, sia pure con istituti che in parte sopravvivono nel nuovo contesto di politica agraria derivante dagli indirizzi Europei.

Il sistema instaurato dalle predette leggi conosce tre tipologie di intervento amministrativo e una ad operatività diretta; beneficiario ne era sempre il solo coltivatore diretto (singolo o associato), le cui caratteristiche, già invero consolidate nella legislazione anteriore, sono specificate all'art. 31 della l. 590/65, in modo sostanzialmente uguale alla definizione che si rinviene poi anche all'art. 6 della l. n. 3 maggio 1982, n. 203, sulla riforma dei contratti agrari.

Vi era anzitutto l'azione diretta degli *Enti di sviluppo* (attraverso i finanziamenti della Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice), i quali provvedevano all'acquisto di fondi, che poi – previa formazione di «efficienti unità produttive» (art. 12 della l. 590/65) – cedevano a coltivatori diretti, con preferenza per quelli già insediati sui fondi medesimi. La cessione da parte degli Enti di sviluppo, ai sensi della legge in esame, avveniva con riserva della proprietà, analogamente a quanto abbiamo visto verificarsi per l'assegnazione delle terre di riforma (*supra*, 61), ma era assente la particolare disciplina che conferiva caratteri di specificità a quella disciplina, riducendosi qui il riservato dominio prevalentemente a garanzia del credito dell'Ente concedente, secondo la funzione ordinaria della fattispecie (artt. 1523 e ss. c.c.), anche se nei contratti di cessione erano posti dei vincoli ed obblighi a carico dell'acquirente, diretti a garantire le finalità dell'assegnazione.

La seconda tipologia di interventi si concretizzava nella concessione ai coltivatori diretti di *finanziamenti agevolati per l'acquisto di fondi sul mercato*, attraverso o una partecipazione finanziaria pubblica in conto interessi, ovvero per il tramite di anticipazioni effettuate agli istituti esercenti il credito agrario, che poi concedevano mutui agevolati ai richiedenti, ed era subordinata alla verifica di caratteristiche anche oggettive dei fondi, che dovevano essere «idonei alla costituzione di aziende che abbiano caratteristiche o suscettività per realizzare imprese familiari efficienti, sotto il profilo tecnico ed economico» (art. 1, l. 590/65). Beneficiari ne erano sia i coltivatori diretti conduttori di fondi altrui, sia i lavoratori manuali della terra a diverso titolo, sia soggetti proprietari di fondi rustici che avessero una residua capacità lavorativa disponibile, calcolata sempre con il criterio del terzo.

Come terza misura specifica del filone sulla formazione della proprietà coltivatrice era prevista l'esenzione degli atti relativi agli acquisti dei fondi dalle ordinarie imposte di registro, sostituite da un regime agevolato. Le disposizioni tributarie della l. 590/65, inizialmente previste con durata temporalmente limitata, sono state ripetutamente prorogate e finanziate con leggi successive e infine stabilizzate ad opera dell'art. 2, co. 4-*bis* del d.l. 30.12.2009, n. 194, conv. nella l. 26.2.2010, n. 25.

Su tali tipologie di iniziative, appunto incentrate sulla prospettiva della “proprietà coltivatrice” e quindi sulla figura del coltivatore diretto, si è successivamente inserita la disposizione dell'art. 4 della l. 15 dicembre 1998, n. 441, che ha reindirizzato l'attività della Cassa per la formazione della proprietà contadina (significativamente ribattezzata semplicemente “Cassa”) prioritariamente al finanziamento delle opera-

zioni di acquisto o ampliamento di aziende da parte di giovani agricoltori, in possesso indifferentemente della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale o di coltivatore diretto.

La stessa Cassa, con d. lgs. 29 ottobre 1999, n. 419, art. 6, veniva poi accorpata all'ISMEA (Istituto per studi, ricerche e informazioni sui mercati agricoli, di cui al D.P.R. 28 maggio 1987, n. 278), che è pertanto attualmente l'Ente tra i cui compiti rientrano quelli che già furono della Cassa (sulle funzioni dell'ISMEA, v. anche il D.P.R. 31.3.2001, n. 200; su queste vicende normative, cfr. Agostini, 1).

Il successivo d.lg. 18.05.2001, n. 228, all'art. 12, ha infine disposto il trasferimento all'ISMEA anche delle risorse finanziarie previste al titolo II della legge 26 maggio 1965, n. 590 per gli interventi degli enti di sviluppo nella formazione della proprietà coltivatrice, destinandoli alle già richiamate operazioni fondiari previste dall'articolo 4, co. 1, della legge, n. 441/1998, per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura.

Gli interventi a favore del riordino fondiario da parte dell'ISMEA (anche con operazioni di leasing immobiliare, oltre che nella forma tradizionale, ancorché aggiornata, di vendita con patto di riservato dominio) sono poi proseguiti sino al 31.12.2019 in attuazione del regime di aiuto fondiario n. 110/2001/Italia, approvato con la decisione della Commissione Europea del 5 giugno 2001, n. SG (2001)D/208933, vedendo come beneficiaria sempre l'imprenditoria giovanile, sia coltivatrice diretta che i.a.p., e pure (in presenza di specifici presupposti) se con attività esercitata in forma societaria. Ma anche a seguito della scadenza di detto regime l'attività di riordino fondiario dell'Ismea è continuata con strumenti e modalità diverse, secondo due linee di intervento fondiario: da un lato favorire il ricambio generazionale in agricoltura promuovendo l'acquisto di terreni da parte dei giovani imprenditori agricoli, dall'altro operare nella ricomposizione fondiaria a favore di tutti gli agricoltori in forma di aiuto non di stato, garantendo comunque condizioni più favorevoli per l'acquisto dei terreni rispetto ai tassi di interesse applicati dal mercato.

Sempre nel d. lg. n. 228/2001, all'art. 1, co. 4°, ritroviamo poi accomunati nell'applicazione delle agevolazioni sia tributarie che creditizie, il coltivatore diretto e l'imprenditore agricolo professionale, nonché, all'art. 2, co. 4°, le società agricole qualificate come i.a.p., così che anche questi interventi, originariamente collocati nell'ambito esclusivo del filone sulla formazione della proprietà coltivatrice, hanno perso la loro originaria specificità. E se ancora il già citato art. 2, co. 4-*bis* del d.l. n.

194/2009 tralattivamente richiamava il fine di assicurare le agevolazioni per la piccola proprietà contadina, per contro confermava i benefici fiscali agli atti di trasferimento a titolo oneroso di terreni agricoli e relative pertinenze anche a imprenditori agricoli professionali (nonché alle operazioni fondiari operate attraverso l'ISMEA a favore dell'imprenditorialità giovanile).

Questa riconversione del tradizionale filone sulla formazione della proprietà coltivatrice a figure professionali, singole o associate, più consone agli indirizzi di politica agraria europea (all'epoca derivanti dal Reg. (CE) n. 950/97 del Consiglio, del 20 maggio 1997) ha così però segnato pure la fine del medesimo (anche se la relativa disciplina non è mai stata formalmente abrogata) e a suggello di questo tramonto sempre l'art. 11 del d. lg. n. 228/2001 introduceva una generale attenuazione dei vincoli di indisponibilità originariamente posti a tutela dei risultati realizzati attraverso gli interventi a sostegno della proprietà coltivatrice, riducendone la durata da dieci a cinque anni, e da trenta a quindici anni quanto a quello di indivisibilità dei fondi.

Per completare l'esposizione, si deve ancora segnalare che, diversamente da quanto previsto per le terre di riforma, nessuna garanzia particolarmente efficace era prevista per il mantenimento della proprietà coltivatrice conseguita attraverso i provvedimenti ora in esame: infatti la cessazione della coltivazione diretta del fondo, ovvero la cessione di questo a terzi, prima del decorso del termine originariamente decennale dall'acquisto, poi ridotto a cinque anni dall'art. 11 del d. lgs. n. 228/2001 (che introduce anche deroghe al divieto di cessione del fondo quando questa avvenga a favore del coniuge, parenti ed affini, ovvero nel caso di alienazione diretta a favore dell'insediamento dei giovani in agricoltura) comportavano unicamente *la perdita dei benefici finanziari e tributari*, e cioè l'obbligo di rimborsare i contributi ricevuti e di pagare le imposte da cui si era conseguita l'esenzione (cfr. l'art. 28, l. 590/65 e l'art. 9, l. 114/48).

Più valida era invece la tutela della consistenza oggettiva dei fondi acquistati con le agevolazioni creditizie concesse dallo Stato per la formazione o l'ampliamento della proprietà coltivatrice, dal momento che l'art. 11 della l. 817/71 prevedeva un *vincolo trentennale di indivisibilità dei terreni* (poi ridotto a quindici anni, sempre ad opera dell'art. 11 del d. lgs. 228/2001), dichiarando nullo ogni atto compiuto in violazione di tale vincolo (purché debitamente trascritto). Nel caso in cui il fondo cadesse in successione ereditaria, il vincolo di indivisibilità poteva essere revocato, a domanda degli interessati, con provvedimento amministrativo (originariamente dell'Ispettorato pro-

vinciale dell'agricoltura, poi dell'organo regionale competente), solo qualora il fondo fosse divisibile in appezzamenti aventi ciascuno caratteristiche o suscettività di realizzare imprese familiari efficienti; in caso contrario, per effetto del rinvio operato all'art. 720 c.c., il fondo veniva assegnato per l'intero a uno fra i coeredi, tenuto a liquidare la quota di spettanza degli altri, ovvero era posto in vendita.

Tale disciplina, rievocata sempre dall'art. 11 del d. lg. n.228/2001 (attraverso la novellazione dell'art. 11 della l. n. 817/1971) anche per i terreni assegnati attraverso il regime di aiuto fondiario n. 110/2001/Italia (con competenze attribuite all'ISMEA) è tutt'ora formalmente vigente e può trovare applicazione anche per altre operazioni di finanziamento realizzate attraverso l'ISMEA.

63. – Il diritto di prelazione.

L'istituto più significativo della normativa sulla formazione della proprietà coltivatrice è tuttavia rappresentato dai diritti di prelazione, spettanti (variamente modulati) al conduttore del fondo (art. 8, co. 1°, l. n. 590 del 1965), al partecipante all'impresa familiare coltivatrice (art. 8, co. 3° della medesima legge), al proprietario confinante (art. 7, l. n. 817 del 1971).

Prelazione è diritto ad essere preferito - nell'istituto in esame specificamente nell'acquisto di un fondo rustico - a preferenza di altri soggetti con i quali il proprietario si fosse determinato a contrattarne la cessione, e ad acquistarlo in luogo di quelli, rispettando tuttavia le condizioni a cui quella cessione era stata progettata, sulla base del principio della "parità di condizioni".

Originario beneficiario della prelazione era il coltivatore diretto, così come individuato dall'art. 31 della l. n. 590/1965, che riprende la definizione già all'epoca da tempo consolidata, quale soggetto individuale che svolge un'attività di coltivazione incardinata sulla prestazione di lavoro personale e con l'ordinaria presenza di una compagine familiare partecipante all'attività medesima e così legata - in particolare attraverso il requisito della capacità lavorativa - alla tipologia dell'impresa medio-piccola.

Come già considerato sopra, con riferimento in generale al filone dei provvedimenti a favore della proprietà coltivatrice (§ 62), all'epoca quella del coltivatore diretto costituiva la tipologia di imprenditore individuale in agricoltura assolutamente do-

minante e la finalità specifica anche della prelazione era la formazione di proprietà coltivatrice, che si realizzava attraverso l'acquisto del fondo già condotto in affitto, mezzadria, colonia o compartecipazione, a cui si è poi aggiunto (con l'art. 7 della l. n. 817/1971) quello dei terreni a confine con quelli già coltivati e in proprietà (Casarotto, 3), in questo affiancandosi ai tradizionali interventi finanziari e fiscali (di cui si è già detto sopra). E proprio la legge del 1965 rilanciava, riscattandola dalla più angusta concezione della piccola proprietà contadina, l'allora più moderna prospettiva della proprietà coltivatrice, che perseguiva la logica del superamento della contrapposizione (che la disciplina dei contratti agrari si limita invece a mediare) tra gli interessi dominicali e quelli di chi alla coltivazione dedica la propria iniziativa economica congiunta alla personale attività lavorativa.

L'istituto si è poi conservato per quasi quarant'anni sostanzialmente inalterato nei suoi lineamenti fondamentali, conferitigli dalle due richiamate leggi n. 590 del 1965 e n. 817 del 1971, rimanendo a lungo ampiamente insensibile alle evoluzioni che hanno nel frattempo contraddistinto gli indirizzi agricoli sia europei, sia nazionali, così sempre più palesando una non trascurabile arretratezza e ciò proprio a ragione dell'intimo legame con la sua matrice genetica della coltivazione diretta, fossilizzata nell'art. 31 della l. n. 590/1965.

Da un'altrimenti inevitabile declino la prelazione ha cercato di riscattarsi a partire dal d. lg. 29.03.2004, n. 99, aprendosi, per un verso, all'impresa associata e poi, per altro verso (con l'art. 1, co. 3°, della l. 28.07.2016, n. 154), a quella figura imprenditoriale, caratterizzata da specifici requisiti di professionalità, rappresentata dall'imprenditore agricolo professionale (i.a.p.), che nel frattempo, specie con il d. lg. n. 99/2004, stava conquistando la posizione centrale nella panoramica agraristica. Ma in questa evoluzione (come meglio specificheremo avanti) è rimasta in buona misura a metà del guado, in particolare per il permanere del requisito della capacità lavorativa del nucleo familiare, rapportata alla forza lavoro richiesta dal fondo, posta dal co. 1° dell'art. 8, l. n. 590/1965, che in quella norma compare anzi in una duplice funzione: dall'un lato (nella fase "di partenza"), come uno degli elementi tipicamente identificatori del coltivatore diretto quale soggetto destinatario del provvedimento (art. 31, l. n. 590/1965), dall'altro lato, nella sua specifica riproposizione, al co. 1°, quale limite all'operatività dell'istituto quanto alla dimensione della proprietà fondiaria che l'esercitante la prelazione può aspirare a realizzare attraverso il diritto accordatogli, ciò che corrisponde alla precisa finalità che la proprietà acquisita non venisse a trava-

licare il limite tipologico dell'impresa diretto coltivatrice (in una prospettiva quindi "di arrivo").

