SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

9ª COMMISSIONE

(Agricoltura)

19° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 APRILE 1978

Presidenza del Presidente MACALUSO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

« Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate » **(1010)** (*Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Pisoni ed altri; Bambi ed altri*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . . *Pag.* 265, 271, 273 e *passim*
BRUGGER (*Misto-SVP*) 271, 286
COLLESELLI (*DC*), *relatore alla Commissione* 266, 274, 292
DAL FALCO (*DC*) 288
FABBRI (*PSI*) 278, 279
LAZZARI (*Sin. Ind.*) 282
LIGIOS (*DC*) 280
MAZZOLI (*DC*) 290
ROMEO (*PCI*) 289
SCARDACCIONE (*DC*) . . .271, 273, 275 e *passim*
TALASSI GIORGI Renata (*PCI*) . . .273, 275, 276
TRUZZI (*DC*) . . . . . 276, 277, 278 e *passim*
VITALE Giuseppe (*PCI*) 277, 286
ZAVATTINI (*PCI*) 284

La seduta ha inizio alle ore 10,10.

TALASSI GIORGI RENATA, *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

IN SEDE DELIBERANTE

« Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate » (1010) (*Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Pisoni ed altri; Bambi ed altri*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)
(*Discussione e rinvio*)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate », testo risultante dalla unificazione di un disegno di legge governativo e di

due disegni di legge d'iniziativa parlamentare, uno dei deputati Pisoni, Bardelli, Salvatore, Di Giesi e Orlando, l'altro dei deputati Bambi, Zuech, Pellizzari, Carlotto, Cavigliasso Paola, Zambon, Stella, Campagnoli, Silvestri, Mora Giampaolo, Meneghetti, Urso Salvatore e Marabini, già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Colleselli di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

COLLESELLI, *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, onorevoli senatori, il provvedimento al nostro esame merita adeguati momenti di riflessione. Innanzitutto una premessa di carattere generale: tutti i Gruppi politici (mi riferisco al provvedimento approvato all'unanimità dalla Camera dei deputati) hanno sentito il dovere di provvedere, con apposito provvedimento legislativo, al recupero, ai fini produttivi agricoli e forestali, di larghe fasce di terre incolte tuttora esistenti nel nostro paese. Si tratta di un patrimonio prezioso di interesse comune, sia per quanto riguarda la proprietà pubblica che quella privata, che non può essere lasciato alla volontà, all'indifferenza, e talvolta all'assenza dei proprietari rimasti inattivi. Questo mi pare sia stato recepito nel provvedimento che abbiamo all'esame e che risponde a quelle finalità di cui a lungo ha potuto discutere la Commissione della Camera.

Come è noto, il provvedimento deriva dalla fusione di tre proposte di legge: una è di iniziativa governativa e reca il numero 1670, le altre sono di iniziativa parlamentare: la n. 677 dei deputati Pisoni ed altri e la n. 901 dei deputati Bambi ed altri. La Commissione agricoltura della Camera ha costituito, come era opportuno, una Sottocommissione per l'esame dei tre provvedimenti, prendendo a base della discussione il testo d'iniziativa governativa; senonchè, dato che non sono previsti verbali per queste riunioni, l'informativa che ne è venuta al riguardo è assai scarsa. Pertanto io chiedo scusa se non potrò essere molto esauriente in proposito. È un fatto che riguarda le nostre procedure parlamentari, e che comunque sottopongo all'attenzione della Presidenza.

Alla base del provvedimento ci sono argomenti molto noti; il nodo di maggior rilievo, di carattere politico, è la quantità delle terre incolte o abbandonate; a questo proposito i dati non sono sicuri; vi è chi asserisce che abbiamo circa due milioni e mezzo di ettari che vanno classificati come incolti o abbandonati o ancora non sufficientemente coltivati; vi è chi asserisce, invece, che tale cifra vada aumentata a 4 e anche a 5 milioni di ettari. A questo riguardo devo fare un riferimento che potrà poi essere dibattuto in sede di conclusione; in precedenza noi abbiamo trattato a lungo il tema degli usi civici; vi era una larghissima documentazione e anche delle proposte per giungere a un provvedimento legislativo. In quella sede si parlava di una estensione ben più ampia di terreni incolti, comprendendovi anche i terreni demaniali. Definita sommariamente l'entità di questo grave fenomeno, rileviamo che esso riguarda sia la collina che la montagna, e in particolare alcune zone del Meridione. È doveroso, inoltre, chiederci le cause dell'abbandono di queste larghe fasce di terra. Esse vanno innanzitutto riferite al ruolo svolto in questi ultimi decenni dall'agricoltura, in posizione subordinata rispetto alle altre attività; ma anche all'esodo dalle terre disagiate, allo spopolamento, allo scarso reddito — quando questo esiste — ma soprattutto alle condizioni di vita e di lavoro, di evidente e accertata inferiorità rispetto ad altre categorie sociali. Mi pare qui doveroso richiamare a tutti le responsabilità largamente politiche e legislative di tale situazione; certo non è il momento di recriminare sul « come » si sia potuti arrivare con simile ritardo a questo provvedimento: l'ultimo è del 1944, un decreto luogotenenziale col quale, con una normativa alquanto limitata, si provvedeva, senza esiti particolari e senza risultati di una certa consistenza, alla assegnazione delle terre incolte. Nel corso della discussione del presente disegno di legge alla Camera si è chiesto anche quali saranno i risultati; ma è difficile potere ora fare previsioni al riguardo.

Passando ad illustrare il provvedimento, credo indispensabile riferirmi a tre questioni preliminari, che hanno rilevanza politi-

ca e che penso possano costituire anche argomento di riflessione.

La prima è la seguente: sul piano strettamente giuridico-legislativo si tratta di identificare il titolo in base al quale si può diventare assegnatario delle terre incolte. Evidentemente si tratta di rapporti intersoggettivi che sono di esclusiva pertinenza del Parlamento. Dico questo perchè, alla fine, dovrò soffermarmi sui due pareri espressi dalla Commissione affari costituzionali e dalla Commissione giustizia del Senato, radicalmente contrastanti su un punto del presente provvedimento. In effetti io penso che le regioni debbano riferirsi alla direttiva comunitaria n. 160, accolta nella legge n. 153 del 1975, per dare soluzione a questo problema; ciò è detto nella legge, ma credo vada ribadito in questa sede. Quello che, comunque, importa soprattutto è, salva la prerogativa del Parlamento nel dare indirizzi secondo norme precise, che le regioni abbiano un comportamento univoco.

La seconda questione riguarda gli strumenti per arrivare all'assegnazione anche per quel che si riferisce agli enti fondiari e di sviluppo agricolo; mi pare che il testo proposto dia una risposta logica e razionale al problema, anche se rimane qualche interrogativo.

L'ultimo argomento, di non facile definizione, è quello delle terre insufficiente coltivate. Chi decide in proposito? Qual è l'interpretazione? Ecco il punto sul quale è necessaria qualche riflessione. L'articolato del provvedimento, ripeto, ha una impostazione abbastanza logica, ma non priva di alcuni interrogativi — taluni di notevole rilievo — ai quali dovremo por mano, per risolverli.

Si tratta di nove articoli, quindi possiamo riconoscere che c'è stato un notevole sforzo di sintesi, che può favorire una risposta favorevole al disegno di legge. L'articolo 1 stabilisce le finalità del provvedimento; vi si dice che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono a emanare norme di attuazione, secondo i princìpi e i criteri stabiliti dalla nuova legge, per il recupero produttivo di terre incolte, abbandonate, insufficientemente coltivate, anche al fine della salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente. A questo proposito la Commissione affari costituzionali afferma che si deve parlare di « norme » come tali oppure di « leggi » e non di norme di attuazione; ma sull'argomento torneremo in seguito.

L'articolo 2 fa riferimento ai requisiti e alla definizione di quelli che possono essere gli assegnatari. Si considerano incolte e abbandonate le terre suscettibili di coltivazione, che non siano state destinate a utilizzazione agraria da almeno due annate agrarie. Su tale concetto non risulta siano avvenute discussioni o riserve di sorta alla Camera; nè io ne farei. Il secondo comma dell'articolo 2, invece, pone un vero problema: si considerano insufficientemente coltivate le terre le cui produzioni ordinarie, unitarie medie, dell'ultimo triennio non abbiano raggiunto il 30 per cento di quelle ottenute, per le stesse colture, nel medesimo periodo in terreni della stessa zona censuaria, con le stesse caratteristiche e gli stessi ordinamenti colturali. Io non ho rilievi personali di fondo da fare su questo 30 per cento, ma penso che possa essere argomento di ulteriore valutazione, anche in ordine a situazioni territoriali e geografiche particolari.

Nelle zone e nelle aziende in cui esistono terreni serviti da impianti di irrigazione, la comparazione è effettuata con le produzioni unitarie dei terreni irrigui. Inoltre è previsto che gli elementi di comparazione di cui ai precedenti commi saranno definiti a cura delle commissioni provinciali di cui all'articolo 2 della legge 10 dicembre 1973, n. 814, per zone omogenee e per colture, tenuto conto delle condizioni ambientali e strutturali nonchè delle condizioni generali agronomico-produttive.

L'ultimo comma dell'articolo stabilisce le categorie di rappresentanti che devono integrare le commissioni predette (cooperazione agricola, sindacati lavoratori agricoli) forse non tutte indispensabili.

L'articolo 3 si riferisce alla determinazione, da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle singole zone del territorio di loro competen-

za che risultino caratterizzate da estesi fenomeni di abbandono di terre. L'articolo prevede poi alcune scadenze, che io vedo positivamente, e che sono obbligatorie ai fini dell'assegnazione finale, perchè altrimenti sarebbe vana questa determinazione delle singole zone. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano devono provvedere, in coerenza con i programmi regionali e comprensoriali o zonali di sviluppo agricolo, a definire i criteri per la utilizzazione agraria o forestale, nonchè i criteri per la formazione dei piani aziendali o interaziendali, osservando in quanto applicabili i princìpi di cui alla legge 9 maggio 1975, n. 153, ovvero, nelle zone di cui alla legge 10 maggio 1976, n. 352, i princìpi previsti dalla legge stessa.

Completano l'articolo 3 le norme e procedure che le regioni e le province autonome dovranno provvedere a determinare per il censimento, la classificazione e gli aggiornamenti annuali delle terre incolte e abbandonate. Non ho osservazioni particolari da fare su questo articolo 3, che reputo fondamentale.

L'articolo 4 riguarda il tema specifico dell'assegnazione. Proprio al primo comma si dice che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, indipendentemente dalla determinazione delle zone, dal censimento e dalla classificazione di cui al precedente articolo 3, assegnano per la coltivazione le terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, anche appartenenti ad enti pubblici e morali compresi i terreni demaniali, ai richiedenti che si obbligano a coltivarle in forma singola o associata. Questo « indipendentemente » ritengo meriti un chiarimento nel corso della discussione generale.

La domanda del richiedente — si prevede altresì — viene notificata a cura delle regioni al proprietario e agli aventi diritto. I proprietari e gli aventi diritto possono chiedere alla regione, entro il termine stabilito da quest'ultima e comunque non inferiore a 45 giorni, di coltivare direttamente le terre di cui al precedente comma allegando alla richiesta un piano di sviluppo aziendale. Quindi, stando a tale disposizione, sia il proprietario che il richiedente possono intervenire nei termini di questo particolare impegno di sviluppo aziendale.

Si aggiunge che per i soggetti previsti all'articolo 7 (emigrati) i suddetti termini sono raddoppiati. Sono d'accordo sul fatto che i termini siano prolungati in favore degli emigrati, anche se sarebbe meglio precisare che non si tratta di emigrati in senso generico, ma di emigrati che abbiano qualche residuo interesse alla coltivazione della terra, all'agricoltura.

È previsto che qualora i proprietari non realizzino il piano di sviluppo aziendale entro i termini stabiliti dalla regione, i terreni potranno essere assegnati ai richiedenti e il proprietario non potrà più inoltrare la richiesta di coltivarli direttamente sino alla scadenza dell'assegnazione.

Vorrei ora richiamare la vostra attenzione sul comma seguente: « Nell'assegnazione è data la preferenza alle aziende coltivatrici singole o associate a fini d'ampliamento aziendale, alle cooperative, alle società semplici costituite fra imprese familiari coltivatrici per l'esercizio delle attività agricole, ai giovani e alle cooperative costituite ai sensi della legge 1° giugno 1977, n. 285 ». Questo comma mi pare fondamentale. Al posto della parola « preferenza » riterrei più opportuna la parola « precedenza », perchè il termine « preferenza » determina sempre qualche sospetto. Quindi metterei « precedenza » perchè è una più precisa espressione giuridica.

Nel penultimo comma si prevede che i rapporti tra proprietari e usufruttuari siano regolati dalla legge 11 febbraio 1971, n. 11 e successive modificazioni. Agli assegnatari spetta il diritto di recesso, previo preavviso di un anno da notificarsi alla regione e alle province autonome di Trento e Bolzano, nonchè al proprietario o agli aventi diritto.

In base, poi, all'ultimo comma, qualora l'assegnatario non provveda, entro due annate agrarie, alla utilizzazione delle terre assegnate, le commissioni di cui all'ultimo comma dell'articolo 2, su istanza dei proprietari, verificate le condizioni di mancata utilizzazione, propongono alla regione la revoca della assegnazione. Il termine delle due

annate mi pare debba essere oggetto di ulteriore riflessione.

L'articolo 5 pone una questione che riguarda i due pareri che ci sono pervenuti, laddove recita: « Sulla domanda di assegnazione provvede con decreto, entro 15 giorni, il presidente della regione in conformità al parere delle commissioni predette.

