

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 945

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE  
(NATALI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
(GONELLA)

Modifiche alla legge 11 febbraio 1971, n. 11,  
concernente la disciplina dell'affitto dei fondi rustici

*Seduta del 13 ottobre 1972*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La recente pronuncia della Corte costituzionale, n. 155 del 1972, in materia di affitto di fondi rustici, pone l'esigenza di un immediato intervento legislativo per sanare la carenza normativa ed assicurare continuità di disciplina in un settore così importante e delicato, sia sotto l'aspetto giuridico che economico-sociale, qual'è quello dei rapporti contrattuali in agricoltura.

Com'è noto, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale di norme fondamentali della legge 11 febbraio 1971, n. 11, recante nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici, censurando:

a) l'eccessiva compressione della proprietà fondiaria, in relazione ad un metodo di determinazione del canone di affitto, collegato al reddito imponibile, che, benché avente una sua logica e non illegittimo di per sé, determinava, per l'inadeguatezza dei coefficienti moltiplicatori, effetti non giustificabili sul piano economico e giuridico-costituzionale;

b) il riferimento dell'anzidetto sistema di formazione del canone non soltanto ai rapporti con affittuari coltivatori diretti, per i

quali si pone un'esigenza di equa remunerazione del lavoro, ma altresì ai rapporti con imprenditori non coltivatori, per i quali non si pone l'anzidetta specifica esigenza sul piano sociale;

c) l'introduzione di un ulteriore strumento di riduzione del canone, che si concreta nell'obbligatoria corresponsione del canone in danaro che, pur trovando ragione nel nuovo sistema di formazione del corrispettivo con riferimento al reddito catastale, esclude ogni forma di ragguaglio al prezzo di determinati prodotti o, comunque, ogni forma di aggiornamento monetario.

In adempimento alla decisione della Corte Costituzionale il Governo ha predisposto il presente disegno di legge.

Preliminarmente, poiché è stata censurata dalla Corte l'omessa previsione di una qualsiasi forma di periodico adeguamento del canone in danaro, si rende necessario assicurare l'aggiornamento, ogni biennio, del canone stesso.

La sentenza della Corte costituzionale è stata a questo riguardo interpretata come ri-

conoscimento di una esigenza di adeguamento monetario del canone fissato in danaro, avuto riguardo all'evolversi del costo della vita.

Ma una più approfondita meditazione del problema induce a ricondurre il rapporto al suo specifico aspetto di settore con la conseguente stretta correlazione tra prezzi dei prodotti agricoli e livello del prezzo di uso della terra.

Infatti la Corte costituzionale ha sottolineato che la carenza della legge deriva dalla imposizione della corresponsione del canone in danaro e quindi da una mancata corrispondenza fra il canone stesso e i prezzi dei prodotti agricoli.

Sotto altro aspetto, si rende necessario modificare la composizione della Commissione tecnica provinciale, assicurando la rappresentanza paritetica di tutte le categorie.

Tra l'altro, si pone l'esigenza di chiamare a far parte della Commissione ambedue le categorie dei proprietari che affittano fondi rustici, a coltivatori diretti e a conduttori non coltivatori.

Quanto alla differenziata situazione, sotto l'aspetto sociale, degli affittuari coltivatori e degli imprenditori non coltivatori, è chiaro che la censura della Corte è in relazione agli specifici coefficienti (da 12 a 45) adottati dalla legge n. 11 che determinano una « massiccia compressione » del beneficio fondiario, tanto meno giustificata quanto minore è la garanzia costituzionale della specifica categoria. Come la Corte ha rilevato, all'affittuario coltivatore è riconosciuta la privilegiata situazione propria del lavoratore, con la garanzia di una retribuzione « in ogni caso sufficiente ad assicurare a lui ed alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa », mentre all'affittuario imprenditore è assicurata una minore tutela, quale quella relativa alla libertà dell'iniziativa economica privata.