Considerata nell'insieme delle due principali fattispecie - dell'affittuario e del confinante - la prelazione realizza un vero e proprio regime speciale di circolazione giuridica dei fondi rustici, caratterizzato dal fatto che l'acquisto, tramite la regola della preferenza, viene a risultare tendenzialmente riservato a chi (attraverso un criterio di localizzazione, più o meno intensa, rispetto al fondo) già sia dedito alla coltivazione della terra, originariamente solo quale coltivatore diretto, oggi anche quale i.a.p.

Essa svolge, attraverso un controllo dell'accesso alla proprietà e con un realizzarsi virtualmente costante della sua azione, una funzione di promozione e di salvaguardia della «proprietà coltivatrice» (ormai peraltro da intendersi in un'accezione più ampia di quella originaria e che ricomprenda appunto anche la figura dell'i.a.p.), o impedendo che la vendita infranga il nesso già esistente tra proprietà e impresa, con la cessione del fondo a un soggetto (potenzialmente) non qualificato, ovvero, in caso contrario, promuovendone la formazione attraverso, appunto, l'acquisto del fondo da parte di un soggetto con specifici requisiti professionali, che verrà senz'altro a configurarlo in armonia con le caratteristiche proprie della sua tipologia imprenditoriale.

In questo suo operare la prelazione – come già da tempo è stato percepito da un attento interprete, con riferimento a discipline allora esistenti in altri ordinamenti (Ascarelli, 1, 57) – evita ogni impronta anticontrattuale ed antiliberista, giacché il vincolo al diritto dominicale interviene solo in un momento in cui la proprietà si presenta inamancabilmente allo stato formale, quando ormai è cessato ogni interesse del titolare al godimento (diretto, ovvero indiretto) del bene, e quando il proprietario – con il negozio a titolo oneroso soggetto al vincolo preferenziale – vuole solo realizzare il frutto di un investimento, finalità che la prelazione non impedisce, in quanto il prelazionante – per il principio della parità di condizioni che sovrintende alla disciplina dell'istituto – deve corrispondere all'alienante ciò che questi si ripropone, cioè, di regola, la somma di denaro pattuita con il terzo. La prelazione manifesta così alla fine una sostanziale coerenza con la stessa logica tradizionale della proprietà, o quantomeno con un coerente sviluppo della tradizione liberale della medesima, poiché il contenuto della proprietà non risulta menomato, ma è solo instaurato un processo più celere per l'acquisto del diritto da parte dell'utilizzatore del bene.

Nella sua collocazione nell'ambito degli strumenti di organizzazione dei diritti sulle cose, la prelazione rievoca il concetto di *ius ad rem* (Rigaud, 1, 557, Santoro-

Passarelli, 1; Rescigno, 1), divenendo parte integrante dello statuto delle categorie di beni che alla medesima sono interessate (Casarotto, 4).

Trovano allora giustificazione le affermazioni, ripetute anche in giurisprudenza (Cass., n. 7244/1992), nel senso che la prelazione è istituto di ordine pubblico, da cui si deducono i corollari dell'inderogabilità della disciplina e dell'invalidità di una rinuncia al diritto attuata in via generale e astratta (che equivarrebbe appunto a una deroga alla disciplina normativa): l'organizzazione dei diritti sui beni è infatti tutta di ordine pubblico.

Giova tuttavia sottolineare che le istanze di giustizia sociale e, più in generale, gli interessi collettivi perseguiti dalla prelazione sono compenetrati nella disciplina dell'istituto – come modernamente avviene nel diritto privato (secondo la nota tendenza alla funzionalizzazione degli istituti privatistici: Pugliatti, 1, 145; Giorgianni, 1; Nicolò, 1, 908) – mentre il contesto in cui si svolge la dialettica della prelazione è interamente privatistico e pertanto il diritto, una volta sorto, rientra nella libera disponibilità del titolare.

L'originaria attribuzione del diritto di prelazione, ad opera della l. n. 590 del 1965, al mezzadro, colono, partecipante ed affittuario coltivatore diretto del fondo, si collocava perfettamente nella logica del riconoscimento del lavoro quale titolo per l'acquisizione della proprietà, potendo altresì vantare un *favor* normativo con forti basi costituzionali (il riferimento specifico è all'art. 47, co. 2°, Cost., ma poi subito anche artt. 35, co. 1°, 44 e 42, co. 2°, Cost., ricorrentemente richiamati anche dalla giurisprudenza).

Ma già la prima estensione del diritto al proprietario confinante rappresentò una, sia pure contenuta, svolta nella logica della prelazione, che ormai superava la dimensione conservativa dell'azienda già esistente (rafforzata con l'acquisto della proprietà del fondo prima in affitto, mezzadria, ecc.) e la logica originaria della "terra a chi la lavora", tendendo piuttosto a realizzare una nuova e diversa funzione di ricomposizione fondiaria, con l'aggregazione e quindi l'accrescimento dimensionale dei fondi e l'espansione delle aziende esistenti, mirante anche a contrastare la frammentazione che contraddistingueva e indeboliva l'agricoltura italiana, male che peraltro non può certo dirsi neppure oggi sanato e anche con riferimento a questo la prelazione può ancora continuare a svolgere una positiva funzione.

Sempre la l. n. 817/1971, con l'art. 16, co. 5°, conferì alle società cooperative il diritto sia dell'affittuario del fondo oggetto di compravendita (art. 8, l. 26.5.1965, n.

590), sia quello che l'art. 7, co. 2°, n. 2 della medesima legge attribuiva al proprietario del fondo confinante.

Questo ampliamento corrispondeva invero al consolidato principio, per il quale l'appartenenza a una cooperativa non deve vanificare diritti che spetterebbero al socio individualmente, bensì tendenzialmente trasferirli al gruppo a cui il medesimo aderisce, ma ciò non toglie che il riconoscimento a un ente collettivo di un diritto di prelazione, la cui disciplina era invece ritagliata su un soggetto individuale con le sue specifiche caratteristiche, ha appunto già introdotto una prima frattura rispetto alla logica e all'impostazione originarie. In realtà i casi giudiziari noti di prelazione/riscatto esercitati da cooperative sono pochissimi, potendosi le sentenze contare sulle dita delle mani, così che la relativa problematica non può dirsi effettivamente emersa ed anche l'attenzione della dottrina è rimasta piuttosto limitata (ma v. Casarotto, 12; Id. 13; Tamponi, 1, Jannarelli, 1).

Una nuova disposizione per la prelazione delle cooperative è stata più recentemente posta dall'art. 7-ter della l. 11.8.2014, n. 116, con riferimento alle cooperative identificate all'art. 1, co. 2°, d. lg. n. 228/2001, ma questa sembrerebbe caratterizzata da un equivoco di fondo, in quanto la fattispecie individuata ricomprende unicamente attività connesse, in quanto ricollegate all'utilizzazione dei prodotti dei soci, ovvero quali dirette alla fornitura a questi ultimi di beni e servizi per la cura e lo sviluppo del ciclo biologico, con la conseguenza che la stessa presenza di un terreno agricolo sarebbe del tutto occasionale, mentre ai fini della prelazione non si può non richiedere un specifica attività di coltivazione, che non solo costituisce il contenuto del requisito della coltivazione (biennale) posto dall'art. 8, l. n. 590/1965, ma che è invero intrinseca alla finalità stessa dell'istituto (Casarotto, 13, 37 s.).

Una svolta innovatrice più marcata si ebbe con il già ricordato d. lg. 29 marzo 2004, n. 99, che ha dato nuovo impulso alle forme associative in agricoltura con l'introduzione della figura della "società agricola", a questa estendendo sia le agevolazioni fiscali e creditizie previste dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto, sia, e in particolare, con l'art. 2, comma 3° disponendo l'attribuzione della prelazione anche alle società agricole di persone, a condizione che almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto.

Il medesimo decreto ha per altro verso posto mano alle qualificazioni soggettive, con l'introduzione della figura dell'imprenditore agricolo professionale (che andava a

sostituirsi a quella dell'imprenditore agricolo a titolo principale), che diveniva ormai così il protagonista dell'imprenditorialità agricola moderna ¹, sia pure (ancora) non scalzando il coltivatore diretto, ma al medesimo affiancandosi, intanto (nel decreto in parola) per quanto concerne i provvedimenti a favore dell'imprenditorialità agricola (anzitutto fiscali e tributari). In linea con questo indirizzo, l'art. 1, co. 3°, della l. 28.7.2016, n. 154, con un intervento che ha inserito al secondo comma dell'articolo 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, il n. 2-bis, venne a conferire all'imprenditore agricolo professionale, iscritto nella previdenza agricola, anche il diritto di prelazione, ciò tuttavia solo per l'ipotesi in cui sia proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, con un'esclusione dell'affittuario del fondo offerto in vendita che risulta incomprensibile e contraria a ogni ordine di priorità funzionale dell'istituto, per il quale l'acquisizione del fondo già oggetto di coltivazione sulla base di un contratto di affitto non può che considerarsi sempre prioritaria nella logica della ricongiunzione della proprietà fondiaria all'impresa agricola, ciò che evidentemente vale anche per l'i.a.p.

Tale ampliamento (su cui cfr. Jannarelli, 2; Russo, 1; Sciaudone, 2) definitivamente sottrae la prelazione alla specifica prospettiva della proprietà coltivatrice e al relativo filone normativo, come si erano delineati a partire del d. lgs. 24 febbraio 1949, n. 114 (cfr. *supra*, al § 62), di per sé indissolubilmente legati alla figura del coltivatore diretto, e ciò pone la domanda, se esista ancora un istituto unitario.

La risposta può essere positiva, ma solo se, appunto, si ricolloca la prelazione in un contesto di cui si deve riconoscere che ormai poco ha a che vedere con la logica e le finalità specifiche della proprietà coltivatrice, nell'ambito della quale il diritto è sorto. Ne deriva la necessità di un ripensamento dell'istituto immediatamente nella più ampia prospettiva dell'impresa agricola di coltivazione dei fondi, qualificata da una plusvalenza costituita dalla partecipazione all'attività imprenditoriale di soggetti o dediti alla diretta coltivazione, sia in forma individuale che associata, ovvero caratterizzati dalla particolare professionalità dell'i.a.p. In questo contesto la prelazione può ancora svolgere una funzione di consolidamento delle aziende agricole, com'è comprovato dal rilievo che *il favor* per la riconduzione delle proprietà dei mezzi di produzione, e quindi anzitutto del fondo, in capo all'imprenditoria agricola ha trovato rinnovata conferma anche in provvedimenti più recenti, in particolare in quelli a favore

¹ Il tassello finale dell'affiancamento dell'i.a.p. al coltivatore diretto è stato poi collocato dall'art. 1.515 della l. 27.12.2017, n. 205 che, integrando l'art. 7 della l. n. 203/1982, ha disposto l'equiparazione del primo al secondo ai fini della disciplina dei rapporti agrari.

dell'imprenditoria giovanile (cfr. art. 7 del d. lgs. n. 228/2001 e art. 4, l. 15.12.98, n. 441). Tale ultimo indirizzo ha anzi trovato eco diretto anche nella disciplina della prelazione con la disposizione dell'art. 7 del d. lgs. n. 228/2001, che ha assunto la presenza come partecipi nelle rispettive imprese di coltivatori diretti o imprenditori agricoli a titolo principale di età compresa tra i 18 e i 40 anni come criterio per dirimere il concorso tra le prelazioni di più confinanti.

È peraltro, per quanto concerne la prelazione, una prospettiva ancora in evoluzione, che non potrà non trovare il suo naturale completamento nella concessione del diritto anche all'i.a.p. conduttore del fondo venduto (colmando l'irragionevole iato creato dalla l. n. 154/2016), nonché alle società di persone qualificate dalla presenza di soci i.a.p., parallelamente alla disposizione dell'art. 2, comma 3° del d. lgs. n. 99/2004 (Casarotto, 13).

Siffatta nuova prospettiva costringe però anche a una rilettura della disciplina, in particolare per quanto concerne i requisiti soggettivi posti dall'art. 8, l. n. 590/1965, specificatamente quello, fondamentale, posto dall'ultima parte del co. 1° dell'art. 8, l. n. 590/1965, per il quale il fondo che si intende acquisire con l'esercizio della prelazione, in aggiunta ad altri eventualmente posseduti in proprietà o enfiteusi, non può superare il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa della sua famiglia e che, come già rilevammo, svolgeva la fondamentale funzione di garantire la formazione e la conservazione di strutture fondiari rispondenti alla specifica tipologia della proprietà coltivatrice, per evitare che attraverso l'acquisto in prelazione la proprietà di cui complessivamente il coltivatore acquisisse la titolarità venisse a superare i limiti di estensione propri della medesima,

In realtà già precedentemente la riferibilità di tale requisito, evidentemente specifico per la sola impresa individuale (coltivatrice diretta, per la quale sola si può parlare di famiglia coltivatrice), anche ai soggetti ai quali la prelazione era stata ulteriormente estesa, dalle società cooperative alle società di persone, era del tutto opinabile ed anzi a nostro parere già allora del tutto aliena alla stessa configurazione strutturale delle tipologie associative, ma risulta ora fin inconfigurabile per l'i.a.p., per la radicale estraneità al medesimo di quell'attività lavorativa, anche manuale, che costituisce l'ineludibile substrato del requisito. D'altro canto diversamente opinando e quindi riferendo anche all'i.a.p. il requisito in parola - ciò che a sua volta necessariamente presuppone l'esistenza della capacità lavorativa anche "in partenza" - si finirebbe per ap-

piattirlo sulla figura del coltivatore diretto, con la conclusione che la stessa estensione della prelazione, a lui fatta, perderebbe di consistenza.

Tutto ciò conferma la necessità di un'articolazione dell'istituto secondo i soggetti che di volta in volta si presentino come titolari del diritto, compito questo che - fino a quando non abbia luogo un'ormai improcrastinabile riscrittura dell'istituto da parte del Legislatore (Casarotto, 13; Jannarelli, 3) non può che rimanere affidato all'interpretazione giurisprudenziale².

