

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 279-A-ter)

Relazione di minoranza della 8^a Commissione permanente

(AGRICOLTURA E FORESTE)

(RELATORI CATALDO e GRASSI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SCHIETROMA e VIGLIANESI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 OTTOBRE 1963

Comunicata alla Presidenza il 29 aprile 1964

Interpretazione autentica della legge 25 febbraio 1963, n. 327,
contenente norme sui contratti a miglioria in uso nelle provincie del Lazio

ONOREVOLI SENATORI. — La presentazione del disegno di legge n. 279-A-Bis recante « norme interpretative e integrative della legge 26 febbraio 1963, n. 327 » sui contratti a miglioria in uso nelle provincie del Lazio — di per sè denota quanto sia difettosa e carente la citata legge n. 327, del 1963.

Sono ben conosciuti i contrasti e le opposizioni vivissime sulla legittimità cui la legge ha dato luogo quando — al termine della precedente legislatura — fu portata all'esame del Senato e della Camera. Obiezioni e contrasti che — giova subito rilevare — non furono dettati da motivi del tutto ingiustificati se oggi con varie ordinanze le Magistrature di merito delle provincie di Frosinone hanno ritenuto « non manifestamente infondata » la eccezione di incostituzionalità sollevata in giudizi in corso avverso la legge n. 327 e hanno disposto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perchè sottoponga al suo sindacato di legittimità tutte le norme contenute nella legge sui contratti a miglioria in uso nelle provincie del Lazio.

Superfluo quindi appare ribadire le riserve e i rilievi critici che già erano stati proposti in occasione dell'approvazione di codesta legge e che in un prossimo domani saranno esaminati nella loro fondatezza dal massimo Organo di giurisdizione costituzionale. A questo proposito sarebbe opportuno, anche per il rispetto che ogni potere dello Stato deve nei confronti degli altri, soprassedere all'esame di questo disegno in attesa che la Corte costituzionale si sia pronunciata e che abbia resi noti i criteri più idonei per una legittima normativa in una materia tanto complessa e difficile.

Si rileva comunque che la necessità che, solo pochi mesi dopo la pubblicazione della legge n. 327 del 1963, alcuni settori del Senato ritengono assolutamente necessario ed urgente interpretare autenticamente ed integrare codesta legge, denota ampiamente la insufficienza, non solo di legittimità costituzionale, ma anche di tecnica legislativa.

Ciò è comprovato dall'articolo 1 che, partendo dall'articolo 1 della legge n. 327 del

1963, vuole estendere la prevista disciplina anche ai rapporti di natura perpetua. Se la dizione dell'articolo 1 della legge fosse chiara ed univoca, non ci sarebbe stato alcun bisogno di un chiarimento del genere, dal momento che quando si parla di « possesso » ultratrentennale dovrebbe essere chiaramente manifesta l'intenzione del legislatore di aver proprio voluto sottoporre alla nuova disciplina quei rapporti di natura perpetua di cui si fa menzione oggi nell'articolo 1 del disegno; perchè il possesso implica un chiaro diritto reale da parte del coltivatore del fondo, come in pratica avviene per tutte le colonie miglioratarie di natura perpetua.

Il problema invece sorgeva — ed era stato rilevato a suo tempo in occasione della discussione avanti la Commissione dell'agricoltura del Senato durante la precedente legislatura — per tutti quei rapporti in cui la loro natura meramente obbligatoria non comporta affatto la presenza di un diritto reale.

L'articolo 1 della legge n. 327 quindi, se mai, avrebbe richiesto una modifica di tutt'altro tenore se si fosse voluto procedere secondo criteri di una certa legittimità giuridica: quella di estendere le norme della legge n. 327 ai rapporti miglioratori di natura obbligatoria in cui il colono non può avere il possesso del fondo.

Superfetazione, quindi, quella dell'articolo 1 di questo disegno di legge, imposta da una difettosa redazione dell'articolo 1 della legge n. 327 del 1963.

Anche recentemente con una importante decisione in tema di espropriazione pubblica la Corte costituzionale ha affermato che non si può corrispondere al proprietario sottoposto ad una forma ablativa della sua proprietà, un indennizzo del tutto irrisorio e lontano da quelli che sono i criteri di una valutazione del valore venale del bene. Tale principio dovrebbe essere attentamente esaminato da chi si appresta a dare il suo assenso ad una norma, quale quella contenuta nell'articolo 2 del disegno di legge in esame, la quale, adottando una dizione che si potrebbe dire simulata, si rivela una vera e propria forma di espropriazione della

proprietà privata dietro un compenso od un indennizzo del tutto irrisori. Che altro significa infatti che la quota di prodotti o il canone determinato ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 327, sono applicabili anche quando non si faccia luogo ad affrancazione, se non che il colono diventi in pratica proprietario senza dover sopportare gli oneri di carattere fiscale, le spese di un giudizio di affrancazione, corrispondendo soltanto un canone del tutto irrisorio?

