

N. 2176-117-2378-2404-A-ter

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE IV E XI

(GIUSTIZIA — AGRICOLTURA)

(RELATORE **BIGNARDI**, *di minoranza*)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI SENATORI

**DE MARZI, ZUGNO, CUZARI, ZANNINI, SCARDACCIONE,
LIMONI, LOMBARDI, BALDINI, FERRARI FRANCESCO,
MORLINO; CIPOLLA, PEGORARO, COLOMBI, CHIARO-
MONTE, BUFALINI, COMPAGNONI, BENEDETTI, LUSOLI,
MAGNO, GUANTI, SAMARITANI**

TESTO UNIFICATO

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 19 dicembre 1969 (Stampati nn. 37 e 313)

*Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 2 gennaio 1970*

Nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PIRASTU, MARRAS, CARDIA, INGRAO, MICELI, SERENI, REICHLIN,
PINTOR, BARDELLI, BO, BONIFAZI, BRUNI, ESPOSTO, GESSI NIVES,
LIZZERO, OGNIBENE, SPECIALE**

Presentata il 1° luglio 1968

Norme per la riforma del contratto di affitto pascolo in Sardegna

(Provvedimenti iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea a norma dell'articolo 65, quarto comma, del Regolamento).

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ANDREONI, CERUTI, ZANIBELLI, SANGALLI, CRISTOFORI

Presentata il 5 marzo 1970

Norme in materia di affitto di fondi rustici

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BIGNARDI, CASSANDRO, BADINI CONFALONIERI
FERIOLI, GIOMO, COTTONE, BASLINI, ALESI**

Presentata il 3 aprile 1970

Norme in materia d'affitto di fondi rustici

Presentata alla Presidenza il 9 dicembre 1970

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il Gruppo liberale si è fatto promotore, in materia di affitto dei fondi rustici, di una proposta di legge il cui scopo è quello di una valorizzazione del contratto di affitto in agricoltura, in accordo con gli indirizzi raccomandati nel più recente documento di politica agraria europea, cioè nel programma « Agricoltura 80 » — meglio conosciuto come Piano Mansholt — e in accordo, altresì, con le intuizioni e le convinzioni dei migliori economisti agrari di oggi e del passato.

Nel Piano Mansholt l'affitto è infatti riguardato come una forma contrattuale da incoraggiare soprattutto perché mediante esso viene facilitata la creazione di unità aziendali di ampiezza economicamente valida, cioè di quegli *ateliers* che il Piano stesso propone e che costituiscono, senza dubbio, la *conditio sine qua non* affinché l'agricoltura possa divenire « una industria come tutte le altre ».

L'evoluzione dell'agricoltura nei Paesi che prima del nostro hanno imboccato la via di

un sempre più intenso sviluppo industriale si presenta con una linea pressoché analoga nei diversi ambienti. Un'agricoltura moderna infatti con imprese a pieno sviluppo industriale esige una struttura che consenta ad una ridotta popolazione agricola di produrre a costi più bassi possibili la maggior possibile percentuale del fabbisogno alimentare del Paese.

Lo sviluppo della moderna tecnologia ha reso possibile ciò che fino a ieri sembrava un miracolo e cioè che un ristretto numero di addetti — purché adeguatamente preparati e dotati dei più moderni mezzi tecnici — è in grado di far fronte con quantitativi sempre più ingenti alla domanda di prodotti agricoli.

Il nostro Paese in pratica conosce già questa realtà anche se ancora non ha dei costi sufficientemente ridotti sì da essere competitivi con quelli degli altri Paesi ad agricoltura più industrializzata.

L'ostacolo maggiore per giungere ad una più elevata concorrenzialità del nostro settore primario è costituito infatti dalla struttura

delle nostre aziende le quali, anche nelle migliori situazioni agronomiche, nella maggioranza dei casi, non posseggono dimensioni sufficienti ad una conduzione moderna e cioè tali da permettere un razionale impiego dei mezzi tecnici che consenta di ridurre i costi di produzione.

Anche questa è una realtà che gli stessi altri Paesi della Comunità hanno vissuto e stanno vivendo. E in proposito meritano di essere segnalate in maniera particolare due esperienze che, partite da diversi obiettivi, hanno comunque raggiunto un medesimo risultato. In Francia e nella Germania occidentale la esigenza di aumentare la dimensione economica delle aziende è da anni presente nella politica agraria di quei Paesi. In particolare, nei due Paesi, si è cercato di attuare un certo riordinamento fondiario con strumenti diversi ma con unico obiettivo e cioè quello di aumentare le dimensioni delle aziende per giungere al maggior numero possibile di imprese efficienti.

In un primo momento — per un periodo piuttosto lungo di anni — si è cercato di raggiungere l'obiettivo attraverso iniziative che tendevano ad attuare l'accorpamento delle proprietà. Si è visto in pratica che la via era lunga, costosissima e molto difficile anche perché quando finalmente si realizzavano quelle dimensioni che inizialmente erano sembrate valide, queste risultavano superate dalla realtà dei tempi e dall'incalzare dello sviluppo tecnologico.

Così, in questi due Paesi, si è fatta man mano strada l'idea che per aumentare l'efficienza dell'agricoltura e delle aziende era conveniente agire più che sulla proprietà sulla impresa, ciò anche in relazione alla constatazione che gli investimenti per il capitale fondiario rappresentano per l'impresa un peso eccessivo, pur essendo gli investimenti stessi indispensabili per creare un flusso di risparmio dal settore extragricolo verso l'agricoltura.

In questa situazione, particolarmente le organizzazioni degli agricoltori francesi hanno da tempo individuato in una moderna concezione del contratto di affitto lo strumento ideale per consentire un ingrandimento della dimensione economica dell'impresa senza ricorrere a costosi e lunghi processi di ricomposizione fondiaria e con la prospettiva di poter conciliare nell'interesse generale della collettività i contrapposti interessi della proprietà fondiaria e dell'impresa agricola.

In Germania si è andati ancora più oltre e in vari *Länder* sono già da tempo in atto

delle disposizioni di legge che tendono a facilitare la concessione in affitto di proprietà agricole, le quali per dimensioni o per posizione — mentre non hanno una loro intrinseca validità imprenditoriale — possono validamente concorrere a realizzare dimensioni economicamente valide in aziende contermini o vicine.

Questa realtà che abbiamo così sommariamente accennata rappresenta naturalmente una completa rivoluzione rispetto all'indirizzo, che costantemente l'Italia ha seguito dal dopoguerra ad oggi, tendente ad identificare la proprietà con l'impresa agricola.