La disciplina del diritto di prelazione è piuttosto complessa e la sua applicazione ha dato luogo a una miriade di problemi interpretativi; è qui possibile riferirne solo i tratti fondamentali, facendo per il resto rinvio alle trattazioni specifiche (ricordiamo Casarotto, 1; Id. 4; Id. 11; Calabrese 1; Triola 1).

Come già anticipato nel delineare i tratti fondamentali dell'istituto, originari titolari del diritto di prelazione erano i soli affittuari coltivatori diretti del fondo offerto in vendita (l'art. 8, co. 1°, l. n. 590 del 1965, annovera anche i mezzadri, coloni e compartecipanti, ma questi ultimi sono ormai scomparsi per effetto della l. n. 203/1982); ad essi si sono aggiunti i proprietari di fondi a confine con quello offerto in vendita che siano coltivatori diretti (art. 7, co. 2°, n. 2, l. n. 817 del 1971), nonché, da ultimo, imprenditori agricoli a titolo principale (art. 7, co. 2°, n. 2-bis, l. n. 817 del 1971, introdotto dalla l. n. 154/2016), purché sul fondo oggetto di cessione non siano insediati affittuari [mezzadri, coloni, compartecipanti] o enfiteuti coltivatori diretti, e ciò anche, possiamo aggiungere, se non a loro volta titolari del diritto di prelazione, per non possedere l'uno o altro dei previsti requisiti soggettivi. La prelazione è poi riconosciuta anche a chi sia solo comproprietario coltivatore del fondo a confine (Cass., n. 1455/1985 - v. *amplius*, Casarotto, 11, 499), mentre l'art. 8 del d.lg. 29 marzo 2004, n. 99, ai fini del diritto di prelazione o di riscatto agrari ha equiparato ai proprietari di fondi confinanti gli assegnatari dei fondi conseguiti dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), a cui non possono affiancarsi i precedenti assegnatari dalla Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice (Casarotto, 10).

La prelazione spetta poi anche alle cooperative agricole di coltivatori diretti (art. 16, l. n. 817 del 1971, a cui *adde* l'art. 7-ter, d.l. 24-6-2014 n. 91, conv. L. 11 agosto

² Con un auspicio forse non del tutto giustificato, qualora si ricordi la soluzione data dalla Cassazione all'equiparazione ai coltivatori diretti dei diplomati e laureati in scienze agrarie, posta dall'art. 7 della l. n. 203/1982, ai quali si sono ostinatamente riferiti i requisiti della capacità lavorativa e della coltivazione diretta per l'esercizio del diritto di ripresa previsto dall'art. 42 (Cass., 29.07.1993, n. 8450 e Cass., 27.07.1995, n. 8186, solo ritoccata da Cass., 04.01.2000, n. 18). D'altro canto il problema dell'equiparazione dell'i.a.p. al coltivatore diretto si ripresenta immediatamente anche nell'ambito della disciplina dei rapporti agrari a seguito della già ricordata integrazione in questo senso effettuata dall'art. 7 della l. n. 203/1982 da parte dell'art. 1, co. 515, della l. n. 205/2017.

2014, n. 116, a cui abbiamo già fatto cenno *supra*) e per l'art. 2, co. 3°, del d.lg. 29 marzo 2004, n. 99 alle società agricole di persone, alla già riportata condizione che almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto, come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'articolo 2188 e seguenti del codice civile (Casarotto, 11; Id., 13).

Da ultimo, il già richiamato art. 1, co. 3°, della l. n. 154/2016, è andato ad integrare il secondo comma dell'articolo 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, aggiungendo un n. 2-*bis* ³), che conferisce la prelazione anche all'imprenditore agricolo professionale iscritto nella previdenza agricola, proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, sempre con la ripetuta limitazione che sugli stessi non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, o enfiteuti coltivatori diretti.

L'identificazione della figura del coltivatore diretto quale titolare del diritto di prelazione va effettuata secondo quanto previsto dall'art. 31 della medesima l. n. 590/1965 (ma con riferimento alla sola attività di coltivazione, non riconoscendosi la prelazione a chi svolge attività di allevamento non congiunta alla coltivazione del fondo; per l'attenuazione del requisito della coltivazione diretta nel caso in cui alienante sia un ente pubblico, vedi l'art. un. della l. 10 maggio 1976, n. 265); quella invece dell'imprenditore agricolo professionale è posta dall'art. 1 del d. lg. n. 99/2004, che tuttavia demanda "ad ogni effetto" l'accertamento dei relativi requisiti alle Regioni, facendo peraltro salva la facoltà dell'INPS di svolgere, ai propri fini, le verifiche necessarie, con un esito che va altresì a riversarsi immediatamente anche sul riconoscimento del diritto di prelazione, dal momento che l'art. 7, co. 2°, n. 2-*bis* della l. n. 817/1971 richiede anche l'iscrizione dell'i.a.p. alla previdenza agricola, ciò creando un intreccio nel quale diviene altamente problematica la stessa possibilità per il giudice investito della causa di prelazione di procedere ad autonome valutazioni.

Le fattispecie negoziali soggette a prelazione sono individuate nel *trasferimento a titolo oneroso* e nella *concessione in enfiteusi* (art. 8, co. 1°, l. n. 590 del 1965); il comma 2° del medesimo articolo esclude invece dalla medesima la permuta, la vendita forzata, la liquidazione coatta, il fallimento, l'espropriazione per pubblica utilità, mentre l'art. 14 (come modif. dal d. l. n. 193/2016) estende la deroga al caso che i terreni vengano acquistati dagli Enti di sviluppo, o quando vengano acquistati o venduti dall'ISMEA.

³ E con Sciaudone, 2, ci chiediamo chissà perché non si poteva semplicemente introdurre un n. 3!

Si può precisare che la norma del comma 1° dell'art. 8 fa evidente riferimento alla sola categoria dei negozi di scambio, restando così sottratti al vincolo, dall'un lato, i contratti societari, dall'altro lato, i negozi divisori e quelli transattivi; esenti risultano pure, per il limite espresso dall'onerosità del titolo, le cessioni gratuite. Emerge così, quale regola di base, l'esclusione del vincolo preferenziale nelle ipotesi di contratti privi di quel carattere di fungibilità della controprestazione, che consenta al titolare della prelazione di sostituirsi al terzo nel rispetto del principio della parità di condizioni (si può così, per contro, riconoscere soggetta alla prelazione una permuta del fondo con beni fungibili – ad es.: azioni quotate in borsa).

Sempre il co. 2° dell'art. 8 sottrae alla prelazione i terreni che “in base a piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica”: tale norma lega così la valutazione della vocazione di un fondo ad un uso diverso da quello agricolo alla determinazione di uno strumento urbanistico, cioè a un criterio giuridico, con la conseguenza che rimangono irrilevanti una destinazione solo materiale e, a maggior ragione, una semplice vocazione di fatto extra-agricola. Il diritto preferenziale sussiste poi anche nell'ipotesi di cessione di un fabbricato rurale, pur se scisso dal fondo, purché persista il vincolo pertinenziale con questo.

La prelazione ricorre pure nel caso di vendita di una quota di fondo (ma non nel caso – già ontologicamente diverso – di vendita di quota ereditaria, ovvero di cessione di un bene o di quota di bene determinato facente parte dell'asse ereditario).

Ricordiamo infine che la disciplina del maso chiuso [cfr, *infra*, 66, B] pone prescrizioni particolari per la prelazione del conduttore, mentre il diritto di prelazione del confinante (in precedenza escluso) è ora riconosciuto al coltivatore diretto proprietario del maso chiuso per il caso di vendita di terreni confinanti, mentre se oggetto di alienazione è un maso chiuso, ai confinanti non spetta il diritto di prelazione (l. prov. Bolzano 28.11.2001, n. 17, art. 10, come modif. dall'art. 23, comma 1, della L.P. 10 giugno 2008, n. 4).

Il conferimento del diritto di prelazione richiede poi l'esistenza di specifici requisiti soggettivi: in primo luogo, per la prelazione del conduttore, un'attività di coltivazione (diretta), di durata almeno biennale, svolta sul fondo condotto in affitto e quindi posto in vendita, oppure - per la fattispecie a favore del confinante - su quello già in proprietà, a confine con il terreno. Se chi esercita la prelazione come confinante è un imprenditore agricolo professionale, l'attività non potrà che essere stata svolta,

sempre per il medesimo periodo biennale, nella rispondenza alle caratteristiche tipologiche soggettive sue proprie, poste dall'art. 1, co. 1°, d. lgs. n. 99/2004 (ma potrà computare nel biennio anche un'attività precedente all'acquisizione della qualifica di i.a.p. in cui la coltivazione fosse stata svolta come coltivatore diretto).

Altro requisito generalmente valido è l'assenza di vendite nel biennio precedente di altri fondi rustici di imponibile fondiario superiore alle lire mille (salvo il caso di cessione a scopo di ricomposizione fondiaria; il riferimento è ai redditi catastali – dominicale e agrario sommati insieme – del 1939, ma il parametro è privo di senso con riferimento ai redditi attuali).

Particolari problematiche sorgono con riferimento al requisito della capacità lavorativa (anch'esso posto dal co. 1° dell'art. 8, l. n. 590/1965), per il quale il fondo su cui si intende esercitare la prelazione, in aggiunta ad altri eventualmente posseduti in proprietà o enfiteusi, non superi il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa propria e familiare di chi invoca il diritto. Come già sopra precisato, questo requisito deve ritenersi inapplicabile all'imprenditore agricolo professionale e però anche alle società cooperative e a quelle di persone, a cui la prelazione è stata (in epoche diverse) estesa (cfr. Casarotto, 11, Id., 13; Carmignani, 1), restando quindi alla fine operante solo per chi rivendica la prelazione quale coltivatore diretto. Vero è tuttavia che una volta riconosciuto il tramonto della specificità funzionale della prelazione alla formazione di proprietà diretta coltivatrice, continuare ad applicare per il coltivatore diretto il limite in parola finisce per creare una discriminazione a suo danno, che non sembra poter più trovare valida giustificazione e che quindi, per quella che potrebbe ritenersi costituire una sua subentrata irrazionalità, ben potrebbe sollevare una questione di lesione del principio costituzionale di uguaglianza.

Numerosi sono stati gli espedienti escogitati per tentare di superare il vincolo della prelazione: invece di vendite, si sono configurate permutate, o negozi di conferimento del fondo in società; per la fattispecie del confinante, si è pensato di frapporre artificiosamente (lasciandola invenduta, almeno nel negozio palese) una striscia di terreno tra il fondo venduto e quello del temuto vicino (si è parlato di «cintura di castità»); oppure la vendita del fondo già libero da conduttori, definita in un atto non reso palese, viene rinviata e si crea nel frattempo un contratto di affitto, per poi invocare la ricordata causa di esclusione collegata all'insediamento di un coltivatore diretto. La giurisprudenza (in particolare quella di Cassazione) ha saputo però per lo più reagire adeguatamente a tali espedienti, facendo applicazione dei principi della simulazione,

ovvero, a seconda dei casi, della frode (cfr., ad es., Cass., n. 8939/1987, Cass., n. 7553/1997 e Cass., n. 25135/2010).

Vediamo ora i modi di realizzazione della prelazione, a tale fine ricordando anzitutto la ricostruzione dottrinale (Casarotto, 4, 295) che la concepisce quale unitario diritto, esperibile nei riguardi di chi – l'originario alienante, ovvero l'acquirente, ovvero ancora un acquirente successivo – sia proprietario (o enfiteuta) del fondo, rappresentando un vincolo preferenziale nella circolazione giuridica del bene.

L'interpretazione maggioritaria è legata invece alla concezione di due distinti diritti, uno di prelazione, con natura obbligatoria (all'alienante incomberebbe l'obbligo di effettuare la *denuntiatio*, ponendo così l'oblato nella possibilità di acquistare il fondo esercitando il suo diritto), e uno di riscatto, con natura potestativa e funzione sanzionatoria, o comunque di realizzazione secondaria, a cui soggiace il terzo acquirente, che ricorrerebbe quando l'obbligo primario non sia stato adempiuto dall'alienante.

La fondamentale critica a una concezione bipartita così configurata si appunta anzitutto sulla carenza di ogni valore funzionale del rapporto obbligatorio ai fini della realizzazione del diritto preferenziale. Il concetto stesso di rapporto obbligatorio implica infatti l'essenzialità dell'adempimento del debitore al fine della realizzazione dell'interesse del creditore, ma nell'ipotesi di prelazione che ci occupa la vendita al terzo *irrequisito domino* nulla compromette, ma anzi diviene essa stessa il presupposto per la realizzazione dell'interesse specifico del preferito attraverso il riscatto, con il quale quest'ultimo acquisisce il bene oggetto del suo diritto nelle medesime condizioni giuridiche, e allo stesso prezzo, in cui lo avrebbe ottenuto a seguito della *denuntiatio*: ciò conduce alla contraddittoria conclusione che, nella dinamica della soddisfazione dell'interesse del preferito, quello che dalla tesi ora criticata viene concepito come inadempimento si presenta, in conclusione, del tutto equivalente all'adempimento, consentendo senz'altro l'acquisizione del fondo oggetto del diritto immediatamente attraverso la dichiarazione negoziale di riscatto, ciò che esclude univocamente l'identificabilità di un interesse di tipo creditorio.

Si deve poi ancora considerare la singolarità della situazione conseguente all'inadempimento dell'obbligo da parte dell'alienante: poiché il riscatto è l'unica «sanzione», e poiché il riscatto di per sé va esercitato nei riguardi del solo terzo acquirente (giustamente si nega anche la legittimazione processuale dell'alienante nell'azione di riscatto, potendo solo esserci una sua chiamata in causa in garanzia da parte dell'acquirente), l'inadempimento dell'obbligo di preferenza resterebbe senza

conseguenze per il «debitore» mentre ne risponderebbe il terzo, estraneo al rapporto obbligatorio violato, con la sua soggezione al riscatto.

Questione parallela è quella della sanzione risarcitoria: nell'obbligazione è fondamentale il principio del risarcimento dei danni posto dall'art. 1218 c.c., con il quale concorrono, come ulteriore facoltà del creditore, i sistemi di realizzazione in forma specifica dell'interesse primario. Per contro è generale il riconoscimento dell'esclusività dell'esercizio del riscatto quale sanzione dell'inadempimento dell'obbligo di preferenza, con negazione della facoltà del preferito, supposto creditore insoddisfatto, di avvalersi della sanzione risarcitoria, e ciò non solo in via alternativa, ma neppure congiuntamente al riscatto. Il *vulnus* che anche così si introduce ai principi del rapporto obbligatorio non trova tuttavia una possibile giustificazione teorica.

