N. 2754-3040-3110-3225-3251-3358-273-668
1158-1699-3347-3546-3417-3421-3617-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 DEPUTATI

CIAFFI, GALLONI, CRISTOFORI, MENGOZZI, PICCINELLI, IMPERIALE, LOBIANCO, MERLI

Presentata il 15 ottobre 1970

Trasformazione della mezzadria e colonia parziaria in affitto

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SALVATORE, BERTOLDI, DELLA BRIOTTA, FRASCA, MASCIADRI, ACHILLI, ABBIATI, BALDANI GUERRA, CINGARI, DI PRIMIO, LENOCI, LEPRE, MORO DINO, MUSOTTO, MUSSA IVALDI VERCELLI, TOCCO, BRIZIOLI

Presentata il 4 febbraio 1971

Norme per la trasformazione della mezzadria, colonìa parziaria e dei contratti atipici di concessione di fondi rustici in contratti di affitto

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

INGRAO, CERAVOLO DOMENICO, GIANNINI, LATTANZI, VALORI, BONIFAZI, CECATI, BARCA, MARRAS, OGNIBENE, ZUCCHINI, MICELI, REICHLIN, GRANZOTTO, BO, GESSI NIVES, ESPOSTO, LIZZERO, LAMI, BARDELLI, SCUTARI, MAZZOLA, di MARINO, COCCIA, CATALDO, AVOLIO, PELLEGRINO, FLAMIGNI, MARMUGI, BERAGNOLI, ARZILLI, BRUNI, LA BELLA, CAPONI, CESARONI, TEDESCHI, NAPOLITANO LUIGI, RAUCCI, GRAMEGNA, FOSCARINI, MONASTERIO, D'IPPOLITO, TANI, MORELLI, TOGNONI, BUSETTO, LAMANNA, VIANELLO

Presentata il 19 febbraio 1971

—

Trasformazione dei contratti di mezzadria, di colonia ed altri in contratti di affitto e nuove norme per l'accesso alla proprietà della terra

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

AVERARDI, ORLANDI, LONGO PIETRO, REGGIANI, CORTI, PALMIOTTI

Presentata il 23 marzo 1971

—

Norme per la trasformazione dei contratti di mezzadria e colonìa parziaria in contratti di affitto a coltivatore diretto e per la ristrutturazione delle aziende in relazione alla politica agricola comune

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

TRUZZI, PREARO, STELLA, SCHIAVON, MICHELI FILIPPO, BALASSO, ARMANI, BALDI, BOTTARI, BUFFONE, SANGALLI, ANDREONI, SORGI, TANTALO, TRAVERSA, VALEGGIANI, VETRONE, COLLESELLI, DE LEONARDIS, VICENTINI

Presentata il 1° aprile 1971

—

Trasformazione dei contratti di mezzadria
e colonia parziaria in contratti di affitto di fondo rustico

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BIGNARDI, CASSANDRO, COTTONE, CAPUA, BOZZI, FERIOLI, PAPA, ALESSANDRINI, MONACO

Presentata il 5 maggio 1971

—

Risoluzione dei contratti di mezzadria, colonìa parziaria
ed affitto di fondo rustico

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BONOMI, ARMANI, LOBIANCO, PREARO, CRISTOFORI, ANDREONI, VALEGGIANI, STELLA, TRAVERSA, URSO, BALASSO, SCHIAVON, DE LEONARDIS, BALDI, AMADEO, VICENTINI, MICHELI FILIPPO, HELFER, BOTTARI, BUFFONE, COCCO MARIA, CASTELLUCCI, SORGI, MANCINI ANTONIO, SANGALLI, SPERANZA, GREGGI, de MEO, TANTALO, MOLÈ

Presentata il 26 luglio 1968

—

Norme in materia di colonìa parziaria

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BARCA, BONIFAZI, OGNIBENE, BRUNI, BENOCCI, BO, ESPOSTO, FLAMIGNI, GESSI NIVES, GUERRINI RODOLFO, LAVAGNOLI, MALFATTI FRANCESCO, MARMUGI, MARRAS, MASCHIELLA, MICELI, NICCOLAI CESARINO, RAFFAELLI, REICHLIN, SERENI, SGARBI BOMPANI LUCIANA, TOGNONI, VALORI, VENTUROLI

Presentata il 14 novembre 1968

—

Norme per il superamento della mezzadria

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

REICHLIN, GIANNINI, SCUTARI, BARDELLI, BO, BONIFAZI, BRUNI, ESPOSTO, GESSI NIVES, LIZZERO, MARRAS, MICELI, OGNIBENE, SERENI, GRAMEGNA, MONASTERIO, FOSCARINI, D'IPPOLITO, SPECCHIO, LABELLA, CESARONI, RAUCCI, di MARINO, COLAIANNI, PELLEGRINO, TEDESCHI, TRIPODI GIROLAMO

Presentata il 6 marzo 1969

—

Norme per la trasformazione dei rapporti colonici e per lo sviluppo agrario miglioratario

