

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1699)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori DE MARZI, SCARDACCIONE, ZUGNO e CURATOLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 GIUGNO 1974

Norme in materia di contratti agrari

ONOREVOLI SENATORI. — La Corte costituzionale ha emesso in data 23 aprile 1974 la sentenza n. 107 che contiene il seguente dispositivo:

« a) dichiara la illegittimità costituzionale degli articoli 32 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, e 5-ter, ultimo comma, della legge 4 agosto 1971, n. 592, che hanno abrogato l'articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527, e l'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947, n. 273, in materia di proroga dei contratti agrari;

b) dichiara, in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527, e dell'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947, n. 273, nella parte in cui non prevedono che al concessionario, nei cui confronti sia pronunciata la cessazione della proroga per la causa ivi prevista, è dovuto un equo indennizzo ».

Com'è noto, l'articolo 32 della legge 11 febbraio 1972, n. 11, ribadito dall'articolo 5-ter, ultimo comma, della legge 4 agosto 1971, nu-

mero 592, abrogava l'articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527, che disponeva testualmente:

« La lettera b) dell'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947, n. 273, è modificata come appresso:

“se il concedente voglia compiere nel fondo radicali ed immediate trasformazioni agrarie, la cui esecuzione sia incompatibile con la continuazione del contratto, e il cui piano sia già stato dichiarato attuabile ed utile — tenuto conto dell'interesse generale della produzione agraria e delle esigenze della occupazione della mano d'opera — dall'Ispettorato compartimentale dell'agricoltura, il quale fissa il termine entro cui devono essere compiute le opere di trasformazione.

Il Ministro per l'agricoltura e per le foreste riesamina, su ricorso di chi vi ha interesse, i certificati rilasciati dagli Ispettorati compartimentali, a termini della presente lettera b), e decide con suo decreto” ».

La sentenza n. 107 della Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la norma abrogativa di detto articolo. La dichiarazione di

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

illegittimità della norma abrogativa importa, come effetto giuridico, il ripristino della norma abrogata e quindi il suo riportato articolo unico verrebbe ripristinato nella sua validità. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, la dichiarazione di illegittimità equivale ad annullamento della norma impugnata, per la qual cosa tale norma verrebbe considerata come nulla, sotto il profilo della validità, e mai esistita. L'efficacia della sentenza di annullamento è limitata ai rapporti in corso non esauriti definitivamente. Senonchè, a proposito del ripristino del citato articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527, si rileva che la sentenza n. 107 della Corte costituzionale dichiara contestualmente l'illegittimità costituzionale di detto articolo unico nella parte in cui non prevede che al concessionario, nei cui confronti sia pronunciata la cessazione della proroga per la causa ivi prevista (cioè esecuzione di un progetto di radicale e immediata trasformazione agraria), è dovuto un equo indennizzo. A proposito di tale indennizzo, sembra opportuno riportare testualmente il punto di motivazione della sentenza in oggetto:

« Per effetto delle predette statuizioni ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni dichiarate illegittime. Ma è dovere della Corte controllare se quelle norme, in base alle stesse considerazioni che hanno portato alla dichiarazione di illegittimità della loro abrogazione, non presentino aspetti di parziale illegittimità. Ove ciò si verifichi (non essendo concepibile che, per effetto di una sentenza di questa Corte, col cessare del vigore di disposizioni costituzionalmente illegittime — articolo 136 della Costituzione — diventino applicabili altre norme, a loro volta confliggenti con principi costituzionali) è ovvio che debba esercitarsi il potere previsto dall'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Deve ammettersi infatti che quel potere sussiste tutte le volte in cui, fra la pronuncia di illegittimità delle norme oggetto del giudizio e la pronuncia di illegittimità di altre disposizioni, vi sia un nesso di consequenzialità.

Ciò premesso e richiamato il punto 7 della presente sentenza, nel quale si è affermato che uno dei profili di illegittimità afferenti

la norma denunciata era rappresentato dal contrasto col fine perseguito dall'articolo 44 della Costituzione, mirante alla instaurazione di equi rapporti sociali, deve qui rilevarsi che anche le norme ripristinate offrono il fianco ad analoghe considerazioni critiche, nella parte in cui omettono di prevedere qualsiasi indennizzo a favore del lavoratore manuale della terra, che lascia il fondo non per sua scelta, ma perchè la sua permanenza non è ivi compatibile con i lavori di trasformazione agraria che il concedente intende, essendovi stato autorizzato, di compiere su di esso.