Queste considerazioni portano senz'altro a negare la configurabilità di un rapporto obbligatorio, del tutto vanificato dalla presenza della facoltà di riscattare il fondo direttamente dall'acquirente. Il riscatto si conferma allora semplicemente come uno dei due modi alternativi per realizzare l'acquisto in prelazione, ricorrendo quando la vendita al terzo non sia stata preceduta da una valida *denuntiatio*.

La *denuntiatio* nella prelazione agraria (ma analogo discorso potrebbe ripetersi per la fattispecie urbana, disciplinata dalla l. n. 392/78, e in altre ipotesi, come nella fattispecie di prelazione tra coeredi, disciplinata dall'art. 732 c.c.) svolge così la funzione di comunicare l'esistenza di una definitiva volontà del soggetto passivo di concludere il negozio oggetto di preferenza, nonché quella connessa di rendere note le condizioni del prospettato negozio, aprendo senz'altro la via alla realizzazione del diritto del preferito, tramite appunto il suo esercizio nei termini di legge. Suo sviluppo è l'acquisto del diritto oggetto di preferenza, nel caso in cui il preferito eserciti positivamente il suo diritto, ovvero l'estinzione del diritto preferenziale, qualora la decisione sia stata negativa, o si sia avuta decadenza per decorrenza del termine per l'esercizio: in entrambi i casi l'interesse specifico dell'istituto, che è quello di garantire a certi soggetti la *preferenza* nell'acquisto, ha trovato realizzazione, poiché preferenza è la *possibilità* di decidere in ordine all'acquisto, mentre l'acquisto concreto è solo lo sviluppo specifico di una delle due alternative.

Se invece sia mancata la *denuntiatio* (o nel caso di vizi della medesima), la soggezione al diritto di preferenza sorge immediatamente in capo all'acquirente, dal quale il preferito – ormai senz'altro parimenti posto in condizione di esercitare la facoltà di acquisto che gli compete – potrà riscattare il fondo. La *denuntiatio* costituisce così

chiaramente l'oggetto piuttosto di un onere, attribuendo all'alienante, rispetto all'alternativa realizzazione da parte del preferito del suo diritto preferenziale attraverso l'esercizio del riscatto, principalmente i vantaggi di risparmio di tempo e di spese altrimenti conseguenti al negozio di cessione al terzo e l'assenza di responsabilità contrattuale per evizione nei riguardi di quest'ultimo.

Pur se, come già precisato, esercizio della prelazione ed esercizio del riscatto costituiscono solo modi alternativi di realizzazione del medesimo diritto, nella disciplina legislativa ad essi fa riscontro, oltre che la diversa denominazione, essenzialmente la variata individuazione del soggetto passivo, secondo i momenti in cui il diritto viene esercitato: l'alienante, ovvero l'acquirente o anche un successivo avente causa, riscontrandosi in questo una ambulatorietà che conferisce all'istituto la sua fondamentale caratteristica, di diritto a cui è soggetto chi risulti essere titolare del diritto di proprietà (o di enfiteusi) oggetto di cessione.

Ne deriva un'inerenza del diritto al bene, che rappresenta uno dei caratteri specifici della realtà (la giurisprudenza più volte ha qualificato la prelazione con il concetto, meno determinato, di *ius ad rem*: v., ad es., Cass., n. 4011/92), così confermandosi, anche dal profilo formale, quello stesso carattere di realtà, che già deriva alla prelazione dalla sua delineata funzione di strumento regolante l'accesso alla proprietà (Cassarotto, 4).

La fattispecie così ricostruita resta però di difficile inquadramento nelle categorie giuridiche della dottrina italiana, mentre trova immediata definizione negli *Erwerbsrechte* (diritti all'acquisto) della dottrina tedesca (Baur, 1, 19; Westermann, 1, 31), tra i quali uno dei casi di maggiore rilievo è appunto il diritto reale di prelazione (*dingliches Vorkaufsrecht*), disciplinato dai §§ 1094 ss. del B.G.B. (codice civile tedesco - Wolf, 1, 176).

Ma ritorniamo ai modi di realizzazione del diritto preferenziale. Anzitutto, ed è questa la regola prioritaria, ciò può avvenire attraverso la *denuntiatio*, con la quale l'alienante dichiara direttamente al preferito la sua determinazione di vendere, anticipando così a un momento anteriore alla vendita al terzo la definizione del vincolo preferenziale. Deve trattarsi della comunicazione di un contenuto negoziale già completo, perché ad essa è legata la stessa configurazione del diritto del preferito, e deve quindi specificare sia l'oggetto della cessione e di quello della controprestazione, sia le modalità di queste, sia infine – per espressa determinazione dell'art. 8, l. n. 817 del 1971 – il nome dell'acquirente (che peraltro la giurisprudenza ritiene indispensabile

solo nell'ipotesi di prelazione del conduttore del fondo: Cass. n. 8454/2019); la norma ultima richiamata prevede anzi che al preferito sia inviato un preliminare di compravendita stipulato tra alienante e terzo (che, per quanto ora precisato, nel caso del conduttore non potrà essere per persona da nominare).

La *denuntiatio* viene dalla legge configurata quale proposta contrattuale che l'alienante rivolge al preferito, come risulta ormai univocamente a seguito della novellazione del co. 4° dell'art. 8 della l. n. 590 del 1965 ad opera dell'art. 8 della l. n. 817/1971: nella formulazione di quest'ultima infatti, venendo meno un'ambiguità di riferimento che caratterizzava l'originaria formulazione, la "proposta di alienazione" che il proprietario deve notificare non può identificarsi che con un atto del proprietario medesimo e rivolto al coltivatore. Corrispondentemente, la dichiarazione dell'oblato di esercizio del diritto di prelazione è ritenuta costituire accettazione della proposta a lui diretta. Tali atti hanno natura recettizia e, concernendo beni immobili, richiedono la forma scritta; la dichiarazione del preferito (che soggiace alla regola della conformità alla proposta, risultando altrimenti inidonea a perfezionare la fattispecie acquisitiva e comporta senz'altro decadenza dal diritto) deve pervenire all'alienante entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della *denuntiatio*.

Quando la *denuntiatio* sia omessa, o sia invalida (per non rispecchiare fedelmente le condizioni convenute con il terzo, in particolare perché indichi un prezzo superiore a quello effettivamente convenuto, ovvero per altri vizi contenutistici o funzionali), il preferito può riscattare il fondo dall'acquirente (o dagli eventuali successivi aventi causa) entro il termine di un anno dalla trascrizione del contratto di alienazione al terzo; la dichiarazione di riscatto generalmente è contenuta nell'atto di citazione in giudizio – che correttamente, per gli effetti negoziali che viene a svolgere, dovrà essere sottoscritto anche dalla parte personalmente e non solo dal suo procuratore alla lite (la giurisprudenza però è sul punto piuttosto tollerante) – ma il diritto ben può essere esercitato con atto scritto stragiudiziale.

Per il caso di vendita di un fondo coltivato da una pluralità di affittuari l'art. 8, co. 9°, l. n. 590 del 1965 prescrive che la prelazione sia esercitata da tutti congiuntamente, salvo il caso di rinuncia da parte di alcuni (che è presunta per coloro che, entro quindici giorni dalla *denuntiatio*, non abbiano comunicato agli altri aventi diritto l'intenzione di avvalersi della prelazione). Nell'ipotesi invece di vendita di una pluralità di fondi, l'art. 7, co. 3°, l. n. 817 del 1971 prevede un esercizio congiunto facoltativo da parte dei più conduttori aventi diritto. L'esercizio della prelazione è in ogni ca-

so atto individuale del singolo titolare del diritto, senza alcuna necessità di connessione con l'eventuale esercizio da parte degli altri titolari, creandosi unicamente, per l'eventuale concorso di più aventi diritto, un acquisto per quote indivise (sulla questione v. *amplius* Casarotto, 12, 551).

Frequente è poi l'ipotesi in cui vi sia una pluralità di proprietari confinanti aventi diritto di prelazione ai sensi dell'art. 7 della l. n. 817/1971: per essa, l'art. 7 del d. lgs. n. 228/2001 pone ora dei criteri per risolvere il concorso determinato dall'esercizio della prelazione (o del riscatto) da parte di più aventi diritto, statuendo che la preferenza venga accordata, nell'ordine, a chi abbia come partecipe nell'impresa coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale di età compresa tra i 18 e i 40 anni, secondariamente valutandosi poi il numero di essi, nonché il possesso da parte degli stessi di conoscenze e di competenza adeguate, ai sensi dell'art. 8 del Reg. (CE) n. 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999 (su tale norma, cfr. Casarotto, 8). Nel caso che detti criteri non siano risolutivi, la prelazione spetta a quello che, nella valutazione del Giudice, è in grado di meglio realizzare le finalità dell'istituto (da ultimo, Cass. n. 7292/2021).

A seguito dell'esercizio della prelazione o del riscatto il coltivatore è tenuto a corrispondere, rispettivamente all'alienante o all'acquirente riscattato, il prezzo della compravendita e ciò entro il termine di sei mesi, essendo stato così ampliato dal d.l. 19.05.2020, n. 34, quello originario di tre mesi, con conferimento anzi alla modifica di un effetto retroattivo del tutto insensato e di palese illegittimità costituzionale. Detto termine decorre, nel caso di esercizio della prelazione, dal trentesimo giorno dal ricevimento della *denuntiatio*, nel caso invece del riscatto, dalla comunicazione scritta dell'adesione del soggetto passivo al riscatto, oppure, in mancanza, dal passaggio in giudicato della sentenza che accerta il diritto (art. 8, co. 5°, l. n. 590 del 1965 e art. unico, l. 8 gennaio 1979, n. 2). Dispone l'art. 8, co. 7°, della l. n. 590/1965 che il decorso del termine è sospeso qualora (prima della sua scadenza) il coltivatore trasmetta alla controparte il certificato con cui il competente Ispettorato Provinciale dell'agricoltura (o l'organo regionale corrispondente) certifica che era stata presentata domanda per la concessione del mutuo agevolato e che la medesima era stata ammessa alla relativa istruttoria; detta sospensione è destinata a operare fino alla concessione del mutuo, ovvero fino al suo diniego a conclusione dell'istruttoria compiuta dal competente Ispettorato agrario, in ogni caso con il limite massimo di un anno: tale disposizione è ora richiamata dall'art. 8, co. 2°, d. lgs. n. 99/2004 per le operazioni di acquisto

di terreni proposte nell'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto agrario e per le quali è stata presentata domanda all'ISMEA.

Se il pagamento non viene accettato, entro i termini predetti il coltivatore è tenuto a fare offerta formale del prezzo, provvedendo inoltre (se il rifiuto persiste) al deposito liberatorio (certa giurisprudenza, ma del tutto ingiustificabilmente, richiama anche la definizione del giudizio di convalida: v. Cass., n. 3248/2012); il mancato adempimento comporta senz'altro la decadenza dall'acquisto.

La necessità di tali ultimi adempimenti, secondo un'interpretazione consolidata, ricorre anche nel caso in cui l'alienante, malgrado abbia eseguito la *denuntiatio*, poi contesti l'esercizio della prelazione da parte del preferito, e/o non adempia agli obblighi a lui incombenti (stipulazione del contratto definito, trasferimento del possesso, ecc.), non ritenendosi sussistere correlazione tra detti obblighi dell'alienante e quello di pagamento del prezzo dell'esercitante la prelazione. Ma tale *regula iuris* è a nostro avviso da ritenersi del tutto irrazionale e anzi pure di dubbia legittimità costituzionale, comportando per l'acquirente in prelazione un trattamento ingiustificatamente di sfavore in confronto alla disciplina, radicalmente diversa, valevole per l'acquisto attraverso l'esercizio del riscatto, posta dall'art. un. della l. n. 2 del 1979, che prevede che i termini per il pagamento “decorrono dalla comunicazione scritta dell'adesione del terzo acquirente. o di successivo avente causa, alla dichiarazione di riscatto, oppure, ove sorga contestazione, dal passaggio in giudicato della sentenza che riconosce il diritto”, così subordinandosi l'obbligo in parola all'acquisizione della certezza dell'acquisto.

Si consideri anche che il disconoscimento da parte dell'alienante dell'acquisto in prelazione, con rifiuto quindi di stipulare un atto notarile di compravendita (ciò che invece ben può ritenersi costituire oggetto di un suo specifico obbligo), priva l'acquirente della possibilità di conseguire il mutuo agevolato previsto dalla normativa in parola (art. 1, l. n. 590/1965), ovvero quantomeno di richiedere un finanziamento bancario offrendo in garanzia un'ipoteca sul fondo, e contemporaneamente gli sottrae la possibilità di usufruire del fondo al fine di realizzare l'utile della coltivazione per fare fronte agli ammortamenti della spesa affrontata, ciò che concretamente vanifica o rende oltremodo difficile la possibilità per l'istituto della prelazione agraria di realizzare le sue finalità.

Per concludere ricordiamo due disposizioni, sempre dell'art. 8, l. n. 590/1965, peraltro rimaste, per la rarità della loro applicazione, ai margini dell'attenzione, e così

quella del comma 3°, che concerne l'ipotesi di una famiglia coltivatrice, i cui membri siano contitolari del fondo in regime di comunione ereditaria o in altro tipo di comunione familiare e prevede, per il caso di trasferimento a titolo oneroso da parte di uno dei partecipi della quota di sua spettanza, un diritto di prelazione a favore degli altri componenti la famiglia, sempre che questi siano coltivatori manuali o continuino l'esercizio dell'impresa familiare in comune. Tale disposizione pone peraltro una questione di coordinamento con la prelazione prevista dall'art. 230-*bis* c.c. a favore dei partecipi all'impresa familiare per il caso di trasferimento dell'azienda (cfr. *amplius*, Casarotto, 4, 493).