Bisogna rammentare che nelle provincie dove ha avuto luogo l'applicazione della legge n. 327, o meglio là dove le Commissioni tecniche provinciali hanno proceduto alle determinazioni dei canoni, tali determinazioni sono state contenute entro limiti così bassi che gli stessi beneficiari della legge in molti casi hanno ritenuto necessario chiedere l'affrancazione offrendo un capitale di gran lunga superiore a quello che avrebbero corrisposto adottando le ripartizioni dei prodotti e i canoni fissati dalle Commissioni stesse.

Da un punto di vista di logica giuridica l'articolo 4 della legge n. 327 avrebbe un suo fondamento ove le determinazioni delle quote di prodotti o di canoni dovessero applicarsi per l'affrancazione del fondo.

Non si intuisce infatti la ragione per la quale in rapporti, molto spesso di natura obbligatoria, del tutto simili a quelli contemplati dalla legge n. 567 del 1962, i canoni dovrebbero essere, si ripete, solo in relazione alla disciplina di specifici rapporti sensibilmente inferiori.

Tra l'altro si verrebbe a creare una situazione di differenza e di squilibrio tra i componenti di una stessa categoria economica, vale a dire tra i proprietari di fondi affittati.

Per ciò l'integrazione predisposta dall'articolo 2 del disegno di legge accentua viepiù quelle molteplici perplessità sulla legittimità costituzionale della legge n. 327, del 1963, nè può fugarle l'aggiunta contenuta nell'articolo 3, che, anzi, dettando criteri del tutto diversi da quelli contemplati dall'articolo 3 della legge n. 567 del 1962, viene ad accentuare le differenziazioni e gli squilibri tra i proprietari di fondi affittati e che viola

il criterio della unicità e della certezza del diritto, che deve essere osservato soprattutto quando si tratti, come per le Commissioni tecniche per l'equo canone, di organismi di natura amministrativa che interferiscono profondamente nei rapporti tra privati cittadini.

Analoghe considerazioni sulla deviazione di codesti principi possono formularsi per l'articolo 4 che — estendendo la competenza delle sezioni specializzate, nettamente definita dalla legge 2 marzo 1963, n. 320 — può provocare una serie di pericoli derivanti dall'attribuzione di compiti che vanno ben oltre a quelli istituzionalmente affidati ad un giudice specializzato e cioè alle sezioni speciali per le controversie agrarie.

Non bisogna dimenticare a questo proposito che l'articolo 102 della Costituzione ammette sì l'istituzione di sezioni specializzate presso gli organi giudiziari ordinari ma solo « per determinate materie ». Quando di queste sezioni specializzate si finisce per ampliarne sempre più la competenza per materia, si rischia di snaturare la funzione particolare e necessariamente limitata del giudice specializzato.

Forse la fattispecie prevista dall'articolo 5, che in pratica contempla il possibile contrasto tra soggetti entrambi miglioratori, avrebbe richiesto — data la delicatezza della materia — una più diffusa ed ampia disciplina.

La norma però che più lascia perplessi è quella prevista dall'articolo 6 che dovrebbe disciplinare — nel rispetto dell'equità — un problema quanto mai attuale: quello di cui ha fatto ampiamente menzione il relatore di maggioranza di questo disegno di legge, senatore Carelli, quando nella prima formulazione della relazione ha affermato: « Può peraltro verificarsi il caso che nel momento della richiesta di affrancazione o di revisione del rapporto economico il fondo o parte di esso venga a trovarsi incluso in una zona avente possibilità immediate di sviluppo edificatorio o di potenziamento industriale o comunque utilizzabile per iniziative diverse da quelle dell'operatività agricola.

La norma legislativa limita il suo intervento al riconoscimento di diritti con finalità di miglioramento agricolo e di continuità lavo-

rativa nel medesimo settore; pertanto, qualora dovessero sorgere situazioni diverse, verrebbero a cessare i caratteri propri del rapporto iniziale enfiteutico rientrando l'esame e la regolazione del nuovo ordine di cose nel quadro del diritto comune: l'indirizzo è implicitamente evidente nella legge ».

Le affermazioni del senatore Carelli sono quanto mai esatte e avrebbero richiesto una formulazione della norma di tutt'altro tenore nel senso cioè di escludere dall'affrancazione tutti quei terreni che possano essere destinati ad utilizzazione diversa da quella agricola, vale a dire a utilizzazione edilizia industriale o turistica anche in base ai piani regolatori.

Tanto più opportuna sarebbe apparsa una integrazione del genere dal momento che la complessa regolamentazione della materia urbanistica, l'elaborazione di piani re-

golatori, i limiti ed i vincoli che si vengono imponendo alla proprietà privata avrebbero richiesto — per tutti quei terreni che possono ricevere una destinazione non agricola — una disciplina legislativa diversa o per lo meno una disciplina legislativa adeguata a quelle che sono le leggi che regolano oggi la materia urbanistica.

In conclusione questo disegno di legge n. 279 aggrava tutti gli inconvenienti che — in appena un anno di applicazione — ha provocato la legge n. 327 del 1963. Anche in relazione all'esame di legittimità costituzionale al quale codesta legge — quanto prima — sarà sottoposta da parte del massimo Organo giurisdizionale, sembra indispensabile soprassedere alla sua approvazione.

CATALDO e GRASSI, relatori di minoranza