

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

532^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 27 MARZO 1962

Presidenza del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI

INDICE

COMMISSIONI PERMANENTI:	
Elezione di Segretario	Pag. 24759
Variazioni nella composizione	24759
CONGEDI	24759
CONSIGLIO REGIONALE SARDO:	
Trasmissione di voto	24761
CORTE COSTITUZIONALE:	
Trasmissione di sentenza	24761
DISEGNI DI LEGGE:	
Deferimento alla deliberazione di Commissioni permanenti	24760
Deferimento all'esame di Commissioni permanenti	Pag. 24760
Presentazione	24778
Presentazione di relazione	24761
Rimessione all'Assemblea	24794
Trasmissione	24759
« Modifiche alla legge sulle espropriazioni per pubblica utilità » (233) (Discussione):	
AZARA, <i>relatore</i>	24772
CARUSO	24770
GRAMEGNA	24766
MANNIRONI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i>	24774
MONNI	24773
OTTOLENGHI	24768
RICCIO	24773
ROMANO Antonio	24763

« Norme in materia di ripartizione dell'incremento legnoso delle piante di alto fusto nell'affitto di fondi rustici » (1564) di iniziativa dei deputati Bonomi ed altri (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione e approvazione):

BERGAMASCO	Pag. 24780
BOSI	24774
CARELLI	24777
DARDANELLI	24787
DI ROCCO, <i>relatore</i>	24782
MILILLO	24779
RUMOR, <i>Ministro dell'agricoltura e delle foreste</i>	24786

« Modifica dell'articolo 68 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige » (714) (Discussione):

PRESIDENTE	24790 e <i>passim</i>
PELLEGRINI	24789

PIOLA, <i>f.f. relatore</i>	Pag. 24790, 24793
RODA	24788, 24792
TRABUCCHI, <i>Ministro delle finanze</i>	24792, 24793

INTERPELLANZE:

Annunzio	24794
--------------------	-------

INTERROGAZIONI:

Annunzio	24794
--------------------	-------

PER L'ANNIVERSARIO DELL'ECCIDIO DELLE FOSSE ARDEATINE:

PRESIDENTE	24762
ALBERTI	24761
BERGAMASCO	24762
CODACCI PISANELLI, <i>Ministro senza portafoglio</i>	24762
CONTI	24762
SPEZZANO	24761

Presidenza del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (ore 17).

Si dia lettura del processo verbale della seduta del 22 marzo.

R U S S O , Segretario, dà lettura del processo verbale.

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale s'intende approvato.

Congedi

P R E S I D E N T E . Hanno chiesto congedo i senatori: De Leonardis per giorni 5 e Granzotto Basso per giorni 15.

Non essendovi osservazioni, questi congedi s'intendono concessi.

Annunzio di variazioni nella composizione di Commissioni permanenti

P R E S I D E N T E . Comunico che, su richiesta del Gruppo parlamentare democratico cristiano, sono state apportate le seguenti variazioni nella composizione delle Commissioni permanenti:

2^a Commissione permanente; entrano a farvi parte:

il senatore Angelini Armando, in sostituzione del senatore Pelizzo, nominato Sottosegretario di Stato;

il senatore Latini, al posto del senatore Tessitori.

3^a Commissione permanente; entrano a farvi parte:

il senatore Cerulli Irelli, al posto del senatore Medici;

il senatore Bolettieri, in sostituzione del senatore Santero, nominato Sottosegretario di Stato.

4^a Commissione permanente; entrano a farvi parte:

il senatore Tessitori;

il senatore Medici, al posto del senatore Cerulli Irelli;

il senatore Jannuzzi, in sostituzione del senatore Medici, nominato Ministro.

5^a Commissione permanente; entra a farvi parte:

il senatore De Giovine, in sostituzione del ministro Trabucchi, precedentemente sostituito nella Commissione dal senatore Bertola.

9^a Commissione permanente; entra a farvi parte:

il senatore Vecellio, al posto del senatore Latini.

Annunzio di elezione di Segretario di Commissione permanente

P R E S I D E N T E . Comunico che, nella seduta del 22 marzo 1962, la 5^a Commissione permanente (Finanze e tesoro) ha eletto Segretario il senatore Bertoli.

Annunzio di disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati

P R E S I D E N T E . Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

« Autorizzazione della spesa di lire 74 milioni e 100.000 per rimborso alla Società car-

bonifera sarda delle somme anticipate ai propri dipendenti licenziati, in conto delle provvidenze previste dal paragrafo 23 delle disposizioni transitorie del Trattato C.E.C.A. » (1956);

« Esenzione dall'imposta di soggiorno a favore degli assistiti dagli Istituti di assicurazione malattie e dagli Enti di previdenza ed assistenza sociale » (1957), di iniziativa dei deputati Cappugi ed altri;

« Modificazioni alla legge 7 luglio 1959, n. 469, in relazione alla disciplina del riasorbimento dei posti in soprannumero » (1958), di iniziativa dei deputato Pavan;

« Costituzione del comune di Porto Garibaldi, in provincia di Ferrara » (1959), di iniziativa dei deputati Mattarelli Gino ed altri;

« Norme per la promozione alla qualifica di direttore di sezione dei consiglieri di 1ª classe assunti in servizio in base a concorsi banditi anteriormente al 1º luglio 1956 » (1960), di iniziativa dei deputati Vincelli ed altri.

Questi disegni di legge saranno stampati, distribuiti ed assegnati alle Commissioni competenti.

Annunzio di deferimento di disegni di legge alla deliberazione di Commissioni permanenti

P R E S I D E N T E. Comunico che il Presidente del Senato, valendosi della facoltà conferitagli dal Regolamento, ha deferito i seguenti disegni di legge alla deliberazione:

della 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno):

« Modifica dell'articolo 4 della legge 15 febbraio 1958, n. 46, recante norme sulle pensioni ordinarie a carico dello Stato » (1954), di iniziativa del senatore Lepore, previo parere della 5ª Commissione;

della 2ª Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere):

« Riscattabilità ai fini del trattamento di quiescenza dei servizi resi dai vice pretori

onorari reggenti con retribuzione a carico dello Stato » (1952), di iniziativa del senatore Amigoni, previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Diritto dei salariati statali alla pensione dell'I.N.P.S. per i servizi antecedenti al 1º luglio 1956 » (1951), di iniziativa dei senatori Fiore ed altri, previ pareri della 1ª e della 10ª Commissione;

della 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

« Proroga dei contributi dello Stato e di Enti locali a favore degli Enti autonomi " La Biennale di Venezia ", " La Triennale di Milano " e " La Quadriennale di Roma " » (1061-B), di iniziativa dei senatori Ceschi ed altri, previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

della 10ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

« Ricongiunzioni delle posizioni previdenziali per i casi di cessazione dal servizio anteriore al 20 aprile 1958 » (1950), di iniziativa dei senatori Fiore ed altri, previo parere della 5ª Commissione.

Annunzio di deferimento di disegni di legge all'esame di Commissioni permanenti

P R E S I D E N T E. Comunico che il Presidente del Senato, valendosi della facoltà conferitagli dal Regolamento, ha deferito i seguenti disegni di legge all'esame:

della 4ª Commissione permanente (Difesa):

« Stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'esercizio finanziario dal 1º luglio 1962 al 30 giugno 1963 » (1903), previo parere della 5ª Commissione;

della 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

« Istituzione del doposcuola nelle scuole elementari e secondarie di ogni ordine e

grado e modifica delle norme relative alle lezioni private e al calendario scolastico » (1953), di iniziativa dei senatori Bellisario ed altri, previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

Annunzio di presentazione di relazione

PRESIDENTE. Comunico che, a nome della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), il senatore De Luca Angelo ha presentato la relazione sul disegno di legge: « Integrazioni e modifiche della legge 26 novembre 1955, n. 1177, sui provvedimenti straordinari per la Calabria » (1589).

Questa relazione sarà stampata e distribuita ed il relativo disegno di legge sarà iscritto all'ordine del giorno di una delle prossime sedute.

Annunzio di trasmissione di sentenza da parte della Corte costituzionale

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il Presidente della Corte costituzionale, con lettera in data 27 marzo 1962, ha trasmesso copia della sentenza, depositata in pari data in Cancelleria, con la quale la Corte stessa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nella parte in cui prevede rilievi segnaletici che comportino ispezioni personali (Sentenza n. 30).

Annunzio di trasmissione di voto da parte del Consiglio regionale sardo

PRESIDENTE. Comunico che il Consiglio regionale sardo ha inviato in data 21 marzo 1962 un voto relativo al disegno di legge che prevede la riduzione dell'orario di lavoro, a parità di trattamento economico, a 36 ore settimanali per i lavoratori addetti alle miniere, cave e torbiere.

Tale disegno di legge non è stato ancora trasmesso al Senato.

Il voto sarà inviato alla 10ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale).

Per l'anniversario dell'eccidio delle Fosse Ardeatine

ALBERTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ALBERTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, in questa ripresa di lavori parlamentari non possiamo passare sotto silenzio la rievocazione della giornata infausta in cui ebbe a verificarsi, 18 anni or sono, il 24 marzo, lo scempio delle Fosse Ardeatine. La Repubblica, che trae origine e ragione dalla Resistenza, scrive a lettere d'oro negli annali della storia dell'Italia, la quale prende l'avvio verso il secondo centenario della sua proclamazione a Stato, i nomi di quegli oscuri eroi di varia estrazione, di varia religione, i quali ci ammoniscono che i delitti contro l'umanità si debbono prima o poi scontare con un empito di invocazione a maggiore fraternità umana, alla ragione stessa di vita e di progresso dell'umanità.

Possa quel monito, che raccogliamo dalle parole scritte sul luogo e che riecheggia qualche voce di tanti secoli prima, proprio nello stesso luogo, dei martiri cristiani, confortarci a maggior concordia fra i popoli, e possa risuonare nelle menti e nei cuori dei reggitori dei popoli, perchè tali efferatezze non si ripetano più, perchè alla volontà di progresso umano e di concordia, ripeto, fra i popoli non si debbano frammettere ostacoli nè feroci, nè non feroci, per i diritti inesausti e inconculcabili dell'umanità stessa. (*Applausi*).

SPEZZANO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SPEZZANO. A nome del Gruppo comunista mi associo alle belle e commosse parole che il collega Alberti ha pronunciato

per i martiri delle Fosse Ardeatine. La manifestazione avvenuta giorni fa in quel luogo ha dimostrato ancora una volta quanto sia forte la volontà del popolo italiano e quanto sia deciso l'impegno perchè fatti così tragici e così dolorosi non abbiano mai più a ripetersi.

Noi, rappresentanti del popolo, questo impegno facciamo nostro.

C O N T I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

C O N T I . A nome del Gruppo democristiano dichiaro di associarmi al ricordo commosso da parte del senatore Alberti e da parte del senatore Spezzano dei martiri delle Fosse Ardeatine. È bene che alla ricorrenza di questa data il ricordo sia ripetuto, perchè esso non sia soltanto ricordo, ma anche monito.

Ricordo per i martiri delle Fosse Ardeatine, perchè essi hanno saputo con il loro sacrificio chiudere un momento quanto mai tragico nella storia del nostro Paese e iniziarne un altro infinitamente più luminoso; ma monito perchè quella situazione di un periodo storico, superata ad opera della Resistenza, superata a maggior ragione ad opera di coloro che hanno saputo fare il sacrificio della propria vita, dica, come giustamente hanno auspicato poc'anzi i due senatori che hanno parlato prima di me, che per l'avvenire queste situazioni non abbiano più a ripetersi e che il nostro Paese, il quale ha saputo redimersi dal passato rassegnando il proprio destino ai principi fondamentali della nostra Carta costituzionale, possa ancora una volta, in una linea di superiore civiltà, essere faro e luce per tutta l'umanità (*Applausi*).

B E R G A M A S C O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

B E R G A M A S C O . A nome degli amici liberali, mi associo alle nobili parole

del collega Alberti e degli altri colleghi in memoria dei martiri delle Fosse Ardeatine.

C O D A C C I P I S A N E L L I , *Ministro senza portafoglio*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

C O D A C C I P I S A N E L L I , *Ministro senza portafoglio*. Signor Presidente, onorevoli senatori, con emozione profonda mi associo, a nome del Governo, alle nobili parole pronunciate in quest'Aula per ricordare i nostri gloriosi caduti delle Fosse Ardeatine.

Tirteo cantò, nell'antichità, la poesia del sacrificio di coloro che si immolavano cadendo nelle prime file sul campo di battaglia, confortati da quel minimo di poesia che il campo di battaglia può offrire. Nell'epoca nostra, senza che questo conforto vi possa essere stato, generosi figli del nostro popolo si sono immolati, hanno sacrificato le loro vite. Ma non meno vivo è il ricordo, non meno appassionato è il canto di un popolo che, per usare un'espressione di Victor Hugo, « come se fosse una madre li culla nella loro tomba ».

Il loro sacrificio è monito per quanti debbono, pensando ad essi, tener presente quanto sia costata la giustizia e la libertà di cui oggi gode il nostro Paese.

Il Governo si impegna a onorare la memoria di questi generosi figli d'Italia facendo sì che il progresso per il quale essi morirono venga perseguito con ogni energia.

Si è cercato di dare degna sepoltura ai resti gloriosi perchè anziani e giovani, dinanzi a quelle sacre tombe, sentano ancora una volta riecheggiare l'ammonimento di Ugo Foscolo: « a egregie cose il forte animo accendono l'urne dei forti ». (*Vivi applausi*).

P R E S I D E N T E . Onorevoli colleghi, la Presidenza ha accolto con commozione i sentimenti espressi dai senatori Alberti, Spezzano, Conti, Bergamasco e dall'onorevole ministro Codacci Pisanelli.

Potrebbe sembrare retorica o vana accademia; ma, onorevoli colleghi, questo non

è. Il Parlamento è formato dai rappresentanti del popolo italiano, da quei rappresentanti che interpretano i sentimenti popolari in ogni altezza e sfumatura.

Non è retorica il dolore delle vecchie madri che ancora piangono, il dolore degli orfani ancora giovanetti. Il 24 marzo 1944 è una data tragica nella storia della Patria in armi. Al Nord era giunta la notizia, comunicata dai giornali del tempo, ed accolta da tutti con sgomento e raccapriccio, come un segno esemplare di monito. I romani ricordano questi nostri fratelli caduti nel martirio, in un sacrificio che non ha nome, perchè è un sacrificio dettato da una norma dei tempi barbarici, superata dalle civiltà che sono seguite: la legge della decimazione e del taglione.

Noi non ricordiamo tutti i nomi. Ricordano il nome di ognuno i romani che venerano la memoria ed il sacrificio di questi grandi nelle lapidi che noi vediamo diffuse nei quartieri, nei rioni. Li ricordano nelle epigrafi o meglio nei semplici nomi che sono sui tumuli delle Fosse Ardeatine. Noi di ogni parte d'Italia li ricordiamo tutti insieme: sono nomi ignoti e nomi noti, nomi che hanno una storia, una storia che non verrà mai cancellata dalla memoria degli italiani e degli uomini. *Non nomina sed lumina*, e soltanto luci; luci che ancora risplendono oggi nel mondo degli spiriti, ove le virtù, la santità, la dedizione, il martirio hanno il premio di una vita che non muore. Ma sono anche luci che illuminano il nostro firmamento in questa vita terrena e che ci invitano ancora a lavorare per il bene, a sacrificarci per le opere buone, per la giustizia e per la libertà. (*Vivi applausi*).

Discussione del disegno di legge: « Modifiche alla legge sulle espropriazioni per pubblica utilità » (233)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche alla legge sulle espropriazioni per pubblica utilità ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Antonio Romano. Ne ha facoltà.

ROMANO ANTONIO. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, sono trascorsi ormai cento anni da quando entrò in vigore la legge del 25 giugno 1865 sull'espropriazione forzata per causa di pubblica utilità. Questa venne modificata dalla legge 18 novembre 1879 e completata da altre, di cui le più importanti sono quelle del 1° gennaio 1885 e 7 luglio 1902, per il risanamento della città di Napoli, e la legge ben nota sull'urbanistica. Dell'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità, riconosciuto dall'articolo 29 dello Statuto albertino e mantenuto dall'articolo 42 della Carta costituzionale, il legislatore si è occupato numerosissime volte, come risulta da circa 50 leggi speciali, che sono seguite alla legge fondamentale del 1865. In tutte le leggi posteriori a quella fondamentale del 1865 si nota che si è costantemente cercato di semplificare e accelerare la procedura antiquata e lenta, rivedendo le norme concernenti la misura delle indennità. Così la legge del 1865 è rimasta viva nei suoi principi generali, ma l'applicazione di questi principi bisogna cercarla nelle disposizioni particolari.

È nata quindi la necessità di una nuova legge per dare una sistemazione unitaria all'istituto della espropriazione per pubblica utilità, che trova ogni giorno applicazioni più numerose e importanti ed è destinato ad esercitare una influenza sempre maggiore nell'ordinamento economico della società moderna. Il disegno di legge in esame è un ulteriore passo verso la semplificazione e l'acceleramento della procedura, come esattamente è stato rilevato dal relatore senatore Azara.

In Commissione, da alcuni colleghi è stata manifestata preoccupazione, in ordine alla dichiarazione di pubblica utilità, attribuita dall'articolo primo del disegno di legge al Potere esecutivo, anche nei casi in cui, per l'articolo 9 della legge del 25 giugno 1865, occorre una legge. Penso che non vi sia motivo di preoccupazione su questo punto. Per il menzionato articolo primo, la

dichiarazione di pubblica utilità, anche nei casi in cui occorre una legge, è fatta con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro competente, udito il parere del Consiglio di Stato.

