

# Introduzione

di Emilio Romagnoli

1. — I problemi della casa ed i problemi della terra appaiono *ictu oculi*, di natura diversa. Unico elemento comune appare, ad un primo esame, la limitata disponibilità in Italia nel momento presente, dell'uno e dell'altro bene. Conseguenza di tale limitata disponibilità è la sproporzione tra l'offerta e la domanda dei beni in esame, che provoca aumenti del loro prezzo di scambio e del loro prezzo d'uso in misura tale da incidere gravemente sulla capacità economica degli utenti. Come questa seria causale è simile in materia di immobili urbani e di immobili rustici, così è simile la risposta dell'ordinamento giuridico che si estrinseca in controlli miranti a contenere i prezzi d'uso entro limiti equi. Una certa affinità tra le misure per il contenimento del prezzo d'uso della terra e quelle per il contenimento del prezzo d'uso della casa può indurre a riflettere sull'utilità della ricerca di elementi comuni nel quadro della fondamentale difformità dei due beni, ed al tempo stesso la difformità di detti beni può far riflettere sulla necessità di risposte diverse dell'ordinamento giuridico ai problemi del bene terra e del bene casa.

Innanzitutto conviene rilevare che, mentre la terra costituisce una delle fondamentali risorse naturali, la casa (o, in termini più generali, l'immobile urbano) è opera dell'uomo. Deve, peraltro, tenersi presente che la terra vergine non è immediatamente coltivabile, ed i terreni coltivabili « imprigionano » grandi quantità di lavoro umano, a cominciare dalle prime fatiche necessarie per la « messa a coltura » per giungere sino ai più sofisticati impianti per coltivazioni in serra, vivai, frutteti specializzati, grandi allevamenti etc. Ciò è vero al punto che la fertilità di un terreno può apparire « costruita », e che raramente non esiste, anche in paesi di antiche tradizioni agricole, un margine per la messa a coltura di terre abbandonate o incolte.

Per converso, gli immobili urbani, anche se sono opera del-

l'uomo e possono essere costruiti in grande quantità per soddisfare la domanda del mercato, in pratica esistono in quantità limitata e non di rado vengono costruiti in quantità inadeguata al ritmo della crescita della popolazione. Inoltre, è disponibile in quantità limitata (e quindi a costi rapidamente crescenti) la terra che per caratteristiche ed ubicazione può essere utilizzata per la costruzione di immobili, e comunque esistono immobili che in virtù dell'ubicazione presentano una caratteristica irripetibile. La sproporzione tra domanda ed offerta (in proprietà o in uso) di immobili urbani può dunque assumere caratteristiche di gravità e durevolezza paragonabili a quelle che si riscontrano nel mercato delle vendite e degli affitti di fondi rustici.

Anche con riguardo alla normale destinazione il bene terra e l'immobile urbano appartengono a categorie differenti. La terra, infatti, in relazione alle destinazioni prevalenti, è un bene strumentale, mentre l'immobile urbano, in relazione almeno alla fondamentale destinazione ad abitazione, è un bene finale. Ai fini del presente incontro non hanno rilievo quelle destinazioni, come la destinazione a parco, che fanno della terra un bene finale, mentre hanno un rilievo marginale quelle destinazioni in presenza delle quali un immobile può essere considerato un bene strumentale o parte inseparabile di un bene strumentale. Ritengo, infatti, che possa considerarsi più che soddisfacente un colloquio dal quale emergano elementi di comparazione tra gli interventi sul prezzo dell'uso dei terreni agrari ed il prezzo dell'uso della casa di abitazione.

2. — I problemi pratici più gravi in materia di rarefazione dell'offerta della terra e degli immobili urbani si riscontrano in materia di affitti di fondi rustici e locazioni di immobili urbani destinati ad abitazione.

La lievitazione eccessiva del prezzo d'uso della terra incide sfavorevolmente sull'efficienza dell'impresa agricola del non proprietario e sopra tutto, nel caso dell'affitto a coltivatore diretto, sulla stessa retribuzione del lavoro dell'affittuario e della sua famiglia (l'affittuario conduttore non coltivatore diretto, invece, rischia di veder vanificato il profitto o di incorrere in perdite, dovendo sostenere da un lato l'onere di canoni in aumento e dall'altro quello di salari anch'essi in aumento).

La lievitazione eccessiva del prezzo d'uso della casa viene ad incidere con tutta evidenza su un bisogno primario della popolazione.

L'incidenza del prezzo d'uso della terra sulla retribuzione del lavoro e sull'efficienza dell'apparato produttivo e l'incidenza del prezzo d'uso della casa di abitazione su un bisogno primario giustificano senza dubbio l'intervento calmieratore come misura di emergenza per evitare fenomeni speculativi dannosi per la generalità. Interventi di tal genere, peraltro, hanno assunto ormai da lungo tempo un carattere talmente durevole da far sorgere da un lato il problema dell'approfondimento dei motivi che li giustificano, dall'altro quello dello studio delle misure più adatte per il raggiungimento di giusti equilibri.

La Corte Costituzionale, più volte chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale delle norme calmieratrici, ne ha riconosciuto, in linea di principio, la legittimità. Il prof. Galloni ed il presidente Chieppa richiameranno le fondamentali decisioni della Corte Costituzionale in *subiecta materia*. Mi limito, dunque, a rilevare che, con riguardo al sacrificio degli interessi del proprietario derivante dagli interventi in materia di equo canone di affitto di fondi rustici, la Corte Costituzionale, nella sentenza 14-27 luglio 1972, n. 155, affermò (n. 2), in linea di principio, che la censura di violazione dell'art. 42 della costituzione in materia di norme sull'equo canone che comprimano « il diritto del proprietario a conseguire dalla cosa, anche se utilizzata direttamente da altri, un beneficio... *non è fondata se ad aver vantaggio dalla compressione che la legge esercita sul beneficio fondiario sia un affittuario che coltivi direttamente la terra con le forze di lavoro proprie e dei suoi familiari*, mentre è invece fondata se di quella compressione dei diritti dominicali debba lucrare gli utili conseguenti un affittuario imprenditore che la terra presa in fitto faccia lavorare ad altri ». Il rilievo non è compiuto se non si aggiunge che, dopo avere giustificato tale affermazione ricordando che « l'affittuario coltivatore gode della situazione privilegiata che gli art. 35 e segg. della Costituzione assicurano alla posizione del lavoratore, garantendo tra l'altro, che la sua retribuzione sia in ogni caso sufficiente ad assicurare a lui ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, l'affittuario imprenditore ha a sua tutela solo il principio sancito dall'art. 41 cost. e relativo alla libertà della iniziativa economica privata », la Corte precisa che « *con ciò... non vuol dirsi che la determinazione del canone tra il proprietario concedente e l'affittuario imprenditore debba lasciarsi affidata alla sola regola del mercato*. Ma vuol dirsi soltanto che tra le due forme di attività economiche, più o meno equivalenti sul piano della

tutela costituzionale (perché entrambe fruente di garanzie generiche), quali appunto l'esercizio dei diritti dominicali sulle terre e la gestione dell'impresa che provvede, con lavoro altrui, alla coltura di essa, il pubblico interesse volto ad assicurare risultati vantaggiosi alla comunità, quale il razionale sfruttamento del suolo, l'abbondanza della produzione, il contenimento del prezzo dei prodotti, ecc., deve utilizzare, perché il canone di affitto sia equo, altre forme di intervento, che trovino la loro estrinsecazione in un'analisi più approfondita dei dati economici del fenomeno produttivo e non possano limitarsi alla semplice massiccia compressione del beneficio fondiario come mezzo per devolvere l'ampio margine di differenza all'impresa, a copertura delle spese di produzione e alla formazione del profitto ».

La richiamata sentenza n. 155/72 della Corte Costituzionale, sostanzialmente sulla scia di orientamenti emersi nelle sentenze 30 maggio 1964, n. 40 e 27 febbraio 1962, n. 7 pone in chiara evidenza la priorità della tutela del lavoro anche se autonomo, come quello dell'affittuario coltivatore diretto, e ribadisce la legittimità del controllo dei prezzi anche con riguardo all'affitto a conduttore non coltivatore diretto, purché l'intervento « volto ad assicurare risultati vantaggiosi alla comunità », si fondi su « un'analisi approfondita dei dati economici e del sistema produttivo ».

A proposito della tutela costituzionale del lavoro può osservarsi come il principio enunciato dalla Corte Costituzionale dia corpo ad una considerazione della remunerazione del lavoro che gioca comunque sui costi dell'impresa come una variabile indipendente, con riflessi, ovviamente, anche sul giusto equilibrio dei rapporti tra locatore ed affittuario conduttore non coltivatore diretto.

A proposito dei dati da porsi a fondamento della ricerca del giusto equilibrio tra interessi del locatore ed interessi dell'affittuario conduttore non coltivatore diretto al fine di perseguire risultati utili per la collettività, non può evidentemente non tenersi conto (e mi sembra che ciò comporti il sorgere di problemi particolarmente interessanti per i cultori di macro-estimo), delle cospicue erogazioni di denaro pubblico a favore dell'agricoltura in generale (ad es. per opere di bonifica) e dell'imprenditore in particolare (mutui a tasso agevolato, integrazioni di prezzo etc.), al fine di evitare che erogazioni di denaro pubblico che dovevano andare a vantaggio della produzione in generale o costituire incentivi a favore dell'imprenditore o comunque sopperire ad una certa naturale fragilità economica

delle imprese agricole, dando luogo ad una maggiore appetibilità della terra ne provochino, per un fenomeno di traslazione, un maggior prezzo d'uso sul mercato degli affitti, recando così vantaggio anche o soltanto al proprietario, cui le provvidenze non erano destinate.

A proposito, poi, della tutela costituzionale dell'interesse del cittadino alla casa di abitazione, può ricordarsi come in uno scritto di fondamentale importanza per la comprensione dei problemi della casa Mario Nigro ricostruisca il diritto all'alloggio come elemento del sistema di protezione sociale dei lavoratori costituzionalmente fondato sugli articoli 2, 3, 4, 35, 36, 37, 38 e 47 della costituzione<sup>1</sup>. Non può, certamente, trascurarsi il rilievo che non è detto che tale « diritto all'alloggio » debba essere perseguito mediante un corrispettivo sacrificio del diritto di proprietà del locatore, ché anzi, proprio se si considera — come ormai appare pacifico — l'edilizia popolare come un servizio pubblico, è evidente che è compito dello Stato assicurare ai lavoratori l'accesso all'abitazione. Può osservarsi che, nell'ordine di idee sopra richiamate, e se si ricollega (come sembra logico) l'art. 47 all'art. 36, o più semplicemente si rileva che non può aversi esistenza libera e dignitosa senza un conveniente alloggio, il salario del lavoratore dovrebbe comunque essere sufficiente a consentire con la soddisfazione degli altri bisogni essenziali, anche quella del bisogno dell'alloggio, certamente essenziale. È però comunemente ammesso l'intervento dello Stato con erogazione di denaro pubblico per favorire l'accesso del lavoratore alla proprietà della casa di abitazione. Non mancano autorevoli affermazioni nel senso che il principio posto dall'art. 36 della costituzione, posto in relazione con il favore per l'accesso del risparmio popolare alla proprietà della casa di abitazione, di cui all'art. 47, possa ritenersi soddisfatto solo « se la retribuzione consenta al lavoratore di essere alloggiato convenientemente o se per *prestazioni pubbliche integrative della retribuzione* venga facilitato l'accesso del lavoratore all'alloggio<sup>2</sup>.

In tempi più recenti l'ingigantirsi, anche e soprattutto per la

---

<sup>1</sup> Nigro, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, Riv. trim. dir. pubbl., 1957, pag. 150 segg. V. anche tra gli altri Roherssen, in *Enc. del dir.*, voce *Edilizia popolare ed economica*; Sorace, *A proposito di « proprietà dell'abitazione », « diritto d'abitazione » e « proprietà (civiltistica) della casa »*, Riv. trim. dir. proc. civ., 1977, 1175 e segg.

<sup>2</sup> Nigro, *cit.*

carenza dell'iniziativa pubblica, del divario tra domanda ed offerta di immobili destinati ad uso di abitazione ha creato problemi di tali dimensioni, che non è pensabile risolverli in un lasso di tempo non troppo lungo con un programma serio di costituzioni e con prestazioni pubbliche integrative della retribuzione, talché per lungo tempo il legislatore non ha fatto altro che « tamponare » la situazione con provvedimenti nei quali talvolta è più evidente lo scopo di frenare eccessi speculativi dei locatori, talaltra l'effetto di comprimere gravemente l'interesse economico dei locatori stessi, oltre la misura richiesta dall'esigenza di tutela del locatario.

Nello stesso tempo il legislatore ha radicalmente modificato, proprio in considerazione dell'incidenza che esso ha sul costo degli immobili urbani, il regime delle aree edificabili con le leggi 22 ottobre 1971, n. 865 e 28 febbraio 1977, n. 10, ed alcuni Autori sono giunti a porsi il problema se la proprietà della casa in senso civilistico e tradizionale non si ponga in contrasto con il diritto all'abitazione, che la costituzione guarda con occhio di favore<sup>3</sup>.

Recentemente è stata posta in essere, con la legge 27 luglio 1978, n. 392, della quale parlerà il presidente Chieppa, una disciplina « articolata » tale da consentire soluzioni che si avvicinano, sia pure in varia misura, all'equità con riferimento ad una tipologia di immobili urbani aderenti alla realtà nei limiti in cui si possano ridurre a tipo le case di abitazione, sulle cui caratteristiche incidono, talvolta in modo notevole, l'estro del costruttore e quello del proprietario.

3. — Le ricordate dottrine rispecchiano le tendenze ad una progressiva compressione del diritto di proprietà, le cui manifestazioni più evidenti si sono avute in materia di contratti agrari. Alla lontana si può risalire al regime differenziato dei beni, che sottopone i beni di prevalente interesse economico sociale a regole diverse da quelle riguardanti i beni di prevalente interesse individuale e perviene, per i beni la cui importanza economica-sociale è più intensa, come per l'acqua e le miniere, all'ammissione della sola proprietà pubblica e dell'utilizzazione privata solo in via di concessione.

L'*iter* verso la prevalenza dell'impresa diretto-coltivatrice sulla proprietà passò attraverso le leggi 25 febbraio 1963, n. 327 sui rapporti miglioratori nelle provincie del Lazio e 22 luglio 1966, n. 607

---

<sup>3</sup> Sorace, *cit.*; Martines ed altri, *Il diritto alla casa*, in *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, a cura di Lipari, Bari, 1974, pag. 395.

sull'enfiteusi e sulle prestazioni fondiari perpetue, in virtù delle quali si pervenne all'assoggettamento dei rapporti di migliororia ultratrentennali in uso nelle provincie del Lazio alle norme in materia di enfiteusi con una drastica riduzione del canone e del capitale di affrancazione, e pervenne, con l'art. 3 della legge 18 dicembre 1970, n. 1138, alla conversione in enfiteusi dei « contratti e rapporti anche di natura associativa, di colonia e di affitto con clausola migliorataria, nei quali il colono, l'affittuario, il concessionario o un loro dante causa abbiano eseguito opere di trasformazione fondiaria e agraria di carattere sostanziale e permanente di qualsiasi tipo ».

Questa norma che, posta a raffronto con gli artt. 11 e 14 della successiva legge 11 febbraio 1971, potrebbe far pensare ad un disegno di progressiva trasformazione del diritto obbligatorio di godimento del conduttore in diritto reale, venne dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza 6 marzo 1974, n. 53 della Corte Costituzionale, che energicamente riaffermò (principal. al n. 5) il carattere puramente obbligatorio del contratto di affitto di fondi rustici e dei contratti agrari associativi.

A questo primo richiamo della Corte Costituzionale alla natura obbligatoria dei contratti agrari contemplati dal codice civile, anche se muniti di clausole miglioratizie, e seguita, con riferimento alle proroghe delle locazioni urbane, la cui protrazione per un tempo indeterminato avrebbe potuto snaturare il rapporto locatizio, il chiaro ammonimento della sentenza 18 novembre 1976, n. 225, ove si legge (n. 12): « L'iniziale ragionevolezza di un generale e indiscriminato regime vincolistico delle locazioni degli immobili urbani adibiti ad uso diverso dall'abitazione e dei relativi canoni, e la tollerabilità, in ragione della prevista breve durata, dei sacrifici imposti ai locatori, si sono andati così progressivamente affievolendo e riducendo; e la Corte non può non rendere di ciò avvertiti il Parlamento e il Governo ».