Il Tribunale regionale amministrativo, limitatamente alle terre insufficientemente coltivate, giudica anche nel merito ». Questo ultimo comma pone una questione cardine. Ci troviamo di fronte ai pareri delle due Commissione affari costituzionali e giustizia che sono radicalmente discordi. In verità, mi sono fermato subito alla prima lettura del provvedimento, perchè credo che si debba analizzare attentamente quali siano le competenze del TAR, cioè se siano di legittimità o anche di merito. La Commissione giustizia fa un'interessante affermazione, sostenendo che devono essere anche di merito. Il punto 5, quindi, merita una riflessione.

L'articolo 6 porta un elenco dei casi di esclusione dall'applicazione della presente legge. Non ho osservazioni da fare, tranne che per la lettera *e*) riguardante i terreni necessari per attività industriali, commerciali, turistiche e ricreative, i terreni adibiti a specifiche comprovate destinazioni economicamente rilevanti e le aree considerate fabbricabili o destinate a servizi di pubblica utilità da piani urbanistici vigenti o adottati. L'esclusione dei terreni di cui alla lettera *e*) dovrebbe operare a far tempo dalla loro effettiva utilizzazione ai fini predetti.

Forse sarebbe utile qualche chiarimento su questa formulazione dell'articolo 6.

L'articolo 7 riguarda gli emigrati in Italia e all'estero per ragioni di lavoro che tornino e vogliano riassumere la gestione del fondo di proprietà. Credo che questa disposizione sia giusta, soprattutto per quanto riguarda gli emigrati all'estero. L'unica nota problematica e critica è che si dovrebbe stabilire che non si tratti di emigrati che svolgano un lavoro, dovendosi escludere, ad esempio, chi va a fare l'avvocato all'estero e magari, una volta tornato in Italia, vuole la terra. Ci deve essere un riferimento ai precedenti di lavoro e di impegno agricolo.

L'articolo 8 riguarda i contributi: gli assegnatari dei terreni incolti, abbandonati o insufficientemente coltivati possono ottenere contributi dalle regioni in conto capitale e mutui agevolati, di cui alla legge 9 maggio 1975, n. 153, e all'articolo 10, lettera *a*), della legge 10 maggio 1976, n. 352. Su questo articolo non ho osservazioni particolari da fare.

L'articolo 9, a parte l'abrogazione delle leggi precedenti in materia, che sono già decadute di fatto, mi pare importante per il primo comma che dice: « Qualora le terre siano oggetto di nuda proprietà, di usufrutto o di altri diritti reali di godimento, le disposizioni contenute nella presente legge si applicano anche ai titolari di tali diritti ».

Vorrei fare una considerazione finale che mi pare molto importante: non sono previste in questo dispositivo di legge le doverose connessioni con altri provvedimenti, a cominciare da quello sui patti agrari e dalla legge « quadrifoglio ». Non è previsto nel presente provvedimento quali possono essere i riferimenti. Non dico che tali riferimenti possano e debbano essere catalogati nel provvedimento legislativo, ma forse sarebbe opportuna una norma che faccia salve le norme attinenti a questo argomento.

Ci si è chiesto quali previsioni si fanno circa i risultati di questo provvedimento che, come ho detto all'inizio, è comunque doveroso e condiviso da tutti. Credo che mai come in questo caso, per potere prevedere dei risultati, sia necessario vedere come, all'atto pratico, questa legge verrà applicata e recepita.

Al di là di alcuni interrogativi che doverosamente ho posto e ai quali dobbiamo dare una risposta, sono dell'avviso che sia giusto che i tempi di approvazione siano i più brevi possibili.

C'è il problema dei pareri discordi espressi dalle due Commissioni sull'articolo 5, in merito all'intervento dei tribunali amministrativi regionali per quanto riguarda le terre insufficientemente coltivate. La Commissione affari costituzionali dà parere favorevole con osservazioni e condizioni. Nella prima parte del parere, come ho già anticipato, si sostiene che all'articolo 1 del disegno di legge, in luogo della espressione « norme di

attuazione » si dovrebbe usare il termine « norme » oppure il termine « leggi ». Ciò perchè — sostiene la Commissione affari costituzionali — il recupero produttivo delle terre incolte o mal coltivate rientra nella materia « agricoltura » attribuita alla competenza legislativa regionale.

Non mi pare comunque che la prima parte del parere ponga particolari problemi, anche se naturalmente si può discutere su questo punto.

L'ultimo comma del parere della Commissione affari costituzionali è più importante poichè in esso si comunica che il parere favorevole viene espresso a condizione che sia modificato il terzo comma dell'articolo 5 in modo tale da assicurare la competenza dei TAR sulle controversie relative alla materia trattata nel disegno di legge, escludendo però la giurisdizione di merito.

Avrei gradito, signor Presidente, che la Commissione giustizia ci avesse dato maggiori elementi di motivazione per impostare l'eventuale modifica. Comunque ritengo opportuno dare completa lettura del parere da essa formulato:

« La Commissione giustizia, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole anche con riferimento all'ultimo comma dell'articolo 5, che estende la competenza del Tribunale amministrativo regionale anche al merito, limitatamente alle terre insufficientemente coltivate.

In primo luogo la Commissione ritiene tale aspetto del disegno di legge di sua competenza in quanto trattasi di norma di carattere giurisdizionale e processuale.

L'estensione del giudizio al merito è giustificata dal fatto che il complesso delle norme in esame incide in modo rilevante sul diritto di proprietà e sull'autonomia contrattuale. Il giudizio di merito, pur avendo carattere eccezionale, è ammesso quando sia esplicitamente previsto dalla legge: esso non contrasta con i princìpi di insindacabilità giurisdizionale dell'atto amministrativo sotto il profilo dell'opportunità, in quanto in questa materia l'attività amministrativa si concretizza in una discrezionalità tecnica nella quale ha carattere del tutto prevalente la precisa conoscenza e la corretta valutazione dei dati di fatto. Non vi è, infatti, dubbio che le controversie in materia di assegnazione di terre insufficientemente coltivate si fonderanno, in prevalenza, sulla ricognizione dello stato dei terreni, sulla loro idoneità ad essere coltivati e sulla concreta sussistenza o meno della coltivazione a norma dell'articolo 2 del disegno di legge.

La Commissione ritiene, pertanto, che solo in tal modo si possa realizzare una corretta e completa tutela giurisdizionale, non solo per il maggiore potere di sindacato del fatto da parte del TAR competente, ma anche per i più ampi poteri istruttori ad esso spettanti in tale ipotesi, che non sarebbero consentiti nell'esercizio della sola competenza di legittimità ».

Si tratta di considerazioni di carattere giuridico che penso vadano adeguatamente considerate, indipendentemente dalle posizioni che possono emergere o dalle convinzioni di ciascuno di noi. Indubbiamente, però, i due pareri, sia quello della Commissione affari costituzionali, sia quello della Commissione giustizia, rappresentano dei diversi precisi binari.

Io credo che la nostra Commissione, prima di esprimere un giudizio sul parere della Commissione giustizia, debba riflettere e discutere a fondo; altrettanto dicasi per il parere formulato dalla Commissione affari costituzionali, la quale forse avrebbe fatto meglio a indicare le soluzioni da adottare in conseguenza dei rilievi posti.

Mi permetto di confidare sul contributo che la Commissione agricoltura darà per la soluzione di un problema che tutti sentiamo, che si allaccia a profonde esigenze di giustizia, ma che certo manca di quella semplicità che pareva fosse emersa nel corso della discussione alla Camera. A questo proposito torno a far rilevare come la discussione in Sottocommissione non abbia dato quella risonanza che sarebbe stata giusta per l'importanza dell'argomento. Questa legge — è una opinione personale — ha bisogno di molta collaborazione, in sintonia con la opinione pubblica, alla quale non basta siano esposti i problemi in termini ecologici o con affermazioni di principio e sentimentali: occorre una profonda conoscenza e una

ampia coscienza dell'argomento per dare risultati tangibili e per sottolineare l'impegno del legislatore

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Colleselli per l'ampia e approfondita relazione, con la quale ci ha posto davanti a numerosi problemi che la discussione generale speriamo possa risolvere. Il relatore ha già osservato come il parere della Commissione affari costituzionali sia vincolante per la sede deliberante nella quale si svolge l'esame del provvedimento, per cui se non dovessimo accoglierlo, dovremmo proseguire in sede referente.

Dichiaro aperta la discussione generale.

B R U G G E R . Signor Presidente, sarò molto breve; anche io vorrei sollevare una questione costituzionale, che non mi sembra sia emersa dal parere espresso dalla Commissione affari costituzionali.

Ci siamo posti il problema, cioè, se queste norme rientrino nella competenza primaria delle regioni a statuto speciale; finchè si tratta di regioni a statuto ordinario non ho obiezioni da sollevare, ma qui mettiamo sullo stesso livello sia le prime che le seconde. Ne consegue la necessità di fare una considerazione sulla competenza. Se consideriamo l'ambito della competenza primaria delle regioni a statuto speciale, qui togliamo una determinata fetta di competenza, perchè quelle competenze sono legate ai princìpi dell'ordinamento giuridico: le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano trovano i propri limiti nei princìpi dell'ordinamento giuridico, non in quelli di una legge ordinaria. Legando la competenza di quelle regioni a leggi ordinarie, come quella di cui stiamo discutendo (e l'articolo 1 lo dice chiaramente), a me sembra che si venga a diminuire il potere e le competenze delle regioni a statuto speciale che — ripeto — non sono legate, in materia di agricoltura, a princìpi di leggi ordinarie, bensì a princìpi dell'ordinamento giuridico.

All'articolo 1 si dice che le regioni e le province autonome provvedono ad emanare norme di attuazione secondo i princìpi e i criteri stabiliti dalla nuova legge.

All'articolo 3 si fa riferimento ai princìpi di cui alla legge ordinaria 9 maggio 1975, n. 153, ovvero, nelle zone di cui alla legge 10 maggio 1976, n. 352, ai princìpi previsti dalla legge stessa. Ma sono sempre princìpi di leggi ordinarie.

Potremmo arrivare ad una soluzione emanando questa legge per le regioni a statuto ordinario; però allora si dovrebbero escludere le province autonome di Trento e di Bolzano che rientrano nell'ambito delle regioni a statuto speciale.

Questi per me sono motivi di grande dubbio, e mi sono permesso di esporre tali dubbi affinchè possano essere oggetto di approfondimento.

P R E S I D E N T E . Senatore Brugger, già abbiamo discusso su questo argomento in occasione del dibattito sulla legge per i patti agrari. La questione che lei pone è di grande rilievo costituzionale. Mi permetto di ricordarle che alcune sentenze della Corte costituzionale danno questa interpretazione: che le regioni autonome che hanno potestà legislativa primaria possono legiferare in questa materia, come nella materia dei patti agrari; ma, in assenza di una legislazione regionale, l'eventuale legislazione nazionale si applica in tutte le regioni.

Se le regioni a statuto speciale vogliono legiferare in questa materia, anche se già esiste una legge nazionale, possono farlo, e ha la prevalenza la legislazione regionale. Comunque, se lo si ritiene necessario, possiamo sottoporre questo particolare quesito alla Commissione affari costituzionali, anche se già nel parere non viene fatta alcuna osservazione circa questo aspetto della questione, che sarà stata senz'altro esaminato.

S C A R D A C C I O N E . Ho già avuto occasione di esporre il mio pensiero in Commissione riguardo al problema delle terre incolte o scarsamente coltivate. Perciò vorrei solo ricordare alcune considerazioni di fondo, e fare una proposta concreta.

La legge è caratterizzata da tante contraddizioni da non poter essere operante. Invito i colleghi a leggere la definizione di terre

incolte e di quelle insufficientemente coltivate.

All'articolo 2 si stabilisce: « Ai fini della presente legge si considerano incolte e abbandonate le terre, suscettibili di coltivazione, che non siano state destinate ad utilizzazione agraria da almeno due annate agrarie.

Si considerano insufficientemente coltivate le terre le cui produzioni ordinarie, unitarie medie, dell'ultimo triennio non abbiano raggiunto il 30 per cento di quelle ottenute, per le stesse colture, nel medesimo periodo in terreni della stessa zona censuaria, con le stesse caratteristiche catastali e gli stessi ordinamenti colturali ».

Sono stato l'altro giorno a Persano, con la Commissione lavoro, e ho visitato quelle terre che sono veramente scarsamente coltivate, e che appartengono al demanio dello Stato, ma sono suscettibili di colture. A volte la Commissione si trova davanti a casi di questo genere.

All'articolo 6 si dice che sono esclusi dall'applicazione della legge i terreni destinati a rimboschimento da piani, programmi e progetti di intervento già approvati dagli enti ed organi pubblici competenti. Il « quadrifoglio » parla di un milione di ettari da rimboschire, ma occorre sapere dove sono le terre che hanno queste caratteristiche, che sono cioè scarsamente coltivate e con i boschi tagliati.

I terreni sono già tutti utilizzati in Italia a fini agricoli. L'utilizzazione a pascolo è agricola, perchè l'attività zootecnica fa parte dell'attività agricola. Occorre sapere quali zone non sono utilizzate a pascolo. I boschi, dove si bruciano le piante, sono esclusi da utilizzazione di questo genere.

Abbiamo visto che dovrebbero considerarsi insufficientemente coltivate quelle terre che non abbiano raggiunto il 30 per cento di produttività rispetto a quella media ottenuta nello stesso periodo dai terreni della stessa zona censuaria. Ma non esiste una coltura che dia soltanto il 30 per cento. Perciò mi pare sarà impossibile applicare questa legge.

Chi gira l'Appennino meridionale può vedere che ci sono molti terreni arati, perchè tutti si sono messi ad arare le terre che potevano essere indicate come scarsamente coltivate. Potevano e dovevano restare i boschi, invece la paura di una dichiarazione di terreno incolto ha indotto la gente a mandare la trattrice, e si vedono dissodati terreni che non andavano toccati. Quindi la legge, agli effetti pratici, non credo funzionerà.

