

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2229

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**D'ALESSIO, MICELI, NANNUZZI, CIANCA, CINCIARI RODANO  
MARIA LISA, PIETROBONO, LA BELLA, D'ONOFRIO, NATOLI,  
COCCIA, RUBELO, ALATRI, MINIO**

*Presentata il 1° aprile 1965*

Disposizioni in materia di contratti stipulati dall'Opera nazionale per i combattenti per il trasferimento dei poderi a coltivatori assegnatari

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'Opera nazionale per i combattenti, nell'adempimento delle sue finalità istituzionali — di concorrere cioè allo sviluppo economico e al migliore assetto sociale del paese promuovendo la trasformazione fondiaria anche attraverso il trasferimento in sua proprietà di terreni soggetti ad obblighi di bonifica o suscettibili comunque di importanti trasformazioni produttive e di favorire l'incremento delle proprietà coltivatrici — ha attuato con i suoi concessionari contadini vari contratti, diversi da situazione a situazione, per il trasferimento ai lavoratori della proprietà dei poderi.

Qualche volta tale contrattazione si è rivelata difettosa ed è sfociata, come nel caso che nella presente relazione viene assunto ad esempio, in conflitti e contese tra l'ente e gli assegnatari, facendo emergere l'esigenza di un aggiustamento nelle disposizioni dei contratti stessi e, al limite, l'opportunità di un intervento legislativo per fissare criteri generali che risolvessero il contrasto tra gli scopi sociali ed economici della bonifica e della colonizzazione e la pratica attuazione di essi nella fase dell'accesso alla proprietà della terra da parte dei contadini.

A quest'ultimo fine tende appunto la presente proposta di legge.

1. — Nel 1941 l'Opera nazionale per i combattenti, ultimata in Agro pontino la bonifica idraulica su un comprensorio di oltre 70.000 ettari, compiuto l'appoderamento di 50.000 ettari di terreno ed immesse sui fondi circa 3.000 famiglie di coloni estratte in larga misura tra i braccianti e i disoccupati di varie regioni (Veneto, Emilia, Marche, Umbria, ecc.) decideva di avviare il trasferimento in proprietà, a favore dei contadini, dei poderi assegnati.

Le condizioni economiche e produttive della maggior parte delle aziende allora costituite erano assai precarie sia per la natura dei terreni, spesso scarsamente suscettibili ad un proficuo impiego agricolo, sia per le deficienze della organizzazione tecnico-aziendale.

Inoltre, data la varia origine sociale delle famiglie dei coloni immigrati e la loro provenienza da regioni del paese con tradizioni, abitudini ed usi diversi, sorgevano delicati problemi di adattamento alle esigenze della nuova vita che si svolgeva in un ambiente sconosciuto ed ancora sprovvisto di una adeguata organizzazione dei servizi sociali e civili.

A causa di queste difficoltà si era determinata, fin dai primi anni della bonifica, una situazione così preoccupante che il Governo si vedeva costretto ad intervenire per sovven-

zionare direttamente centinaia di famiglie e per garantire ad esse un minimo di reddito.

Come abbiamo già detto, la ragione principale di ciò era data dalla scarsa fertilità della terra e dal fatto, divenuto presto evidente, che nel tracciare le linee dell'appoderamento non si era tenuto convenientemente conto della qualità dei terreni, diversa da parte a parte dell'Agro pontino, per cui accanto a poderi che realizzavano adeguate dimensioni economiche ed aziendali e corrispondevano alle esigenze di una famiglia colonica, ve ne erano altri, ed erano la maggioranza, destinati ad un grave e permanente squilibrio.

Si presentavano perciò delicati e complessi problemi la cui soluzione avrebbe richiesto fin d'allora l'instaurazione di un rapporto nuovo tra l'azione pubblica e i contadini assegnatari, nell'ambito di una politica tesa a realizzare davvero la formazione di aziende e proprietà a conduzione diretta dei coltivatori.

L'Opera per i combattenti non ignorava certo questa situazione e per tale ragione l'ente, nel decidere di sostituire ai preesistenti contratti di mezzadria nuovi contratti di accesso alla proprietà della terra da parte dei contadini, ritenne indispensabile fissare, con la maggioranza dei suoi concessionari, un ulteriore periodo di transizione prendendo l'impegno di stipulare solo al termine di esso, veri e propri contratti di trasferimento della proprietà dei poderi.

Tuttavia con questo mezzo, mentre restavano insoluti i problemi emersi dal processo di colonizzazione, si allontanava di nuovo la prospettiva dell'accesso alla proprietà cui legittimamente i contadini aspiravano, lasciando nel contempo sussistere un rapporto agrario che si era rivelato particolarmente difficoltoso.

