

Validità economico-estimativa delle attuali modalità di determinazione dell'equo canone rustico

di Carlo Arcangeli

Non si può parlare di validità delle due leggi che regolano le affittanze agrarie che in senso totalmente negativo.

Infatti, le leggi dell'11 febbraio 1971 n. 11 e quella successiva del 10 dicembre 1973 n. 814 hanno avuto come risultato quello di cristallizzare la situazione esistente al 1971, in quanto si può affermare che, salvo accordi diretti fra le parti presi, spesso, fuori della normativa vigente, nessun nuovo contratto di affitto è stato stipulato dopo l'entrata in vigore della legge n. 11. In conclusione, motivi politici hanno ancora una volta avuto il sopravvento sulle ragioni economiche che vedevano nell'istituto dell'affitto il più importante strumento per aumentare la mobilità della terra al fine di creare aziende ed imprese di dimensioni adeguate, tali da raggiungere la massima produttività ed una riduzione di costi da permettere loro di essere sempre più competitive.

È inutile nascondersi che la riforma dei contratti agrari è stata fino ad oggi affrontata con l'evidente scopo di colpire la proprietà nei suoi diritti fondamentali, vanificandone la disponibilità e la rendita fondiaria a vantaggio di un'altra categoria di cittadini, in questo caso quella degli affittuari, ai quali è stata concessa una serie di privilegi e di diritti reali, così da renderli praticamente inamovibili. Le due suddette leggi, infatti, portano ad un vero esproprio senza indennizzo, inconcepibile in un regime, come quello vigente in Italia che, almeno a parole, si dichiara democratico e liberale, nell'ambito della Comunità Economico Europea.

Era pertanto da prevedersi che la nuova normativa come sopra concepita, avrebbe dato luogo ad una conflittualità e ad un contenzioso di notevoli proporzioni, con conseguente logico rinvio alla Corte Costituzionale.

Il mio compito, in questo importante Convegno, è limitato al-

l'esame delle disposizioni che regolano la determinazione di quello che, con molta fantasia, viene definito « equo canone », onde trascurerò tutti gli altri motivi di incostituzionalità che la Corte ha rilevato con la sua sentenza del 19 Dicembre 1977 n. 153, ad eccezione di quelli relativi ai miglioramenti, ovviamente legati alla misura del canone.

La Corte, prima di arrivare alle decisioni che riporteremo in appresso, ha esaminato ben 11 ordinanze le quali proponevano, sotto diversi profili, un duplice ordine di questione di legittimità costituzionale concernenti:

a) le disposizioni sui poteri degli affittuari di fondi rustici in ordine alla esecuzione dei miglioramenti (articoli 4 — terzo e quarto comma —, 10, 11, 12, 14 e 15 — primo e sesto comma — della legge 11 febbraio 1971 n. 11 in riferimento agli articoli 3, 41, 42 e 44 della Costituzione);

b) le disposizioni sulla determinazione dei canoni di affitto rustico (articoli 1 — quarto e quinto comma —, 2 — primo comma —, 3 — secondo, terzo, quarto, sesto ed undicesimo comma —, 4 — secondo e terzo comma della legge 10 Dicembre 1973 n. 814 in riferimento agli articoli 3, 41, 42, 44, 47 e 136 della Costituzione).

Con motivazioni che meritano di essere attentamente esaminate la Corte si è così pronunciata:

— sulle disposizioni di cui alla lettera a) ha dichiarato la illegittimità costituzionale degli articoli 4 — terzo comma — e 15 — primo comma — nella parte in cui non prevedono un'adeguata revisione del canone per il caso di miglioramenti eseguiti dal proprietario; ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 12 — primo comma — nella parte in cui non limita gli effetti giuridici ivi previsti a favore dell'affittuario che abbia eseguito a sue spese i miglioramenti, in relazione alle sole spese di miglioramento che determinano un sostanziale e permanente aumento del valore del fondo ed un apprezzabile incremento della sua produttività; infine, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 14 — secondo comma — della stessa legge.