Peraltro una soluzione equitativa può realizzarsi attraverso una identica metodologia nella definizione dei canoni salvo alcuni correttivi, quali l'adozione di un coefficiente di maggiorazione per la determinazione del canone dovuto al conduttore ed il potere-dovere della Commissione tecnica provinciale di tenere particolare conto, nella formazione delle tabelle, dell'equo compenso che, in armonia con il dettato costituzionale, è dovuto al lavoro proprio del coltivatore e della sua famiglia.

Sotto altro aspetto, non può non tenersi conto, per assicurare equità ai rapporti contrattuali, delle condizioni strutturali che accrescono l'efficienza e la produttività azienda-

le, applicandosi in certe situazioni coefficienti aggiuntivi.

Infatti uno degli aspetti che rendono più difficile l'applicazione del sistema di riferimento ai dati catastali per la determinazione dei canoni di affitto deriva dalla mancata valutazione ai fini dell'imposta fondiaria dei fabbricati aziendali destinati ad abitazione o alla organizzazione produttiva, mentre spesso la produttività dell'azienda è strettamente legata ai fabbricati e alla loro consistenza, specie quando essi sono alla base degli ordinamenti produttivi come ad esempio le stalle per l'impresa zootecnica.

Altrettanto meritevole di particolare attenzione è la presenza di idonei investimenti fondiari che il Catasto valuta con particolare considerazione in rapporto alla loro redditività differita, proprio per incoraggiare l'applicazione di capitali in agricoltura.

Per dare una maggiore aderenza del canone di affitto alle condizioni strutturali delle singole imprese occorre prevedere la possibilità, per le Commissioni tecniche provinciali, di applicare, nelle singole ipotesi, coefficienti aggiuntivi diversamente graduabili in rapporto all'entità degli investimenti fissi, ed alla consistenza delle case coloniche e degli altri fabbricati.

Ciò premesso, si pone il problema fondamentale della determinazione di adeguati coefficienti di moltiplicazione, in sostituzione di quelli (da 12 a 45) previsti dall'articolo 3, secondo comma, della legge n. 11/1971; ed in connessione con tale nuova fissazione di coefficienti va altresì adeguato il moltiplicatore (stabilito in 36 volte il reddito dominicale, nel sesto comma dell'articolo 3 della stessa legge n. 11) per la determinazione del canone da corrispondersi in via provvisoria, nel caso di mancata formazione, o di annullamento o sospensione delle tabelle.

A tal fine si rileva che gli elementi valutati in materia dalla Corte, pur non avendo ovviamente carattere tassativo, possono fornire un utile ed autorevole indirizzo per la scelta dei nuovi coefficienti.

In questa scelta non possono avere, evidentemente, valore determinante le regole dell'economia di mercato, poiché è necessario che si tenga conto della posizione delle parti contraenti nel contratto di affitto e degli interessi generali connessi alla tutela delle imprese agricole, in specie di quella diretto-coltivatrice ed a carattere familiare. Pertanto si ritiene che il contratto stesso, per quanto riguarda il suo contenuto economico, possa essere ricondotto in generali limiti di equità

fissandosi, in sostituzione dei coefficienti da 12 a 45, come dall'impugnato secondo comma dell'articolo 3 della legge n. 11, nuovi coefficienti di moltiplicazione, compresi tra un minimo di 20 e un massimo di 55 volte i redditi dominicali, con le integrazioni innanzi ricordate, da applicare in presenza di particolari condizioni strutturali.

Non si è tuttavia potuto fare a meno di considerare come il riferimento ai dati catastali incontri un limite nella mancata corrispondenza tra realtà produttiva e aggiornamento dei dati riportati in catasto, al punto che la legge potrebbe trovarsi in situazioni di inapplicabilità specie quando manchino addirittura le tariffe di estimo, caso non infrequente in talune zone, o ci si trovi in casi di manifesta sperequazione.