Per la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 8, ai soggetti di cui al primo comma sono preferiti, se coltivatori diretti, i coeredi del venditore, ma è norma di difficile interpretazione, che viene tuttavia intesa nel più limitato senso di sottrarre alla prelazione del conduttore o del confinante la cessione del fondo a un coerede coltivatore diretto.

CAPO II

GLI INTERVENTI IN RELAZIONE ALLA DIMENSIONE DEL TERRENO COLTIVATO

64. – La problematica del dimensionamento dei fondi

Affinché la terra possa assolvere alla propria funzione produttiva è necessario che il fondo, base dell'insediamento dell'impresa, abbia dimensioni opportune.

Tale obiettivo può essere perseguito fundamentalmente in due modi: in prima alternativa, l'insediamento dell'impresa viene considerato autonomamente dalla titolarità del diritto di proprietà e in questo senso vanno istituiti quali la concessione coattiva prevista dall'art. 49 della l. 3 maggio 1982, n. 203, sui patti agrari, che evita il frazionamento fra i coeredi dell'azienda del *de cuius*, e quello della ricomposizione aziendale mediante contratti di affitto, ovvero attraverso la costituzione di società cooperative, prevista dagli artt. 10 e 11 del d. lg. n. 99/2004, sulla scia di modelli che già da tempo esistono in ordinamenti stranieri (ad es. il *Zupacht* tedesco).

Nella seconda alternativa, l'intervento mira a incidere immediatamente sull'estensione del terreno in proprietà ed è quella per lungo tempo prescelta dal Legislatore italiano e che invero si presenta come maggiormente efficace per un più stabile assetto del territorio. Si distingue anzi ulteriormente tra una prospettiva antifrazionamento, di natura preventiva, fatta di strumenti giuridici diretti ad evitare la suddivisione di fondi già di misura riconosciuta idonea, e una di interventi successivi, diretti alla ricomposizione di fondi di dimensioni insufficienti, non idonei a realizzare strutture produttive competitive (c.d. *frammentazione*), ovvero di terreni a base di una medesima azienda però separati fra loro, alle volte anche da distanze notevoli, ciò che a sua volta costituisce una situazione patologica per l'aumento dei tempi lavorativi e dei costi di produzione (c.d. *malconfigurazione*).

I fenomeni ora richiamati possono avere varia origine, e così discendere da acquisti poco oculati di superfici agricole, ma la causa principale è stata la suddivisione dei fondi che si realizza in sede successoria, in conseguenza della mancanza nell'ordinamento italiano - fino ad epoca relativamente recente - di una disciplina della successione *mortis causa* speciale per l'agricoltura, o di altre concorrenti misure antifrazionamento.

È invero ben nota la conflittualità tra le esigenze della conservazione dell'azienda, nell'unitarietà degli elementi che la compongono, e i principi codicistici della libertà testamentaria, della tutela dei diritti dei legittimari, del pari trattamento tra coeredi in sede divisoria, anche per quanto concerne la qualità dei beni assegnati alle singole porzioni: sono principi – precisiamolo subito – espressione di valori non certo riconoscibili, ma che ignorano le oggettive necessità dell'azienda agricola. In particolare, la riserva a favore dei legittimari finisce per impedire anche che il testatore dia ai beni aziendali una destinazione unitaria, a beneficio di quello fra i figli che concretamente si è dedicato all'attività agricola e che quindi dispone della professionalità necessaria per la sua continuazione. Alla morte del proprietario, fra i successori si instaura pertanto, come di regola, la comunione ereditaria, e ciò conduce alla fine, in sede di divisione, a ripartire la proprietà nelle varie porzioni ai singoli assegnate.

Per contrastare la frammentazione già il codice prevedeva la disciplina della minima unità colturale (artt. 846 ss. c.c.), che garantiva la consistenza dell'assetto fondiario anche in sede successoria e che però, come diremo, non è mai stata attuata e quindi anche formalmente abrogata dall'art. 5-*bis* del d.lg. n. 228/2001, che ha ad essa in qualche modo sostituito la fattispecie del compendio unico (v. *infra*).

Accanto a regimi settoriali (in parte non più attuali) a cui faremo cenno e alla figura del maso chiuso, con vigenza territorialmente limitata alla Provincia autonoma di Bolzano, come idonea a contrastare il fenomeno della frammentazione si rinviene anzitutto la disciplina degli artt. 4 e 5 della l. 31.01.1994, n. 97, che concerne, in particolare, la problematica delle successioni *mortis causa*, originariamente scritta per i soli territori montani ma poi resa di generale applicazione dall'art. 8, d. lg. n. 228/2001. Questa si pone sulla scia di altre e più risalenti legislazioni europee, che garantiscono l'acquisizione dei beni aziendali a favore di quello o quelli fra gli eredi che continuino nello svolgimento dell'attività agricola (possiamo così richiamare il modello francese dell'*attribution préférentielle*, mediante il quale il coerede che possieda determinati requisiti ha diritto di vedersi assegnati in sede divisoria i fondi aziendali), tuttavia immediatamente conferendo ai coeredi, che già abbiano conseguito l'affitto coattivo del fondo ai sensi dell'art. 49, l. 03.05.1982, n. 203 (norme sui contratti agrari), un diritto all'acquisizione della stessa proprietà del medesimo,

All'esame di tali discipline è dedicata la trattazione che segue.

65. – La minima unità colturale (m.u.c.) e il compendio unico

Fra le misure dirette a garantire in via generale, e quindi non solo in sede successoria, la formazione e la conservazione di strutture fondiarie di dimensioni idonee, nel codice civile si rinveniva la disciplina della *minima unità colturale (m.u.c.)*, che operava tramite la fissazione di limiti minimi di estensione fondiaria e che risultava così fondamentale in prospettiva antifrazionamento, in consonanza con la previsione costituzionale della «ricostituzione delle unità produttive» (art. 44 Cost.).

Come già anticipato, l'intera disciplina del codice ricollegata alla m.u.c. è rimasta inattuata, per non essere stata individuata l'autorità amministrativa che doveva procedere alla delimitazione delle superfici ed è stata quindi anche formalmente abrogata dall'art. 5-*bis* del d.lg. n. 228/2001 (introdotto dall'art.7, d.lg. n. 99/2004). Essa finì infatti ben presto per risultare del tutto anacronistica, nella sua logica meramente conservativa di limiti minimi di superficie e troppo legata al fattore materiale e poco a una prospettiva aziendalistica, e così ormai decisamente in arretrato rispetto alle concezioni della politica agricola europea, che poggia prevalentemente sul concetto di produttività dell'azienda in termini di reddito di lavoro comparabile col reddito di altri settori produttivi (Passerini Glazel, 1, 23; Agostini, 1, 31).

Al comma secondo dell'art. 846 la m.u.c. veniva identificata nell'«estensione di terreno necessaria e sufficiente per il lavoro di una famiglia agricola e, se non si tratta di terreno appoderato, per esercitare una conveniente coltivazione secondo le regole della buona tecnica agraria», delineando così una misura minima di superficie, distinta secondo le zone e avuto riguardo all'ordinamento produttivo e alla situazione demografica locale, la cui concreta determinazione era rimessa all'autorità amministrativa (art. 847 c.c.).

La m.u.c. rappresentava anzi il perno centrale attorno al quale gravitava anche tutto il sistema di riordinamento fondiario delineato dal codice agli articoli successivi (artt. 849 ss. - v. *infra*, 67), che se pur non a sua volta espressamente abrogato, presupponeva a sua volta la vigenza e l'operatività di quella.

Della m.u.c. il primo comma dell'art. 846 c.c. prescriveva la conservazione della sua consistenza negli atti dispositivi della proprietà fondiaria privata, e così sia negli atti di trasferimento, sia nelle divisioni e nelle assegnazioni a qualsiasi titolo (e quindi anche in sede ereditaria), costituendo un'entità fondiaria non frazionabile (e ciò neppure in sede di espropriazione immobiliare: art. 577 c.p.c.). La violazione del limite di estensione comportava l'annullabilità degli atti stessi da parte dell'autorità giudiziaria, ma ciò esclusivamente su iniziativa del pubblico ministero; la soluzione, certamente singolare, era spiegata con l'opportunità di «sottrarre l'azione ai privati, che ne potrebbero fare oggetto di speculazione» (Moschella, 5, 465).

Successivamente, con la l. 28.12.2001, n. 448, art. 52, co. 21, che ha introdotto l'art. 5-bis nel testo della L. 31 gennaio 1994, n. 97, fa la sua comparsa il compendio unico, inizialmente con riferimento ai soli terreni siti nei territori delle comunità montane, a cui poi però l'art. 7 del d. lg. n. 99/2004 (ulteriormente modificato dall'art. 3 del d. lg. 27 maggio 2005, n. 101) ha conferito portata generale, inserendo nel d. lg., n. 228/2001, l'art. 5-*bis*, peraltro riscrivendone la disciplina (v. Ferrucci, 1).

Tale compendio viene identificato con l'estensione di terreno necessaria al raggiungimento del livello minimo di redditività, determinato dai piani regionali di sviluppo rurale per l'erogazione del sostegno agli investimenti previsti dai Regolamenti (CE) nn. 1257 e 1260/1999, e successive modificazioni, specificandosi che possono essere costituiti in compendio unico terreni agricoli anche non confinanti fra loro purché funzionali all'esercizio dell'impresa agricola.

La costituzione del compendio unico avviene sempre su base volontaria e ciò o nel momento dell'acquisto dei terreni (nel qual caso gli indici di redditività possono esse-

re conseguiti anche computandosi i terreni e le relative pertinenze anteriormente possedute a titolo di proprietà), ovvero anche con riferimento a terreni agricoli e relative pertinenze già di proprietà dell'interessato.

I terreni e le relative pertinenze, compresi i fabbricati, formanti il compendio unico sono considerati unità indivisibili per dieci anni dal momento della costituzione e durante tale periodo non possono essere frazionati per effetto di trasferimenti a causa di morte o per atti tra vivi, prevedendosi la nullità degli atti che vi contravvengano. Il vincolo di indivisibilità deve essere espressamente menzionato, a cura dei notai roganti, negli atti di costituzione del compendio e trascritto nei pubblici registri immobiliari.

La formazione del compendio unico è (modestamente) agevolata attraverso benefici fiscali e riduzioni degli onorari notarili degli atti di costituzione, sempre che sia attuata da soggetti che si impegnino a coltivarlo o a condurlo in qualità di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo professionale per un periodo di almeno dieci anni.

Viene altresì prevista una specifica disciplina successoria, valida per il periodo di indivisibilità, in realtà tutt'altro che chiara, ma che sembrerebbe riferirsi all'ipotesi che i beni costituenti il compendio, caduti in comunione ereditaria, vengano posti in divisione, nel qual caso presupponendosi che uno dei coeredi (ovvero, pensiamo, più eredi congiuntamente, come prevedeva la corrispondente disposizione del già richiamato art. 5-*bis* della l. n. 97/1094 per i terreni in zone montane) ne richieda l'attribuzione preferenziale; si prevede allora che qualora i restanti beni non siano sufficienti per soddisfare i diritti degli altri eredi, l'assegnazione del compendio venga attuata al richiedente con addebito dell'eccedenza per la parte non soddisfatta, sorgendo così un credito di valuta da soddisfarsi entro due anni (termine peraltro fatto inspiegabilmente decorrere dall'apertura della successione piuttosto che dell'attribuzione preferenziale), con un tasso d'interesse inferiore di un punto a quello legale.

Se nessuno degli eredi richiede l'attribuzione preferenziale, sono revocati i diritti agli aiuti comunitari e nazionali, ivi comprese l'attribuzione di quote produttive, assegnati all'imprenditore defunto per i terreni oggetto della successione.

Ma è forse facile la previsione che il compendio unico non godrà di maggiore fortuna di quanta ne abbia avuto (ma per le diverse ragioni esposte) il suo predecessore m.u.c.

66. – Regimi speciali

A. – *Le unità poderali nella bonifica e i vincoli d'indivisibilità*

Al di là della disciplina della m.u.c., a tutela diretta dell'integrità fondiaria si rinvennero nell'ordinamento giuridico italiano solo provvedimenti settoriali, ovvero a validità territorialmente delimitata, ma ormai anch'essi in buona parte privi di ogni attualità, sia pure alle volte non formalmente abrogati.

Ciò da dirsi anzitutto per la disciplina della l. 3 giugno 1940, n. 1078, che all'art. 1, per le *unità poderali costituite nei comprensori di bonifica* prevedeva un generale divieto di frazionamento, valevole sia per gli atti tra vivi, sia *mortis causa* (a cui la l. 19.02.1992, n. 191, art. 1 ha posto una limitazione temporale di trenta anni dalla prima assegnazione). L'opponibilità a terzi del vincolo di indivisibilità era subordinata alla sua trascrizione nei registri immobiliari e la sua violazione comportava una nullità dell'atto (che peraltro poteva essere fatta valere solo dagli Enti assegnati, dal pubblico ministero o da determinati terzi controinteressati; si è al riguardo fatto ricorso al concetto di nullità relativa: Tamborlini, 1, 61).

Si accompagnava un compiuto sistema successorio, con regole particolari per l'individuazione dell'erede preferito o per la gestione comune del potere da parte di più eredi e con l'eventuale soddisfazione in denaro dei diritti degli altri eredi; tale sistema non solo ha costituito il modello per la successiva disciplina delle terre di riforma fondiaria (*supra*, 61), ma è stato anche segnalato come potenziale prototipo di una generale disciplina delle successioni ereditarie in agricoltura (Casarotto, 6, 48).

La disciplina della l. 1078/40, limitatamente alla parte concernente il divieto di frazionamento, fu successivamente estesa dall'art. 4 della l. 29 del maggio 1967, n. 379 alle terre di riforma fondiaria, riscattate ai sensi della legge medesima (cfr. *supra*, al § 61), con la possibilità però di deroghe concesse dall'Ente assegnatario per il caso di compimento di operazioni di riordino (ma anche in quest'ambito la normativa in esame ha di fatto cessato di operare).

