

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2349

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BONOMI, TRUZZI, MARENGHI, MONTE, HELFER, ARMANI, DE MARZI FERNANDO, PREARO, ZUGNO, VETRONE, BUCCIARELLI DUCCI, ZERBINO, SODANO, DE LEONARDIS, BOLLA, BABBI GIUSEPPE, PUCCI ERNESTO, NEGRARI, SCHIAVON, FRANZO, BOIDI, CASTELLUCCI, TANTALO

Presentata il 14 luglio 1960

Norme in materia di equo canone nell'affitto di fondo rustico

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'articolo 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947, n. 277, ha stabilito il principio per il quale la parte interessata, in un contratto di affitto di fondo rustico, può chiedere l'adeguamento del canone che risulti gravemente sperequato.

La determinazione del nuovo canone, devoluta alla competenza di una speciale Commissione arbitrale, doveva essere fatta (comma 2° dell'articolo 1 del suddetto decreto legislativo) secondo equità avendo riguardo alle conclusioni di massima formulate dalla Commissione tecnica istituita dall'articolo 2 dello stesso decreto legislativo.

Il compito di tale Commissione veniva fissato dalla legge nella determinazione dello « ammontare del canone da dover considerare normale ed equo, sulla base di una oggettiva indagine delle condizioni economiche della produzione ».

Per il combinato disposto degli articoli 1 e 2 del decreto legislativo, ora citato, se poteva riconoscersi alle Commissioni arbitrali una sfera di discrezionalità nel fissare il canone, tenendo conto di una serie di elementi, non poteva dubitarsi che i limiti fissati dalla Commissione tecnica, fossero vin-

colanti per le Commissioni arbitrali. Vincolanti nel senso che queste dovevano dichiarare l'esistenza della sperequazione grave, ove la misura del canone non fosse compresa in quei limiti e, quindi, procedere alla determinazione del canone.

La legge 18 agosto 1948, n. 1140, nel rendere obbligatoria la costituzione della Commissione tecnica, ne ribadiva sinteticamente i compiti pur senza ripeterli in dettaglio. Tra l'altro non veniva da essa ripetuto esplicitamente l'inciso « indicando i limiti al di là dei quali vi sia ragione di considerare la sperequazione grave ». Questa nuova formulazione della legge ha creato incertezza fra gli interpreti sui presupposti dell'azione di perequazione del canone.

Così che, all'unico presupposto indicato dalla legge nel superamento dei limiti stabiliti dalle Commissioni tecniche, l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale delle norme legislative ha aggiunto quella della sopravvenienza di circostanze straordinarie e imprevedibili che abbiano alterato l'economia del contratto.

Non sarebbe più sufficiente, cioè, il fatto obbiettivo della sperequazione, ma occorrerebbe, per dare ingresso all'azione, che la

sperequazione sia effetto di avvenimenti che le parti non hanno considerato nella normale valutazione dell'alea contrattuale.

L'istituto dell'equo canone, viceversa, deve soddisfare due istanze fondamentali della categoria degli affittuari.

La prima è quella di impedire che i canoni di affitto, per il giuoco della domanda e della offerta, nel qual giuoco la domanda è sempre ed in maniera sproporzionata superiore all'offerta, raggiungano livelli insostenibili per l'affittuario.

La seconda è quella di garantire, nel corso del contratto, un equilibrio costante tra le obbligazioni dell'affittuario e il reddito ritraibile dall'impresa.

È noto che, contrariamente a quanto avviene negli altri settori, i produttori agricoli non riescono ad imporre i prezzi al mercato, ma debbono subirli. E con il livello dei prezzi debbono anche subire l'aggravamento dei costi di produzione derivanti dall'aumento dei salari e dei prezzi dei prodotti industriali necessari all'agricoltura.

La sperequazione dei canoni di affitto non è un fenomeno da riguardare soltanto entro i limiti degli interessi delle categorie interessate. Ha, invece, riflessi vastissimi di carattere economico e sociale, perché riduce l'impulso e, quindi, la produzione delle aziende condotte in affitto; riduce anche le possibilità di assorbimento della manodopera.

La presente proposta di legge, con l'articolo 1, intende riaffermare il fondamento giuridico dell'istituto dell'equo canone.

