

« Equo canone » di affitto dei fondi rustici

di Giovanni Galloni

1. L'orientamento secondo cui il canone nel contratto di affitto nei fondi rustici viene sottratto alla legge del mercato e viene sottoposto alla determinazione o, quanto meno, al controllo dell'autorità pubblica può considerarsi ormai un principio comune alle legislazioni agrarie dei diversi paesi della C.E.E.

Il sistema francese fonda la determinazione del canone sul normale valore locativo del fondo (art. 812 *code rural*), ma la più recente legislazione sull'affitto (legge 15 luglio 1975 n. 632 e decreto 20 maggio 1978) stabilisce che l'ammontare del canone deve essere contenuto all'interno di un limite medio e di un massimo stabilito, Dipartimento per Dipartimento, dalla Pubblica Amministrazione, tenuto conto di quattro prodotti rappresentativi per qualità e classe di coltura.

Il sistema belga orienta il canone sulla base della « redditività del fondo » e calcola questa redditività facendo riferimento alla rendita catastale moltiplicata per determinati coefficienti, soggetti a revisione ogni tre anni (artt. 3, 1 e 6 della legge 4 novembre 1959) e tenuto conto non solo della qualità della terra, ma anche del corso dei prezzi dei prodotti e degli oneri gravanti sull'impresa.

Il sistema olandese fissa il canone in via amministrativa tenendo conto di un « equo rapporto » con la produttività dell'azienda, oltre che dei legittimi interessi del concedente (l'affittuario ha diritto ad una riduzione del canone qualora, per circostanze straordinarie, la produttività del fondo sia inferiore al previsto e il concedente ha diritto a chiedere un aumento qualora abbia sopportato spese impostegli dalla collettività).

Anche nella Repubblica Federale Tedesca il principio della libertà di contrattazione subisce incisive limitazioni previste nel *Landpachtgesetz* (artt. 5 e 6 della legge del 25 gennaio 1952) sia perché è consentito in sede di apposita giurisdizione agraria la revisione

del canone in casi espressamente specificati, sia perché l'autorità amministrativa, alla quale vanno comunicati i contratti di affitto stipulati, può — a richiesta dell'affittuario — opporsi ove dai contratti risultino un canone e comunque delle prestazioni a carico dell'affittuario sproporzionati alla redditività del terreno e cioè non corrispondenti al rendimento che si può ottenere con una razionale coltivazione del fondo.

Infine nello stesso Regno Unito in base all'*Agriculture Act. 1948*, modificato nel 1976, esiste un sistema di arbitro in base al quale l'arbitro può variare o modificare gli accordi a favore dell'affittuario in materia di canone secondo equità, anche se non sia stato specificamente adito per questa questione. Il canone può essere aumentato solo per compensare l'incremento del valore locativo del fondo acquisito a seguito dei miglioramenti effettuati dal concedente.

2. In Italia il D.L.c.p.s. del 1° aprile 1947 n. 277 introduceva l'istituto della *perequazione del canone* che, in deroga al principio, contenuto nel codice civile, della determinazione del canone rimessa all'autonomia privata, consentiva ad ognuna delle parti di ricorrere in qualunque momento alle Sezioni specializzate per vedersi riportare ad equità il canone. Ma di un vero e proprio *equo canone* si può incominciare a parlare solo con la legge del 12 giugno 1962 n. 567. Con questa legge (art. 3) cade definitivamente il principio della libera determinazione del canone ed il canone incomincia ad essere fissato da una autorità amministrativa (la Commissione tecnica provinciale) la quale determina le tabelle dei canoni di affitto con la indicazione di una misura minima e di una massima per zone agrarie omogenee per generalità e classi di terreno e tipi aziendali. L'*equo canone* si orienta secondo un duplice criterio: da un lato l'esigenza di tenere conto, al pari di altre legislazioni europee, della produttività del terreno; dall'altra quella di assicurare una equa retribuzione per il lavoro dell'affittuario e della sua famiglia, secondo il principio contenuto nell'art. 36 della Costituzione della retribuzione sufficiente ed adeguata del lavoro. Tale criterio viene ritenuto legittimo dalla sentenza n. 40 della Corte Costituzionale del 30 maggio 1964 secondo la quale « dall'esigenza di assicurare un'*equa remunerazione* del lavoro della persona mediamente impiegata nella coltivazione dei campi risulta in sostanza definito in modo sufficientemente puntuale un limite oltre il quale non è possibile andare nello stabilire i canoni massimi di affitto ».