Ancora un limite alla divisibilità si rinviene all'art. 11 della l. 817/71, per i fondi acquistati con le agevolazioni creditizie a favore della proprietà coltivatrice, ancora operante, con durata ora quindicennale a decorrere dalla data dell'acquisto (così ridotta, da quella trentennale originaria, dal d. lgs. 228/2001), purché il vincolo sia trascritto, e con la sanzione della nullità dell'atto compiuto in violazione; tale vincolo può essere rimosso con provvedimento degli organi regionali competenti nel caso di suc-

cessione ereditaria, qualora dalla divisione del fondo possano derivare appezzamenti idonei «a realizzare imprese familiari efficienti sotto il profilo tecnico ed economico», o qualora sia mutata la destinazione agricola del fondo per effetto di strumenti urbanistici vigenti (art. 11, d. lgs. 228/2001).

La norma può trovare ancora applicazione per le operazioni di acquisto di fondi finanziati dall'ISMEA quale ente accorpante la Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice, che ne ha assunto le funzioni, nell'ambito degli interventi previsti all'art. 4, della legge 15 dicembre 1998, n. 441 (cfr. art. 6 co. 5°, d. lg. 29.10. 1999, n. 419 e v. *supra*, al § 62).

B. – Il maso chiuso

Di particolare interesse, malgrado la sua vigenza solo su parte limitata del territorio nazionale, è la figura del *maso chiuso*.

Di origine antichissima tra le popolazioni germaniche, fino al 31 luglio 1929 era disciplinato dalla legge 12 giugno 1900, n. 47, della Contea Principesca del Tirolo; abolito da una legge del 1929, è stato successivamente ripristinato dalla l. prov. Bolzano 29 marzo 1954, n. 1, più volte modificata, a cui ha fatto seguito il t.u. approvato con d. pres. giunta prov. 28 dicembre 1978, n. 32, modificato dalla l. prov. Bz. 26 marzo 1982, n. 10, e successivamente sostituito dalla disciplina della l. prov. Bolzano 28.11.2001, n. 17 (poi modificata dalla L.P. 20.06.2005, n. 4 e L.P. 19.04.2018, n. 5), che contiene organicamente la disciplina attualmente vigente (per un profilo storico, v. Schwarzenberg C., 1, 704), riproponendo la disciplina tradizionale, sia pure parzialmente attenuando la rigida configurazione del maso, mentre poi - come sua principale linea innovativa - ha introdotto il pari trattamento tra uomo e donna.

Il maso può definirsi quale entità aziendale agricola composta da fondi rustici (campi, prati, boschi e pascoli) e ordinariamente dotata di casa di abitazione e di annessi fabbricati rurali (ma in casi particolari può essere costituito in maso anche il solo fondo nudo - v. art. 2, co. 3°), con reddito sufficiente al mantenimento di almeno quattro persone, senza che venga superato il triplo di tale reddito (art. 2, co. 1°).

Costituiscono masi chiusi le aziende che alla data dell'entrata in vigore della legge n. 17/2001 erano iscritte come tali alla corrispondente sezione (masi chiusi) del libro fondiario, nonché i fondi per i quali ne venga fatta richiesta dal proprietario e sussistano i requisiti di cui all'art. 2, previa autorizzazione dell'apposita Commissio-

ne; l'acquisto della qualifica di maso chiuso e la produzione dei relativi effetti giuridici hanno luogo con il rilascio del decreto tavolare di trasferimento degli immobili costituiti in maso nell'apposita sezione del libro fondiario.

I beni immobili che costituiscono il maso hanno natura di beni personali ai sensi dell'art. 179 c.c. Mentre anteriormente si riteneva che sul maso, per le sue caratteristiche, non potesse costituirsi impresa familiare (App. Trento, 30 maggio 1987, n. 290, in *Giur. agr. it.*, 1987, 662), ora è invece espressamente previsto che, qualora il maso chiuso sia gestito come impresa familiare, si applichino le norme contenute nel codice civile, fermi restando i principi contenuti nella regolamentazione dei masi chiusi (art. 38).

Con lo *svincolo*, il maso può venire meno; qualora infatti il reddito del maso, a causa di distacchi di appezzamenti di terreno, o di altre circostanze, subisca una riduzione permanente, tale da non garantire nemmeno la metà del reddito medio annuo ai sensi dell'articolo 2, su richiesta del proprietario o di chiunque ne abbia interesse la commissione locale per i masi chiusi procede alla revoca della qualifica di maso chiuso (art. 36).

La denominazione di *chiuso* sta ad indicare che il maso è sottoposto a una particolare regolamentazione, che ne limita la disponibilità giuridica: è così *immodificabile nella sua estensione*, salva autorizzazione della commissione locale per i masi chiusi, che può portare al distacco di parte del maso, di regola dietro però contemporanea aggregazione al maso stesso di un altro appezzamento equivalente ai fini dell'economia aziendale e solo eccezionalmente senza aggregazione, e sempre che il distacco non comporti una notevole diminuzione del reddito complessivo del maso chiuso (cfr. *amplius* art. 6 l.p.); le parti staccate possono, o no, venire contemporaneamente aggregate ad altro maso. A un maso esistente possono essere parimenti aggregati anche altri immobili, così come più masi possono essere unificati, sempre che ciò non faccia venire meno i requisiti tipologici della fattispecie (artt. 4 e ss.).

Il maso è poi *indivisibile*: la consistenza del maso non può venire infatti alterata neppure qualora abbia luogo la divisione dei fondi fra i più comproprietari, giacché le singole porzioni continuano a fare parte del maso stesso (art. 8); nel caso invece di divisione ereditaria, il maso chiuso va considerato unità indivisibile e non può essere assegnato che ad un unico erede o legatario (art. 11).

In caso di successione ereditaria, il maso è assunto da un unico erede o legatario, quello designato dal testatore (art. 16; il testatore può anche, per converso, limi-

tarsi ad escludere dall'assunzione determinate persone chiamate alla successione: art. 18), ovvero, in mancanza, così come nel caso di successione *ex lege*, quello risultante da un *ordo successionis* previsto dall'art. 14, che vede in posizione prioritaria i discendenti che crescano o siano cresciuti nel maso e il coniuge che abbia collaborato (eventualmente anche prestando lavoro solo domestico) per almeno cinque anni alla conduzione del maso. Nel concorso tra altri coeredi vale poi sempre come criterio prioritario l'essere cresciuto nel maso e la collaborazione alla conduzione del medesimo, valorizzandosi altresì la formazione professionale; nella designazione *ex lege* costituiscono cause impeditive l'inabilitazione e l'interdizione. Quando non ricorrano le condizioni ora ricordate, l'assuntore è designato dal Giudice, sentiti i coeredi e la Commissione locale per i masi chiusi.

L'assuntore è tenuto a corrispondere agli altri eredi un prezzo di assunzione, che può essere determinato dal testatore ovvero, in mancanza anche di accordo con i coeredi, dall'Autorità giudiziaria, tramite capitalizzazione del presunto ricavo netto del maso (art. 20; v. anche l'art. 25 ult. co. e l'art. 27 per le dilazioni di pagamento). Se il maso conseguito in via ereditaria viene ceduto prima di dieci anni, l'assuntore è tenuto a corrispondere ai coeredi la differenza tra il ricavo conseguibile e il prezzo di assunzione (art. 29 - *divisione ereditaria suppletoria*).

In caso di divisione ereditaria, il maso è assegnato all'assuntore, il quale diventa debitore verso la massa ereditaria per un ammontare pari al valore di assunzione, determinato ai sensi dell'art. 20. Il diritto di assunzione acquisito si trasmette in caso di morte dell'assuntore ai discendenti e al coniuge (art. 14, co. 4°).

Le perplessità che derivavano dal contrasto di alcuni punti della precedente disciplina con principi generali del diritto civile (anzitutto la discriminazione a danno della donna e inoltre la lesione della regola della parità di trattamento tra eredi - sul punto v. Gabrielli G., 1, 1174) erano già state ritenute non fondate dalla Corte costituzionale, che ha affermato che la legislazione sui masi chiusi non contrasta con principi di ordine pubblico, né è incostituzionale, avendo l'art. 11, n. 9, dello Statuto regionale dell'Alto Adige attribuito alla Provincia di Bolzano potestà legislativa autonoma per i masi chiusi nell'ambito della tradizione e del diritto preesistente, i quali ultimi concedevano appunto alla discendenza maschile la preferenza nella conduzione del maso (cfr. *amplius* De Caprariis, 2). Come già accennato, la disparità di trattamento tra uomo e donna è stata eliminata dalla L.P. 17/2001, mentre la logica di un trattamento differenziato tra coeredi, con l'attribuzione preferenziale del fondo solo ad alcuni, si

configura ormai piuttosto come regola generalmente valida, che trova corrispondenza nella disciplina dell'art. 49 della l. n. 203/1982 e specialmente dell'art. 8 del d. lgs. 228/2001 (sui quali v. *infra*, § 66).

Ricordiamo infine che nella cessione del maso tra vivi l'ordinaria disciplina della prelazione legale trova ampie deroghe (l. prov. Bolzano 28.11.2001, n. 17, art. 10, come modif. dall'art. 23, comma 1, della L.P. 10 giugno 2008, n. 4). In particolare, il diritto è concesso all'affittuario coltivatore diretto anche se abbia in affitto solo una parte dei fondi del maso chiuso, regolandosi poi l'ipotesi di concorso tra più aventi diritto, e con ad oggetto sempre il maso nella sua integrità. Il diritto è invece escluso quando l'alienazione abbia luogo a favore di parenti entro il quarto grado, ovvero del coniuge, mentre una prelazione è attribuita anche ai familiari che collaborano nel maso e vivono nel medesimo nell'ipotesi di alienazione del maso chiuso o di parte di esso a persone imparentate oltre il secondo grado.

Il diritto di prelazione del confinante (prima escluso) a seguito di una modifica apportata all'originaria disciplina dalla cit. L.P. n. 4/2008, è ora riconosciuto al coltivatore diretto proprietario del maso chiuso per il caso di vendita di terreni confinanti, mentre se oggetto di alienazione è un maso chiuso, ai confinanti non spetta il diritto di prelazione.

C. – Altri strumenti anti-frazionamento: il diritto di acquisto del coerede, già affittuario ex art. 49, l. n. 203/82, disposto dagli artt. 4 e 5, l. n. 97/1994 e art. 8, d. lgs. n. 228/2001

Nell'inoperatività, e ora abrogazione, della disciplina della m.u.c. e al di là delle normative settoriali o locali ora ricordate, a difesa dell'integrità dei fondi si possono richiamare degli istituti, che concernono bensì situazioni specifiche e non hanno quindi quel carattere di completezza che caratterizzano la m.u.c. o i masi chiusi, e che anzi alle volte risultano concepiti dal legislatore in logiche diverse da quella di tutela dell'integrità fondiaria, ma che è tuttavia opportuno ricordare in questa sede poiché, nel loro complesso, vengono a formare una rete, ormai di una certa consistenza ed effettività, a salvaguardia della predetta integrità.

La disciplina di gran lunga più importante si rinviene nella disposizione dell'art. 8 del d. lgs. n. 228/2001, che stabilisce che *“le disposizioni di cui agli artt. 4 e 5 della*

legge 31 gennaio 1994, n. 97, si applicano, a decorrere dal 1° gennaio 2002, anche alle aziende agricole ubicate in comuni non montani". Tale norma viene così a generalizzare una disciplina sorta come settoriale e che per essere stata limitata alle zone montane non aveva fatto parlare molto di sé, ma della quale al suo apparire avemmo occasione di sottolineare che con essa nel laboratorio del legislatore aveva fatto la sua comparsa una nuova disposizione in ordine ai fondi caduti in successione, che si ricollegava poi ad altra di carattere generale, appunto quella dell'art. 49, e che sembrava avere così in sé le ragioni per una sua futura espansione (Casarotto, 8; Id., 9).

L'attenzione dunque deve immediatamente spostarsi sugli artt. 4 e 5 della l. 97/1994, che vanno però riletti appunto come norme ormai con valenza generale, e anche se la loro dichiarata funzione è la conservazione dell'integrità dell'*azienda agricola*, questa essendo l'intitolazione stessa dell'art. 8 del d. lgs. 228/2001 (così come già dell'art. 4 della l. 97/1994), realizzano prioritariamente risultati di conservazione dell'unitarietà *fondiaria* e di riconduzione della proprietà dei terreni in capo a chi li coltiva.

I soggetti presi in considerazione dalla disciplina in parola sono "gli eredi considerati affittuari ai sensi dell'art. 49 della legge 3 maggio 1982, n. 203, delle porzioni di fondi rustici comprese nelle quote degli altri coeredi" e a costoro l'art. 4 della l. n. 97/1994 conferisce il diritto "alla scadenza del rapporto di affitto instauratosi per legge, all'acquisto della proprietà delle porzioni medesime, unitamente alle scorte, alle pertinenze ed agli annessi rustici".

Il richiamo è così all'ipotesi, disciplinata dall'art. 49 cit., di morte del proprietario di fondi rustici, che fossero "*condotti o coltivati direttamente da lui o dai suoi familiari*", e fra i cui "*eredi*" ve ne fossero taluni che, al momento dell'apertura della successione, "*risultino aver esercitato e continuino ad esercitare su tali fondi attività agricola*", e ciò "*in qualità di imprenditori a titolo principale ... o di coltivatori diretti*", e che si siano concretamente avvalsi del diritto, conferito dall'art. 49, a continuare "*nella conduzione o coltivazione dei fondi stessi*" anche per le "*porzioni*" comprese nelle quote degli altri coeredi e quindi risultino affittuari di esse.

A questi eredi, l'art. 4 attribuisce il diritto di acquisto in parola, subordinatamente alla ricorrenza di alcuni requisiti (lett. a), b), c) e d) dell'art. 4), e cioè: l'assenza di alienazioni di un certo rilievo nel triennio; che il fondo per il quale si intenda esercitare il diritto, in aggiunta ad altri eventualmente posseduti in proprietà o enfiteusi, non superi il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa dei bene-

ficiari o della loro famiglia; l'assunzione, nell'atto di esercizio del diritto, dell'impegno di condurre o coltivare direttamente il fondo per almeno sei anni, nonché l'iscrizione allo SCAU in qualità di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo a titolo principale (ora imprenditore agricolo professionale, ai sensi dell'art. 1, d. lg. n. 99/2004). Sono requisiti - osserviamo subito - che già si rinvenivano in larga misura analoghi, i primi due, in tema di prelazione agraria e il terzo agli artt. 7 e 42 della l. n. 203 del 1982.