In questa prospettiva è stata prevista una forma di determinazione delle tabelle, sulla base della produzione lorda vendibile, detratti i redditi da lavoro dei coltivatori diretti.

E da sottolineare che la nuova disciplina intende salvaguardare in ogni caso le attese degli imprenditori agricoli che prendono in affitto terreni di terzi di vedere ridotta l'entità dei canoni corrisposti in base alla legge del 1962, tanto più che sono chiamati a compiere, per sollecitazione della nuova politica strutturale della comunità, sforzi di adeguamento ad altre realtà agricole, che assicurino redditi di lavoro comparabili con quelli di addetti ad altri settori economici.

In questo senso va riguardata la norma che prevede che i canoni di affitto comunque determinati non devono superare l'80 per cento dei livelli risultanti dall'applicazione della legge del 1962.

Quanto sopra premesso, è stato predisposto l'unito disegno di legge per adeguare la legge 11 febbraio 1971, n. 11, alla sentenza della Corte costituzionale.

Il disegno di legge consta di quattro articoli.

Con il primo si modifica l'articolo 1 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, nel senso che, fermo che nell'affitto di fondo rustico il canone è corrisposto in danaro, si prevede, altresì, la determinazione di un coefficiente di adeguamento biennale del canone stesso, da parte della Commissione tecnica centrale, sulla base degli indici dei prezzi all'ingrosso dei principali prodotti agricoli determinati dall'Istituto centrale di statistica.

Lo stesso articolo 1 detta, altresì, disposizioni per l'applicazione del sopraddetto coefficiente di adeguamento, nel senso che quest'ultimo — stabilito ogni biennio entro tre

mesi dall'inizio dell'annata agraria — si applica a far tempo dall'annata agraria successiva alla determinazione.

L'articolo 2 soddisfa un'esigenza obbiettiva qual'è quella di assicurare, nell'ambito delle Commissioni tecniche provinciali, la rappresentanza paritetica di tutte le categorie, applicando principi già ribaditi dalla Corte costituzionale.

Con l'articolo 3 del disegno di legge si modifica l'articolo 3 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, nel senso che, innanzi tutto, i limiti minimo e massimo entro cui la Commissione tecnica provinciale stabilisce i coefficienti di moltiplicazione sono elevati, rispettivamente, da 12 a 20 e da 45 a 55.

Peraltro, in presenza di particolari condizioni strutturali (esistenza di fabbricati ad uso di abitazione o di altri fabbricati aziendali, esistenza di efficienti investimenti fissi recanti un diretto apporto alle condizioni di produttività) si applicano — con una certa graduazione — coefficienti aggiuntivi.

Si tiene così doverosamente conto — allo scopo di stabilire un rapporto remunerativo più articolato ed equilibrato e di sollecitare investimenti necessari per la maggiore efficienza aziendale e il soddisfacimento di fondamentali esigenze sociali dell'affittuario — di quelle strutture che incidono sulla produttività e sull'organizzazione aziendale. Pertanto:

a) per i fondi rustici dotati di efficienti investimenti aziendali che rechino un diretto apporto alle condizioni di produttività del fondo, sempre che esistano fabbricati colonici e aziendali, sono previsti coefficienti aggiuntivi fino a 20 punti in più, graduati in relazione al tasso di redditività degli investimenti medesimi, e tenuto conto rispettivamente degli apporti dell'affittuario e degli oneri gravanti sull'impresa, nonché di quelli a carico della proprietà;

b) per i fondi rustici dotati di fabbricati colonici ad uso di abitazione, che garantiscano adeguate condizioni alloggiative, sono stabiliti coefficienti aggiuntivi fino a otto punti in più, graduati in relazione all'adeguamento del fabbricato colonico rispetto alle esigenze familiari dell'affittuario, allo stato di manutenzione del fabbricato colonico ed all'esistenza di idonei servizi;

c) per i fondi rustici dotati di fabbricati aziendali, sono previsti coefficienti aggiuntivi fino a quattro punti in più, da graduarsi in rapporto allo stato d'uso dei medesimi e alla loro importanza relativamente all'organizza-

zione aziendale e agli specifici ordinamenti colturali.

Il coefficiente aggiuntivo di cui alla lettera *c*) si somma a quello indicato nella lettera *b*) qualora si verificano le circostanze in quest'ultima contemplate.

È chiaro che l'ipotesi di cui alla lettera *a*) è assorbente rispetto ad ogni altra, per cui il coefficiente aggiuntivo non può comunque eccedere i venti punti; mentre nelle lettere *b*) e *c*) sono prospettate ipotesi distinte e di minore rilievo, con la precisazione che i coefficienti aggiuntivi in esse rispettivamente previsti possono sommarsi, fino ad un massimo di dodici punti.

Un coefficiente di maggiorazione è previsto per la determinazione del canone dovuto dall'affittuario non coltivatore, mentre per quanto attiene all'affitto a coltivatore diretto deve tener conto della necessità di assicurare, in ogni caso, l'equa remunerazione del lavoro dell'affittuario e della sua famiglia. Si pone, così, una chiara linea di demarcazione tra la posizione giuridica dell'affittuario conduttore e dell'affittuario coltivatore.

Per la determinazione dell'equo canone in via provvisoria, nel caso in cui le tabelle non vengano determinate nei termini di legge, o siano comunque annullate o sospese, è stabilito il coefficiente moltiplicatore 42 in luogo del coefficiente 36 previsto dalla legge n. 11/1971.

È infine prevista la possibilità della formulazione, da parte della Commissione, di tabelle di canoni di equo affitto, con l'indicazione di una misura minima e massima, tenendo conto del valore medio della produzione lorda vendibile dell'ultimo quadriennio in determinati casi, nei quali risultino non applicabili le disposizioni che fanno riferimento ai dati catastali, ovvero il canone risulti manifestamente sperequato rispetto al livello medio di equità rispondente ai criteri della legge. Peraltro dal valore della produzione lorda vendibile va detratto — trattandosi di coltivatore diretto — il lavoro proprio dell'affittuario e quello

dei familiari addetti permanentemente alla coltivazione del fondo.

Il penultimo comma dell'articolo 3 fissa il criterio che in ogni caso i canoni stabiliti ai sensi della presente legge non possono superare l'80 per cento di quelli risultanti dall'applicazione della legge 12 giugno 1962, n. 567.

L'ultimo comma del ripetuto articolo 3 conferma il potere sostitutivo della Commissione tecnica centrale nei casi di mancata determinazione della tabella, nel termine prescritto, da parte delle Commissioni tecniche provinciali.

Con l'articolo 4 del disegno di legge si stabilisce l'applicabilità dei nuovi criteri relativi alla determinazione del canone, a decorrere dall'inizio dell'annata agraria 1971-1972, e sono dettate disposizioni transitorie per i conguagli.

In particolare, si dispone che:

*a*) i nuovi criteri vanno applicati a decorrere dall'annata agraria 1971-1972;

*b*) per tale annata, i canoni corrisposti in via provvisoria vanno conguagliati rispetto ai canoni previsti dalla presente legge;

*c*) per la precedente annata agraria, ove non sia intervenuta definizione dei rapporti, il conguaglio va effettuato in base al coefficiente massimo 40 per gli affittuari coltivatori diretti e 45 per gli affittuari non coltivatori.

Si intende così equitativamente regolare i rapporti pendenti, confermando anche in tale sede la distinta posizione giuridica degli affittuari conduttori o coltivatori.

Si ritiene pertanto che siano state soddisfatte tutte le esigenze di revisione della legge n. 11 del 1971, in relazione alle censure formulate dalla Corte Costituzionale.