3. Le difficoltà di applicazione della legge n. 567 del 1962 (imperfetto funzionamento delle Commissioni, tendenza ad identificare l'equo canone con il canone medio praticato nella zona) inducono il legislatore alla drastica svolta della legge 11 febbraio 1971 n. 11. Ma la svolta non è nei principi (che rimangono sostanzialmente quelli del 1962), bensì nella rigidità dei criteri applicativi.

In modo particolare il canone fu determinato in base alla rendita catastale del 1939 moltiplicata per coefficienti stabiliti dalle Commissioni tecniche provinciali entro un massimo invalicabile di 45 volte ed un minimo di 12 volte.

La Corte Costituzionale con la sentenza 14 luglio 1972 n. 115, pur confermando la validità del principio dell'equo canone ed anche il riferimento ai dati della rendita catastale, che rendeva necessario un canone esclusivamente in denaro, affermò che una così rigida compressione del beneficio fondiario, se poteva avere una maggiore giustificazione nel caso dell'affitto a coltivatore diretto (per garantire la retribuzione del lavoratore e della sua famiglia) non aveva valida giustificazione nel caso dell'affitto a conduttore; e, in ogni caso, in considerazione anche della lunga durata dei contratti di affitto, ritenne non fosse legittimo determinare i canoni in base a coefficienti di moltiplicazione della rendita catastale del 1939 senza prevedere un adeguamento dei canoni in denaro ai mutamenti del potere di acquisto della moneta.

Con la legge 10 dicembre 1973 n. 814 fu attenuata la rigidità della precedente legge n. 11, anche per sanare le illegittimità rilevate dalla Corte Costituzionale.

In particolare la forcella dei coefficienti fu elevata ad un minimo di 24 e ad un massimo di 55; furono stabiliti coefficienti aggiuntivi, sia per l'affitto a conduttore, sia per i fondi sui quali fossero stati apportati miglioramenti non valutati in catasto; fu introdotto un meccanismo automatico di rivalutazione del canone che tenesse conto, oltre che dell'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli anche dell'aumento dei costi; ed infine fu modificata la composizione delle Commissioni provinciali alterandone la pariteticità, nelle rappresentanze sindacali, a favore degli affittuari.

Un nuovo intervento della Corte Costituzionale con la sentenza n. 153 del 27 dicembre 1977 ha dichiarato la illegittimità costituzionale di quella parte della legge n. 814 del 1973 che fissava i nuovi coefficienti di moltiplicazione minimo e massimo del reddito dominicale e che indicava i coefficienti da corrispondere in via provvisoria.

Quei coefficienti sono stati ancora una volta ritenuti « incongrui ». In sostanza, la Corte, pur confermando la legittimità costituzionale della scelta politica compiuta dal legislatore nel determinare il sistema dei canoni sulla base dei redditi dominicali, ha ritenuto indispensabile che, volendo mantenere ferma questa scelta, si proceda alla revisione generale degli estimi e al classamento del catasto dei terreni e che, in attesa di tale revisione, si determini un nuovo coefficiente massimo riferito alla produttività dei migliori terreni in modo tale che tra il livello minimo ed il massimo si possa porre un divario tale da consentire maggiori possibilità di apprezzamento e di adattamento alle molteplici situazioni concrete.

4. L'effetto della sentenza n. 153 è stato quello di rendere inoperante la disciplina dell'equo canone in attesa di una nuova legge capace di accogliere le direttive della Corte. In questa attesa tuttavia con la legge del 10 maggio 1978 n. 176, e ultimamente con legge del 29 novembre 1979 n. 591, il Parlamento ha stabilito che per le annate agrarie '77-'78 e '78-'79 il canone venga corrisposto a titolo di acconto sulla base delle tabelle dichiarate incostituzionali dalla Corte.

Si è dubitato della legittimità costituzionale di questi provvedimenti legislativi che rimettono in vita, sia pure in via provvisoria, norme dichiarate incostituzionali.

Si è tuttavia osservato, anche nel dibattito parlamentare, che le due leggi in esame, lungi dal significare la volontà del Parlamento di aprire un braccio di ferro con la Corte Costituzionale, sono dettate dalla necessità di provvedere con urgenza per evitare uno stato grave di incertezza del diritto nei rapporti tra concedenti e conduttori ed in ogni caso si muovono sulla linea delle pronunce della Corte circa la legittimità di un sistema di equo canone riferita ai dati catastali e non pregiudicano i diritti costituzionalmente protetti dalle parti proprio perché hanno definito un canone *solo provvisorio*, soggetto ad un conguaglio in via definitiva con l'entrata in vigore della nuova legge.

