SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

9ª COMMISSIONE

(Agricoltura)

23° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 LUGLIO 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*) **(Seguito della discussione e rinvio)**

PRESIDENTE . . . *Pag.* 313, 315, 324 e *passim*
BRUGGER (*Misto-SVP*) 324
CHIELLI (*PCI*) 333
COLLESELLI (*DC*), *relatore alla Commissione* 314, 326, 327 e *passim*
FOSCHI (*DC*) 327
LAZZARI (*Sin. Ind.*) 328
MAZZOLI (*DC*) 334
MIRAGLIA (*PCI*) 327, 332
PEGORARO (*PCI*) 326, 327
ROMEO (*PCI*) 328
SALVATERRA (*DC*) 324
SCARDACCIONE (*DC*) 328
ZAVATTINI (*PCI*) 326, 327, 331
ZURLO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste* . . 315, 324, 325 e *passim*

La seduta ha inizio alle ore 11,05.

FOSCHI, *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*) (*Seguito della discussione e rinvio*)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate », risultante dall'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.

Ricordo alla Commissione che il 6 giugno scorso avevamo rinviato la discussione per acquisire i pareri delle Commissioni giustizia e affari costituzionali sugli emendamenti illustrati dal relatore agli articoli 1 e 5. I pareri richiesti sono pervenuti, pertanto ne do lettura.

Il parere della Commissione giustizia è il seguente:

« La Commissione giustizia, esaminato l'emendamento all'articolo 5 del disegno di legge n. 1010, sottoposto al suo avviso dalla Commissione di merito, a seguito del parere emesso in data 18 aprile 1978, esprime parere favorevole formulando la seguente osservazione.

Per quanto concerne detto articolo, ultimo comma, non appare del tutto esauriente e chiara la formulazione di cui all'emendamento della Commissione di merito. La Commissione giustizia ritiene che si dovrebbe adottare una formulazione dalla quale risulti che resta ferma la giurisdizione di merito, ma con riferimento specifico all'accertamento della sussistenza o meno delle condizioni previste dall'articolo 2 per la definizione dello stato di insufficiente coltivazione ».

La Sottocommissione per i pareri della Commissione affari costituzionali comunica che « esaminati gli emendamenti, non ha nulla da osservare per quanto di competenza ».

A questo punto, vorrei pregare il relatore, senatore Colleselli, di riassumere i punti su cui si è maggiormente incentrata la discussione generale.

COLLESELLI, *relatore alla Commissione*. Riassumo brevemente dicendo che, per quanto riguarda l'articolo 1, la dizione proposta: « Le Regioni, ferme restando le competenze delle province autonome di Trento e Bolzano, » ha trovato un accordo di massima e quindi non occorre ripetere l'inciso negli altri articoli. Per quanto riguarda l'articolo 2, si propone di portare il parametro di confronto dell'ultimo triennio dal 30 al 40 per cento. Poi, sempre all'articolo 2, possiamo considerare superato il problema della riforma prevista. Altrettanto superato è da considerarsi il problema dell'articolo 5 attraverso la dizione esplicita di quelle che sono le competenze del tribunale regionale amministrativo. Alcune riserve erano state espresse sugli articoli 3 e 4 per le quali alcune questioni erano state lasciate in sospeso; mi pare, però, che oggi si possa riprendere l'argomento sul quale abbiamo delle proposte da fare alla Commissione. L'articolo 3 riguarda le procedure di accertamento delle terre incolte, cioè una specie di catasto di dette terre; quello che mi preoccupa è che possano passare due, tre anni e che i piani presentati non vengano attuati, pertanto si dovrebbe prevedere la possibilità di presentarne di nuovi. L'articolo 4 prevede la procedura di assegnazione; posso dire che il meccanismo è un po' complicato, nel senso che attraverso varie scadenze e varie fasi sia il proprietario che gli aventi diritto possono andare alle calende greche senza che i programmi vengano attuati. C'è poi il problema delle terre demaniali; è indubbio che le terre demaniali hanno uno stato giuridico per il quale non possono essere considerate al pari delle altre, ma possiamo dire — e questa è la proposta del relatore — che anche le terre demaniali rientrano nel censimento se abbandonate o non coltivate, purchè non abbiano vincoli di particolare interesse pubblico.

Pertanto, nell'intento di semplificare al massimo l'interpretazione e l'applicazione del disegno di legge, sopprimendo i termini ivi previsti, proporrei di sostituire la parte finale dell'ultimo comma dell'articolo 3, che dovrebbe essere mantenuto fino alle parole « avvenuta classificazione », con i seguenti due commi:

« Le Regioni 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. La domanda del richiedente viene notificata con-

temporaneamente, a cura delle Regioni, al proprietario e agli aventi diritto ». Usare proprietario e agli aventi diritto ». Usare il termine « contemporaneamente » è una sfumatura che pone l'accento sulla parità di diritti sia del proprietario che dell'aspirante assegnatario. L'altro comma stabilisce: « I proprietari e gli aventi diritto possono chiedere alla Regione, entro il termine stabilito e comunque non inferiore ai 45 giorni, di coltivare direttamente le terre di cui all'articolo 1 allegando alla richiesta un piano di sviluppo aziendale elaborato secondo i criteri di cui al presente articolo e concordato con la Regione la quale ne accerta l'esecuzione ».

