

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MICOLINI, SAPORITO, CARLOTTO,
CITARISTI, FERRARI-AGGRADI, MORA e VERCESI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 LUGLIO 1987

Norme interpretative ed integrative in materia di prelazione e di riscatto agrario

ONOREVOLI SENATORI. — Una grande innovazione nell'ordinamento giuridico della proprietà diretto-coltivatrice, in attuazione dei principi fondamentali espressi negli articoli 42, 44 e 47, secondo comma della nostra Costituzione, è quella riguardante la prelazione, che consiste — come è noto — nel diritto che la legge riconosce a determinate persone di acquistare un bene a preferenza di altri, a parità di condizioni.

L'introduzione di tale istituto nei rapporti che riguardano in particolare il trasferimento dei terreni destinati ad utilizzazione agricola, ha trovato il suo fondamento nella legge 26 maggio 1965, n. 590, che cerca di favorire l'unificazione in capo alla stessa persona, del diritto di impresa a quello di proprietà.

L'istituto trovava numerosi precedenti nella legislazione agraria di altri paesi anche nell'area della Comunità economica europea, per cui la riforma del nostro ordinamento in un settore di così sensibile rilevanza, sul piano economico-sociale, politico e giuridico, era indispensabile.

Non è qui il caso di diffondersi sulle condizioni ed i limiti che con l'articolo 8 della indicata legge il legislatore ritenne di stabilire al fine di consentire, attraverso un equo contemperamento dei contrapposti interessi della proprietà e del lavoro, l'esercizio di tale diritto, così incisivo sul regime della proprietà fondiaria.

È sufficiente ricordare che solo considerando la funzione sociale cui deve adempiere, in

uno Stato ordinato democraticamente, la proprietà dei beni fondamentali produttivi, si può comprendere e giustificare la limitazione del potere di disposizione del proprietario. Il diritto di prelazione comporta, infatti, l'obbligo del proprietario venditore - in caso di vendita del fondo - di preferire il coltivatore ad un terzo estraneo. È, dunque, evidente l'importanza che sul piano della libera contrattazione delle vendite dei terreni destinati al mercato agricolo, doveva assumere la considerazione delle posizioni di tutti i soggetti interessati ad un'equa e razionale utilizzazione dei terreni stessi in un paese, come il nostro, in cui la disponibilità di terre produttive da poter utilizzare più proficuamente, anche nell'interesse generale, è, per ragioni geografiche e morfologiche, già così ridotta.

La legge 26 maggio 1965, n. 590, esplica, quindi, la sua efficacia vincolante con maggiore forza proprio nel momento in cui il proprietario si determina ad alienare il fondo.

L'esercizio del diritto di prelazione, peraltro, presuppone un contratto preliminare già perfettamente delineato nei confronti del terzo estraneo, che, portato a conoscenza del coltivatore preferito, consente al medesimo di poter accettare la proposta stessa, realizzandosi così, nella forma più generale e più semplice, la conclusione del contratto.

Il legislatore, invero, senza incidere su questo momento iniziale del procedimento negoziale con eccessivi obblighi di natura pubblicistica (quali avrebbero potuto essere l'iscrizione delle denunce di proposte di alienazione in pubblici registri ai fini del riordinamento della proprietà rurale e la formazione di listini dei prezzi del suolo agricolo nelle varie zone), ha dovuto anche preoccuparsi di favorire l'accesso dei soggetti preferiti alla proprietà diretto-coltivatrice mediante opportune agevolazioni creditizie e tributarie. E a tanto provvedono le numerose disposizioni dettate dalla legge n. 590 per incrementare lo sviluppo di detta proprietà attraverso la possibilità di interventi da parte della «Cassa per la formazione della proprietà contadina», degli Enti di sviluppo, degli Istituti di credito all'uopo autorizzati e sottoposti a vigilanza e controllo da parte degli organi pubblici amministrativi dell'agricoltura.

Il legislatore, dunque, con la legge numero 590 del 1965 si preoccupò fundamentalmente di tutelare la categoria dei coltivatori diretti, conduttori di terreni agricoli a titolo contrattuale, intendendo sostanzialmente assicurare agli stessi un più stabile e definitivo insediamento, attraverso un potenziamento dell'impresa agricola e la riunione nella stessa persona della qualità di proprietario e di imprenditore coltivatore diretto.

Simili, anche se in parte diverse, le finalità della legge 14 agosto 1971, n. 817, con cui (articoli 7 e 8) il diritto di prelazione viene esteso ad altri coltivatori non proprietari e «al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, purché sugli stessi non siano insediati: mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti o enfiteuti coltivatori diretti».

Tale ultima disposizione tende a perseguire ovviamente il fine non solo di evitare un ulteriore e pernicioso frazionamento dei terreni agricoli, ma a ricostituire soprattutto unità agricole redditizie e competitive e, quindi, a realizzare quella minima unità colturale di cui si fa espressa menzione nel nostro codice civile.

Il quadro non sarebbe compiuto se non si facesse menzione del particolare regime di circolazione dei terreni espropriati ed assegnati a lavoratori manuali della terra in virtù delle leggi 12 maggio 1950, n. 230, e 21 ottobre 1950, n. 841; regime di circolazione che, proprio per le particolari agevolazioni con le quali i terreni sono stati assegnati a detti lavoratori e per le finalità della riforma fondiaria prima, e poi dello sviluppo agricolo, è assoggettato a controllo più rigoroso di quello cui è ordinariamente assoggettata la circolazione della terra. Giova a tale proposito ricordare che in virtù dell'articolo 1 della legge 29 maggio 1967, n. 379, l'assegnatario, che ha acquistato il fondo con riservato dominio a favore dell'ente di riforma fondiaria, dopo quindici anni dall'assegnazione può riscattare le annualità residue del prezzo di assegnazione, ma sino al termine del trentesimo anno non può, ai sensi dell'articolo 4 della citata legge, alienare il fondo se non a favore dell'ente che ne ha disposto l'assegnazione o a coltivatori diretti o ad altri manuali coltivatori e per un prezzo pari nel massimo a quello

ritenuto congruo dall'Ispettorato provinciale dell'agricoltura.

In caso di vendita, poi, l'ente che ha disposto la prelazione ed i proprietari coltivatori diretti confinanti hanno diritto di prelazione. Il diritto di prelazione dell'ente prevale su quello dei confinanti, che a loro volta sono preferiti ad ogni altro avente diritto a prelazione. In caso di prelazione esercitata da più confinanti, decide l'ente, avuto riguardo alla migliore ripartizione del fondo ai fini dell'accorpamento con i terreni confinanti. In virtù dell'articolo 10 della legge 30 aprile 1976, n. 386, possono esercitare la prelazione ed il riscatto, di cui all'articolo 4 della legge 29 maggio 1967, n. 379, gli assegnatari acquirenti con riservato dominio delle terre di riforma fondiaria. Destinato ad esaurirsi allo scadere del trentennio dalla data dell'ultima assegnazione, il regime di prelazione e riscatto delle terre assegnate ai fini della riforma fondiaria costituisce un modello di circolazione della terra controllata ai fini del razionale sfruttamento del suolo, dal quale si possono trarre indicazioni utili anche per la soluzione di problemi inerenti la prelazione agraria ordinaria.

* * *

Delineata così la portata delle due leggi che hanno introdotto nel nostro ordinamento giuridico l'istituto della prelazione agraria e ricordato sommariamente la prelazione sui terreni assegnati dagli enti di riforma fondiaria, va rilevato che molti e gravi sono stati e sono i problemi di interpretazione che la prelazione agraria ordinaria solleva.

È merito della Suprema Corte di cassazione avere dettato un corpo di massima che razionalmente ha risolto non pochi dubbi suscitati dalla scarsa normativa della prelazione ordinaria, ricostruendo l'istituto fondamentalmente alla luce dei principi dettati dall'articolo 44 della Costituzione.

Anche se talvolta il formalismo ha prevalso sulla schietta considerazione dei fini sostanziali della norma, non può negarsi l'impegno e l'esito costruttivo della giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione: di ciò può aversi riprova se si considera che soltanto in un'occasione il legislatore ha ritenuto di dovere intervenire (con la legge 8 gennaio 1979, n. 2)

per riportare, con l'interpretazione autentica, la norma sul binario del favore per la formazione della proprietà contadina di cui agli articoli 44 e 47 della Costituzione, di fronte al prevalere di un'interpretazione giurisprudenziale ritenuta troppo formalistica.

Ora è giunto il momento di consolidare in una legge, in parte interpretativa, almeno i più significativi insegnamenti della Suprema Corte di cassazione, e nel contempo ricondurre gli interpreti al sostanziale rispetto del fine dello sviluppo della proprietà coltivatrice nei casi in cui si prospettano valutazioni formalistiche suscettibili di vanificare tale fine.

Ma è giunto anche il momento di stroncare almeno le più appariscenti e diffuse tra le tante «manovre» con le quali ogni giorno si tenta di aggirare gli ostacoli posti dalla legge alla troppo libera circolazione della terra.

È opportuno, inoltre, «raccordare» le disposizioni in tema di prelazione con le nuove norme che hanno recato innovazioni in materia di impresa familiare coltivatrice, come, ad esempio, l'articolo 48 della legge 3 maggio 1982, n. 203.

Il disegno di legge che si sottopone all'esame del Parlamento affronta i problemi di maggiore rilievo pratico sino ad ora emersi, nell'intento di consolidare quelli che già possono essere considerati «punti fermi» della giurisprudenza della Cassazione, chiarire il pensiero del legislatore su alcune questioni di particolare importanza, tuttora oggetto di discussione, impedire le frodi alle leggi più diffuse e colmare qualche lacuna.

Sul piano interpretativo si pongono l'articolo 1, che, rispecchiando il costante insegnamento della Suprema Corte di cassazione, dichiara esercitabili la prelazione ed il riscatto anche quando alienate siano quote di fondo o la nuda proprietà dello stesso; l'articolo 2, che chiarisce la portata dell'articolo 7, comma secondo, n. 2, e dell'articolo 16, comma quinto della legge 14 agosto 1971, n. 817, nel senso che tra i coltivatori diretti proprietari di fondi confinanti con quello posto in vendita rientrano anche gli acquirenti con patto di riservato dominio; l'articolo 3 che, sempre confermando l'insegnamento della Corte citata, specifica quale sia la disciplina del diritto di prelazione sul fondo posto in vendita in seno a maggior

compendio; gli articoli 4 e 5 che, in conformità a reiterate pronunce della Cassazione, chiariscono, tra l'altro, quale sia la dilazione massima del pagamento del prezzo ottenibile a seguito della sospensione; l'articolo 6, che scioglie i dubbi sorti sulla sussistenza della «confinanza» in presenza di determinate opere o strade tra il fondo posto in vendita e quello dell'avente diritto alla prelazione; l'articolo 7 che, sempre in aderenza all'attuale e concorde giurisprudenza, dichiara espressamente nulla la rinuncia preventiva, se non effettuata a determinate condizioni; l'articolo 8 che specifica il contenuto della prelazione in ordine all'articolo 48 della legge n. 203 del 1982, sui contratti agrari.

Con disposizioni di carattere novativo l'articolo 10 con l'aggiunta che suggerisce al n. 2 del secondo comma dell'articolo 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, cerca di evitare in particolare che, in presenza di coltivatori diretti parenti od affini dell'alienante il fondo, ma non proprietari dello stesso, possa in qualche modo prevalere il diritto di prelazione del confinante, come si potrebbe verificare anche nel caso in cui tale diritto speciale di prelazione entrasse in conflitto con quello del partecipe, di natura generale, di cui all'articolo 230-*bis* del codice civile.

L'articolo 11, estende il diritto di prelazione anche ai familiari coltivatori diretti esercenti l'impresa agricola con il proprietario del fondo confinante, i quali diversamente non potrebbero in alcun modo intestarsi il bene in vendita.

L'articolo 13 stronca la frode alla legge, assai diffusa, di riservare al venditore una striscia di terreno al confine con l'avente diritto alla prelazione.

L'articolo 14 pone, per le società costituite successivamente all'entrata in vigore della nuova legge (ad esclusione di alcune) il cui patrimonio sia costituito per almeno il 50 per cento da terreni agricoli, il diritto di prelazione dei coltivatori insediati o confinanti sui beni conferiti, nel momento in cui essi vengono conferiti o assegnati per sopravvenuta liquidazione (o altra causa) della società.

L'articolo 15 riformula il dettato del secondo comma dell'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, per impedire che possano ulteriormente estendersi i frequenti abusi a danno dei coltivatori in materia urbanistica o in presenza di permutate fittizie.

L'articolo 16 coinvolge espressamente la Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice nelle operazioni di acquisto dei terreni a favore dei coltivatori che abbiano esercitato la prelazione o il riscatto.

Con il disegno di legge che si sottopone all'esame del Parlamento non si vuole certo pervenire alla soluzione di tutti i problemi sollevati dall'istituto della prelazione agraria, che andranno esaminati nel più ampio contesto della formazione della proprietà coltivatrice in generale, ma certamente si consolidano principi e si sciolgono dubbi su questioni essenziali impedendo le frodi più frequenti, con evidente vantaggio per la certezza del diritto e per l'osservanza della legge, meglio componendo le linee generali del citato istituto e facilitando così la strada alla creazione di una futura legge organica che, nel quadro della formazione della proprietà coltivatrice, dia la disciplina più compiuta possibile al complesso istituto.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

DISPOSIZIONI INTERPRETATIVE

Art. 1.

1. Ai sensi del primo comma dell'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, nonchè del secondo comma dell'articolo 7 e del quinto comma dell'articolo 16 della legge 14 agosto 1971, n. 817, il diritto di prelazione, o di riscatto, deve ritenersi spettante ai soggetti, ivi considerati anche nel caso in cui il trasferimento a titolo oneroso abbia per oggetto una o più quote indivise di proprietà o la nuda proprietà del terreno.

Art. 2.

1. Ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, numero 2, e dell'articolo 16, quinto comma, della legge 14 agosto 1971, n. 817, anche i coltivatori diretti e le cooperative agricole, acquirenti con patto di riservato dominio di terreni confinanti con quello oggetto del contratto preliminare di vendita hanno, su di esso, diritto di prelazione o riscatto.

Art. 3.

1. Qualora con il terreno oggetto del contratto preliminare di vendita, o della vendita, vengano alienati altri beni, il diritto di prelazione, o di riscatto, spetta comunque sul terreno e sue pertinenze, e, facoltativamente, sugli altri beni agricoli o destinati all'esercizio di attività agricole.

Art. 4.

1. Nel caso di concessione del mutuo, di cui all'articolo 1 della legge 26 maggio 1965, n. 590, e all'articolo 16 della legge 14 agosto

1971, n. 817, la sospensione del termine per il versamento del prezzo di acquisto cessa al momento conclusivo del procedimento di concessione del mutuo da parte dell'istituto di credito con pronta disponibilità dell'intera somma.

2. Nel senso di cui al comma 1 si debbono intendere anche le altre disposizioni che contemplano la concessione di mutui ai fini di prelazione o riscatto agrario, qualunque sia l'ente o istituto erogante.

3. In ogni caso, per effetto della sospensione il termine ultimo per il pagamento del prezzo non potrà mai superare i 15 mesi e 30 giorni dalla notifica di cui al quarto comma dell'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, come modificato dall'articolo 8 della legge 14 agosto 1971, n. 817.

4. È valida la dichiarazione di prelazione o riscatto sottoposta alla condizione della erogazione del mutuo.

5. Nulla è dovuto da chi esercita la prelazione o il riscatto agrario per interessi o svalutazione monetaria in caso di pagamento differito nei limiti di legge, anche ai sensi dell'articolo unico della legge 8 gennaio 1979, n. 2, nè per le spese di atto e registro ed altre, anche fiscali, affrontate dal venditore e dal terzo acquirente.

Art. 5.

1. Ai fini della sospensione del termine di pagamento di cui al settimo comma dell'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, è valido qualsiasi atto dell'Ispettorato provinciale agrario, o dell'organo regionale corrispondente, da cui risulti la presentazione della domanda di mutuo.

Art. 6.

1. Si considerano tra loro confinanti, ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione o riscatto di cui all'articolo 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, e successive modificazioni ed integrazioni, anche i terreni che risultino separati da canali, fossi o scoli privati, da canali di bonifica anche consorziali, da torren-

ti, fossi o scoli pubblici, da strade interpoderali o vicinali comunque denominate.

Art. 7.

1. È nulla la rinuncia ad esercitare il diritto di prelazione sottoscritta prima della notifica del contratto preliminare di cui al quarto comma dell'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, come modificato dall'articolo 8 della legge 14 agosto 1971, n. 817.

2. La rinuncia preventiva di cui al comma 1 è fatta salva quando risulti oggetto di una transazione, nella quale sia indicato anche il prezzo di vendita del terreno, stipulata tra le parti con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, tramite le loro organizzazioni provinciali.

Art. 8.

1. Il diritto di prelazione, o di riscatto, spetta a tutti i membri della famiglia coltivatrice indicata nell'articolo 48 della legge 3 maggio 1982, n. 203, con i criteri e le modalità specificati dal nono comma dell'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590.

Art. 9.

1. Salvo quanto previsto, per gli immobili non pertinenti dei terreni alienati, dall'articolo 3 e dal comma 2 dell'articolo 7, le norme del presente titolo costituiscono interpretazione autentica delle disposizioni ivi richiamate anche implicitamente.

TITOLO II

DISPOSIZIONI INTEGRATIVE

Art. 10.

1. Il numero 2 del secondo comma dell'articolo 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, è sostituito dal seguente:

«2) al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita,

quando sugli stessi non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari coltivatori diretti, partecipanti o enfiteuti coltivatori diretti, o quando gli acquirenti, sempre di fondi liberi dagli insediamenti citati, non siano coltivatori diretti parenti, entro il terzo grado, o affini entro il secondo, dell'alienante che si impegnino a coltivare direttamente tali fondi per almeno nove anni».