Si è obiettato che il Potere esecutivo non offre le garanzie del Potere legislativo ed è appunto a questo proposito che desidero osservare che un tempo fu discusso se la dichiarazione di pubblica utilità dovesse attribuirsi agli organi legislativi o al Potere esecutivo. Questa tesi si fondava sul carattere eccezionale che avrebbe l'espropriazione rispetto al principio della inviolabilità del diritto di proprietà. Il ragionamento però si appalesa errato in quanto, una volta ammesso, con norma generale, che la proprietà, sebbene inviolabile, può essere sacrificata quando l'interesse pubblico lo esiga, l'accertare l'esistenza o meno di questa esigenza nei casi singoli è funzione propria e normale dell'autorità amministrativa.

La legge del 25 giugno 1865, pur accogliendo in massima parte questa soluzione, riservava alla legge la dichiarazione di pubblica utilità nei riguardi di due categorie di opere pubbliche, e cioè quelle la cui esecuzione doveva essere approvata con legge speciale e quelle per le quali doveva essere imposto un contributo di miglioria ai proprietari dei fondi contigui.

Ora, ambedue queste eccezioni sono oggi quasi assorbite e quindi implicitamente abrogate. Le opere da autorizzarsi per legge, assai numerose al tempo in cui la disposizione era stata emanata, come le strade nazionali, le ferrovie, i canali navigabili, il prosciugamento di laghi eccetera, sono diventate piuttosto rare nell'attuale legislazione. Inoltre l'articolo 30 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, stabilisce che, nei casi in cui l'autorizzazione per legge è conservata, non è richiesta più la dichiarazione di pubblica utilità. Quindi questa si considera implicita in tutte le opere, l'esecuzione delle quali è autorizzata per legge.

Quanto alla seconda categoria di opere pubbliche, quelle cioè per cui può essere chiesto un contributo di miglioria, l'articolo 37 del citato decreto ha disposto che, anche per esse, la dichiarazione di pubblica utilità

e l'imposizione del contributo siano fatte con decreto del Capo dello Stato e, in alcuni casi, con decreto ministeriale. Per tal modo nessuna disposizione prevede oggi la dichiarazione per atto legislativo; se talora questa forma è praticata, se ne deve trovare la giustificazione in base a norme e criteri diversi da quelli previsti nelle norme generali. In questi casi trattasi di atti non solo formalmente, ma anche sostanzialmente legislativi. Ed ecco spiegato perchè, nell'articolo primo del disegno di legge, è detto: « Fermo restante il disposto degli articoli 30 e 37 del regio decreto dell'8 febbraio 1923, numero 422 ».

Quindi in concreto l'atto amministrativo, che dichiara la pubblica utilità, può assumere la forma del decreto del Capo dello Stato, del decreto ministeriale e di quello prefettizio.

Ispirati al principio della semplificazione e dell'acceleramento della procedura sono gli articoli 2, 3 e 4 del disegno di legge. L'articolo 2, attribuendo al prefetto la dichiarazione di pubblica utilità delle opere provinciali, comunali e consorziali, attua il criterio del decentramento amministrativo già accolto dal decreto presidenziale del 30 giugno 1955, n. 1534, sul decentramento dei servizi del Ministero dei lavori pubblici.

Gli articoli 11 e 12 della legge del 1865 vengono modificati dagli articoli 3 e 4 del disegno di legge, sostituendo per le dichiarazioni di pubblica utilità il decreto presidenziale col decreto ministeriale, realizzando così un alleggerimento della procedura.

Essendo obbligatorio l'intervento del Consiglio di Stato, le guarentigie dei cittadini non vengono menomate. L'articolo 5 del disegno di legge, sostituendo il primo comma dell'articolo 13 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, prescrive che l'atto che dichiara un'opera di pubblica utilità deve, a pena di nullità, contenere l'indicazione dei termini entro i quali devono essere iniziati e compiuti le espropriazioni ed i lavori.

La spiegazione dell'aggiunta delle parole « a pena di nullità » deve ricercarsi in più controversie sorte nel passato.

Si è domandato se, nell'ipotesi che il procedimento di espropriazione venga abbandono-

nato, ossia non vengano compiute le espropriazioni previste, nel termine assegnato con l'atto di dichiarazione o con successivo atto di proroga, possano i proprietari, che hanno ricevuto i danni accennati, chiamare responsabile il soggetto che ha promosso il procedimento.

È vero che tali danni sono una conseguenza diretta della condotta di questo soggetto; tuttavia è opinione dominante che essi non diano luogo ad alcun diritto di risarcimento, perchè il detto soggetto, sia nell'iniziare il procedimento, sia nell'abbandonarlo, ha fatto uso di facoltà riconosciutagli dal diritto e non può dirsi che abbia così leso diritti o interessi giuridici altrui. Questa soluzione, esclusivamente privatistica, non sembra conforme ai principi che regolano la responsabilità di diritto pubblico.

Le stesse ragioni che giustificano l'obbligo dell'indennità nel caso dell'espropriazione dovrebbero ritenersi sufficienti a giustificare un'obbligazione analoga nel caso di danni causati col semplice progetto di un tale provvedimento.

I danni possono derivare da cause diverse; l'abbandono dell'immobile da parte di affittuari, il mancato rinnovo del contratto, l'astensione da qualunque costruzione o miglioria del fondo.

La questione viene eliminata fissando i termini entro i quali devono essere iniziati e ultimati i lavori.

Discordanze ed incertezze sono sorte nell'applicazione dell'articolo 17 della legge del 1865. Più volte si è presentata la questione se il piano particolareggiato dovesse essere approvato dalla stessa autorità che ha emesso la dichiarazione di pubblica utilità, o da quella che ha approvato il progetto di massima.

Con l'articolo 6 si stabilisce che il piano di esecuzione deve essere approvato dalla stessa autorità che ha approvato il progetto di massima. La disposizione è logica in considerazione dell'interdipendenza tra progetto di massima e progetto di esecuzione.

Per l'articolo 26 della legge del 1865 lo espropriato e l'espropriante, volendo concordare amichevolmente l'ammontare dell'indennità, dovevano presentarsi avanti al

sindaco, il quale poteva richiedere l'assistenza della Giunta. L'intervento di questi organi si è rivelato in pratica poco opportuno, ai fini di un amichevole componimento.

Con l'articolo 8 viene consentito il contatto diretto tra espropriato ed espropriante, il che significa minore perdita di tempo ed accelerazione della procedura.

Con gli articoli 12 e 13 del disegno di legge la procedura viene accelerata nelle operazioni di stima del bene da espropriarsi, sostituendo la perizia giudiziale con quella compilata dagli uffici tecnici dell'Amministrazione. Così viene escluso il sistema vigente della doppia perizia giudiziale, che costituiva una perdita di tempo, pur mantenendo fermo il principio che, in caso di mancato accoglimento della stima fatta dall'ufficio tecnico, possa disporsi perizia giudiziale.

Queste sono le principali innovazioni del disegno di legge, oltre ad alcune disposizioni di carattere puramente chiarificativo.

Vi è infine la delega al Governo di raccogliere, entro due anni dalla data di entrata in vigore del disegno di legge, le disposizioni concernenti l'espropriazione per pubblico interesse, le occupazioni temporanee ed urgenti dei beni, le requisizioni e le prestazioni obbligatorie di cose, opere e servizi. Come è noto, e come ho detto all'inizio, alla legge del 1865 sono seguite circa una cinquantina di leggi particolari, che riguardano i vari aspetti dell'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità.

Il coordinamento delle norme dovrà ispirarsi al principio del decentramento amministrativo, dal punto di vista dell'acceleramento della procedura, e dovrà tener conto di quegli indirizzi e di quegli orientamenti che sono maturati attraverso la giurisprudenza.

I principi generali rimangono sempre quelli fondamentali della legge del 1865, la cui struttura dovrà essere aggiornata, entro due anni, con le disposizioni successivamente emanate e tenendo conto, come ripeto, delle esigenze rivelatesi attraverso la dottrina e la giurisprudenza. (*Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Gramigna. Ne ha facoltà.

G R A M I G N A . Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, lo scopo che questo disegno di legge si propone di raggiungere, almeno così è detto nella relazione che lo accompagna e nella relazione del senatore Azara, è quello di aggiornare l'antica legge del giugno 1865 che tratta delle espropriazioni per pubblica utilità, e di aggiornare anche le norme che hanno costituito le modifiche successive avutesi dal 1865 al 1955. Aggiornamento, questo, che dovrebbe portare allo snellimento ed all'acceleramento della procedura di esproprio, che oggi, noi lo riconosciamo, è una procedura in alcuni casi abbastanza complessa e complicata.

Però da una disposizione che è contenuta in questo disegno di legge io ho appreso che questa legge dovrebbe sopperire alla formulazione di un testo unico che deve coordinare e, se occorre, modificare le leggi attualmente vigenti; codificazione unica che deve avvenire nei due anni dall'entrata in vigore di questo disegno di legge. Arrivati a questo punto, io mi domando e domando all'onorevole relatore e all'onorevole Ministro: se noi siamo stati con le leggi che attualmente abbiamo, specie con la fondamentale del 1865, fino ad oggi, cioè se gli espropri, per ragione di pubblica utilità, sono stati ottenuti attraverso la legge del 1865, e se è stabilito che entro due anni dall'entrata in vigore di questa legge, debba aversi un testo unico di tutte le leggi aggiornate, qual'è la ragione di questa proposta di legge?

Io ne avrei compreso la presentazione e l'approvazione se vi fossero state delle ragioni urgentissime. Ragioni che non si sono presentate fino ad oggi, tanto che il Legislativo non ha sentito il bisogno di coprirne la lacuna, sia pure in via transitoria, con altro provvedimento capace di rendere gli espropri meno difficoltosi ed aleatori. Queste ragioni io non le ho trovate nè nella lunga relazione governativa e tanto meno nella breve ma pregiata relazione del senatore

Azara che accompagna questo disegno di legge.

Dunque non vi sono delle ragioni speciali. E allora se non vi sono delle ragioni che spingono ad approvare questo disegno di legge, quale ne è il motivo? Tanto più, se da qui a due anni dobbiamo avere un testo unico completo che raccolga le 45 leggi modificatrici, onorevole Romano, compresa questa?

Siamo d'accordo, l'ho detto all'inizio, che la legislazione in materia deve essere modificata in maniera che ne venga accelerata la procedura delle espropriazioni che oggi è abbastanza lunga. Non si deve fare in modo però che, per ottenere una procedura più snella e più celere, si debba togliere al cittadino italiano la garanzia del rispetto dei suoi diritti. Il senatore Romano, poco fa, diceva che questa nostra preoccupazione non ha fondamento perchè oltre ad esservi il decreto del Presidente della Repubblica, con l'intervento del Governo, vi è anche l'intervento del supremo organo amministrativo, cioè il parere consultivo del Consiglio di Stato.

Qui apro una parentesi. Noi sappiamo che questa forma di decreto presidenziale ha carattere amministrativo e quindi, nei suoi confronti, possono essere proposte tutte quelle opposizioni che, se fondate, portino all'annullamento del decreto medesimo. Non credo di dire cosa nuova quando manifesto la mia perplessità che un decreto presidenziale, per ottenere il quale è stato dato, sia pure in sede consultiva, il parere del Consiglio di Stato, possa poi trovare questo stesso Consiglio di Stato che, investito della legittimità del decreto medesimo, si pronunzi in modo difforme.

B O S C O , *Ministro di grazia e giustizia.* È proprio dell'ordinamento giuridico italiano che il parere del Consiglio di Stato in sede consultiva possa essere eventualmente contraddetto da una decisione in sede giurisdizionale.

G R A M I G N A . La ringrazio. Sono perfettamente d'accordo: modestamente lo sapevo anch'io. Noi parliamo però di una

legge del 1865, cioè emanata in un'epoca in cui la situazione, da tutti i punti di vista, era diversa da quella di oggi. Appunto per questo si sente il bisogno di modificarla. È strano che noi si voglia adattare tale legge ad esigenze moderne per una sola parte e non nella sua interezza. È vero che il sistema oggi vigente è quello; ma la situazione, non soltanto per quanto attiene agli espropri per pubblica utilità, che sono molti di più di quelli di una volta, ma sotto l'aspetto politico, economico e sociale, è cambiata, per cui ciò che ieri poteva essere cosa giusta e normale, oggi può diventare una procedura non più rispondente alle esigenze della società moderna.

A parte questo — io ho aperto una parentesi per sottolineare l'esistenza di questo neo, a mio modo di vedere — devo osservare che, se noi dobbiamo compilare un testo unico, e lo dobbiamo fare con più ponderatezza, appunto perchè si tratta di un testo unico, è nella compilazione di esso che dobbiamo cercare di trovare il modo di conciliare gli interessi contrastanti che possono nascere e di garantire i diritti del cittadino, attraverso norme le quali mettano tutti in condizioni di tranquillità.

Affermava poco fa il senatore Romano essere vero che la legge del 1865 all'articolo 9 stabilisce che, quando trattasi degli espropri che riguardano la costruzione di strade nazionali, di strade ferrate, eccetera, si ha bisogno di una legge. Aggiungeva però che, dato che questi casi sono diventati rarissimi e, per leggi successive, alcuni di essi sono stati assorbiti, anche se non provvediamo con una legge ma con un decreto, non sono molti coloro che possono essere colpiti. Prendo lo stesso argomento per rilevare che allora non vale la pena di modificare l'articolo 9 della legge del 1865 e, appunto perchè i casi sono così rari e pochissimi, lasciamo che per questi casi, rari e pochissimi, sia il legislatore a decidere sulla dichiarazione di pubblica utilità e sulla susseguente procedura di esproprio.

Ma si oppone che, in questo modo, non si snellisce la procedura. Ed ecco perchè le dicevo, onorevole Ministro, che oggi la situazione è diversa da quella del 1865; oggi

abbiamo, nel Parlamento italiano, nella Costituzione repubblicana italiana, delle norme che non si trovavano nello Statuto albertino, ragion per cui a quell'epoca le leggi dovevano essere discusse, forzatamente, dall'Aula, con tutti gli inconvenienti procedurali ormai noti.

Oggi, ai sensi di una disposizione costituzionale, abbiamo le Commissioni parlamentari le quali possono essere investite del compito di legiferare invece dell'Assemblea. E siccome le Commissioni parlamentari rispecchiano la stessa conformazione dell'Aula, nelle Commissioni parlamentari si possono portare casi vari e deciderli subito.

Se noi lasciassimo perciò che per questi casi, anzichè con un decreto, si provvedesse con una legge, questa legge si potrebbe tenerla subito e senza tante remore.

Ma il problema, per me, non è solamente questo; il problema, a mio avviso, è ancora più ampio. Secondo il sistema costituzionale italiano vigente, la formazione delle leggi non può essere delegata; solamente il Parlamento può fare delle leggi. Mi si potrebbe opporre che non si tratta di autorizzare la emanazione di una legge sibbene di un decreto presidenziale il quale può essere impugnato. È esatto; però a me sembra che si aggiri la posizione del divieto che è formulato nella nostra Costituzione per raggiungere lo stesso scopo, cioè quello di dare la delega al Potere esecutivo perchè si pronunci attraverso un decreto invece che attraverso una legge.

Ecco perchè diciamo, onorevoli colleghi, che questa legge non si dovrebbe discutere, che questa legge non dovrebbe essere approvata, per gli inconvenienti che ho denunciato ed anche perchè noi possiamo, invece, porre mano alla formazione di quel testo unico e, con più calma e con più ponderazione, possiamo anche trovare il mezzo che permetta di raggiungere lo scopo che noi tutti, penso, vogliamo raggiungere, quello cioè di snellire questa procedura.

Che non ci sia, senatore Romano, tanta garanzia dall'applicazione di questa legge, io lo ricavo dal contenuto dell'ultimo articolo della legge stessa, cioè dall'articolo 18, il quale stabilisce che entro due anni dalla

data di entrata in vigore della presente legge il Governo della Repubblica è autorizzato a raccogliere e coordinare in testo unico, con facoltà di introdurre modificazioni ed integrazioni, le disposizioni di legge concernenti determinate situazioni; e l'articolo contiene una elencazione di situazioni, precisate alle lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*) per poi proseguire stabilendo che « il testo unico dovrà essere informato ai seguenti criteri: 1) indicazione delle autorità centrali e periferiche competenti a provvedere nei casi ordinari e nei casi di contingibilità o di urgenza; 2) attuazione del principio di decentramento, anche per quanto attiene alle attribuzioni degli organi consultivi; 3) specificazione dei presupposti di fatto e di diritto per l'adozione dei provvedimenti, e affermazione dell'obbligo di motivazione ». Sicchè se l'articolo 18 prevede che da qui a due anni dovrà essere fatto un provvedimento che contenga queste disposizioni, noi potremo avere, approvata questa proposta di legge, dei provvedimenti che, specialmente per quel che riguarda il numero 3 dell'articolo 18, non specificano i presupposti di fatto e di diritto per l'adozione dei provvedimenti; e potremo anche avere un provvedimento senza motivazione, tutto ciò in contrasto con quelle che sono le disposizioni della nostra Costituzione.

Quando si parla di decentramento amministrativo a me sembra che non debba pensarsi subito al prefetto, perchè, se è vero, come è vero, che l'onorevole Fanfani nel suo discorso programmatico ha promesso al Parlamento che entro il 1963 saranno fatte le elezioni regionali e sarà provveduto alla costituzione delle Regioni, è anche vero che, ai sensi dell'ultima parte dell'articolo 117 della Costituzione, alle Regioni può (perchè così dice la Costituzione) essere data la facoltà di fare quanto oggi è concesso di fare al prefetto, dato che con la costituzione delle Regioni il prefetto dovrà scomparire o, per lo meno, non dovrà più avere le funzioni che oggi ha.