Si introduceva inoltre di fatto una grave sperequazione a danno della maggior parte dei coloni, conduttori dei fondi meno produttivi, rispetto ai contadini alligati su terreni più fertili e redditizi.

Con questi ultimi infatti (circa 600) l'Opera dava luogo alla vendita immediata dei poderi stipulando un contratto, che fu denominato di tipo *A* rispetto a quello analogo di tipo *B*, contenente una variante a ulteriore favore degli acquirenti, mentre con la restante parte (circa 2400 famiglie) si stipulava un contratto di affitto a migliororia con la promessa di vendita dei fondi alla scadenza del successivo quinquennio, secondo le modalità del contratto di tipo *A* e in base al prezzo che sarebbe risultato dalla media tra il prezzo del

terreno fissato nel 1941 e quello del terreno al valore di mercato nel 1946.

Non vi può essere dubbio sul fatto che questi coloni, per le premesse da cui allora si era partiti per la dichiarata volontà dell'ente di non voler creare ulteriori ingiusti e pericolosi squilibri tra le varie famiglie dei coltivatori, si formavano la convinzione che a loro si sarebbe provveduto secondo principi generali di equità e di giustizia sociale non ostacolando bensì favorendo, il consolidarsi delle rispettive aziende agricole.

2. — Nel 1946 e nel 1947, esaurito il già ricordato periodo di transizione, l'Opera dava corso al programma precedentemente fissato. I contadini venivano esortati a firmare un contratto di compravendita che contemplava il pagamento del prezzo della terra fissato in denaro nel contratto stesso, mediante 20 rate annuali posticipate.

Su circa 2.400 coloni una parte non trascurabile, circa 5-600 continuava tuttavia a nutrire serie preoccupazioni perchè essendo in possesso delle terre meno fertili, anzi decisamente sterili e improduttive, dubitava fortemente di potere far fronte agli impegni che derivavano dalla compravendita dei terreni. Ciò per l'incertezza sia dei prezzi futuri dei prodotti agricoli, sia degli svolgimenti della situazione finanziaria del paese.

Il timore dei contadini era provocato non solo dalla consapevolezza della insufficienza economica e produttiva delle proprie aziende, ma dalle distruzioni che la guerra aveva determinato provocando il collasso di gran parte delle piccole imprese della zona.

A tale proposito, per risparmiare una lunga elencazione di dati, si tenga presente questo fatto soltanto: il patrimonio zootecnico completamente distrutto, ottomila ettari di terreno alligati e altrettanti minati, 800 case coloniche tra distrutte e gravemente danneggiate.

Per queste ragioni, le 5-600 famiglie di contadini di cui abbiamo parlato, chiedevano all'Opera per i combattenti di voler accettare l'inclusione, nei loro contratti di compravendita, di clausole tali da porli nella condizione di fare fronte con certezza all'impegno di corrispondere il prezzo fissato per il trasferimento della proprietà dei poderi.

Non si pretendevano speciali agevolazioni, ma un trattamento che, almeno in parte riequilibrasse le sperequazioni determinatesi a loro svantaggio nella attuazione della bonifica e della colonizzazione.

Questo trattamento particolare riguardava non una ulteriore riduzione del prezzo del podere o una più lunga rateizzazione di esso, ma soltanto la possibilità di pagare in modo diverso dalla generalità dei coloni le rate stabilite in grano. Ei voleva cioè che queste rate fossero variabili in corrispondenza con le variazioni anno per anno del prezzo del grano fermo restando, s'intende, il prezzo complessivo in denaro stabilito per la vendita del podere.

L'Opera non respinse le proposte dei contadini, anzi volle venire incontro ai coloni, considerando fondate le preoccupazioni da loro espresse.

Di conseguenza si stabiliva che gli acquirenti avrebbero potuto scegliere, rispetto al contratto tipo, una variante in base alla quale, fissato in denaro il prezzo del podere secondo modalità uniche per tutti i coloni, calcolata altresì in denaro la prima rata per il pagamento del suddetto prezzo, comprendendo in essa una quota capitale e una quota interessi, l'importo delle successive rate riferite ad un quantitativo di grano avrebbe subito la variazione corrispondente al variare ogni anno del prezzo del frumento.

