

N. 945-521-804-A-bis

# CAMERA DEI DEPUTATI

## RELAZIONE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(AGRICOLTURA E FORESTE)

(RELATORE SPONZIELLO, *di minoranza*)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE  
(NATALI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
(GONELLA)

*nella seduta del 13 ottobre 1972*

Modifiche alla legge 11 febbraio 1971, n. 11,  
concernente la disciplina dell'affitto dei fondi rustici

E SULLE

### PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SPONZIELLO, ALMIRANTE, DE MARZIO, ABELLI, ALFANO,  
ALOI, BAGHINO, BIRINDELLI, BORROMEO D'ADDA, BUT-  
TAFUOCO, CALABRO', CARADONNA, CASSANO, CERULLO,  
CHACCHIO, COTECCHIA, COVELLI, DAL SASSO, d'AQUINO,  
DELFINO, DE LORENZO GIOVANNI, de MICIELI VITTURI,  
de VIDOVICH, di NARDO, FRANCHI, GRILLI, GUARRA,  
LAURO, LO PORTO, MACALUSO ANTONINO, MAINA,  
MANCO, MARINO, MENICACCI, MESSINI NEMAGNA,  
MILIA, NICCOLAI GIUSEPPE, NICOSIA, PALUMBO, PAZ-  
ZAGLIA, PETRONIO, PIROLO, RAUTI, ROBERTI, ROMEO,  
ROMUALDI, SACCUCCI, SANTAGATI, SERVELLO, TASSI,  
TORTORELLA GIUSEPPE, TRANTINO, TREMAGLIA, TRI-  
PODI ANTONINO, TURCHI, VALENSISE

*Presentata il 19 luglio 1972*

Abrogazione della legge 11 febbraio 1971, n. 11,  
e nuova disciplina di contratti di affitto di fondi rustici

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BARDELLI, MARRAS, MACALUSO EMANUELE, GIANNINI,  
PEGORARO, ESPOSTO, DI MARINO, RIGA GRAZIA, MI-  
RATE, MARTELLI, VALORI, BONIFAZI, SCUTARI**

*Presentata il 22 settembre 1972*

Integrazione delle norme sulla disciplina dell'affitto dei fondi rustici di cui alla legge 11 febbraio 1971, n. 11, e provvedimenti a favore dei piccoli proprietari concedenti terreni in affitto

*Presentata alla Presidenza il 30 ottobre 1972*

**RELAZIONE DI MINORANZA**

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Quando nella precedente legislatura il Gruppo della Democrazia cristiana prima e quello Comunista immediatamente dopo impostarono, rispettivamente con la proposta di legge presentata dai senatori De Marzi ed altri per la DC, dai senatori Cipolla ed altri per il PCI, una nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici con la quale la determinazione del canone di affitto veniva sottratto alla libera volontà delle parti e alle procedure di cui alla legge n. 567 del 1962, per essere regolata di imperio attraverso il noto meccanismo di riferimento al reddito dominicale dei terreni, non furono poche le doglianze di interessati, di tecnici e di studiosi che investirono a coro i proponenti e i loro rispettivi partiti, rappresentando tutti i pericoli che sarebbero scaturiti ove la minacciata nuova disciplina dell'affitto fosse stata tradotta in legge.

Quelle voci e quelle proteste, che si levarono un po' in tutta Italia, con manifestazioni in qualche parte anche abbastanza vivaci, rimasero del tutto inascoltate, e per di più lo schieramento politico di centro-sinistra dalla DC al PCI, comprendente i socialisti, i socialdemocratici e i repubblicani, si irrigidì maggiormente e, tetragono nel non voler ascoltare critiche o soluzioni diverse, mani-

festò ostilità anche a qualsiasi tentativo di attenuazione del criterio innovatore prescelto, che si traduceva in vera e propria punizione e persecuzione di tanti piccoli e medi proprietari di terre.

Nel Parlamento la « nuova disciplina dell'affitto », voluta dallo schieramento di centro-sinistra, fu avversata soltanto dal gruppo liberale e, ancora di più, dal gruppo del MSI il quale ultimo, rendendosi interprete dei giusti risentimenti dei tanti colpiti e, soprattutto, al di là di ogni interesse di parte, rendendosi conto dei danni che la « nuova disciplina » avrebbe apportato alla produttività e, quindi, alla economia del Paese, sostenne una dura opposizione sforzandosi di dimostrare, con dovizia di argomenti, le negative conseguenze che sarebbero scaturite da quella legge sul piano economico, su quello sociale e nei rapporti comunitari e denunciando soprattutto i vizi di legittimità costituzionale che caratterizzavano, sin dal suo nascere, la proposta riforma dell'affitto dei fondi rustici.