Mentre il primo e il terzo requisito svolgono la funzione di garantire la preservazione e consolidamento di aziende dotate di stabilità, e il quarto indirettamente introduce dei requisiti di professionalità, necessari per l'iscrizione allo SCAU (ora gestione INPS), il requisito della capacità lavorativa, posto dalla lett. b) dell'art. 4, ha come conseguenza che l'unità fondiaria risultante dall'esercizio del diritto necessariamente rientri nella tipologia della proprietà coltivatrice (tale funzione il medesimo già svolge infatti, in particolare, nell'ambito della prelazione agraria), ma la sua previsione nella disciplina in parola si palesa impropria, dal momento che - come emerge dall'art. 49 cit. e dalla lett. d) del co. 2° dello stesso art. 4 - beneficiari delle disposizioni in considerazione sono anche gli imprenditori agricoli a titolo principale (ora i.a.p.), per i quali tale requisito è addirittura privo di senso, tipologicamente non esistendo per essi alcuna necessità di una lavorazione manuale dei terreni, specifica invece di tale requisito, né una famiglia coltivatrice da includere nel calcolo della forza lavorativa disponibile, risultando quindi ai medesimi inapplicabile (per la medesima soluzione proposta per la prelazione agraria, v. *supra*, § 63).

Per esercitare il diritto all'acquisto delle porzioni di fondo in parola, il coerede affittuario deve notificare ai coeredi, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, la dichiarazione di acquisto e ciò entro il termine di sei mesi dalla scadenza del rapporto di affitto. Nella medesima deve essere anche contenuta la predetta dichiarazione prevista dalla lett. c) del co. 2° dell'art. 4, al cui riguardo si può osservare che detta norma tuttavia non precisa che cosa accada qualora l'impegno così assunto fosse violato, ma si potrebbe pensare a una interpretazione analogica dell'art. 5, co. 3° (di cui avanti diciamo).

Entro tre mesi da detta notificazione, il coerede acquirente deve poi versare il relativo prezzo (ovvero, in caso di rifiuto dei coeredi cedenti, depositarlo presso un istituto di credito, nei modi e con gli adempimenti previsti dal co. 5° dell'art. 5), che è ragguagliato al valore agricolo medio, determinato ai sensi dell'art. 4 della l. n. 590/1965,

mentre quello per le scorte, pertinenze ed annessi rustici è stabilito dall'Ispettorato all'agricoltura (sulle problematiche, anche di legittimità costituzionale del criterio previsto per la quantificazione del prezzo, cfr. Casarotto 9, p. 800 ss.). Nel caso in cui i terreni oggetto dell'acquisto coattivo, prima dello scadere del periodo di sei anni di cui all'impegno assunto in sede di dichiarazione di esercizio, siano utilizzati, in conformità a strumenti urbanistici, a scopi diversi da quelli agricoli, i coeredi cedenti hanno diritto a un supplemento di prezzo, atto a pareggiare il valore di mercato dei beni come conseguente alla modificata destinazione dell'area.

Possiamo evidenziare che il diritto all'acquisto trova il suo titolo solo mediamente nella vicenda successoria, nella quale è incardinata invece la costituzione del rapporto di affittanza previsto dall'art. 49, e direttamente invece nella titolarità del rapporto di affitto che da quella vicenda successoria è scaturito. Esso infatti - come espressamente previsto dalla norma - sorge solo alla scadenza del rapporto di affitto e quindi del quindicennio di conduzione, computato dall'apertura della successione, presupponendone pertanto l'intera decorrenza, e sussiste poi solo nel concorso dei requisiti specifici posti dall'art. 4, che - vale sottolinearlo - fanno tutti riferimento all'epoca di scadenza del contratto e non al momento dell'apertura della successione; parallelamente, esso opera indipendentemente dalle sorti della vicenda successoria e della stessa divisione che dovesse intervenire tra coeredi durante il decorso del rapporto di affittanza: sono caratteristiche che non solo allontanano temporalmente, ma sciolgono anche funzionalmente il diritto in esame dalla logica specifica della successione per causa di morte, non potendosi quindi qualificare come ipotesi di "successione speciale".

E in effetti, anche se la norma in esame, come visto, si ricollega alla disciplina dell'art. 49 della l. n. 203/1982, di per sé anzi sembrando configurare semplicemente un ulteriore diritto attribuito ai coeredi già beneficiari di quella, in realtà, più che costituirne una mera integrazione, il diritto di acquisto di cui all'art. 4 della l. n. 97/1994 si manifesta piuttosto come l'apice di una vicenda unitaria, in grado di modificare la stessa logica dell'affitto coattivo dell'art. 49: e così l'originaria funzione di quest'ultimo istituto - di uno strumento diretto a salvaguardare, nel momento dell'apertura della successione, l'unitarietà dell'azienda agricola senza incidere sulle sorti proprietarie dei fondi caduti in successione - fuoriesce scolorita e anzi senz'altro ormai soverchiata dalla nuova prospettiva derivante dalla norma in analisi, che riduce l'affitto a mera prima fase di una vicenda ordinariamente destinata a concludersi con

l'acquisto da parte dell'erede coltivatore della proprietà stessa dei fondi caduti in successione, mentre le vicissitudini di quest'ultima, come detto, rimangono di per sé disciplinate dalle ordinarie norme successorie e divisionali codicistiche.

Possiamo anzi evidenziare ancora come il *modus operandi* delle disposizioni in esame si caratterizzi per la sovrapposizione del diritto di acquisto da esse conferito all'ordinaria disciplina successoria anche per quanto concerne la divisione ereditaria, senza tuttavia con quelle direttamente interferire, e nulla anzi di per sé impedisce che quest'ultima possa essere chiesta non solo dagli altri coeredi, ma anche dallo stesso coerede affittuario, conducendo alla ripartizione dei fondi oggetto della disciplina in esame fra i vari coeredi, secondo le regole ordinarie.

Complessivamente allora la posizione del coerede che può avvalersi della fattispecie dell'art. 49, l. n. 203/1982 e (ricorrendone i presupposti più specifici) dell'art. 4 della l. n. 97 del 1994, può delinarsi nel rapporto con la divisione ereditaria come segue: ipotizzandosi che il quindicennio di durata del rapporto di affittanza, instauratosi a mente dell'art. 49, scada con la comunione ancora indivisa, l'esercizio del diritto all'acquisto sottrarrebbe senz'altro i fondi alla comunione medesima (ad essi sostituendosi il prezzo pagato) e quindi la divisione avrebbe poi luogo per il restante asse, ad essa normalmente partecipando anche l'erede già privilegiato dalle norme in esame. Ma se invece la divisione preceda la scadenza del contratto, la sorte del diritto all'acquisto dipende da ciò che accade in sede di divisione: se infatti il fondo fosse assegnato all'erede affittuario nella sua porzione - e in questa direzione presumibilmente premeranno i coeredi, invocando la razionalità e l'equità di un'attribuzione del fondo a chi già lo coltiva e ne ha un diritto all'acquisto ed appellandosi, se necessario, al potere generalmente riconosciuto al Giudice di derogare ai criteri posti dall'art. 727 c.c. - il diritto in parola verrebbe evidentemente a cadere (estinguendosi per confusione lo stesso rapporto di affitto). Escludendosi però che il Giudice sia vincolato (neppure dalle norme in esame) a tale soluzione, non si può alla fine escludere che il coerede affittuario possa intanto conseguire in sede di divisione altri beni e poi, avvalendosi del suo diritto, possa acquisire il fondo dagli altri coeredi a cui sia stato assegnato.

In questo caso, così come peraltro anche in quello, prima considerato, di esercizio del diritto di acquisto in un momento che preceda la divisione, l'erede privilegiato consegue un evidente duplice beneficio, forse funzionalmente ingiustificato, in quanto si sarebbe potuto più ragionevolmente imporgli di far valere il suo diritto in sede di

divisione, con imputazione del valore dei fondi (così come risultante dal criterio posto dall'art. 5, co. 2°, per la determinazione del prezzo di acquisto) alla sua quota.

A completamento del discorso, e anche sulla scia delle ultime valutazioni, vale interrogarsi se, diversamente da quanto finora assunto, una divisione della comunione ereditaria, in cui appunto ricadono le porzioni di fondi già oggetto del contratto di affitto costituitosi ai sensi dell'art. 49, non sia piuttosto di impedimento all'esercizio del diritto all'acquisto delle medesime, potendosi valorizzare, nella prospettiva di una risposta in tale ultimo senso, il costante riferimento delle norme in considerazione ai "coeredi": e così, al co. 1° dell'art. 4, si configura un "*acquisto della proprietà delle porzioni medesime*", dove per tali si devono intendere le "*porzioni di fondi rustici ricomprese nella quote degli altri coeredi*"; vero è però che tale specificazione fa riferimento all'oggetto del contratto instaurato *ex art. 49* e pertanto risulta poco significativa nella prospettiva ora ipotizzata. Più rilevante sembrerebbe invece essere, per la sua specificità, la previsione all'art. 5, co. 1°, in cui si configura una dichiarazione di acquisto da "*notificare ai coeredi*", a cui si accompagna l'identificazione degli "*altri coeredi*" come titolari del diritto alla rivalutazione del prezzo (co. 3°).

Ma tali rilievi, di ordine letterale, sembrano dover cedere il passo alla considerazione che titolo per l'acquisto è direttamente il contratto di affitto e che corrispondentemente l'assoggettamento al diritto in parola deriva direttamente dalla condizione di locatore (che ovviamente di per sé persiste anche dopo la divisione) e non già di quella di coerede, che invece fondava l'assoggettamento all'ormai remota costituzione del rapporto di affittanza previsto dall'art. 49.

Per altro verso, la soluzione contraria darebbe luogo a una corsa alla divisione da parte dei coeredi, per evitare appunto l'acquisto forzoso, e il destino del tutto sarebbe poi, del tutto estemporaneamente, condizionato dalla durata del relativo giudizio.

Per la medesima ragione l'esercizio del diritto di acquisto non è impedito neppure da eventuali cessioni a terzi dei terreni oggetto del contratto di affitto, sia se fatte dalla comunione, sia dall'assegnatario a seguito della divisione, rimanendo anche gli acquirenti, in corrispondenza alla loro successione nel contratto di affitto, assoggettati al diritto medesimo, appunto perché è di per sé ricompreso in quel particolare contratto instaurato *ex art. 49*. Neppure poi una pronta cessione del fondo a terzi, da parte del dividente assegnatario, dopo la scadenza del quindicennio e prima del decorso dei sei mesi per l'esercizio del diritto di acquisto potrebbe paralizzare quest'ultimo, che si configura come una prolungata efficacia del contratto medesimo.

D) (*segue*) - L'art. 230-bis c.c.

Veniamo ad altra importante fattispecie: in senso antifrazionamento opera, quantomeno in linea di fatto, pure la disposizione del penultimo comma dell'art. 230 bis, c.c., che con riferimento al «*caso di divisione ereditaria*», conferisce «*ai partecipi di cui al primo comma*» un «*diritto di prelazione*» sull'azienda (Oppo, 1; Prospero, 1; Casarotto, 11 - tralasciamo, perché estranea alla prospettiva antiframmentazione che ci occupa, l'altra ipotesi prevista dall'art. 230 bis, ben diversa anche se commista dal profilo letterale, di prelazione per il caso di trasferimento dell'azienda, che invece consente di far acquisire la titolarità dei beni aziendali ai partecipi in luogo della loro cessione a terzi).

Tale diritto spetta ai partecipi all'impresa familiare, che siano anche coeredi, e consente loro di conseguire in sede di divisione l'assegnazione di tutti i beni aziendali nei confronti dei coeredi estranei, attraverso una «prelazione», che opera quale deroga alle ordinarie regole di formazione delle porzioni, poste dall'art. 727 c.c., con l'attribuzione preferenziale dei beni ai predetti. Specifichiamo che non introducendo la norma dell'art. 230 bis limitazione alcuna quanto all'oggetto di tale diritto, è da ritenersi che l'assegnazione possa superare lo stesso valore della quota di competenza; per il soddisfacimento dei diritti degli altri coeredi, si farà allora luogo a conguaglio in denaro, ai sensi dell'art. 728 c.c. (giòva sottolineare la corrispondenza di tale soluzione con quella dell'art. 5 della già ricordata l. 1078/40, per le unità poderali costituite in comprensori di bonifica; analogamente dispone anche l'art. 720 c.c.).

Nel caso che i coeredi partecipi che intendano avvalersi del loro diritto siano più di uno, l'attribuzione avverrà in modo congiunto, in proporzione alle rispettive quote ereditarie.

E. - (*Segue*) Altre fattispecie: L'art. 720 c.c.- L'art. 8, comma 3°, l. n. 590/65 - L'art. 8, comma 10°, l. n. 590/65 - I patti di famiglia (art. 768-ter ss. c.c.)

Al di fuori delle fattispecie in cui operino le norme richiamate al precedente sottoparagrafo C), nella prospettiva antifrazionamento in esame un ruolo residuale po-

trebbe essere svolto anche dall'art. 720 c.c., che con riferimento a immobili compresi nell'eredità e non comodamente divisibili, o il cui frazionamento recherebbe pregiudizio alle ragioni della pubblica economia o dell'igiene, prescrive che siano (preferibilmente) assegnati per intero nella porzione di uno dei coeredi (o di più coeredi, che ne richiedano l'attribuzione congiunta), con l'addebito dell'eventuale eccedenza rispetto alla porzione spettante; in alternativa, prevede la vendita del bene all'incanto. Vale sottolineare che questa disposizione trova immediata e sostanziale corrispondenza con altra specifica per fondi rustici, cioè quella degli artt. 5 e 6 della già ricordata l. 1078/40, per le unità poderali costituite nei comprensori di bonifica; essa è d'altro canto espressamente richiamata dall'art. 11 della l. 817/71, per i fondi acquistati con le agevolazioni creditizie a favore della proprietà coltivatrice: orbene, nonostante che la disposizione dell'art. 720 c.c. già di per sé abbia portata generale, e nonostante che le altre disposizioni ora richiamate ne ribadiscano la riferibilità ai terreni a destinazione agricola, si continua ad assistere a una disapplicazione di tale disciplina proprio nel caso di divisione di fondi rustici, fenomeno che sembra trovare spiegazione solo nella pervicace convinzione che questi altro non siano che «x metri quadri» (per analoghe considerazioni, cfr. anche De Nova, 1, 846).