Va solo precisato che l'articolo 4 primo comma della ripetuta legge n. 11 non subisce alcuna formale modifica, in quanto esso fa riferimento puro e semplice ai coefficienti stabiliti dalla Commissione, i cui limiti minimo e massimo sono stati modificati con l'articolo 3 del presente disegno di legge.

## DISEGNO DI LEGGE

## ART. 1.

All'articolo 1 della legge 12 giugno 1962, n. 567, come modificato dall'articolo 1 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, sono aggiunti i seguenti commi:

« Decorso un biennio di applicazione della presente legge, la Commissione tecnica centrale stabilisce ogni due anni, entro tre mesi dall'inizio dell'annata agraria, un coefficiente di adeguamento del canone sulla base degli indici dei prezzi all'ingrosso dei prodotti agricoli determinati dall'Istituto centrale di statistica.

Il coefficiente di adeguamento si applica sui valori monetari dei canoni stabiliti sulla base della tabella formata dalle Commissioni tecniche provinciali, a far tempo dell'annata agraria successiva alla determinazione del coefficiente medesimo ».

## ART. 2.

L'articolo 2 della legge 12 giugno 1962, n. 567, come modificato dalla legge 11 febbraio 1971, n. 11, è sostituito dal seguente:

« La Commissione tecnica provinciale, di cui all'articolo 2 della legge 18 agosto 1948, n. 1140, è composta:

dal capo dell'Ispettorato agrario provinciale o da un suo rappresentante;

dall'ingegnere capo dell'Ufficio tecnico erariale o da un suo rappresentante;

da tre rappresentanti dei proprietari che affittano fondi rustici a coltivatori diretti;

da un rappresentante dei proprietari che affittano fondi rustici ad affittuari conduttori;

da un rappresentante degli affittuari conduttori;

da tre rappresentanti degli affittuari coltivatori diretti.

I componenti della commissione sono nominati dal prefetto e, quelli in rappresentanza delle categorie, su designazione delle rispettive organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

La commissione è presieduta dal prefetto o da un vice prefetto da lui delegato.

Il prefetto può delegare la direzione tecnica dei lavori al capo dell'Ispettorato agrario o al rappresentante di questi.

Le deliberazioni sono valide quando siano adottate con l'intervento della metà più uno dei componenti ed a maggioranza assoluta dei presenti ».

### ART. 3.

L'articolo 3 della legge 12 giugno 1962, n. 567, come modificato dall'articolo 3 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, è sostituito dal seguente:

« La Commissione tecnica provinciale determina ogni quattro anni, almeno sei mesi prima dell'inizio dell'annata agraria, le tabelle per i canoni di equo affitto per zone agrarie omogenee.

Nella determinazione delle tabelle di cui al comma precedente la Commissione, prendendo a base i redditi dominicali determinati a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, stabilisce per ogni qualità di coltura ed eventuali gruppi di classi, individuati in catasto, coefficienti di moltiplicazione compresi tra un minimo di 20 volte ed un massimo di 55 volte, in conformità delle direttive della Commissione tecnica centrale.

Le Commissioni tecniche provinciali, in presenza di condizioni strutturali che accrescano l'efficienza e la produttività delle aziende, applicano coefficienti aggiuntivi a quelli sopra indicati, nelle situazioni e nei limiti appresso specificati:

a) per i fondi rustici dotati di efficienti investimenti fissi che rechino un diretto apporto alle condizioni di produttività del fondo, sempre che esistano fabbricati colonici e aziendali, coefficienti fino a 20 punti in più, graduati in relazione al tasso di redditività degli investimenti medesimi e tenuto conto rispettivamente degli apporti dell'affittuario e degli oneri gravanti sull'impresa, nonché di quelli a carico della proprietà;

b) per i fondi rustici dotati di fabbricati colonici ad uso di abitazione, che garantiscano adeguate condizioni alloggiative, coefficienti fino a otto punti in più, graduati in relazione all'adeguatezza del fabbricato colonico rispetto alle esigenze familiari dell'affittuario, allo stato di manutenzione del fabbricato medesimo ed all'esistenza di idonei servizi;

c) per i fondi rustici dotati di fabbricati aziendali fino a quattro punti in più, da graduarsi in rapporto allo stato di uso dei medesimi e alla loro importanza relativamente all'organizzazione aziendale ed agli specifici ordinamenti colturali. Il coefficiente aggiunti-

vo previsto nella presente lettera si somma a quello di cui alla lettera *b*) qualora si verificino le circostanze in quest'ultima contemplate.