La Corte considera anzi essenziale, proprio ai fini del rispetto dell'articolo 44, che al concessionario sia riconosciuto e corrisposto, allorchè egli è costretto ad abbandonare il fondo, un equo indennizzo, dovendosi ritenere costituzionalmente illegittima una disciplina che non preveda un simile ristoro in favore di chi beneficiava di un diritto di proroga che viene fatto cessare in vista di un interesse del concedente e della collettività.

Tale indennizzo, ove le parti non si accordino, sarà ovviamente liquidato ad opera del giudice, il quale, nel determinarne l'ammontare, terrà conto dell'importo del canone, del reddito del fondo, della durata del rapporto, e di tutti gli altri elementi di giudizio ricorrenti nella specie.

Al riguardo non sarà inutile ricordare infine che il principio non è ignoto al nostro ordinamento — anche all'infuori del rapporto di lavoro — ed è applicato, benchè su presupposti sostanzialmente diversi, ma con finalità non del tutto estranee, nella legge 27 gennaio 1963, n. 19, in tema di tutela giuridica dell'avviamento commerciale.

Da quanto sopra esposto, deriva pertanto che anche le norme ripristinate vanno dichiarate illegittime, benchè solo parzialmente, e ciò ai sensi dell'articolo 27, ultima parte, della legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto la loro illegittimità deriva come conseguenza dei principi affermati nella decisione adottata ».

Sorge ora la questione giuridica se la sentenza della Corte costituzionale sia immediatamente applicabile nei giudizi di opposizio-

ne alla proroga per le cause previste dall'articolo unico della legge 13 giugno 1961, numero 527, ovvero sia necessaria una legge del Parlamento per rendere applicabile il diritto del coltivatore (affittuario, mezzadro, colono parziario) all'equo indennizzo a séguito della pronunzia della sentenza della Corte costituzionale.

La questione è opinabile e sull'argomento non esiste un univoco orientamento di dottrina e di giurisprudenza.

Secondo taluni autori, allorchè la Corte costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale parziale di una norma nella parte che esclude o che non contiene una certa statuizione, come sarebbe nel nostro caso per il diritto all'equo indennizzo, emetterebbe una sentenza così detta « manipolativa » il cui effetto comunque (ai sensi dell'articolo 136 della Costituzione) sarebbe quello dell'annullamento totale della norma dichiarata illegittima. Per effetto di detto annullamento l'interprete potrà ritenere eliminato un ostacolo all'applicazione di altre fonti, applicazione cui ostava la norma caducata, ma non potrà mai ritenere che l'atto-fonte sia costituito dalla stessa sentenza della Corte costituzionale. Per tale opinione sarebbe quindi necessaria una nuova legge, tanto più che si tratta di fare valere un diritto nuovo, non previsto dalle vigenti leggi e che, in certi casi, può avere un contenuto patrimoniale notevole. Si tratta però di una opinione dottrinale.

Come nelle sentenze interpretative di rigetto, così nelle sentenze interpretative di accoglimento qualificate come manipolative additive, l'interpretazione gioca un ruolo fondamentale. Non potendo la Corte costituzionale creare la legge, quando essa dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma nella parte in cui esclude o non prevede qualcosa, decide in tal senso perchè ritiene che la esclusione o la omissione costituisca un ostacolo all'applicazione di un principio dell'ordinamento alla fattispecie regolata dalla norma di cui trattasi.

Le sentenze cosiddette additive in tanto hanno diritto di cittadinanza nel nostro ordinamento, in quanto traggono, sia pure attraverso l'analogia *legis* e l'analogia *iuris*, il contenuto dell'omissione del sistema. Si resta, dunque, nei limiti dell'interpretazione.

Se tali limiti fossero violati, le sentenze della Corte costituzionale non potrebbero vincolare il giudice, perchè esse non sono fonti formali. Ove tali limiti non fossero violati, peraltro, la soluzione non sarebbe sostanzialmente dissimile, perchè l'interpretazione della legge è demandata al giudice, e la Cassazione rivendica al giudice e principalmente a se stessa tale compito. L'interpretazione della Corte costituzionale, dunque, come la stessa Corte di cassazione riconosce, riveste una particolare autorità, ma non è certo vincolante.

In tale situazione sembra consigliabile provvedere alla presentazione di un disegno di legge che, in ossequio ai principi e ai criteri di base enunciati dalla Corte costituzionale, consenta all'interprete di procedere « su un binario sicuro » nella determinazione dell'indennità.

Così è stato previsto che la determinazione della misura dell'indennizzo è demandata al giudice competente, cioè alla Sezione specializzata agraria, e si è ritenuto opportuno stabilire un « minimo » agganciandolo al criterio formulato in un precedente legislativo, quale l'articolo 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, (riforma della casa), che regola la determinazione di un indennizzo a favore dei coltivatori costretti ad abbandonare il fondo per l'esproprio ed in pratica stabilisce che all'imprenditore agricolo estromesso deve andare un'indennità eguale al prezzo di esproprio.

Alle considerazioni giuridiche relative all'interpretazione della sentenza della Corte costituzionale possono aggiungersi altre considerazioni inerenti l'opportunità di apportare aggiornamenti tecnici alla formulazione della legge 13 giugno 1961, n. 527, tenendo conto anche del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia agricola.

Esigenze di certezza giuridica idonea ad eliminare motivi di perplessità e di contrasti interpretativi, giustificano l'unità proposta che, all'articolo 2, estende il diritto all'equo indennizzo a tutti i casi di cessazione della proroga o risoluzione del contratto di affitto, ad esclusione di quelli dovuti ad inadempimento grave dell'affittuario.

L'estensione dell'equo indennizzo all'affitto a conduttore è suggerita dall'esperienza di molte vicende nelle quali taluni affittuari, pur fondando la loro impresa sull'apporto di lavoro direttivo ed esecutivo personale non coprendo però il terzo del fabbisogno complessivo di mano d'opera del fondo, sono costretti, con grave danno e sacrificio, a cessare l'attività aziendale.

Anche per questi imprenditori, che lavorano e rischiano nell'interesse della produzione oltre che per se stessi, è giusto che la legge assicuri una tutela della perdita dell'avviamento produttivo.

Con l'articolo 3 si prevede il coordinamento con le norme che nelle leggi sull'affitto di fondo rustico e sui contratti di mezzadria e colonia parziaria regolano la materia dei miglioramenti e delle innovazioni.

Dovendo affrontare ancora una volta i problemi tanto difficili e discussi relativi ai contratti agrari che sono una conseguenza della trasformazione della società italiana, riteniamo che sia conveniente, oltre a quanto già esposto, affrontare anche altri due punti. Uno riguarda le disdette che stanno estendendosi oltre ogni realtà normale e che sono dovute ad un sottofondo che è senz'altro speculativo: si approfitta, cioè, della norma che prevede la possibilità di disdetta da parte del vecchio o del nuovo proprietario « che è od è stato coltivatore diretto ». Se può essere compreso ed accolto il principio di colui « che è coltivatore » in quanto può giustificare un ingrandimento aziendale o una sistemazione di familiari contadini, l'altro inciso molto vago relativo a colui « che è stato coltivatore » è ormai frutto di sfacciate specu-

lazioni. Troppi sono i casi di richieste da parte di persone che sono state in campagna venti-trenta ed anche più anni fa e che presentano facili e comodi testimoni i quali si ricordano di aver visto, anche solo qualche volta, lavorare in campagna il disdettante! Con facilità si ottiene una disdetta che procura a chi la chiede altre sistemazioni e toglie a chi la subisce, all'improvviso, azienda e posto di lavoro.

L'articolo 5 riguarda un problema di procedura, avendo l'entata in vigore del nuovo procedimento delle controversie di lavoro creato notevoli confusioni nel campo agricolo. Il punto 2 dell'articolo 1 di tale nuovo procedimento, dovrebbe aver chiarito che le competenze agricole sono delle sezioni specializzate agrarie che ormai funzionano da tanti anni e che hanno dato buona prova ed hanno formato magistrati con competenze notevoli e profonde. Abbiamo invece in pratica sentenze che dichiarano che le competenze per il diritto di prelazione sono del giudice ordinario, che per le migliorie ci sono altre competenze; delle sezioni specializzate agrarie poi operano con il rito normale, altre con il nuovo rito previsto dal procedimento sulle controversie di lavoro, infine altre sezioni operano per le cause vecchie con un sistema e per quelle nuove con il rito urgente. Tutto questo crea confusione ed incertezza, ma soprattutto causa, nel semplice ambiente agricolo, una sfiducia nella giustizia che non si deve alimentare ma chiarire, come è nell'intento di questo disegno di legge.

Per tutte queste ragioni ci auguriamo il consenso degli onorevoli senatori.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

La lettera *b*) dell'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947, n. 273, quale risulta modificata dall'articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527, è sostituita dalla seguente:

« *b*) se il locatore concedente voglia compiere nel fondo radicali ed immediate trasformazioni agrarie, la cui esecuzione sia sotto ogni aspetto incompatibile con la continuazione del contratto e il cui piano sia già stato dichiarato attuabile ed utile — tenuto conto dei programmi regionali di sviluppo e dei piani zonali o, in difetto, delle tendenze di sviluppo della zona in cui ricade il fondo — dall'Ufficio regionale dell'agricoltura competente ai sensi delle leggi regionali vigenti sulla materia, il quale fissa il termine entro cui devono essere compiute le opere di trasformazione.

Il Presidente della Giunta regionale riesamina, su opposizione di chi vi ha interesse, i certificati rilasciati dal predetto ufficio regionale e decide con suo decreto definitivo ».

Art. 2.

Qualora sia dichiarata la cessazione della proroga del contratto, per motivo di cui alla presente legge, o per ogni altro motivo previsto dalle vigenti leggi, ad esclusione di quello di cui alla lettera *a*) dell'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945, n. 157, è dovuto al coltivatore in ogni caso, per la perdita dell'avviamento produttivo, anche con riferimento ai principi dell'articolo 36 della Costituzione, un equo indennizzo il cui ammontare è determinato, in mancanza di accordo tra le parti, dal giudice, il quale terrà conto dell'importo del canone, nel rapporto di affitto, della quota di ripartizione dei prodotti e utili, nei rapporti di associazione agraria, del reddito del fondo, della durata del rapporto e di tutti gli altri elementi di giudizio ricorrenti nella specie.

L'indennizzo di cui al comma precedente non può comunque essere inferiore all'ammontare dell'indennità prevista dal comma secondo dell'articolo 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modifiche e integrazioni di leggi dello Stato e della Regione.

L'equo indennizzo di cui ai commi precedenti è dovuto anche in caso di risoluzione del rapporto nei contratti di affitto a conduttore non coltivatore, disposta con sentenza, semprechè essa non sia dovuta a grave inadempimento del conduttore o rinuncia o transazione non impugnate e considerate valide con sentenza passata in giudicato.

Art. 3.

La facoltà di opposizione alla proroga di cui al precedente articolo 1 non può essere esercitata, nel contratto di affitto a coltivatore diretto, nel caso che sia stata o venga autorizzata l'esecuzione di miglioramenti del fondo da parte dell'affittuario con le procedure previste negli articoli 11 e 14 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, e, nei contratti di mezzadria o colonia parziaria, qualora sia stata autorizzata l'esecuzione di innovazioni ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 settembre 1964, n. 756.

Art. 4.

La lettera *a*) dell'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947, n. 273, è sostituita dalla seguente:

« *a*) se il concedente, che sia in atto coltivatore diretto e ne abbia le piene capacità lavorative, dichiara di voler coltivare direttamente il fondo e se la capacità lavorativa anche della sua famiglia sia all'uopo proporzionata; la stessa norma è applicabile anche se il concedente dichiara di voler far coltivare direttamente il fondo da un figlio, che sia in atto coltivatore diretto, la cui famiglia abbia capacità lavorativa all'uopo proporzionata ».

Art. 5.

Sono di competenza delle sezioni specializzate agrarie, istituite con la legge 2 marzo

1963, n. 320, tutte le controversie relative a rapporti di mezzadria, di colonia parziaria, di compartecipazione agraria, di affitto, nonché a rapporti derivanti da altri contratti agrari.

Sono, inoltre, di competenza delle predette sezioni tutte le controversie in materia di prelazione e di riscatto di cui all'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, e all'articolo 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817.

In tutte le controversie agrarie si osservano le disposizioni dettate dal titolo IV, capo I, del libro secondo del codice di procedura civile, in quanto applicabili.

Il Collegio giudicante potrà delegare la istruttoria della causa ad un componente magistrato.

Il n. 2 dell'articolo 409 del codice di procedura civile è abrogato.