

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3911

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato STERPA

Presentata il 2 febbraio 1983

Modifica dell'articolo 50 della legge 3 maggio 1982, n. 203,
concernente norme sui contratti agrari

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il lungo e tormentato *iter* parlamentare della legge 3 maggio 1982, n. 203, « Norme sui contratti agrari », è ben noto a tutti. Nel corso della discussione in Aula di tale legge, la Camera dei deputati, su proposta della Commissione, vi introdusse una disposizione che, alla luce di un esame più meditato e appassionato, appare un autentico *monstrum* giuridico e politico.

Convieni chiarire bene come sono andati i fatti. Il testo di riforma dei patti agrari trasmesso dal Senato alla Camera contemplava all'articolo 47 « i terreni oggetto di concessione edilizia », fissandone le condizioni e le procedure di rilascio da parte del conduttore. Prescindendo dalle procedure che qui non sono rilevanti, l'articolo 47 del progetto stabiliva che al

conduttore, costretto a lasciare l'area necessaria alla costruzione, competevano una somma pari al valore delle colture in atto e delle migliorie eventuali ed una indennità « comunque » non superiore a dodici annualità del canone. Mentre tale somma veniva stimata dall'ispettorato agricolo, l'indennità veniva determinata dal giudice (in mancanza di accordo tra le parti), tenuto conto della produttività del fondo, degli anni di ulteriore durata del contratto e « di tutti gli altri elementi ricorrenti nella specie ».

L'ultimo comma dell'articolo 47 in questione disponeva testualmente quanto segue: « Restano ferme, anche per quanto attiene agli indennizzi, le norme sulla espropriazione per pubblica utilità ». La *ratio legis* ed il valore di tale norma, di-

sciplinante una materia del tutto estranea all'oggetto della legge, risultano chiari a prima vista. Si è voluto ribadire ed esplicitare l'intenzione (*mens legislatoris*) secondo cui — quale che potesse essere in astratto o rivelarsi nella pratica applicazione futura l'interferenza tra le norme sui patti agrari e le norme sulla espropriazione per pubblica utilità — queste ultime avrebbero dovuto comunque prevalere (« restano ferme ») anche contro la abrogazione delle disposizioni incompatibili, espressamente sancita dalla stessa legge sui contratti agrari.

Inopinatamente, il 28 gennaio 1982 la Commissione presentò in Assemblea lo emendamento 47. 6, con il quale, dopo il quarto comma, si aggiungeva il seguente: « È concessa facoltà all'affittuario coltivatore diretto, mezzadro, colono o partecipante o al rappresentante delle relative imprese familiari coltivatrici, se presenti, di chiedere, in alternativa alle somme di cui al comma precedente, le indennità previste dall'articolo 17, secondo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, ivi compresa la maggiorazione del cinquanta per cento di cui all'articolo 12 della legge medesima ».

Tale emendamento aggiuntivo all'articolo 47 fu accolto acriticamente nella concitazione del momento, perché nessuno dei deputati presenti si peritò di chiedere il reale significato del rinvio alla legge 22 ottobre 1971, n. 865. Nel testo coordinato dalla Camera, poi definitivamente approvato dal Senato, l'articolo 47 è diventato l'articolo 50 della legge in vigore.

* * *

È così entrata nel nostro ordinamento giuridico una disposizione che ben a ragione abbiamo all'inizio definita *monstrum*.

Infatti, in cambio del rilascio dell'area occorrente, si è attribuito al conduttore di un terreno il diritto di pretendere dal proprietario, che intende edificarvi, una somma pari ad una volta e mezza l'indennità che riceve il proprietario medesimo espropriato della stessa area per ragione

di pubblica utilità ai sensi della legge n. 865 del 1971.

A nessuno può sfuggire l'enormità di una simile attribuzione, che non trova alcun fondamento morale e politico in qualsivoglia criterio di giustizia e che certamente non è conforme neanche ai principi costituzionali. Anche un solo esempio è sufficiente a mostrare, anche da un punto di vista quantitativo, a quale ingiustificabile esagerazione si sia pervenuti. In una regione agricola italiana un ettaro di terreno seminativo di media qualità costa oggi in commercio circa 40 milioni. Il « valore agricolo medio », calcolato ai sensi e per gli effetti degli articoli 16 e 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, sulla espropriazione per pubblica utilità, è per il 1982 (varia infatti di anno in anno), sempre nella medesima regione, circa 11 milioni.

Il proprietario di questo ettaro di terreno, che ne viene espropriato per pubblica utilità, riceve appunto 11 milioni dall'ente pubblico espropriante. Se lo stesso proprietario ottiene una concessione edilizia sullo stesso terreno (per capannoni, abitazioni, opere di urbanizzazione primaria e secondaria) e vuole costruire l'opera per la quale è stato debitamente autorizzato dal comune e per la quale ha già pagato i pesanti oneri finanziari imposti dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (cosiddetta legge Bucalossi), egli deve ancora corrispondere al conduttore del fondo stesso un indennizzo di 16,5 milioni (11 + 50 per cento di 11, ex articoli 12 e 17 della legge n. 865 del 1971, richiamati dall'articolo 50 della legge sui patti agrari) cifra che è pari nientemeno al 41,25 per cento del valore capitale del fondo. Per contro, in ogni altra ipotesi di risoluzione incolpevole del contratto agrario ai sensi dell'articolo 43 della relativa legge, il concedente è tenuto a corrispondere al conduttore una cifra che comunque non supera, tutto compreso, i tre milioni per lo stesso ettaro di terreno. La differenza dunque è di ben 14,5 milioni. Si tratta di un vero esproprio per privata utilità, illegittimo e ingiusto.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Oppure, se volete, di una tassa che un cittadino è costretto a pagare ad un altro cittadino, anziché allo Stato.