Sono queste le ragioni per le quali chiediamo che questo disegno di legge non venga approvato. In ogni modo, se si dovesse passare alla sua votazione, riservandoci di fare

tutte le nostre osservazioni e di intervenire, fin da ora dichiariamo che voteremo contro il disegno di legge nel suo complesso.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Ottolenghi. Ne ha facoltà.

O T T O L E N G H I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, un disegno di legge il quale si ispiri al principio di rinvigorire l'interesse pubblico contrapponendolo a quello privato, specialmente quando questo interesse privato è rappresentato dal più tipico dei diritti, quello di proprietà, non può in linea di principio non trovare la piena adesione del Gruppo socialista. Senonchè qui dobbiamo fare qualche rilievo di carattere puramente tecnico, perchè, se sul terreno politico una legge che riguardi la espropriazione per pubblica utilità non può non trovare consenzienti il Parlamento e particolarmente il nostro Gruppo, sul terreno tecnico abbiamo pur tuttavia il dovere di fare alcuni rilievi che non possono sfuggire all'attenzione dell'onorevole Ministro e dell'onorevole relatore.

Mi limiterò a poche considerazioni di carattere generale senza entrare nella disamina delle singole disposizioni. Si dice che questa legge dovrebbe avere un valore procedurale, non sostanziale, che viene proposta soltanto allo scopo di sveltire le procedure di esproprio, che non dovrebbe quindi toccare la sostanza di quei principi che sono sanciti nella gloriosa legge del 1865; la quale ha quasi un secolo di vita e pertanto dovrà essere rimaneggiata quanto prima, pur avendo avuto indiscutibili meriti, per lo meno nei primi tempi dell'unità italiana, quando era difficile poter emanare delle norme di carattere generale che fossero applicabili per tutto il territorio di una Nazione giunta all'unità con tanta fatica.

R O M A N O A N T O N I O . La sostanza è nell'articolo 42 della Costituzione.

O T T O L E N G H I . Certamente, dal punto di vista formale, l'ostacolo più grave sembra l'articolo 42 della Costituzione, ma non nel senso del quale ella ha parlato

testè, bensì sotto il profilo del prestigio del Parlamento e delle sue prerogative, le quali subiscono una notevole menomazione dal progetto di legge al nostro esame.

Infatti, sotto il pretesto di adottare una procedura più rapida, si arriva a togliere al Parlamento ogni e qualsiasi potere in materia di espropri, attraverso un vero e proprio declassamento. Al Parlamento, al quale spetta il compito di emanare le leggi, viene sostituito il decreto del Capo dello Stato; al decreto del Capo dello Stato viene sostituito il decreto del ministro; al decreto del ministro viene sostituito il decreto del prefetto. È, come dicevamo, una specie di declassamento, col quale, onorevole Romano (vedo che lei fa dei cenni di diniego) si pretende di abbreviare la procedura di esproprio o si pensa che questa possa essere resa più facile e meno onerosa; e non ci si avvede che qui si intaccano dei principi fondamentali, primo di tutti quello della sovranità del Parlamento. In questo senso può anche essere richiamato l'articolo 42 della Costituzione, perché, se è vero che in base a questa norma occorre una legge ogni qualvolta si debba proporre un esproprio per pubblica utilità, cioè per infrangere il diritto della proprietà individuale, non so come si possa distruggere questo principio, esatto o non esatto che sia, ma formalmente e giuridicamente sancito dalla Costituzione, con una semplice disposizione di legge che sostituisce al potere del Parlamento un semplice decreto, vuoi del Capo dello Stato, vuoi del ministro, vuoi anche del prefetto.

In sostanza mi pare che questa legge non possa non suscitare le perplessità dei costituzionalisti e in genere di coloro che hanno fondamenti giuridici. Il relatore è un insigne giurista; l'onorevole Ministro e l'onorevole Sottosegretario sono anch'essi esperti giuristi ai quali non può sfuggire la gravità della cosa. Mi basterebbe leggere un punto della relazione ministeriale che accompagna questo disegno di legge per avere subito io stesso, una perplessità, come modesto cultore di diritto: « ciò posto, per i pochi casi nei quali ancora occorresse la dichiarazione di pubblica utilità per legge,

conviene sostituirvi quella per atto del Potere esecutivo, che comporta indubbiamente un notevolissimo alleggerimento della procedura, essendo certo più lunga quella legislativa ».

Lo so, è più lunga quella legislativa; ma diceva giustamente il collega Gramegna che eventualmente si potrebbe ricorrere alle Commissioni per rendere più rapida la procedura legislativa. Ma poi, quando il senatore Azara scrive nella sua relazione che eventualmente qualunque parlamentare può portare dinanzi al Parlamento un caso singolo, debbo rispondere che indubbiamente questa facoltà è concessa a qualunque parlamentare, ma che tuttavia una procedura non potrebbe essere sospesa a seguito di una semplice proposta di devolvere al Parlamento la cognizione di un singolo caso. La devoluzione in sede legislativa non avrebbe effetto sospensivo.

Ciò posto, è doveroso riconoscere che questa proposta di legge è disorganica, inutile, insufficiente perché è solo una legge transitoria la quale dovrebbe avere carattere preparatorio in attesa della formulazione del nuovo testo unico sull'esproprio per pubblica utilità. Ancora una volta si rischia di creare una confusione contro la quale debbo insorgere; e non è la prima volta che elevo la mia protesta contro questo sistema di ricorrere continuamente a dei rappezzi a mosaico, che non giovano certamente all'armonia e all'organicità della nostra legislazione.

In sede di discussione del bilancio della Giustizia io ho rilevato molto modestamente — ma la stessa doglianza si è levata anche da altri banchi — che non è corretto nè conveniente ritoccare le norme del codice penale una per una, con singole disposizioni di legge, ed ho ricordato ancora una volta all'onorevole Ministro della Giustizia che è necessario finalmente portare innanzi al Parlamento una proposta organica e completa di un nuovo codice penale e di procedura penale, nonchè di tutti gli altri codici. Anche il disegno di legge del quale ci occupiamo rappresenta un piccolissimo pezzetto di mosaico che si dovrebbe inserire nel grande quadro rappresentato dalla leg-

ge del 1865. Del resto se fu facile al legislatore del 1865, in quel periodo tanto aspro per la vita politica e sociale della Nazione, emanare quella legge, perchè dovrebbe essere difficile oggi, al legislatore che possiede ben altri mezzi e ben altre possibilità di valutazione, creare un testo unico, che non porterebbe alcuna sperequazione, alcuno squilibrio, e non desterebbe alcun allarme?

Io affermo che questo disegno di legge dà tutta l'impressione di voler accontentare certe esigenze di qualche ufficio. Ed infatti, quando si vede che la stima dovrebbe essere devoluta agli uffici tecnici erariali, o comunque a certi uffici, non possiamo non rimanere sospettosi di fronte a questa devoluzione. Noi sappiamo bene, per la pratica acquisita ad esempio in materia di imposte — e vediamo comunque quel che accade tutti i giorni — quanto siano strani i criteri cui si ispirano gli uffici e come gli stessi tribunali, quando sono investiti della questione, non si attengano alle stime che vengono fatte dagli uffici erariali medesimi.

Ora, il voler presentare questo disegno di legge come un progresso nella procedura ed uno sveltimento mi pare veramente un assurdo. Non è che io non veda anche i lati positivi di questo provvedimento, si capisce: non c'è alcun provvedimento che non abbia dei lati positivi! Se non altro, esso risponde sotto certi profili ad alcuni criteri di modernità che non potevano essere presenti al legislatore del 1865. Il disegno di legge sarebbe, sotto un certo profilo, anche un passo avanti rispetto alla legge del 1865; ma bisogna vedere dove si va a finire di questo passo, e se per caso non si vada in conflitto, in contraddizione con altre precise norme di legge.

Ad esempio, io mi sto occupando proprio in questi giorni, poichè ho avuto l'onore di essere designato come relatore, del disegno di legge sull'acquisizione delle aree edificabili, che è stato votato alla Camera e dovrà venire in discussione al Senato fra pochi giorni. E, studiando questo disegno di legge, mi sono accorto di quante analogie vi siano con quello sottoposto ora al nostro esame.

Perchè dunque dobbiamo compromettere, sia pure in parte, la sorte di quel disegno di legge sull'acquisizione delle aree (che, in definitiva, ha trovato anche il consenso del nostro Gruppo nell'altro ramo del Parlamento) buttando avanti questa disposizione legislativa in forma disorganica, eterogenea, e tale da portare soltanto della confusione?

Dicevo al principio, onorevoli colleghi — non vi voglio tediare, anche perchè mi sono impegnato con l'onorevole Presidente ad essere brevissimo — che la nostra perplessità è soltanto determinata da motivi tecnici; e questi motivi tecnici mi pare che siano stati bene individuati, sia pure attraverso questa rapidissima disamina di carattere generale; e non mi voglio soffermare sull'esame dei singoli articoli perchè esso potrebbe portarci troppo lontano.

Permettetemi perciò di dire che questa perplessità non potrà tradursi che in una astensione da parte del Gruppo socialista, il quale, ripeto, non vede la ragione di dar vita ad una nuova legge verso la quale non ha un motivo di avversione precisa, ma che appare pericolosa e in contrasto con fondamentali principi giuridici, che il Parlamento deve sempre avere ben presenti e ai quali deve sempre ispirarsi l'opera del Governo, se vogliamo veramente dare alla nostra legislazione un carattere di organicità.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Caruso. Ne ha facoltà.

C A R U S O . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, confesso, magari in sordina, la mia negligenza in quanto ho preso visione del disegno di legge e delle relazioni soltanto in questo momento. Desidero però fare alcune osservazioni che ritengo necessarie.

Debbo dire anzitutto che il disegno di legge in discussione merita un attento esame da parte del Senato; perciò, a mio avviso, sarebbe opportuno sospenderne l'esame per consentire un più esteso e, direi, migliore approfondimento di esso in sede di Commissione.

I motivi di perplessità sono diversi e di una certa gravità.

Non tornerò sulle argomentazioni già espresse dai colleghi Gramigna ed Ottolenghi. Desidero osservare che una questione di illegittimità costituzionale potrebbe ipotizzarsi anche sull'articolo 1, e non soltanto, come dirò in seguito, per quanto riguarda l'articolo 18. Non può comunque non rilevarsi, anche a prescindere dalla questione di illegittimità costituzionale, che con le norme contenute in detto articolo 1 si viene ad esaurire la potestà del Parlamento.

I motivi di perplessità non si fermano qui, ma si estendono anche per quanto riguarda il contenuto dell'articolo 5. Il senatore Romano, prevedendo le osservazioni che si sarebbero fatte a questo proposito ha già svolto l'eventuale processo — e saranno molti — che verrà fuori con il termine di decadenza fissato. Si dice all'articolo 5: « L'atto che dichiara un'opera di pubblica utilità deve, a pena di nullità, contenere l'indicazione dei termini entro i quali devono essere iniziate e compiute le espropriazioni ed i lavori ». Già si profila la lunga serie di giudizi cui darà luogo tale norma; giudizi dai quali la Pubblica Amministrazione uscirà non certamente beneficiata, stante che la stragrande maggioranza delle opere intraprese non saranno ultimate nei termini fissati, come l'esperienza di tutti i giorni ci insegna. In questo caso l'espropriazione cade, l'atto che dichiara l'opera di pubblica utilità non ha più efficacia.

Che cosa avverrà in questo caso? Si verificherà, ad esempio, un'acquisizione da parte del proprietario del terreno sul quale si è iniziata una costruzione? Il proprietario, oltre ad acquisire le opere costruite, chiederà il risarcimento dei danni? Questa è una norma che evidentemente deve far meditare il Senato.

L'articolo 18 è ostacolato, checchè se ne possa pensare, dall'articolo 76 della Costituzione; io non mi tratterrò a lungo su questo, ma penso che sarebbe bene che noi rileggessimo la norma contenuta nell'articolo 76, la quale stabilisce che « l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti ».

Ora, le norme dell'articolo 18 del presente disegno di legge riguardano una delega che è una cambiale in bianco per l'ammontare della somma, in quanto si dice che si concede al Governo facoltà di introdurre modificazioni e integrazioni alle disposizioni che debbono coordinarsi. Il che significa una delega che viene concessa al Governo perchè entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge raccolga e coordini il testo unico con facoltà di introdurre modificazioni e integrazioni; significa rilasciare una delega in bianco; significa trovare l'ostacolo dell'articolo 76 della Costituzione.

ROMANO ANTONIO. Ma i criteri sono fissati.

CARUSO. I criteri, onorevole Romano, non riguardano assolutamente le modificazioni e le integrazioni.

Da quanto ho potuto leggere, il testo unico dovrà risultare informato ai seguenti criteri: indicazione delle autorità, attribuzione di principi, specificazione di presupposti eccetera. Invece il primo capoverso che è quello che determina la delega, parla di facoltà di introdurre modificazioni e integrazioni alle norme esistenti. Il che significa che il Parlamento oggi dovrebbe investire, contro il dettato costituzionale, il Potere esecutivo della facoltà di legiferare a suo piacimento in materia.

Sono queste le ragioni per cui io chiedo che venga sospeso l'esame di questo disegno di legge, ed in via subordinata, manifesto il mio voto contrario.

PRESIDENTE. Senatore Caruso, lei propone una istanza pregiudiziale?

CARUSO. Signor Presidente, la mia richiesta non è formale, non chiedo che sia messa ai voti. Faccio solo appello alla Commissione, se non ritenga di riesaminare il provvedimento in discussione.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

A Z A R A , *relatore*. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, rispondo senz'altro all'osservazione che ha fatto il senatore Caruso cercando, se mi sarà possibile, di eliminare le preoccupazioni che egli ha. Noi abbiamo necessità, vorrei quasi dire assoluta, di provvedere in materia. È dal 1865 in poi che sulle espropriazioni per pubblica utilità si sono susseguite un'infinità di leggi emanate per adeguare la legge stessa alle esigenze sopravvenute di tempo in tempo, tutte di vario genere, particolarmente riguardo alle disposizioni concernenti la procedura. Questo disegno di legge cerca appunto di precisare, di agevolare e di affrettare, nei limiti del possibile, la procedura dell'espropriazione con le necessarie garanzie, che sono state messe in chiara evidenza dal collega Romano nel suo interessante intervento.

L'onorevole Caruso ha affermato che occorrerebbe quanto meno sospendere la discussione e rinviarla, affinché possano essere accelerati i provvedimenti di procedura delle espropriazioni. Questo disegno di legge mira proprio a ciò. Tutti gli articoli puntano sul concetto fondamentale di accelerare la procedura e di dare all'espropriando le garanzie necessarie, perchè non gli sia tolto il bene senza una necessità. Non credo quindi che si possa accogliere la proposta che ci fa il collega Caruso di sospendere la discussione e di rinviare in sede referente. La Commissione non potrebbe far altro se non quello che ha già fatto: esaminare il disegno di legge, vedere in quali punti si può apportare qualche modificazione al testo governativo — cosa che la Commissione ha fatto — e poi riportarlo qui in Aula. Siccome ci troviamo in un periodo in cui abbiamo molta carne al fuoco, sospendere la discussione di questo disegno di legge significherebbe perdere molto tempo, con danno degli espropriandi, mentre lo scopo di questa legge è quello di ridurre al minimo i danni che possono derivare da un'imperfetta procedura di espropriazione.

Con l'articolo 1, la dichiarazione di pubblica utilità, laddove prima occorreva una legge (strade nazionali, ferrovie, prosciuga-

mento dei laghi, eccetera) è fatta con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del ministro competente. Questa è la modificazione più importante. Prima occorre sempre la legge; oggi può esser fatta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro competente, sentito il Consiglio dei ministri e udito il parere del Consiglio di Stato. Ciò perchè l'accertamento delle esigenze di pubblico interesse, che impongono il sacrificio della proprietà privata, può essere più prontamente fatto dal Potere esecutivo in rapporto all'opera da eseguire. Tuttavia sono state mantenute ferme le disposizioni degli articoli 30 e 37 del regio decreto 8 febbraio 1928 per evitare un'interpretazione innovativa degli stessi articoli senza menomare le garanzie date ai cittadini espropriandi. Praticamente lo scopo della legge è quello di agevolare l'esecuzione delle opere pubbliche senza consentire abusi a danno di alcun cittadino.

È stato osservato che lo spostamento della competenza dalla sede legislativa a quella governativa può aprire la via ad abusi, che con il sistema vigente, cioè con la dichiarazione fatta per legge, ben difficilmente possono verificarsi. Questo non è esatto, perchè inconvenienti se ne verificano anche ora, e c'è l'inconveniente che chi ha un bene sottoposto all'espropriazione non ne può più disporre. Molte volte l'espropriazione va tanto per le lunghe che il bene perde, eventualmente, di valore, senza che il proprietario possa ottenere compenso.

Non si deve dimenticare che opere di importante mole, come quelle che determinano la dichiarazione di pubblica utilità, non possono sfuggire all'attenzione del pubblico. Una delle preoccupazioni espresse è questa che, agendo con decreto del Presidente della Repubblica, si possano fare le cose, come si suol dire, alla chetichella, senza che il pubblico se ne accorga, e si possano apportare dei danni non facilmente riparabili.

Vi è poi l'articolo 3 del disegno di legge, che attribuisce al Ministro della difesa la competenza che, per l'articolo 11 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, prima apparteneva al Capo dello Stato. Oggi, ripeto, la

competenza viene attribuita al Ministro della difesa, ma senza diminuire le garanzie dei cittadini e con notevole snellimento della procedura.