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CIAFFI, CRISTOFORI, RADI, MENGOZZI, PREARO, STELLA, PICCINELLI, MERLI, MARTINI MARIA ELETTA, ZAMBERLETTI

Presentata il 10 luglio 1969

—

Norme in materia di contratti di mezzadria stipulati in violazione del divieto di cui all'articolo 3 della legge 15 settembre 1964, n. 756

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GIOIA, LA LOGGIA, AMADEO, AZZARO, BARDOTTI, BASSI, BOLOGNA, BOSCO, BUFFONE, CANESTRARI, CARENINI, CERUTI, CICCARDINI, COCCO MARIA, DI GIANNANTONIO, DI LEO, DI LISA, DRAGO, FELICI, FRACASSI, GIGLIA, GIRAUDI, GULLOTTI, ISGRO', LETTIERI, LIMA, MAGRI', MEUCCI, MICHELI PIETRO, MIOTTI CARLI AMALIA, PICA, REALE GIUSEPPE, RUFFINI, RUSSO FERDINANDO, SAVIO EMANUELA, SCIANATICO, SGARLATA, SPADOLA, TANTALO, TURNATURI, VOLPE

Presentata il 30 aprile 1971

—

Norme per l'incremento della piccola e media proprietà agricola imprenditrice e per lo sviluppo dell'impresa agricola

---

d'iniziativa dei Deputati SCARDAVILLA e MASCIADRI

Presentata il 16 luglio 1971

—

Interpretazione autentica della legge 15 settembre 1964, n. 756, concernente norme sui contratti agrari

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BIGNARDI, CASSANDRO, FERIOLI, QUILLERI, COTTONE, GIOMO

Presentata il 26 maggio 1971

—

Elevazione dei coefficienti di moltiplicazione di cui all'articolo 3 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, applicabili ai fini della determinazione dei canoni d'affitto dei fondi rustici

— — — —

d'iniziativa del Deputato PICCINELLI

Presentata il 26 maggio 1971

Norme integrative alla legge 11 febbraio 1971, n. 11, sull'affitto di fondi rustici

d'iniziativa dei Deputati SPONZIELLO e DE MARZIO

Presentata il 22 settembre 1971

Abrogazione della legge 11 febbraio 1971, n. 11, concernente nuove norme in materia di contratti di affitto di fondi rustici

Presentata alla Presidenza il 23 novembre 1971

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Prima di affrontare il merito della proposta di trasformare in affitto il contratto di mezzadria e colonia parziaria, riteniamo indispensabile una premessa che servirà a fare conoscere più compiutamente il nostro pensiero sull'intero problema che è, si, di opposizione alla soluzione prescelta di trasformare obbligatoriamente il contratto, ma non è e non vuole essere negazione della opportunità o necessità di ammodernare l'istituto della mezzadria, adeguandolo alle nuove esigenze dei tempi e di trasformazione della società.

Il gruppo del MSI non ignora che l'istituto della mezzadria è da molto tempo sotto inchiesta, e se ci sono studiosi e tecnici che ancora oggi sostengono la sua validità, ve ne sono altri, e non pochi, che lo ritengono superato dai tempi.

Già negli atti dell'Accademia dei Georgofili, illustri agronomi esprimevano giudizi negativi, dal Salvagnoli per il quale « la mezzadria è mezzo di conservazione, non di progresso », al Capponi per il quale « impossibile fare risorgere l'agricoltura senza accoppiare altro sistema a quello di mezzadria », al Ridolfi che sosteneva la necessità di « sospendere il sistema di mezzadria per dare modo ai mezzadri e ai proprietari di svecchiare metodi e mentalità direttive e, soprattutto, di conglobare in aziende maggiori, capaci di produrre con costi minori, le piccole aziende familiari ».

Successivamente, della inefficienza dell'istituto mezzadrile se ne è parlato spesso. Ricordiamo, in proposito, il Congresso della mezzadria tenuto a Bologna nel 1935 in cui fu proposta la « consorziazione delle piccole e medie aziende mezzadrili » e dove emerse l'esigenza generalmente avvertita di rimodernare radicalmente l'istituto della mezzadria, assicurandogli così una possibilità di sopravvivenza e di sviluppo.

Sul problema si tornò a discutere ancora nel 1961, al tempo della Conferenza dell'agricoltura e del mondo rurale, quando sembrò

che l'Italia ufficialmente si accorgesse dell'errore della cosiddetta riforma fondiaria o « legge stralcio », che aveva ulteriormente accentuato il processo di frantumazione della terra, che già la legge Serpieri si propose di fare regredire mediante la ricomposizione fondiaria.

A queste argomentazioni di ieri (e abbiamo preferito citare solo le voci negative) si aggiunge oggi la riforma in atto nella agricoltura della CEE, in base al piano Mansholt, la cui riforma delle strutture si fonda soprattutto sull'ampliamento dell'azienda, da cui dipende il più utile impiego della mano d'opera e dei mezzi meccanici, la più idonea scelta delle colture e razionalità delle coltivazioni, il miglioramento degli allevamenti zootecnici, la più equa remunerazione del lavoro agricolo.

