

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 2543

DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori FERRARI Francesco, BORRONI, BORGIA,
ROBUSTI, DEGAUDENZ, CORVINO, DI MAIO, DELL'UOMO,
ORLANDO, SCRIVANI, CORMEGNA e DI BELLA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 FEBBRAIO 1996

Norme in materia di affitto di fondi rustici

ONOREVOLI SENATORI. - Il conseguimento dei principali obiettivi della riforma della politica agricola comune - l'equilibrio del mercato; la stabilità dei redditi degli agricoltori; il rispetto degli equilibri naturali e ambientali - rende difficile la persistenza di alcune strutture agrarie anche in relazione alla rapida evoluzione del sistema economico dominato da cambiamenti e trasformazioni.

In particolare, per un più adeguato controllo ed una maggiore efficienza economica della produzione si ritiene di non poter prescindere dal considerare aspetti sempre più critici, come il problema dell'invecchiamento degli imprenditori agricoli e del necessario consolidamento delle aziende.

La complessità dello scenario appena accennato e delle sue ripercussioni porta, allora, a comprendere il disorientamento per il processo di adattamento in atto, che fa sì che molti degli investimenti realizzati in precedenza anche con il sostegno pubblico si rivelino non utili o tali da giustificare l'impegno dei capitali spesi e il dispendio delle energie erogate.

La revisione del regime di pensionamento anticipato nell'intento di farne uno strumento più efficace di miglioramento delle imprese familiari insediate sulla terra nonchè di aiuto sociale degli agricoltori anziani richiede, ad esempio, un ulteriore sforzo per sostenere, secondo previsioni ragionevolmente di breve periodo, la situazione di sicurezza e di stabilità delle attuali strutture agrarie ovvero di redditività, che sono caratteristiche indissolubili di una normale attività agricola.

La struttura dei contratti agrari - oggi ridotti, salvo marginali eccezioni, al solo affitto di fondi rustici - non può non risentire del generale rivolgimento.

La riforma della struttura dei contratti agrari, preconizzata dalle leggi di proroga

«fino a nuova disposizione» e, soprattutto, dalla legge 15 settembre 1964, n. 756, e concretatasi nella legge 3 maggio 1982, n. 203, non ha trovato il suo sbocco naturale in sede di applicazione di quest'ultima legge, perchè nella seconda metà degli anni ottanta sono intervenuti, come si è evidenziato, nuovi incisivi fattori di trasformazione e può dirsi che proprio questi ultimi anni possono essere considerati anni di crisi.

La crisi colpisce duramente soprattutto i piccoli imprenditori agricoli i quali, confidando nella residua durata dei contratti agrari stabilita dall'articolo 2 della legge n. 203 del 1982, avevano organizzato, anche con notevoli sacrifici economici, le loro imprese in modo tale da assicurarsi, con i profitti degli anni «garantiti» loro da tale articolo, il ristoro dei sacrifici affrontati. Costoro si trovano oggi, dopo alcuni anni di crisi, in situazioni assai gravi, anche in relazione allo sconvolgimento dei piani di ammortamento dei debiti, resi impossibili dalla riduzione dei ricavi.

La situazione degli affittuari i cui contratti sono destinati a cessare, ai sensi dell'articolo 2 della legge 3 maggio 1982, n. 203, è fonte di gravissima preoccupazione per le famiglie coltivatrici, che si vedono costrette a cessare il lavoro congeniale alle loro attitudini professionali senza possibilità di ricambio.

Nè può dirsi che i coltivatori escomiati possono facilmente trovare altre terre in affitto sul mercato. I proprietari delle terre, invero, da un lato hanno ancora l'avversione verso i contratti agrari, dall'altro, allettati dai consistenti contributi pubblici per il ritiro delle terre dalla coltivazione, credono di poter ottenere dalle terre stesse notevoli profitti senza l'onere di una vera impresa e senza professionalità alcuna.

Inoltre, i concedenti si avvalgono della facoltà loro accordata dall'articolo 45 della legge n. 203 del 1982, di adattare il contratto alla realtà della singola azienda anche in deroga alle disposizioni imperative della legge per ottenere canoni elevati per contratti di brevissima durata e senza possibilità di realizzare miglioramenti.