Vi è poi l'articolo 5, che è stato da parecchie parti criticato. Tale articolo stabilisce che l'atto col quale si dichiara che un'opera è di pubblica utilità deve, a pena di nullità, contenere l'indicazione dei termini entro i quali devono essere iniziati e compiuti le espropriazioni ed i lavori.

M O N N I . La pena di nullità si riferisce all'obbligo di indicare i termini.

C A R U S O . Ma io qui leggo: « L'atto che dichiara un'opera di pubblica utilità, deve, a pena di nullità, contenere l'indicazione dei termini entro i quali devono essere iniziate e compiute le espropriazioni ed i lavori ». Vuol dire, quindi, che anche i lavori devono essere ultimati entro i termini!

M O N N I . Non è esatto. La nullità si riferisce al fatto che l'atto contenga o meno l'indicazione dei termini.

C A R U S O . Ma no, questa è un'interpretazione arbitraria!

A Z A R A , *relatore*. È opportuno, forse, per maggiore chiarezza, rileggere interamente l'articolo 5. Eccone il testo: « L'articolo 13, primo comma, della legge 25 giugno 1865, n. 2359, è sostituito dal seguente: " L'atto che dichiara un'opera di pubblica utilità, deve, a pena di nullità, contenere l'indicazione dei termini entro i quali devono essere iniziate e compiute le espropriazioni ed i lavori " ».

M O N N I . L'atto deve, quindi, a pena di nullità, contenere l'indicazione dei termini.

R I C C I O . Le parole « a pena di nullità », è evidente, devono essere riferite all'indicazione dei termini.

R O M A N O A N T O N I O . Vi sono state diverse cause aventi per oggetto il ri-

sarcimento di danni per un mancato compimento di opere che ha arrecato danno al proprietario espropriato. Infatti v'era della trascuratezza, le riparazioni non venivano eseguite, e così via; poi neppure il provvedimento di esproprio veniva eseguito. Ecco la causa di questa norma.

C A R U S O . Ma qui non è così.

A Z A R A , *relatore*. Il senatore Ottolenghi, poi, dice che per l'articolo 42 occorrerebbe una legge ogni qualvolta si debba toccare il diritto di un cittadino. Ora, non c'è nella legge alcun declassamento dei diritti del cittadino. Siamo d'accordo, vogliamo avere una legge organica, non una legge mosaico; ma bisogna tenere presente che le disposizioni del disegno di legge in discussione precisano gli articoli cui si fa riferimento proprio per evitare conseguenze dannose nell'applicazione delle norme stesse. Il senatore Antonio Romano, d'altra parte, come ho detto poc'anzi, ha chiarito bene questa parte. V'è necessità di fare una semplificazione, ma senza togliere le garanzie agli espropriandi.

Per quanto riguarda gli altri punti della legge che sono stati oggetto di osservazioni, il senatore Gramegna ha detto: tra poco saranno istituite le Regioni, per cui è bene che questa parte sia affidata alle Regioni stesse, le quali conoscono le situazioni locali meglio di quanto possa conoscerle lo Stato. Questo è un argomento che può essere applicato a qualsiasi altra legge. Qui però abbiamo una legge di carattere generale, e dobbiamo seguire questo punto di vista di carattere generale, perchè se dovessimo andare ad impelagarci nell'attesa della legge sulle Regioni, allora tutti i guai che con questa legge si son voluti evitare...

G R A M E G N A . La legge del 1865 ha un secolo.

A Z A R A , *relatore*. La legge del 1865 ha un secolo (*interruzione del senatore Gramegna*), ma dal 1865 ad oggi sono state approvate molte leggi di modificazione di quella del 1865. (*Interruzione del senatore Gra-*

megna). Quando sappiamo che avvengono degli inconvenienti, perchè li dobbiamo trascurare soltanto per seguire un punto di vista teorico?

G R A M E G N A . C'è la tendenza a dare tutto al Potere esecutivo. Neanche durante il fascismo...

A Z A R A , *relatore*. No, no, non c'è l'idea dell'accentramento, c'è anzi...

M O N N I . Onorevole Gramegna, questo disegno di legge è firmato dagli onorevoli Preti e Vigorelli ed anche dai socialisti. Il disegno di legge è del 1958.

G R A M E G N A . L'articolo 9 della legge del 1865 non è stato modificato neanche durante il ventennio fascista: cioè anche allora si doveva fare una legge quando si trattava di quei casi di esproprio. (*Commenti dal centro*).

P R E S I D E N T E . Continui, senatore Azara.

A Z A R A , *relatore*. Vorrei far presente agli onorevoli colleghi che l'approvazione di questa legge è attesa da tutti gli enti pubblici ed è anche attesa dai privati, perchè è nell'interesse comune, degli enti e dei privati, che le norme che sono state qui inserite, di chiarificazione delle leggi ora esistenti, possano avere attuazione. E non è vero che questo progetto di legge contenga delle norme che possono rappresentare un rischio nella loro applicazione. Chiedo pertanto all'Assemblea di voler approvare il testo...

C A R U S O . È una delega.

A Z A R A , *relatore*. No, quello che noi vogliamo evitare è soprattutto la perdita di tempo nella procedura quando vi sono esigenze di ordine pubblico importanti che richiedono l'espropriazione di beni.

Con queste osservazioni credo di poter concludere invitando il Senato ad approvare il disegno di legge.

M A N N I R O N I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

M A N N I R O N I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Signor Presidente, a nome dell'onorevole Ministro che si è dovuto assentare per altri impegni, vorrei pregare il Senato di consentire che la prosecuzione di questa discussione sia rinviata alla seduta di domani pomeriggio, data l'importanza del provvedimento e degli interventi che si sono avuti.

P R E S I D E N T E . Poichè non vi sono osservazioni, rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Discussione e approvazione del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Bonomi ed altri: « Norme in materia di ripartizione dell'incremento legnoso delle piante di alto fusto nell'affitto di fondi rustici » (1564) (Approvato dall'11ª Commissione permanente della Camera dei deputati)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge di iniziativa dei deputati Bonomi ed altri: « Norme in materia di ripartizione dell'incremento legnoso delle piante di alto fusto nell'affitto di fondi rustici », già approvato dall'11ª Commissione permanente della Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Bosi. Ne ha facoltà.

B O S I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, il progetto di legge che ci è sottoposto, e che dichiaro subito sarà approvato anche dalla nostra parte come del resto è già stato approvato in Commissione, ha senza dubbio dei pregi, soprattutto quello di porre un problema, quello degli affitti, che è un problema ancora oggi di estrema attualità e che dovrà essere, io penso, anche successivamente affrontato dal

Parlamento specialmente in relazione a quelle che sono state le posizioni prese dal Governo sui contratti agrari. Che sia necessario, nei contratti di affitto, modificare qualcosa, è indubbio: semmai si può dire che questa legge arriva un pochino in ritardo non soltanto perchè essa è attesa dagli affittuari che ancora restano, e che sono parecchi, ma perchè non riuscirà più a raggiungere lo scopo per i molti che se ne sono già andati.

Ci sono delle zone nelle quali sappiamo tutti che la conduzione in affitto va calando in confronto di altre forme di conduzione, e questo per una ragione molto semplice: oggi, nella conduzione dell'azienda agricola, la necessità di unificare quelli che sono capitale e terra si presenta con tale urgenza che non può essere ignorata e che non ammette rinvii.

Oggi l'impresa agricola è in crisi ed è chiaro quindi che, in un periodo nel quale l'azienda agricola è in crisi, si presenta come estremamente urgente la necessità di unificare i diversi fattori della produzione, per il superamento delle difficoltà che sono insite proprio nella particolare forma di conduzione che è l'affitto.

Quindi ben venga questa legge: è bene che si dica che, per quanto riguarda le piante di alto fusto, che oggi sono una delle fonti di reddito dell'azienda molto più di quel che non fossero nel passato, per l'utilizzazione che di queste piante si fa nell'industria, l'affittuario ha diritto di partecipare a questo reddito; si tratta dunque di ristabilire un diritto che fino ad oggi era stato offeso e che è offeso non solo in questo settore. Nel nostro Paese abbiamo le più varie forme di affitto; vigono ancora criteri arretratissimi che permettono di affittare la terra, e quindi di creare un'azienda agricola non completa, perchè le piante restano di proprietà padronale o vengono date a un altro affittuario. Ci sono forme miste di affitto e conduzione dell'azienda che, se nel passato hanno rappresentato senza dubbio una delle forme più forti dello sfruttamento dell'impresa agricola, cioè del compartecipante, dell'affittuario, del colono, oggi rappresentano anche un ostacolo di estre-

ma gravità all'introduzione nell'agricoltura italiana di forme moderne di conduzione, un ostacolo all'investimento di capitale nelle aziende, un ostacolo che bisogna eliminare per permettere all'agricoltura italiana di avanzare verso la modernizzazione.

Questo è un primo passo che andrà a beneficiare delle aziende che in molti casi sono aziende moderne, ma anche altre aziende minori, di piccoli affittuari della zona irrigua della Valle Padana. Poi bisognerà modificare anche le arretrate forme di affitto che sussistono altrove. Bisogna infatti che noi mettiamo mano con decisione alla modifica dei contratti arretrati che esistono nel nostro Paese: l'azienda agricola non può divenire un'azienda moderna proprio per la separazione dei fattori della produzione che esiste ancor oggi in zone, che potrebbero viceversa essere suscettibili di rapida avanzata, di trasformazione, di insediamento di gruppi e di strati di contadini, come dirigenti di aziende di loro proprietà, ciò che invece non si verifica anche a causa dell'esistenza di determinate forme arretrate di contratto.

Vorrei che, proprio a questo proposito, ci servisse d'insegnamento questo disegno di legge il quale, ripeto, a mio parere arriva un po' in ritardo. Esso infatti avrebbe dovuto essere, se approvato molto tempo fa, uno degli strumenti i quali avrebbero potuto aprire la strada ad una trasformazione nell'agricoltura nel senso di favorire l'imprenditore ed il lavoratore e di porre, viceversa, dei limiti ai poteri del proprietario assenteista. Perchè è chiaro che noi con questa legge andiamo a colpire una forma di proprietà che ha usufruito di benefici che non meritava, di sforzi ai quali non partecipava, traendo dalla sua posizione di privilegio nei confronti dell'affittuario, per quel che riguardava gli alberi di alto fusto dell'azienda, un aumento della rendita, che è un elemento parassitario, in quanto tutte le cure erano riservate all'affittuario, mentre al proprietario andava il frutto dell'attività e delle cure che erano lasciate all'affittuario.

Bisogna quindi esaminare il provvedimento in questo senso, e noi lo guardiamo appunto in questo senso. Noi sappiamo che

ci saranno senza dubbio delle resistenze, perchè non si può mai sapere quel che avviene tra affittuario e proprietario terriero. Oggi siamo in un periodo di crisi, nel senso che molti affittuari se ne vanno, liquidano la loro azienda ed investono i loro capitali altrove. C'è una diminuzione della conduzione ad affitto, sia del grande che del piccolo affitto. Il giorno in cui si arrivasse ancora a stabilizzare la situazione dell'agricoltura sulle vecchie basi, con un ritorno del potere del proprietario nella permanenza delle forme attuali di conduzione, che vedono la proprietà da una parte e l'azienda agricola dall'altra in contrasto; il giorno in cui si stabilizzasse, sia pure con nuove basi tecniche, questa formula, anche questa legge non avrebbe più valore. Infatti, sappiamo molto bene che le leggi che il Parlamento italiano ha emanato in materia di affitti, con riduzioni stabilite in diverse occasioni su determinate forme di affitto, sono state eluse nel periodo nel quale il proprietario aveva la possibilità di imporre sull'affittuario la sua esosa volontà. Le stesse Sezioni per la determinazione dell'equo affitto si sono trovate molte volte ad emettere dei pareri, e quindi delle indicazioni che dovevano stabilire gli affitti, che sono restate poi inapplicate. Nella zona irrigua del Nord-Italia, nella Lombardia in modo particolare, vigevano ufficialmente certi canoni di affitto, ma attraverso il cosiddetto « sottobanco » l'affitto ufficiale era eluso sistematicamente, specie per i piccoli fittavoli.

Quindi questa legge servirà solo nella misura nella quale l'affittuario avrà altri aiuti a suo favore. Ed io vorrei aggiungere anche la seguente osservazione: se noi vogliamo effettivamente modificare la situazione a favore degli affittuari, dobbiamo farlo in previsione dell'abolizione dell'affitto, della trasformazione cioè nella nostra agricoltura basata sull'azienda padronale — da una parte il proprietario della terra e dall'altra l'imprenditore, sotto qualsiasi forma — con l'unificazione delle due parti.

Io so che questa misura sugli affitti è stata sostenuta da qualcuno come una di quelle misure le quali dovrebbero contribuire a raggiungere una modificazione dei rapporti at-

tuali, nel senso di agevolare l'affittuario, metterlo in una condizione di prevalenza nei confronti del proprietario, premere sulla rendita per favorire il profitto e il lavoro. Io non credo molto a questo sistema per la modifica dei rapporti attuali: io penso che, per una modifica radicale come quella che deve essere attuata, secondo quello che noi desideriamo si raggiunga e quello che sappiamo essere anche nel programma e nella volontà di altri gruppi politici, l'unificazione nelle mani di chi la lavora dei fattori che si applicano alla terra, e quindi unità di terra, di capitale e di lavoro, queste misure non servono molto. Esse dovrebbero essere accompagnate da molte altre misure che favorissero quella parte che nelle aziende è rappresentata dal lavoratore in possesso o no di capitali, e colpissero molto più seriamente quella parte che grava parassitariamente sull'azienda agricola attuale, quella cioè che è rappresentata dalla proprietà della terra, la quale non interviene nella produzione. L'efficacia di questo provvedimento è in rapporto alla misura in cui esso costituisce l'indicazione di una politica in questa direzione, una politica cioè che tenda a favorire in ogni modo l'impresa agricola contadina, anche se in questo caso particolare si vengono a favorire imprese agricole capitaliste, contro le quali noi abbiamo ed avremo molte cose da dire. Noi riteniamo infatti che tali aziende non debbano essere favorite poichè non sono quelle che assicurano il massimo sviluppo tecnico ed economico della nostra agricoltura. L'azienda capitalistica, a nostro avviso, a causa dei criteri con cui è guidata, non costituisce il tipo di azienda verso il quale si deve tendere; se si vuole un'agricoltura sviluppata, moderna, occorre favorire l'azienda contadina associata, la quale può dare alla nostra agricoltura la possibilità di superare l'arretratezza nella quale si trova oggi in moltissime zone.

Ad ogni modo, se questa legge può servire a dare un aiuto ed un avvio in questa direzione, noi l'approviamo; l'approviamo naturalmente con tutte le riserve che ho espresso, per il fatto che si tratta di una legge che avrà una portata limitata nel tempo e nell'efficacia, una legge che potrebbe servire co-

me indicazione di una politica agraria che colpisca la proprietà, ma che non può da sola affrontare in modo fondamentale i problemi della nostra agricoltura, come è necessario fare al più presto.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Carelli. Ne ha facoltà.

C A R E L L I . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, concordo in parte con quanto è stato detto dal senatore Bosi. Non possiamo dire che questa legge sia perfetta (nulla è perfetto in questo mondo), possiamo parlare semmai di perfettibilità; comunque la proposta è utile perchè risolve un problema che da molto tempo si dibatte nel quadro degli affitti dei fondi rustici. Questa legge serve anche a graduare nel tempo quella preparazione imprenditoriale che è utile allargare, sia pure con criterio di gradualità, a tutta la classe rurale. Chi parla appartiene ad una zona mezzadrile: nelle Marche la mezzadria si estende per quattro quinti del terreno coltivato; ciò significa che l'80 per cento del sistema condizionale agrario appartiene alla mezzadria, utilissima ieri, utile anche oggi per quell'equilibrio che in fondo ha mantenuto e mantiene nel quadro della distribuzione del reddito, ma non più sostenibile per l'esodo dalle campagne delle popolazioni rurali.

L'orientamento odierno è verso la riunione dei tre fattori della produzione agraria: terra, lavoro e capitale. L'impresa familiare deve disporre di estese aziende perchè possa convenientemente e razionalmente operare nell'interesse dell'economia nazionale.

L'affitto in agricoltura è sì un passo verso un più organico assestamento economico e sociale, ma purtroppo presenta anomalie che turbano i rapporti contrattuali, e che oggi vanno rivedute per il rinnovarsi delle strutture tecniche e degli indirizzi produttivistici. Di qualche elemento produttivo in precedenza non si teneva sufficiente conto in quanto considerato di scarso valore e di difficile rilevazione, e ciò quasi sempre nell'interesse del proprietario del fondo senza considerare i diritti dell'affittuario e del lavoratore,

L'azienda agraria è composta di elementi coerenti e, se anche autonomi, convergenti verso una finalità comune. Si può dire che è una *universitas facti*, ove essi elementi si riscontrano organicamente utili; sono e debbono essere insieme collegati per volontà dell'operatore in ragione della destinazione, cioè di un rapporto funzionale la cui unità assorbe la loro pluralità. Nell'azienda fino ad oggi il complesso delle cose non ha avuto una funzione, chiamiamola integrale, appunto perchè da questa funzione erano stati lasciati fuori oggetti che, apparentemente non produttivi, intervenivano però ad aumentare il reddito del proprietario. L'azienda non era considerata nel suo complesso, ma in una forma parziale ed ingiusta.

La proposta di legge in esame porta quel completamente logico che includerà il soprassuolo, nella sua interezza, nel quadro organico del contratto di affitto, e stabilirà efficienti e validi, ai fini della determinazione della rendita dell'affittuario, anche i prodotti cosiddetti industriali come l'aumento di piante di alto fusto per la produzione del legname. Quindi accrescimento di piante industriali, di un elemento cioè di ordine economico che ieri non era considerato o lo era insufficientemente.