Art. 11.

1. Il diritto di prelazione, o di riscatto, di cui al secondo comma, numero 2, dell'articolo 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, può essere esercitato anche dai membri dell'impresa familiare coltivatrice con i criteri e le modalità stabiliti dal nono comma dell'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590.

Art. 12.

1. Nel caso di mancato rispetto dell'impegno alla coltivazione diretta, di cui all'articolo 10, protrattosi per più di un anno, gli aventi titolo alla prelazione potranno esercitare il diritto di riscatto. Il termine di un anno per l'esercizio di tale diritto, di cui all'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, comincia a decorrere dal giorno successivo alla scadenza dell'anno di mancata coltivazione diretta.

2. Debbono in ogni modo considerarsi validi gli impegni non mantenuti per morte, invalidità temporanea o permanente, richiamo alle armi, maternità o per altre cause di forza maggiore.

Art. 13.

1. Qualora l'alienante riservi a se stesso una porzione del terreno venduto in modo da escludere la confinanza con l'avente diritto alla prelazione o al riscatto, tale riserva si presume in modo assoluto simulata ove detta porzione non costituisca unità produttiva idonea ai sensi del secondo comma dell'articolo 31 della legge 3 maggio 1982, n. 203.

2. Nel caso di cui al comma 1 la prelazione, o il riscatto, si estende anche alla porzione di fondo simulatamente non venduta ed il prezzo è aumentato in proporzione.

3. Le disposizioni previste nei commi 1 e 2 si applicano anche alle vendite anteriori alla data di entrata in vigore della presente legge che siano oggetto di lite giudiziaria purchè non definita con sentenza passata in giudicato.

Art. 14.

1. Il conferimento di terreni in società, che non sia una società semplice costituita fin dall'origine esclusivamente da coltivatori diretti o una cooperativa agricola, in qualsiasi tempo effettuato, e l'assegnazione per liquidazione della stessa società, o per altra causa, di terreni che costituiscano almeno il 50 per cento del patrimonio della società, sono soggetti alla prelazione ed al riscatto di cui alle leggi 26 maggio 1965, n. 590, e 14 agosto 1971, n. 817, e successive modificazioni ed integrazioni.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica anche ai conferimenti ed alle assegnazioni anteriori alla data di entrata in vigore della presente legge che siano oggetto di lite giudiziaria purchè non definita con sentenza passata in giudicato.

Art. 15.

1. Il secondo comma dell'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, è sostituito da seguente:

«La prelazione non è consentita nei casi di permuta, espropriazione per pubblica utilità e quando i terreni in base a piani regolatori o a programmi di fabbricazione approvati dalla regione siano destinati a utilizzazione edilizia, industriale o turistica».

2. La permuta di cui al secondo comma dell'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, che non abbia per oggetto fondi rustici si presume simulata sino a prova contraria.

3. La permuta di terreni con preziosi, monete auree e non auree di comune commercio, beni fungibili, titoli obbligazionari ed azionari o qualsiasi altro titolo azionario quotato in borsa o al mercato ristretto, nonché qualsiasi bene mobile per il quale esistono mercuriali, si presume simulata senza facoltà di prova contraria.

4. In caso di vendita forzata il verbale di aggiudicazione deve essere notificato a cura della cancelleria agli aventi diritto alla prelazione agraria che debbono esercitarlo, con contestuale versamento del prezzo, entro il termine di 90 giorni dalla data di notifica. Se tale verbale non viene notificato è ammesso l'esercizio del diritto di riscatto alle condizioni previste dall'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590 e successive modificazioni ed integrazioni.

Art. 16.

1. La Cassa per la formazione della proprietà contadina, istituita con l'articolo 9 del decreto legislativo 5 marzo 1948, n. 121, è autorizzata a finanziare operazioni di acquisto di terreni proposte nell'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto previsti dall'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, dall'articolo 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817 e dall'articolo 230-bis del codice civile.

2. Se il coltivatore che esercita il diritto di prelazione o di riscatto dimostra di aver presentata la domanda di acquisto alla Cassa, usufruisce della sospensione del termine per il pagamento del prezzo di cui al settimo comma dell'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, come interpretato dagli articoli 4 e 5 della presente legge.

3. L'istruttoria dell'operazione deve essere espletata autonomamente dalla Cassa entro quattro mesi dalla presentazione della domanda di cui al comma 2.