D'altra parte, il proprietario ha la possibilità di presentare il piano di trasformazione. Le terre scarsamente coltivate sono servite da acqua di irrigazione che il proprietario non utilizza. È storia vecchia. Nella legge rurale di bonifica integrale era detto che il proprietario poteva essere espropriato se non utilizzava l'acqua di irrigazione. Fu applicata la legge di bonifica integrale e fu attuato il principio dell'esproprio delle terre i cui proprietari non utilizzavano gli strumenti e le infrastrutture che lo Stato e la collettività avevano posto a loro disposizione.

L'articolo 2 dice ancora: « Nelle zone e nelle aziende dove esistono terreni serviti da impianti d'irrigazione, la comparazione ai fini di cui al secondo comma del presente articolo è effettuata con le produzioni unitarie dei terreni irrigui ». Ci sarà sicuramente sempre un proprietario che per due anni non abbia utilizzato l'acqua ma che (il problema è il solito), se presenta il piano di trasformazione, immediatamente arresta qualsiasi azione per il recupero di queste terre scarsamente coltivate.

D'altra parte, nelle terre ricche di acqua, qualsiasi intervento di cooperative o di privati o di enti pubblici può avere effetto positivo sull'occupazione e sull'incremento del reddito. Ritengo però sia da escludere la possibilità di organizzare cooperative e di ottenere ulteriore occupazione nelle terre incolte delle nostre colline e montagne: non ci sono strumenti tecnici in grado di aumentare la produttività. Noi stessi poi abbiamo affermato che occorre destinare al bosco un milione di ettari di terreno.

Non si possono affrontare i problemi fondamentali. Alla Camera dei deputati il provvedimento è stato già approvato; però se la Commissione fosse disposta a farlo, sarebbe opportuno proporre norme più sem-

plici. Il disegno di legge al nostro esame complica, secondo me, la situazione del settore, la rende più difficile. Vorrei aggiungere una considerazione: ho proposto anche in altre occasioni di utilizzare per le terre scarsamente coltivate gli enti di sviluppo, gli organismi fondiari delle singole regioni che devono avere lo stesso diritto di prelazione delle cooperative e dei privati per l'affitto dei terreni. Abbiamo acquistato in passato la terra che non veniva irrigata; l'abbiamo assegnata ai contadini i quali l'hanno trasformata sotto l'assistenza tecnica dell'ente fondiario. Anche in questa occasione io riconosco l'utilità degli enti di sviluppo che esistono in tutte le regioni; finalmente pure la Lombardia ha deciso di crearli.

P R E S I D E N T E . C'è anche la Liguria.

S C A R D A C C I O N E . Si potrebbero utilizzare gli enti di sviluppo nella preparazione dei piani zonali, ma per far ciò occorre disponibilità di terra. Dobbiamo attuare le direttive comunitarie cercando di allargare la superfice aziendale. È necessario, in sostanza, un organismo fondiario che possa disporre di questa terra come proprietario o affittuario. L'ente di sviluppo potrebbe utilizzare queste terre per accorpare le varie aziende, dare loro le giuste dimensioni ed evitare così speculazioni e sperperi. Ci potrebbe essere, infatti, da una parte l'esagerazione del piccolo che si allarga troppo perchè ha guadagnato molto; dall'altra parte cooperative che, stanche dell'andamento generale, ripartiscono la terra in piccoli lotti creando uno spezzettamento.

Chiederei al relatore di prendere in esame la possibilità di introdurre un articolo in cui si dia all'ente di sviluppo il potere di prelevare terre incolte, così come si fa per le cooperative o per i privati.

T A L A S S I G I O R G I R E N A T A . Credo che tutti si possano rendere conto, come rilevava il relatore, dell'importanza e del valore di un disegno di legge di questo tipo, anche se l'effettuazione, alla Camera, di gran parte del lavoro in sede di Sottocommissione ci ha impedito di prendere atto delle motivazioni, delle valutazioni, delle difficoltà presenti nella discussione.

L'importanza del provvedimento si deduce anche dal titolo: « Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate ». Giustamente il relatore si chiedeva se il disegno di legge potesse rispondere a questa finalità. Sarebbe opportuno, a mio avviso, che i Gruppi dessero una risposta a questa domanda di fondo, tentando di individuare le luci e le ombre di questo provvedimento che non penso si debba approvare, senatore Scardaccione, senza modifiche. Abbiamo invece il dovere ed il diritto di esprimere la nostra opinione e di formulare proposte migliorative, proprio perchè vogliamo approvare un provvedimento utile e che sia in grado di raggiungere gli obiettivi condensati nel titolo. Il senatore Colleselli ricordava che c'è solo un precedente relativo alle terre incolte: la legge del 1944. Ciò dimostra per quanto tempo sia andata avanti, non solo nella coscienza del legislatore ma anche dell'opinione pubblica, la necessità di cambiare rotta, di realizzare una politica che inverta le tendenze di questi anni. Ci troviamo con milioni di ettari di terre incolte, semi-abbandonate, e non solo nelle colline, nelle montagne o nelle zone interne; in ogni regione ci sono terre scarsamente coltivate, anche in pianura. Non è un caso, dunque, che si sia sempre più fatta strada questa maggiore coscienza del problema.

Vorrei ricordare che il Parlamento, dopo il 20 giugno, si è impegnato notevolmente per portare avanti una serie di provvedimenti non scollegati, che fanno parte di un complesso di norme che dovrebbero davvero dare il segno di un mutamento della politica agricola nel nostro paese. Tale politica non deve soltanto servire a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni che vivono nelle zone agricole; deve essere l'occasione indispensabile per l'utilizzazione rigorosa di tutte le risorse. Credo che di ciò ognuno di noi sia consapevole: parliamo in particolare dell'uso rigoroso della terra, dell'acqua e dell'uomo che deve essere il protagonista di questa utilizzazione per fare

un salto in avanti nello sviluppo di tutta l'economia del nostro paese. Ritengo, signor Presidente, che un provvedimento come questo si debba collegare allo sforzo che il Parlamento ha fatto in questi mesi per quanto riguarda altri provvedimenti importanti: mi riferisco alla riforma dei contratti agrari, al superamento della mezzadria che ci auguriamo possa giungere ad una conclusione positiva, al « quadrifoglio », all'associazionismo tra i produttori, all'AIMA, al Fondo di solidarietà. Tutti questi provvedimenti costituiscono un insieme che si deve ritenere inscindibile se si vuole davvero offrire — nell'ambito di una politica di sviluppo diversa dal passato, per le genti che vivono con l'agricoltura e per lo sviluppo economico nel suo complesso — la possibilità di un sensibile passo in avanti, in modo da uscire dall'emergenza e da avviare, nello stesso tempo, un nuovo tipo di progresso sociale.

Nel momento in cui stiamo discutendo questo provvedimento, onorevoli colleghi, non sfugge a nessuno di noi il grave fatto accaduto in Emilia: il disastro ferroviario che ha causato un grande lutto. Tutti, di fronte a quel disastro, hanno rilevato la gravità del dissesto idrogeologico del nostro paese, il fatto di avere molte terre abbandonate, le colline disboscate. C'è uno stretto collegamento tra il disegno di legge in esame e la necessità di una politica idrogeologica del suolo che non si è avuta in questi trent'anni. Pertanto, la lotta contro l'abbandono di gran parte delle nostre campagne deve essere un nostro prioritario impegno. Risponde a questi obiettivi il provvedimento? Il nostro Gruppo ritiene che ci siano lati positivi, messi in rilievo anche dal relatore, ma pure molte ombre; quindi sono necessarie alcune modifiche.

Non abbiamo potuto esaminare ampiamente il modo in cui si è discusso sul disegno di legge nell'altro ramo del Parlamento; abbiamo però constatato che ci sono stati pareri e votazioni difformi dei diversi Gruppi. Non mi scandalizzo per questo; intendo solo dire che, se si esamina attentamente il provvedimento, ci accorgiamo che non si tratta di problemi facili da risolvere. Credo che sia nell'interesse di tutti dirimere i punti controversi e trovare una soluzione: a tale riguardo dobbiamo impegnarci con quello spirito di collaborazione ed unità che ha sempre caratterizzato il nostro lavoro. Ora, su alcune questioni il Gruppo comunista ha da fare taluni rilievi, che, del resto, collimano anche con le osservazioni che ha fatto poc'anzi l'onorevole relatore.

All'articolo 2, ad esempio, si dice che si considerano insufficientemente coltivate le terre le cui produzioni ordinarie dell'ultimo triennio non abbiano raggiunto il 30 per cento di quelle ottenute, per le stesse colture, nel medesimo periodo in terreni della stessa zona censuaria, con le stesse caratteristiche catastali e gli stessi ordinamenti colturali.

Ora, per quanto concerne questo 30 per cento già il relatore si è chiesto: perchè non il 25 o il 40, il 50 per cento? A tale riguardo, cioè, le opinioni o le valutazioni possono essere diverse. Lo stesso senatore Scardaccione ha detto che è difficile stabilire tale percentuale.

Nell'originaria proposta della Sottocommissione, a dire la verità, non era predeterminata una percentuale, ma si lasciava alle regioni, sulla base delle vocazioni territoriali e sulla base dell'omogeneità di certe zone geografiche, il potere di decidere a tale riguardo, comparando le aziende produttive rispetto a quelle non sufficientemente coltivate, e via di seguito.

Inoltre, questo è stato uno dei punti di contrasto — lo debbo dire — sorti nel corso dei lavori della Sottocommissione ed anche della Commissione presso la Camera dei deputati; e su di esso non si è raggiunta un'intesa perchè le posizioni sono rimaste diverse. Il 30 per cento è stato approvato a maggioranza.

Ora, noi comunisti riteniamo che questa sia una percentuale estremamente bassa.

COLLESELLI, *relatore alla Commissione.* Non è proprio così, onorevole collega. Ho sottomano il verbale della Camera relativo a questa discussione e in esso si legge che il deputato comunista Bardelli dichiara che il suo Gruppo voterà a favore di

tutto l'articolo, anche se avrebbe preferito vedere fissata al 40 per cento la misura del parametro.

TALASSI GIORGI RENATA. Comunque, noi riteniamo che questa percentuale sia molto bassa e tale da poter vanificare la stessa applicazione del provvedimento perchè — ha ragione il senatore Scardaccione — basta che un proprietario ari il suo terreno e semini qualcosa per dimostrare che quel terreno non è più sottoposto ai rigori della legge.

Si tratta, quindi, di un punto sul quale chiediamo che si discuta, giungendo, se possibile, ad aumentare la percentuale.

Un'altra osservazione desidero fare in relazione al secondo comma dell'articolo 4, dove si parla dell'iniziativa di coloro che hanno diritto a presentare un piano di sviluppo aziendale. A noi non sembra giusto onorevoli colleghi, che un proprietario assenteista o inadempiente (se vogliamo usare un termine più attenuato), cioè uno che non ha coltivato la terra o che non l'ha sufficientemente coltivata, sia privilegiato rispetto alla cooperativa o rispetto agli altri singoli o associati che chiedono di poter utilizzare quel fondo presentando alla regione il piano di trasformazione, secondo quanto stabilisce la regione stessa. Nel secondo comma dell'articolo 4, invece, si dice che soltanto se il proprietario non rispetta il piano la terra può essere assegnata dalla regione alla cooperativa o a chi altri abbia diritto. Noi riteniamo che in tal modo il proprietario venga anche premiato. Si tratta di un proprietario assenteista, inadempiente, perchè per due anni non ha coltivato il fondo, eppure se presenta il piano insieme alla cooperativa o ad altri, viene privilegiato.

SCARDACCIONE. È la regione inadempiente perchè non ha presentato il suo piano regionale! A che cosa riferiamo la non coltivabilità o la non produttività della terra del proprietario se la regione non ha preparato il suo piano regionale? Siccome questo non esiste ..

TALASSI GIORGI RENATA. Come non esiste! Le regioni lo stanno predisponendo.

In questo articolo si dice che, sulla base dei programmi pluriennali delle regioni, il proprietario, considerato inadempiente in virtù di questo provvedimento, può presentare il suo piano di trasformazione. Se lo presenta contemporaneamente anche la cooperativa, che ha chiesto quel fondo perchè il proprietario è inadempiente, a quel punto la regione approva il piano del proprietario e soltanto se quest'ultimo non realizza il programma la regione può assegnare la terra alla cooperativa.

Come ho già detto, ritengo che questo non sia giusto; anche moralmente, cioè, non è giusto che il proprietario inadempiente abbia la priorità rispetto alla cooperativa, rispetto ai giovani che, in base anche alla legge sull'occupazione giovanile, desiderano poter coltivare e rendere produttivo il fondo. Si tratta, quindi, di un problema che a nostro avviso deve essere approfondito; bisognerebbe almeno consentire che la cooperativa, se presenta il piano prima del proprietario, abbia la precedenza.

L'altra osservazione che desidero fare riguarda l'articolo 5, dove si parla del TAR.

È una cosa abbastanza strana che vi siano, al riguardo, due pareri contrastanti della 1ª e della 2ª Commissione, i quali, indubbiamente, non ci aiutano a sciogliere quello che il senatore Colleselli ha definito un nodo. A mio avviso, però, si tratta di un nodo che dovremmo sciogliere noi e dovremmo scioglierlo politicamente. In quale senso? In questa Commissione vi sono anche dei giuristi che possono aiutarci da questo punto di vista. Ad ogni modo, io ritengo che se il TAR assolve anche la funzione di entrare nel merito e non si limita al giudizio di legittimità si finisce con il ledere diritti costituzionali della regione. Mi sembra che in questo modo si vanifichi anche la buona volontà ed ogni tentativo di dare corpo ad un provvedimento che dovrebbe servire a modificare le cose. Se il TAR, infatti, entra nel merito, probabilmente non terrà conto delle valutazioni dell'organo tecnico della regione, ma, come del resto è dimostrato

già nella pratica, terrà conto delle contestazioni e di altri elementi.