È evidente che bisognerà affrontare il nuovo stato di cose con un'organizzazione tecnico-amministrativa-aziendale diversa. Occorrerà quindi una stima all'inizio del contratto agrario e una alla fine del contratto stesso, di tutto il soprassuolo per rilevarne l'accrescimento annuale e per stabilire la suddivisione degli aumenti. Evidentemente questa stima porta a considerazioni tecniche, a rilevazioni tecniche, all'attuazione di particolari formule. Non è possibile per via ponderale determinare l'accrescimento annuo di una pianta; l'esame è di ordine teorico con l'uso di formule e con orientamento verso leggi che possano permettere la determinazione dell'aumento del prodotto. E qui entriamo nel settore tecnico della legge dei numeri dispari, per cui una pianta aumenta di volume ed aumenta di peso secondo l'ordine dei numeri dispari. L'accrescimento è una funzione delle particolarità dell'essenza nei riguardi del clima, del terreno, del-

l'età, delle operazioni tecniche. In generale si ritiene che in condizioni medie, la quantità di legname di una pianta arborea sia in successivi anni, proporzionale al quadrato del loro numero (anni); cioè che i successivi incrementi procedano secondo l'ordine dei numeri dispari, come già accennato.

È ora necessario forse enunciare la formula matematica, e per precisione dirò che si espone così: $i = n^2 - (n - 1)^2$; volendo stabilire l'aumento annuo di una determinata pianta, lo si può fare applicando le regole tecniche genericamente adombrate.

Detto questo è detto tutto. Dimostrato tecnicamente la necessità di considerare anche l'aumento delle piante d'alto fusto specialmente a rapido accrescimento, come il pioppo, che oggi viene richiesto dal settore industriale della carta e utilizzato su larga scala nell'interesse generale della nostra economia, non può non essere positivamente considerata l'opportunità di rivedere i rapporti contrattuali a favore dell'affittuario, cioè di chi, oltre al lavoro, investe nell'unità aziendale anche il capitale.

Altri meglio di me potrà spiegare il fatto giuridico, nel quadro del contratto agrario, dell'orientamento del contratto stesso. Ho voluto rilevare la necessità obiettiva di considerare nel complesso della produzione piante ieri soltanto segnali di confine o colture di ripa. Oggi con la modifica delle attività industriali, col riordinamento delle aziende agrarie, con la loro impostazione economica, con l'estensione di alcune colture in zone di vocazione, non è possibile escludere alcunchè dal complesso produttivistico aziendale.

Sono pertanto favorevole al disegno di legge. Chiedo soltanto all'onorevole Ministro e all'onorevole relatore un chiarimento riguardante gli articoli 1, 2 e 5. Ciò per evitare equivoci e per stabilire dalle risposte valide ed autorevoli dell'onorevole Ministro e dell'onorevole relatore il modo di approntare una più organica interpretazione della norma legislativa.

L'articolo 1 della legge, al primo comma, dice: a partire dall'annata agraria successiva alla pubblicazione della presente legge l'affittuario dei fondi rustici, salvo norme, clausole e consuetudini a lui più favorevoli,

ha diritto a una quota non inferiore al 50 per cento del valore dell'incremento delle colture legnose destinate all'utilizzazione industriale, eccetera. Prego i senatori presenti di fare attenzione alla frase: « a partire dall'annata agraria successiva alla presente ». Senonchè l'articolo recita: all'inizio e alla cessazione del contratto di affitto o alla data di entrata in vigore della presente legge, le parti redigeranno lo stato di consistenza delle colture arboree di cui all'articolo 1. E all'ultimo comma dell'articolo 1 è detto: per i contratti in corso resta fermo il canone di affitto vigente al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

Domando: se per i contratti in vigore resta fermo il canone d'affitto vigente, che significato può avere il primo comma dell'articolo 1: a partire dall'annata agraria, successiva all'applicazione della presente legge, l'affittuario ha diritto ad una quota, eccetera? E che significa: « All'inizio e alla cessazione del contratto di affitto o alla data di entrata in vigore della presente legge? ». Ora, o questa norma ha soltanto valore statistico nei riguardi della determinazione della consistenza patrimoniale, e allora sono d'accordo; ovvero — qualora ciò non fosse — ha valore impositivo. È dunque necessario chiarirla, per evitare equivoci.

Con questo, onorevoli colleghi, ho terminato; mi auguro che, nonostante le osservazioni fatte, il disegno di legge abbia il vostro consenso, convinto che si eviteranno quegli inconvenienti che per carenza legislativa hanno spesso turbato il normale svolgimento dei rapporti fra validi operatori.

Presentazione di disegno di legge

C O L O M B O, *Ministro dell'industria e del commercio*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E. Ne ha facoltà.

C O L O M B O, *Ministro dell'industria e del commercio*. Ho l'onore di presentare al Senato il seguente disegno di legge:

« Norme per la diretta vendita al pubblico in sede stabile dei prodotti agricoli da parte degli agricoltori produttori diretti » (1961).

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole Ministro dell'industria e del commercio della presentazione del predetto disegno di legge, che sarà stampato, distribuito ed assegnato alla Commissione competente.

Ripresa della discussione

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione del disegno di legge n. 1564.

È iscritto a parlare il senatore Milillo. Ne ha facoltà.

MILILLO. Anche il Gruppo socialista, signor Presidente e signori senatori, dara voto favorevole al disegno di legge di cui si discute: un voto, peraltro, che richiede una breve illustrazione, che ne chiarisca il significato e i limiti.

Il problema dei rapporti tra locatore e conduttore, nei contratti relativi a fondi con colture legnose, è problema antico, che, negli ultimi tempi, ha subito tuttavia una profonda evoluzione derivante dallo stesso sviluppo delle colture industriali.

Quelle che una volta erano colture con carattere e con portata aziendale, perchè il legno ricavato serviva soltanto agli usi dell'azienda, oggi si sono estese e sono diventate fonte di altro reddito; e non vi è dubbio che abbiano, anche largamente, contribuito ad allontanare dalle campagne i coltivatori diretti.

Come era, e come è, tuttora, regolato questo contratto? È regolato, come ricorda la relazione del senatore Di Rocco, da una consuetudine secolare, per la quale i pioppi o le altre piante di alto fusto continuano ad appartenere e rimangono riservate al proprietario locatore, senza che il conduttore, che pure ha, per contratto, l'obbligo di curarle, oltre che di custodirle, e persino di sostituirle quando si tratti di piante morte, ricavi alcun vantaggio. È evidente poi che il mancato guadagno ed il mancato reddito da parte del conduttore si sono aggravati nella stessa misura in cui queste colture si sono andate estendendo, oltre che per il fatto che esse, per la natura stessa di queste piante che hanno ramificazioni di radici molto este-

se e che con la loro stessa ombra aduggiano le altre colture, hanno danneggiato, nel complesso, l'andamento dell'azienda del locatario.

Ora, tutti sappiamo che tutto ciò aveva luogo — e dà tuttora luogo — a una grande incertezza nei rapporti col proprietario e a frequenti conflitti e vertenze anche giudiziarie.

Era chiaro, dunque, che bisognava affrontare il problema, e ben venga questo provvedimento che lo affronta; ma dobbiamo precisare che la soluzione che esso offre, se riscuote il nostro favore, non può soddisfarci del tutto, sia per ragioni economiche sia per ragioni giuridiche. Per ragioni economiche, perchè la questione è quella di legare gli uomini alla terra e, fin quando non si trovi per questo tipo di coltura un rapporto che incoraggi il coltivatore diretto ad assumere l'impresa, è chiaro che dalla terra si continuerà ad andar via. Se vogliamo lo sviluppo, se desideriamo veramente il superamento della crisi di queste zone e del loro progressivo spopolamento, i provvedimenti che dobbiamo prendere debbono essere coraggiosi e radicali.

Dal punto di vista giuridico è chiaro peraltro che siamo di fronte ad una seria anomalia, perchè era già un'anomalia, anche se solo dal lato della consuetudine, quella di riservare al locatore la proprietà e la disponibilità delle piante di alto fusto, quando tutti sappiamo che il contratto di locazione è unitario e la disponibilità del fondo deve essere incondizionata da parte del locatario. Ora, l'anomalia è anche giuridica, perchè, con la soluzione che oggi offriamo, si inserisce, in un rapporto di locazione, in cui tutto si deve risolvere nel pagamento e nella corresponsione di un canone da parte del locatario, un elemento nuovo, che è caratteristico dei contratti associativi e che esula dal contratto di locazione. Quando si dice: il locatario da una parte corrisponderà l'affitto e dall'altra avrà diritto al 50 per cento degli aumenti di reddito dovuti all'incremento delle piante legnose, si impernia il contratto su due binari diversi: da un lato locazione e dall'altro associazione nel ricavo del reddito. E questo, se poteva essere giustificato

sul piano della consuetudine, non si giustifica più sul piano della legislazione codificata. La giustificazione, in fondo, che si dà di questi rapporti, è quella della consuetudine secolare, ma questa è una ragione di più perchè la consuetudine sia riveduta. Proprio perchè si tratta di usi che rimontano a secoli addietro, non possiamo ad essi riconoscere ancora legittimità giuridica in un ordinamento moderno, in una agricoltura moderna.

Ecco perchè noi, se da una parte votiamo a favore di questo provvedimento, dall'altra auspiciamo che questo sia soltanto un primo passo, che deve necessariamente essere seguito da altri e non soltanto per quanto riguarda il contratto specifico relativo alle colture industriali di cui trattiamo, ma anche per quanto riguarda il problema più generale della separazione, che tuttora sussiste, e in questo e in tanti altri contratti, specialmente nel Mezzogiorno d'Italia: la separazione tra il suolo e il soprassuolo. Non è possibile che ancora si conservino delle sopravvivenze di altri tempi, quali sono appunto quelle di contratti in cui il proprietario dia al coltivatore diretto, al mezzadro, al colono o all'affittuario che sia, l'uso della terra, ma si riservi il profitto delle piante, che poi in questi casi, è chiaro, costituisce la parte maggiore del reddito complessivo dell'azienda. Noi dobbiamo marciare rapidamente verso l'eliminazione di questa sopravvivenza feudale vera e propria e dobbiamo farlo attraverso quel riordinamento generale dei contratti agrari che, se non vado errato, è uno dei punti programmatici dell'attuale Governo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Bergamasco. Ne ha facoltà.

B E R G A M A S C O. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, sono spiacente di dover interrompere la serie dei consensi intorno a questo disegno di legge che ha come titolo: « Norme in materia di ripartizione dell'incremento legnoso delle piante di alto fusto nell'affitto di fondi rustici ».

Ed infatti di ripartizione e di partecipazione si trattava nell'originario disegno di legge presentato alla Camera dei deputati dagli onorevoli Paolo Bonomi ed altri, col quale si prevedeva una partecipazione dell'affittuario all'incremento legnoso successivo all'entrata in vigore della legge, nella misura del 55 per cento, ed una partecipazione nella stessa misura alle spese di nuovo impianto o di reimpianto.

Si veniva così a introdurre nella materia un principio affatto nuovo. È noto infatti che, secondo una tradizione antica e costante, le piante di alto fusto costituiscono una dote del fondo e restano di proprietà del locatore. Ciò è sempre stato tanto pacifico che il reddito delle piantagioni è compreso nel reddito dominicale, a carico del locatore, e non nel reddito agrario, a carico dell'affittuario, come risulta dalle « Istruzioni per la revisione generale degli estimi dei terreni e per la determinazione delle tariffe relative », di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 976. Fra le altre incongruenze della presente legge vi sarà dunque anche questa, che il proprietario continuerà a pagare per intero le imposte su un reddito che percepirà solo per metà.

L'accennata consuetudine, consacrata nelle leggi, nelle raccolte di usi e consuetudini delle Camere di commercio ed in innumerevoli contratti, non ha mai dato luogo a contrasti ed è stata confermata anche in epoca recente nel capitolato nazionale d'affitto ad affittuari non coltivatori diretti del 1949 ed in quello ai coltivatori diretti depositato il 14 luglio 1959 presso il Ministero del lavoro, sicchè muove a meraviglia l'affermazione contenuta nella relazione che la materia delle piante di alto fusto, specialmente dei pioppi, costituisce da lungo tempo oggetto di controversia fra locatore e affittuario. Per quante indagini abbia potuto svolgere, non mi è riuscito di trovare controversie di qualche rilievo relative a questo oggetto, nè presso le organizzazioni sindacali, nè presso l'Autorità giudiziaria. Vi è da temere invece che proprio questa legge sarà la fonte e il punto di partenza di litigi futuri.

Vero è che in questa situazione di diritto e di fatto, in questi ultimi anni, da parte di

molti proprietari si era iniziata una forma di partecipazione contrattuale che si andava sempre più estendendo, almeno in Lombardia. Ricordo che io stesso, quando ero amministratore degli Orfanotrofi e del Pio Albergo Trivulzio di Milano, che possiedono una cospicua proprietà terriera, avevo avuto occasione di predisporre vari contratti di partecipazione per le nuove piantagioni, non nella misura del 50 o del 55 per cento, ma del 30 e del 35 per cento, e che tali contratti erano stati accettati con piena soddisfazione dagli affittuari e con pari soddisfazione dal Consiglio degli istituti, che comprendeva rappresentanti di tutti i partiti. Credo che tali contratti non abbiano mai dato luogo ad inconvenienti e certamente non ne avrebbero mai dati prima dell'approvazione della presente legge, che ne altera l'equilibrio.

In questo senso era desiderabile che la situazione evolvesse e venisse opportunamente incoraggiata da accordi sindacali tra le categorie interessate. Non si comprende infatti perchè, in casi come questi, la materia sia ad esse sottratta e debba essere disciplinata dall'intervento del legislatore, mentre le organizzazioni sindacali avrebbero necessariamente tenuto conto almeno della grande diversità del rapporto contrattuale nell'affitto a coltivatore diretto o nell'affitto ad imprenditore, nonchè della diversità delle zone agricole italiane, che presentano, anche a questo riguardo, situazioni molto differenti.

Ma, accordi sindacali o iniziativa legislativa, disegno di legge Bonomi compreso, si trattava pur sempre di norme di partecipazione; ora è accaduto che nel testo modificato dalla competente Commissione della Camera, e giunto al Senato, il concetto di partecipazione è rimasto solo nel titolo, mentre nel contesto della legge la partecipazione ha luogo solo per quanto si riferisce agli utili, e, per quanto riguarda le spese, esse sono tutte a carico del proprietario; in altre parole si stabilisce per legge quella società leonina che il Codice civile, sulla scorta della più remota ed autorevole tradizione, vieta con l'articolo 2265: « È nullo il patto con il quale uno o più soci sono esclusi da ogni partecipazione agli utili o alle perdite ». È

scomparso infatti l'articolo 2 del disegno di legge Bonomi che testualmente diceva: « In caso di nuovi impianti o di reimpianti l'affittuario partecipa nella stessa misura del 55 per cento tanto alle spese di impianto, quanto ai profitti conseguenti all'incremento legnoso ».

A parte la formulazione sommaria, che fra l'altro non si preoccupa delle spese successive a quella di impianto, delle spese di manutenzione, di custodia, di cura contro le molte malattie, di abbattimento, eccetera, e nulla prescrive circa la direzione della gestione, non si può negare una certa logica nel disegno di legge Bonomi, che giustamente si preoccupa non solo degli utili, ma anche delle spese.

Ma, caduto, attraverso il rimaneggiamento della Commissione della Camera, il concetto della società in partecipazione, si sono cercate altre motivazioni alla legge: gli oneri che il conduttore già sopportava in passato per la custodia delle piante ed il danno cagionato dall'ombra di esse alle colture erbacee. Mentre è evidente che tali cose rientravano nell'economia generale dei contratti, essendosene tenuto il debito conto al momento della stipulazione e della fissazione del canone, nulla vietava che esse potessero essere diversamente regolate, considerate le reali rispettive incidenze, ma senza per questo alterare in misura così profonda ed in modo coattivo la situazione giuridica e l'equilibrio delle prestazioni.

Ma questo non è tutto. Con altra aggiunta al testo dell'onorevole Bonomi, nell'ultimo comma dell'articolo 1, si è dato alla legge effetto retroattivo, precisando che « per i contratti in corso, resta fermo il canone di affitto vigente al momento dell'entrata in vigore della presente legge ».

In altre parole si incide anche sui contratti esistenti, modificandone arbitrariamente i rapporti, che erano pur stati stabiliti dalla libera volontà delle parti nel presupposto che le piantagioni dovessero appartenere al locatore. Ciò quando nel Codice civile vi è un altro articolo, il 1623, per il quale, se, in dipendenza di una disposizione di legge, il rapporto contrattuale risulta notevolmente modificato in modo che le parti ne risentano

rispettivamente una perdita e un vantaggio, può essere richiesto un aumento o una diminuzione del fitto ovvero, secondo le circostanze, lo scioglimento del contratto; di più, quando è tuttora in vigore una legislazione sull'equo canone, con sezioni specializzate presso i Tribunali e le Corti di appello, destinate a rivedere i termini dei contratti quando le prestazioni di una delle parti siano diventate troppo onerose.

I contratti sono, dunque, modificati per legge, ma al locatore è inibito il ricorso sia al giudice del diritto che a quello dell'equità. Per questo, non potendo per insufficienza di firme presentare emendamenti per il ripristino, nella sua sostanza, dell'articolo 2 del disegno di legge Bonomi, e per la soppressione dell'ultimo comma dell'articolo 1, raccomando alla Commissione, all'onorevole Ministro ed al Senato un riesame di entrambi i punti.