A questo scopo la rata in grano veniva preventivamente stabilita nel contratto in una quantità fissa di quintali di grano, ottenuta dividendo l'importo in denaro della prima rata per il prezzo al quintale del grano nell'anno 1946. Il contadino si obbligava quindi a pagare, per le annualità successive, il corrispettivo in denaro della suddetta quantità di quintali di grano, in base ai prezzi pagati dai granai del popolo, ovvero — in mancanza di vincoli di conferimento — in base alle quotazioni del grano nella provincia al 15 luglio di ogni anno.

Quale vantaggio i contadini si ripromettevano di trarre da questo meccanismo? Essi pensavano che, trattandosi di aziende ad indirizzo cerealicolo, ciò avrebbe consentito una costante relazione tra l'andamento dei loro redditi e le somme da pagare all'Opera.

Perciò si sarebbe potuto verificare nel decorso del tempo e fermo restando il prezzo fissato per il podere, una di queste due eventualità: raggiungimento del prezzo fissato prima della scadenza dei venti anni, oppure l'inverso.

L'incertezza non riguardava quindi il prezzo del podere che rimaneva quello globalmente fissato nel contratto, ma l'epoca in cui esso sarebbe stato interamente pagato e questa si deve ritenere essere stata la ragione per cui

nei suddetti contratti non si fa cenno al tassativo pagamento di venti rate annuali.

In effetti si è verificata la prima delle eventualità ipotizzate.

Per il costante aumento, a partire dal 1947, dei prezzi del grano (si tenga presente che nel 1946 il prezzo del grano era sulle 2.700 lire il quintale e che già nel 1948 era salito a 6.700 lire) nel giro di alcuni anni i coloni pagarono somme tali da raggiungere e superare nel 1955-56 il prezzo complessivo in denaro pattuito per la vendita dei terreni. In verità quindi, quella che essi ritenevano una agevolazione e che furono consigliati di accettare, si tradusse in un sensibile svantaggio. Si creava così una situazione paradossale in quanto proprio queste aziende, riconosciute tra le più deboli e scarsamente produttive, dovevano sopportare in circa 10 anni un onere a cui era previsto che le aziende più forti e progredite avrebbero dovuto far fronte in un tempo assai più lungo.

Ciò ha influito e in senso negativo naturalmente sullo sviluppo di queste imprese poiché si è ulteriormente ridotta la già limitata possibilità di impiego produttivo dei mezzi finanziari a disposizione dei contadini.

Si può immaginare quindi quale profondissimo turbamento provocasse, in questa situazione, l'interpretazione che l'Opera cominciò a dare ai contratti stipulati nel 1946. Mentre i coloni ritenevano comunque di dover corrispondere le rate fino alla concorrenza del prezzo complessivamente fissato per l'acquisto dei poderi, l'ente, aggrappandosi ad una serie di cavilli giuridici, richiedeva ai contadini di continuare i pagamenti fino al compimento del ventesimo anno. In altri termini chiedeva che si pagasse oltre il doppio di quanto era stato stabilito nel contratto e, in proporzione, oltre il doppio dei prezzi corrisposti dagli altri coloni per terreni più fertili e di maggior valore.

Si apriva così una vera e propria contesa tra l'ente ed i suoi concessionari. Questa contesa si trascina ormai da molti anni deteriorando irreparabilmente i rapporti tra l'Opera ed i coloni e sconvolgendo la vita di questi ultimi, sia per l'ingiustizia di cui si sentono vittime, sia per gli imprevisti e pesanti gravami finanziari a cui si trovano sottoposti. Non solo, ma a causa di questo conflitto tuttora pendente, si determinavano ostacoli, talvolta insormontabili, all'accesso dei contadini alle agevolazioni previste per le trasformazioni ed i miglioramenti aziendali e comunque per il compimento di qualsiasi atto an-

corché avente lo scopo del miglioramento produttivo delle aziende e del progresso sociale della famiglia.

3. — Sembra ai proponenti della presente proposta di legge che dal caso in esame scaturisca una necessità di ordine generale, meritevole di una regolamentazione legislativa.

Molteplici sono le ragioni che concorrono a rendere indispensabile l'attuazione di questo provvedimento di legge, sia per garantire un ordinato sviluppo economico, sia per attuare elementari principi di giustizia sociale.

Queste ragioni i proponenti intendono riassumerle brevemente.

La prima riguarda, in conformità con gli indirizzi che mirano al consolidamento e alla estensione della proprietà contadina, l'esigenza di rimuovere quegli ostacoli che impediscono il perseguimento dei suddetti obiettivi di cui lo stato riconosce la grande portata sociale ed economica.