5. Rimane però ancora aperto il problema di una nuova legge che adegui l'equo canone ai principi fissati dalla Corte.

La questione preliminare di scelta politica è se il parametro di riferimento dell'equo canone vada mantenuto fermo ai dati catastali

o invece possa riferirsi al prodotto lordo vendibile del fondo rustico.

Questa scelta fondamentale non è condizionata dalle precedenti pronunce della Corte Costituzionale. La Corte ha infatti in due successive sentenze confermato la legittimità costituzionale del riferimento al catasto; ma non vi è dubbio che, a maggiore ragione, anche la scelta politica per un cambiamento sostanziale di metodo e l'adozione del sistema di riferimento al prodotto lordo vendibile dovrebbe considerarsi legittima sotto il profilo costituzionale.

Il problema dunque non è costituzionale: è diverso. Si tratta infatti di vedere in quale modo, anche attraverso la scelta dell'uno o dell'altro sistema, si possano garantire in concreto principi e valori di rilievo costituzionali che la Corte ha più volte enunciati in materia agraria. Questi principi in concreto sono: la possibilità di garantire al lavoro dell'imprenditore e della sua famiglia una retribuzione adeguata, ed inoltre un compenso non irrisorio alla rendita fondiaria.

Per tale motivo l'adeguamento allo spirito della Costituzione comporta l'affermazione di una precisa gerarchia di valori che, nell'ordine, vede collocati la retribuzione del lavoro manuale o direttivo, il profitto dell'imprenditore, la rendita fondiaria. Questa gerarchia comporta una considerazione prioritaria per l'affittuario coltivatore diretto rispetto all'affittuario conduttore e per quest'ultimo rispetto al puro titolare della rendita fondiaria. Ma, nel rispetto di questa gerarchia, è pur sempre vero che il canone non può essere puramente simbolico o di entità irrisoria e che comunque deve avere sempre come riferimento la *produttività* del fondo. Ciò vale soprattutto quando l'affitto abbia per oggetto — come dovrebbe essere nella normalità dei casi — una azienda agricola organizzata e non un mero fondo.

Alla luce di questi principi, ognuno dei due orientamenti dell'equo canone (catasto o produttività dei fondi) presenta seri inconvenienti. Il riferimento al catasto presenta la più grave controindicazione nelle condizioni in cui, nel nostro paese, è tenuto il catasto rustico (ma il discorso si può ripetere anche per il catasto urbano). Il secondo inconveniente è dato dalla necessità di ancorare l'equo canone al solo corrispettivo in denaro; e questo comporta l'esigenza di aggiornamenti periodici del canone specie in epoche di acceleramento dei fenomeni inflazionistici.

Ma anche il riferimento alla produzione lorda vendibile del

fondo ha gravi controindicazioni perché la difficoltà di stabilire un preciso rapporto tra produttività e produzione toglie elementi di certezza e apre la strada ad un aumento della litigiosità sulla determinazione concreta dell'equo canone, dovendosi tenere conto non solo dei prezzi del mercato, ma anche dei costi dell'impresa e non potendosi in ogni caso coinvolgere nel beneficio del profitto di impresa il titolare della pura rendita fondiaria. Per superare questa difficoltà è stato proposto che il canone venisse riferito alla produzione del fondo calcolato col metodo dell'*ordinarietà* e cioè alla « produttività » anziché alla « produzione lorda vendibile » del fondo. Ma anche questa proposta è stata abbandonata perché non presentava minori controindicazioni della precedente. Infatti delle due l'una; o il calcolo doveva essere eseguito fondo per fondo e presentava gli stessi inconvenienti di mancanza di certezza e di aumento della litigiosità del riferimento alla produzione lorda vendibile; oppure il calcolo veniva fatto sulla base astratta della qualità e classe di coltura e allora in nulla poteva differire dall'auspicato riordinamento del catasto, includendo però tempi assai lunghi.

6. Nella preparazione della nuova legge sui fitti dei fondi rustici, la maggioranza parlamentare — in ciò sostenuta anche dalle Confederazioni sindacali dei coltivatori diretti — si è orientata nella scelta politica di confermare la validità del riferimento al catasto. Le motivazioni — come si possono leggere nella relazione di maggioranza del Senato — sono state che in Italia, a differenza degli altri paesi europei, l'affitto « è sempre stato caratterizzato da una eccedenza marcata della domanda sull'offerta » e ciò provoca in un regime di libero mercato una grande concorrenza tra gli affittuari che eleva in modo anomalo il canone e diminuisce il compenso del lavoro. Ora, è stato ritenuto che non solo l'aggancio del canone alla produzione lorda vendibile, ma anche quello alla produttività del singolo fondo, non riuscirebbe ad annullare questa situazione di fatto. Di qui la preferenzialità accordata ancora una volta al dato catastale, ma con una serie di accorgimenti, che tendono a limitare gli inconvenienti propri di tale sistema.