Ma mentre negli altri paesi della CEE, specialmente in Francia, in Germania e nel Belgio, si è avuto in questi ultimi anni un progressivo aumento delle dimensioni aziendali, in Italia, invece, si è rimasti ancorati su un indirizzo contrastante con quello informatore dell'agricoltura comunitaria. Sicché è evidente che nella accettazione del principio innovatore di tale politica comunitaria – che consiste, ripetesi, nell'ingrandimento delle aziende – occorrerà ristrutturare non soltanto nelle zone dove nei secoli ha imperversato la frammentazione della terra, ma anche in quelle zone dove ha dominato la mezzadria non organizzata in « fattorie », che rappresenta quell'atomismo aziendale che è caratteristico appunto di molte plaghe mezzadrili.

Sicché il gruppo del MSI dichiara di avvertire tutta l'importanza del problema; conferma di condividere, anche sulla base delle valutazioni di studiosi e di tecnici, che l'evolversi dei tempi impone soluzioni innovatrici; contesta però che possa costituire soluzione del problema il semplicistico mutamento della tipologia contrattuale da mezzadria in affitto, perché non ravvisa nella proposta soluzione una innovazione né propiziatrice per la produzione, né proficua nell'interesse del lavoro che merita particolare protezione.

Riteniamo che voler risolvere, facendo ricorso a semplice trasformazione di tipo di contratto, un problema di sì vaste proporzioni che ingenera, quanto meno, perplessità costituzionali, crea disorientamento nel campo del diritto, fa sorgere fondati dubbi sulla armonia della nostra politica agraria con quella comunitaria, significa affrontare siffatta riforma più sotto la spinta di demagogiche esigenze di propaganda politica, che per intima convinzione di bene legiferare.

Il discorso allora sulla riforma della mezzadria in affitto, così come su qualsiasi altra riforma in agricoltura, si pone in termini più lati e più responsabili che il Movimento sociale italiano indica nelle sue linee essenziali:

l'agricoltura italiana con i tre milioni e mezzo di persone che occupa, pari a poco meno di un quinto della intera forza di lavoro nazionale, con un reddito medio che è circa la metà di quello che si realizza negli altri settori, con i consumi alimentari che assorbono il 40 per cento della spesa globale per consumi privati ha indubbiamente tale importanza nella economia del nostro paese che ogni discorso su di essa, specie se inerente a riforme, va inquadrato in quello più ampio della programmazione.

Invero, ogni effettiva modernizzazione del settore agricolo, specie se si proponga obiettivi di ampio contenuto sociale, per la stessa complessità dei problemi che abbraccia – che vanno dalla politica degli strumenti pubblici di intervento a quella di ammodernamento delle strutture produttive, dalla politica dei mercati e dei prezzi agricoli a quella interessante la distribuzione e la trasformazione dei prodotti – può trovare soluzione solo attraverso una globale e organica politica di programmazione, la sola idonea ad armonizzare tutte le decisioni di intervento a livello nazionale e regionale, nonché quelle decisioni sottoscritte dal Governo italiano in sede di Comunità europea.

Proporre, pertanto, riforme parziali, isolatamente considerate, avulse da tutto il contesto politico e socio-economico dell'intero settore agricolo, se può assolvere ad esigenze politiche e propagandistiche, non garantisce il conseguimento dei due obiettivi irrinunciabili quanto inseparabili, quello di una maggiore giustizia sociale e l'altro di miglioramento della produzione.

Pertanto, a nostro avviso, anche il disegno di legge per la trasformazione obbligatoria della mezzadria e colonia parziaria in affitto andrebbe considerato, così come già abbiamo proposto per il contratto di affitto, nel contesto di una elaborazione generale del regime contrattuale in agricoltura, che riconducesse in un testo unico le diversità e molteplicità delle norme, spesso contraddittorie, comunque in parte superate dall'evolversi dei tempi e dalla gamma di nuovi diritti e doveri che impone la società moderna.

Una siffatta elaborazione generale del regime contrattuale, compresa nel più vasto quadro di una seria ed organica politica di programmazione sarebbe, a nostro avviso, la sola possibile strada da percorrersi dal legislatore per tirarsi fuori dal vicolo cieco in cui esigenze partitiche, più che serene convinzioni, sembra che lo abbiano cacciato.

E ciò è tanto più valido se si tiene conto che esistono situazioni di mezzadria che hanno nel proprietario del fondo un conduttore esperto e sufficientemente provveduto di capitali ed esistono quelle altre mezzadrie isolate, di modesta estensione, il cui concedente svolge attività diversa da quella dell'agricoltore, non è provvisto di capitali e i redditi di quei terreni sono così scarsi che non consentono di provvedere adeguatamente alle esigenze dell'azienda.

Il discorso, cioè, sulla riforma della mezzadria non può essere né semplicistico né generalizzato, perché solo in un quadro di organiche riforme programmate si potrà valutare se può tornare conveniente per la produzione nazionale – che è l'obiettivo primo da tenere presente – togliere l'apporto del proprietario capace per tecnica e per capitali, così come si potrà meglio valutare se non convenga consorziare le medie e piccole aziende mezzadrili, raggruppandole opportunamente per zone che abbiano identiche caratteristiche e conseguenti necessità colturali, costituendo società agricole aventi una regolare organizzazione tecnica e amministrativa, così come per le società e per i gruppi industriali.

Siamo convinti che è in questo quadro di programmazione e di organiche riforme che anche l'Istituto nazionale della mezzadria potrà trovare la sua giusta trasformazione, di cui il MSI avverte la esigenza.

Tra l'altro, seguendo questi criteri di massima che indichiamo, riteniamo che non solo sarebbe l'azienda a guadagnarne, ma si allontanerebbero tutte quelle preoccupazioni costituzionali che la strada prescelta della semplice trasformazione obbligatoria del contratto di mezzadria in affitto potrà far trovare davanti agli affittuari ex mezzadri come spettro di illegittimità e di delusione.

* * *

Invero, l'indagine preliminare che impone sia il progetto di legge Truzzi, prescelto come testo base sul quale avviare l'esame del problema, sia gli altri progetti presentati dalle altre parti politiche, è quello di accertare la legittimità costituzionale della proposta di trasformare coattivamente i contratti associativi in quello di affitto. L'attento esame di tale proposta, pur se variamente formulata e articolata nei vari disegni di legge, ci induce a sottoporre alla vostra attenzione le seguenti valutazioni:

a) *violazione degli articoli 4 e 41 Costituzione.* — Va tenuto, innanzitutto, presente, affinché il nostro esame sia il più sereno e obiettivo possibile, che il principio della proprietà terriera subisce da tempo la tendenza progressivamente restrittiva che, partendo dalla proroga dei contratti agrari in corso, è passata attraverso un continuo aggravarsi della posizione del proprietario che ha visto ridursi la percentuale di ripartizione e lo stesso suo potere direttivo e intende pervenire sino al mutamento, imposto per legge, del tipo di contratto liberamente scelto.

Tale indirizzo restrittivo nei confronti della proprietà terriera privata è stato legittimato dalla giurisprudenza costituzionale, dalla quale si può anche dissentire, ma non si può certo prescindere se si vuole cercare di individuare altre e diverse violazioni costituzionali nel nuovo mutamento di tipologia contrattuale che si intende introdurre, trasformando *ex lege* i contratti associativi in quello di affitto.

Da tali considerazioni consegue che, se non può dirsi che ricorra violazione dell'articolo 41 della Costituzione quando si emanano norme che comprimono e limitino la iniziativa economica privata, ben può sostenersi invece la violazione di esso articolo 41 e dell'articolo 4 della Costituzione quando si tende alla eliminazione dell'impresa, obbligando sostanzialmente, nel contempo, il proprietario ad abbandonare la sua attività professionale economico-lavorativa.

E poiché non sembra porsi in dubbio, a sensi dell'articolo 2135 del codice civile, la qualità di imprenditore del concedente – qualità che neanche la legge n. 756 del 1964 ha messo in discussione – è evidente che nuove norme tendenti alla eliminazione dell'impresa, che non siano quelle dei casi e modi contemplati dall'articolo 43 della Costituzione, apparirebbero viziati di legittimità per violazione dei citati articoli 41 e 4 della Costituzione.

Vero è che, avendo la Corte costituzionale affermato ripetutamente che « l'autonomia contrattuale deve cedere di fronte ai motivi di ordine superiore, economico e sociale, considerati rilevanti dalla Costituzione » (sen-

tenza del 21 marzo 1969, n. 37), la eccezione di incostituzionalità per la trasformazione di imperio di un contratto in altro contratto non si può fondarla, ormai, sulla lesione dell'autonomia contrattuale. È da rilevare però che con la proposta di trasformazione della mezzadria in affitto non si ha semplice lesione dell'autonomia contrattuale, ma si ha vera e propria soppressione dell'attività di lavoro di uno dei soggetti del contratto, perché non vi è chi non veda che il concedente verrà improvvisamente privato della sua qualifica di imprenditore, esautorato di ogni attività e potere nella direzione dell'azienda, declassato a semplice proprietario terriero, privo di qualsiasi diritto e gravato soltanto di oneri tributari.

Quindi, con la trasformazione *ex lege* della mezzadria in affitto attuandosi non semplice limitazione dell'iniziativa economico privata, ma eliminazione vera e propria dell'impresa, con contestuale obbligo al concedente di abbandonare la propria attività lavorativa, si ha, a nostro avviso, violazione degli articoli 41 e 4 dela Costituzione. Il provvedimento poi assumerebbe carattere sommamente lesivo ed offensivo se, contro ogni valido criterio tecnico ed economico di sviluppo dell'agricoltura, si volesse impedire ai tecnici agricoli (laureati in agraria, periti agrari ecc.) l'esercizio della loro attività di tecnici imprenditori attraverso la trasformazione coatta della mezzadria.

b) *Violazione articolo 43 Costituzione.* – Per quanto riguarda l'impresa, la Costituzione non esclude espropriazioni con indennizzo purché le imprese si riferiscano « a servizi pubblici essenziali, o a fonti di energia, o a situazioni di monopolio ». La trasformazione coata della mezzadria e colonìa in affitto non rientra in nessuno di questi princìpi. Sicché, attuando il progetto di legge in esame l'esproprio dell'impresa fuori dei casi e modi previsti dalla norma costituzionale, appare più che evidente la violazione del citato articolo 43.

Per meglio intendere la fondatezza di quanto affermiamo, va ricordato che la dottrina ha generalmente ritenuto essere applicabile all'impresa agricola l'articolo 43 della Costituzione, pur se della impresa agricola – anzi, meglio, della proprietà terriera – se ne occupa in particolare l'articolo 44. A tale conclusione la dottrina è pervenuta partendo dalla considerazione che l'articolo 43 non fa distinzione tra i vari tipi di impresa.

Né va trascurato dal rilevare che l'aspetto più paradossale di questa altra denunziata violazione costituzionale sta nel fatto che mentre la nuda proprietà, per la quale la Costituzione prevede limiti, vine sostanzialmente lasciata intatta, il diritto di impresa, invece, che la stessa Costituzione garantisce in pieno, tranne che nei casi citati, viene decisamente condannato: e tutto ciò si verifica neanche per volontà diretta dello Stato ma per semplice scelta di un privato cittadino al quale la legge concede la facoltà di poter privare altro privato cittadino dallo esercitare un suo diritto costituzionale!

c) *Violazione articolo 44 Costituzione.* – È fuori discussione che ogni riforma in tema di agricoltura deve realizzarsi in funzione del miglioramento della produzione.

Il legislatore, con l'articolo 44 della Costituzione, ha imposto obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di creare « equi rapporti sociali ».

Infatti detto artcolo prevede che la legge promuova e imponga, « la bonifica delle terre », oltre alla limitazione della estensione della proprietà terriera privata, « la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive », e « aiuti la piccola e media proprietà ».

Orbene, non è pensabile, bloccando il mercato dei terreni, così come si è fatto con la disciplina dell'affitto regolato dalla legge n. 11 dell'11 febbraio 1971 e come si vorrebbe continuare a fare trasformando in affitto i contratti associativi, non è pensabile che il proprietario possa conseguire « la ricostruzione delle unità produttive », così come non è pensabile che, privando il proprietario di ogni potere e di ogni interesse, questi si dedichi alla « bonifica delle terre ».

È più che evidente che una riforma fatta al solo scopo di favorire una categoria in danno di altra e che non tenga conto degli innegabili svantaggi che possono derivare alla produzione e, quindi alla intera società, non è mai riforma che si ispiri ai princìpi che il Costituente volle salvaguardare e ai fini che pensò di conseguire; che anzi quegli stessi princìpi e fini una siffatta riforma contrasta e vanifica, perché finisce con l'attuare situazioni poco produttive, distrugge anziché aiutare la piccola e media proprietà, non realizza l'autonoma « funzione sociale » della proprietà.

La trasformazione obbligatoria in affitto dei contratti associativi sospinge l'agricoltura verso questi denunziati negativi risultati che, non essendo quelli voluti dal Costituente come mezzo al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti

sociali, rendono illegittimo il provvedimento anche per violazione dell'articolo 44 della Costituzione.

d) *Violazione articolo 3 Costituzione.* - Infine, fondati dubbi di legittimità costituzionale, sulla base dell'articolo 3 della Costituzione, sorgono dall'esame del testo in discussione.

Invero, il rimettere alla decisione del mezzadro o anche del concedente la trasformazione della mezzadria in affitto, finirà col determinare disparità di trattamento tra quella parte di proprietari che diventeranno locatori e quell'altra parte che invece rimarranno concedenti in un contratto di mezzadria o colonìa parziaria.

Rimettendo la decisione della trasformazione del contratto al mero arbitrio del mezzadro o del concedente, non solo avremmo una disciplina dei contratti associativi diversa in tutto il territorio nazionale, ma avremmo anche nell'ambito di una stessa regione disparità di contratti e di situazioni, cioè a dire, in violazione dell'articolo 3 della Costituzione, disparità di trattamento tra cittadini, alcuni soggetti e altri no alla trasformazione del contratto, a seconda della convenienza che riterrebbero di trarre uno o entrambe le parti interessate.

Il richiamo poi all'articolo 117 della Costituzione, che riconosce la competenza primaria delle Regioni in materia di agricoltura e foreste, non tacita le apprensioni e non elimina ulteriori preoccupazioni di illegittimità costituzionale perché, in materia, il Parlamento nazionale dovrebbe limitarsi soltanto ad approvare una legge contenente solo quei princìpi fondamentali suscettibili di vincolare la legislazione delle Regioni.

Ricordiamo che la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 49 dell'11 luglio 1961, ha riservato allo Stato la formulazione di princìpi uniformi e generali in materia di riforme di struttura aventi riflessi economici e sociali nel campo agrario e fondiario, statuendo che « la determinazione degli obblighi, dei vincoli e dei limiti alla proprietà privata va fatta sul piano nazionale. Trattandosi di riforme di struttura con riflessi economici e sociali, il ridimensionamento della proprietà e la ridistribuzione della ricchezza, che furono ispirati a princìpi uniformi e generali, non possono che competere allo Stato ».

Sicché, sulla base di tale orientamento indicato dalla Corte costituzionale, non solo appare illegittimo per violazione dell'articolo 3, demandare al mero arbitrio di uno dei soggetti interessati la trasformazione del contratto, ma è anche tutto ciò contraddittorio con l'esatta interpretazione e applicazione dell'articolo 117 della Costituzione.

* * *

Indipendentemente dalle preoccupazioni di carattere costituzionale sopra esposte, la trasformazione coatta della mezzadria in affitto mette innanzitutto in evidenza quanto sia incoerente e superficiale proporre la trasformazione, con uguale disciplina, sia dei contratti a mezzadria che di colonìa. Si tratta, come è noto, di situazioni profondamente diverse che andrebbero affrontate attraverso un esame distinto e risolte con norme differenziate. Va ricordato, infatti, che mentre la mezzadria è caratterizzata dalla presenza di una famiglia colonica e di un podere, con l'obbligo di residenza fissa da parte della stessa famiglia colonica, la colonìa - prevalentemente diffusa nell'Italia meridionale - è una forma di impresa che si esercita su piccoli appezzamenti dove non esiste il rapporto famiglia-residenza-terra, caratteristico della mezzadria.

Questo aspetto strettamente tecnico acquista maggiore rilevanza se lo si esamina congiuntamente con l'aspetto economico. Invero, nessuno dei sostenitori della trasformazione coatta in esame potrà negare che, con tale riforma, si avrà un deflusso di capitali fino a questo momento immessi nelle aziende da parte della conduzione. Si tratta di quote di capitali fondiari; quote di capitali di dotazione (scorte vive e morte); quote di capitali di conduzione.

Dati statistici fanno ammontare sui 350 miliardi la quota parte di spettanza del concedente per capitali di dotazione e di conduzione investiti.

Come sarà sostituito e da chi questo deflusso di capitali che, tra l'altro, viene a verificarsi in un momento in cui da ogni parte si invocano per l'agricoltura investimenti produttivi?

Chi provvederà a fornire ai nuovi affittuari le centinaia di miliardi di lire occorrenti?

E se questi imponenti mezzi finanziari - ammesso che lo Stato abbia la possibilità di metterli a disposizione - andranno a finire ai concedenti, non saranno forse sottratti essi a più utili investimenti?

Ed è possibile che non si avverta, in aggiunta a tali prevedibili risultanze negative, che già si notano contraccolpi sull'industria che la minacciata riforma sta apportando, con il blocco degli acquisti di macchine e di impianti?

Sempre sotto il profilo economico, si è proprio certi che i nuovi imprenditori contadini sapranno sostituire *in toto* i concedenti, provvedendo essi agli investimenti fondiari, alla distribuzione e sviluppo delle coltivazioni, alla commercializzazione dei prodotti agricoli, in una parola alla organizzazione della produzione senza che l'impresa, cambiando repentinamente guida, non abbia a risentirne?

Sono interrogativi, questi, che dovrebbero rendere pensoso chi intende avventurarsi in riforme scarsamente meditate.

Né si dimentichi che specialmente con la scomparsa della fattoria verrà meno una delle migliori forme organizzative nell'agricoltura. Perché nella fattoria e nelle zone in cui la mezzadria è bene organizzata, la valorizzazione della produzione avviene presso la stessa azienda dotata delle attrezzature necessarie alla trasformazione e conservazione dei prodotti agricoli. Cosa, questa, che consente al mezzadro di valorizzare al meglio la sua parte di prodotti, collocandoli sul mercato a suo piacimento e utilizzando, nel frattempo, le attrezzature aziendali.

Orbene, se anche si vorrà che la legge debba prevedere l'utilizzazione degli impianti da parte degli affittuari riuniti in organismi associati, tale utilizzazione, che oggi è gratuita per il mezzadro, dovrà svolgersi inevitabilmente ad un certo costo, e non sappiamo quanto ciò potrà tornare utile e conveniente ai nuovi affittuari, ex mezzadri.

In questo stesso quadro di valutazioni e considerazioni tecniche ed economiche va rilevato anche che molti mezzadri hanno superato o stanno per superare il 55° anno di età e non hanno in famiglia elementi giovani, validi e dediti alla attività agricola. Anche tali situazioni personali e familiari dei mezzadri concorrono a rendere economicamente assurdo, perché improduttivo, il processo della mezzadria e colonìa in affitto. Argomento del resto, questo, tanto valido che uno dei progetti di legge presentati esclude la trasformazione del contratto nei casi in cui il mezzadro abbia compiuto detta età.

* * *

La coattiva trasformazione del contratto di mezzadria e colonìa in quello di affitto, specie se quest'ultimo dovesse continuare ad essere regolato dalla legge 11 febbraio 1971, n. 11, è in contrasto con le indicazioni suggerite in sede comunitaria in tema di politica agraria e nel contesto della politica delle strutture.

Come è noto tale politica poggia sull'ammodernamento delle aziende da conseguirsi attraverso l'ampliamento delle loro dimensioni economiche e di superficie, nonché sulla diminuzione considerevole della popolazione agricola.

Per quanto riguarda l'ammodernamento delle aziende la Comunità prevede la concessione di contributi e di incentivi a favore di agricoltori « esercenti a titolo principale » e che abbiano una « capacità sufficiente ». Sono misure di incoraggiamento consistenti sia nella messa a disposizione delle superfici agricole resesi disponibili nel quadro dell'azione comune o connessa alla cessazione dell'attività agricola dei lavoratori anziani, sia in aiuti finanziari, sotto forma di contributi in conto interessi, per gli investimenti necessari all'ammodernamento aziendale.

Per quanto riguarda la diminuzione della popolazione agricola sono previsti premi in denaro, in funzione della superficie agricola resa disponibile; contributi per coloro che hanno tra i 55 e i 65 anni di età e che si impegnano a cessare l'attività agricola, aiuti per coloro che vogliono orientarsi verso attività extra agricola; borsa di studio a favore di figli di agricoltori di modeste condizioni economiche.

Appare evidente che la riforma della trasformazione coattiva della mezzadria in affitto non farà conseguire nessuno degli obiettivi fissati dalla Comunità europea, né quello relativo agli ampliamenti aziendali, né quello relativo all'esodo agricolo.

Per quanto riguarda gli ampliamenti aziendali, va ricordato che abbiamo – secondo l'ultimo censimento agricolo – circa 200 mila unità produttive condotte a mezzadria e colonìa con una media per unità aggirantesi sui 10 ettari. È più che evidente che il trapasso puro e semplice dalla conduzione associata all'affitto non solo non modificherà tale assetto distributivo, ma per quanto riguarda soprattutto le aziende pluripoderali (fattorie, cascine, masserie) le spezzetterà in tante unità quanti sono i poderi: con il risultato di sostituire la « polverizzazione » aziendale a quelle che erano considerate le migliori forme di concentrazione produttiva.

Né migliore sorte avrà l'esodo rurale, suggerito dalla politica comunitaria delle strutture, perché la trasformazione in affitto obbligherà il mezzadro e il colono a restare legato alla terra. E purtroppo rimarranno legati alla terra i più vecchi, anche perché i giovani dalla terra sono andati e continuano

ad andare via, contrariamente ad ogni logica di ammodernamento dell'azienda.

Anche se espressi con sintesi, sono rilievi, questi, che evidenziano abbastanza, a nostro avviso, il contrasto della riforma coattiva che si vuole perseguire con gli obiettivi prefissati dalla Comunità.

* * *

Sotto il profilo politico, non possiamo non rilevare che, come la tanto criticata e dannosa legge sull'affitto dell'11 febbraio 1971, n. 11, nota sotto il nome dei suoi promotori il democristiano senatore De Marzi e il comunista senatore Cipolla, rappresentò l'incontro assembleare per una nuova maggioranza tra cattolici e comunisti, così la trasformazione coattiva delle mezzadria e colonìa in affitto minaccia di diventare legge coerente con gli « equilibri più avanzati ».

D'altra parte, non si può tacere il comportamento tenuto dal Governo e dalla maggioranza sulla materia: l'uno completamente assente o quasi su un problema così complesso che investe interessi e diritti di milioni di cittadini, senza manifestare una propria idea chiara e precisa, senza presentare un suo disegno di legge che, comunque, avrebbe facilitato i lavori sia delle Commissioni giustizia e agricoltura che della Assemblea; l'altra, la maggioranza di centro-sinistra, ancora una volta indecisa e divisa, come attestano i diversi e in più punti contrastanti disegni di legge presentati dalle sue varie componenti politiche; con l'aggravante che, in sede di esame nel Comitato ristretto e Commissioni congiunte si è assistito a esplosioni di incoerenze e a fratture nell'ambito di una stessa forza politica.

Questo assenteismo o incertezze del Governo, quale emerge almeno sino a questo momento, e le contraddizioni in seno alla maggioranza autorizzano una severa critica politica. A meno che non si voglia chiaramente ed espressamente riconoscere che la materia in se stessa, le implicazioni di carattere costituzionale che comporta, gli aspetti economici, sociali e comunitari sono tutti argomenti così complessi che richiedono maggiore tempo di riflessione e di meditazione perché Governo e maggioranza si possano pronunziare con un minimo di identità di veduta, per cercare di portare a soluzione il problema. Ma in tal caso dovrebbe essere lo stesso Governo con le forze politiche della maggioranza ad assumersi la responsabilità di una iniziativa chiara e precisa, comunicando di non essere in condizioni, allo stato, di discutere e legiferare senza un minimo di coesione e coerenza sulla complessa materia.

Ci corre obbligo anche di aggiungere che il problema al nostro esame, così come è stato proposto, trascende l'interesse strettamente settoriale, ed investe il criterio stesso che deve guidare nel legiferare.

Riteniamo, cioè, che non sia cosa saggia, anche perché contrasta con la nostra grande tradizione giuridica, il fatto che, a seconda il mutare del tempo politico, vi sia uno o più gruppi politici che rimettono in discussione, continuamente, con le loro proposte di legge, princìpi sanciti nella Costituzione, o codificati e comunque regolatori da sempre del nostro vivere civile ed ordinato.

È ovvio che nessuno contesta l'autonomo diritto del singolo o dei gruppi politici a proporre soluzioni diverse da regolamentare legislativamente. Nessuno mette in dubbio, cioè, che la nostra Costituzione consente che gli istituti giuridici, regolatori dei rapporti sociali, possano essere modificati. Ma nessuno può contestare che si finisce col legiferare malamente quando manca una politica dell'agricoltura; quando il Governo si sottrae dall'indicare con precisione, coerenza e fermezza una linea politica dalla quale, se ci fosse, nessun parlamentare singolo o gruppo politico potrebbe prescindere nell'indicare esigenze riformatrici, sia pure in tema di contrattualità agraria.

Questo modo di legiferare che noi non condividiamo non pregiudica soltanto la materia dell'agricoltura ma finisce con l'affermare un pericoloso principio, quello cioè che, in materia contrattuale, alle due volontà delle parti se ne aggiunge una terza, quella dello Stato, il quale, in qualsiasi momento, può intervenire per sovrapporre la propria volontà e far valere la propria decisione a quella delle altre due parti che si erano illuse di poter « contrattare » operando entro i limiti di precise norme, garanzia di reciproci diritti e doveri.

Tutto ciò offende ed offusca la certezza del diritto, senza della quale nessuno Stato a lungo può reggersi.

* * *

Da quanto abbiamo esposto con la sintesi che l'importanza dell'argomento ci ha consentito, si rileva in sostanza, da una parte,

la nostra opposizione alla riforma della mezzadria quale ci viene proposta dalle forze del centro-sinistra e da quella comunista; ma emerge dall'altra anche la nostra convinzione che la stessa mezzadria postula una riforma strutturale, che dovrebbe naturalmente integrarsi con una riforma dei contratti, la quale, senza contestare il diritto al proprietario di ingerirsi economicamente, tecnicamente e amministrativamente in ciò che è suo e sempre che ne abbia voglia, capacità e mezzi, assicuri al lavoro la retribuzione rispondente all'apporto che dà al nuovo organismo produttivo che potrebbe nascere da una seria e meditata riforma.

Questi criteri che noi suggeriamo e ai quali preferiamo ancorare la nostra azione ci sono sollecitati dalla considerazione di carattere generale che il contratto di mezzadria, così come sorse, comportava, all'origine, la qualità di coimprenditore sia per il mezzadro sia per il proprietario, mentre il codice civile all'articolo 2145 riconosce al solo concedente i poteri direzionali dell'impresa. Ma ci sono sollecitati anche dalla valutazione che non solo non si può generalizzare una riforma estendendola identicamente sia alla mezzadria sia alla colonìa; non solo non si deve sperperare la ricchezza produttiva delle « fattorie »; ma anche dalla ingiustizia che, operando diversamente, si consumerebbe in danno di tanti piccoli risparmiatori i quali, tutelati da norme di diritto all'epoca imperanti, investirono i risparmi della intera loro vita di lavoro acquistando terreni e poi, forse perché stretti da ulteriori necessità familiari, emigrarono cedendo ad altri a mezzadria quei terreni.

La stessa ingiustizia si consumerebbe – ove non si provvedesse a correttivi – nei confronti dei tanti tecnici laureati in scienze agrarie, dei periti agrari e dei laureati e diplomati addetti ai settori amministrativi aziendali, elementi tutti indubbiamente competenti nella direzione e gestione di aziende agrarie sia pubbliche sia private, ignorati e, quindi, mortificati, da tutti i progetti di legge presentati.

Comunque, se l'istituto della mezzadria va aggiornato ai tempi – e noi non lo contestiamo – è molto più saggio operare per l'avvenire, rispettando i diritti acquisiti.

D'altra parte, l'indicazione di massima che noi abbiamo fornito su una consorziazione di medie e piccole aziende mezzadrili, raggruppate opportunamente per zone che abbiano identiche caratteristiche e conseguenti necessità colturali; le ipotesi che prospettiamo di società fondiarie dalle quali fosse sradicato il vecchio concetto feudale di proprietà agraria, cioè del diritto di disporre insindacabilmente della proprietà della terra, e che potrebbero operare quella rivoluzione colturale che il necessario incremento delle capacità produttive della terra rende indispensabile, sono linee che possono consentire l'avvio ad un serio discorso di riforma in armonia con gli obiettivi prefissati in sede comunitaria e senza temere fondate eccezioni di illegittimità costituzionale.

SPONZIELLO, *Relatore di minoranza.*