— sulle disposizioni di cui alla lettera b) ha dichiarato la illegittimità costituzionale della legge 10 dicembre 1973 n. 814 nella parte relativa alla composizione delle Commissioni Tecniche Provinciali; ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 3 —

secondo e sesto comma — della stessa legge nella parte in cui fissa fra 24 e 25 e, con riferimento ad un caso particolare, in 42 volte i coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale ai fini della determinazione del canone; infine, ha dichiarato incostituzionale l'art. 3 — undicesimo comma — e l'art. 4 — secondo e terzo comma — della stessa legge.

Come ho già detto, è interessante conoscere alcune delle più significative motivazioni della Corte. Così ad es. quella indicata nel n. 17 della sentenza che così recita:

« Sono queste disposizioni che specie di fronte a quelle dettate a favore dell'affittuario miglioratore, introducono una profonda ed immorale sperequazione fra le parti, lesiva non solo del principio di uguaglianza, ma anche, come ha notato il Tribunale di Ravenna, dei poteri di iniziativa, di godimento, di disponibilità dei proprietari e, sotto questo profilo, rendono solo apparente la pari facoltà di eseguire miglioramenti, togliendo ai proprietari ogni interesse a nuovi investimenti nelle loro terre, disincentivando e mortificando la proprietà proprio nella sua funzione sociale e produttiva, sancita dagli articoli 42 e 44 della Costituzione ».

Una motivazione come quella sopracitata dovrebbe apparire sufficiente per dimostrare non solo la illegittimità delle norme contenute nelle due leggi, ma anche la scarsa comprensione dei problemi dell'affitto da parte dei parlamentari che le hanno proposte e di quelli che le hanno approvate. Pertanto, essa deve essere considerata come un severo richiamo ad un maggior senso di responsabilità da parte della classe politica, soprattutto per quanto attiene al rispetto dei legittimi diritti ed interessi dei cittadini.

Oltretutto è veramente penoso e preoccupante dover constatare come esista nel paese un evidente conflitto fra Parlamento e Corte Costituzionale. Tale conflitto è arrivato al punto di creare la prassi immorale di varare leggi pur sapendo preventivamente che esse saranno censurate per evidenti motivi di incostituzionalità. Lo scopo che si vuol raggiungere è evidente perché mentre le leggi entrano immediatamente in vigore dopo la loro pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, viceversa una sentenza della Corte si potrà avere solo dopo alcuni anni quando, in molti casi, per effetto delle leggi stesse, certe situazioni possono essere state già gravemente e talora irrimediabilmente pregiudicate.

Contro questa prassi, che non fa certo onore alla nostra classe

politica, occorre cercare di porre rimedio. Altrimenti, gli effettivi poteri della Corte Costituzionale, oltre ad essere mortificati, verranno ad essere vanificati e perderanno ogni loro efficacia. Si impone, pertanto, che il Parlamento affronti il suddetto grave problema sia per una questione di moralizzazione, sia per eliminare i suddetti inconvenienti, magari attraverso l'emanazione di nuove norme che rendano possibile il ricorso alla Corte con procedura di urgenza.

D'altra parte è veramente mortificante dover constatare come proprio la Legge 10 Dicembre 1973 n. 814 abbia disatteso una precedente decisione della Corte Costituzionale in merito al sistema di determinazione dei canoni, anche se non ha ritenuto censurabile il procedimento di prendere per base i redditi dominicali.

La Corte ha anche rilevato come il D.M. 19 Gennaio 1974 non sia valso a rimuovere le gravi sperequazioni nei canoni calcolati seguendo le disposizioni di carattere eccezionale dettate dalla Legge n. 814.

Ma la motivazione più importante, che conferma quanto brevemente accennato all'inizio di questa relazione, è quella con la quale viene constatato che « il nuovo regime dei canoni, lungi dal promuovere l'auspicata valorizzazione del contratto di affitto, ritenuto oggi lo strumento più idoneo per lo sviluppo, in Italia come negli altri paesi della Comunità Economico Europea, di moderne imprese agricole, capaci di un'alta produttività per dimensioni economiche, organiche strutture aziendali ed efficienza tecnica, ha determinato una seria crisi dei rapporti contrattuali fra proprietà ed impresa, con un'accresciuta conflittualità ed una stabilizzazione di situazioni spesso antieconomiche e non soddisfacenti né per i concedenti né per gli affittuari od aspiranti ad ottenere terre in affitto ».

Inoltre la sentenza della Corte Costituzionale precisa che volendo tener fermo il sistema della determinazione dei canoni sulla base dei redditi dominicali, nel periodo che sarà necessario per l'attuazione della legge per la revisione generale degli estimi e del classamento del catasto terreni, disposta dal D.P.R. 29 Settembre 1973, n. 604, occorre che vengano fissati in misura più congrua i coefficienti di moltiplicazione, soprattutto aumentando il divario tra il coefficiente minimo e quello massimo, onde dar modo alle Commissioni Tecniche Provinciali di procedere alla formazione delle tabelle « in conformità alle direttive della Commissione Tecnica Centrale, con una maggiore elasticità di apprezzamento, aderente alla multiforme varietà delle situazioni caratteristiche delle diverse zone agricole ».

Ma la Corte si è anche espressa in merito alla pariteticità delle rappresentanze nelle Commissioni Tecniche Provinciali incaricate della determinazione delle tabelle dell'« equo canone », pariteticità che costituisce il presupposto essenziale per un imparziale e giusto regolamento dei contrapposti interessi. Si è fatto osservare come il concetto di pariteticità nelle Commissioni Tecniche Provinciali incaricate della valutazione della equità dei canoni esistesse già nella legge 18 Agosto 1948, n. 1140 e fosse stato confermato dalla legge 12 Giugno 1962, n. 567. Fu disatteso, è vero, con la legge 11 Febbraio 1971, ma fu successivamente ripristinato a seguito della sentenza n. 155 della Corte Costituzionale. Ciò nonostante con la legge del 10 Dicembre 1973, n. 814, si sono voluti ignorare i suddetti precedenti e disattendere tale fondamentale principio di pariteticità. La Corte con la sentenza del 19 Dicembre 1977 n. 153 ha dichiarato questo punto della legge 814 incostituzionale in quanto « appare pertanto palese la violazione del principio di uguaglianza ».

Questa sentenza ha avuto il grande merito non solo di richiamare i legislatori alla osservanza dei principi basilari della nostra Carta Costituzionale, ma anche quello di ricordare al Governo ed al Suo Ministro delle Finanze le inderogabili necessità di provvedere con urgenza alla revisione generale degli estimi e del classamento del Catasto terreni disposta dal già citato D.P.R. del 29 Settembre 1973, rimasto fino ad oggi lettera morta nonostante i precisi termini di attuazione in esso stabiliti.

Occorre dare atto al Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali di aver riproposto — nel suo VI Congresso Nazionale tenuto a Pisa e Tirrenia nel Novembre 1977 con la partecipazione di numerosi parlamentari e dello stesso Ministro delle Finanze di allora, On. Filippo Maria Pandolfi nonché, naturalmente, del Direttore Generale del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali, Ing. Angelo Pradella — in termini concreti l'assoluta inderogabilità di tale aggiornamento da attuarsi tenendo presenti i progressi della tecnica e quanto di meglio realizzato negli altri paesi della Comunità Economica Europea. La mozione finale, illustrata dal Senatore Giuseppe Medici quale Presidente del Comitato Scientifico del Congresso ed approvata all'unanimità dall'assemblea, costituisce un documento di tale importanza da non poter essere ignorato dai pubblici poteri, nonostante la precaria situazione politica e gli impegni di carattere finanziario che l'attuazione di un moderno Catasto terreni inevitabilmente comporta.

Le perplessità e le resistenze anche da parte della stessa Amministrazione non hanno prevalso di fronte alle motivazioni emerse dal suddetto Congresso ed alle raccomandazioni contenute nella sentenza n. 153 della corte costituzionale, cosicché il Governo e per esso il Ministro delle Finanze ha ritenuto di dover prendere le seguenti iniziative:

1 - Ha nominato una Commissione per lo studio dei catasti esteri recentemente attuati nei più importanti stati europei (Francia, Germania, Gran Bretagna ecc.);

2 - In data 13 dicembre 1979 ha emesso un Decreto (in corso di registrazione) col quale viene autorizzata l'Amministrazione del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali a procedere alla revisione delle tariffe di reddito dominicale e di reddito agrario dei terreni, da effettuarsi secondo i criteri stabiliti dal D.P.R. n. 604 del 29 settembre 1973.