Il mio Gruppo, invece, ritiene punto fondamentale che il TAR debba svolgere il ruolo che gli è proprio e non il ruolo che è di altri; la sua competenza cioè va limitata alla giurisdizione di legittimità, escludendo quella di merito.

Ritengo, pertanto, che sia da accogliere il parere della Commissione affari costituzionali, secondo il quale la competenza del TAR non può riguardare il merito. E su questo punto noi siamo molto fermi.

Un'altra considerazione desidero farla in relazione alla questione degli emigrati, cui ha fatto riferimento anche l'onorevole relatore.

Noi non neghiamo il diritto all'emigrato di avere la sua terra (una cosa del genere sarebbe assurda). Però non vedo quali svantaggi ne potrebbe avere se, durante la sua assenza, la terra che gli appartiene, anzichè restare abbandonata, venisse assegnata come prescrive la legge, semmai con l'obbligo per l'assegnatario di restituirgliela al suo ritorno. In questo modo direi, anzi, che si renderebbe un servizio all'emigrato stesso, il quale al suo ritorno si trova una terra che gli rende e che può valere anche di più sul piano economico-produttivo. Una cosa, infatti, è che vi siano ettari di terra abbandonati, con sterpi, eccetera, ed altra cosa è la coltivazione di questa stessa terra da parte di una cooperativa e di chiunque altri avesse il diritto di coltivarla.

In base a tali considerazioni non comprendo, quindi, perchè si debba aumentare il periodo rispetto a quello che stabilisce il provvedimento a favore dell'emigrato in relazione alla coltivazione della sua terra, e non si pensi, invece, a garantirlo, nel senso che quando torna gli venga restituita detta terra, che nel frattempo è stata coltivata

S C A R D A C C I O N E Non vi sono terre incolte degli emigrati; questo è il punto! Il ragionamento che la collega ha fatto è teoricamente perfetto, ma in pratica non è così, perchè gli emigrati vengono a coltivare la loro terra, oppure viene coltivata dai parenti

T A L A S S I G I O R G I R E N A T A . Ad ogni modo queste sono alcune delle osservazioni che desideravo fare, tenendo conto, fra l'altro, anche di quanto detto dall'onorevole relatore, il quale ha fatto rilevare che, comunque, il disegno di legge in discussione va approvato rapidamente. Personalmente, devo dire che il presto e il bene in questo campo possono essere conciliati.

T R U Z Z I . Innanzitutto devo dichiarare che non sono tra quelli che si fanno delle facili illusioni su questo argomento. Ho l'impressione infatti che, sia pure con le più rette intenzioni, si coltivino delle illusioni che poi non troveranno riscontro nella realtà.

Personalmente, credo che la dimensione del fenomeno non sia quella che di solito si denuncia. Non contesto le cifre perchè credo che nessuno possa essere in grado di fare delle previsioni attendibili circa i terreni che possono essere oggetto della destinazione prevista dal presente provvedimento; ma, secondo me, alla radice ci sono dei grossi equivoci. Si rischia di non considerare, in questa visione, che occorre distinguere alcune categorie di terreni. Vi sono quelli suscettibili o destinati al rimboschimento, che non possono essere oggetto del disegno di legge in discussione. La macchina ha poi reso possibile forme di monocoltura a basso costo; sarebbe un grosso errore, a mio avviso, considerare questi terreni insufficientemente coltivati. Le terre buone in pianura o in zone fertili non coltivate sono pochissime Sarebbe inutile farsi illusioni: i coltivatori diretti sono interessati alle terre buone. C'è già disamore anche verso la terra buona· non si può pensare quindi che i giovani si mettano a coltivare terreni che non danno certi redditi, determinati margini tra i costi e i ricavi. È necessario tener presente che il costo di produzione di una terra fertile si triplica, si quadruplica nel caso di terreni non buoni perchè il ricavo è differente. Anche alla Camera hanno mantenuto questa illusione; non sto facendo una critica, sto solo affermando che si tratta di un discorso che ha appassionato tutti coloro che hanno partecipato alla discussione.

Proprio perchè vi è una carica di emotività, questo provvedimento rischia di essere uno di quei libri dei sogni nei quali ci si aspetta più di quello che in realtà si può avere. Abbiamo elogiato tanto, per esempio, le direttive comunitarie che poi hanno dato risultati scarsi che nessuno aveva previsto. La situazione è peggiore, a mio avviso, per quanto riguarda il disegno di legge in esame, che non presenta sufficiente chiarezza e creerà un grosso contenzioso. Si dovevano individuare in modo più specifico le terre interessate; è vero che molto compete alle regioni, ma è anche vero che si tratta di un disegno di legge quadro che fissa determinati criteri. Il provvedimento in discussione è così poco chiaro che avrà scarse possibilità operative; sono d'accordo con il collega Scardaccione. Mentre c'è una casistica abbastanza precisa per ciò che attiene alla destinazione delle terre, la prima parte del disegno di legge è invece indefinita. Non è chiaro se si tratta o meno di terreni di privati o di terreni demaniali. Si può desumere qualcosa in qualche articolo ma la premessa non è chiara. Si tratta, come ha detto il relatore, di un compromesso fra tre proposte: è un compromesso dei compromessi. In base a quali criteri le regioni devono individuare le terre?

VITALE GIUSEPPE. Sono escluse quelle indicate nell'articolo 6.

TRUZZI. Ci possono essere però anche altre interpretazioni. Sono convinto che nelle pianure e lungo le coste questo provvedimento non troverà applicazione; si devono anche escludere i terreni destinati all'ampliamento dei piani di fabbricazione e degli insediamenti industriali. A questo punto rimane il discorso dei terreni montani, degli altipiani, per i quali non si eliminano gli inconvenienti.

Vorrei evidenziare un fenomeno che conosco: esiste un groviglio di rapporti tra comuni, province e antiche istituzioni. Non sono avvocato e non me ne intendo molto, ma forse il collega Fabbri potrà dirci qualcosa. Queste vecchie istituzioni stabilivano che non vi era la proprietà ma l'uso della terra concesso proporzionatamente al numero dei componenti della famiglia e alle necessità. In larghe zone collinari una parte di quelli che erano i beneficiari se ne andarono via. Napoleone abrogò i vecchi criteri che in seguito furono ripristinati. Vi sono zone nelle Marche in cui la proprietà si acquista solo dopo aver effettuato migliorie; si tratta di un retaggio dello Stato Pontificio. Esistono molte norme che non sono state abrogate e per le quali sarebbe opportuno porre dei rimedi; altrimenti ci comporteremo come quelle civiltà che si sono stratificate una sull'altra. Gran parte della gente che aveva questi titoli se ne andò dunque via: l'80 per cento in certe zone collinari dell'Appennino centrale.

Ora i destinatari (che non significa proprietari) di quei terreni, che se ne sono poi andati via, li avevano recintati e quelli che sono rimasti non li possono utilizzare. Coloro che se ne sono andati non li coltivano ma, nello stesso tempo, impediscono che altri lo facciano sostenendo che quei terreni sono stati loro assegnati dal comune o dall'università agraria; si tratta di un rapporto che è rimasto non definito giuridicamente. Questi terreni non si sa di chi sono. Sono stato di persona a rendermi conto di tali situazioni e devo dire che i coltivatori ci hanno chiesto di aiutarli a risolvere la questione. In questo disegno di legge, invece, tali situazioni non vengono regolate.

VITALE GIUSEPPE. L'articolo 4 parla di assegnazione per la coltivazione delle terre incolte anche appartenenti ad enti pubblici e morali compresi i terreni demaniali; cioè parte di tutte le terre incolte.

TRUZZI. Le assicuro, tuttavia, che quei rapporti di cui ho parlato non vengono risolti da questo provvedimento così com'è formulato. Ritengo, pertanto, che la parte che riguarda l'individuazione delle terre vada migliorata, perchè le attese di coloro che vorrebbero le terre non devono rivolgersi verso cose che non possono essere realizzate. Facendo uno sforzo di chiarezza, occorre distinguere i vari terreni per evitare,

ad esempio, che sorga una lite sui terreni coltivati a monocoltura e che non possono avere altre destinazioni. Questa parte del disegno di legge, ripeto, a mio avviso va migliorata.

L'altra osservazione che desidero fare è la seguente: non mi pare che nel disegno di legge si dica — nè il relatore l'ha chiarito — con quali rapporti vengono date queste terre.

P R E S I D E N T E . In base a quanto prescrive la legge 11 febbraio 1971, n. 11.

T R U Z Z I . Ad ogni modo, mi pare che questo aspetto debba essere meglio chiarito.

Desidero ora soffermarmi su un punto sul quale si è soffermata anche la senatrice Talassi. Non mi occupo del problema del TAR, del quale potranno parlare con maggiore competenza il collega Fabbri ed altri, ma desidero fare riferimento a quella parte dell'articolo 4 dove si dice che, soltanto nel caso in cui il proprietario non realizzi il piano di sviluppo aziendale entro i termini stabiliti dalla regione, il terreno potrà essere assegnato ai soggetti richiedenti. I colleghi comunisti, di cui si è fatta portavoce la senatrice Talassi, hanno detto che sono contrari ad un'impostazione di questo genere; che già il fatto che certi terreni si trovino in una situazione di abbandono costituisce un'inadempienza che va punita, assegnandoli senz'altro a coloro che li hanno chiesti.

Per quel che mi riguarda, sono contrario ad un'ipotesi di questo genere per vari motivi, tra i quali ve n'è uno che riguarda gli emigrati, dei quali si già parlato. Le terre di queste persone possono trovarsi nella situazione che ho detto per motivi di forza maggiore, per fatti familiari, eccetera; non ci si può mettere qui ad elencare tutta una casistica.

Altre osservazioni si potrebbero fare sull'articolo 2, con riferimento a quanto detto dall'onorevole relatore al riguardo. Ad ogni modo, mi limito a sottolineare per il momento che è necessario meditare su alcuni dei temi emersi nel corso della discussione.

F A B B R I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, a questo punto del dibattito credo che abbiamo potuto tutti rilevare che il testo del disegno di legge pervenutoci dalla Camera dei deputati è stato oggetto di valutazioni critiche varie e abbastanza penetranti.

A mio avviso, però, dobbiamo guardarci da due pericoli: il primo, che secondo me non trova giustificazione nella situazione reale, è quello di dire che siamo in presenza di un problema gonfiato, enfatizzato, che in realtà ha una consistenza, uno spessore inesistente o marginale; l'altro pericolo è quello di dire, invece, che questo così come ci è pervenuto dall'altro ramo del Parlamento, costituisce un grosso provvedimento di riforma, e quindi una delle scelte nuove con cui rispondiamo ai problemi gravi e scottanti del paese.

Ora non dobbiamo dare per scontato che questa è un'occasione perduta, anche se il testo del provvedimento, così come ci è pervenuto, si presterebbe ad un tale esito, soprattutto tenendo conto della proporzione che c'è tra gli obiettivi proposti e i risultati concreti che si potranno ottenere.

Io vorrei fare una considerazione: il Parlamento, dopo il 20 giugno, si è trovato sul tappeto non risolti problemi gravi e scottanti che aspettavano una soluzione da molto tempo; problemi simili a quello di cui ci occupiamo, che hanno una forte potenzialità riformatrice. Tuttavia, dopo aver tanto discusso, si arriva a quello che il senatore Truzzi ha definito il « compromesso dei compromessi »; ci si avvicina all'epilogo, alla soluzione adottata, che è inadeguata, timida, priva di quella forza riformatrice che sarebbe necessaria, dato il tipo di problema. Con questo, senatore Truzzi, voglio dire che il problema non è così inesistente o marginale come si potrebbe pensare. È vero che, quando un terreno mal coltivato viene ripristinato a pascolo, vi è non una perdita della sua potenzialità produttiva ma un recupero (quindi non dobbiamo fermarci a questo); però bisogna tener conto che il fenomeno delle terre abbandonate o insufficientemente coltivate esiste, specialmente in montagna. Vi porto l'esperienza di chi conosce be-

ne queste cose e vi dico che nelle colline dell'Appennino, accanto al podere di Tizio, ad esempio, dove si allevano 50, 70 animali e dove si usa praticare l'irrigazione, vi è anche il podere di Caio, che invece se n'è andato a Milano a fare l'operaio lasciando la sua terra ai vicini, con un contratto alla buona, perchè vi raccolgano l'erba. Ora, mentre il podere del primo è attivo e solido, il secondo frana, non possiede una stalla, oppure questa è vuota, mentre prima c'erano 30 o 40 bestie.

Questo fenomeno non è di modeste dimensioni, ma investe tutte le pendici dell'Appennino. Specialmente in collina e in montagna, il problema è notevole; sbagliata è invece — a mio giudizio — la risposta che gli si vuole dare, perchè si tratta di un problema di recupero produttivo di terre e di valorizzazione delle stesse. L'impostazione giusta è, a mio parere, quella che facciamo valere anche in linea comunitaria, cioè quella di non puntare alla produttività delle terre ricche, ma di aumentare la produttività del sistema, mettendo cioè in valore tutte le risorse produttive. Noi ci siamo apprestati a dare a questo problema non una risposta di pianificazione agricola, ma una risposta tecnico-giuridica, da avvocati. Crediamo di risolvere il problema delle terre abbandonate affidando il giudizio ai TAR: questo è l'errore di fondo del provvedimento al nostro esame, e il suo grosso limite, perchè siamo, senatore Truzzi, in una situazione di stallo e di democrazia consociativa, per cui, per mettere d'accordo tutti, non si fanno leggi con indicazioni precise, ma diamo sempre soluzioni annacquate.