In tale maniera si pensa di avere semplificato quella che è la procedura di accertamento, evitando la possibilità di ritardi nell'applicazione della legge vuoi da parte dei proprietari, vuoi, sul piano di parità, da parte degli aspiranti assegnatari.

L'articolo 4 dovrebbe allacciarsi a quanto affermato all'ultimo comma dell'articolo 3.

Queste sono le mie proposte alle quali non ho altro da aggiungere.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

ZURLO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Onorevole Presidente, onorevoli senatori, in via preliminare desidero associarmi al generale consenso che ha riscosso il relatore con la sua relazione introduttiva, con la quale ha acutamente messo in luce le varie questioni sollevate dall'analisi del provvedimento che è posto all'esame della Commissione sulle quali occorrerà assumere le necessarie determinazioni affinchè il provvedimento stesso, che è vivamente atteso, possa giungere rapidamente ad una definizione.

Su tali questioni infatti è incentrata gran parte della filosofia del disegno di legge e su di esse sono intervenuti i vari oratori esprimendo le loro osservazioni, precisando le loro posizioni e formulando le proposte di modifiche ritenute da loro necessarie.

È su di esse quindi che mi soffermerò per illustrare il punto di vista del Governo sul provvedimento in esame in connessione con quanto è stato affermato e proposto.

Prima di far ciò ritengo peraltro di dover brevemente ricordare la genesi del disegno di legge, perchè ciò può aiutarci ad interpretare i motivi di fondo delle misure proposte ed a suggerire gli aggiustamenti ad esse che riteniamo idonei per assicurare alla futura normativa una efficace, positiva operatività.

Il disegno di legge, come si sa, nasce dalla fusione di tre schemi di provvedimento presentati alla Camera, due d'iniziativa parlamentare ed uno d'iniziativa governativa, diretti a dare una nuova disciplina alla materia. La impostazione di essi aveva peraltro angolazioni diverse. Quello del Governo puntava al recupero delle terre agricole la cui coltivazione fosse stata abbandonata, in zone delimitate caratterizzate da estesi fenomeni d'abbandono, in guisa da assicurare un reddito adeguato alle unità lavorative che vi avessero trovato impiego nel quadro di una programmazione territoriale che attraverso tale recupero avesse di mira anche la salvaguardia dell'assetto idrogeologico e la protezione dell'ambiente.

In tale ottica il disegno di legge governativo non riteneva opportuno prendere in considerazione le terre abbandonate non comprese in dette zone, in quanto l'interesse pubblico ad affrontare il problema era visto appunto in una prospettiva che andava al di là della utilizzazione del singolo fondo abbandonato, ma si proiettava a dare ad individuate zone, in un contesto programmatico, un diverso assetto economico-sociale promuovendo in esse, attraverso la presenza dell'uomo, anche il conseguimento di una difesa idrogeologica ed ambientale.

Per le stesse ragioni il provvedimento governativo non considerava le terre insufficientemente coltivate, in quanto tale fenomeno, a parte le difficoltà oggettive di una sua esatta individuazione, evidentemente non è caratterizzante di intere zone, ma si verifica di norma isolatamente.

I due provvedimenti d'origine parlamentare avevano viceversa una finalità efficientistica mirando ambedue al recupero delle terre abbandonate, ed uno anche a quello delle terre insufficientemente coltivate, in vista

soprattutto di una loro utilizzazione allo scopo precipuo di un aumento produttivo.

La diversa impostazione dei tre provvedimenti si è riflessa ovviamente sulla redazione del testo unificato che la Camera ha approvato, che rappresenta il punto d'incontro di essi. Ed è bene che tale concetto sia tenuto presente nell'esame dell'articolato.

Il provvedimento che è ora sottoposto al vostro giudizio trae dunque origine, come si è detto, dalla esigenza di dettare una nuova normativa per la utilizzazione delle terre incolte e insufficientemente coltivate non solo per porla in sintonia con l'assetto istituzionale del paese, chiamando le regioni a provvedere alla sua attuazione, ma anche per creare uno strumento valido per il raggiungimento degli scopi che si intendono perseguire attraverso essa, che non sono più soltanto quelli di creare nuove occasioni di lavoro, ma anche quelli di conseguire, con il recupero di terre alla coltivazione, un aumento produttivo e nel contempo salvaguardare l'ambiente, restituendo l'elemento umano a territori che in sua assenza degradano, con conseguenze dannose per tutta la collettività.