A far parte della Commissione di cui al n. 1, che ha già avuto alcune riunioni preliminari ed i fondi richiesti per il suo funzionamento, sono stati chiamati il Prof. Giovanni Proni, Presidente della Commissione Censuaria Centrale, il Prof. Alessandro Antonietti, Presidente delle sezioni terreni della Commissione stessa, il Prof. Giangiacomo dell'Angelo, il Prof. Giuseppe Guerrieri, il Prof. Giuseppe Orlando, il sottoscritto Prof. Carlo Arcangeli e l'Ing. Angelo Pradella nella sua veste di Direttore Generale del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali.

Evidentemente il Governo sembrerebbe orientato verso due soluzioni: una a tempi brevi, avente lo scopo di avvicinare gli estimi revisionati alla realtà dei redditi, così da poter eliminare le grandi sperequazioni che attualmente esistono in funzione della giacitura, delle colture praticate, della produttività dei terreni in genere e di ottenere dall'agricoltura quel gettito fiscale che dovrebbe dare in funzione dell'ammontare della sua produzione lorda vendibile. Questo aggiornamento da effettuare secondo gli stessi criteri di quelli del 1939, non potrà che avere un carattere provvisorio, comunque richiederà l'apporto di tecnici particolarmente qualificati da scegliersi fuori dell'Amministrazione, in quanto il suo attuale organico è inadeguato ed insufficiente anche per la sua normale attività istituzionale. Con questo aggiornamento bisognerà accontentarsi di avere dei dati approssimati, comunque tali da poter essere accettati sia per

scopi fiscali che civili, fra i quali ultimi quello di contribuire alla determinazione dell'equo canone nelle affittanze agrarie. Una seconda soluzione, a tempi più lunghi, da realizzarsi dopo che la Commissione di studio avrà presentato le sue proposte, potrà forse risolvere i problemi di fondo creando un qualche cosa di diverso, capace di fornire un maggior numero di notizie e di essere al tempo stesso facilmente « tenuto a giorno ».

Per la legge sulle affittanze agrarie, di nuovo in discussione alla Commissione Agricoltura del Senato, il poter disporre di redditi dominicali più attendibili, favorirebbe il raggiungimento di un accordo sull'equo canone, sempre ché le forze politiche dimostrino di voler tener conto delle negative esperienze del recente passato e delle decisioni della Corte Costituzionale per quanto attiene i principi di equità e pariteticità fra i contrapposti interessi dei proprietari e degli affittuari.

Se si vorrà che il contratto di affitto diventi veramente uno strumento di progresso, come risulta essere negli altri paesi della C.E.E., non è però sufficiente poter disporre degli estimi aggiornati in quanto questi ultimi sono solo uno degli elementi — ed oggi non sempre il più importante — da tener presente nella determinazione dell'equo canone. Ad es. i fabbricati rurali non hanno estimi ai quali potersi riferire, eppure spesso rappresentano delle entità economiche più importanti del suolo.

Lo stesso dicasi per molte attrezzature aziendali (da non confondersi con le pertinenze del fondo) delle quali non si può tener conto con un sistema di punteggio in aumento del normale coefficiente moltiplicatore, così come stabilito nelle due leggi del 1971 e del 1973.

Oggi ogni Azienda ed ogni impresa agricola hanno una loro propria fisionomia, che spesso è conseguenza di scelte, le quali sono in funzione dell'inventiva e delle capacità imprenditoriali del conduttore per ottenere una migliore combinazione dei fattori produttivi. Il concetto di ordinarietà sul quale si basava l'estimo, quando predominava un'agricoltura prevalentemente statica, scarsamente meccanizzata e industrializzata, è oggi notevolmente mutato.