Non si può certo negare validità ai contratti in deroga stipulati, nè sovvertire radicalmente il sistema dell'articolo 45 della legge n. 203 del 1982, ma non si può non prendere atto che neppure con il ricorso ad esso sia stato ottenuto il normalizzarsi del mercato degli affitti, nel rispetto dei fini produttivistici e di equità sociale consacrati nell'articolo 44 della Costituzione.

Certamente non si può pensare di introdurre nel sistema un nuovo regime di proroga. Ma non si può neppure sottovalutare la gravità del momento e rinunciare a porre qualsiasi rimedio al fenomeno sopra denunciato, i cui risvolti economico-sociali non possono lasciare indifferente il legislatore.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 16 del 28 marzo 1968, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge 15 settembre 1964, n. 756, nella parte in cui disponeva la proroga dei contratti agrari «fino a nuova disposizione», affermò testualmente: «Il legislatore nel procedere, con la citata legge, alla riforma dei contratti agrari (come risulta dai lavori preparatori) si è reso conto che tale riforma non poteva considerarsi idonea a risolvere in modo definitivo tutti i problemi imposti dal momento storico ed in conseguenza ha ritenuto, con apprezzamento di prudenza operativa, di politica legislativa e di sicurezza sociale insindacabile in sede di giudizio sulla legittimità della legge, di prorogare i rapporti contrattuali in corso con le notevoli e sostanziali modificazioni ad essi apportate sino a quando le nuove strutture aziendali non siano in grado di sostituire le precedenti. Resta quindi escluso che sia stata realizzata la definitiva disciplina della materia e la protrazione a tempo indeterminato, *sine die*, della proroga».

Orbene, con la legge 3 maggio 1982, n. 203, il legislatore ha inteso disciplinare compiutamente la materia e, in conseguenza, ha disposto la «cessazione del regime di proroga» (rubrica dell'articolo 40) ed ha abrogato «le disposizioni di legge che prevedono la proroga di contratti agrari o ne disciplinano le eccezioni alla proroga stessa» ed ha scaglionato la durata residua dei contratti agrari già in regime di proroga al fine di dare luogo al necessario rinnovamento.

Il disegno del legislatore del 1982 si è realizzato, per le ragioni sopra esposte, solo parzialmente. Ma soprattutto sono intervenute impreviste cause perturbatrici le quali hanno sconvolto le prospettive economiche degli affittuari nei confronti dei quali la scadenza è più vicina.

Soprattutto per costoro non sussistono oggi le condizioni per la sostituzione delle vecchie strutture con le nuove, che la stessa Corte costituzionale riconobbe come condizione per la cessazione definitiva del regime di proroga.

Il *set-aside* e la politica agricola comune tendono, infatti - come si è detto - a favorire la rendita fondiaria e, uniti alle imminenti scadenze, bloccano di fatto la mobilità fondiaria di quei terreni che costituiscono per l'azienda agricola familiare un essenziale strumento nell'organizzazione dell'impresa.

Enti, fondazioni, grossi proprietari preferiscono, anzichè concedere in affitto i terreni, lasciarli a riposo o addirittura metterli sul mercato per l'elevata remunerazione come beni di investimento mettendo fuori causa gli affittuari.

Si impone, dunque, un provvedimento che, pur senza configurare minimamente la restaurazione del regime di proroga, consenta di evitare in casi circoscritti, verso i soli coltivatori diretti, e fra essi verso quelli che hanno bene coltivato e tenendo conto degli interessi meritevoli di tutela dei proprietari, il gravissimo danno della cessazione del rapporto.

Questo è il fine della presente proposta di legge, la quale prevede a favore dei soli coltivatori diretti, in assenza della volontà del

locatore di riprendere i fondi rustici per la conduzione in modo diretto, la rinnovazione dei contratti in scadenza, al fine di consentire conversioni di strutture quanto meno «dolorose» possibili e di evitare la dispersione di capacità professionali e forze di lavoro in un momento di vera emergenza per l'agricoltura italiana.

In ogni caso, l'aspetto fondamentale dell'iniziativa è rappresentato dal voler riferire la definitiva sistemazione degli interessi coinvolti alla collaborazione su base fiduciaria tra proprietà ed impresa, prevedendo un esplicito invito alle parti di promuovere trattative per la rinnovazione del contratto di affitto ai sensi dell'articolo 45 della legge n. 203 del 1982, attraverso una più adeguata valutazione delle reciproche esigenze ed un uso più equilibrato del potere dispositivo.

Tale impostazione viene rafforzata ulteriormente dalla previsione che stabilisce, espressamente, la esclusione dall'ambito applicativo della legge dei contratti conclusi in deroga per i quali rimane ferma la durata diversamente pattuita tra le parti del rapporto agrario.

La proposta di legge mutuando dall'esperienza normativa delle locazioni degli immobili urbani prevede, quindi, il diritto del coltivatore insediato sul fondo ad essere preferito ai terzi nel caso di nuova concessione in affitto dello stesso fondo, alle me-

desime condizioni convenute nelle proposte di nuovo contratto, anche se definite in deroga alla normativa vigente.

Un ruolo di particolare rilievo viene attribuito alla Cassa per la formazione della proprietà contadina, consentendo il finanziamento diretto delle operazioni di acquisto dei fondi rustici su cui siano insediati gli affittuari, a cui vengono estese le modalità di versamento del prezzo stabilite per la concessione dei mutui «regionali».

Ulteriori disposizioni sono relative alla detenzione del fondo da parte dell'affittuario in pendenza delle procedure giudiziarie ovvero dopo la cessazione del rapporto; alla estensione della disciplina già in vigore per le zone montane volta a salvaguardare l'integrità della azienda agricola in caso di apertura della successione regolando anche le procedure per l'acquisto del fondo rustico; alla determinazione di alcuni aspetti del regime dei miglioramenti.

Fondamentale appare, ancora, la previsione intesa a limitare l'ambito di efficacia degli accordi concordati in sede transattiva innanzi all'autorità giudiziale.

Alcune disposizioni tributarie completano il quadro di riferimento proposto con opportune agevolazioni a favore della posizione del proprietario che abbia dato in affitto i propri fondi rispetto a quella che goda di una mera rendita.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Diritto di prelazione in caso di nuovo affitto)

1. Dopo l'articolo 4 della legge 3 maggio 1982, n. 203, è inserito il seguente:

«Art. 4-bis. - *(Diritto di prelazione in caso di nuovo affitto)*. - 1. Il conduttore ha diritto, a parità di condizioni, ad essere preferito ai terzi, nel caso in cui il locatore intenda concedere in affitto il fondo alla scadenza dei termini previsti dall'articolo 2 ovvero, per gli altri contratti di affitto ivi compresi quelli aventi origine da conversione dei contratti associativi ai sensi dell'articolo 25, alla scadenza prevista dall'articolo 1 o alla diversa scadenza pattuita tra le parti. A tal fine il locatore deve comunicare al conduttore le offerte ricevute, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, almeno sessanta giorni prima della scadenza. Le offerte possono avere ad oggetto anche proposte di affitto definite dal locatore e dai terzi ai sensi del terzo comma dell'articolo 23 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, come sostituito dal primo comma dell'articolo 45 della presente legge.

2. Il conduttore deve esercitare il diritto di prelazione entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1.

3. L'obbligo di cui al comma 1 non ricorre quando il conduttore abbia comunicato che non intende rinnovare l'affitto e nei casi di cessazione del rapporto di affitto per grave inadempimento o recesso del conduttore ai sensi dell'articolo 5.

4. Il conduttore, purchè coltivatore diretto, conserva il diritto di prelazione anche nel caso in cui il rapporto contrattuale tra il locatore ed il nuovo conduttore cessi comunque entro un anno.

5. Nell'ipotesi in cui il locatore non comunichi tempestivamente le proposte ovvero stipuli un contratto di affitto con terzi a condizioni più favorevoli di quelle comunicate all'affittuario, quest'ultimo ha diritto alla rinnovazione del contratto alle medesime condizioni e può adire la sezione specializzata agraria del tribunale per ottenere la remissione nel godimento del fondo con il procedimento di cui all'articolo 700 del codice di procedura civile».

Art. 2.

(Titolarità del diritto di prelazione)

1. I conduttori in affitto di fondi rustici di cui agli articoli 6, 7 e 25 della legge 3 maggio 1982, n. 203, conservano il diritto di prelazione di cui all'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, e successive modificazioni, per un anno dalla cessazione del contratto di affitto per scadenza del termine, anche dopo il rilascio del fondo.

Art. 3.

(Interventi di finanziamento)

1. La Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina istituita con l'articolo 9 del decreto legislativo 5 marzo 1948, n. 121, è autorizzata a destinare almeno il 40 per cento delle disponibilità annuali al finanziamento di 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, e successive modificazioni.

2. Alle operazioni di finanziamento di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8, comma settimo, della legge 26 maggio 1965, n. 590.

3. L'istruttoria dell'operazione deve essere espletata autonomamente dalla Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina entro quattro mesi dalla presentazione della relativa domanda di finanziamento.

Art. 4.

(Opposizione alla disdetta)

1. Alle scadenze previste dall'articolo 2, primo comma, della legge 3 maggio 1982, n. 203, l'affittuario coltivatore diretto può opporsi alla disdetta e promuovere trattative per la rinnovazione del contratto di affitto in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari ai sensi dell'articolo 45 della medesima legge n. 203 del 1982.

2. L'opposizione alla disdetta deve essere comunicata mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento entro sessanta giorni dalla scadenza del contratto e deve contenere l'offerta del canone da parte dell'affittuario coltivatore diretto secondo un livello superiore almeno del trenta per cento a quello determinato secondo la disciplina dell'equo canone.

3. Trascorso il termine di trenta giorni e in assenza di accordo tra le parti, il contratto di affitto si intende rinnovato per cinque annate agrarie ed il canone non può essere inferiore all'offerta di cui al comma 2 nè superiore ai parametri da definire sulla base di un accordo collettivo stipulato tra le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale ai sensi dell'articolo 45, ultimo comma della citata legge n. 203 del 1982, tenendo conto dello stato di produttività del fondo.

4. La facoltà di promuovere le trattative di cui al comma 1 è riconosciuta anche all'affittuario coltivatore diretto al quale sia notificato un provvedimento giudiziario finalizzato al rilascio del fondo la cui esecuzione resta sospesa per un periodo di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Nell'ipotesi di cui al comma 1 il locatore può opporsi all'avvio delle trattative ove si verifichi una delle seguenti condizioni:

a) che il locatore, il quale sia coltivatore diretto o soggetto ad esso equiparato, e non sia nel godimento, a qualsiasi titolo, di

altri fondi che, con le colture e gli allevamenti in atto, possano assorbire più della metà della forza lavorativa sua e della famiglia, si obblighi ad esercitare o far esercitare dal coniuge o da uno o più discendenti per almeno nove anni la diretta coltivazione del fondo, semprechè egli stesso od altro componente della famiglia sia di età inferiore ai cinquantacinque anni;

b) che l'affittuario si sia reso colpevole di grave inadempimento contrattuale ai sensi dell'articolo 5 della citata legge n. 203 del 1982.

6. Il locatore che ottenga la disponibilità del fondo per i motivi indicati alla lettera a) del comma 5 e non adempia agli obblighi assunti è tenuto al ripristino del contratto oltre che al risarcimento del danno nei confronti dell'affittuario al quale sia stata negata la rinnovazione

7. Resta in ogni caso ferma, con esclusione di quanto disposto dall'articolo 1, la durata dei contratti agrari oggetto di accordi di cui al terzo comma dell'articolo 23 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, come sostituito dal primo comma dell'articolo 45 della legge 3 maggio 1982, n. 203.

Art. 5.

(Accordi collettivi)

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali convoca le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale per la stipulazione dell'accordo di cui all'articolo 4, comma 3.

2. In caso di inutile decorso del termine di trenta giorni dalla data di convocazione il Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali provvede a determinare con proprio decreto i parametri del canone da osservare nel contratto di affitto rinnovato ai sensi dell'articolo 4, comma 2.

Art. 6.

(Detenzione del fondo)

1. La detenzione del fondo da parte del concessionario a norma dell'articolo 47, secondo comma, della legge 3 maggio 1982, n. 203, non comporta il sorgere a suo carico di alcun obbligo di risarcimento del danno per la mancata riconsegna del fondo, salvo il rispetto degli obblighi di legge.

2. L'affittuario che permanga sul fondo rustico dopo la cessazione del rapporto di affitto per la comunicazione della disdetta da parte del concedente, ovvero dopo la risoluzione del contratto per grave inadempimento a norma dell'articolo 5, secondo comma, della legge 3 maggio 1982, n. 203, deve considerarsi un occupante abusivo con la conseguenza che tutti i diritti che sarebbero scaturiti dal rapporto vengono a cessare, mentre permane a suo carico l'obbligo di corrispondere, fino alla restituzione del fondo occupato, il corrispettivo pattuito oltre il risarcimento del maggiore danno, se richiesto e provato dal locatore.

3. Nell'ipotesi di cui al comma 2 l'affittuario mantiene soltanto il diritto, nei limiti del valore, alle spese di produzione e di raccolta.

Art. 7.

(Conservazione dell'integrità dell'azienda agricola e procedura per l'acquisto della proprietà)

1. Le disposizioni di cui agli articoli 4 e 5 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, sono estese anche alle aziende agricole ubicate in comuni non montani.

2. La Cassa per la formazione della proprietà contadina deve dare preferenza alle operazioni di acquisto finalizzate alla conservazione dell'integrità delle aziende agricole ai sensi del comma 1, sino alla concorrenza del 20 per cento delle disponibilità finanziarie annuali.

Art. 8.

(Transazioni)

1. All'articolo 45 della legge 3 maggio 1982, n. 203, è aggiunto il seguente comma:

«Le transazioni stipulate davanti al giudice competente non possono riguardare i criteri di determinazione del canone, la durata del contratto e le disposizioni di cui all'articolo 10 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, e agli articoli 16 e 17 della presente legge».

Art. 9.

(Regime dei miglioramenti, delle addizioni e trasformazioni)

1. Non può essere pronunciata la risoluzione del contratto di affitto di fondi rustici per l'esecuzione di miglioramenti, addizioni e trasformazioni che siano di sicura corrispondenza ai programmi agricoli comunitari, nazionali e regionali.

Art. 10.

(Miglioramenti eseguiti con il consenso tacito dal concedente)

1. I miglioramenti realizzati dal concessionario che siano di durevole utilità per il fondo e per la produzione e non siano il risultato dell'ordinaria e razionale coltivazione danno diritto ad una indennità corrispondente all'aumento del valore di mercato conseguito dal fondo anche quando non siano stati preventivamente autorizzati dal concedente, salvo che questi non si sia ad essi formalmente opposto.

Art. 11.

(Ripetizione dei canoni)

1. Il termine di un anno applicato, in base all'articolo 28 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, alla prescrizione della ripeti-

zione delle somme pagate dall'affittuario in eccedenza alla misura del canone dovuto ai sensi della normativa vigente è elevato a tre anni.

Art. 12.

(Disposizioni tributarie)

1. All'articolo 31 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, dopo il comma 1, sono inseriti i seguenti:

«1-bis. La rivalutazione di cui al comma 1 è elevata, rispettivamente, al 70 per cento ed al 60 per cento per i terreni che, oggetto di concessione in affitto ai sensi della legge 3 maggio 1982, n. 203, alla scadenza dei termini di durata non sono oggetto di successiva locazione, nè sono condotti direttamente dal proprietario per almeno sei mesi nel periodo di imposta considerato.

1-ter. La rivalutazione di cui al comma 1 non si applica, limitatamente al reddito dominicale, ai terreni che, aventi destinazione agricola, siano oggetto di concessione in affitto».