Sotto il profilo giuridico costituzionale, la nostra parte politica eccepì e sostenne con tenacia che la nuova disciplina dell'affitto, così come proposta, violasse innanzitutto l'articolo 3, comma primo, della Costituzione, perché mentre assicurava una equa remunera-

razione del fattore della produzione agricola costituito dal lavoro, nessuna tutela mostrava di voler dare alle esigenze della proprietà della terra, frutto anch'essa di lavoro e di risparmio, protetta peraltro da una norma costituzionale specifica.

Ecceppammo e sostenemmo anche la violazione dell'articolo 42 commi secondo e terzo e dell'articolo 44 della Costituzione, dappoiché la proprietà è riconosciuta e garantita dalla legge la quale, come detta lo stesso articolo 44, primo comma, aiuta la piccola e media proprietà. Aggiungemmo che per quanto gli stessi articoli indicassero dei limiti che la legge può imporre alla proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, mai tali limiti potevano finire con l'annullare il principio stesso della proprietà. Ne era riprova lo stesso articolo 42 nella parte in cui, prevedendo l'esproprio per motivi di interesse generale, fa salvo per il proprietario il diritto alla corresponsione di un indennizzo.

Inoltre, constatato il drastico rifiuto da parte della maggioranza di allora di centro-sinistra della nostra proposta perché si prevedesse almeno la possibilità di rivalutazione dei canoni a seconda delle mutazioni del potere di acquisto della lira, soprattutto in considerazione del rapporto di lunga durata che la nuova disciplina stabiliva, ecceppammo altra illegittimità a sensi dell'articolo 42 secondo comma della Costituzione.

Infine, fu da noi eccepita altresì con riferimento all'articolo 3 primo comma della Costituzione, la illegittimità della determinazione del canone, assumendo a parametro il reddito imponibile del catasto, la cui ultima revisione rimonta al 1939.

Come tutti ricorderanno, la nostra opposizione parlamentare non conseguì successo di sorta, perché quella maggioranza di centro-sinistra fu sorda a qualsiasi proposta di seria modifica del testo della legge De Marzi-Cipolla.

Senonché, al primo urto con la realtà sociale e produttiva, quella legge 11 febbraio 1971, n. 11, si dimostrò subito legge sbagliata, ingiusta e dannosa al punto tale che, trasferita al vaglio della Corte costituzionale per un giudizio di illegittimità, con sentenza n. 155 del 14 luglio 1972, la Corte costituzionale, come è noto:

a) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 primo comma nella parte in cui non limitano l'applicazione delle norme in essi contenute ai soli affittuari che coltivano il fondo col lavoro proprio e dei propri familiari, e non escludono gli affittuari imprenditori;

b) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, secondo e sesto comma, della stessa legge, nella parte in cui fissa tra 12 e 45 volte e, con riferimento ad un caso particolare, in 36 volte, i coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale ai fini della determinazione del canone;

c) ha dichiarato ancora l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della stessa legge, nella parte in cui non prevede alcuna forma di periodica rivalutazione del canone in denaro.

Non ha ritenuto però fondata l'altra questione di legittimità che del pari era stata sollevata dall'articolo 3, secondo comma della stessa legge, nella parte in cui dispone che, nella determinazione della tabella per i canoni di equo affitto, sono presi a base i redditi dominicali.

\* \* \*

Abbiamo ritenuto indispensabile riassumere, con la maggiore sintesi possibile, i precedenti che hanno caratterizzato, in sede parlamentare prima e in sede di legittimità costituzionale immediatamente dopo la legge De Marzi-Cipolla dell'11 febbraio 1971, sia perché riesce più facile comprendere ciò che, oggi, la nuova maggioranza intende fare per tentare di riparare alle storture giuridico-costituzionali di quella legge rilevate con la citata sentenza n. 155 della Corte costituzionale, sia perché ci deve essere consentito di sottolineare che importa molto meno se una minoranza — nel caso specifico, la nostra — resti battuta in un Parlamento dove le maggioranze sembrano essere, per partito preso, restie anche alla voce della ragione, e importa molto di più, al contrario, che opinione pubblica e magistratura abbiamo inteso il valore e il significato della battaglia portata ieri dal Gruppo del MSI e oggi dal MSI-Destra nazionale, dandoci ragione sia in sede di fiducia popolare espressa in due successive votazioni, quella del 13 giugno 1971 e l'altra del 7 maggio 1972, sia con la sentenza della Corte costituzionale che ha ritenuto fondate molte delle argomentazioni con le quali, già con la nostra relazione di minoranza del 19 ottobre 1970, denunciavamo di illegittimità costituzionale la legge De Marzi-Cipolla.