Quali le conseguenze dell'approvazione del disegno di legge? A parte le liti che ne scaturiranno e che hanno, anche troppo, la probabilità di finire avanti la Corte costituzionale, un risultato mi sembra evidente: e cioè il rapido decadimento della pioppicoltura da ripa. Quando si pensi al costo di impianto di un pioppeto razionale, che si aggira oggi sulle lire 800-1.000 per pianta, a tutte le spese successive, all'interesse del capitale impiegato durante 10 o 12 o 15 anni, ed all'ipotetico futuro realizzo, tutto andando bene, sulle lire 5.000 per pianta all'ora attuale, da dividersi a metà col conduttore, non sembra probabile che si trovino ancora molti proprietari disposti a dedicarsi all'impianto dei pioppi da ripa.

I quali pioppi da ripa, ed in genere le colture sparse, secondo uno studio autorevole abbastanza recente, stanno nel rapporto da 4 ad 1 rispetto alle piantagioni specializzate. Poichè la produzione nazionale è tuttora inferiore al 50 per cento del fabbisogno di legname delle industrie italiane, che sono, quindi, ancora largamente dipendenti dall'estero, è facile comprendere quali conseguenze potrà avere la presente legge sull'economia della Nazione.

Infine un ultimo motivo di perplessità è rappresentato dall'articolo 4, che recita: « Salvo quanto disposto dall'articolo 1, è nullo di diritto qualunque patto in contrasto con le disposizioni della presente legge ». Che cosa si è inteso eccettuare? Che cosa nell'articolo 1 è derogabile dalla volontà delle parti? Forse l'inciso « salvo norme, clausole o consuetudini più favorevoli all'affittuario »? Ed allora l'eccezione sarebbe inutile, dato che il caso è già espressamente contemplato dall'articolo 1. O, forse, l'articolo 1 nel suo complesso, ivi compresa la ripartizione e la misura della stessa? Ed allora è la regola che è inutile, dato che gli articoli successivi al primo contengono soltanto norme limitative o modalità d'attuazione.

Sarei lieto di avere in proposito dei chiarimenti che potessero avere valore di interpretazione autentica. Per intanto devo dire di non avere molte speranze di vedere questa legge disapprovata o emendata dal Senato, ma devo anche dire che, a mio avviso, questa legge, per motivi giuridici, per motivi economici ed anche per motivi di tecnica legislativa, resta un buon modello — il Senato voglia scusarmi — delle leggi che non si dovrebbero fare. (*Applausi*).

P R E S I D E N T E. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

D I R O C C O, *relatore*. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, l'intervento dei senatori favorevoli alla legge potrebbe anche esonerarmi da un replica molto dettagliata. Tuttavia ritengo che non sia inopportuno ribadire quanto ho scritto nella relazione sullo stato attuale delle cose che ha dato origine alla proposta di legge che stiamo esaminando. Ciò potrà essere utile anche per rispondere al collega Bergamasco e, mi auguro, per tranquillizzarlo.

Nelle zone interessate, ricadenti in massima parte nell'Italia Settentrionale, i contratti d'affitto, regolati da rigidi capitolati, scrupolosamente custoditi ed applicati, stabiliscono che il prodotto principale delle piante

d'alto fusto è di esclusiva spettanza del locatore, pure essendo a carico dell'affittuario la custodia e la cura di dette piante nonché a volte anche altre prestazioni come il piantamento, la sostituzione delle piante morte, eccetera. All'affittuario spettano le sole produzioni annuali o periodiche quali foglie, fasciname, potature e scalvi. Quest'ultima produzione, quella degli scalvi, non ricorre nel caso di piante ad alto fusto essendo propria delle capitozze che, per altro, sono in continua diminuzione fin dal primo dopoguerra per far posto al pioppo che è venuto sostituendo tutte le altre essenze quali il gelso, gli ontani, i salici, i platani, eccetera, divenendo la coltura predominante in seguito alla forte richiesta del suo legname per la utilizzazione industriale che ne ha elevato notevolmente il reddito.

È sempre esclusa qualsiasi partecipazione del fittavolo al valore del naturale incremento legnoso delle piantagioni erboree, che vengono considerate dote del fondo.

Ora, in linea di principio, nel caso dell'affitto — e l'hanno anche sottolineato i colleghi Carelli e Milillo quando hanno parlato dell'unità del contratto — le piante arboree, essendo parte integrante del fondo, non potrebbero essere escluse e il loro prodotto dovrebbe essere di sola competenza dell'affittuario. Avviene invece che, mentre il conduttore contribuisce, con le cure dirette e indirette alle piantagioni, alla formazione dell'incremento legnoso, non ne ha alcun godimento.

Sull'affittuario, in effetti, ricade soltanto il danno che, a seguito dello sviluppo della pioppicoltura, si è pure aggravato. Non può negarsi che le piantagioni di cui ci occupiamo: *a)* diminuiscono la possibilità di terreno per le altre colture; *b)* ombreggiano le colture erbacee; *c)* sottraggono a queste ultime nutrimento, specie quelle, come il pioppo, che ha radici lunghe, espanse e molto voraci.

Questi rilievi e considerazioni giustificano pienamente il disegno di legge con cui si intende assicurare all'affittuario almeno una parte degli utili che egli contribuisce a formare e un'equa riparazione al danno che subisce. Io mi rendo conto dell'opposizione dei proprietari, i quali, nelle difficili condizioni in cui si dibatte l'agricoltura in questo mo-

mento e per la diminuzione dei redditi e per l'aumento dei costi su cui pesano notevolmente gli oneri fiscali, si vedranno diminuire una fonte di reddito qual è quella proveniente dal legname. Ma è anche giusto salvaguardare gli interessi degli affittuari i quali non sono affatto risparmiati dall'attuale crisi dei costi e dei prezzi.

D'altra parte, io non so se la resistenza dei proprietari non possa piuttosto tradursi in un loro danno. Il permanere, cioè degli attuali rapporti contrattuali potrebbe provocare l'abbandono del fondo da parte degli affittuari con il conseguente decadimento della coltura del pioppo e in definitiva con danno del proprietario, per non dire del danno per l'economia generale.

Di fronte a questo pericolo, tutt'altro che immaginario, l'attribuzione al fittavolo di una quota del valore dell'incremento legnoso si risolve in un beneficio economico per il locatore.

E vengo alle critiche che si muovono al disegno di legge. Si nega che la materia delle piante di alto fusto, specialmente dei pioppi, costituisca da lungo tempo, nell'affitto del fondo rustico, oggetto di contrasti e divergenze tra locatore e affittuario.

Può anche essere vero che la parola controversia da me usata nella relazione scritta non corrisponda alla realtà dei fatti nel senso cioè che attraverso gli atti giudiziari non si riscontrino liti e processi, ma che esistano dei contrasti e delle divergenze, e non da ora, è comprovato: 1) dal rilievo che sull'argomento è contenuto nella pubblicazione « Rapporti fra proprietà, impresa e mano d'opera in Lombardia », dove l'autore a pagina 111, parlando dei rapporti fra conduttore e locatore vigenti nella bassa pianura lombarda irrigua e nell'oltre Po pavese, relativamente ai diritti delle parti sul soprassuolo, sottolinea che l'argomento è di grandissima importanza per i buoni rapporti tra conduttore e locatore e si richiamano i tentativi infruttuosi della Società agraria di Lombardia di regolare meglio il rapporto. E questo veniva scritto quando ancora la coltivazione del pioppo, pur avendo raggiunto un'estensione notevole, non era pervenuta alla intensità attuale; 2) in epoca più vicina a noi,

e precisamente in occasione del convegno provinciale sui problemi della pioppicoltura, svoltosi a Cremona il 15 febbraio 1959, il problema dei rapporti fra concedente e affittuario è stato puntualizzato e nell'ordine del giorno votato a conclusione del convegno stesso, al punto 2, si auspica « la realizzazione di rapporti contrattuali fra la proprietà e l'impresa, ispirata alla nuova realtà economica determinata dalla estensione sempre più diffusa della pioppicoltura con una intensità che eccede i normali investimenti con piante legnose ». E al punto successivo dello stesso ordine del giorno, laddove si invoca l'intervento della Camera di commercio perchè promuova la realizzazione di siffatti rapporti contrattuali, si definiscono quelli esistenti « non più aggiornati alle esigenze aziendali » e si giustifica l'istanza di una revisione, per motivi di carattere non solo economico, ma anche di carattere tecnico e sociale.

Dunque il problema è vivo e attuale e non è esatto affermare che tutto procede bene e tranquillamente. È di notevole interesse rilevare, nelle affermazioni e nei voti testè richiamati, la connessione fra rapporti contrattuali e sviluppo della coltura (motivi tecnici) e l'esistenza di motivi economici e sociali che sollecitano la revisione delle condizioni contrattuali.

Si registrano peraltro accordi che prevedono la partecipazione al valore dell'incremento.

Quando si osserva che nella consuetudine e nei capitoli era stabilito e accettato che le piantagioni legnose di qualsiasi tipo costituissero dote del fondo, si dimentica che oggi le condizioni sono mutate.

In passato, le piante d'alto fusto esistevano soltanto per sopperire ai bisogni dell'azienda: fornivano legno da ardere e legno per la costruzione delle stalle e per le travi dei soffitti. Ciò spiega perchè la pianta di alto fusto era di competenza esclusiva della proprietà, nonostante crescesse su fondo affittato.

Ma oggi i bisogni di legna da fuoco sono ridottissimi rispetto ad un tempo quando si usava la legna anche per gli essiccatoi del riso e del granoturco a cui ora si provvede

con il carbone; e altrettanto si può dire per i forni aziendali caduti in disuso. Per le costruzioni anche delle stalle il cemento ha sostituito il legno e, d'altra parte, è venuta l'utilizzazione del pioppo come coltura industriale di largo impiego (cellulosa, compensati, fiammiferi, eccetera). In passato, quando le piante si consideravano dotazione del fondo, esse erano poche in un'azienda agraria, ma oggi ce ne sono centinaia e raggiungono anche il migliaio, nutrendosi sul fondo affittato, ombreggiandolo e riducendo in effetti il rendimento delle altre colture. (*Interruzione del senatore Buizza*). I pioppi di riva sono comunque di gran lunga aumentati. Quindi l'albero di alto fusto insistente nel terreno non può più essere di competenza totale del proprietario perchè ha perduto il carattere di « dotazione del fondo », assumendo, sia per la destinazione sia per il progressivo aumento numerico, un valore tale che non può essere più trascurato. Di fatto, gli alberi di alto fusto, secondo l'attuale regime contrattuale, consentono al locatore un secondo reddito, oltre all'affitto.

E qui è il caso di richiamare ancora quel principio giuridico a cui ho già accennato e in virtù del quale, nel caso dell'affitto, le piante di alto fusto essendo colture agrarie vere e proprie, il loro prodotto (legno) dovrebbe essere di sola competenza dell'affittuario. Tuttavia il disegno di legge ammette che la nuova fonte di reddito interessi entrambe le parti, e pone sostanzialmente una soluzione intermedia fra le opposte tesi: quella di dare tutto all'affittuario come vorrebbe il suaccennato principio giuridico e quella di non dare nulla come vorrebbero i proprietari.

Quanto alla misura della quota attribuita al fittabile, che a taluni appare alta, faccio presente che nel testo originario della proposta di legge essa era stabilita nel 55 per cento. Nella discussione dell'11ª Commissione della Camera, alle proposte di emendamenti intesi a ridurla — e non mancarono proposte di aumentarla — il relatore onorevole Truzzi, che è anche presentatore del disegno di legge, dichiarò che la misura della quota non era nata a caso ma era stata lungamente meditata: si è tenuto conto che

l'impresa è totalmente nelle mani dell'affittuario, si è tenuto conto della misura degli investimenti dell'affittuario stesso e in base a tali elementi la misura del 50 per cento su cui ripiegò il relatore, venne considerata un minimo sotto il quale non si poteva andare. Alcuni accordi su questa materia, stipulati in provincia di Piacenza e in quella di Verona, ripartiscono l'incremento legnoso concedendo all'affittuario una quota che va dal 40 fino al 60 per cento, a seconda dell'obbligo o meno del taglio e della consegna del legno.

Un'obiezione che direi generale, sollevata nei vari memoriali che sono pervenuti alla Commissione, è quella relativa al fatto che non si tiene conto, nella legge, delle spese vive di impianto e di allevamento. Si dice cioè: per giustificare l'attribuzione di una parte del prodotto al fittavolo, sarebbe giusto disporre che il medesimo fosse tenuto a concorrere nelle spese di impianto e di allevamento.

A questo proposito devo chiarire che la legge vuole stabilire un principio: quello cioè di estendere all'affittuario il godimento del prodotto di determinate piantagioni — consistente nell'incremento legnoso — per il concorso che egli dà all'incremento stesso e per quanto perde a causa dell'allevamento di quelle piante arboree. La legge non vuole investire la materia contrattuale nè vuole pregiudicare eventuali futuri accordi che potranno stipularsi fra le parti per stabilire apporti diversi dagli attuali. Se le parti raggiungeranno accordi aggiuntivi, questi accordi avranno come punto di riferimento questa misura di godimento del 50 per cento. La legge, ponendo una soluzione ben precisa, potrà favorire nuovi accordi anche fra le associazioni di categoria locali per un migliore adattamento delle norme alle differenti situazioni ambientali. È cioè una legge normativa e il suo ambito è limitato.

Sono certamente questi i motivi che hanno determinato l'11^a Commissione della Camera a modificare — sopprimendolo — l'articolo 2 della primitiva proposta di legge. La pura e semplice disposizione generica di chiamare l'affittuario a concorrere alle spese di impianto presuppone la soluzione di

altri problemi connessi col turno delle piantagioni (cioè del taglio) e con le epoche della cessazione del contratto, che è giusto rimettere alla decisione in sede di accordi nelle diverse zone.

Detto questo e avendo risposto anche, indirettamente, ad altre osservazioni, rimane la domanda del senatore Carelli.

Non mi pare che vi sia contrasto fra il primo comma dell'articolo 1 e il disposto dell'articolo 2 nè che possano sorgere dubbi di interpretazione. L'articolo 1 stabilisce il momento in cui la legge comincerà ad essere applicata e cioè la prima annata del nuovo godimento dell'affittuario. L'articolo 2 indica le modalità per giungere al calcolo dell'incremento legnoso prescrivendo, per il necessario confronto, di redigere lo stato di consistenza delle colture arboree, all'inizio e alla cessazione del contratto. Questa è norma generale con cui si intende escludere qualsiasi procedimento empirico o, in ogni caso, diverso.

Ma l'articolo 2 dice anche altro: poichè l'entrata in vigore della legge cadrà per molti casi in un momento intermedio, cioè durante il corso del contratto, l'articolo 2 stabilisce — per questi casi — di redigere il primo stato di consistenza alla data di entrata in vigore della legge.

Sull'ultimo comma dell'articolo 1, che è estraneo al dubbio espresso dall'onorevole Carelli, vengo a parlare subito per rispondere al senatore Bergamasco che ne ha fatto oggetto di critica. Egli ha detto che l'ultimo comma dell'articolo 1, che si riferisce ai contratti in corso, è in contrasto con l'articolo 1623 del Codice civile, il quale autorizza la revisione del canone nel caso di modificazione del rapporto contrattuale stabilito dalla legge.

Devo osservare al senatore Bergamasco che l'ultimo comma di quello stesso articolo del Codice civile stabilisce che sono salve le diverse disposizioni della legge.

È per ovviare ad inconvenienti che potrebbero verificarsi che la legge ha disposto che non venga modificato il canone di affitto in corso. Con questa disposizione si è voluto proprio — almeno così ha ritenuto l'11^a Commissione della Camera dei deputati,

ed io concordo con il pensiero della Commissione consorella — evitare l'insorgere di controversie al momento dell'entrata in vigore della legge; infatti, a quel momento tutti i locatori chiederebbero la revisione del canone.

E ciò non appare opportuno, tanto più che sono davanti alla Camera proposte di legge che intendono disciplinare la materia dell'equo canone. Non bisogna infine dimenticare che anche gli attuali affittuari hanno subito una sperequazione che la legge vuole sanare.

Non credo di aver dimenticato qualche cosa; comunque il Governo potrà rispondere a quello che può essermi sfuggito. A me pare di avere, se non forse esaurientemente, almeno sufficientemente, illustrato i motivi di equità che hanno ispirato e giustificano questo disegno di legge, e pertanto rinnovo al Senato l'invito a volerlo approvare nel testo pervenutoci dall'altro ramo del Parlamento.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro dell'agricoltura e delle foreste.

R U M O R , *Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* Signor Presidente, onorevoli senatori, credo di non aver nulla da aggiungere a quello che con tanta chiarezza ha detto l'onorevole relatore, anche in risposta alle osservazioni che sono state fatte dai senatori che hanno interloquito nel corso della discussione generale. Voglio solo associarmi alle raccomandazioni fatte dall'onorevole relatore perchè il Senato abbia ad approvare questa proposta di legge. Essa è nata certo nella mente dei proponenti in relazione al largo diffondersi della coltura del pioppo, specie in determinate zone del nostro Paese. I precedenti contratti prevedevano, a parziale compenso del danno che il conduttore aveva nell'azienda per la presenza di piante di alto fusto e delle cure che esso vi doveva dedicare — « cure », come dice il contratto stipulato nel 1949, « che deve assolvere con i criteri del buon padre di famiglia » — la possibilità di utilizzare i tralci delle potature delle piante

di alto fusto. Si trattava in genere di piante di legno di scarso pregio. Ma essendosi diffusa la presenza di piante di alto fusto, di alto valore industriale, di alto rendimento, il problema si è posto in termini affatto nuovi; e di qui l'esigenza di correggere questo stato di cose con alcune norme legislative che mi pare, anche dai chiarimenti che sono stati dati dal senatore Di Rocco, possano dissipare le preoccupazioni del senatore Bergamasco e quelle altre e diverse che sono emerse nel corso della discussione.