Occorre, cioè, ribadire il criterio originario del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947, n. 277, secondo cui i limiti stabiliti per i canoni di affitto dalle Commissioni tecniche provinciali vincolano la volontà delle parti e le decisioni del magistrato.

Nell'articolo 2 è fissato il concetto di « equo canone », con riferimento alle determinazioni di competenza delle Commissioni tecniche provinciali. Nella relativa formulazione, se da un canto si tengono presenti i fattori naturali, tecnici ed economici che pongono le condizioni di correlatività tra produttività del fondo ed entità del canone, con riguardo alle esigenze delle imprese, dall'altro canto si è voluto affermare un principio umano e sociale per il quale al lavoro dell'affittuario, specie se si tratta di aziende familiari, deve essere assicurata un'equa remunerazione.

Sempre nell'articolo 2 viene precisato, per amore di chiarezza, che compito della Commissione è pure quello di determinare l'equità dei canoni di affitto in conseguenza degli eventuali danni prodotti alle coltivazioni di intere plaghe da avversità atmosferiche o calamità naturali. Con l'attribuzione specifica di questo compito si è voluto apprestare uno strumento valido ed adeguato per fronteggiare quelle necessità contingenti che proprio, purtroppo, in questi ultimi anni, hanno giustificato provvedimenti legislativi eccezionali che hanno disposto, d'autorità, la riduzione dei fitti per le zone agrarie colpite.

L'articolo 3 prevede la costituzione della Commissione tecnica centrale per l'equo canone. In essa, come in quelle provinciali, partecipano, insieme al Ministro o un suo delegato, esperti e rappresentanti delle categorie interessate, i quali potranno, in tal modo, assicurare una collaborazione sindacale in ordine ad una giustizia il più possibile obiettiva. Nel compito della Commissione centrale, sono presenti le esigenze:

- a) dell'*uniformità* delle direttive di massima, relative ai criteri della determinazione delle tabelle indicative dell'equo canone per parte delle Commissioni tecniche provinciali;
- b) del *riesame di merito*, in secondo grado, delle deliberazioni provinciali;
- c) della *tempestività* di decisioni centrali, in caso di carenza di quelle provinciali.

Nell'articolo 4, che indubbiamente costituisce la norma centrale dell'intero provvedimento, è configurata, in tre ipotesi fondamentali, l'azione di perequazione giudiziale dei canoni di affitto di fondi rustici.

Nella prima ipotesi l'azione di perequazione si presenta come giudizio costitutivo per il quale la volontà del giudice si sostituisce alla volontà delle parti per riportare il canone, sia con riferimento al momento formativo che a quello esecutivo del contratto, entro i limiti di equità obiettivamente fissati nelle tabelle della Commissione. In questa ipotesi, quindi, ricorre una limitazione, nell'interesse pubblico della produzione agricola, alla autonomia contrattuale delle parti.

Nella seconda ipotesi l'azione si presenta come un nuovo rimedio perequativo che si sostituisce a quello previsto dal Codice civile, negli articoli 1635 e 1636, per l'opportunità di apprestare, in una visione organica, unitaria e moderna, uno strumento tecnico giuridico più sollecito, snello e aderente alla realtà. Questa opportunità è suggerita, anzi imposta, dalle necessità economiche in cui vengono a

trovarsi, di frequente, le imprese degli affittuari. Il rischio per caso fortuito a carico dell'affittuario è stato ridotto al limite del terzo della produzione normale dei frutti, per la considerazione, di elementare giustizia, che l'alea del contratto di affitto, nel limite della metà, non può più essere sopportata dall'affittuario, specie se coltivatore diretto. Questi, il più delle volte, per sopportare una tale alea deve rinunciare al compenso del suo lavoro, oltre che a quello del capitale investito nell'azienda.

Su questa stessa considerazione si fonda l'articolo 5 che dichiara la nullità di diritto di qualunque patto di acollo, per parte dell'affittuario coltivatore diretto, dei rischi per casi fortuiti, ordinari e straordinari.