Non v'è dubbio sul fatto che risolvendo positivamente il problema oggetto della presente proposta di legge, si agevolerebbe in un momento così delicato come quello attuale, il processo di ripresa e di consolidamento delle aziende dei contadini nell'Agro pontino.

Di ciò si è sentita ovunque l'urgenza e la necessità tanto più che, nonostante i cospicui investimenti pubblici attuati in oltre 30 anni di interventi statali, è in atto in queste zone un processo di disgregazione della proprietà e dell'azienda contadina a cui si va sostituendo una nuova proprietà fondiaria non coltivatrice e di tipo speculativo.

L'adozione del provvedimento che proponiamo, inserendosi in una determinata prospettiva, otterrebbe certamente l'effetto di stimolare positivamente i coltivatori assegnatari contrastando e contenendo le preoccupanti tendenze in atto.

Si tratta inoltre, tenendo presente che l'intervento pubblico effettuato dallo Stato ovviamente non può porre su un piede di parità proprio quel complesso di famiglie di lavoratori contadini attraverso le quali si realizzavano determinate e generali finalità sociali, di eliminare o rimuovere quei fattori che possono avere prodotto squilibri e sperequazioni ingiustificati.

Evidentemente questo è il caso di quelle centinaia di famiglie di coloni dell'Agro pontino che hanno dovuto sopportare insieme con

la ventura di essere capitate sui terreni peggiori, l'imposizione di un prezzo di acquisto del podere diverso e maggiore rispetto a quello stabilito per tutti gli altri.

I contadini interessati al problema hanno ragioni sufficienti per ottenere che nei loro confronti si usi lo stesso trattamento adottato verso la generalità degli altri coloni.

Per quale ragione si pretende infatti che questi paghino i poteri peggiori il doppio di quello che giustamente fu stabilito per gli altri coloni dotati di aziende più produttive?

Non v'è altra spiegazione che quella pura e semplice di voler ricavare un lucro ulteriore certo comprensibile, ma non giustificabile, in questo caso, neanche se riguardante un proprietario privato; del tutto inammissibile poi trattandosi di un pubblico ente istituito con le finalità che sono a tutti note.

Si deve quindi evitare che prevalgano nella contrattazione di questo tipo motivi di lucro e di speculazione non conciliabili con gli scopi sociali e civili dell'azione statale. Nel tenere presente perciò che proprio per queste ragioni la stipulazione nei contratti di compravendita dei poteri ha avuto caratteristiche particolari in quanto si è realizzata nel quadro di un rapporto di fiducia con l'Opera nazionale combattenti al quale i coloni consideravano di essere legati, è opportuno che il legislatore intervenga per tutelare gli interessi di chi ha accettato in piena buona fede di concludere quei contratti che formano ora oggetto del nostro esame.

Per queste ragioni si propone di risolvere definitivamente ed equamente il problema attraverso una chiara norma legislativa, quella contenuta nell'articolo 1 della presente proposta.

I singoli versamenti rateali effettuati dal colono all'Opera nazionale combattenti saranno considerati acconti per l'estinzione del suo debito complessivo pari al prezzo di acquisto del podere stabilito nel contratto.

In conseguenza, su richiesta del colono acquirente, l'Opera nazionale combattenti procederà alla somma dei singoli versamenti rateali in denaro ricevuti e, quando questa somma, ove necessario maggiorata di congruo conguaglio monetario, raggiungerà l'importo in denaro stabilito dal contratto come prezzo di acquisto, effettuerà il passaggio in piena e definitiva proprietà del podere al colono interessato.

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ART. 1.

Nei contratti di trasferimento di poderi a coltivatori assegnatari, stipulati tra questi coltivatori e l'Opera nazionale combattenti in applicazione della legge istitutiva e delle finalità dell'Opera stessa, nei quali il prezzo complessivo dei poderi da trasferire è stabilito in una somma di denaro che l'acquirente dovrà pagare in 20 anni con versamento di rate annuali posticipate e nei quali la prima rata è fissata in denaro mentre le successive sono fissate in quantità di grano, il coltivatore acquirente è tenuto a versare annualmente all'Opera nazionale combattenti la somma in denaro corrispondente al valore della quantità di grano pattuita calcolata con riferimento al prezzo del frumento pagato ai conferenti dai granai del popolo o, in mancanza di vincoli di conferimento, al prezzo medio praticato nella provincia nel mese di luglio risultante dai bollettini delle Camere di commercio.

Tali versamenti annuali saranno effettuati sino a quando il loro ammontare globale, eventualmente integrato da conguaglio finale, raggiunga la somma in denaro stabilita dal contratto come prezzo complessivo del podere.

### ART. 2.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.