Occorre anche tener presente che non sono pochi quei contratti di affitto nei quali le pertinenze (bestiame, macchine e attrezzi, fieno paglia, letame, sementi ecc.) sono rimaste in tutto od in parte di proprietà del concedente che le ha consegnate al locatore per quantità, qualità e valore con il patto esplicito della loro riconsegna al ter-

mine del contratto medesimo, sempre per quantità, qualità e valore, essendo il degrado a carico dell'affittuario che le ha usate. È ovvio come anche in questi casi — che per i vecchi affitti sono più frequenti di quanto non si creda — non ci si possa riferire agli estimi catastali bensì al valore di questi beni, rivalutato di anno in anno secondo gli indici forniti dall'I.S.T.A.T e relativi alla svalutazione monetaria. Circa la misura dell'interesse da applicare a detto valore potrebbe essere proposto come riferimento il tasso ufficiale di sconto. Una logica soluzione potrebbe essere anche quella di incentivare l'acquisto di tutte le pertinenze ancora di proprietà del concedente beneficiando, se del caso, dei mutui a tasso agevolato, senza alcuna discriminazione fra affittuario conduttore ed affittuario coltivatore diretto.

Come vedesi la materia è troppo complessa per poter essere risolta con sistemi automatici e semplicistici. Una legge che voglia pertanto risolvere il problema delle affittanze agrarie con reciproca soddisfazione delle due parti deve poter istituzionalizzare il ricorso ad una Commissione paritetica composta di tecnici particolarmente qualificati, da non confondersi con i cosiddetti « esperti » di cui si parla in troppe leggi che riguardano l'agricoltura e che non offrono alcuna garanzia in quanto troppo spesso si identificano in rappresentanti di organizzazioni sindacali sprovvisti di qualsiasi titolo di studio.

Una Commissione, come sopra costituita, nei casi controversi potrebbe determinare l'equo canone tenendo presenti tutti gli elementi ai quali è stato precedentemente accennato. Data la notevole difformità che può sussistere, anche fra fondi affittati situati in una stessa zona, non dovrebbe costituire scandalo se la Commissione dovesse determinare canoni molto diversi, in più od in meno, da quelli risultanti dalla semplice moltiplicazione dei coefficienti stabiliti per legge per gli estimi catastali aggiornati.

In conclusione, dovrebbero essere ripristinate le Commissioni Provinciali di cui all'art. 2 della Legge del 12 Giugno 1962 n. 567 le quali, per essere paritetiche, indubbiamente offrirebbero le necessarie garanzie di imparzialità nella difesa degli interessi delle parti. Queste Commissioni potrebbero essere maggiormente tecnicizzate nel senso sopraindicato, con la precisazione che gli esperti dovrebbero essere scelti fra gli iscritti negli albi professionali dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali oppure nell'Albo dei Periti Agrari e, magari, anche in quello dei Geometri.

Quando in un futuro, che ci auguriamo non troppo lontano, si potrà arrivare alla vera e propria riforma del Catasto con a latere una Banca dei Dati, allora si potrà avere per ciascun fondo un numero di informazioni tale da permettere di determinare, attraverso un elaboratore, l'equo canone per i casi più disparati e con il massimo di approssimazione, riducendo al minimo il contenzioso e la necessità di ricorrere alle Commissioni Tecniche Provinciali.

Sembrirebbe opportuno che nell'attuale situazione ed in attesa di poter avere un primo aggiornamento degli estimi catastali, il Senato e successivamente la Camera dei deputati, si orientassero verso il ripristino delle suddette Commissioni Tecniche Provinciali le quali, per quanto riguarda la determinazione dell'equo canone, dovrebbero procedere ai sensi dell'art. 3 della succitata legge n. 567.

Forse questo potrebbe essere un modo per sbloccare una situazione che è diventata insostenibile, insieme a quello più liberale e democratico di rendere possibili accordi diretti fra le parti, concedente e affittuario, magari assistiti, ma non necessariamente, dalle rispettive organizzazioni sindacali.

È ovvio che questa mia breve relazione non può avere che un carattere interlocutorio: essa ha il solo scopo di avviare una discussione che mi auguro serena e costruttiva. Le conclusioni ed i suggerimenti che ne deriveranno potranno essere ancora di grande utilità per chi è chiamato a legiferare in questa annosa e spinosa materia.