Credo che anche il senatore Carelli possa essere rimasto soddisfatto, per quanto riguarda l'articolo 2, di un impegno di natura, diciamo così, ricognitiva.

Sono fermamente convinto, senatore Bergamasco, che i dubbi che possono sorgere a prima vista sono largamente compensati da un vantaggio effettivo. Ha detto giustamente il senatore Di Rocco: in questo momento ci troviamo in una situazione nella quale la popolazione in campagna si va ridimensionando, fenomeno su cui da tutti i settori del Senato ripetutamente è stata richiamata l'attenzione del Governo perchè venga seguito e controllato nei limiti del possibile, così da non creare squilibri di carattere economico e sociale. Noi dobbiamo andare quindi alla ricerca di quegli elementi correttivi o modificativi che contribuiscano a rendere, per i contadini che lo vogliano, più accettabile il restare sulla terra, facilitando un incremento di reddito con criteri di giustizia.

Ecco perchè mi sembra che questo disegno di legge possa essere votato dagli onorevoli senatori, così che esso diventi operante.

B E R G A M A S C O . Le avevo chiesto, onorevole Ministro, una spiegazione su quanto è detto all'inizio dell'articolo 4, sul significato, cioè, delle parole: « salvo quanto previsto dall'articolo 1 ».

R U M O R , *Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* Non c'è dubbio che la frase debba riferirsi alle parole dell'articolo 1: « salvo norme, clausole o consuetudini a lui più favorevoli »,

P R E S I D E N T E . Passiamo ora all'esame degli articoli del disegno di legge. Se ne dia lettura.

G A L L O T T I B A L B O N I L U I S A ,
Segretaria:

Art. 1.

A partire dall'annata agraria successiva alla pubblicazione della presente legge, l'affittuario dei fondi rustici, salvo norme, clausole o consuetudini a lui più favorevoli, ha diritto ad una quota non inferiore al 50 per cento del valore dell'incremento delle colture legnose destinate ad utilizzazione industriale di piante di alto fusto, a rapido sviluppo, esistenti sul fondo, escluse le piante da frutto.

Il suddetto valore viene liquidato alla cessazione del contratto o al momento della utilizzazione delle piante, quando a questa si proceda durante il corso dell'affitto.

Per i contratti in corso, resta fermo il canone d'affitto vigente al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

(È approvato).

Art. 2.

All'inizio e alla cessazione del contratto di affitto o alla data di entrata in vigore della presente legge, le parti redigeranno lo stato di consistenza delle colture arboree di cui all'articolo 1.

Ove, nel corso del contratto, il numero delle piante sia modificato, per qualsiasi causa, in più o in meno, ciascuna parte può chiedere la variazione dello stato di consistenza.

(È approvato).

Art. 3.

La presente legge non si applica ai contratti aventi ad oggetto terreni destinati alla silvicoltura, ed ai contratti nei quali la locazione del suolo sia disgiunta da quella del soprasuolo, semprechè ciò sia conforme agli usi localmente praticati.

(È approvato).

Art. 4.

Salvo quanto previsto dall'articolo 1, è nullo di diritto qualunque patto in contrasto con le disposizioni della presente legge

(È approvato).

Art. 5.

La presente legge entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

(È approvato).

P R E S I D E N T E . Passiamo ora alla votazione del disegno di legge nel suo complesso.

Ha chiesto di parlare, per dichiarazione di voto, il senatore Dardanelli. Ne ha facoltà.

D A R D A N E L L I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, intervengo non per aggiungere gran che alle esaurienti dichiarazioni fatte dal mio collega senatore Bergamasco, ma soltanto per dire una cosa, e cioè che effettivamente, come a ragione il collega Carelli ha ricordato, in agricoltura tre sono gli elementi, essenziali: la terra, il lavoro e il capitale. Di questi tre elementi, due, la terra e il capitale, appartengono al proprietario, il lavoro appartiene al conduttore. Quando si pongono a carico del proprietario tutte le spese e si esclude dal concorso nelle spese il conduttore, si fa un atto che è gravoso, tanto più che questo determinerà necessariamente una fuga di capitali dall'agricoltura.

Sappiamo che, se Sparta piange, Messene non ride perchè, se i conduttori hanno di che lamentarsi del basso reddito in agricoltura, anche i proprietari terrieri hanno di che lamentarsi, perchè la proprietà terriera oggi rende pressochè niente. Sarebbe un grave danno, secondo me, questa legge, perchè determinerebbe un'ulteriore fuga di capitali dall'agricoltura, proprio nel momento in cui l'agricoltura sta affrontando la trasformazione da una forma tradizionale di conduzione a una forma moderna e meccanizzata.

Inoltre mi sembra che, qualora il proprietario voglia eludere questa legge, non avrà da fare altro che eliminare dal contratto ogni riferimento alla destinazione a pioppeto.

M I L I L L O . Ma poi i pioppi se li andrà a guardare lui.

D A R D A N E L L I . Sarà un sotterfugio finchè si vuole, ma la legge sarà resa inoperante.

Per queste ragioni dichiaro che voterò contro questo disegno di legge.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi l'approva è pregato d'alzarsi.

(È approvato).

Discussione del disegno di legge: « Modifica dell'articolo 68 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige » (714)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifica dell'articolo 68 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Roda. Ne ha facoltà.

R O D A . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il nostro Gruppo si dichiara d'accordo in linea di massima col provvedimento in discussione, perchè in sostanza si tratta di precisare meglio la portata del VI titolo di una legge costituzionale: quella del 26 febbraio 1948. Titolo VI che appunto regola gli aspetti finanziari del problema, per quel che attiene alle provincie di Trento e di Bolzano.

E poichè, in base all'articolo 68 dello Statuto speciale, sono devoluti alle due Provincie indicate i nove decimi del reddito della normale imposta di ricchezza mobile riscossa nel territorio delle due Provincie, a me pare di poter dire che col presente disegno

di legge al concetto di cassa e di riscossione si è voluto giustamente sostituire il concetto della competenza territoriale, cioè a dire attribuzione del reddito al territorio in cui esso è stato prodotto.

L'innovazione della legge è tutta qui: nella sostituzione dell'ibrido concetto di riscossione con quello di imputazione per territorio. Cioè a dire, da ora in poi alle provincie di Trento e di Bolzano non spetteranno i nove decimi dei tributi che sono riscossi nella regione Trentino-Alto Adige, bensì quelli che si sono « prodotti » nella regione Trentino-Alto Adige, anche se la sede legale delle società, degli enti o delle ditte risiede fuori della stessa Regione.

Qui occorre precisare: il regio decreto 17 settembre 1931, istitutivo dell'imposta di ricchezza mobile, dispone infatti che la dichiarazione dei redditi debba effettuarsi unicamente nell'Ufficio distrettuale dove il soggetto di imposta — la ditta, dunque — ha il suo negozio o stabilimento principale e quindi la sua sede principale. Questo precepto non dava luogo ad inconvenienti prima dell'istituzione delle Regioni; ha dato invece luogo ad inconvenienti seri dopo l'istituzione delle Regioni, sicchè si è voluto giustamente derogare al concetto informatore del regio decreto del 1931 per quel che riguarda le Regioni già rette a Statuto speciale: vale a dire Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta.

Non si vedono quindi i motivi per cui non si debbano estendere questi concetti (che ormai regolano la redistribuzione dei nove decimi dell'imposta di ricchezza mobile) anche alla Regione Trentino-Alto Adige, anch'essa retta a Statuto speciale. Allora è chiaro che si pone il problema della competenza per territorio: e cioè stabilire quale porzione del reddito sia maturata in stabilimenti situati nella Regione (nel nostro caso Trentino-Alto Adige) anche se la dichiarazione e quindi la tassazione del reddito avviene altrove, e precisamente laddove il soggetto d'imposta ha la sede oppure lo stabilimento principale. Il problema è stato risolto, come ho detto, in tal senso nelle altre Regioni a Statuto speciale. Però, per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto

Adige, occorre dire che le cose sono un po' più complesse, perchè i nove decimi dell'imposta di ricchezza mobile, in base all'articolo 68 dello Statuto regionale, non sono devoluti solo alla Regione, ma redistribuiti nell'ambito della stessa Regione e aggiudicati in proporzione alle due provincie di Trento e Bolzano. Problema questo che, per fortuna, non si pone per le altre Regioni a Statuto speciale che ho già menzionato.

Quindi, nel nostro caso non solo si poneva il problema di regolare l'imputazione, a favore della Regione, della quota di ricchezza mobile prodottasi negli stabilimenti ubicati sul territorio del Trentino-Alto Adige, nel caso in cui la sede dell'impresa o il suo stabilimento principale fossero situati altrove, ma altresì occorre risolvere il problema della ripartizione nell'ambito della stessa Regione, vale a dire il problema di competenza delle due Provincie, nel caso che la sede legale fosse collocata in una delle due Provincie della stessa Regione e tuttavia esistessero stabilimenti nell'altra Provincia.

Con questo disegno di legge si è appunto voluto rimediare anche a questo, chiamiamolo così, conflitto di interessi fra le due Provincie del Trentino-Alto Adige.

Rimaneva da superare — e mi sembra sia stato superato con la proposta governativa — anche lo scoglio costituito dalla procedura legislativa che occorre adottare per la modifica dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

Secondo l'articolo 138 della Costituzione, rientrando questa modifica tra le leggi di revisione di precedenti leggi costituzionali, si dovrebbe seguire l'iter delle due successive delibere nei due rami del Parlamento, a distanza, se non erro, di sei mesi. Ma è chiaro che, così facendo, si perderebbe altro prezioso tempo. In questo caso il Governo ha ritenuto di superare questo ostacolo valendosi proprio del fatto — e mi pare un'interpretazione corretta — che l'articolo 89 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige dice esplicitamente che le norme del titolo VI (e il titolo VI abbraccia tutte le norme di carattere finanziario della Regione, fra le quali appunto rientra l'articolo 68

che ora si modifica) « possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato », purchè vi sia concorde richiesta sia del Governo sia della Regione.

La concorde richiesta in questo caso vi è stata. La richiesta della Regione è costituita dalla deliberazione del 24 giugno 1959, votata a scrutinio segreto ed approvata a stragrande maggioranza, con cui è stato approvato un disegno di legge identico a quello che ha poi presentato il Governo e che è ora al nostro esame. Per tale motivo, la questione di carattere costituzionale mi sembra superata, ed anche legittimamente.

Rimarrebbe, onorevole Ministro, la questione di principio. Noi adesso radicalizziamo, come è giusto, il concetto di devolvere alle Regioni nove decimi dell'imposta di ricchezza mobile, però il Governo ha preso l'impegno di istituire le Regioni in tutto il territorio della Repubblica entro un anno o poco più. Bisognerebbe allora — è un consiglio che mi permetto di dare all'onorevole Ministro — porre allo studio una riforma concreta dell'imposta di ricchezza mobile, perchè è chiaro che, se gli uffici accertatori di un tributo che spetterà allo Stato solo per un decimo dipenderanno ancora dallo Stato, non so quanto interesse potrà avere domani l'Amministrazione centrale ad accertare un tributo che, per i nove decimi, non le appartiene più in alcun modo!

È questo, a mio avviso, un problema di fondo che deve essere studiato prima ancora che si arrivi all'istituzione delle Regioni.

Con questo richiamo alla dinamicità ben conosciuta del nostro Ministro, chiudo il mio intervento. (*Applausi dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Pellegrini. Ne ha facoltà.

P E L L E G R I N I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, intervengo molto brevemente per dichiarare che il Gruppo comunista è d'accordo nell'approvare questo progetto di modifica dell'articolo 68 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, chiesto tra l'altro dalla Regione. Sembra a noi che questa modifica corrisponda ad un reale bisogno, ad un reale

interesse, ad un reale diritto della regione Trentino-Alto Adige, articolata a sua volta sul diritto delle due provincie di Trento e di Bolzano. Per questa ragione noi siamo d'accordo nel dare il nostro voto favorevole e lo siamo anche in riferimento alle preoccupazioni che potevano sorgere per il carattere costituzionale che potrebbe avere la modifica richiesta. Il fatto che la modifica sia chiesta sia dal Governo che dalla Regione fa superare qualunque preoccupazione di ordine costituzionale. Pertanto noi voteremo a favore.

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Avverto che la Commissione ha presentato due articoli da inserire dopo l'articolo 1. Se ne dia lettura.

R U S S O , *Segretario:*

Art. 1-bis.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle finanze, saranno stabilite le modalità per la determinazione delle quote di reddito agli effetti previsti dall'articolo 1 della presente legge.

Art. 1-ter.

L'onere derivante dall'applicazione della presente legge valutato fino a tutto l'esercizio 1961-62 in lire 2.600 milioni sarà fronteggiato per lire 600 milioni, in deroga alla legge 27 febbraio 1955, n. 64, a carico del capitolo 382 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio 1959-60, per lire 600 milioni a carico del fondo per oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso iscritto al capitolo 388 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio 1960-61 e per lire 1.400 milioni a carico del corrispondente fondo iscritto al capitolo 393 del medesimo stato di previsione per l'esercizio 1961-62.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.

P R E S I D E N T E . Debbo esprimere la perplessità della Presidenza circa la presentazione e la discussione di tali emendamenti. Infatti, mentre sul testo del disegno di legge esiste la concorde richiesta del Governo e della Regione, prevista dall'articolo 89 dello Statuto regionale ai fini della modificazione delle norme del titolo VI dello Statuto stesso con legge ordinaria, tale concorde richiesta non sussiste in ordine agli emendamenti presentati, sui quali la Regione non è stata interpellata.

Ho detto questo affinché il Senato abbia ben presenti l'importanza e la delicatezza che questi emendamenti rivestono.

Ha facoltà di parlare il senatore Piola, facente funzioni di relatore.

P I O L A , *f.f. relatore.* Signor Presidente, intervengo prima come relatore; parlerò dopo degli emendamenti.

Onorevoli colleghi, gli interventi dei senatori Roda e Pellegrini esimono il relatore dallo spiegare diffusamente il contenuto del disegno di legge, la cui opportunità appare evidente quando si tengano presenti questi elementi: finchè non esistevano le Regioni, era indifferente che la riscossione delle imposte sui redditi prodotti da imprese industriali e commerciali avvenisse o nel luogo della sede legale delle imprese stesse oppure nel luogo ove il reddito di fatto si produce, ossia dove sono gli stabilimenti produttivi; e ciò in quanto tutto il coacervo dell'imposta andava a finire nelle casse generali dello Stato. Ma quando si sono costituite le Regioni è subito balzata all'attenzione del legislatore l'opportunità di emanare una norma la quale determinasse effettivamente l'importo delle imposte che dovevano andare alla Regione stessa in considerazione del luogo di effettiva produzione del reddito.

Già per lo Statuto siciliano, a norma dell'articolo 37, in sede di accertamento del reddito delle imprese industriali e commerciali che hanno la sede centrale fuori del territorio della Regione ma che in essa hanno stabilmente impianti, viene determinata la quota di reddito da attribuire agli stabilimenti e agli impianti medesimi. Ossia si è voluto dare, giustamente dal punto di vi-

sta economico e anche dal punto di vista tributario, la precedenza alla località in cui il reddito si produce, quella cioè in cui esistono gli stabilimenti. Ne nasce che la soluzione data per la Sicilia, e successivamente con norma analoga per la Sardegna e per la Valle d'Aosta, sia data anche per la Regione Trentino-Alto Adige, nella quale però vi è una situazione di carattere particolare. Mentre nella Sicilia e nella Sardegna il coarcevo di queste imposte va a finire nella cassa della Regione, che poi le redistribuirà secondo le proprie leggi interne alle diverse Province, per il Trentino-Alto Adige è opportuno scerverare quel *quid* di imposta che deve andare alla provincia di Bolzano e quel *quid* che deve andare alla provincia di Trento. Alla soluzione di questo problema provvede appunto l'articolo unico del disegno di legge, che modifica l'articolo 68.

Sorge qui una questione di carattere costituzionale. La legge che noi esaminiamo è una legge ordinaria. Può modificarsi uno Statuto in base ad una legge ordinaria? Se si ponesse la questione in questi termini, bisognerebbe rispondere negativamente. Ma poichè nello Statuto del Trentino-Alto Adige all'articolo 89 è detto che le norme del titolo VI (in cui è compreso anche l'articolo 68) possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e della Regione, e poichè tale norma dell'articolo 89 è norma costituzionale, mi pare che sia ortodosso il ritenere che si possa applicare l'articolo 89, che dà facoltà di ricorrere alla legge ordinaria purchè ci sia la concorde richiesta del Governo e della Regione, concordia che esiste, perchè sia il Governo sia la Regione sono perfettamente d'accordo sulla modifica dell'articolo.

L'onorevole Presidente ha sollevato una successiva questione, che si allaccia a quella che è stata risolta nel senso che ho indicato. Egli si è chiesto, nella sua finezza giuridica, se gli emendamenti presentati in Aula in questo momento abbiano avuto o debbano avere il consenso della Regione, intendendo che la questione può essere veduta e risolta in un senso piuttosto che in un altro: in senso positivo, e cioè che ci vuole anche il consenso della Regione sugli emendamen-

ti aggiuntivi, oppure in senso negativo, nel presupposto che non si tratti di un qualcosa che riguardi il merito della legge, ma soltanto di un accessorio della sua attuazione. Ed allora la sottile questione sottoposta al Senato dal Presidente, per quanto riguarda modestamente il mio parere, deve essere risolta nel senso della seconda parte del dilemma che ho testè indicato.

Gli emendamenti sono due.