L'assurdità è che il concedente viene praticamente costretto a pagare al conduttore una somma dieci volte superiore a quella che il concedente stesso percepirebbe come canone per tutta la durata dell'affitto. In altri termini non solo il conduttore ha coltivato gratis il terreno, ricavandone il reddito agricolo, ma ha il diritto di spogliare il concedente di circa la metà del fondo.

Inoltre, che un tale risultato non fosse realmente voluto neanche dal legislatore, ma sia la conseguenza della fretta e dell'incuria tecnica con le quali fu fatta la legge — la quale superiori ragioni politiche imposero di varare a tambur battente con un *motus in fine velocior* dopo anni e anni di attesa — è provato almeno da altre due circostanze.

La prima è che, quando il proprietario ottiene la concessione edilizia, si ha un caso di risoluzione incolpevole del contratto di affitto già disciplinata in generale dall'articolo 43, secondo cui al conduttore spettano una somma pari al valore delle colture in atto e delle eventuali migliori ed una indennità che non può superare comunque le dodici annualità del canone (e si spiega, dato che il contratto dura per legge 15 anni). La fissazione dell'indennità è rimessa all'accordo delle parti o, in mancanza, al giudice, la cui discrezionalità è però appunto limitata dal tetto delle dodici annualità. Perché mai questo già generoso, ma spiegabile, trattamento attribuito al conduttore nella generalità dei casi di risoluzione incolpevole non basta più quando il contratto si risolve — del pari incolpevolmente — perché il concedente vuole costruire sul suo terreno, nel rispetto delle leggi e delle prescrizioni urbanistiche? Quale ipocrisia ha fatto scrivere al legislatore « è in facoltà dell'affittuario » chiedere l'indennizzo previsto dalla legge sull'esproprio, anziché le somme stabilite dalla legge sui patti agrari, dal momento che le seconde, pur notevoli di entità, sono incom-

mensurabilmente inferiori al primo? Chi mai chiederà dieci quando gli è concessa la facoltà di chiedere cento? È lo stesso legislatore che all'articolo 43, primo comma, qualifica formalmente « equo indennizzo » le somme. Dunque è lo stesso legislatore a giudicare di fatto « iniquo » per il concedente l'indennizzo di cui all'articolo 50.

La seconda è che, se deve essere considerata « speciale » la risoluzione incolpevole del contratto per effetto della concessione edilizia, tale « specialità » è a « favore » e non « contro e a danno » del concedente, giacché questi, nel costruire rispettando leggi, regolamenti, prescrizioni e assolvendo ai pesantissimi oneri finanziari impostigli dalla Bucalossi, compie un'impresa di utilità sociale e sviluppa l'attività economica a vantaggio di tutti. In tale caso, a rigor di logica, egli avrebbe dovuto essere alleviato, non compresso; agevolato, non punito. E passi pure in tale ipotesi lo stesso trattamento riservato alla generalità dei casi di risoluzione incolpevole! Ma come giustificare l'ingiusto trattamento, una vera e propria punizione, cui è sottoposto per effetto della facoltà del conduttore ex articolo 50, quinto comma?

* * *

Sono questi i principali motivi che militano per l'abrogazione della norma in esame. Aggiungiamo soltanto due considerazioni ulteriori, talmente evidenti che è sufficiente accennarle.

In primo luogo, la norma è un potente freno all'edilizia familiare, che invece tutti auspicano di incrementare. La norma praticamente impone una tassa espropriativa a carico di chi vuol costruire sul proprio pezzo di terra ed a favore di chi, per il solo fatto di condurlo, ne beneficia senza alcun utile per la collettività e senza pubblico interesse, come vuole la Costituzione.

In secondo luogo, la norma è politicamente ingiustificabile, costituzionalmente illegittima, giuridicamente insostenibile,

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

nonché contraria ai principi generali dell'ordinamento giuridico (equità, arricchimento senza causa, ecc.). Darà senz'altro luogo a controversie giudiziarie ed eccezioni di costituzionalità, che invece possono e debbono essere evitate. Allontanerà dalle campagne quel clima di fattiva collaborazione che la legge sui patti agrari si proponeva di instaurare tra concedenti e conduttori. Non favorirà di cer-

to quella diffusione del contratto d'affitto che tutte le forze politiche consideravano tra gli scopi essenziali della legge.

Infine, raccomandando alla vostra approvazione la presente proposta di legge, occorre osservare — soprattutto oggi — che tanto più è evidente e saggio il legislatore, quanto più egli s'avvede per tempo degli errori commessi e li corregge perché nessuno abbia a risentirne.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

Il quinto comma dell'articolo 50 della legge 3 maggio 1982, n. 203, è abrogato.