Nella terza ipotesi, l'azione di perequazione si inserisce nella sopravvenienza di nuovi elementi particolari e relativi al determinato rapporto contrattuale e che alterino, fondamentalmente, il suo originario equilibrio economico. L'opportunità di configurare questa ipotesi viene suggerita dall'esame dei molteplici casi di perequazione decisi dalle sezioni specializzate agrarie, in questi ultimi anni, con un certo collegamento all'istituto della sopravvenienza regolato dall'articolo 1467 del Codice civile. È noto come il rimedio principale fornito da questa norma sia quello della risoluzione, mentre l'offerta di riduzione ad equità della prestazione divenuta eccessivamente onerosa sia solo un diritto potestativo disposto a favore della controparte, la quale, quindi, può anche non esercitarlo, consentendo alla risoluzione del rapporto. Ora, è evidente che nella moderna economia agricola sia interesse preminente quello di conservare il contratto di affitto di fondo rustico, apprestando adeguato rimedio perequativo, in via principale e non solo come eventuale alternativa rimessa all'arbitrio della controparte.

Con l'articolo 6 si riconferma la norma, già esistente nelle vigenti leggi, per la quale l'istituto dell'equo canone si applica anche agli affitti dei terreni pascolativi.

Con l'articolo 8, infine, si abrogano le norme che, nel passato e nel presente, hanno posto il divieto di revisione dei canoni composti esclusivamente di cereali già soggetti ad ammasso. Tali norme, invero, non rispondono più alle ragioni che ebbero a giusti-

ficarle negli anni decorsi. In virtù della nuova disciplina dell'equo canone, prevista nella presente proposta di legge, anche i canoni devono rientrare nel suo alveo, dovendosi estendere ad essi la possibilità della perequazione nel caso che risultino sperequati per eccesso o per difetto.

Onorevoli colleghi! Riteniamo opportuno precisare, a conclusione delle considerazioni sopra formulate che è intento fondamentale della nostra proposta quello di determinare il definitivo inserimento sistematico, nell'ordinamento giuridico italiano, dell'istituto dell'equo canone. Questo proposito si inquadra in un orientamento giuridico contemporaneo che sempre più si va affermando non solo in Europa, ma nel mondo, come è testimoniato da un documento cui ebbe a richiamarsi il presidente della Confederazione nazionale dei coltivatori diretti, nella sua relazione al XIII Congresso, e che qui riportiamo: « È di questi ultimi tempi la pubblicazione di una indagine comparativa, condotta sulla diverse legislazioni, a cura del Servizio legislativo della F. A. O., e nella quale è dato leggere queste testuali affermazioni: «La fissazione di affitti equi è una condizione necessaria, dal punto di vista giuridico, perché la equivalenza delle prestazioni è richiesta dalla natura stessa del contratto di affitto agricolo; essa costituisce, peraltro, elemento di sicurezza per l'affittuario; se viene eliminata qualsivoglia sproporzione tra il rendimento della terra ed il prezzo che egli paga per l'uso della stessa, l'affittuario avrà la certezza di ottenere redditi remunerativi del suo lavoro e trarrà conseguentemente incoraggiamento a migliorare e stimolare la produzione ».

L'indagine precisa che in Belgio, in Francia, in Germania, in Svizzera i fitti sono sottoposti a disciplina nella determinazione del canone, fin dall'origine del contratto secondo formule diverse con riferimento a fattori molteplici, quali l'entità dei raccolti, la redditività dei fondi, il valore di stima di essi, o il valore locativo, ecc. Questi documenti confortano il nostro convincimento che — specie nel momento di apertura europea ed internazionale di mercati — l'elemento essenziale del contratto di affitto, cioè il canone, sia ricondotto con obiettività alla sua naturale funzione di valido mezzo per assicurare, all'imprenditore e a condizioni eque, l'uso della terra.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Nell'affitto di fondo rustico il canone deve essere determinato in una quantità dei principali prodotti del fondo, salvo che la varietà di questi sia tale da non consentire una graduazione di importanza, o in danaro con riferimento al prezzo dei prodotti stessi.

La misura del canone, sia negli affitti convenuti per un solo anno che in quelli per più anni, deve essere contenuta nei limiti stabiliti, per ciascuna annata agraria, dalla Commissione tecnica provinciale di cui all'articolo 2 della legge 18 agosto 1948, n. 1140.

ART. 2.