P R E S I D E N T E . Sul secondo, riguardante la copertura, siamo d'accordo.

P I O L A , ff. relatore. Un emendamento riguarda la copertura dell'onere. È indubbiamente necessario che lo Stato paghi alla Regione quello che non ha pagato finchè non esisteva questa norma di legge. Si tratta di redditi ed imposte riferentisi fino a tutto l'esercizio 1961-62. Ora le coperture esistono e sono indicate con richiamo al fondo globale degli esercizi 1959-60, 1960-61, 1961-1962. Ritengo che questo sia un emendamento aggiuntivo assolutamente necessario, con cui si provvede alla copertura.

L'altro emendamento, sul quale l'onorevole Presidente ha voluto richiamare l'attenzione del relatore, recita: « Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle finanze, saranno stabilite le modalità per la determinazione delle quote di reddito agli effetti previsti dall'articolo 1 della presente legge ».

Questo è un emendamento, per così dire, chiarificatore e semplificatore, ma non aggiunge nulla alla legge. È evidente che, se dobbiamo scerverare quella parte di imposta che deve andare alla provincia di Bolzano da quella che deve andare alla provincia di Trento, bisogna dare delle norme pratiche per stabilire qual è il reddito che i singoli stabilimenti situati o nella provincia di Bolzano o nella provincia di Trento possono produrre.

Perciò io penso che il consenso della Regione, dal punto di vista costituzionale, su questo punto non sia assolutamente necessario; mentre è assolutamente necessario per dare un mezzo pratico, semplice e rapido, affinché gli uffici abbiano i mezzi, le

indicazioni relative alle modalità con cui dovranno stabilire quale sia il reddito degli stabilimenti. E in base alla determinazione del reddito dovranno stabilire l'imposta che va a Bolzano per gli stabilimenti che sono della provincia di Bolzano e così analogamente per quanto concerne la provincia di Trento.

Superate così queste questioni di procedura e di carattere costituzionale, penso di non dovere ulteriormente indugiare sul merito del disegno di legge e prego il Senato, che peraltro ha già dimostrato di essere d'accordo attraverso gli oratori che mi hanno preceduto, di voler approvare il provvedimento in questione.

T R A B U C C H I, *Ministro delle finanze*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E. Ne ha facoltà.

T R A B U C C H I, *Ministro delle finanze*. Tenuto conto che su questo emendamento si sono avute lunghe discussioni, vorrei — proprio perchè la legge non diventi inoperante — suggerire al proponente dell'emendamento in questione di apportare una lieve modifica all'emendamento stesso, nel modo seguente: « su proposta del Ministro delle finanze, di concerto col Governo regionale ». Mi sembra che questa aggiunta risolverebbe il problema.

P I O L A, *ff. relatore*. Certo, eliminerebbe delle questioni.

P R E S I D E N T E. Penso che la proposta dell'onorevole Ministro possa andare bene; ma, su questo emendamento il Governo regionale è d'accordo? Io penso di sì, ma noi non lo possiamo dire con certezza; bisognerebbe interpellarlo.

T R A B U C C H I, *Ministro delle finanze*. Anch'io ritengo che sia d'accordo, ma penso che con quanto ho sopra proposto il problema sarebbe risolto. Comunque, non abbiamo alcuna difficoltà ad interpellare il Governo regionale, anche telefonicamente. Se non si dovesse accogliere l'emendamento, debbo però ripetere che la norma che stiamo

per approvare rimarrebbe di per sè inoperante, in quanto mancherebbe la determinazione dell'organo che potrà fare la distribuzione.

R O D A. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E. Ne ha facoltà.

R O D A. Ritengo di dover dire due cose. Anzitutto devo fare un'obiezione di carattere sostanziale, perchè non penso che questi due emendamenti possano essere approvati senza di conseguenza far cadere tutta la legge nel suo complesso. In secondo luogo devo fare una considerazione di carattere pratico. Non dimentichiamo che l'articolo 89 dello Statuto del Trentino-Alto Adige stabilisce esplicitamente che le norme del titolo VI possono essere modificate attraverso delle leggi ordinarie; esso però pone una condizione, che è tassativa, perchè specifica: « possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta... ». E l'espressione « concorde richiesta » significa che è necessario che ci sia una legge che sia stata approvata preventivamente dalla Regione Trentino-Alto Adige, e che sia identica fino alla virgola alla legge che approverà il Parlamento, ossia alla legge che ci apprestiamo ad approvare noi; altrimenti, se in Parlamento viene aggiunta anche una virgola, secondo il mio modestissimo parere, cade tutto il resto. Queste sono le condizioni che debbono essere soddisfatte se vogliamo interpretare autenticamente la legge come mi sforzo di interpretarla io. Quindi, vorrei pregare l'onorevole relatore che ha presentato gli emendamenti, e soprattutto l'onorevole Ministro, di accantonare questo problema, anche perchè — e vengo alla seconda parte, quella concreta — c'è una mia proposta che è molto semplice. Guardate che ci sono casi analoghi in cui i redditi di ricchezza mobile vengono redistribuiti fra i diversi Comuni, dove l'impresa ha i suoi stabilimenti, ed è appunto il caso della imposta comunale sulle industrie, commerci, arti e professioni.

T R A B U C C H I, *Ministro delle finanze*. Ma questo è stabilito da una legge.

R O D A . C'è una legge, ma io voglio sottolineare che in questo caso il contribuente è chiamato a dichiarare quale porzione di reddito, agli effetti della sovrimposta comunale, sia maturata in quel tale Comune ove egli gestisce stabilimenti, oltre che in quello principale ove ha la sua sede legale.

In altri termini: come farebbe, anche da un punto di vista pratico, l'ufficio delle imposte, al quale viene presentata una dichiarazione unica, a stabilire se il coacervo dei redditi è stato maturato per una certa porzione in provincia di Bolzano e per un'altra porzione in provincia di Trento? E, peggio ancora, se questo coacervo di redditi si è maturato per una certa porzione nella regione Trentino-Alto Adige e per un'altra porzione fuori del territorio della regione Trentino-Alto Adige? Queste cose soltanto il contribuente, il quale fa la sua dichiarazione unica ed annuale, le può stabilire, ma nè gli uffici delle finanze e men che meno il Ministro con una legge delegata possono entrare in questo tipo di merito, perchè è merito esclusivamente aziendale e che soltanto il contribuente conosce. Solo l'imprenditore è quindi in grado di suddividere territorialmente i suoi propri redditi di ricchezza mobile.

Qui corriamo il rischio di veder cadere una legge per virtù di questi emendamenti, i quali, secondo il mio punto di vista, non possono essere presentati senza rendere illegittima l'intera legge, in una materia che è di assoluta discrezione del contribuente e nella quale nè il Governo nè gli uffici delle imposte possono fare gran che.

La mia proposta è questa: approviamo la legge così com'è ora, e nel dubbio, nel pericolo che la legge cada per incostituzionalità (ed io, modestamente, l'incostituzionalità la ravviso in pieno), accantoniamo il problema della ripartizione del reddito e troveremo il modo di obbligare il contribuente a fare una dichiarazione dei redditi che già contenga l'attribuzione degli stessi per competenza territoriale. Oppure troveremo altra analoga soluzione. Mai però quella degli emendamenti del relatore!

P R E S I D E N T E . Veramente avevo già deciso di sospendere la discussione e di rinviarla a domani per dar modo all'onorevole Ministro di sentire i colleghi di Governo e di riferire quindi in merito al Senato.

T R A B U C C H I , *Ministro delle finanze*. Io credo che o si risolve il problema con gli emendamenti o altrimenti bisogna sospendere l'approvazione del disegno di legge attendendo che sia costituito il Governo della Regione Trentino-Alto Adige e che sia questo a fare la richiesta.

P I O L A , *ff. relatore*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

P I O L A , *ff. relatore*. Onorevole Presidente, con tutto l'ossequio per la sua decisione, secondo il mio modestissimo avviso, l'articolo 68, così come viene modificato dall'articolo unico, non viene toccato nel suo contenuto in nessuna maniera.

L'articolo del disegno di legge rimane così come è, senza l'aggiunta di una parola. Da una parte vi è la richiesta della Regione, dall'altra vi è l'accoglimento della richiesta da parte del Governo; conclusione: proposta del disegno di legge. Il Governo italiano, il quale ha il dovere di attuare questa norma, di rendere cioè questa norma modificatrice dello Statuto, sia pure con la procedura ordinaria, tale da avere gli effetti che e la Regione da una parte e il Governo dall'altra si ripromettono, impone a se stesso e chiede al Parlamento una delega al Ministro delle finanze per poter emanare le disposizioni pratiche di attuazione delle norme stesse.

Qui non è più necessaria assolutamente la richiesta della Regione, nemmeno il concerto, perchè la questione esula completamente dalla modificazione costituzionale dell'articolo 68.

Questo è il modestissimo parere del relatore. Se si dovessero trovare delle difficoltà ad accettare (e il Presidente ha già deciso di rimandare la discussione) il mio emenda-

mento, io potrei anche abbandonare questo emendamento aggiuntivo (che, si badi, avrebbe dovuto essere introdotto in un articolo a parte e non in quello che dovrebbe diventare l'articolo 1) ed il Governo provvederà nelle forme in cui potrà provvedere; in questo modo il Trentino-Alto Adige, che da anni aspetta la soluzione di questo problema, avrà intanto una soluzione di massima e, quanto alla sua attuazione, aspetterà le norme che il Governo italiano vorrà emanare.

Questo è il mio modesto avviso: penso di restare aderente ai principi di diritto costituzionale. Il Presidente ha detto che non nasce alcuna difficoltà per l'emendamento relativo alla copertura; indubbiamente il Trentino-Alto Adige riceverà volentieri i 2.600 milioni che il Governo italiano stanziava a suo favore; su questo non c'è questione costituzionale. Questo è il modesto parere del relatore, questa volta conforme a quello del Presidente.

P R E S I D E N T E . Senatore Piola, ho già espresso le perplessità della Presidenza sulla costituzionalità degli emendamenti presentati dalla Commissione ed ho già manifestato l'avviso che il Ministro delle finanze debba consultare i suoi colleghi di Governo in merito a tale problema e riferire all'Assemblea possibilmente nella prossima seduta. Solo così il Senato potrà deliberare. Rinvio pertanto il seguito della discussione alla prossima seduta.

Annunzio di rimessione di disegni di legge all'Assemblea

P R E S I D E N T E . Comunico che più di un decimo dei componenti del Senato ha chiesto, ai sensi dell'articolo 26 del Regolamento, che i disegni di legge: « Variazione delle aliquote dell'imposta di ricchezza mobile delle categorie A e B » (1858) e « Variazione della scala delle aliquote dell'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo » (1859), già deferiti alla deliberazione della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), siano invece discussi e votati dall'Assemblea.

Annunzio di interpellanze

P R E S I D E N T E . Si dia lettura della interpellanza pervenuta alla Presidenza.

R U S S O , Segretario:

Al Ministro dell'interno, per conoscere quali provvedimenti intenda adottare nei confronti dei responsabili degli episodi di violenza poliziesca perpetrati il 23 marzo 1962 a Milano, davanti allo Stabilimento F.I.A.R., ai danni di operaie ed operai.

Tale intollerabile atteggiamento delle forze di polizia nei confronti di lavoratori che manifestano pacificamente, come è nel loro diritto, per rivendicazioni di puro carattere sindacale, deve assolutamente aver fine, poiché fa parte di un clima e di una mentalità faziosi, provocatori e discriminatori, che occorre bandire senza indugio.

E poichè è tale clima di sistematica insofferenza poliziesca che occorre radicalmente mutare, si chiede quale azione in profondità intenda svolgere il Ministro per adeguare finalmente i metodi della Polizia italiana ai diritti insopprimibili dei lavoratori (550).

RODA

Annunzio di interrogazioni

P R E S I D E N T E . Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

R U S S O , Segretario:

Al Ministro dell'interno, il 22 marzo 1962 in Milano, forze di polizia attaccavano violentemente lavoratrici e lavoratori della fabbrica metallurgica F.I.A.R., che esercitavano il loro diritto di sciopero; si chiede, pertanto, di conoscere da chi sia stato ordinato l'illegale intervento nella vertenza sindacale in atto e quali provvedimenti si intendano prendere affinché nel nostro Paese non debbano più verificarsi simili arbitrarie azioni, che sono in stridente contrasto con lo spirito e la lettera della nostra Costituzione (1385).

SCOTTI, MONTAGNANI MARELLI

Al Ministro dei lavori pubblici. — Premesso che in base al decreto interministeriale registrato alla Corte dei conti il 16 febbraio 1956, per ragioni di pubblica sicurezza si deve trasferire l'abitato del comune di Papozze dalla zona golenale nel nuovo centro a sinistra dell'argine maestro del Po;

che l'area all'uopo predisposta dall'Ufficio del Genio civile di Rovigo è pronta;

che sono state fatte le principali opere per i servizi di acqua e luce, mentre rimangono da completare opere di viabilità interna;

che mancano i fondi per lire 500 milioni circa;

che non è possibile lasciare l'opera incompiuta con grave danno di tutti gli abitanti di Papozze;

tutto ciò premesso si chiede di conoscere quali deliberazioni il Ministro dei lavori pubblici voglia prendere in argomento (1386).

MERLIN

Al Ministro delle partecipazioni statali, per sapere se intenda sollecitare i dirigenti dell'E.N.I. allo scopo di affrettare e favorire il conseguimento degli accordi con i rappresentanti dei lavoratori edili e metalmeccanici di Gela (Caltanissetta) che hanno avanzato e sostenuto, con unitarie manifestazioni di sciopero, la legittima richiesta di salari adeguati all'aumentato costo della vita, e di corsi di qualificazione per chimici allo scopo di consentire agli edili, attualmente impegnati nei lavori di costruzione degli impianti, la possibilità di essere immessi nel ciclo produttivo del complesso petrolchimico (1387).

GRANATA

Al Ministro dell'interno, per sapere quali provvedimenti intenda adottare a carico delle Autorità di pubblica sicurezza della provincia di Caltanissetta responsabili delle brutali e ingiustificate violenze commesse contro i lavoratori edili e metalmeccanici di Gela che partecipavano ad una pacifica manifestazione di sciopero, indetta allo sco-

po di ottenere miglioramenti salariali e la istituzione di adeguati corsi di qualificazione (1388).

GRANATA

*Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta*

Al Ministro della pubblica istruzione, per conoscere se il Ministero, edotto della reale situazione e delle crescenti necessità determinate dallo sviluppo numerico e tecnico dell'Istituto e scuola tecnica industriali « Ala Ponzone Cimino » di Cremona, che nell'anno 1961-62 ha avuto aggiunta la Sezione per chimici industriali e la Sezione staccata di Casalmaggiore, intenda contribuire straordinariamente perchè l'Istituto stesso possa migliorare le sue attrezzature già insufficienti al cospicuo numero di nuovi alunni (2983).

ZANONI

Al Ministro dell'interno, per sapere se ritiene di dover intervenire presso il Prefetto di Perugia affinché provveda con sollecitudine alla ricostituzione del Consiglio di Amministrazione degli Istituti riuniti di beneficenza del comune di Marsciano (provincia di Perugia) sciolto fin dal mese di novembre del 1958.

L'interrogante fa presente:

1) che in data 11 aprile 1961 il Prefetto di Perugia invitò il Sindaco di Marsciano a provvedere alla nomina da parte del Consiglio comunale dei tre componenti di spettanza di tale consesso;

2) che in data 12 maggio 1961 il Prefetto sollecitò il Sindaco a provvedere quanto disposto con la nota dell'11 aprile 1961;

3) che in data 15 luglio 1961 il Consiglio comunale di Marsciano, con delibera n. 70, provvide alla nomina dei tre membri di sua spettanza;

4) che in data 19 luglio 1961 il Sindaco di Marsciano inviò al Prefetto la citata delibera n. 70;

5) che in data 2 dicembre 1961, con delibera n. 185, il Consiglio comunale di Marsciano fece voti affinché fosse data esecuzione alla delibera n. 70;

6) che tutta la popolazione di Marsciano reclama la fine della gestione commissariale e il ritorno alla gestione ordinaria degli Istituti riuniti di beneficenza (2984).

SIMONUCCI

**Ordine del giorno
per la seduta di mercoledì 28 marzo 1962**

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, mercoledì 28 marzo, alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione dei disegni di legge:

1. Modifiche alla legge sulle espropriazioni per pubblica utilità (233).

2. Modifica dell'articolo 68 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige (714).

II. Discussione dei disegni di legge:

1. **BOCCASSI e TERRACINI.** — Regolamentazione dell'articolo 6 della legge 23 giugno 1927, n. 1264, riguardante l'esercizio delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie (510).

2. Deputati **CRAVOLO Mario e MARCONI.** — Disposizioni sul collocamento a riposo degli ufficiali sanitari e dei sanitari

condotti (1327) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

3. Integrazioni e modifiche della legge 26 novembre 1955, n. 1177, sui provvedimenti straordinari per la Calabria (1589).

SPEZZANO ed altri. — Modifica dell'articolo 12 della legge 26 novembre 1955, n. 1177, concernente provvedimenti straordinari per la Calabria (145).

4. Variazione delle aliquote dell'imposta di ricchezza mobile delle categorie A e B (1858).

5. Variazione della scala delle aliquote dell'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo (1859).

6. Riordinamento dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale (1179).

CORBELLINI. — Esercizio di servizi postali e commerciali marittimi di carattere locale (1541).

7. Deputati **DE MARZI Fernando** ed altri e **GORRERI** ed altri. — Disciplina della attività di barbiere, parrucchiere ed affini (813).

8. **PARRI** ed altri. — Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della « mafia » (280).

La seduta è tolta (ore 20,25).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari