

N. 2176-117-2378-2404-A-bis

# CAMERA DEI DEPUTATI

## RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE IV E XI

(GIUSTIZIA — AGRICOLTURA)

(RELATORE SPONZIELLO, *di minoranza*)

SULLE

## PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI SENATORI

DE MARZI, ZUGNO, CUZARI, ZANNINI, SCARDACCIONE,  
LIMONI, LOMBARDI, BALDINI, FERRARI FRANCESCO,  
MORLINO; CIPOLLA, PEGORARO, COLOMBI, CHIARO-  
MONTE, BUFALINI, COMPAGNONI, BENEDETTI, LUSOLI,  
MAGNO, GUANTI, SAMARITANI

TESTO UNIFICATO

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

*nella seduta del 19 dicembre 1969 (Stampati nn. 37 e 313)*

*Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera  
il 2 gennaio 1970*

Nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PIRASTU, MARRAS, CARDIA, INGRAO, MICELI, SERENI, REICHLIN,  
PINTOR, BARDELLI, BO, BONIFAZI, BRUNI, ESPOSTO, GESSI NIVES,  
LIZZERO, OGNIBENE, SPECIALE

*Presentata il 1° luglio 1968*

Norme per la riforma del contratto di affitto pascolo in Sardegna

*(Provvedimenti iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea a norma dell'articolo 65, quarto comma, del Regolamento)*

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ANDREONI, CERUTI, ZANIBELLI, SANGALLI, CRISTOFORI**

*Presentata il 5 marzo 1970*

Norme in materia di affitto di fondi rustici

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BIGNARDI, CASSANDRO, BADINI CONFALONIERI,  
FERIOLI, GIOMO, COTTONE, BASLINI, ALESI**

*Presentata il 3 aprile 1970*

Norme in materia d'affitto di fondi rustici

*Presentata alla Presidenza il 19 ottobre 1970*

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge al nostro esame — come è noto — è la risultante di due proposte di iniziativa parlamentare, l'una del gruppo democristiano (disegno di legge n. 37 « Norme in materia di affitto di fondo rustico » del senatore Fernando De Marzi ed altri), l'altra del gruppo comunista (disegno di legge n. 313 « Riforma dell'affitto a coltivatore diretto » del senatore Nicolò Rosario Cipolla ed altri), riassorbite in un testo unificato che il Senato della Repubblica approvò nella seduta del 19 dicembre 1969.

I principi fondamentali cui tale progetto di legge si ispira si possono riassumere in una radicale modifica del sistema di determinazione del canone di affitto; nella attribuzione di maggiori iniziative e rilevanti diritti all'affittuario, specie in tema di miglioramenti; nella riduzione dei contratti misti di affitto.

Varie e severe sono le critiche che, a nostro avviso, il disegno di legge solleva sia che lo si esamini sotto l'aspetto economico, al fine di

stabilire in che misura il contratto di affitto — come disciplinato nel provvedimento in esame — potrà incidere nel futuro della nostra agricoltura; sia che lo si esamini sotto l'aspetto squisitamente sociale per stabilire se esso riuscirà a comporre interessi contrastanti, apportando serenità sociale nelle campagne, e se riuscirà ad agevolare e migliorare le condizioni dei coltivatori e dei piccoli agricoltori che — come è noto — costituiscono la maggior parte degli operatori esistenti nel settore.

Trattasi di critiche che indubbiamente vanno puntualizzate e dimostrate per determinarne la validità: cosa, questa, che ci proponiamo di fare con la presente relazione, dopo però avere preliminarmente affrontato l'aspetto più saliente, quello costituzionale.

1. — Il disegno di legge sottoposto al nostro esame sollecita, innanzitutto, una indagine sotto il profilo costituzionale per verificare se la normativa proposta rispetta i prin-

cipi sanciti dalla nostra Costituzione o, al contrario, contrasti, come riteniamo, con alcuni di quei principi stessi.

Come è noto, con il disegno di legge in esame si intenderebbe, tra l'altro, vietare alle parti contraenti la possibilità di concordare l'estaglio in natura e si ridurrebbe la determinazione dell'« equo canone » ad una semplice, quanto ingiusta, operazione matematica risultante da una moltiplicazione del reddito dominicale dei terreni per un coefficiente oscillante tra un minimo di 12 e un massimo di 45 volte.

È da ricordare che la revisione generale degli estimi venne stabilita con decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, e fu determinata tenendo presente la quantità annua media ordinaria dei prodotti e dei mezzi di produzione, valutati in base alla media dei prezzi correnti nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1937 e la fine dell'operazione di revisione. Con decreti legislativi 7 febbraio 1946, n. 30, 31 ottobre 1946, n. 364 e 12 maggio 1946, n. 356, il coefficiente di rivalutazione dei redditi imponibili fu elevato sino a 12 volte e mentre, in prosieguo di tempo, sono state emanate varie disposizioni per il catasto edilizio urbano, per il catasto dei terreni, invece, si è rimasti fermi a quelle disposizioni.

Non vi è chi non veda, quindi, il contrasto tra la realtà e quella che è una vera e propria finzione perché, mentre il reddito dominicale ha subito una modifica di 12 volte, tutti i prezzi, compresi quelli dei prodotti agrari, sono aumentati di 100 e più volte. Pertanto, poiché il canone locatizio, come lo si vorrebbe limitare, anche nell'ipotesi che raggiunga il massimo consentito dalla disposizione, non potrà mai superare l'importo degli oneri che rimangono a carico del proprietario, consegue — specie se si considera che l'imponibile catastale per ettaro è dovunque estremamente basso, anche dove i terreni sono più pregiati — che la proposta di determinare il canone attraverso una moltiplicazione del reddito dominicale dei terreni per un coefficiente oscillante tra un minimo di 12 e un massimo di 45 volte concretizza e attua una vera e propria spoliazione del reddito in danno del proprietario. A tale spoliazione del reddito si aggiunge, poi, la estromissione di fatto del proprietario, come si evince dalle disposizioni per cui l'affittuario che abbia eseguito innovazioni, a sue spese, ha il diritto di rimanere sul fondo anche alla vendita dello stesso, per un periodo non minore di 12 anni ed è libero, altresì, di cedere il contratto a persona di sua famiglia.

Non si può negare, quindi, che trattasi di un complesso di norme, quelle in esame, che concretizzano la spoliazione di una categoria a favore di altra. Orbene se è possibile ed è legittimo ipotizzare la spoliazione di un singolo o di una categoria di cittadini a favore della collettività, si verte, invece, in tema di illegittimità costituzionale quando si limita il reddito di alcuni senza contemporaneo livellamento del reddito degli altri e quando si attua la spoliazione di un ceto a favore di altro ceto sociale.

Questi nostri rilievi non intendono, ovviamente, mettere in discussione il principio della spoliazione della proprietà privata che è costituzionalmente prevista e possibile sempre che ricorrano le condizioni dei motivi di interessi generale e la corresponsione di un indennizzo. Ma, nella materia che ci occupa, non si può negare che si verte nella ipotesi di esproprio senza che ricorrano le condizioni sopra citate. Siffatta denunziata illegittimità delle norme in esame emerge con maggiore chiarezza solo che ci si renda conto che la forma e le finzioni giuridiche cui hanno creduto di fare ricorso i promotori del presente progetto di legge — evidentemente consapevoli delle violazioni costituzionali che si andavano a consumare — non riescono a mascherare la sostanza che è di palese violazione a principi e precetti costituzionali.

A chi contesta, con non scarsa superficialità di giudizio, che, con le norme in esame, non si verte in tema di esproprio, dobbiamo ricordare che è prevista dalla stessa Corte costituzionale la ipotesi di illegittimità ricorrente anche ogni qualvolta si elude la legge pur di conseguire un risultato che la stessa legge non consente.

In un suo pregiato commento di severa critica al disegno di legge in esame, il professore Carlo Arturo Jemolo — e non citiamo certamente il pensiero di studiosi di nostra parte politica — a dimostrazione ulteriore della tesi anche da lui sostenuta che cioè, nella fattispecie, si verte in tema di vero e proprio esproprio, ha ricordato testualmente: « La Corte Costituzionale ha anche considerato la possibilità di elusione della legge, consistente appunto nel prendere una via traversa per giungere ad un risultato non consentito: come sarebbe il rendere infruttifero un bene per costringere a cederlo *nummo uno*, o ad onerarne di debiti, sicché poi, il debitore divenga acquirente ».

Nel caso che ci occupa, il progetto di legge in esame rappresenta un vero e pro-

prio caso di elusione della legge perché, sfrondata di tutti i suoi orpelli, la proposta di legge tradisce il suo vero scopo che è quello di giungere alla distruzione della proprietà terriera. Poiché non si può giungere attraverso un esproprio diretto perché la Costituzione non lo consente, si cerca di conseguire lo stesso effetto espropriandone il reddito ed estraniando il titolare del diritto dalla proprietà dei suoi beni.

È sulla base di queste considerazioni, pertanto, che si ha fondato motivo di ritenere che il disegno di legge in esame, operando mentre inarrestabile è la svalutazione monetaria e rendendo obbligatoria la determinazione in denaro del canone di fitto, esporrà i concedenti ad una annuale riduzione dei propri già magri redditi e favorirà ingiustamente, in spregio al principio di parità di diritti sancito dall'articolo 3 della Costituzione, altri cittadini che dalla inarrestabile svalutazione finiranno col trarre tutti i vantaggi. Inoltre, l'imposizione di un canone determinato in base ad una semplice operazione matematica, mentre perdura un regime vincolistico che non consente al concedente la possibilità di svolgere l'attività sul proprio fondo, secondo le sue capacità e le sue scelte, viola gli articoli 4 e 41 della Costituzione che tali diritti sanciscono e tutelano. Ancora, appare evidente anche la violazione dell'articolo 42 della nostra Costituzione perché il sistema di valutazione del canone che si vuole introdurre finirà con l'annullare ogni resa economica della terra e svuoterà di ogni funzione quel diritto di proprietà che il citato articolo 42 garantisce e tutela. Infine, il volersi richiamare ad un periodo ormai così lontano per determinare il valore del canone, significa fingere di ignorare quanto sia scemato il potere di acquisto della moneta dopo il 1947: il che comporta altra valutazione di illegittimità perché si finirà col confiscare un reddito e spossessare senza indennizzo.

Ulteriori ragioni di illegittimità potranno anche affiorare successivamente se, indipendentemente da questo progetto di legge, nella riforma del sistema tributario, di cui pure si sta discutendo in questi giorni, dovesse venire affermato il principio per cui gli elementi del catasto non dovessero più essere considerati a fondamento della imposta fondiaria. Non vi è chi non veda, infatti, che ove non si dovesse avere più una imposta fondiaria ancorata all'estimo catastale, il catasto stesso si ridurrebbe alla funzione di semplice identificazione dei terreni: sicché l'ancorare la misura del canone ad un dato

non avente più la sua essenziale funzione economica apparirebbe ancora di più senza ragione e illegittimo costituzionalmente.

2. — Sul piano strettamente economico, è facile prevedere che il progetto di legge, se troverà attuazione, non migliorerà certo la produttività della terra. Già se ne rese conto il ministro dell'agricoltura dell'epoca senatore Valsecchi, il quale avvertì che: « per valutare il contenuto pratico del progetto occorre considerare le conseguenze derivanti dall'applicazione del nuovo criterio previsto per la determinazione del canone... L'applicazione del proposto criterio finirebbe, da un lato, col mortificare l'incentivo al miglioramento della produttività della terra e dall'altro col produrre una sperequazione notevole tra lo equo canone sinora determinato dalle apposite Commissioni e quello che scaturirebbe dal nuovo regime... È necessario porsi il problema se il criterio proposto non rechi turbamenti, non introduca un sistema eccessivamente rigido, non comporti cause di contestazione, non sia esente da vizi sul piano della legittimità costituzionale ».

Intervenuta la crisi di governo — risolta con la riedizione della stessa maggioranza di centro-sinistra — il nuovo ministro dell'agricoltura, onorevole Sedati, ribadì sostanzialmente gli stessi concetti del suo predecessore; di più, egli mise a disposizione delle Commissioni riunite giustizia e agricoltura del Senato i risultati di una accurata indagine perché le Commissioni stesse potessero « assumere decisioni consapevoli »; ma, come è noto, quei risultati rimasero sepolti nel Ministero dell'agricoltura, tale e tanta era ormai la decisione della nuova maggioranza conciliare che si era determinata nell'altro ramo del Parlamento di portare a conclusione le due iniziative parlamentari del gruppo democristiano e del gruppo comunista, disattendendo financo i prudenti avvertimenti che in un primo momento provennero dal Governo il quale, successivamente, si adeguò passivamente alla volontà che scaturiva dalle due forze politiche unite, la democristiana e la comunista.

In sostanza, è da rilevare con la maggiore sinteticità possibile che le larghe condiscendenze a favore dell'affittuario, il rigore e la denegazione dei propri diritti nei confronti del locatore, la proposta abrogazione degli articoli 1632 e 1651 del codice civile, il sottrarre tutta la materia al controllo del giudice, la attribuzione alla pubblica amministrazione di un potere discrezionale non sog-

getto ad impugnativa e facilmente sconfinabile nell'arbitrio sono tutti elementi che finiranno con l'incidere negativamente non solo per il fondo ma anche per l'interesse generale dell'agricoltura. Con le disposizioni tuttora vigenti l'interesse generale — che è poi l'interesse primario che dovrebbe stare a cuore al legislatore — trova una certa tutela. Le norme del codice civile consentono oggi che l'eventuale contrasto tra le parti venga risolto dal giudice in base ad un parere, indubbiamente motivato, dell'ispettorato agrario, cui viene demandato di riconoscere la « sicura utilità per il fondo e per la produzione ».

Anche le innovazioni specifiche che in materia si intendono introdurre, col parere dell'ispettorato agrario pronunciato senza motivazione, evidentemente per privare chi ne ha diritto della possibilità di impugnarlo in sede giurisdizionale, sono ulteriore dimostrazione che non è alla produttività che si è guardato né all'interesse generale dell'agricoltura, sicché l'aspetto economico che interessa tutta l'economia del paese è stato, nel disegno di legge in esame, disatteso o trascurato.

Eppure, andava rilevato che ogni disinteresse all'aspetto economico dei nostri problemi agricoli concorre inevitabilmente ad aggravare la situazione economica generale, con particolare attenzione per l'appesantimento della bilancia dei pagamenti. Se si tiene conto che nel triennio 1966-1968 abbiamo importato prodotti agricoli per 376 miliardi contro una esportazione per 340 miliardi; che per i prodotti zootecnici abbiamo importato per 142 miliardi contro appena 7 miliardi di esportazione, balza evidente che ogni innovazione legislativa e di struttura non può e non deve mai prescindere dagli interessi generali del paese.

Questi rilievi non vogliono disconoscere la possibilità che l'affitto possa essere un elemento determinante per giungere all'allargamento della dimensione aziendale, ma vogliono, al contrario, dimostrare il nostro consenso a ristrutturare, sì, il contratto in questione almeno in tre dei suoi elementi costitutivi, la durata della locazione, il canone di affitto e la possibilità concreta di effettuare miglioramenti fondiari, ma a ristrutturarlo nel pieno rispetto dei principi costituzionali che sanciscono la parità dei diritti e dei doveri dei cittadini tutti e tenendo ben presenti più che interessi particolari di categorie o di ceto, gli interessi superiori della produttività.

Basta una sola considerazione per tutte a dimostrare che da questa finalità si è ben lontani: se l'affittuario deve essere il promotore e l'esecutore dei miglioramenti egli deve poter disporre di capitali. L'impresa agricola — è ben noto — ha scarse capacità di autofinanziamento; ma le necessità di allargare il credito all'affitto non può non essere avvertito da tutti. Tuttavia gli ostacoli non sembrano facilmente superabili. Purtroppo, il sistema è tale che al beneficiario del credito si chiedono garanzie reali che l'affittuario normalmente non ha possibilità di offrire.

Tutto ciò non può non incidere negativamente sotto il profilo economico. Non è infondato, pertanto, ritenere che sotto questo aspetto il progetto di legge in esame è carente. Può essere idoneo a spogliare di un diritto una categoria di cittadini; a favorire, a vantaggiose condizioni, il trasferimento di un terreno da un ceto ad altro ceto; a dare ragione ai comunisti che, in sede di dichiarazione di voto al Senato, a mezzo del senatore Chiaromonte, hanno testualmente dichiarato che l'obiettivo cui essi puntano è il passaggio della terra in proprietà di chi la lavora; ma non risponde alle asserite esigenze di migliorare la normativa in atto, di metterci all'unisono con la legislazione in vigore negli altri paesi comunitari, di assicurare il migliore sviluppo produttivo della economia del settore.

3. — Un altro aspetto, non meno rilevante, che merita particolare attenzione, è quello sociale. Premettiamo — perché non si equivochi sul nostro pensiero — che anche noi, alla stregua del parere emesso dal comitato consultivo per i problemi della politica delle strutture agricole in seno alla CEE, valutiamo « l'importanza dei vantaggi che l'affitto offre rispetto alla proprietà ».

Ma tali vantaggi potranno essere assicurati sempre che, da una parte, l'affittuario possa fare affidamento su una certa durata del contratto, possa disporre per una efficace coltivazione dei terreni e venga garantito da norme che non facciano esorbitare il canone di affitto in modo che questo si tramuti in danno per lui e iniquo vantaggio per il proprietario; dall'altra, che il locatore, tenuto conto soprattutto dello stato dei terreni, tragga un ragionevole beneficio per il capitale investito.

Cioè a dire, è il rispetto dell'equità e della pariteticità dei diritti che potrà consentire l'estendersi del contratto di affitto, assicurando i vantaggi economici della produttività e garantendo l'attenuazione dei contrasti sociali.

Ogni legge, atteso il nostro ordinamento giuridico-costituzionale, deve mirare a comporre e non invece ad approfondire, aggravandoli, i contrasti esistenti tra gli opposti interessi. Nella materia che ci occupa, la legge che si intende approvare dovrebbe mirare soprattutto ad apportare serenità sociale nelle campagne e dovrebbe agevolare concretamente le condizioni dei coltivatori e dei piccoli agricoltori. Sembra a noi che questa legge sia ben lontana dal conseguire tali risultati. Va innanzitutto rilevato che dall'esame del rapporto tra i canoni desunti dalle tabelle delle commissioni provinciali e le tariffe dell'estimo (gli imponibili dominicali) emerge la notevole variabilità dei rapporti da provincia a provincia e spesso in zone diverse nell'ambito di una stessa provincia. Tale variabilità dipende indubbiamente dalla sperequazione dei valori catastali di base e dalla notevole differenziazione strutturale, produttiva e di mercato esistente fra aziende di zone diverse o tra diverse aziende in una stessa zona.

Poiché tali rapporti altro non esprimono che i coefficienti quali indicati secondo le varie proposte formulate, sorge l'interrogativo come si può conciliare tale differenziazione di situazione con la rigidità dello schema proposto, secondo il quale tutti i canoni dovrebbero essere compresi tra i limiti segnati dai coefficienti. È evidente che lo schema proposto vuole eludere la realtà perché è quest'ultima che ci rende avvertiti del profondo distacco tra realtà e schema proposto. Tutto ciò conferma che il provvedimento in esame non può andare incontro alle esigenze che esso afferma di voler soddisfare. Ne è riprova l'indagine sull'ammontare del canone che si verrebbe a determinare in zone di collina e di pianura di alcune Regioni moltiplicando gli imponibili medi sia per il minimo (12 volte) sia per il massimo (45 volte) dei coefficienti proposti. Si avrà che, sulla base del coefficiente medio di 28,5, risultante tra il minimo di 12 volte e il massimo di 45 volte, il canone da corrispondere al proprietario fondiario non sarà sufficiente a consentirgli il pagamento degli oneri per imposte e tasse su di lui gravanti.

D'altra parte, neanche la ragione addotta dai sostenitori del presente progetto di legge, quella cioè di voler conseguire l'obiettivo di abbassare il valore e, quindi, il prezzo della terra, sembra che possa giustificare il provvedimento in esame, sia perché — ad essere favorevoli, in linea di principio, a questo obiettivo — non appare equo che lo si debba realizzare a carico e in danno di una sola ca-

tegoria; sia perché, identificandosi le categorie agricole del nostro paese per almeno l'80 per cento con piccoli agricoltori e coltivatori che con non pochi sacrifici sono diventati proprietari del loro terreno, appare iniquo il voler deprezzare il valore di questi terreni mentre si lasciano inalterati i valori di altri beni.

Una indagine accurata sui titolari del diritto di proprietà che con la presente legge si finirà con il conculcare e mortificare, metterà in evidenza che più che i grandi proprietari, i quali potranno ripiegare sempre sul sistema di condurre in economia i loro terreni, magari ricorrendo alle forme di società per azioni, saranno soprattutto i modesti proprietari e piccoli coltivatori che subiranno le conseguenze dannose del depauperamento di valore dei loro terreni. Ecco perché, proprio sotto il profilo sociale, il presente disegno di legge rischia di danneggiare, come in effetti danneggerà, soprattutto le categorie meno abbienti che, al contrario, avrebbero bisogno di aiuto e di incentivi.

4. — Vi è poi un aspetto politico non meno inquietante che caratterizza il progetto di legge in esame. Per tentare di giustificare il provvedimento si sostiene da una parte che non meriti protezione chi non fa fruttare direttamente il proprio bene e, dall'altra, che il valore del prodotto è dato soltanto dalla mano d'opera impiegata. Quanto alla prima affermazione, onestà di giudizio suggerirebbe di tenere presente che non può essere ritenuto assenteista il proprietario obbligatoriamente tenuto lontano, avulso ed estraneo dalle proprie terre in virtù di una serie ininterrotta di proroghe legali e privato quasi del tutto di ogni beneficio di legge. La seconda argomentazione poi, quella cioè di dare tutela alla sola mano d'opera impiegata, essendo essa, ed essa sola che dà valore al prodotto, è argomentazione tipicamente marxista, perché è il marxismo che nega ogni legittimità al profitto tratto dal capitale. Appare avventuroso, oltre tutto, seguire i marxisti sulla strada che non ammette la proprietà dei mezzi di produzione. Appare avventuroso e pericoloso perché non vi è chi non veda come, aperta oggi la breccia con i beni terrieri, è facile prevedere che non ci si potrà arrestare alla sola proprietà agraria. Se oggi, in altri termini, non si oppone a chi tale legge vuole a tutti i costi la violazione del secondo comma dell'articolo 42 della nostra Costituzione, pure ammettendo, per mera ipotesi, che senza riformare prima quel comma e quell'articolo citati essi si possano ritenere agevolmente superati, accadrà inevitabilmente

che il principio che con questa legge si attuerà lo si vorrà estendere, in prosieguo di tempo, in ogni campo, dai proprietari di case ai proprietari di impianti industriali, di azioni, di obbligazioni, ecc., a tutti coloro, cioè, che godrebbero di redditi di proprietà o di mezzi di produzione che il marxismo nega.

Se i marxisti hanno buon motivo di essere compiaciuti per il progetto di legge in esame perché esso, nelle finalità specialmente, risponde in pieno alle loro tesi e ai loro principi, non si capisce come la democrazia cristiana, che si dice interclassista, abbia potuto associarsi a questa proposta di legge. A meno che il testo in esame non voglia essere nel pensiero dei suoi ispiratori marxisti e cattolici la prima concreta manifestazione di collaborazione legislativa tra DC e PCI! Ed in effetti induce a tale considerazione o conclusione un più approfondito esame dei due testi originali, il democristiano e il comunista, e dello spirito, soprattutto, che ispirò l'uno e l'altro dei detti progetti di legge. Quello di iniziativa dei senatori De Marzi ed altri democristiani riprende, sostanzialmente, la proposta di legge « Norme in materia di affitto di fondo rustico » dell'onorevole Bonomi ed altri deputati del suo gruppo, presentata l'11 giugno 1968, immediatamente cioè dopo che ebbe inizio la legislatura in corso. Ma l'onorevole Bonomi aveva avuto modo di affermare e di ripetere, in più circostanze, che la legge del 1962 in materia di equo canone meritava di essere difesa e valorizzata, pur se si imponevano alcuni perfezionamenti perché, disse testualmente: « in un giudizio globale sulla prima esperienza dell'equo canone si può dire che esso, salvo le eccezioni, ha moralizzato e normalizzato il mercato delle terre che si cedono in affitto, nel senso del contenimento della concorrenza, del calmieramento e livellamento delle punte più elevate ».

Il presentatore, invece, dell'altra proposta di legge, il comunista senatore Cipolla dette — come è dato leggere nella relazione che accompagna la sua proposta di legge — un giudizio del tutto negativo sia sulla legge di proroga sia su quella dell'equo canone, che esso presentatore qualificò definitivamente superate. Al contrario, cioè, del pensiero espresso dall'onorevole Bonomi e ripreso poi dal senatore De Marzi col proprio disegno di legge, il senatore Cipolla dette sull'equo canone, disciplinato dalla legge del 1962, un giudizio decisamente negativo. Le due posizioni sembravano inconciliabili. Ma una grossa manovra politico-sindacale promossa dall'Alleanza nazionale dei contadini e diretta ad agganciare

in un « fronte unito di tutti i coltivatori dell'area della CEE » financo gli stessi coltivatori diretti, pare che qualche effetto concreto deve essere riuscita a conseguire, malgrado la netta e vigorosa presa di posizione dell'onorevole Bonomi, se è vero, come è vero, che stabilita la fusione dei due disegni di legge in un nuovo unico testo, a prevalere furono i giudizi negativi sull'equo canone pronunziati dal senatore Cipolla e non invece quegli altri misurati e responsabili sopra richiamati, ripresi nella relazione che si accompagna al disegno di legge dei senatori De Marzi ed altri.

E al Senato non solo si determinò un vasto schieramento dai democristiani ai comunisti; non solo il senatore comunista Pegoraro poté esprimersi testualmente: « è stato possibile arrivare ad alcune proposte nuove per l'apporto determinante delle forze cattoliche e comuniste. Ecco un fatto importante perché il Parlamento dimostra di recepire il grande movimento unitario che si sta estendendo anche nelle campagne »; non solo il senatore democristiano Morlino ebbe a dichiarare: « il provvedimento è importante anche per il modo come è stato elaborato e come potrà essere approvato... con la più vasta convergenza nelle singole disposizioni ed in sede di elaborazione »; non solo ebbero a verificarsi tali convergenze, ma, quel che è peggio, nel testo unificato furono accolte le richieste essenziali formulate dal PCI! Sicché, quando si rileva che il progetto di legge in esame appare una prima concreta manifestazione di collaborazione legislativa tra DC e PCI non ci sembra che si affermi cosa del tutto infondata o astratta.

D'altra parte, se si vuole smentire che il progetto in esame rappresenti un esempio di quel « regime assembleare » che fa degenerare la democrazia parlamentare, l'occasione viene fornita con la presente discussione soprattutto al gruppo parlamentare della DC, alla cui responsabilità, tradizione, programmi si guarda da più parti con maggiore attenzione mista ad apprensione.

5. — Indipendentemente poi da tutte le ragioni fin qui esposte, vi è un altro aspetto che il legislatore ha il dovere di esaminare e approfondire e che, a nostro giudizio, nel progetto di legge in esame è stato del tutto ignorato: il problema dell'affitto dei fondi rustici, cioè, non è stato considerato sotto l'aspetto comunitario al fine di accertare se esso è corrispondente agli impegni dell'Italia verso la Comunità europea della quale fu parte. Come è noto, la ristrutturazione dell'agricoltura co-

munitaria si è concretizzata nel piano Mansholt, trasfuso in una direttiva della Commissione esecutiva (doc. 45 del 28 maggio 1970) in via di approvazione e che sarà obbligatoria per l'Italia. In questa direttiva, al fine di incoraggiare la destinazione di superfici agricole a scopi di miglioramento delle strutture agrarie, all'articolo 7, paragrafo I è stabilito: « per contribuire al miglioramento delle strutture di produzione, gli Stati membri istituiscono un regime volto a incoraggiare i proprietari fondiari ad affittare a lungo termine la superficie agricola ». Nei « considerando » della direttiva si spiega che tale disposizione è necessaria perché, oggi, una azienda per essere razionale deve raggiungere determinate dimensioni ed è molto meno oneroso ingrandirsi prendendo in affitto i terreni anziché acquistarli.

Tale direttiva sarà vincolante per l'Italia perché l'articolo 189, comma terzo, del Trattato CEE stabilisce che « la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere ». Ciò significa che i paesi membri della Comunità saranno obbligati ad istituire un regime rivolto ad incoraggiare l'affitto dei fondi rustici. La proposta di legge attualmente all'esame della Camera dei deputati è in pieno contrasto con la direttiva comunitaria suaccennata perché, con le sue norme, viene a sollecitare i proprietari di fondi rustici ad escludere, anziché a favorire, l'affitto delle loro terre, in quanto i canoni che percepirebbero non sarebbero sufficienti a coprire gli stessi oneri fondiari. Altro che « incoraggiare », come stabilisce la direttiva comunitaria, « i proprietari fondiari ad affittare a lungo termine la superficie agricola utilizzata »!

In altri termini, l'Italia verrebbe ad adottare il metodo completamente opposto specie se si considera che mentre nel nostro paese l'affitto dei fondi rustici si risolve quasi in un esproprio delle superfici agricole a danno dei proprietari, questi, invece, a norma dell'articolo 8 della direttiva comunitaria, hanno il diritto di avere « per la durata del contratto di affitto un aiuto annuo pari ad un minimo del 15 per cento e come massimo del 20 per cento dell'importo dell'affitto ».

Tale beneficio è escluso soltanto quando gli Stati membri danno un diritto preferenziale al contratto di affitto ad organismi da essi designati. Negli altri casi gli Stati membri della Comunità devono « rispettare gli aiuti nelle misure minime e massime sopra indicate » che rientrano nella prescrizione globale dell'azione comune a favore del FEOGA

che ammonta a 1.040 milioni di unità di conto per i primi cinque anni.

In conclusione le norme espresse dalla Comunità europea sono completamente opposte a quelle del progetto di legge italiano: questo ultimo determina lo scoraggiamento dell'affitto dei fondi rustici mentre la Comunità europea lo incoraggia e lo favorisce. Viene naturale chiedersi cosa si verificherà se la Camera dei deputati approverà definitivamente il testo di legge già approvato dal Senato. Esso, contrastando con le disposizioni comunitarie, dovrebbe essere abrogato giacché, come già detto, l'Italia è obbligata per il Trattato CEE ad istituire un regime diverso da quello attuale con questa legge, per l'affitto dei fondi rustici.

A conclusione di questi nostri rilievi e critiche, tenendo anche presente — ed è nostro dovere — che non sono pochi gli agricoltori e proprietari coltivatori diretti che sono impegnati ad estinguere i mutui quarantennali, contratti sulla base di una certezza del loro diritto che oggi vedrebbero sacrificato e che verrebbero a trovarsi in gravi difficoltà se si attuasse il sistema di determinazione del canone secondo il progetto di legge approvato dal Senato, riteniamo più rispondente ai principi costituzionali, ai fini della produttività e a giustizia sociale se, nella riforma della legge in materia e nella determinazione dell'equo canone, si tenesse conto dei seguenti correttivi, che per altro vengono suggeriti da esperti e da tecnici:

a) Validità dell'articolo 2 della legge 12 giugno 1962, n. 567, per la composizione delle commissioni tecniche provinciali. Non si può prescindere — attesa la materia e le finalità della maggiore produttività — dall'assicurare la competenza tecnica alle dette commissioni.

b) Determinare l'affitto del canone di fondo rustico da corrisponderci in denaro, con riferimento al prezzo dei prodotti prevalenti nella zona. Mentre perdura, purtroppo, il processo di svalutazione della moneta, un siffatto criterio di determinazione del canone metterebbe al sicuro entrambe le parti contraenti dai rischi derivanti dalle inevitabili variazioni del potere di acquisto della moneta.

c) Valutare per la determinazione dell'equo canone la natura e sistemazione dei terreni, le attrezzature aziendali, i fabbricati, ecc., nonché il reddito dominicale dei terreni, sempre che esso trovi rispondenza nella realtà della situazione agricola.

d) Consentire all'affittuario di prendere tutte le iniziative necessarie per assicurare una razionale coltivazione del fondo. preci-



sando però che i miglioramenti debbono risultare di sicura utilità per la produttività del fondo e che il loro costo sia proporzionato al reddito.

e) Restringere la possibilità di cessione del contratto da parte dell'affittuario ai componenti della sua famiglia in modo che le larghe possibilità offerte dall'articolo 12, nell'attuale testo, non inducano, come accadrebbe, a far prevalere egoistici interessi, anche ereditari, evitando che altri lavoratori più capaci possano accedere alla conduzione di terreni e compromettendo così il principio della migliore produttività.

f) Mantenere la competenza del giudice, restringendo l'ampiezza dei poteri discrezionali demandati alla pubblica amministrazione.

L'articolo 1632 del codice civile, di cui col progetto di legge in esame si chiede l'abolizione, affermando la competenza del giudice ad autorizzare i miglioramenti proposti da una delle due parti in dissenso dall'altra, sulla base di un giudizio tecnico dell'autorità amministrativa per quanto attiene alla « utilità per il fondo e per la produzione », rappresenta la migliore garanzia sia per la tutela dei legittimi diritti privati, sia per il conseguimento del fine superiore della produttività.

g) Sulla base del principio poi che occorre assicurare la certezza del diritto a chiunque e della utilità di dare leggi chiare e non equivoche, esprimere opposizione alla richiesta di trasformazione in affitto di quei contratti in corso nei quali siano riscontrabili elementi di contratto di affitto, ancorché non prevalenti.

Da parte nostra non si intende difendere il grosso proprietario effettivamente assenteista, ma del pari non si vuole difendere i mestieranti dell'affitto, cioè coloro — e non sono pochi — che, già proprietari, sono anche titolari, attraverso i componenti della propria famiglia, di più contratti di affitto e godono di reddito globale elevato. Consentiamo, pertanto, al principio convalidato ormai da massime giurisprudenziali e su cui ha avuto modo di pronunziarsi anche la Corte Costitu-

zionale, per cui è al più debole che va data la maggiore tutela giuridica. Non può sfuggire però l'assurdità e la ingiustizia che si verrebbero a determinare e consumare se, magari per colpire il grosso proprietario assenteista, si attuassero le norme proposte che colpirebbero tanti modesti proprietari, a volte donne vedove con figli a carico le quali, morto il marito, hanno affittato il piccolo terreno sperando di trarne qualche risorsa di vita. Tra l'altro, se si crede nella validità del contratto di affitto ai fini della produttività, è evidente che le disposizioni che si vogliono attuare, negando un giusto reddito, scongiureranno e allontaneranno i proprietari da tale tipo di contratto. Operando in tal modo, non si darebbe tutela a chi è effettivamente il più debole, cioè all'affittuario, a parte la considerazione che non si può certamente escludere che debole sia anche (e, quindi, meritevole di pari tutela giuridica) il modesto proprietario di un piccolo terreno. In sostanza, con particolare riferimento ai piccoli proprietari — e sono i più — si tratta di dare tutela giuridica a due soggetti deboli entrambi. Si tratta, cioè, di temperare due esigenze: da una parte, assicurare all'affittuario una sufficiente durata del contratto; consentirgli di disporre del fondo ai fini di una efficace coltivazione del terreno; tutelarlo con norme che rendano sempre equo e sopportabile il canone di affitto. D'altra parte, occorrerà assicurare al locatore, soprattutto tenuto conto dello stato dei terreni, il beneficio di un rendimento ragionevole per il capitale investito.

Il legislatore che non sapesse o non volesse tenere conto di questi due interessi e non sapesse o non volesse trovare la soluzione per armonizzarli e temperarli non potrebbe andare fiero di una legge improntata a spirito di parte e contrastante, oltretutto, con le esigenze di una maggiore capacità produttiva che la visione di una moderna agricoltura impone per un grande mercato di consumo.

SPONZIELLO. *Relatore di minoranza.*