Le linee di sviluppo dell'agricoltura europea passano quindi attraverso la valorizzazione del contratto di affitto come strumento più idoneo e più moderno per creare una agricoltura moderna, competitiva, valida, in grado di assicurare ai vari fattori della produzione la loro giusta remunerazione unitamente a condizioni di vita soddisfacenti per il mondo rurale.

Tutto il « Memorandum Mansholt » è un continuo richiamo alla funzione del contratto di affitto in un tentativo di comporre gli interessi della proprietà fondiaria con quelli dell'impresa moderna. Infatti, circa la prima, si tende ad incentivare l'offerta di terreni da mettere a disposizione di imprenditori moderni, o di imprese agricole associate, offrendo sia ai capitali extragricoli, che vogliono investirsi in beni fondiari, sia agli agricoltori anziani o ad altri proprietari, che mettano i loro terreni a disposizione di programmi comunitari, un incentivo notevole rappresentato dal pagamento anticipato di nove anni di canone di affitto.

Anche il problema della equità del canone viene affrontato in termini nuovi che è bene siano tenuti presenti dal legislatore italiano. Infatti, allo scopo di mantenere da una parte una corrente di investimenti extragricoli in beni fondiari e dall'altra di consentire una utilizzazione dei terreni da parte di imprenditori efficienti, con canoni non elevati, si stabilisce, in determinate circostanze, addirittura la possibilità di una sovvenzione annua diretta, o di sgravio fiscale di affitto equivalente, di entità pari alla differenza tra una normale remunerazione dei capitali e il possibile reddito fondiario.

Tutto ciò riferito alla costituzione di società fondiarie per favorire appunto l'afflusso del capitale extragricolo verso la terra.

Ma in tutti i vari suoi aspetti — come dicevamo — il cardine del Memorandum è rappresentato, da una parte, dalla constatazione

e dalla certezza che una agricoltura moderna deve avere dimensioni molto maggiori di quelle attuali con una adeguata elasticità della loro struttura e, dall'altra, dall'analogia certezza che il contratto di affitto rappresenta — nella situazione attuale della comunità — lo strumento più idoneo per mantenere la mobilità della terra, e allo stesso tempo fornire ai produttori che vogliono continuare ad esercitare l'attività agricola la possibilità di disporre di terreni per un ingrandimento delle loro imprese.

II.

Nel « Memorandum Mansholt » si legge che in contropartita ad una proposta, lunga durata dei contratti di affitto dovrebbe essere « garantita al locatore un'adeguata remunerazione, tenuto conto dei rendimenti del capitale sui mercati finanziari, ma anche della sicurezza degli investimenti fondiari. Tale remunerazione — come ricordavamo sopra — potrebbe assumere la forma o di sovvenzione annua diretta o di sgravi fiscali di effetto equivalente ».

Mentre la lunga durata del contratto di affitto corrisponde alla necessità di dare alla impresa un respiro sufficientemente ampio affinché l'affittuario vi possa tranquillamente profondere energie e capitali con la sicurezza di poterne ricavare i frutti sperati, le condizioni di particolare vantaggio previste per chi cede in affitto fondi rustici sono intese ad invogliare investimenti di risparmio nel capitale fondiario. Così che, a beneficio della impresa agricola, possano concorrere i sacrifici ed i capitali del proprietario e dell'affittuario nonché, in maniera prevalente, l'iniziativa imprenditoriale di questo ultimo, fornendo ad entrambi le parti una equa remunerazione dei loro apporti.

È noto che — per ciò che riguarda la realtà italiana — il problema dell'equo canone è sorto, sotto l'aspetto economico, in seguito a squilibri verificatisi, in alcuni casi, per una supervalutazione del « servizio fondiario ». La richiesta eccessiva di terreno da affittare, cioè, aveva determinato, in certi casi, una lievitazione della misura dei canoni sproporzionata alla redditività dei terreni e tale da costringere l'affittuario a comprimere oltre misura le necessarie spese di gestione. Sotto l'aspetto politico il problema è sorto in seguito alle tristissime condizioni della nostra economia negli anni seguiti immediatamente alla fine della guerra e alla conseguente fame di terra di quel periodo.

Riservandoci di esaminare appresso la disciplina che sinora ha regolato la materia dell'equo canone d'affitto per fondi rustici (cfr. *infra* n. V), da quella di contingenza post-bellica in poi, rileviamo ora che, in occasione della discussione della legge fondamentale 12 giugno 1962, n. 567 — Norme in materia d'affitto di fondi rustici — si pose il problema, da parte liberale, se la soluzione adottata con tale provvedimento fosse tuttora in accordo con la situazione dell'agricoltura italiana che si veniva caratterizzando per una crescente carenza di conduttori e di coltivatori diretti. Comunque si sostenne che un problema — che non si negava — come quello del giusto canone, avrebbe potuto, forse, essere risolto più opportunamente lasciandone la discussione alla trattativa sindacale tra le parti interessate.

Si preferì, invece, un sistema di determinazione autoritativo-amministrativa dei canoni d'affitto da ritenere equi e si stabilì di ritenere equo il canone contenuto entro una misura minima ed una misura massima indicata ogni due anni da speciali commissioni provinciali.

Il sistema aveva il difetto che tali misure costituivano, per così dire, delle medie di equità, per cui il pericolo che il canone non risultasse equo per le parti interessate esisteva sia nel caso che la misura massima risultasse troppo bassa, sia che quella minima risultasse troppo alta. In tali casi gli interessati non avrebbero potuto correggere nei loro singoli contratti le distorsioni dovute al sistema di cui sopra.

A tale difetto si aggiungeva quello secondo cui i criteri che le commissioni dovevano riguardare per la determinazione dei minimi e dei massimi si prestavano nel loro insieme ad una discrezionalità forse eccessiva. Non contenendo nessun riferimento a dati certi, essi dettero luogo in determinati casi a sperequazioni manifeste tra provincia e provincia.

Ora, in una dinamica più moderna del contratto di affitto, la equità del canone diviene solo uno degli scopi di una nuova regolamentazione degli affitti rustici, dovendosi aggiungere ad essa lo scopo di potenziare, come tale, l'azienda agricola affittata (con il riconoscimento all'affittuario di poter effettuare, con maggiore libertà, miglioramenti utili e razionali e dando quindi ad esso la certezza di un periodo contrattuale sufficientemente lungo per poter ragionevolmente fruire dei risultati delle sue iniziative). Occorre, in breve, da un lato invogliare il proprietario che non sia in grado o non desideri assumersi l'onere di di-

rigere l'impresa ad affittare il suo terreno, dall'altro invogliare l'affittuario ad assumersi i rischi e ad impiegare i capitali necessari ad una moderna conduzione dell'impresa. Ove entrambe le surricordate condizioni non sussistessero, assisteremmo non alla vivificazione ma alla morte del contratto d'affitto dei fondi rustici.