Alle tabelle come sopra stabilite si applica un coefficiente di maggiorazione di dieci punti per la determinazione del canone dovuto dall'affittuario non coltivatore, e che quindi non possieda i requisiti di cui all'articolo 25.

Per l'affittuario a coltivatore diretto, la Commissione tecnica provinciale nella determinazione dei coefficienti deve tener conto della necessità di assicurare comunque una equa remunerazione al lavoro dell'affittuario e della sua famiglia.

Nel caso in cui le tabelle siano annullate, le nuove tabelle vengono determinate dalla Commissione tecnica provinciale entro tre mesi dalla data di annullamento; in mancanza, provvede la Commissione tecnica centrale entro tre mesi.

Ove le tabelle non vengano determinate entro i termini sopra stabiliti, o siano annullate o sospese, l'equo canone è corrisposto, in via provvisoria, nell'ammontare corrispondente a 42 volte il reddito dominicale, indicato nel secondo comma, dei fondi oggetto del contratto.

Il pagamento delle differenze conseguenti al conguaglio del canone deve essere effettuato nel termine di sei mesi dalla determinazione definitiva delle tabelle.

Nelle zone in cui, per mancanza di tariffe di reddito dominicale o per mancata corrispondenza dei redditi dominicali agli ordinamenti produttivi ed alle qualità di coltura, risultino inapplicabili le disposizioni di cui ai commi precedenti, ovvero nei casi in cui il canone risulti manifestamente sperequato rispetto al livello medio di equità rispondente ai criteri della presente legge, la Commissione tecnica provinciale, sulla scorta dei criteri formulati dalla Commissione tecnica centrale, determina tabelle di canone di equo affitto, con l'indicazione di un minimo e di un massimo, tenendo conto del valor medio della produzione lorda vendibile dell'ultimo quadriennio, detratto il reddito da lavoro del coltivatore diretto, compreso quello dei familiari effettivamente impegnati nella coltivazione del fondo, sempre che l'affittuario si trovi nelle condizioni di cui all'articolo 25.

I canoni di affitto stabiliti ai sensi della presente legge non possono comunque essere superiori all'80 per cento di quelli risultanti dalle tabelle determinate in base alle disposizioni della legge 12 giugno 1962, n. 567.

Qualora la Commissione tecnica provinciale non provveda nel termine indicato nel primo comma, le tabelle vengono determinate dalla Commissione tecnica centrale prevista nel successivo articolo 5 nel termine di due mesi prima dell'inizio dell'annata agraria ».

ART. 4.

I criteri relativi all'applicazione del canone nell'affitto dei fondi rustici, ai sensi dei precedenti articoli 1 e 3, entrano in applicazione a decorrere dall'inizio dell'annata agraria 1971-1972.

Per l'annata agraria 1971-1972, i canoni corrisposti in via provvisoria ai sensi dell'articolo 3 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, devono essere congruati rispetto ai canoni previsti dalla presente legge, entro sei mesi dalla determinazione definitiva delle tabelle.

Per l'annata agraria precedente, qualora non sia già intervenuta definizione dei rapporti, il congruo dei canoni è dovuto, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, in base al coefficiente massimo di 40 volte il reddito dominicale per gli affittuari coltivatori diretti e di 45 volte per gli affittuari non coltivatori.

Nei casi di cui ai precedenti commi, l'affittuario non può essere ritenuto inadempiente agli obblighi contrattuali.