T R U Z Z I . Il Partito socialista si decida una buona volta a prendere la maggioranza e allora farà leggi socialiste!

F A B B R I . Il vero problema, dunque, è quello di dare una risposta di politica agricola e non di politica legislativa. Il pericolo è di realizzare non la messa in valore, secondo la vocazione ecopedologica, di terreni, ma il recupero di ripiego, marginale, per rientrare in quei criteri giuridici per cui non scattano le sanzioni e le misure di legge. Per non perdere anche questa occasione si deve fare una scelta, vale a dire concedere alle regioni un potere di pianificazione in agricoltura. Quando si parla di discrezionalità, quando si parla di 30 per cento — come diceva la collega Talassi — ci troviamo di fronte a scatole vuote che non sappiamo come saranno riempite. Invece la vera scelta è quella di dare alle regioni un potere di pianificazione in agricoltura e di collegare il recupero delle terre incolte alla programmazione di zona delle regioni. O diamo questo potere alle regioni o non avremo altro che la possibilità di ridurre un problema di politica economica ad una questione di avvocatura.

Siamo in condizioni di fare un simile passo avanti? Io penso di sì: gli ispettorati agricoli, le comunità montane devono fare delle proposte per le zone che conoscono bene; quei due tipi di podere, di cui ho fatto lo esempio, vanno accorpati. Ce la sentiamo di fare questo passo avanti nell'attribuzione di simili poteri alle regioni? Certamente sentiremo subito il mio amico Giandomenico Serra (che in questi giorni rilascia dichiarazioni preoccupate) dire che siamo alla sovietizzazione dell'agricoltura, ma la scelta che io affaccio è, a mio giudizio, obbligata e consiste nel dare più spazio all'autonomia delle regioni, avendo ancora una volta fiducia in loro. Non pretendiamo che dappertutto si facciano accorpamenti, ma la pianificazione sì che la pretendiamo!

S C A R D A C C I O N E . Ma questi poteri le regioni già li hanno!

F A B B R I . Allora colleghiamo la pianificazione in agricoltura, i piani zonali, con il recupero delle terre abbandonate o insufficientemente coltivate, non dimenticandoci del coordinamento D'altronde quando facciamo le carte forestali questo coordinamento lo teniamo presente. Pertanto diciamo che le regioni, in un certo periodo, devono individuare i terreni a vocazione silvopastorale e per questi il recupero produttivo si farà con la forestazione, mentre per gli altri si farà in maniera diversa.

Visto che l'ipotesi di accettare il testo proposto dalla Camera non ha trovato molto ascolto nella nostra Commissione (ed è un

peccato, perchè il Parlamento avrebbe veramente bisogno di introdurre finalmente delle leggi su un argomento di cui si parla ormai da troppo tempo) poichè si tratta di una soluzione inadeguata, e invece di dare, con quel compromesso, una soluzione equilibrata diamo una scatola vuota, cerchiamo di riempirla facendo questa scelta di politica economica agricola, sbarazzandoci del TAR, che è un vizio conseguente all'impostazione sbagliata. Non ne faccio una questione da avvocato; ritengo che la legge possa attribuire al TAR il potere di entrare nel merito, ma il problema è di carattere politico, perchè attribuire, in questo caso, al TAR il sindacato di merito, vuol dire trasferire la direzione del processo di recupero delle terre abbandante o insufficientemente coltivate da chi effettivamente lo deve svolgere agli avvocati, alla magistratura amministrativa, quando invece il controllo del TAR si può esercitare con tutte le garanzie semplicemente sotto il profilo della violazione di legge perchè è noto che in questa rientra l'eccesso di potere, la manifesta disparità di trattamento, eccetera. Quindi c'è ancora un largo spazio per attribuire ai TAR una funzione di garanzia per i diritti soggettivi; ma attribuire loro delle valutazioni di merito vuol dire veramente stravolgere tutto il significato della riforma. Non capisco poi il significato del parere in cui si afferma che si tratterebbe di discrezionalità tecnica e che in sostanza si dà al TAR un maggior potere di sindacato del fatto. Vi immaginate un giudizio sull'opportunità economico-produttiva e agricola del recupero delle terre e quindi il giudizio sull'insufficiente coltivazione affidato soltanto a uomini di legge, magari ricorrendo a dei consulenti? Ma questa legge sarebbe madre di discordia! Se invece affidiamo davvero dei poteri di tipo diverso alle regioni, le disillusioni forse saranno inferiori a quelle cui si riferiva il senatore Truzzi.

Quindi, per concludere, mi associo alla esigenza di meditazione prospettata dal senatore Truzzi, ma credo di poter già rilevare una volontà convergente delle forze politiche per fare il tentativo di dare un contenuto più preciso, più incisivo alla legge, senza lasciar cadere l'occasione che ci viene offerta, senza svalutare tutto quello che è stato fatto dalla Camera, ma con l'intento di mettere in piedi uno strumento di più facile e di più corretta applicazione, rispetto a quanto risulta dal testo pervenutoci dalla Camera stessa.

L I G I O S . Signor Presidente, su una cosa ho l'impressione che siamo tutti d'accordo e cioè sul fatto che la risposta che si vuole dare al problema delle terre incolte è insufficiente; di qui la necessità di un ripensamento e di una riflessione. Ma proprio per sollecitare questa riflessione dovremo anche fare alcune considerazioni sul problema e sulle dimensioni del fenomeno delle terre incolte e abbandonate.

Di primo acchito ho l'impressione che, effettivamente, vi sia da parte di alcuni di noi una preoccupazione un po' esagerata in questo senso. Anche perchè il fenomeno va visto nell'insieme di una politica economica, in un contesto che non può essere soltanto nazionale, ma anche comunitario. Indubbiamente proveniamo da un periodo storico di diversi decenni in cui in Italia, prima per la pressione rurale, poi per la disgraziata politica dell'autarchia, si sono messi a coltivazione dei terreni che, in una normale economia agricola, in una libera economia di mercato, non si sarebbero mai dovuti coltivare. Non c'è dubbio: negli ultimi periodi del 1940 sono stati messi a coltura dei terreni procurando danni enormi, le cui conseguenze si stanno verificando anche in questo momento, con ricorrenti disastri.

Successivamente, con la modifica del nostro sistema di sviluppo, con il miglioramento delle condizioni di vita e con la tendenza all'industrializzazione, si è passati da un paese prevalentemente agricolo a un paese prevalentemente industrializzato. Abbiamo assistito all'abbandono delle terre, che ha raggiunto le punte massime soprattutto nelle zone dell'Appennino e, in genere, in quelle montane.

Non si può dire che un terreno è abbandonato o scarsamente coltivato per il semplice fatto che viene lasciato a pascolo. Ci sono dei terreni che non sono più arati ma per

i quali si tratta di stabilire se questo sia un bene o un male, se la loro destinazione debba essere a coltura ed eventualmente su quali criteri debba essere scelto il tipo di coltura: c'è sempre il rischio di classificare come scarsamente coltivato un terreno che poi viene assegnato a chi lo coltiva per due anni e successivamente lo abbandona.

Abbiamo assistito negli anni '60 a tutta una politica agraria con tendenza opposta rispetto a questo fenomeno.

Ricordate il *memorandum* Mansholt, in cui si diceva che gli agricoltori dovevano essere ridotti da 10 milioni a 5 milioni, che le aziende dovevano avere altre dimensioni e che, nell'arco di otto anni, milioni di ettari dovevano essere accantonati? È lo stesso tipo di fenomeno che c'è stato, in misura ridotta, negli Stati Uniti, quando milioni di ettari furono messi a coltura in momenti particolari (per esempio durante la prima guerra mondiale, per la crisi dei prodotti agricoli); una volta ricostituita l'economia agricola, nel 1928-29, si è determinato il fenomeno dell'accumulo delle terre incolte, pur suscettibili di utilizzo economico.

È un discorso che, fino a un paio di anni fa, interessava tutta la Comunità, ma ora si è visto che già diversi paesi hanno necessità di immediate riforme, diverse da quelle proposte in questo momento dalla Commissione delle Comunità europee, e più profonde delle direttive, alla luce delle considerazioni circa la dimensione della popolazione rurale, in un momento in cui gli altri settori non tirano più ma anzi scaricano sull'agricoltura sei milioni di disoccupati.

Dobbiamo quindi esaminare il fenomeno delle terre incolte con maggiore attenzione, ma indubbiamente occorrono gli strumenti e la necessaria riflessione. Altro sarebbe stato se le regioni avessero provveduto ad avviare (e alcune lo hanno fatto) i piani zonali e la delimitazione delle zone omogenee di sviluppo (uso i termini usati dalla regione alla quale appartengo).

Nella regione Sardegna vi è stata precedentemente una scelta di fondo per quanto riguarda le terre incolte, determinando quali sono le terre che hanno una vocazione immediata evidente per la forestazione, con il ritorno di un insieme molto vasto di terre che erano state sottratte al bosco nel secolo scorso, quando queste superfici erano state cedute alle società inglesi e francesi per fare le ferrovie della Sardegna; quelle società erano rimaste poi proprietarie delle terre pensando che avrebbero ricavato chissà quali proventi dalla loro vendita; ma poi non trovarono a chi vendere e disboscarono e saccheggiarono foreste che, dalla storia, risultano essere state formidabili. In seguito abbandonarono queste terre, che sono diventate di proprietà dei comuni.

In questa legge non vengono sufficientemente esaminati questi aspetti storici del problema.

Se vi fossero stati i piani zonali di sviluppo, che certamente avrebbero tenuto conto di queste considerazioni, ci saremmo trovati in una condizione molto più facile. Invece, in questo momento, quando dobbiamo stabilire quale terra è da considerarsi incolta o insufficientemente coltivata, dobbiamo chiederci: rispetto a che? Il pascolo che viene arato ogni 3, 4, 5 anni non è una terra incolta, è una terra coltivata; e se ci riferiamo all'avicoltura evidentemente il termine terra incolta non ci dice granchè e in ogni caso c'è da tener conto di tutto un insieme di pratiche profondamente radicate.

Riguardo al problema delle terre abbandonate c'è da dire che se si tratta di terre veramente abbandonate il discorso è molto semplice, ma ben più difficile è determinare i casi di terre scarsamente coltivate, e comunque non si risolve il problema trasferendo la terra da Tizio a Caio. Di questo si parla anche nella legge n. 11; è stata data all'affittuario la facoltà di disporre della terra ma si è visto che l'affittuario ha continuato e continua a fare proprio come aveva fatto il proprietario, cioè a non fare nulla. In Sardegna, una regione particolarmente interessata alla legge, non c'è un solo caso di affittuario che abbia presentato successivamente un progetto di miglioramento fondiario.

Questo ci dice tutto: l'affittuario non acquista il terreno perchè non ha convenienza, pensando magari che il figlio non farà più l'agricoltore; e neppure il proprietario fa

miglioramenti, e così si determina una situazione di stallo.

Ho questa preoccupazione per quanto riguarda la determinazione delle terre abbandonate, perchè non si tratta solo di un fatto agronomico, ma anche di politica agraria che va inserito in un discorso più ampio, non contemplato nel provvedimento.

Esiste un altro problema attinente alla mia zona: ci sono certi vincoli che risalgono alle leggi eversive del secolo scorso, le quali hanno lasciato tracce particolari. Determinati diritti non si riscontrano in altre zone: c'è ad esempio il diritto di legnatico, per cui si può andare a raccogliere legna con particolari attenzioni. Vi sono usi civici.

In Sardegna tutti i comuni sono proprietari di enormi superfici di terreno: comuni con 3.000 o 3.500 abitanti posseggono da 12.000 a 20.000 ettari. Questo fenomeno ha una causa: quando i comuni, in base alla legge delle chiudende e decreti successivi, affittarono a ognuno un appezzamento di terreno, molti rinunciarono e quindi i comuni si appropriarono di quelle terre, le quali erano le più scarse e non potevano essere coltivate. Nelle zone dove c'era invece possibilità di trasformazione, è iniziato quel processo di frantumazione della proprietà che è alla base degli insuccessi della politica agricola in certe regioni; se non si risolve infatti questo problema, non si potrà modernizzare l'agricoltura. Sono stati assegnati alla stessa persona nella divisione ereditaria parti di terreni che si trovavano in zone diverse. Nell'arco di un secolo si è creata pertanto questa dispersione, polverizzazione patologica della proprietà che viene fuori tutte le volte che si affrontano discorsi relativi all'ammodernamento dell'agricoltura.

I beni comunali si dividono in due categorie: una parte può essere alienata dal comune in qualunque forma, senza il consenso esplicito dei comunitari; c'è poi un'altra categoria di terreni che non possono essere ceduti per nessun motivo.

Intendo concludere, signor Presidente, affermando che si tratta di un provvedimento molto importante. Penso che tutti siano d'accordo sulla necessità di trovare uno sbocco; bisogna però tener conto che non è sufficiente trasferire i terreni da una persona ad un'altra. Fino ad oggi si è verificato questo fenomeno: le cooperative cui è stato affidato il terreno non hanno fatto nulla di nuovo e abbiamo avuto un peggioramento. È necessario studiare attentamente il fenomeno e trovare una risposta che — ha ragione il collega Fabbri — deve essere non solo giuridica ma di politica economica.

LAZZARI Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, mi sembra che il dibattito svolto su questo provvedimento conforti l'opinione di coloro che ne sottolineano l'estremo interesse. Mi è parso tuttavia di cogliere nelle parole di qualche collega la tendenza a ridurre l'importanza del disegno di legge che per me è, invece, decisamente rilevante. Cercherò di spiegare le ragioni di questo mio convincimento distinguendo tre punti: il provvedimento così come ci è stato presentato; il problema delle terre incolte o scarsamente coltivate; le attese esistenti attualmente. Uno degli argomenti che ho sentito sottolineare riguarda la presenza o meno di un'attesa e l'individuazione di coloro che sono disposti a coltivare queste terre. Ho avuto la fortuna di fare una grossa esperienza nella mia provincia ed ho partecipato ad un convegno nazionale realizzato da giovani che tentavano di fare questa esperienza.

Non intendo fare molte considerazioni circa il provvedimento in discussione; mi sembra che sia stato abbastanza criticato. Nella sostanza condivido l'opinione della senatrice Talassi, molte osservazioni dei colleghi Truzzi e Fabbri. Vorrei soltanto fare alcune precisazioni sul problema delle terre incolte e sulle attese. Ancora una volta esaminiamo un provvedimento senza avere dati precisi. Non sono d'accordo quando si afferma che si tratta di terreni marginali, che già per loro natura sono stati tagliati fuori. Occorre stare attenti alle generalizzazioni: io sono convinto, per esempio, che vicino a terreni di questo tipo — compresi quelli cui accennava il collega Truzzi, quando parlava di monocoltura a basso costo — ce ne sono altri, in pianura, abbandonati per varie ragioni. Ho constatato che in molte città della Toscana

ci sono larghe fasce di terreni fertili non coltivati perchè si è in attesa di una destinazione edilizia; questa tendenza si sta diffondendo notevolmente. Per essere concreto e attenermi ai dati, nella mia regione il demanio e vari enti pubblici hanno migliaia di ettari che dovrebbero essere presi in considerazione. Se si facesse una semplice verifica dei terreni disponibili di proprietà dello Stato o di enti pubblici, credo che sorgerebbero molte considerazioni interessanti. Non bisogna dimenticare che si tratta di un provvedimento che ha un valore profondamente politico; non è un fatto agronomico. Dobbiamo approvare un disegno di legge in grado di creare le condizioni per poter fare impegnare nel settore agricolo coloro che lo desiderano.

Nella mia provincia abbiamo costituito otto cooperative che si muovono con estremo rigore anche sul piano tecnologico e non abbiamo potuto far nulla; abbiamo fatto ricorso alla legge Gullo-Segni ed abbiamo potuto iniziare una serie di procedure di presa in affitto. Devo dare atto che il Ministero dell'agricoltura ha mandato funzionari che sono andati *in loco* a verificare e tutto è andato avanti. C'è stata però la burocrazia che pensa sempre a bloccare tutto con quesiti e le procedure sono state sospese; le prospettive tuttavia ci sono.

Il punto più importante è che questo fenomeno della richiesta delle terre non è legato solo alla Toscana ma ha carattere generale, è diffuso in tutta la penisola. Vorrei, signor Presidente, sottolineare ai colleghi, che giustamente si preoccupano della terra, che è necessario prendere anche in considerazione gli uomini che queste terre chiedono; dico i giovani, con la consapevolezza che l'agricoltura può offrire spazi nuovi, con criteri nuovi, con metodi nuovi e, naturalmente, anche con un impegno nuovo.

Di tali speranze molte ne vedremo cadere di fronte alla realtà ed alla durezza dei fatti; però abbiamo anche il dovere di offrire la possibilità concreta d'agire. Ora il provvedimento, sinceramente, non l'offre.

D'altra parte io mi rendo conto dell'esistenza di obiettive difficoltà e del fatto che le nuove norme non sono tali da poter avere una vita autonoma ma andrebbero inserite nella pianificazione delle zone, in un contesto che trovi supporto a livello regionale; cioè in una pianificazione senza la quale non si va avanti. Però ciò che intendo sottolineare è l'effettiva esistenza di questa richiesta da parte dei giovani, insieme all'esistenza delle terre incolte ed abbandonate; ma se tendiamo a ricorrere ad espedienti giuridici ed a quantificare i terreni coltivabili, distinguendoli da quelli che tali non sono ritenuti, non otteremo mai nulla. Quanti ettari sono stati abbandonati, mentre potevano essere coltivati? Quanti ne sono lasciati oggi alla pastoriazia mentre dieci, quindici anni fa erano realmente oggetto di colture intensive? A me ne risultano molti.

Si tratta allora di poter disporre di uno strumento non rigido bensì aperto, chiaro, articolato, che consenta di lavorare a chi vuole farlo. È questo il punto centrale e sotto tale profilo sono d'accordo col senatore Colleselli, il quale, alla fine della sua relazione, si preoccupava di stabilire raccordi con la normativa non solo presente ma anche futura. Il provvedimento riguarda aspirazioni, a livello nazionale, generali, estremamente interessanti, cui politicamente dobbiamo dare risposta. Questo è il problema in termini reali, umani; dopodichè il problema strettamente agricolo si innesta direttamene. Nei giovani vi è la consapevolezza che non si tratta di una strada facile, che non si tratta di « fare il contadino » come quindici o venti anni fa, ma che è necessario saper affrontare i problemi in termini reali, moderni, il che richiede capacità imprenditoriali ed un livello tecnologico notevole.

Io mi accontenterei se, già nella prima fase, solo i terreni demaniali potessero essere messi a disposizione. Potrei citare una serie di casi nei quali ci troviamo invischiati in un coacervo di norme che non ci consentono di operare, mentre esisterebbero e manodopera e capacità tecnica: abbiamo infatti la gran fortuna di poter realmente disporre di strumenti tecnici adeguati ad una agricoltura moderna, e ciò rappresenta una notevole prospettiva.

Era questo il concetto che mi interessava introdurre nel disegno di legge, che può of-

frirci possibilità non comuni. Infatti, per quanto riguarda la pianificazione delle zone, altro è stabilirla dall'alto, elaborarla con la partecipazione dei tecnici della regione, altro è procedere ad una pianificazione in cui all'elaborazione tecnica da parte della regione faccia riscontro una richiesta concreta da parte di gruppi interessati, tale da costringere la regione stessa ad agire in un certo modo: si tratta cioè di stabilire rapporti dialettici estremamente produttivi. Ecco perchè affermo che il disegno di legge ha grande rilievo sociale: malgrado le difficoltà che possono opporsi ad una certa interpretazione della realtà del nostro paese, esiste una richiesta generale molto diffusa e sentita, che potrà anche darci, se sapremo emanare la legge adatta, la possibilità di verificare in che senso potranno realizzarsi certe iniziative. Anche importante, per me, è che esista la consapevolezza del fatto che non è solo col presente provvedimento che si può risolvere il problema di carattere generale; e ciò anche se esso ha un suo notevole peso, consentendo di agire a chi, specie se giovane, desidera impegnarsi in agricoltura.

Z A V A T T I N I . Desidero subito osservare che il collega Colleselli, nell'illustrare con molta correttezza e chiarezza il disegno di legge, ha posto in evidenza la questione di maggior rilievo; questione che già nel corso della discussione si va approfondendo. È indubbio, cioè, che quello in esame dovrebbe essere un provvedimento-quadro: il suo *iter* è stato molto travagliato e tormentato e, a nostro avviso, sarebbe stato preferibile lavorare sulla valida base contenuta nel disegno di legge n. 677, presentato alla Camera, il quale fissava dei punti molto chiari ed aveva un aspetto, molto evidente, appunto di legge-quadro, inserendosi in un contesto già considerato in occasione di altri provvedimenti. Tale disegno di legge prevedeva il trasferimento alle regioni di funzioni esercitate da organi centrali; parlava di obbligo dei proprietari di terre incolte o non sufficientemente coltivate a darle in gestione ad enti fondiari, così come sollecitava anche il collega Scardaccione, indicando tutta una serie di provvedimenti di facile attuazione, che indubbiamente avrebbero costituito una base molto rigida e chiara su cui poter lavorare e migliorare.

Nel provvedimento in discussione si stabilisce, giustamente, che le regioni devono procedere ad un censimento delle terre incolte o insufficientemente coltivate. Ora che queste siano tante — si parla di diversi milioni di ettari — e che debbano essere recuperate, chiunque sia il proprietario, privato o pubblico, è noto: il recupero deve costituire il nostro scopo fondamentale. Bisogna però colmare alcune lacune abbastanza vistose, attraverso i necessari emendamenti.

Anzitutto, comunque, bisogna sollecitare le regioni perchè procedano all'inventario, operando nel frattempo per l'immediata assegnazione di quelle terre il cui abbandono sia mastodonticamente evidente. Voglio dire che ognuno di noi ha in mente, proprio per il frutto di discussioni precedenti, l'intelaiatura di quella che dovrebbe essere un'agricoltura nuova, moderna, quale immaginiamo e vogliamo attuare.

È in questo ambito che va inquadrata la discussione sul provvedimento da approvare, proprio perchè — come molti colleghi hanno già richiamato — esso si inquadra in tutta la discussione in corso sui patti agrari, sul « quadrifoglio », su quel 90 per cento, più o meno, di obiettivo che ci siamo proposti di raggiungere sul piano dell'autosufficienza alimentare, senza cadere ovviamente nell'autarchia.

Ora, se riusciremo ad inquadrare il provvedimento in questo mosaico, le cui tessere stiamo per mettere nella giusta posizione, avranno ragione i colleghi che dicono che questo, indipendentemente dall'entità del terreno da recuperare, è un provvedimento di notevole portata politica e sociale. Se pensiamo, poi, che è stato approvato dalla Camera dei deputati in sede legislativa il 16 novembre scorso, possiamo tutti renderci conto che è mutato anche il quadro di ordine politico; che qualcosa di diverso è avvenuto: ci troviamo di fronte, infatti, ad un Governo non più retto sulle astensioni, ma sorretto direttamente da un largo schieramento di forze. Voglio dire con questo che dobbiamo inquadrare il nostro confronto e su-

perare le difficoltà anche alla luce di questa grossa realtà politica.

I rilievi di fondo sono già stati fatti dalla senatrice Talassi. Noi auspichiamo che siano colmate quelle che riteniamo delle lacune notevoli, soprattutto in relazione alle terre non sufficientemente coltivate. Al riguardo, sono del parere che o si lascia alle regioni il potere di determinare l'entità delle terre insufficientemente coltivate nell'ambito dei piani regionali o, altrimenti, si pone con forza il problema di elevare la percentuale, che nel disegno di legge in discussione è fissata al 30 per cento. Questo perchè (il senatore Truzzi me lo insegna) è molto facile dimostrare che si raggiunge il 30 per cento del coltivabile, almeno per quanto riguarda le aziende limitrofe sottoposte ad assegnazione. Nel caso, pertanto, che non si volesse lasciare tale facoltà alle regioni, occorrerebbe portare la percentuale da 30 almeno a 50. Un'azienda, infatti, che produce meno del 50 per cento del prodotto lordo vendibile rispetto ad altra azienda ad essa confinante, con la stessa forza produttiva, è chiaro che è mal coltivata. Concedere il limite del 50 per cento già significa fare delle concessioni a chi coltiva male; figuriamoci, poi, se si lasciasse l'attuale 30 per cento!

L'altro aspetto, già illustrato, che desidero riprendere riguarda il diritto del proprietario. È stato già detto che occorre accorciare i tempi. Io desidero richiamare l'attenzione degli onorevoli colleghi anche sul discorso in atto relativo al diritto di prelazione. Ritengo che questa non sia una questione da giuristi bensì una questione politica di sviluppo produttivo.

Vi è, infine, la questione del TAR, già illustrata Noi riteniamo che si debba ugualmente salvaguardare il diritto di appello del proprietario che si ritenga ingiustamente colpito dal provvedimento o dall'assegnazione che la regione farà, ma dovrebbe trattarsi di una specie di appello a livello tecnico, in quanto il motivo della discussione verte sul fatto se quel terreno è coltivato o meno, o se è insufficientemente coltivato. Uno degli sbocchi potrebbe essere questo: salvaguardando la possibilità di appello in sede tecnica, affidare la prima verifica della terra non coltivata o insufficientemente coltivata agli uffici tecnici della regione e, nel caso che il proprietario si ritenga insoddisfatto ed abbia motivi di ricorso, prevedere il ricorso direttamente alla regione, alla giunta regionale o all'assessore regionale, consentendo quindi il diritto di intervenire al tribunale regionale amministrativo, ma esclusivamente sulla legittimità del provvedimento.

In questo modo noi facciamo svolgere alla proprietà quel ruolo che la Costituzione le assegna, e che è di carattere sociale. E qui siamo nell'ambito della legittimità costituzionale e del dovere del cittadino e dell'organo legislativo di far rispettare questo dettato fondamentale.

Ora, è impensabile in una situazione come l'attuale, di crisi economica, di disoccupazione, ignorare tale problema. Anche se Medici dice una cosa e Rossi Doria ne dice un'altra, credo che sia universalmente riconosciuto che questi terreni incolti o insufficientemente coltivati esistono, e non solo nella parte — come si dice — dell'« osso » dell'agricoltura ma pure in quella della « polpa ». Nel territorio di San Benedetto, senatore Truzzi, nel mantovano (zone fertilissime) le posso assicurare che vi sono aziende abbandonate da anni ed anni. E qui indubbiamente ci troviamo nella « polpa » dell'agricoltura! Se è diventata « osso », lo è diventata per vari motivi; perchè è stata abbandonata per anni ed anni. Si tratta di un « osso » che può diventare « polpa » in relazione a determinate colture, per certe vocazioni di quel determinato territorio.

Comunque, al di là della sua entità, quel che voglio dire è che si tratta di un problema di carattere politico e sociale; che noi abbiamo il diritto ed il dovere di recuperare queste terre alla produttività, portando taluni aggiornamenti al disegno di legge in discussione.

Sono d'accordo con quanto diceva il senatore Truzzi sul fatto di meditare positivamente sul problema. Non so se con questo desiderava proporre la costituzione di una Sottocommissione. Al riguardo, dico subito che noi siamo disponibili anche per una soluzione di questo tipo, purchè si proceda rapidamente, per apportare quei miglioramenti che auspichiamo.

B R U G G E R . Pregherei di sottoporre ancora una volta alla Sottocommissione per i pareri della Commissione affari costituzionali il seguente quesito: trattasi, in questa legge, di materia di agricoltura, o no? Trattandosi di materia di agricoltura, la legge non prescrive, o nella legge non sono contenuti, princìpi di riforma economica e sociale.

Se ciò è vero, le regioni a statuto speciale, nella loro competenza primaria, non possono essere vincolate ai princìpi di questa legge, altrimenti la legge deve essere impugnata davanti alla Corte costituzionale.

P R E S I D E N T E . Senatore Brugger, poichè abbiamo avuto un parere, bisogna tenerne conto. Noi potremo anche sentire nuovamente la Commissione affari costituzionali. Quando discuteremo l'articolo 1, lei presenti un emendamento su questo punto e lo manderemo alla predetta Commissione.

A questo punto, data l'ora, propongo di sospendere la seduta e di riprenderla nel pomeriggio. Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

(La seduta è sospesa alle ore 13 e viene ripresa alle ore 17,10).

P R E S I D E N T E . Riprendiamo la discussione generale.

V I T A L E G I U S E P P E . Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi pare che avesse ragione il senatore Lazzari quando diceva che la discussione del disegno di legge ha un senso se inquadrata in quella visione agricola generale che il paese sta cercando di darsi in questo momento. Il disegno di legge, infatti, non ha grandi intenti di riforma — del resto il titolo chiaramente parla di utilizzazione di terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate — bensì è lo specchio di una certa situazione di emergenza che riguarda sia le questioni sociali, come l'occupazione giovanile che è stata più volte richiamata, sia le questioni economiche. È questo un altro tentativo, tra le altre numerose leggi, di aumentare la resa fisica, economica, complessiva della nostra agricoltura. In sostanza, il disegno di legge ha un senso solo se accompagnato da altre misure che riguardano il credito, l'assistenza tecnica e l'incoraggiamento alla associazione. Infatti, a mio avviso, non è neanche il caso di parlare di terre cattive o di terre buone e di che cosa si può fare con tali terre, perchè bisogna guardarsi dai giudizi assoluti e pensare che si farà quello che, insieme con altre leggi e disposizioni di vario genere, si riuscirà a fare. Altrettanto poco produttiva, inoltre, mi sembra la discussione se queste terre siano molte o poche; noi facciamo una legge per quello che vale, per dove il fenomeno si presenta. Sarà una legge-quadro e saranno, poi, le regioni a censire, approvare, determinare nei singoli casi l'utilizzazione delle terre. In Calabria, da un primo censimento un po' empirico condotto dalla regione, sono risultati 200 mila ettari complessivi i quali, detratti quelli che sostanzialmente non sono utilizzabili per varie ragioni, si sono ridotti, ma ne sono rimasti pur sempre 40 mila probabili, cioè destinabili all'agricoltura. Ora, non vi è alcuna difficoltà a definire il concetto di terra abbandonata come pure il concetto di terra incolta in senso assoluto. Il vero punto nodale è il concetto di terra insufficientemente coltivata: alla luce di quali criteri dobbiamo considerare l'insufficientemente coltivato? Direi alla luce di una economia agricola moderna, delle esigenze del paese, delle possibilità che oggi ci danno la tecnica e la meccanizzazione. Non voglio rifarmi agli israeliani che dal deserto hanno tratto cose mirabili, però in Italia abbiamo, per esempio, il problema del miglioramento, della razionalizzazione dei pascoli e dell'aumento della quantità fisica per ettaro e della resa nutritiva del pascolo, che è uno dei grossi problemi dell'economia montana e delle zone interne del nostro paese. Se per pascolo si intende ciò che spontaneamente cresce su un pezzo di terra, allora ci troviamo di fronte ad un concetto naturalistico, non economico, e certamente non possiamo parlare di terra coltivata perchè è solo un po' di pioggia che ogni tanto vi fa crescere dell'erba; ma noi parliamo di pascoli che possono essere migliorati e che con certe opere di conservazione delle acque possono avere un prato permanente; cioè vi sono

processi di miglioramento, anche da parte di certe economie locali, che possono arrivare fino alla creazione di aziende agro-silvo-pastorali. Faccio un altro esempio: abbiamo nel Mezzogiorno oliveti molto radi e, per essere tali, molto soleggiati; ora, vi è una antichissima controversia se sotto l'oliveto, a terra, si possano impiantare colture, ma tale controversia è limitata all'oliveto che ha una certa densità e nel quale l'insolazione è quella che è, mentre negli oliveti radi non vi è dubbio che la mancata utilizzazione della terra è una forma di insufficiente coltivazione, tanto più quando succede, come succede, che non si raccolgono nemmeno le olive per evitare le spese del raccolto. Dico questo perchè il concetto di insufficientemente coltivato non è solo tecnico e matematico ma è anche correlato alla volontà politica. Certo è un problema di costo; costa più coltivare certi terreni che altri, ma mi pare che il nostro paese abbia scelto la strada di sostenere questo costo iniziale supplementare, scelta che io, comunque, sostengo perchè quelli che erano i costi marginali di sei o sette anni fa ora — con l'aumento dei prezzi dei prodotti importati, con l'aumento del fabbisogno alimentare, con l'aumento della tassazione — sono cambiati, per cui i terreni che erano al di sotto del marginale oggi sono diventati terreni di cui il nostro paese ha bisogno. Noi certi lussi non possiamo permetterceli, non possiamo permetterci di limitarci a premiare le punte di alta produttività e non possiamo importare dall'estero — questo è il nodo in cui ci troviamo oggi — con un maggior costo che si riversa, poi, su tutta la collettività.

Quindi, mi sembra che sull'opportunità del disegno di legge non potremmo obiettare nulla; il vero punto, sul quale spero che la Commissione si soffermerà, è che il disegno di legge contiene alcune parti facili da vanificare. Prima di tutto, a mio avviso, è difficile trovare un terreno che produca meno del 30 per cento delle simili aziende circostanti, e quindi occorrerebbe aumentare questa percentuale. Però, devo dire alla senatrice Talassi Giorgi che sono in parte d'accordo con il senatore Scardaccione quando afferma che la questione non è tanto di percentuale, e pertanto avrei pensato ad una proposta che espongo qui a titolo del tutto personale: forse sarebbe il caso di definire non il concetto di terra insufficientemente coltivata, cioè con produzione inferiore al 30 per cento, bensì un piano di sviluppo che proponga ogni anno un aumento di resa, ad esempio, del 60 per cento. Questo sarebbe un modo inverso di definire le condizioni di utilizzazione di un terreno insufficientemente coltivato.

Inoltre, mi si permetta di dire che è quasi ridicolo prevedere che il proprietario possa chiedere di coltivare direttamente la terra quando vi è già una domanda in tal senso da parte di una cooperativa, associazione o altro. Che significato ha una simile richiesta? Soltanto quello di voler respingere la preesistente domanda; altrimenti il proprietario avrebbe dovuto coltivare la terra già da prima senza trascurarla per tanto tempo: nel disegno di legge si parla di concreta utilizzazione agraria per un periodo di due anni. D'altra parte la discussione di questo disegno di legge, prima alla Camera ed ora al Senato, è nota da tempo ai proprietari ben intenzionati a curare le proprie terre, per cui arrivati a questo punto mi sembra socialmente ed economicamente negativo concedere altre possibilità.

Vorrei aggiungere, a proposito della competenza del TAR, che ci troviamo di fronte ad un diritto soggettivo per il quale, in ultima analisi, esperito il ricorso gerarchico nei confronti della giunta, può essere competente il tribunale ordinario, ma in nessun caso il tribunale amministrativo. La Commissione giustizia nel suo parere dice che far entrare nel merito il TAR non contrasta con i princìpi di insindacabilità giurisdizionale dell'atto amministrativo sotto il profilo dell'opportunità. Ma il problema è che proprio tale contrasto, a nostro avviso, sussiste.

Noi ci troviamo di fronte ad un atto che riflette un'opportunità di politica economica: quella di prendere in considerazione i terreni mal coltivati e di trasferirli ad altri soggetti produttivi. Se poi si consente che i tribunali amministrativi stabiliscano che quei terreni sono coltivati benissimo, allora

a mio avviso — lo dico con tutto il rispetto per la Commissione — siamo al di fuori dei princìpi fondamentali del nostro ordinamento giuridico. Infatti, salvo i casi espressamente previsti dalla legge, i tribunali amministrativi non possono entrare nel merito del criterio di opportunità che ha seguito la pubblica amministrazione nell'emettere un certo atto. Se il comune ordinasse lo sgombero di un edificio pericolante, il TAR non potrebbe evitarlo attraverso i suoi ingegneri: ciò è vietato dalla legge.

Proporrei, pertanto, di approfondire, in sede di Sottocommissione, questo aspetto del problema: il ricorso gerarchico alla giunta, salvo restando il normale ricorso alla giurisdizione ordinaria.

D A L F A L C O . Onorevole Presidente, non intendo entrare nel merito del provvedimento al nostro esame. Non credo ci siano dubbi sull'opportunità e sull'esigenza di questo disegno di legge che rappresenta un tassello con il quale allarghiamo un mosaico, forse non sempre splendente, della nostra politica agraria. Mi permetto di attirare la sua attenzione su un problema di carattere pregiudiziale. Ci troviamo — credo che non accada spesso — di fronte ad un fatto oggettivamente rilevante per noi, non solo come legislatori ma anche come uomini politici. Abbiamo due pareri uguali e contrari di due Commissioni che, per un verso o per altro, sono i più incisivi, dato il contenuto strettamente giuridico di questo provvedimento che attiene al diritto di proprietà. Di fronte a questa situazione come possiamo procedere? Si tratta di due pareri non assimilabili ma diametralmente opposti. Credo che lo scioglimento di questo nodo rappresenti un motivo di tranquillità e di correttezza ulteriore per quanto riguarda l'*iter* legislativo dell'importante disegno di legge in discussione. Non posso proporle una soluzione, signor Presidente, ma faccio appello a lei affinchè si sgomberi il campo da questo ostacolo. Non so quale dei due pareri si debba ritenere più importante, se quello della Commissione affari costituzionali oppure quello della Commissione giustizia, ma dal punto di vista politico credo che nessuno possa ritenere che ci troviamo di fronte a fattori irrilevanti. Questo è la prima considerazione che desideravo fare: invitare la Presidenza della Commissione a cercare di risolvere pregiudizialmente questo problema.

Potremmo sottoporre il problema anche al Governo, chiedendogli di farci conoscere, attraverso il Ministro, la sua opinione sulla questione. Mi pare, d'altra parte, incongruo che la nostra Commissione rimanga di fronte ad un bivio senza sapere quale delle due strade percorrere, tanto più che si tratta di una materia che è oggetto di questioni tecnico-giuridiche. Ne sollevo subito una apparentemente formale ma in realtà sostanziale: nel penultimo comma dell'articolo 4 si parla di assegnatari e subito dopo si introduce il richiamo alla legge 11 febbraio 1971, n. 11 e successive modificazioni, che configura un rapporto giuridico specifico quale è l'affitto, nella quale, se non mi sbaglio, non si fa riferimento agli assegnatari. Questo comma potrebbe pertanto far sorgere quesiti con uno sviluppo estremamente complicato.

Ribadisco che, a mio avviso, i punti interrogativi che nascono dalla difformità dei predetti due pareri costituiscono un problema da risolvere e chiarire nel modo migliore e più convincente.

Scusandomi con lei, signor Presidente, le sottopongo in modo particolare il problema che abbiamo di fronte, affinchè si trovi una possibile soluzione.

P R E S I D E N T E . Ritengo che la questione pregiudiziale sollevata anche dal senatore Dal Falco abbia una rilevanza notevole e debba essere affrontata e risolta. Si deve stabilire se intendiamo risolverla oggi in questa seduta. Se una Sottocommissione, da istituire, elaborasse una terza soluzione, potremmo sottoporla all'attenzione delle Commissioni affari costituzionali e giustizia ed eliminare il dilemma. Se ciò non sarà possibile, cercheremo di trovare un altro modo con cui risolvere la questione.

Condivido la richiesta del collega Dal Falco rivolta al Governo; l'ufficio legislativo del Ministero potrebbe esaminare il problema e

sarebbe anche opportuno interpellare alcuni giuristi in modo da avere ulteriori valutazioni.

Per quanto riguarda l'altra osservazione del collega Dal Falco, studieremo il problema quando si passerà all'esame degli articoli. In verità, esiste una certa dissonanza: sono concessionari rispetto alla domanda per il possesso della terra che viene accolta; nello stesso tempo sono anche assegnatari. Si dovrà certamente elaborare una formulazione più chiara; sono da considerare indubbiamente affittuari.

R O M E O . Signor Presidente, non credo che si debba caricare il disegno di legge in discussione di significati, di obiettivi che in realtà non ha; altrimenti la Camera non l'avrebbe approvato dopo una lunga discussione ed un travagliato confronto in sede di Sottocommissione, anche se ciò non risulta negli atti parlamentari.

Si tratta indubbiamente di un provvedimento che è il risultato di un compromesso, come è stato sottolineato; questa è la causa dell'inadeguatezza e delle lacune che i colleghi dei diversi schieramenti politici hanno evidenziato. Alcuni commissari si sono soffermati sull'ampiezza dell'obiettivo fenomeno delle terre incolte. Le cause sono a noi ben note; diversi fattori per lunghi anni hanno inciso sulla realtà delle nostre campagne. La Commissione agricoltura del Senato si occupa costantemente di questi problemi: l'abbandono delle terre è dovuto agli indirizzi di politica agraria nazionali e comunitari di questi anni, al crescente divario tra i redditi agricoli e quelli di altri settori, alla tendenza a ridurre l'incidenza dell'occupazione nelle campagne, alle pessime condizioni sociali ed anche alla speculazione che ha portato all'acquisto della terra come bene di rifugio.