Fra i provvedimenti che possono contribuire alla conservazione dell'integrità dei fondi richiamiamo ancora le previsioni del comma 3° dell'art. 8, l. 590/65, che conferisce ai partecipi all'impresa familiare una prelazione per il caso di cessione di quota da parte di altro partecipe (tale ultima norma in parte concorre con la prelazione prevista per il caso di cessione di azienda dal penult. co. del ricordato art. 230 *bis*), nonché il comma 10° del medesimo art. 8, che pone l'onere, per il componente della famiglia coltivatrice, che abbia lasciato l'attività di coltivazione in comune, di cedere la sua quota di comproprietà del fondo entro un quinquennio, per non vedersi riscattare la medesima dagli altri partecipi, attraverso la procedura prevista per l'affrancazione dei canoni enfiteutici e al prezzo (inferiore a quello di mercato) determinato dall'Ispettorato agrario: si tratta infatti di misure che, nell'uno e nell'altra ipotesi, servono a evitare che divenga parte della comunione un soggetto che non ha interesse all'attività di coltivazione e che pertanto potrebbe essere più facilmente indotto a chiedere la divisione dei beni, con conseguente frazionamento dei fondi.

Un rimedio al fenomeno della frammentazione in sede successoria potrebbe rinvenirsi anche nel ricorso ai patti di famiglia, previsti con valenza generale agli artt. 768-

ter ss. c.c., che ha peraltro per oggetto specifico l'azienda (ovvero partecipazioni azionarie), ma è istituito pressoché inapplicato nel settore agricolo.

67. – Gli interventi con contenuto ricompositivo

A. – Il riordino nell'ambito della bonifica integrale e della m.u.c.

Accanto agli strumenti giuridici di tipo conservativo, sopra esaminati, si pongono quelli diretti a porre rimedio a situazioni già compromesse, attraverso il *riordimento* delle strutture fondiarie, e classificabili in interventi di *ricomposizione*, intesa come opera diretta alla formazione *ex novo* di idonee unità produttive in sostituzione di quelle esistenti, in *ingrossazione*, attraverso il conglobamento di unità di dimensioni ridotte in quelle limitrofe, di *arrotondamento* e di *rettificazione* di confini, che senza condurre alla soppressione di unità esistenti, si limitano a dare loro una migliore configurazione.

Antesignana è stata la normativa contenuta nella legge sulla bonifica integrale (r.d. 13 febbraio 1933, n. 215; v. *infra*), nell'ambito della quale la ricomposizione fondiaria costituisce tuttavia un capitolo inserito «in via quasi sperimentale» (Moschella, 4, 549), concepita in funzione di mero supporto all'opera principale di bonifica, quando sia «assolutamente indispensabile» (così l'art. 22) ai fini della bonifica; interessa poi i soli territori inseriti nei comprensori di bonifica idraulica di prima categoria (cfr. *amplius* l'art. 22, r.d. cit. a cui *adde* l'art. 8 della l. 12 febbraio 1942, n. 183).

La disciplina della bonifica è stata poi ripresa dal codice civile con gli artt. 857 ss., che ne hanno sintetizzato i principi fondamentali, facendo tuttavia rinvio alla legislazione speciale, cioè al predetto R.D. n. 215/1933, che rimane la disciplina fondamentale della materia.

In presenza di un numero considerevole di proprietari, di cui ciascuno posseda due o più appezzamenti, non contigui e non costituenti singolarmente convenienti unità fondiarie, il consorzio di bonifica, previa autorizzazione (originariamente ministeriale, ora dell'organo regionale designato, essendo le competenze state trasferite alle Regioni dall'art. 73 del D.P.R. 616/77) può procedere alla riunione di detti appez-

zamenti, per dare a ogni proprietario, in cambio dei suoi terreni, un appezzamento unico e, se convenga, anche più di uno, meglio rispondenti ai fini della bonifica. La ricomposizione avviene in attuazione di un apposito piano di sistemazione, predisposto dal consorzio ed approvato dal Ministro dell'agricoltura e foreste (ora dall'organo regionale designato), la cui approvazione comporta senz'altro i trasferimenti di proprietà e degli altri diritti reali; trattasi quindi di permutate coattive, alle quali si affianca poi la costituzione delle servitù prediali previste nel piano stesso.

L'art. 34 disciplina invece il riordino delle proprietà polverizzate; in questa ipotesi, caratterizzata dalla necessità di diminuire il numero dei proprietari, il consorzio provvede all'espropriazione degli appezzamenti più piccoli ai fini della formazione di «convenienti unità fondiarie», da assegnarsi a quei proprietari che offrano il prezzo maggiore; è però data ai proprietari espropriandi la possibilità di conservare la titolarità dei rispettivi beni costituenti l'unità fondiaria delineata nel piano, purché si impegnino alla conduzione in comune dell'unità medesima e alla realizzazione delle opere di miglioramento.

L'art. 35 prevede altresì interventi di rettificazione di confini e di arrotondamento di fondi, per rimediare alla irregolare configurazione o alla tortuosa linea dei confini, sia quando questo inconveniente consegua all'esecuzione delle opere di bonifica, sia quando già preesistesse. Il consorzio propone in questi casi un apposito piano, che trova realizzazione con il sistema delle permutate coattive tra i proprietari, previste dall'art. 22 per la ricomposizione fondiaria.

La disciplina di tali interventi della bonifica è formalmente ancora in vigore, ma eliminate ormai le zone improduttive nelle quali specialmente ha trovato applicazione, è da lungo tempo desueta, non da ultimo per l'odiosità, specie in relazione a zone di ordinari insediamenti, del sistema coattivo che la caratterizza (sulla bonifica v. *amplius infra*).

Gli interventi di riordino fondiario furono poi ripresi nel codice civile e inseriti nel nuovo contesto della disciplina della m.u.c., per la realizzazione della medesima (artt. 849 ss. c.c.). La mancata determinazione della m.u.c. e ora la sua abrogazione hanno lasciato inoperante anche la disciplina sul riordino fondiario, ma il legame tra quella e la logica della ricomposizione è tuttavia così intenso, che (come già segnalato *supra*, § 65) lo ritroviamo nell'ambito dei provvedimenti indirizzati alla ristrutturazione fondiaria previsti dall'art. 4 della l. 441/1998, con una specie di trasfigurazione della m.u.c. in *unità minima produttiva*.

B. – Altri tipi di intervento

Compiti di riordino fondiario sono demandati dall'art. 5 del D.P.R. 23 giugno 1962, n. 948 - di cui il d. lg. 1 dicembre 2009 , n. 179, ha espressamente dichiarato la permanenza in vigore - agli Enti di sviluppo, che possono procedere alla formazione di «convenienti unità fondiarie» mediante la ricomposizione di unità frammentarie o arrotondamento di proprietà esistenti; si procede con la predisposizione di un piano preliminare di riordinamento, che viene comunicato ai proprietari interessati, con la possibilità per questi di proporre reclamo; una volta approvato (dall'autorità amministrativa individuata dalle Regioni), tale piano trova attuazione con le modalità previste dalle leggi di bonifica.

Agli interventi di tipo coattivo – che hanno trovato scarsa diffusione – si affiancavano quelli previsti dall'art. 12 della già ricordata l. 590/65, sulla formazione della proprietà coltivatrice, che si realizzavano con ordinari acquisti di fondi da parte degli Enti di sviluppo, al fine di costituire, mediante accorpamenti, unità fondiarie di convenienti dimensioni, da cedere a coltivatori diretti (*supra*, § 62). L'acquisizione dei fondi da parte degli Enti di sviluppo e della Cassa per la formazione della proprietà contadina ha trovato (modesta) incentivazione nella disciplina prevista dall'art. 37, l. 9 maggio 1975, n. 153, di attuazione delle direttive C.E. 72/159, 160 e 161, che subordinava la concessione dell'indennità di cessazione dell'attività agricola (anche) alla vendita a detti Enti della superficie su cui il cessante esercitava la sua attività. Il passaggio degli ESA alle regioni e l'accorpamento della Cassa per la formazione della proprietà contadina all'ISMEA hanno tolto attualità alla norma in parola.

Operazioni di riordino fondiario sono attribuite all'ISMEA nell'ambito degli interventi previsti dal già ricordato art. 4 della L. n. 441/1998 (cfr. artt. 2 e 3 del D.P.R. n. 200/2001 - v. *supra*, § 62). Detto art. 4 si intitola alla *Ristrutturazione fondiaria* e prevede che la quota del 60% delle disponibilità finanziarie della (ex) Cassa per la formazione della proprietà contadina (ora passate appunto all'ISMEA) siano prioritariamente destinate alle operazioni di acquisto o ampliamento di aziende da parte di giovani agricoltori, con preferenza per quelle destinate al raggiungimento o all'ampliamento delle già ricordata *unità minima produttiva*. Sono poi previsti programmi di ricomposizione fondiaria dei terreni resisi disponibili per effetto e secondo

le previsioni della disciplina degli artt. 6 e 7 del regolamento (CEE) n. 2079/92 (ora abrogato dal Reg. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999).

Un'azione di generica ricomposizione è svolta pure dal già ricordato diritto di prelazione accordato dall'art. 7, l. 817/71 al proprietario confinante con fondi posti in vendita, coltivatore diretto o i.a.p. (v. *amplius supra*, § 63); tale disciplina tuttavia prescinde da requisiti di idoneità fondiaria dell'unità risultante dall'acquisto.

C. – L'affitto ricompositivo

Abbiamo già segnalato che le finalità di ricomposizione sono state perseguite dal legislatore italiano prevalentemente – e anzi presso che esclusivamente – attraverso interventi di tipo fondiario, mentre sono rimasti a lungo sconosciuti quelli di stampo aziendale, diretti cioè a favorire l'espansione delle superfici aziendali a prescindere dalla titolarità dei terreni, nonostante si tratti di interventi meno costosi e contemporaneamente più elastici, in quanto direttamente rapportati alle necessità di sviluppo economico delle imprese. Altri ordinamenti hanno dedicato maggiore attenzione a questa linea di interventi, favorendo forme di affitti ricompositivi (abbiamo già richiamato il *Zupacht* tedesco).

Nell'ordinamento italiano la logica della preservazione dell'azienda indipendentemente dalle sorti della proprietà del terreno si rinviene nella già ricordata disposizione dell'art. 49, l. 203/82, sui patti agrari, che in caso di morte del proprietario di un fondo consente agli eredi, che già lo coltivavano (assieme al *de cuius* o anche autonomamente), di mantenerne la disponibilità, attraverso la costituzione di un rapporto coattivo regolato dalle leggi sull'affitto, mentre la proprietà segue la sorte riservata dall'ordinaria disciplina successoria; si tratta peraltro di misura che può favorire il mantenimento, ma non già l'espansione del fondo a disposizione dell'azienda (48, D); le prospettive di tale norma risultano peraltro modificate ad opera dell'art. 8 del d. lgs. n. 228/2001, come ampiamente considerato *supra* (§ 66).

Dichiaratamente in una prospettiva ricompositiva attraverso l'affitto (“Allo scopo di favorire il conseguimento di efficienti dimensioni delle aziende agricole, anche attraverso il ricorso all'affitto”) è la disposizione dell'art. 15 della L. 441/1998, che però si limita a introdurre, a favore di giovani agricoltori e solo per il caso di contratti stipulati nel rispetto degli accordi collettivi di cui all'art. 45 della l. n. 203/1982,

il - modestissimo! - beneficio dell'obbligo di registrazione dei contratti solo in caso d'uso.

Una sempre timida realizzazione dell'affitto ricompositivo si trovava nel già ricordato art. 37, l. 153/75, che prevedeva anche la destinazione di fondi lasciati liberi da chi aveva cessato l'attività agricola all'affitto per almeno quindici anni a imprenditori che avessero presentato piani di sviluppo, o agli stessi Enti di sviluppo agricolo, che ne avrebbero pagato il canone previsto dalle leggi vigenti.

68. – Considerazioni conclusive

L'inattuazione del precetto costituzionale sulla fissazione di limiti all'estensione della proprietà terriera; la limitatezza temporale e territoriale della riforma fondiaria e degli interventi di bonifica integrale; la mancata realizzazione della m.u.c.; la sporadicità delle iniziative di riordino forzoso da parte degli stessi Enti di sviluppo, sono indici della difficoltà di affermazione e poi del tramonto in Italia degli interventi di tipo coattivo, che si giustificano solo in presenza di condizioni sociali ormai fortunatamente in larga misura superate e di territori fortemente svantaggiati dal profilo degli insediamenti abitativi, oltre che da quello produttivistico.

Parallelamente si assiste a una maggiore concretezza realizzativa degli strumenti giuridici a operatività diretta, come il diritto di prelazione, rispetto a quelli che richiedono l'intervento dell'amministrazione pubblica, spesso paralizzata da gravi inefficienze.

Per altro verso, le disposizioni dell'art. 49 della l. n. 203/1982 e specialmente, da ultimo, dell'art. 8 del d. lgs. n. 228/2001, in ordine ai diritti dei coeredi coltivatori, hanno finalmente posto rimedio alla ultracinquantennale disattenzione del legislatore per le problematiche aperte dalla successione *mortis causa* per i fondi e le aziende agricole.

Si deve contemporaneamente prendere atto del tramontare di una prospettiva meramente fondiaria e del contrapposto affermarsi di una concezione intesa a migliorare la posizione dell'imprenditore agricolo - ormai non solo il coltivatore diretto, ma pure e sempre più l'imprenditore agricolo a titolo principale - attraverso l'incentivazione della redditività dei fondi e con provvedimenti operanti in una pro-

spettiva più aziendalistica, al fine di conseguire una parificazione dei redditi agricoli con quelli degli altri settori produttivi, secondo un obiettivo di equità sociale, che trova la propria radice già nella norma costituzionale (gli «equi rapporti sociali» dell'art. 44) e perseguito dalla politica agricola comunitaria, nell'ambito della quale negli ultimi anni hanno trovato particolare incentivazione, anche nella normativa nazionale derivata, gli interventi a favore dell'imprenditorialità giovanile.

Giangiorgio Casarotto

Prof. ord. dell'Univ. di Ferrara