\* \* \*

Rileviamo ciò non per compiacerci con noi stessi, come pure ne avremmo diritto, ma solo per richiamare ancora una volta l'attenzione della Camera sulle gravi questioni di ordine

costituzionale, oltre che sociali ed economiche, che in materia sono insorte anche dopo la sentenza n. 155 del 14 luglio 1972 della Corte costituzionale e che potranno ancora insorgere se il disegno di legge di iniziativa governativa n. 945 presentato nella seduta del 13 ottobre 1972 dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste di concerto col Ministro di grazia e giustizia, dovesse essere approvato nel testo presentato.

Quando diciamo che già altra grave implicazione di carattere costituzionale ha determinato questo Parlamento, anche immediatamente dopo la sentenza n. 155 della Corte costituzionale, intendiamo riferirci alla « leggina » di moratoria approvata l'8 agosto 1972, con la quale si credette di poter momentaneamente ovviare al vuoto legislativo che la citata sentenza della Corte aveva creato dichiarando illegittime alcune norme della legge De Marzi-Cipolla.

Approvando quella « leggina » (che, è bene ricordarlo, fu approvata col voto di tutti i gruppi politici, eccezion fatta per i rappresentanti del MSI-Destra nazionale, che a quel voto, in Commissione, non vollero partecipare), il Parlamento commise altra grave violazione costituzionale perché con l'approvazione di quella « leggina » fu apertamente violato l'articolo 136 della Costituzione.

Detta questo articolo: « quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di altra avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione ».

Doveva essere più che evidente che, sia pure con la preoccupazione del tempo che mancava per legiferare *ex novo* a causa del periodo feriale incombente, non si poteva e non si doveva lasciare sostanzialmente in piedi la corresponsione di canoni la cui misura era stata dichiarata illegittima, pur se la nuova legge garantiva il successivo conguaglio secondo la nuova disciplina che sarebbe stata emanata in seguito. Così operando, non vi è dubbio che si prolungava ugualmente la vita di una norma la cui efficacia doveva ritenersi cessata immediatamente e si violava l'articolo 136 della Costituzione che detta appunto la cessazione della efficacia di una norma dichiarata illegittima, a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza.

Approvando la « leggina » 8 agosto 1972, n. 462, il Parlamento non ha voluto neanche tener conto o, quanto meno, ha ignorato, che la stessa Corte costituzionale, con sua sentenza del 30 maggio 1963, n. 73, ha dato dell'articolo 136 della Costituzione una interpretazio-

ne rigorosa, statuendo: « il legislatore non può non accettare l'immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, prolungandone la vita sino alla entrata in vigore di una nuova legge in materia, ostandovi il rigore dell'articolo 136 della Costituzione su cui poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali e che non consente compressioni od incrinature nella sua applicazione ».

Sentenza, questa, così chiara che non doveva e, soprattutto, non può consentire ulteriori diversivi, come da qualche settore politico già si delinea con l'avanzare richiesta di ulteriore proroga, perché l'asserita garanzia di successivi conguagli non annullerebbe (come la « leggina » 8 agosto 1972, non ha annullato) il nuovo vizio di legittimità costituzionale ex articolo 136 della Costituzione per avere comunque, nella sostanza, lasciato operare, anche nella parte dichiarata illegittima, la legge 11 febbraio 1971, n. 11.

Non si esagera certamente dicendo che se la legge di moratoria 8 agosto 1972, n. 462, venisse sottoposta al giudizio di legittimità della Corte costituzionale, essa Corte, richiamandosi all'articolo 136 della Costituzione e alla propria sentenza del 30 maggio 1963, n. 73, non potrebbe non dichiararla illegittima.

Sicché non può sfuggire a nessuno che se potette costituire atto di leggerezza l'aver approvato la legge 8 agosto 1972, perché il legislatore non pose molta attenzione neanche alla citata sentenza n. 73 del 30 maggio 1963, della stessa Corte costituzionale, sarebbe imperdonabile che il Parlamento rinnovasse l'errore, prorogando ancora la « leggina » 8 agosto 1972, determinando con ciò stesso una grave, gravissima implicazione di contrasto tra Parlamento e Corte costituzionale che metterebbe in giuoco tutto il sistema delle garanzie costituzionali.

Augurandoci e auspicando che il Parlamento vorrà respingere ogni tentativo del genere, dobbiamo immediatamente aggiungere che neppure il disegno di legge n. 945 presentato dal Governo riesce ad ovviare e a superare, con le proposte modifiche alla legge 11 febbraio 1971, n. 11, le censure di illegittimità mosse dalla Corte costituzionale con la propria sentenza n. 155 del 14 luglio 1972.

\* \* \*

Sostanzialmente, il disegno di legge n. 945 presentato da questo Governo, cosiddetto di

centralità, non solo offre il fianco a nuove censure di carattere costituzionale, ma lasciando inalterato, nella sostanza, tutto il meccanismo della legge De Marzi-Cipolla, che tante ingiustizie, disagi e scontentezze ha determinato nel paese, tradisce anche le tante promesse, fatte soprattutto in clima elettorale, confermando, a nostro parere, la insincerità e la strumentalità degli assunti impegni per una sostanziale riforma della infausta legge.

Sotto il profilo costituzionale, non ci sembra che si superino le ragioni delle censure mosse dalla Corte costituzionale proponendo nuovi coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale, con la semplice elevazione dei minimi da 12 a 20 volte e dei massimi da 45 a 55 volte, sia pure con le altre integrazioni che prevedono coefficienti aggiuntivi fino a 20 punti per i fondi dotati di efficienti investimenti aziendali non essendo, comunque, in nessun caso superabile la barriera dell'80 per cento dei canoni risultanti dalla applicazione della legge 12 giugno 1962, n. 567.

Se la Corte costituzionale, valutando i coefficienti di moltiplicazione della legge De Marzi-Cipolla (12 e 45 volte) ha ritenuto essere « illegittimo comprimere, peraltro in modo massiccio, il reddito del proprietario concedente », ed ha dato un giudizio decisamente negativo sulla misura fissata di quei coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale; se la stessa Corte costituzionale nella parte motiva della sua sentenza ha scritto testualmente: « a conferma della assoluta inadeguatezza dei coefficienti fissati tra 12 e 45 stanno, tra l'altro, altri elementi deducibili da uno studio proveniente dall'amministrazione del catasto e pubblicato in calce alle relazioni parlamentari sulla legge in esame. Trattasi del " promemoria dell'amministrazione del catasto in data 18 giugno 1969 ", in cui si rende noto che, nel primo scorcio degli anni 60, in vista di una allora progettata e poi non attuata revisione generale degli estimi catastali, si effettuò, operando, col metodo del campione, su 300 comuni sparsi in quasi tutte le province del territorio nazionale e su oltre 20 mila aziende, la determinazione dei redditi catastali con riferimento alla consistenza e ai valori monetari del triennio 1958-1960. I risultati ottenuti portarono alla conclusione che, rispetto ai dati catastali del 1939, i nuovi si attestavano tra le 25 e le 75 volte quelli anteriori. Partendo da questi dati, e, con un calcolo assai semplice ma indicativo, applicando ad essi i coefficienti di ulteriore svalutazione della lira 1971 rispetto a quella del 1960, che è di 1,5365 (ISTAT, costo

vita) si ha che ora essi dovrebbero raggiungere i valori di 38 nel minimo e di 105 nel massimo »; se, dopo avere indicato, sulla base di documentate argomentazioni che i coefficienti dovrebbero raggiungere i valori di 38 nel minimo e di 105 nel massimo ha soggiunto testualmente: « la minore misura dei coefficienti, che la legge fissa in cifre tanto lontane da queste, non è giustificata sul piano economico e quindi neppure su quello giuridico costituzionale »; è più che evidente che la decisione del Governo di aumentare i coefficienti in misura notevolmente lontani dalla realtà economica e dalle indicazioni comunque ricevute, è decisione che non garantisce quel principio di equità che dovrebbe essere alla base della legge, perché continuerebbe a trascurare le esigenze della proprietà della terra, « frutto anch'essa - scrive la Corte - di lavoro e di risparmio ». Sarebbe decisione, inoltre, ugualmente censurabile sotto il profilo giuridico-costituzionale perché non risponde e trasgredisce in notevole misura alle indicazioni di cui alla citata sentenza della Corte costituzionale.

Se il Governo, anziché operare con calcoli approssimativi e con compromessi politici, avesse tenuto conto dei vari studi tecnici e qualificati predisposti dagli stessi ispettorati provinciali dell'agricoltura, su richiesta delle commissioni provinciali per l'equo fitto, sarebbe pervenuto a proporre aumenti in misura diversa e maggiore perché l'incidenza delle spese per tasse, imposte, spese di amministrazione e di ammortamento, specialmente per alcune colture, quali ad esempio il vigneto e l'uliveto, mettono in evidenza la enorme differenza esistente tra le aliquote massime previste dal disegno di legge del Governo n. 945 (55 volte più 20) e quella della vecchia legge dell'equo fitto del 1962.

\* \* \*

Verità è che si persiste nell'errore fondamentale di voler agganciare assolutamente al reddito dominicale la nuova disciplina dell'affitto, rifiutando ogni altra soluzione o indicazione, e si persiste contro ogni richiamo del buon senso che, soprattutto dal punto di vista tecnico, suggerisce di agganciare la riforma dell'affitto ad altro criterio base diverso da quello del reddito dominicale, se non si vuole che l'auspicata organizzazione e lo sviluppo tecnico, economico e sociale dell'impresa affittuaria poggiando su contrasti sociali, sul disordine economico e su ripetuti motivi di ille-

gittimità di norme, resti sterile enunciazione o semplice auspicio.

Nessuno può contestare, in vero, che in tanto può essere valido ed efficace il criterio di aggancio al reddito dominicale prescelto per la determinazione dell'equo canone, in quanto esso poggia sulla validità e attendibilità dei dati catastali.

Se tali dati fossero certi, attendibili, sicuri, o di facile e rapido aggiornamento specie là dove sono mutate le condizioni culturali, la nostra opposizione al criterio prescelto non avrebbe ragione, perché non sarebbe difficile operare con correttivi per cercare soluzioni eque giustamente tutelatrici del fattore lavoro ed equamente remuneratrici per la proprietà.

Ma quando si è accertata l'insufficienza degli estimi catastali; quando financo un disegno di legge, il n. 3847, presentato alla Camera dei deputati il 5 giugno 1962, avente per oggetto « revisione generale degli estimi e revisione del classamento del nuovo Catasto terreni », venne ritirato a seguito di difficoltà emerse nel corso del dibattito, il che è conferma ulteriore della grande confusione e incertezza in materia; quando, attinte notizie alla fonte diretta, lo stesso direttore generale del Catasto, informò la Commissione Agricoltura della Camera, in via informale, che i dati catastali attuali non rappresentano il valore attuale aziendale, sicché sarebbe inevitabile, col criterio prescelto, stabilire canoni più alti per le aziende meno produttive e canoni più bassi per quelle modernamente sviluppate; quando la situazione catastale italiana è tale che solo in 13 province su 94 e nemmeno per tutto il territorio di esse sono state effettuate le revisioni catastali, sulla base per altro — come lo stesso relatore per la maggioranza onorevole De Leonardis ha dovuto onestamente ammettere — di indici o criteri vecchi, per cui anche quei dati revisionati non sono esatti perché non si è potuto tenere conto delle varie qualità di coltivazioni moderne realizzate successivamente al 1939; quando i dati catastali non riflettono la situazione dell'azienda classificata, bensì quella media generalizzata della zona, sicché il canone non sarebbe l'espressione diretta della valutazione effettiva della consistenza dell'azienda affittata, ma scaturirebbe da una generica indicazione di zone, con inevitabili, ingiuste sperequazioni; quando, in una parola, si è accertato che in alcune province il canone tocca livelli infimi da non rimborsare neanche le imposte e le tasse a carico dei concedenti, è evidente che venendo meno il presupposto stesso su cui dovrebbe poggiare la riforma del contratto di affitto, non

trova la benché minima giustificazione tecnica il voler persistere, specie dopo la sentenza della Corte costituzionale, sulla scelta fatta nell'altra legislatura, con una maggioranza di centro-sinistra del criterio di aggancio al reddito dominicale.

Il volere insistere, come si insiste, sulla validità di tale principio ha una sola spiegazione, quella di carattere politico, perché non rinunciare oggi a quella scelta, fatta in altro momento politico, significa soltanto auspicare non solo, ma operare in concreto, per un ritorno a quella scelta e a quella maggioranza che tale infausta legge, della quale si discute, inventò.

È conferma di quanto diciamo quanto il Ministro Natali ha dichiarato, intervenendo in Commissione a conclusione della discussione generale sull'argomento in questione.

Ha detto il Ministro (cito, per averlo accuratamente annotato): « l'aggancio al reddito dominicale è stata scelta politica e il Ministro resta fedele a quella scelta, anche se la sentenza della Corte costituzionale non obbliga a mantenere assolutamente il criterio base informatore della legge stessa ».

Tutto ciò ci sembra molto significativo, con buona pace dei liberali che, soddisfatti evidentemente della loro partecipazione all'attuale governo, debbono dimenticare la battaglia da essi condotta nell'altra legislatura contro tale scelta; debbono tradire gli impegni con l'elettorato e debbono trascurare anche quel minimo di coerenza ideologica e programmatica che quando è praticata fa meritare a chiunque rispetto.

\* \* \*

La nostra parte politica insiste perché si affronti con criteri del tutto diversi una nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici perché, malgrado la proposta governativa di modifica della legge 11 febbraio 1971, n. 11, le valutazioni scaturite dall'esperienza fatta sono deludenti sotto il profilo sociale ed economico ed inducono a ritenere che il problema dell'affitto, così come lo si vorrebbe disciplinare, non risponde nemmeno agli impegni che l'Italia ha assunto verso la Comunità europea.

Sotto il profilo sociale, è il rispetto della equità e della pariteticità dei diritti che potrà consentire la realizzazione di un progredire armonioso del paese e potrà attenuare, sino ad eliminarli, i contrasti insorti. È dovere del legislatore comporre e non approssimare i contrasti esistenti tra gli opposti interessi.

Non saremo certamente noi a contestare che l'affittuario debba poter fare affidamento

su una certa durata del contratto; possa disporre per una efficace coltivazione dei terreni; debba essere 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.

Ma occorre anche che il concedente, tenuto conto soprattutto dello stato dei terreni, tragga un ragionevole beneficio per il capitale investito.

Per conseguire l'armonizzazione di questi due diversi interessi il legislatore non deve operare considerandoli opposti e contrastanti, bensì concorrenti entrambi alla realizzazione della migliore produttività e del maggiore benessere collettivo.

Ogni diversa valutazione non apporterà serenità sociale nelle campagne e inasprirà i contrasti.

Sia la legge De Marzi-Cipolla, sia le proposte modifiche governative col disegno di legge in discussione ci pare che prescindano da un'indagine accurata sui titolari del diritto di proprietà, perché la riforma dell'affitto, come già concepita e come la si vuole ancora attuare, finirà col conculcare e mortificare non 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 — ma saranno soprattutto i modesti proprietari e coltivatori che subiranno le conseguenze dannose del depauperamento di valore dei loro terreni.

Se il coltivatore troverà convenienza a fare propria quasi tutta la rendita del terreno, senza avere oneri e preoccupazioni tributarie, si smorzerà in lui l'aspirazione a diventare proprietario. Ciò comporterà il fermo commerciale dei terreni e a rimetterci sarà una sola categoria, quella dei piccoli agricoltori e coltivatori che rappresentano l'80 per cento dell'intera categoria agricola del nostro paese.

A noi appare iniquo legiferare in modo da deprezzare il valore di questi terreni, mentre si lasciano inalterati i valori di altri beni, facendo pagare il costo di una riforma ad una sola categoria di cittadini.

Né va trascurato che, in prospettiva più o meno ravvicinata nel tempo, questa cosiddetta riforma dell'affitto finirà col danneggiare la stessa famiglia dei coltivatori che sono, a loro volta, proprietari perché, trovando ormai le giovani generazioni lavoro ed occupazione fuori della terra, quei terreni paterni un giorno dovranno essere affittati in base alla stessa legge che se oggi punisce la categoria dei proprietari concedenti, domani punirà anche

le famiglie dei piccoli proprietari coltivatori diretti. La preoccupazione di non ripetere l'errore di emanare una legge che fomenti contrasti, spesso violenti, tra cittadino e cittadino, tra categoria e categoria, non ci pare che sia alla base della proposta governativa di riforma presentata col disegno di legge n. 945.

\* \* \*

Sotto il profilo economico, i nostri rilievi non vogliono disconoscere la utilità dell'affitto come elemento determinante per giungere all'allargamento della dimensione aziendale, così come non disconosciamo che il contratto in questione vada ristrutturato almeno in tre dei suoi elementi costitutivi, la durata della locazione, il canone di affitto e la possibilità concreta di effettuare miglioramenti fondiari.

Ribadiamo, però, che tale ristrutturazione debba essere fatta nel pieno rispetto dei principi costituzionali che sanciscono la parità dei diritti e dei doveri dei cittadini tutti e tenendo ben presenti, più che gli interessi particolari di categoria o di ceto, gli interessi superiori della produttività.

A dimostrare che da queste finalità si è ben lontani, basta considerare che se l'affittuario deve essere il promotore e l'esecutore dei miglioramenti egli deve poter disporre di capitali. Ma — ed è ben noto — l'impresa agricola ha scarse possibilità di autofinanziamento e occorrerà quindi allargare il credito all'affitto. Il sistema bancario attuale è però quello che tutti conosciamo, per cui al beneficiario del credito si chiedono garanzie reali che l'affittuario normalmente non ha possibilità di offrire. Una seria e organica legge avrebbe dovuto, quanto meno, prevedere e disciplinare contestualmente anche questo importante aspetto.

Tutto ciò non può non incidere negativamente sotto il profilo economico. Non è infondato ritenere, pertanto, che anche sotto questo aspetto la nuova disciplina dell'affitto continuerà ad essere carente.

Anche le innovazioni specifiche introdotte dal testo della legge De Marzi-Cipolla e che la proposta riforma non tocca minimamente, come ad esempio il parere dell'Ispettorato agrario pronunciato senza motivazione, evidentemente per privare chi ne ha diritto della possibilità di impugnarlo in sede giurisdizionale; o come la ostilità, parzialmente superata in Commissione, a chiamare a far parte delle commissioni provinciali i rappresentanti dei periti agrari e dei dottori agronomi; o come il rifiuto di consentire l'esercizio dell'im-

presa agraria almeno ai dottori in scienze agrarie e ai periti agrari proprietari di fondi rustici, non applicando ai contratti relativi ai detti fondi le disposizioni di proroga, sono ulteriore dimostrazione che non è alla produttività né all'interesse generale dell'agricoltura che si è guardato e si guarda.

\* \* \*

Il problema dell'affitto, così come concepito ed attuato, lascia poi molto perplessi se lo si esamina sotto il profilo della politica e dei nostri impegni comunitari.

Come è noto, la ristrutturazione dell'agricoltura comunitaria si è concretizzata nel piano Mansholt, trasfuso in una direttiva della Commissione esecutiva (doc. 45 del 28 maggio 1970). In questa direttiva, al fine di incoraggiare la destinazione di superfici agricole a scopi di miglioramento delle strutture agrarie, all'articolo 7, paragrafo 1 è stabilito: « per contribuire al miglioramento delle strutture di produzione, gli Stati membri istituiscono un regime volto ad 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, 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 », sta a significare che i paesi membri della Comunità saranno obbligati a istituire un regime rivolto ad incoraggiare l'affitto dei fondi rustici.

La legge in esame 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 proprie terre.

Fu facile previsione, la nostra, che la legge 11 febbraio 1971 avrebbe spinto i proprietari dei terreni concessi in affitto a tornare in possesso dei terreni stessi e che non avrebbero dato vita a nuovi contratti di affitto, come infatti è avvenuto dopo l'approvazione della legge.

In sostanza, la legge De Marzi-Cipolla ha prodotto la conseguenza negativa di deteriorare l'istituto giuridico dell'affitto, dal quale non si può prescindere se si vuole pervenire

all'aumento delle superfici aziendali, quale indispensabile premessa per il rammodernamento delle strutture produttive.

Ecco perché la legge 11 febbraio 1971, n. 11, prendendo lo spunto dalla dichiarazione di legittimità costituzionale pronunciata dalla Corte per alcuni suoi articoli, dovrebbe essere riveduta nel complesso, correggendo soprattutto quelle norme che, invece di provocare un potenziamento dell'istituto dell'affitto, ne hanno ridotto la diffusione sino a far prevedere la definitiva scomparsa a breve termine.

\* \* \*

Dovendosi, comunque, legiferare in merito, anche per riparare alle violazioni rilevate dalla Corte costituzionale, la nostra parte politica, pur essendo presentatrice di un primo disegno di legge, si dichiara aperta a qualsiasi confronto, nella speranza che il Parlamento possa giungere ad un miglioramento e superamento della legge De Marzi-Cipolla che tanta scontentezza e ingiustizia ha disseminato.

A nostro avviso, tale traguardo sarà possibile raggiungere se per la determinazione del canone si prescindere dal reddito dominicale, per le tante ragioni che lo sconsigliamo e che abbiamo già indicato.

Per uscire fuori dallo schema adottato con la legge De Marzi-Cipolla, occorre ancorarsi ad un criterio diverso al fine di determinare l'equo canone.

La nostra proposta di legge n. 521 di abrogazione della legge 11 febbraio 1971, n. 11 e contestuale proposizione di disciplina sostitutiva demanda pur sempre alla autorità amministrativa la determinazione del canone, sottraendola alla libera pattuizione nei limiti utili per evitare che sia il fattore lavoro a soccombere; suggerisce la determinazione del canone con riferimento al prezzo dei prodotti agricoli; stabilisce la corresponsione del canone in natura o in denaro, o parte in natura e parte in denaro; prevede, ove le parti lo vogliano, la libera pattuizione, con l'obbligo però, in tal caso, alle parti stesse di richiedere alla commissione provinciale consultiva il parere sulla conformità alla legge del canone pattuito, ed il parere diventa vincolante; sancisce la competenza della Sezione specializzata agraria del tribunale per decidere, con procedura di urgenza, sulle controversie relative alla perequazione del canone in riferimento alle mutevoli oscillazioni dei prezzi; disciplina la procedura da seguire per la ese-



cuzione sul fondo dei miglioramenti a seconda che questi vengano eseguiti dal proprietario o dall'affittuario; assicura una durata contrattuale in armonia con le legislazioni in materia degli altri Paesi della Comunità.

Ma ove questi criteri indicati nella nostra proposta di legge non dovessero trovare consensi, noi offriamo altre possibilità di soluzioni, frutto ugualmente di studio e di mediazione, sui criteri informativi che potrebbero essere presi a base di comuni decisioni per superare insieme le difficoltà che inevitabilmente torneranno ad intralciare l'auspicata espansione del contratto di affitto se non si abbandonerà l'aggancio al reddito dominicale.

I criteri informativi di altra organica soluzione idonea che proponiamo, in sostituzione del disegno di legge governativo e della legge 11 gennaio 1971, n. 11, sono:

a) ancorare il canone di affitto dei fondi rustici al valore della produzione lorda vendibile da essi fornita, in modo che esso sia automaticamente aggiornato rispetto ad eventuali variazioni;

b) considerare a tale scopo la produzione lorda vendibile media ordinaria, cioè quella realizzabile da un imprenditore di capacità normali, che opera secondo le tecniche normalmente in uso nella zona; in tal modo gli imprenditori più attivi, che meglio sanno organizzare la produzione saranno incoraggiati, mentre il contrario avverrà per gli imprenditori negligenti che trascurano l'azienda;

c) far sì che la produzione lorda vendibile media, ordinaria, unitaria, sia valutata periodicamente da apposite commissioni provinciali, in modo da neutralizzare eventuali posizioni di monopolio o quasi monopolio da parte di una qualsiasi delle parti contraenti;

d) garantire all'affittuario un giusto indennizzo per i miglioramenti da lui apportati al fondo, sempre che siano miglioramenti tecnicamente opportuni ed economicamente giustificati;

e) commisurare detto indennizzo al « valore residuo » del miglioramento eseguito, in modo che si tenga conto sia del beneficio futuro che ne avrà il proprietario, sia dei van-

taggi dei quali ne ha goduto l'affittuario durante il tempo della locazione.

Così operando, si fisserebbe un canone che rappresenterebbe una equa remunerazione per chi ha investito i propri risparmi nei fondi stessi e che sia anche giusta tutela dell'imprenditore affittuario, sia esso coltivatore o non coltivatore, tenendo anche conto del notevole impegno finanziario che ad esso l'agricoltura moderna richiede come investimenti e come anticipazioni di capitale agrario.

Ci sia consentito di aggiungere che soltanto preconcrete ragioni politiche potrebbero far respingere una delle soluzioni che offriamo, e non certo valutazioni tecniche, né tanto meno amore per una agricoltura moderna, che sembrano disattese sia dalla legge De Marzi-Cipolla, sia dal progetto governativo in esame.

D'altra parte, quest'ultimo ha ricevuto un parere apparentemente favorevole della Commissione Giustizia, ma sostanzialmente negativo perché condizionato a tali e tante modificazioni suggerite.

Le critiche mosse dalla Commissione Giustizia sono piuttosto pesanti perché, a parte le perplessità sulla legittimità costituzionale di una norma attinente ai poteri delle regioni, è stata messa in forse la validità stessa della formulazione giuridica del disegno di legge governativo che « appare imprecisa, generica, talora difficilmente comprensibile », e presenta in alcune parti financo « tortuosità lessicali ».

Sicché ci pare di poter concludere che le nostre riserve e critiche trovano conforto anche in tale giudizio sostanzialmente negativo espresso dalla Commissione Giustizia.

La nostra posizione, espressa in sintesi nella presente relazione, è oltretutto quella di chi mira a riportare fra i concedenti e gli affittuari dei fondi rustici, nel giusto riconoscimento dei diritti e dei doveri di entrambi, quella distensione, quella collaborazione e quella comprensione reciproca, senza le quali non vi può essere nelle campagne né progresso né pace sociale.

SPONZIELLO, *Relatore di minoranza.*