Il comma 3° dell'articolo 2 della legge 18 agosto 1948, n. 1140, è sostituito dai seguenti:

« Per ciascuna provincia la Commissione determinerà, entro trenta giorni dal termine di ciascuna annata agraria, le tabelle indicative dei canoni da considerarsi equi per zone agrarie omogenee, per qualità e classi di terreno e per tipi aziendali, tenuto conto dello stato di produttività dei fondi, delle abitazioni rurali e delle attrezzature aziendali, nonché dei costi e degli oneri gravanti sull'impresa, al fine di assicurare una equa remunerazione al lavoro e l'elevamento del tenore di vita dell'affittuario e della sua famiglia.

La Commissione tecnica provinciale deve determinare altresì l'ammontare del canone da considerarsi equo in dipendenza di avversità atmosferiche, o calamità naturali, che abbiano gravemente danneggiato le coltivazioni in determinate zone agrarie di ciascuna provincia ».

ART. 3.

È istituita in Roma presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste una Commissione tecnica centrale per l'equo canone nell'affitto dei fondi rustici, presieduta dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste o da un suo delegato, e composta di quattro esperti, di tre rappresentanti dei proprietari con terre affittate e di tre rappresentanti degli affittuari.

I componenti di detta Commissione sono nominati dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste e quelli in rappresentanza delle categorie su designazione delle rispettive Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

III LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La Commissione centrale è competente:

a) a stabilire le direttive alle quali devono attenersi le Commissioni tecniche provinciali richiamate nel precedente articolo 1, comma 2°;

b) a riesaminare e modificare le deliberazioni di dette Commissioni provinciali in caso di ricorso che sia presentato da parte dell'Ispettorato agrario compartimentale a mente dell'articolo 2 della legge 3 giugno 1949, n. 921;

c) a sostituirsi alle stesse Commissioni tecniche qualora queste non deliberino le tabelle dell'equo canone entro il termine previsto dal precedente articolo 2.

Nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Ministro dell'agricoltura e delle foreste emanerà il regolamento per il funzionamento della Commissione centrale.

ART. 4.

Qualora il canone convenuto non sia contenuto, sia all'inizio che durante il corso del contratto, entro i limiti determinati dalla Commissione tecnica provinciale a mente del precedente articolo 2, ciascuna delle parti può adire, nel termine previsto dell'articolo 3, comma 1°, della legge 3 agosto 1949, n. 476, la Sezione specializzata di cui all'articolo 5 della legge 18 agosto 1948, n. 1140, la quale determinerà il nuovo canone entro i limiti suddetti.

In deroga agli articoli 1635, comma 1°, 2° e 3°, e 1636 del Codice civile, la perequazione del canone prevista nel comma precedente, è pure ammessa in relazione a ciascuna annata agraria, a favore dell'affittuario qualora, per caso fortuito, si verifichi perimento di frutti non ancora separati, o mancata produzione di essi, in misura non inferiore al terzo della normale produzione.

La perequazione è altresì ammessa qualora il canone sia divenuto sperequato per il verificarsi di eventi, sopravvenuti durante l'esecuzione del contratto, che abbiano reso eccessivamente onerosa la prestazione di una delle parti.

ART. 5.

È nullo di diritto qualunque patto con il quale il rischio dei casi fortuiti ordinari e straordinari venga posto a carico dell'affittuario coltivatore diretto che sia tale a mente dell'articolo 1, comma 3°, della legge 25 giugno 1949, n. 353.

ART. 6.

Le norme della presente legge si applicano anche ai contratti di affitto dei terreni pascolativi, pure se di durata inferiore ad un'annata agraria, a quelli di malgheria per l'alpeggio e lo sverno del bestiame ed alle altre forme di concessione per la utilizzazione delle erbe.

ART. 7.

Restano in vigore, in quanto non incompatibili con la presente legge, le norme contenute nel decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947, n. 277, nella legge 18 agosto 1948, n. 1140, e nelle successive leggi di modifica e di integrazione in materia di affitto di fondo rustico.

ART. 8.

Sono abrogati il comma 2° dell'articolo 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947, n. 277, il comma 1° dell'articolo 4 della legge 3 giugno 1949, n. 321, e l'ultimo comma dell'articolo 1 della legge 11 luglio 1952, n. 765.

ART. 9.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.