III.

La proposta di legge che abbiamo sottoposta, onorevoli colleghi, al vostro esame si ispira alle linee sopra indicate:

A) Quanto all'« equo canone » abbiamo creduto opportuno abbandonare il sistema della fissazione da parte della commissione provinciale per l'equo canone d'affitto di limiti massimi e minimi per addivenire alla indicazione di una misura fissa di equo canone-base, stabilendo che i contratti individuali si possono discostare — sia in aumento che in diminuzione — entro la percentuale del 10 per cento da detto canone-base. In tal modo i contratti individuali resteranno ancorati ad una base fissa, pur lasciandosi agli accordi tra le parti la libertà di discostarsi entro il 10 per cento dalla delta base-fissa. In altre parole, la determinazione dell'equità media è lasciata alla commissione, mentre ai diretti interessati è lasciata la determinazione dell'equità del caso concreto, entro i limiti su riferiti, nella fondata presupposizione che la differenza tra la equità media e l'equità del caso concreto non possa superare il limite del 10 per cento di cui sopra.

Sempre in materia di equo canone — per quanto concerne i criteri per la fissazione dello stesso — abbiamo elencato tra gli altri, di cui alla legislazione precedente, anche la misura dei redditi dominicali. Questi dati, se adoperati in maniera non esclusiva, possono, infatti, risultare utili per la determinazione del canone equo-base e rappresentare un elemento positivo ad evitare sostanziali sperequazioni tra varie province. Se adoperati, invece, come unico criterio applicabile sono tali, a nostro parere, da rendere — per quel che rappresentano, e cioè una semplice produttività media e per di più riferita a molti anni addietro — il canone determinato esclusivamente sulla loro base sicuramente non equo.

Quanto agli altri punti trattati nel titolo primo ci sembra che essi appaiono sufficientemente chiari, senza bisogno di spiegazioni particolareggiate. Elenchiamo, tuttavia, le di-

sposizioni seguenti come quelle di maggiore interesse:

a) in caso di ritardo nella determinazione delle tabelle per l'equo canone l'obbligo del pagamento del canone si intende assolto — salvo futuro eventuale conguaglio — con la corresponsione del canone-base o del canone contrattuale (articolo 5);

b) qualora l'applicazione delle regole normali conducesse ad una sperequazione evidente e grave del canone rispetto alla consistenza tecnico-produttiva del fondo, vi è la possibilità di adire il tribunale per far fissare un nuovo e più equo canone (articolo 7);

c) le sopravvenute avversità atmosferiche nonché gli indennizzi pubblici corrisposti a seguito di esse vengono tenuti nel debito conto ai fini del canone (articolo 8).

B) Quanto ai miglioramenti fondiari, il sistema contenuto nella nostra proposta di legge prevede la più ampia possibilità di apportare miglioramenti utili sia da parte del proprietario che da quella dell'affittuario. Tale possibilità può derivare o dall'accordo delle due parti o, in caso di disaccordo, dalla decisione dell'Ispettorato agrario provinciale sull'utilità dei miglioramenti e la congruità della spesa. In questi due casi di miglioramenti autorizzati (o dall'altra parte o dall'Ispettorato) il proprietario che apporti i miglioramenti potrà aumentare il fitto in corso della misura pari all'interesse annuo della spesa concordata o di quella ritenuta congrua dall'Ispettorato; l'affittuario avrà diritto, alla fine del rapporto, alla restituzione della somma impiegata nei miglioramenti decurtata dei presunti maggiori vantaggi economici di cui esso avrà beneficiato per la possibilità concessagli di apportare miglioramenti sul fondo altrui.

Ma v'è di più: l'affittuario avrà la possibilità di apportare tutti i miglioramenti che vuole anche in assenza delle autorizzazioni di cui sopra e di poter pretendere alla fine del rapporto un'indennità che tenga conto dell'incremento diretto di valore che i miglioramenti abbiano fatto acquistare al fondo. Mentre nel caso di miglioramenti autorizzati il diritto alla restituzione della somma spesa è automatico, nel caso di miglioramenti non autorizzati l'affittuario corre il rischio che venga considerato, ai fini della restituzione, un incremento di valore inferiore a quello della somma effettivamente impiegata.

C) Quanto alla *prelazione* viene esteso in sostanza anche all'affittuario non coltivatore diretto (articolo 12) il diritto di prelazione

già stabilito dalla legge 26 maggio 1965, n. 590, a favore dell'affittuario diretto-coltivatore.

D) Quanto alla durata, l'articolo 13 stabilisce in nove anni la durata minima del contratto di locazione, rinnovabili per altri nove (18 in tutto) a meno che il locatore non intenda condurre direttamente il fondo. Inoltre qualora il proprietario si rifiuti di corrispondere l'indennità dovuta per i miglioramenti apportati, l'affittuario avrà diritto alla prosecuzione del contratto fino all'ammortamento delle suddette indennità secondo un piano d'ammortamento stabilito o d'accordo tra le parti o fissato dal tribunale.

IV

Pur discostandosi notevolmente dalla disciplina suggerita nella nostra proposta di legge, a noi sembra di cogliere nella relazione presentata dall'onorevole Ceruti alle Commissioni riunite IV (Giustizia) e XI (Agricoltura) nella riunione del 29 aprile 1970 sull'altra proposta di legge sottoposta al vostro esame — ci riferiamo a quella di iniziativa dei senatori De Marzi e altri (proposta n. 2176) già approvata dall'altro ramo del Parlamento — delle perplessità notevoli sull'impostazione che quest'ultima proposta di legge dà alla materia, specie per quanto riguarda la determinazione dell'equo canone.

Si legge infatti nella predetta relazione che — malgrado tutte le critiche che sono state portate al sistema della determinazione del canone d'affitto in base al reddito dominicale (sistema, appunto, previsto dalla proposta di legge n. 2176) — è indubbio che un tale metodo « consentirebbe » (!!!) di ottenere l'obiettivo di far aderire i canoni d'affitto alle singole realtà aziendali; ma subito dopo si afferma che « le perplessità intervengono relativamente al come questo obiettivo è raggiunto ».

A questo proposito il collega Ceruti, mentre ritiene non fondata l'argomentazione della mancata revisione catastale — che per noi invece è un aspetto importantissimo da tener presente — ritiene invece più consistenti le critiche alla « forchetta » delimitata dai coefficienti di rivalutazione.

« E questo perché » — si legge nella relazione Ceruti — « essi sono tali da provocare un abbassamento del canone notevolmente più alto di quello che si avrebbe se gli stessi fossero portati a coincidere con l'equo canone ».

Nell'accingerci ad esaminare la proposta di legge n. 2176, a noi viene legittimo anzitutto di chiederci: perché il suddetto provvedimento porta le firme congiunte di senatori democristiani e comunisti, ossia di due parti politiche che, in via di principio, non dovrebbero avere niente in comune sul piano dell'ideologia? Ha un significato questo strano connubio? Si vuole iniziare un « nuovo corso » e lo si vuole sperimentare nel settore agricolo?

A noi sembra infatti che molte disposizioni della proposta di legge De Marzi-Cipolla si proponano scopi che niente hanno a che vedere con la valorizzazione del contratto di affitto, perché è fin troppo evidente che l'istituto a cui si guarda non è l'affitto, ma l'enfiteusi, il che è confermato anche da altre proposte di legge recentemente presentate dinanzi a questo ramo del Parlamento.

Si vuole cioè tornare al passato! Questa è purtroppo l'amara verità, ragione per cui è evidente che per i proponenti l'affitto è solo un pretesto.

Ma andiamo per ordine!

V

La proposta di legge De Marzi-Cipolla suscita anzitutto non poche e non lievi perplessità d'ordine costituzionale, sicché si rende indispensabile per una sua più completa e penetrante disamina, preliminarmente, collocarla nel contesto di tutta la produzione legislativa susseguitasi dal 1948 sino al 1962, in tema di disciplina dei contratti di affitto in agricoltura.

Due sono stati i provvedimenti cardini che hanno innovato profondamente le norme del Codice civile e degli accordi collettivi soprattutto sulla determinazione del canone: la legge n. 1140 del 1948 e la legge n. 567 del 1962. Il carattere vincolistico dei due suddetti provvedimenti legislativi traspare con ogni evidenza dal raffronto con altre normative, particolarmente con quella sulla locazione degli immobili urbani, che pure hanno inciso sulla autonomia contrattuale dei privati.

Richiamandoci alla disciplina della legge n. 1140 del 1948, sopra menzionata, giova innanzi tutto osservare come sin d'allora la fissazione del canone fosse stata sottratta alla libera volontà dei contraenti per attribuirlo ad apposite Commissioni tecniche che — giusta l'articolo 2 della citata legge — avrebbero dovuto « determinare l'ammontare del canone da considerarsi equo sulla base di una og-

gettiva indagine delle condizioni produttive economiche della produzione, con particolare riguardo ai costi colturali e all'imponibile di « mano d'opera ». Si è voluto richiamare il testo preciso della suddetta disposizione di legge per constatare come il legislatore del 1948 — pur attribuendo un ampio potere a Commissioni tecnico-amministrative, costituite da rappresentanti della Pubblica amministrazione, delle organizzazioni professionali e da esperti — intendesse limitarne qualsiasi eccesso discrezionale, ancorando la valutazione del canone ad una situazione obiettiva di costi e di produttività delle singole aziende per determinate zone. Né si può dimenticare che la Suprema Corte di cassazione attraverso un costante indirizzo giurisprudenziale ritenne, in forza dei principi del Codice civile, ex articolo 1467 sulla eccessiva onerosità, che le parti avrebbero potuto fare ricorso alle tabelle di equo canone quando fatti sopravvenuti avessero gravemente sperequato a vantaggio di uno dei contraenti l'iniziale equilibrio economico delle prestazioni. Il richiamo a questa giurisprudenza è necessario perché dimostra come il massimo organo giurisdizionale — attraverso una autorevole e valida interpretazione delle norme vigenti — nel timore di ingerenze arbitrarie di organi amministrativi, tendesse a garantire i diritti e gli interessi dei contraenti richiamandosi ai principi del nostro ordinamento giuridico. E deve ancora osservarsi come per circa 15 anni — quanti ne corrono cioè dal 1948 al 1962 — in una epoca quanto mai difficile per l'agricoltura italiana (da prima per le agitazioni sociali, di poi per la esigenza di trasformare e rammodernare le strutture aziendali agricole) la disciplina della legge n. 1140 del 1948, mediante quell'interpretazione data dalla Suprema Corte, salvaguardasse sufficientemente gli interessi delle contrapposte categorie dei proprietari e degli affittuari, come può dimostrarlo il numero quanto mai esiguo di controversie giudiziarie sulla perequazione dei canoni.

In effetti, le ragioni che il legislatore del 1962 aveva dovuto addurre per giustificare l'emanazione di una nuova disciplina in tema di canoni d'affitto, dovevano collegarsi unicamente alla necessità di garantire alla parte, che si presumeva economicamente più debole, di poter avvalersi automaticamente dell'equo canone senza dover dimostrare avanti il Giudice competente (la Sezione specializzata dei Tribunali e delle Corti d'appello) la sussistenza di quegli squilibri economici nel rapporto contrattuale che la Cassazione aveva espressamente pretesi.

In sostanza — è opportuno sottolinearlo — la *ratio* della legge n. 567 del 1962 era senz'altro quella di limitare la funzione della potestà giurisdizionale cercando di inserire nella disciplina del canone d'affitto un criterio di automaticità che, se poteva in alcuni casi risultare più favorevole ad una delle due categorie contrattuali, quella degli affittuari, finiva necessariamente per vanificare quel riferimento ai principi dell'ordinamento giuridico che meglio di ogni altro potevano tutelare diritti e interessi delle parti contraenti. Questa essenza della nuova normativa, in tutta la sua gravità, non doveva essere trascurata dal Parlamento, il quale pur ammettendo i principi della nuova disciplina in materia, tentava però nel contempo di non pregiudicare del tutto le esigenze della proprietà attraverso l'elaborazione di elementi nuovi, rispetto a taluni ormai anacronistici, del citato articolo 2 della legge 1140 del 1948 che dovevano presiedere alle attività delle Commissioni per l'equo canone. In sostanza il legislatore — pur esaltando la funzione imprenditoriale delle categorie degli affittuari e quindi prevedendo un canone che tenesse conto degli apporti di quella categoria — non poteva trascurare la preoccupazione che maggiori vantaggi per gli affittuari finissero per tradursi in una così ingiustificata mortificazione degli interessi della controparte, tale da escludere qualsiasi convenienza di stipulazione di nuovi contratti di affitto.

Né poi si poteva ignorare l'altra preoccupazione, sempre derivante dal maggior vantaggio previsto per una sola delle due categorie contrattuali, di violare quel precetto posto dal terzo comma dell'articolo 41 della Costituzione sulla riserva di legge, ogni qualvolta, cioè, l'attività economica non venga indirizzata e coordinata a fini sociali attraverso appositi strumenti legislativi, bensì con atti esclusivamente amministrativi.

Entrambe le preoccupazioni ebbero a trovare, come è noto, un loro superamento nella formulazione dell'articolo 3 della legge 567, che — modificando l'articolo 2 della legge 1140 — poneva tutta una serie di elementi a cui si sarebbe dovuta attendere la Commissione tecnica provinciale per l'equo canone. Così come venivano assunti elementi volti a soddisfare l'impegno imprenditoriale dell'affittuario, altri erano assunti (lo stato di produttività dei fondi, le condizioni dei fabbricati rurali, le attrezzature aziendali, gli oneri a carico dei locatori) che in un certo qual modo avrebbero dovuto equilibrare l'esigenza di di-

fesa degli interessi del proprietario con quella dell'affittuario.

Solo otto anni sono trascorsi dall'entrata in vigore della legge 567 del 1962; anzi, se si tiene conto che l'attività di biennio in biennio delle Commissioni provinciali per la determinazione del canone, è cominciata solo dal 1963, troppo breve è il tempo trascorso per poter esprimere un giudizio certo sulla funzionalità di quelle Commissioni in relazione alle previsioni dell'articolo 3 della legge 567. Si può solo osservare come recenti decisioni del massimo organo di giustizia amministrativa abbiano sindacato certi indirizzi di alcune Commissioni provinciali, volti ad ignorare del tutto i limiti d'ordine tecnico posti dall'articolo 3 della legge 567 alla discrezionalità dell'Organo nella determinazione del canone. E si può anzi aggiungere che se dall'applicazione della legge del 1962 si erano subito gravi nocimenti, questi erano stati subito non già dalla categoria degli affittuari, ma da quella dei proprietari locatori che, troppe volte — come si è osservato — si era trovata dinanzi a tentativi di alcune Commissioni di superare quelle indispensabili indagini prescritte dall'articolo 3 della legge 567, determinando così il canone, solo riguardo alle esigenze degli affittuari ovvero tralasciando del tutto l'esame delle strutture aziendali delle singole zone della provincia, che invece avrebbe dovuto necessariamente presiedere all'attività dell'Organo collegiale.

Di fronte, dunque, alla proposta di legge De Marzi-Cipolla, che tra l'altro vuole innovare tanto profondamente la disciplina contenuta nei provvedimenti del 1948 e del 1962, viene da chiedersi se valide ragioni giuridiche possano giustificare una riforma così profonda.

Ora, si sostiene che il criterio di ancorare la determinazione del canone agli estimi catastali è imposto da una duplice esigenza: quella di non creare sperequazioni di canoni tra le diverse regioni e province italiane e l'altra di consentire la speditezza e la certezza del nuovo equitativo. Senza volere anticipare la considerazione che verrà in prosieguo prospettata sullo specifico argomento, si può sin da ora rilevare l'assoluta inconsistenza dell'uno e dell'altro argomento. Non il primo, perché se si voglia tenere conto dell'esistenza degli interessi e dei diritti distinti dei proprietari e degli affittuari, entrambi garantiti dai precetti costituzionali e dall'ordinamento giuridico vigente, una qualsiasi uniformità di criteri non può tenere in alcun conto quelle che sono le situazioni contrattuali su cui dovrà operare il regime dell'equo canone. Anche nell'ambito delle stesse province si possono verificare situazioni am-

bientali e contrattuali profondamente diverse tra loro, che per il rispetto degli interessi di entrambe le categorie dovrebbero essere adeguatamente considerate dalla Commissione per l'equo canone. Del tutto pertinente, quindi, deve considerarsi il richiamo che la vigente norma di legge fa alle zone della provincia e alle situazioni delle singole aziende come limite di natura tecnica posto all'attività discrezionale della Commissione. Nè alcuna giustificazione giuridica ha il secondo argomento, in quanto ove mai ritardi nell'assolvimento dei compiti istituzionali dovessero incontrare le Commissioni, si tratterebbe in ogni caso di ritardi posti a garanzia della serietà con la quale quegli organi dovrebbero operare. D'altra parte, per venire incontro ad una esigenza di maggiore speditezza nel lavoro, si sarebbero potuti trovare correttivi meno innovativi di quelli contenuti nella proposta di legge in esame, quali ad esempio potrebbero essere un coordinamento maggiore fra l'attività delle Commissioni provinciali e della Commissione tecnica centrale.

VI.

La proposta di legge n. 2176 — come è noto — consta di tre parti essenziali, di cui la prima riguardante i nuovi criteri di determinazione dell'equo canone, la seconda concernente la modifica delle vigenti norme del codice civile in tema di miglioramenti eseguiti dal proprietario o dall'affittuario conduttore e dall'affittuario coltivatore diretto, la terza parte, infine, riguardante la conversione obbligatoria di certe forme contrattuali che mai in passato erano state sottoposte alla vigente disciplina in materia di contratti agrari. La nuova normativa che si vuole proporre per tutti e tre i suddetti aspetti provoca non pochi inquietanti interrogativi sulla sua opportunità, e soprattutto sulla sua legittimità nei riflessi costituzionali.

Per quanto concerne le modifiche che la proposta contiene in relazione al congegno di equo canone come previsto dall'articolo 3 della legge 12 giugno 1962, n. 567, occorre preliminarmente, ancora una volta, ricondursi alla situazione che si era venuta a creare in conseguenza dell'entrata in vigore di quella legge. Non pochi dubbi, allora, erano stati originati dalla novità di un istituto, quello dell'equo canone, che mai in passato — e neppure oggi — il legislatore aveva ritenuto dover applicare ad altri settori dell'attività economico-commerciale.

In particolare, non poteva non destare perplessità la novità di un istituto che sottraeva

per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico, alla libera autonomia delle parti, la disciplina di obbligazioni essenziali e fondamentali in un rapporto contrattuale tra privati.

L'elaborazione da parte delle Commissioni tecniche provinciali di canoni che pur dovendosi adeguare alla situazione economica e produttiva delle singole zone e delle singole aziende, sarebbero stati imposti per comodo del legislatore al sinallagma contrattuale, non mancò di provocare eccezioni di carattere costituzionale che — ritenute non manifestamente infondate da magistrature locali — provocarono un giudizio di legittimità avanti la Corte costituzionale che si pronunciò con una sentenza (la n. 40 del 1964) di indubbia importanza, quanto mai attuale oggi.

Infatti, contro l'obiezione che era stata sollevata, secondo la quale il nuovo criterio di determinazione dei canoni d'affitto, con l'adozione delle tabelle, avrebbe violato i precetti costituzionali di cui agli articoli 41, 42 e 101 della Costituzione, la Corte affermava la legittimità della legge citata 567 del 1962, adducendo però argomenti a garanzia degli interessi dei contraenti che nell'esame della proposta di legge non debbono essere assolutamente ignorati.

Circa l'articolo 3 della legge 567, che oggi si cerca di innovare, la Corte costituzionale poneva l'esigenza di un temperamento degli interessi dell'affittuario con gli interessi del locatore, quando osservava testualmente che « quella buona coltivazione dei fondi da parte dell'affittuario » è strettamente connessa « al mantenimento dell'interesse economico dei locatori alla terra »; e a tal proposito ribadiva che « entro tali ragionevoli ma inderogabili limiti la legge ammette a spaziare l'autonomia delle parti e la equità del Giudice ». Dunque, circa il precetto costituzionale dell'articolo 42, la Corte poteva escludere una sua violazione da parte della legge 567 del 1962, sottolineando la necessità di una salvaguardia dell'interesse del locatore, che in ogni caso avrebbe dovuto essere temperato con quello dell'affittuario, ma soprattutto, argomento quanto mai valido ora, esaltava la funzione giurisdizionale del Magistrato, che, nell'ambito del nuovo sistema, poteva sempre svolgere una insostituibile azione di perequazione.

Nella sua ulteriore disamina la Corte costituzionale, poi, si sarebbe soffermata sulle caratteristiche delle « tabelle », che erano state dai ricorrenti considerate per il loro carattere vincolativo, come derogatrici della autonomia contrattuale privata e contrastanti col principio della garanzia costituzionale a favore del-

la proprietà privata. Appunto per disattendere le eccezioni di incostituzionalità sollevate avverso il sistema tabellare, la sentenza si richiamava alle caratteristiche del sistema tabellare contemplato dalla legge 567, che impedivano l'adozione di un unico canone minimo e di un unico canone massimo validi per l'intero territorio della provincia e per tutte le possibili situazioni contrattuali.

Secondo la Corte era legittimo nei suoi riflessi costituzionali il congegno di canoni minimi e massimi, come previsti dall'articolo 3 della legge, basandosi essenzialmente sulla « redditività dei fondi, i tipi aziendali, le spese e gli oneri gravanti sulle parti »; al riguardo la Corte, richiamando la formulazione letterale dell'articolo 3 della legge 567 sui fattori che dovevano guidare la Commissione nella determinazione dei canoni, annotava: « fattori, la cui incidenza sulla produzione è mediamente apprezzabile in base a valutazioni tecniche — almeno ai fini della determinazione dei limiti minimi e massimi di competenza delle Commissioni — con sufficiente adeguatezza ».

E così concludeva: « la redazione delle " tabelle " deve aver luogo dunque da parte delle Commissioni — le quali non senza ragione vengono definite dalla legge come « tecniche » — attenendosi essenzialmente alle regole tecniche dell'economia agraria, e lo stesso concetto di " equa remunerazione " delle braccia lavorative partecipanti alla coltivazione è tutt'altro che rimesso ad una libera scelta delle Commissioni ».

Due dunque sono stati gli argomenti essenziali sui quali si è basata la Corte nel 1964 per disattendere le eccezioni di incostituzionalità che erano state sollevate avverso l'imposizione di un equo canone detraibile da tabelle predisposte dalla Commissione: l'esigenza di temperare gli interessi di entrambe le categorie e i criteri tecnici, riflettenti la produzione economica delle zone e delle aziende di una provincia, presi a base per la determinazione delle tabelle.

Occorre subito osservare che il riferimento ai redditi catastali era stato previsto solo come facoltativo nell'originario testo del disegno di legge De Marzi, quasi che i proponenti — rendendosi conto delle conseguenze che avrebbe avuto una modifica troppo profonda dell'attuale sistema — cercassero di proporla unicamente in una forma alternativa che avrebbe dovuto lasciare inalterato, almeno nelle previsioni di massima, l'attuale sistema.

Ma questa impostazione — pur sempre difettosa per l'assoluta discrezionalità nelle

scelte tra un sistema e l'altro, affidata alla Commissione senza alcun limite di legge — è stato abbandonato, accogliendo l'altro della proposta di legge Cipolla che vuole ancorare in maniera tassativa le determinazioni dei canoni ai redditi catastali.

Il principio, com'è noto, non è nuovo nel nostro ordinamento positivo: il suo precedente immediato è quello dell'articolo 1 della legge n. 607 del 1966 in materia di canoni enfiteutici: criterio questo, giova osservarlo fin da ora, che ha già provocato censure di incostituzionalità da parte della Corte.

Non vi è dubbio, però, che come quel criterio nella sua applicazione ad un rapporto enfiteutico, caratterizzato cioè dalla sussistenza di un diritto reale a vantaggio del coltivatore o del conduttore di un'azienda, è stato ritenuto in parte illegittimo dalla Corte costituzionale, ulteriori molteplici dubbi sulla sua illegittimità dovrebbe suscitare quando sia esteso a contratti di natura meramente obbligatoria, disciplinabili, giusta i principi del nostro ordinamento, secondo l'autonomia volontà dei contraenti. Ma senza voler anticipare quelle che saranno le considerazioni successive derivanti dalla sentenza n. 37 del 1969 sulla illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge n. 607 del 1966, vi è da chiedersi se i due argomenti che la Corte costituzionale in precedenza aveva assunti per ritenere non contrario al precetto della Costituzione l'articolo 3 della legge n. 567 del 1962 siano o non violati quando aggancia gli equi canoni ai redditi catastali.

Innanzitutto vi è da chiedersi se nel nostro ordinamento positivo il reddito catastale esprima a sufficienza l'effettiva situazione economica e produttivistica di un fondo rustico. Il sistema catastale è inquadrato « nello schema formale della presunzione: il reddito dominicale censuario costituisce la conseguenza che l'ufficio tecnico ritrae risalendo dal fatto noto, costituito dai requisiti produttivi del fondo, al fatto ignorato, a sua volta costituito dal prodotto annuo attribuito al proprietario » (N. D'AMATI, v. *Fondiarie (imposte)* n. 10 in *Enciclopedia del Diritto*, XVII, pag. 856).

Come è noto, giusta l'articolo 13 del testo unico 8 ottobre 1931, n. 1572, « la rendita imponibile è quella parte del prodotto totale del fondo che rimane al proprietario, netta dalle spese e perdite eventuali »; e la stima dei terreni ha per oggetto di stabilire la rendita imponibile.

La revisione generale degli estimi venne stabilita con decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589: fu disposto che la revisione seguisse tenendo

presente la quantità annua media ordinaria dei prodotti e dei mezzi di produzione, valutati in base alla media dei prezzi correnti nel periodo compreso fra il 1° gennaio 1937 e la fine delle operazioni di revisione.

Con decreti legislativi 7 febbraio 1946, n. 30, 31 ottobre 1946, n. 364, 12 maggio 1947, n. 356, il coefficiente di rivalutazione dei redditi imponibili fu elevato fino a 12 volte. Successivamente, mentre si sono avute varie disposizioni per il catasto edilizio urbano, non se ne sono più avute per il catasto terreni, essendoci soltanto state alcune revisioni di qualificazione, classificazione e classamento per singole zone o singole colture, disposte con decreti ministeriali; anche queste risalgono ad oltre un decennio.

È poi da ricordare — anche perché si obietta che il proprietario può sempre fare elevare l'estimo — che per gli altri articoli 57 e 54 del testo unico sulle imposte dirette 29 gennaio 1958, n. 645, il proprietario può dichiarare una variazione in aumento del reddito imponibile (con l'effetto di vedersi subito crescere l'onere del tributo) solo per il miglioramento della qualità di coltura o della classe dei terreni, non già in relazione al prezzo dei prodotti; mentre il mutamento di reddito imponibile per revisione catastale segue soltanto per interi comuni, per variazioni di carattere permanente nello stato di coltura dei terreni, ed a periodi ultra decennali: proprio per incoraggiare i miglioramenti.

Per quanto riguarda l'entità dei coefficienti di moltiplicazione che si vuole adottare, sembra superfluo rilevare che quelli indicati nella proposta di legge n. 2176 sono irrisori, in quanto, in pratica, vanificano il diritto alla proprietà ed escludono assolutamente quell'interesse economico dei lavoratori alla « terra », a cui nel tentativo di trovare un contemperamento delle esigenze di categorie interessate, si era espressamente richiamata la Corte costituzionale con la citata sentenza n. 40 del 1964.

Ed ancora maggiormente violato è l'altro dei due argomenti che avevano indotto la Corte a pronunciarsi in quella occasione sulla legittimità della legge n. 567: per i motivi sopra accennati, non potendo in alcun modo la rendita catastale tenere conto dell'effettiva produttività e della consistenza economica dei fondi rustici, necessariamente viene meno quel carattere tecnico fondato sulle acquisizioni dei diversi fattori contemplati dall'articolo 3 della legge n. 567 del 1962, che nella determinazione delle tabelle deve guidare e nel contempo limitare l'attività delle Commissioni tecniche per l'equo canone.

Quanto la rendita catastale sia lontana da una previsione degli interessi e dei contrapposti obblighi che i contraenti di un rapporto obbligatorio debbono considerare, è stato, come si è già rilevato, ampiamente sottolineato dalla Corte costituzionale con la sua recente sentenza n. 37 del 1969 quando ha escluso che per le enfiteusi successive al 28 ottobre 1941 lo analogo identico criterio dell'aggancio alla rendita catastale del 1949 con un moltiplicatore di 15 volte e, si badi bene, rivalutato con il decreto del 1947, potesse soddisfare le ragioni di legittimità della norma. Eppure, come ho già detto, si trattava di un rapporto, quello enfiteutico, in cui il proprietario nella stragrande maggioranza dei casi è titolare di un diritto, più che altro simbolico, le cui facoltà essenziali sono di spettanza esclusiva dell'enfiteuta, coltivatore o conduttore dell'azienda. Ciò nonostante la Corte non ha ritenuto legittimo l'articolo 1 della legge n. 607 del 1966 per le enfiteusi costituite dopo il 28 ottobre 1941. E la Corte ha motivato la sua decisione, perché la previsione dell'articolo 962 del codice civile di un diritto alla revisione del canone « in relazione al valore attuale » aveva « segnato il passaggio da una concezione statica del rapporto ad una concezione dinamica »; per questi rapporti sorti dopo il 1941, dunque, « il riferimento alla qualifica catastale del 1939 viene... ad assumere un aspetto inadeguato, anacronistico, e tale da creare ingiuste sperequazioni, sia se considerato in relazione a quei beni che abbiano avuto, *medio tempore*, incrementi di valore, per cause obiettive di trasformazione, anche indipendenti dagli apporti dei concessionari e, eventualmente, degli stessi concedenti, sia, ed a maggior ragione, se considerato in relazione a rapporti aventi per oggetto terreni che già, al momento della concessione, si trovavano per qualità e quantità di colture e, in genere, per i loro pregi intrinseci ed estrinseci, in condizione di redditività ben diversa e maggiore di quella esistente nel lontano anno 1939 ».

« Il sistema della legge di procedere, per il calcolo, a ritroso nel tempo, viene così a creare quella dissociazione tra il momento dell'incidenza indennizzabile sul diritto colpito ed il momento cui va riferito il calcolo del valore di questo ultimo » che già la Corte con altre sentenze ha dichiarato illegittimo.

Di fronte alle innumerevoli obiezioni di legittimità costituzionale che suscita questa prima parte della proposta di legge sulle modifiche da accordare alla legge n. 567 sulla determinazione dei canoni equi, ci si deve tornare a chiedere se effettivamente pratiche ra-

gioni di funzionamento delle Commissioni tecniche per l'equo canone avrebbero potuto giustificare innovazioni così profonde; salvo che per pochi casi isolati (non più di una decina in tutto) il funzionamento delle Commissioni non aveva dato luogo a contrasti od a difficoltà di sorta; se mai si sia potuto notare qualche sfasatura, qualche deviazione dai limiti di legittimità posti all'attività di questi organi tecnico-amministrativi, così come risulta dalle decisioni del massimo organo di giustizia amministrativa, queste si risolvevano senz'altro in uno svantaggio anche considerevole per il contraente locatore.

È appunto la circostanza di recenti giudicati del Consiglio di Stato, che avevano ritenuto illegittima l'attività di certe Commissioni provinciali, sì che può suscitare il dubbio che almeno per i presentatori di una delle due proposte il motivo effettivo per proporre le così radicali innovazioni alla legge 567 sia derivato unicamente dal tentativo di porre nel nulla quei giudicati del Supremo consesso di giustizia amministrativa.

Troppe leggi e leggine in materia agraria risentono di questo vizio di origine, di voler avvilire cioè attraverso modifiche o interpretazioni più o meno autentiche di legge il sovrano potere degli organi giurisdizionali.

In conclusione — per questa prima parte della proposta di legge n. 2176 — troppo numerose sono le incognite d'ordine costituzionale perché il Parlamento possa avallarle, trasgredendo, tra l'altro, i limiti ben precisati dalla Corte costituzionale, limiti sui quali ci siamo sopra soffermati.

VII

Tralasciamo di esaminare la parte riguardante la disciplina dei miglioramenti fondiari prevista nella proposta di legge De Marzi-Cipolla sia perché abbiamo già avuto modo di esprimere il nostro pensiero in materia nell'illustrazione della nostra proposta di legge, sia perché riteniamo che in tale materia si debba prevedere la più ampia possibilità di apportare miglioramenti utili al fondo sia da parte del proprietario sia da parte dell'affittuario.

Anche su tale aspetto della disciplina occorre però guardare soprattutto all'interesse generale del settore, che richiede miglioramenti che siano veramente utili per lo sviluppo del settore stesso; in secondo luogo, bisogna evitare che miglioramenti vengano eseguiti soltanto al fine di ottenere una pro-

roga del contratto agrario (come previsto dall'articolo 12, primo comma, della proposta di legge).

Assolutamente fuor di luogo appaiono poi le disposizioni di cui al secondo e terzo comma previsti dall'articolo 12 sopra menzionato, nonché altre disposizioni che niente hanno a che vedere con lo sviluppo razionale del contratto di affitto.

VIII

Ciò che è assolutamente da eliminare è la disposizione contenuta nell'articolo 23 della proposta di legge, ispirata esclusivamente da ragioni demagogiche e che tra l'altro violano apertamente principi e norme della nostra Costituzione.

In sostanza si vogliono convertire rapporti di natura associativa in rapporti di tutt'altra natura — cioè di natura locativa —, anche se gli elementi di contratto di affitto non siano prevalenti, il che rappresenta un assurdo sociale prima che giuridico potendo dare tra l'altro vita ad un pericoloso indirizzo che verrebbe a ledere alle basi principi essenziali della autonomia contrattuale e quindi della stessa libertà dei cittadini.

Tra queste conversioni si prevede ad esempio quella del contratto di soccida con conferimento di pascolo, contratto che sino ad oggi non era mai stato disciplinato dai provvedimenti vincolativi che da circa 25 anni si susseguono per disciplinare gli altri contratti agrari; anzi l'articolo 2 della legge n. 756 del 1964 l'aveva espressamente escluso. E la ragione di tale esclusione è facilmente spiegabile: il contratto di soccida, anche quello con conferimento di pascolo non ha per oggetto un fondo rustico, ma unicamente il bestiame. Per quali ragioni oggi si cerchi di sottoporre a proroga legale convertendo obbligatoriamente il rapporto di soccida in rapporto di affitto, non risulta chiaro neppure nella relazione dei proponenti. Né trapelano le ragioni per cui si voglia esaltare la funzione imprenditoriale del soccidario che conferisce il bestiame a scapito del soccidante che conferisce solo il terreno per il pascolo.

Si tratta di una norma che prima di apparire palesemente illegittima, anche nei suoi riflessi di incostituzionalità, appare del tutto assurda e ingiustificata senza neppure la parvenza di ragioni logiche od economiche.

Si legge infatti che il contratto di soccida può essere convertito su richiesta del coltivatore del fondo. Ma si è chiesto il redattore

della specifica norma chi sia nel rapporto di soccida il coltivatore, giacché molte volte il terreno è lavorato e coltivato unicamente dal soccidente e dal soccidario? E poi dove va a finire il criterio che dovrebbe informare tutta la legislazione vincolistica di proteggere la parte economicamente più debole, quando è bene conosciuta la consistenza economica di certi allevatori di gran lunga superiore a quella dei proprietari dei fondi?

Tra l'altro, ove si fosse voluto mortificare il soccidante che si limita per l'articolo 2189 del codice civile ad una mera funzione di controllo della gestione associativa proprio questa funzione avrebbe dovuto escludere la conversione obbligatoria; d'altra parte il proponente non prospetta le conseguenze che in molte zone del nostro Paese avrà questa disposizione assurda: senz'altro quella di ridurre le superfici pascolative perché sarà ben difficile che un proprietario di pascoli conferisca d'ora in avanti a soccida il suo bene, nel timore che a iniziativa dell'altro contraente il rapporto si trasformi in un rapporto di tutta altra natura con tutte le inevitabili conseguenze.

L'aspetto più inquietante ad ogni modo — ripetiamo — resta quello di un intervento del legislatore che vuole umiliare l'autonomia contrattuale delle parti imponendo, almeno contro l'intenzione di una di esse, la trasformazione obbligatoria del contratto.

Forse questo è proprio il motivo recondito dell'articolo 23 della proposta De Marzi-Cipolla: realizzare il presupposto per una più vasta conversione di tutti i rapporti agrari di natura associativa in rapporti di locazione, come si prevede in un'altra proposta di legge recentemente presentata dinanzi a questo ramo del Parlamento.

Da un punto di vista giuridico non si vede che cosa i contratti di natura associativa abbiano in comune con i contratti di locazione; da un punto di vista di diritto costituzionale ciò configurerebbe una espropriazione *sui generis* delle facoltà imprenditoriali che la Costituzione garantisce a qualsiasi cittadino: espropriazione non avallata però da alcun pubblico interesse, ma unicamente dalla supposizione di dover avvantaggiare altre categorie.

Quello che suscita quindi in noi le massime inquietudini non è soltanto il tentativo di mortificare una forma contrattuale, ma di colpire oggi con questa proposta di legge principi fondamentali di un ordinamento civile e democratico.

Non sarà difficile, infatti, domani estendere questo tentativo a settori diversi da quello

agricolo, agli immobili urbani, alle aziende, e poi alle proprietà immateriali, quali le azioni, le obbligazioni, i crediti verso lo Stato. È penoso che per ragioni di politica contingente anche gli epigoni della scuola cristiana di un Toniolo e di un Don Sturzo, che avevano esaltato l'armonia e la collaborazione tra le classi sociali, si affianchino con questa proposta a coloro che asseriscono essere la proprietà un

furto o che del mito della lotta di classe fanno un dogma. Ma comunque si voglia giudicare l'atteggiamento del partito di maggioranza relativa in questo frangente, non dovrebbe dimenticarsi che lo Stato italiano è uno Stato di diritto e che non ha ancora elevato i principi del marxismo-leninismo a canoni costituzionali.

BIGNARDI. *Relatore di minoranza.*