Indipendentemente dall'ampiezza del fenomeno, esiste il problema di far coltivare queste terre che, secondo noi, si inquadra nell'esigenza di carattere più generale del rinnovamento della nostra agricoltura, come è stato del resto già rilevato. In diversi dibattiti, anche in quello di questa mattina, è stata sottolineata la necessità di estendere la base produttiva e di aumentare l'occupazione, possibilmente giovanile, nelle nostre campagne. Il collega Vitale sosteneva che non possiamo permetterci di lasciare improduttivi milioni di ettari di terra; il nostro infatti è un paese che ha quel *deficit* alimentare che conosciamo. Conseguentemente, occorre un provvedimento che stimoli la coltivazione di queste terre al fine di aumentare la produzione e l'occupazione. È noto, ed è stato evidenziato da più parti, che vi è oggi un certo risveglio dell'interesse dei giovani per l'agricoltura, un interesse che abbiamo il dovere di stimolare ulteriormente, di ampliare e favorire con adeguati provvedimenti.

Mi risulta che nei prossimi giorni — verso la fine del mese di aprile — la Lega nazionale delle cooperative, d'accordo con l'ANCA, ha convocato un convegno delle cooperative costituitesi in base alla legge n 285 e che hanno ormai raggiunto la cifra di 400. Si tratta di un movimento senza precedenti che dobbiamo favorire con strumenti adeguati: uno di questi è, senza dubbio, il provvedimento che stiamo esaminando. Nel concentrare la nostra attenzione nella definizione esatta degli scopi da raggiungere, dobbiamo far sì che il provvedimento sia approvato, con modifiche che lo migliorino, nel senso di una maggiore applicabilità concreta delle normative, senza attribuire alla legge stessa significati e scopi che non ha. Conosciamo bene le discussioni che si sono svolte, la presentazione — ricordata dal senatore Zavattini — di talune proposte d'iniziativa parlamentare, subito seguite da una d'iniziativa governativa, con le controversie che ne sono derivate. Indubbiamente non è questa la legge che noi avremmo voluto, perchè noi, insieme con altri, abbiamo proposto un testo il cui contenuto è stato in parte recepito dalla Camera, ma in parte largamente disatteso; nè credo che questo testo sia quello presentato dal ministro Marcora. Ancora non v'è dubbio che questo testo renderebbe la legge di difficile applicazione. Ma il vero problema è un altro. Tutte le discussioni che si vanno facendo in questi ultimi tempi vertono su un punto: bisogna incrementare la produzione agricola, bisogna estendere la base produttiva e creare le condizioni di rinnovamento nel quadro di una serie di provvedimenti opportuni. Se questo è

vero, se c'è coerenza da parte del legislatore, dobbiamo manifestarlo nel momento in cui ci troviamo di fronte ad una legge che di quei problemi si occupa.

Il relatore Colleselli ci ha invitato ad alcune riflessioni e queste, se non ho capito male, non sono molto distanti da quelle che noi abbiamo fatto e che i senatori Talassi e Zavattini hanno chiaramente esposto.

Le questioni fondamentali sono essenzialmente tre, anche se altre potranno venire alla luce nel corso della discussione, come quella del contrasto, sul piano giuridico, tra affitto e assegnazione.

Se siamo tutti d'accordo sulla necessità di combattere il fenomeno delle terre incolte, se siamo d'accordo sull'esigenza di rendere produttive le terre e incrementare la produzione, credo allora che non dovrebbe essere difficile riconsiderare questi tre punti, cioè fare quelle riflessioni di cui parlava il relatore Colleselli, e mandare avanti speditamente il provvedimento che, nonostante le diversità di opinioni — che ci sono e che potranno sopraggiungere — è vivamente atteso soprattutto dai giovani e che rientra (teniamolo ben presente) in quel contesto di provvedimenti che abbiamo approvato, o sono ancora in corso di approvazione, in favore dello sviluppo globale dell'agricoltura.

Mi rendo conto anche io della difficoltà di definire i parametri in base ai quali si identificano le terre incolte o insufficientemente coltivate; sarà impossibile arrivare alla definizione di un parametro tanto preciso da darci la certezza di infallibilità; ma è indubbio che dobbiamo, tutti insieme, tendere alla definizione di un parametro che sia il più possibile rispondente al raggiungimento degli scopi che la legge stessa si prefigge.

Per la questione del diritto del proprietario di chiedere di coltivare la terra, il collega Vitale ha giustamente osservato che, se il proprietario si accorge che la sua terra è mal coltivata nel momento in cui la commissione sta per assegnare i terreni, si crea un problema molto difficile da risolvere; certo questo diritto non può essere tolto, ma bisogna vedere di condizionarlo attraverso opportune norme della legge; è possibile trovare un punto d'accordo.

Per la questione sollevata dal senatore Dal Falco circa la competenza dei TAR, io credo — non sono un giurista — che, di fronte ai due pareri contrastanti espressi dalla Commissione giustizia e da quella per gli affari costituzionali, dovremo dare la precedenza alla risposta di quest'ultima, per noi vincolante. Il parere della 2ª Commissione, che sostiene la competenza di merito del TAR, è molto discutibile; a mio giudizio, alla luce di quanto sta avvenendo non solo sul piano giuridico ma anche su quello politico, se potessimo eliminare il TAR demandando tutto alla magistratura ordinaria sarebbe molto meglio. Il TAR è di ostacolo all'applicazione della legge e inoltre, ricorrendovi, rischiamo di perdere di vista quello che è l'obiettivo della legge, cioè la regione.

Invece dobbiamo considerare con molta attenzione il parere della 1ª Commissione che ci presenta un nodo sul quale dovremo esprimerci per poterlo sciogliere. tutti insieme, nel modo migliore. C'è poi la terza soluzione prospettata poc'anzi dal presidente Macaluso; se concordiamo di demandare alla magistratura ordinaria forse riusciremo a superare il vincolo posto dalla Commissione affari costituzionali.

M A Z Z O L I . Questa è una legge molto importante, ma anche molto difficile; a me sembra una delle leggi più difficili che il Parlamento e stato chiamato a definire. È una legge molto importante per i fini che si propone, per l'aumento della produzione nei vari settori, per i vari tipi e nei diversi ambienti; siamo tutti d'accordo che c'è sempre bisogno di aumentare la produttività per favorire il mercato, per diminuire le importazioni.

È una legge molto importante anche perchè si pensa possa aumentare l'occupazione e risolvere certe situazioni che portano i giovani, se non alla disperazione, a un disorientamento che molto ci preoccupa.

È una legge molto importante, dunque, perchè ha un fine economico che risulta proprio dai primi due elementi (maggiore produzione di reddito e occupazione) congiunti, che rappresentano finalità valide, convincenti, politicamente precise.

La legge però è difficile (ne abbiamo parlato anche in sede di esame di bilancio della nostra Commissione) perchè è eminentemente di natura tecnica, perchè si pone dei princìpi cui consegue immediatamente un programma che noi dobbiamo concepire nel momento in cui immaginiamo la norma. La difficoltà, in conclusione, potrà essere risolta dai politici, ma ha le sue radici, le sue sorgenti in fatti tecnici, economici, sociali che devono essere considerati e che sono alla base del provvedimento. Altrimenti il fatto politico posto all'inizio non ha conclusione e resta senza pilastro. Questo mi preoccupa e mi induce a dire che la normativa da definire è difficile; ma queste difficoltà, queste problematiche non sono previste nel testo che è stato finora elaborato.

Si è detto che dev'essere una legge di principi, ed è vero; una legge che segni dei propositi e delle linee politiche; ma a me pare che non si vada errati se si pensa che dev'essere una legge di tipo programmatorio e di natura tecnica, che deve avere già individuato, nella sua formulazione, le finalità da raggiungere.

Ci sono terre incolte, ci sono terre abbandonate, ci sono terre insufficientemente coltivate; sono in montagna, in collina, in pianura; sono di varia natura, con varie possibilità produttive. Definirle è difficile, perchè fino ad ora non esiste un parametro al riguardo. Ma forse è necessario che noi ci chiediamo — come è stato fatto anche da alcuni colleghi che sono intervenuti nel dibattito — quali siano le ragioni che hanno portato a non coltivare le terre, ad abbandonarle o a coltivarle in modo insufficiente: si tratta di ragioni occasionali, dovute a fatti contingenti per vicende storiche e quindi eliminabili nel tempo o sono ragioni di tipo strutturale, essenziale, fondamentale, che non si risolvono da sole e nemmeno con normative che aggrediscono il problema dall'esterno?

L'abbandono delle terre in molte parti, e forse dappertutto, è avvenuto perchè — aumentando il tenore di vita nel contesto sociale generale e, quindi, essendo possibile un raffronto ravvicinato tra la condizione di vita miserrima di alcune popolazioni ed il tenore di vita delle altre popolazioni vicine per contatto diretto (perchè alcune genti vivono all'interno della stessa realtà sociale) o per contatto indiretto, attraverso le conoscenze che ormai si diffondono celermente con la radio e la televisione — il gruppo sociale costretto alla povertà è stato spinto ad uscire dal suo ambiente e ad abbandonare la terra per rivolgersi ad altre attività.

È un fatto di natura economica e non di natura occasionale, di moda; è un fatto di natura economica esteso, credo, ai vari livelli, anche a quello minimo del contadino di montagna che è costretto ad emigrare. Non è più possibile infatti pensare, oggi, che si possa vivere di quattro patate, di un pezzetto di pane di segala e, forse, di mezza ciotola di latte.

Si tratta quindi, ripeto, di un fatto di notevole dimensione economica. Esiste un distacco enorme tra il reddito e le possibilità economiche delle famiglie che svolgono altre attività, nel campo turistico, commerciale ed anche industriale, ed il reddito dei contadini delle zone povere (il fenomeno dell'abbandono delle terre infatti si verifica solo nelle zone povere: nelle terre ricche avviene molto raramente). Ed allora, se si tratta di un fatto economico, occorre pensare che è questa sfasatura che bisogna correggere. In sede di discussione del bilancio il senatore Scardaccione ha detto che forse con l'integrazione del reddito saremmo riusciti a mantenere la gente sulla terra. Certo, se ne avessimo la possibilità; non credo però che l'integrazione del reddito sia una via percorribile in questi momenti. Comunque è una via difficile.

Vi è anche un problema tecnico; nelle terre abbandonate, incolte o scarsamente coltivate è sempre necessaria la presenza di elementi tecnici di altissima qualificazione, più che nelle terre buone e fertili. Sono necessarie esperienze pratiche già acquisite; avrei pertanto qualche preoccupazione ad incoraggiare l'immissione di giovani o a suscitare speranze in questo settore per la coltivazione di terre che, volenti o nolenti, oggi dobbiamo chiamare marginali, perchè si tratta di esperienze che si debbono ancora formare.

Per queste terre credo che sia indispensabile pensare a finanziamenti di notevole consistenza, che non mi sembra invece

siano previsti nel disegno di legge in esame. Per mettere terre abbandonate, terre incolte o scarsamente coltivate, perchè povere, a produzione, ad una produzione che consenta un reddito adeguato a coloro che vi vivono sopra, è necessario disporre di finanziamenti consistenti, che invece — ripeto — non sono stati previsti non solo tra le misure del presente provvedimento, ma neanche tra quelle delle diverse leggi che sono state approvate finora.

Bisogna pensare, dunque, ai finanziamenti; vi sono terre che si possono portare ad una maggiore produzione, che possono offrire occupazione, ma per tutte (per quelle per le quali c'è una speranza, come per quelle per le quali esiste una motivata certezza) si chiedono interventi finanziari. Gli israeliani — è vero — hanno messo a coltivazione il deserto, ma hanno impiegato del denaro! Anche in Italia molte terre aride potrebbero essere messe a coltivazione: basterebbe irrigarle! Ma per questo occorrono somme notevoli. Ecco che allora i princìpi diventano programmi, diventano progetti. Ma i progetti hanno bisogno di un finanziamento! A questo punto bisogna porsi una domanda, bisogna cioè chiedersi fin dove il progetto-programma giustifica il finanziamento; in altri termini, bisogna chiedersi se il finanziamento è valido e darà una resa economica o se invece non è valido, non darà nessuna resa economica, sarà cioè negativo.

Concludendo, mi pare di poter convenire sulla validità politica di un tentativo di mettere a produzione terreni che non danno un reddito sufficiente, soprattutto in questo nostro tempo e in questo nostro paese. Ritengo però insufficiente l'impostazione tecnica e finanziaria; quest'ultima anzi direi che è mancante completamente. Temo pertanto che una iniziativa di questo genere — priva di una considerazione oggettiva e quindi di una dimostrazione, fin da questo momento, dei risultati da raggiungere — possa portare al fallimento delle nostre stesse buone intenzioni.

P R E S I D E N T E . Giunti a questo punto, poichè alle ore 18,15 il ministro dell'interno Cossiga farà all'Assemblea alcune dichiarazioni sui noti fatti di questi giorni, riterrei opportuno sospendere la seduta, per riprenderla eventualmente al termine di tali dichiarazioni. Altrimenti, si potrebbe rinviarla a giovedì 27 aprile.

C O L L E S E L L I , *relatore alla Commissione.* Per quanto mi riguarda, sarei favorevole ad un rinvio alla prossima settimana. Questa sera, infatti, non sarei in grado di replicare ai numerosi interventi che si sono succeduti nel corso del dibattito, essendo stati toccati argomenti di un certo rilievo, che richiedono da parte mia un notevole approfondimento.

P R E S I D E N T E . In tal caso, aderendo anche al desiderio testè espresso dall'onorevole relatore, poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato alla prossima seduta.

La seduta termina alle ore 18.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore DOTT GIOVANNI BERTOLINI