La Corte Costituzionale ha, così, ribadito il carattere obbligatorio sia dei contratti agrari disciplinati dal codice civile che delle locazioni urbane, ed il legislatore si è adeguato a tale insegnamento con la legge 27 luglio 1978, n. 392 in materia di locazioni urbane, e sembra vicino a fare altrettanto in materia di contratti agrari, con riguardo ai quali una proposta di legge venne presentata al Parlamento (ed approvata al Senato) nella passata legislatura ed è stata presentata in quella presente.

La riaffermazione del principio della natura meramente obbliga-

toria dei contratti di affitto di fondi rustici e dei contratti di locazione di immobili urbani nulla toglie alla legittimità dell'intervento del legislatore (se contenuto entro limiti tali da non vanificare il diritto di proprietà) sull'ammontare dei canoni di affitto e di locazione.

Abbiamo visto come l'esigenza dell'equo canone sia pienamente riconosciuta dalla Corte Costituzionale in materia di affitto di fondi rustici. La stessa esigenza è riconosciuta dalla Corte Costituzionale, che nell'affermarla, peraltro, richiama lo Stato al suo compito di incrementare l'offerta pubblica di abitazioni di tipo economico, di incentivare il concorso dell'iniziativa privata e di stimolare l'afflusso del risparmio popolare nel settore edilizio.

Sono, dunque, pacifiche la legittimità e la necessità nel momento presente del controllo degli affitti dei fondi rustici e dei canoni delle locazioni urbane, e la soluzione della crisi appare tanto lontana e (almeno per i fondi rustici) incerta, che la disciplina relativa deve avere carattere permanente.

La disciplina vigente, sia per i canoni di affitto dei fondi rustici che per quelli degli immobili urbani, è certamente suscettibile di miglioramenti (per l'affitto di fondi rustici si deve addirittura provvedere a colmare lacune aperte nelle leggi n. 11 del '71 e n. 814 del '73 dalle sentenze 27 luglio 1972, n. 155 e 22 dicembre 1977, n. 153). Le relazioni del Presidente Chieppa e del prof. Galloni forniranno certamente indicazioni utili *de iure condito* e *de iure condendo*.

Scopo della presente introduzione è quello di evidenziare l'importanza che ha, in materia di equo canone di affitto di fondi rustici, la considerazione che la terra è un bene produttivo, sede e strumento dell'impresa agricola, ed in materia di equo canone di immobili urbani la considerazione che l'immobile è opera dell'uomo, che il suo costo di costruzione incide sull'offerta, che la prospettiva di ricavare un utile è determinante al fine di indurre l'iniziativa privata a costruire e che la soddisfazione della domanda di abitazioni da parte della mano pubblica esercita una insostituibile funzione calmieratrice.

Con riguardo alla prima considerazione assume grande rilievo l'esigenza di controllare l'effettiva « capacità contributiva » delle imprese agricole, tenendo conto anche della circostanza che l'imprenditore e non il proprietario è destinatario di molte previdenze; non deludere i proprietari i quali abbiano migliorato ed organizzato in aziende le loro terre con apprezzabili sacrifici economici, ricercare la migliore soluzione del conflitto di interessi tra locatore ed affittuario in materia di miglioramenti durante l'affitto. Particolare im-



portanza ha, a questo proposito, l'aggiornamento (e forse il perfezionamento) del catasto, cui fa riferimento anche la recente sentenza 22 dicembre 1977, n. 153 della Corte Costituzionale (n. 5): a quest'ultimo delicato aspetto della questione viene dedicata, nel presente incontro, la relazione dell'ing. Bazzocchi della Direzione Generale del Catasto.

Con riguardo alla seconda considerazione emerge il problema di fondo del rapporto tra la proprietà privata del locatore ed il diritto all'abitazione del locatario con riferimento anche al nuovo regime dei suoli, ma soprattutto ai precisi compiti di iniziativa diretta e di incentivazione che incombono sui pubblici poteri.