Questi accorgimenti, in attesa di una generale revisione degli estimi, possono così essere sintetizzati:

- 1) viene riconfermato il principio già contenuto nella legge n. 814 della rivalutazione (annuale) del canone adottando uno strumento

di facile applicazione, agile per l'adeguamento dei canoni alla svalutazione, e cioè conferendo l'incarico alla Commissione tecnica provinciale di determinare entro il 31 maggio di ogni anno coefficienti di adeguamento in aumento o in diminuzione (tenuto conto dei costi dei mezzi di produzione, del lavoro, dei prezzi dei prodotti e della svalutazione);

- 2) nelle provincie o nelle zone in cui risultino valori catastali effettivamente sottovalutati, che diano luogo a canoni gravemente sperequati, è prevista la revisione d'ufficio dei dati catastali con precedenza assoluta, nonché l'applicazione nel frattempo, in via provvisoria, di coefficienti appositamente determinati dalla Commissione tecnica centrale;
- 3) l'aumento dei coefficienti minimi a 36 punti e dei coefficienti massimo a —150 punti con la possibilità di ulteriori aumenti dei coefficienti sino a —30 punti per i fabbricati rurali, sino a —30 punti per investimenti fissi e sino a —30 punti da parte delle Regioni;
- 4) un ulteriore aumento del 10% del canone dovuto dall'affittuario conduttore rispetto a quello dovuto — a parità di condizioni — dell'affittuario coltivatore diretto;
- 5) la determinazione di canoni senza riferimento a dati catastali sulla base dei principi e criteri generali dell'equo canone in due casi speciali:
 - a) nelle zone nelle quali manchino nel catasto tariffe e redditi dominicali corrispondenti a particolari qualità di colture
 - b) per le colture in serra;
- 6) sono riconosciuti validi tra le parti gli accordi — anche non aventi natura transettiva — stipulati con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali o davanti al giudice.

7. Tra tutti questi correttivi — che in gran parte rispondono alle indicazioni fornite dalle più recenti pronuncie della Corte Costituzionale — merita un particolare approfondimento, per i suoi elementi di novità, soprattutto l'ultimo. Con esso infatti viene superato il tradizionale principio della *inderogabilità*, dalla volontà delle parti, della legislazione speciale in materia di contratti agrari.

Anche nella proposta di legge approvata in questa legislatura

dalla Commissione agricoltura del Senato, è affermato in un articolo finale il principio tradizionale che « Tutte le norme previste nella presente legge sono inderogabili » e che « le convenzioni in contrasto con esso sono nulle »; ma poi questa affermazione è in gran parte vanificata quando vengono fatti salvi gli accordi tra le parti in deroga previsti dai precedenti artt. 41, 47 e 48 (del testo approvato dalla Commissione del Senato).

È vero che questi accordi sono circondati da particolari cautele (devono essere stipulati con l'assistenza delle organizzazioni sindacali, non possono prevedere la stipulazione di nuovi contratti di mezzadria o colonia parziaria). Ma è altrettanto vero che la disposizione in esame — pur dovendo essere interpretata restrittivamente — apre all'autonomia privata orizzonti di cui è difficile potere valutare la portata. In particolare per quanto riguarda l'equo canone è possibile che accordi sindacali-quadro per quanto riguarda zone, provincie o intere regioni, una volta espressamente accettate dalle singole parti, possano completamente sostituire il riferimento legislativo ai dati catastali. Già con l'attuale vigente sistema legislativo non mancano esempi (di cui il più significativo è quello delle provincie di Milano) di contratti collettivi ai quali — pur essendo *stricto iure* fuori dalla legalità — le parti danno di fatto applicazione per assicurare pace sociale nelle campagne e nei rapporti tra concedenti e affittuari.

È un realismo giuridico che di fatto si afferma rispetto alla legge formale: è un fenomeno che, nella storia delle vicende agrarie, si è ripetuto per secoli, quello di un diritto non scritto che, per forza delle cose, prevale sul diritto scritto, di una equità sostanziale che diviene normativa e viene applicata secondo una coscienza giuridica e diviene « diritto di privati » anche se formalmente è *contra legem*. Il legislatore, nel caso in esame, intende dare riconoscimento a questo fenomeno ed aprire una strada alla libertà contrattuale, pur entro precise garanzie giuridiche.

Innanzitutto è da rilevare che è scomparsa nell'ultima stesura legislativa l'espressione secondo cui gli accordi privati dovevano avere « natura di patto di reciproco vantaggio ».

Tale espressione, avrebbe dato luogo ad indubbe difficoltà interpretative, soprattutto con riferimento al canone.

È evidente infatti che l'accordo ha un senso solo se le parti convengono come equo un canone superiore a quello che sarebbe definito all'applicazione dei meccanismi legislativi. Ma allora, in questo caso, il patto avrebbe potuto sempre essere risolubile e sarebbe

venuta meno la certezza del diritto perché un tale canone si sarebbe configurato sempre e solo nell'interesse del concedente. Bene ha fatto dunque il legislatore, a sopprimere questa equivoca espressione. La novità introdotta nell'ultimo testo a nostra conoscenza (quello cioè licenziato dalla Commissione agricoltura del Senato) è che gli accordi tra le parti stipulati in deroga alla norma possono avere natura di una transazione di una lite precedente sulla determinazione del canone. E allora la garanzia delle serietà dell'accordo consiste in questo, che la transazione deve essere fatta davanti al giudice.

Ma l'accordo in deroga alla legge può essere fatto anche quando non vi sia lite precedente: o perché abbia lo scopo di prevenire una possibile lite futura (ed ha ancora la natura giuridica di una transazione) o perché abbia lo scopo di assicurare — in via d'equità — una maggiore e più proficua collaborazione economica ritenuta comunque utile da entrambe le parti. In questi casi la garanzia è data dall'intervento delle organizzazioni sindacali di categoria, le quali hanno il compito di vigilare affinché l'accordo non sia il risultato di una situazione particolare di debolezza di una parte rispetto all'altra, tale da pregiudicare nei fatti la posizione di parità dei contraenti.

Sotto questo profilo, le condizioni sociali ed economiche, verificatesi nel corso degli ultimi anni hanno accresciuto la posizione di forza delle organizzazioni sindacali degli affittuari, specie coltivatori diretti, rispetto ai concedenti e possono meglio garantire che la deroga alle disposizioni di legge, poste in prevalenza a garanzia degli affittuari, non si risolvano in risultati che esulino dall'equità.

8. In conclusione, le nuove tendenze evolutive della legislazione in materia agraria si orientano, anche sotto la spinta correttiva delle sentenze della Corte Costituzionale, a ricondurre l'affitto dei fondi rustici nell'alveo suo proprio di un contratto consensuale ad effetti obbligatori, diretti a disciplinare la costituzione e l'esercizio di una impresa agricola.

La esiguità di un canone puramente simbolico o semplicemente ricognitivo di un mero diritto di proprietà del concedente ha aperto nella dottrina giuridica la discussione se in realtà non si sia nei fatti compiuta una evoluzione dell'affitto dei fondi rustici verso un tipo di contratto ad effetti reali (così come da taluni auspicato o da altri temuto), verso cioè una trasformazione storica dell'affitto in una forma enfiteutica. D'altra parte, un collegamento stretto della entità del canone con la produzione lorda vendibile avrebbe fatto indebi-

tamente penetrare il concedente nella sfera di autonomia e di responsabilità dell'impresa che è propria dell'affittuario sino ad un ritorno a forme antistoriche di contratto associativo.

Il canone non simbolico, ma equo, deve essere collegato strettamente alla *produttività* e non alla produzione del fondo. E proprio per questo mentre richiede che il concedente sia rigorosamente estraneo al rischio di impresa, deve creare le condizioni affinché il concedente possa dare la sua collaborazione per l'incremento della produttività aziendale ed abbia un interesse ad investire i propri capitali nei miglioramenti fondiari e nelle dotazioni aziendali.

Pur non volendo entrare, in questa sede, nel merito della disputa dottrinale se l'affitto di fondo rustico sia affitto di azienda agricola o semplice affitto di terra, il fatto stesso che il canone si orienti sulla produttività e non sul valore della terra, richiede sia sollecitata e in qualche modo incentivata la cooperazione del concedente, senza peraltro mettere in discussione l'esigenza primaria, e costituzionalmente garantita con priorità, della adeguata retribuzione del lavoro e del giusto profitto d'impresa.

Ed è allora proprio in questa visuale che si può confermare la tipicità e l'autonomia del contratto di affitto di fondo rustico sia rispetto al contratto di locazione di cose che rispetto al contratto enfiteutico e soprattutto si può qualificare questa tipicità sotto il profilo causale proprio di un contratto agrario ad effetti obbligatori: un contratto cioè avente come specifica funzione, come intento pratico comune alle parti quello di dar vita e di garantire l'esercizio di una impresa agricola.