Certo la congiuntura in cui si dibatte in questi ultimi tempi il nostro paese, che determina un ritorno alla terra di forze lavorative che avevano trovato uno sbocco nell'industria o nelle attività terziarie, ha contribuito non poco ad accelerare i tempi perchè il problema fosse posto sul tappeto.

È infatti nei momenti difficili dell'economia nazionale che la utilizzazione delle terre abbandonate si fa sentire ed impone all'autorità politica di adottare le occorrenti iniziative legislative.

Così, per restare in un periodo storico a noi non troppo lontano, si verificò nel primo dopoguerra con una serie di provvedimenti legislativi raccolti in apposito testo unico approvato con regio decreto 15 dicembre 1921, n. 2047, abrogato poi con regio decreto legislativo 11 gennaio 1923, n. 252; così si è ripetuto nel secondo dopoguerra con l'emanazione del decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944 n. 279 e con la successiva produzione legislativa fino a giungere alla legge 18 aprile 1950, n. 199, che tuttora regola la materia.

È evidente che le condizioni e le prospettive attuali sono diverse però da quelle di allora; diverso, soprattutto, è il modo di concepire l'agricoltura, cui viene oggi riconosciuto un ruolo di « centralità » che in passato le era stato sottratto. Il provvedimento in esame, come è stato evidenziato da molti interventi, si inserisce infatti nel contesto delle iniziative legislative assunte in proposito in questi ultimi tempi, già concepite alla fine della passata legislatura e concretate poi o in via di realizzazione nel corso della presente, con l'ausilio e la fattiva collaborazione di tutte le forze politiche che hanno appoggiato, sia pure con diverse posizioni, il Governo precedente e quello attuale.

Altro elemento che deve essere tenuto presente per una valutazione della necessità del provvedimento è la stima dell'ampiezza del fenomeno dell'abbandono delle terre.

A questo riguardo è bene puntualizzare subito che non esiste alcuna rilevazione specifica che possa indicare, non dico all'ettaro, ma con una certa precisione, i dati esatti; quelli di cui disponiamo e che possono essere considerati attendibili, sono i dati ricavati da uno studio effettuato per conto del Ministero dell'agricoltura dal Consorzio nazionale di iniziativa agricola, dal quale si ricava, partendo da un'analisi dei risultati del censimento del 1970 elaborati dall'ISTAT, che le terre abbandonate a quella data erano oltre 2 milioni di ettari, di cui la metà circa riferite ad aziende totalmente abbandonate, e l'altra metà a superfici non coltivate nell'interno dell'azienda.

Delle prime il 51 per cento sono di montagna (530 mila ettari circa pari al 5,80 per cento della superficie agraria forestale di tali zone), il 40 per cento di collina (423 mila ettari circa pari al 3,79 per cento della superficie delle zone relative) ed infine il 7,80 per cento di pianura (81 mila ettari circa pari all'1,41 per cento della superficie).

Poichè il fenomeno dopo il 1970 non ha accennato ad arrestarsi — anche se in questi ultimi tempi si ritiene sia diminuito — a tali cifre vanno purtroppo aggiunti altri addendi.

A questo fine possono essere valutati i dati ricavabili da una rilevazione campionaria fatta dall'ISTAT nel novembre del 1975 per

conto della Comunità economica europea, anche se non comparabili con quelli rilevati da censimento. Secondo una stima di tali dati risultante in una relazione svolta dal professor Barberis — direttore dell'Istituto di sociologia rurale — in un convegno tenutosi presso la Fondazione Agnelli il 18 aprile scorso, nel quinquennio suddetto hanno cessato la loro attività circa 300 mila aziende per una superficie calcolata in circa 1.250.000 ettari, dei quali buona parte si presume debbano essere considerati abbandonati.

Inoltre, da una pubblicazione curata dall'onorevole Orlando ed altri intitolata « Piano alimentare o politica agraria alternativa » viene indicata in 2.400.000 la quantità prevista degli ettari abbandonati dal 1960 al 1975.

Vi sono state infine valutazioni più pessimistiche che fanno ascendere l'ammontare degli ettari abbandonati a cifre più elevate.

Quanto si è detto conferma, peraltro, che, anche in assenza di una stima precisa, il fenomeno presenta certamente proporzioni ragguardevoli e merita perciò di essere preso nella dovuta considerazione, come stiamo facendo.

Esso interessa per la massima parte la montagna e la collina, come ha posto in luce anche il senatore Fabbri; il che conferma anche l'assunto già evidenziato della necessità di un intervento, visto come uno dei mezzi di recupero e di valorizzazione delle zone interne nel generale interesse della collettività, nel contesto di una nuova più moderna visione dell'intervento pubblico in agricoltura, che dovrà incidere soprattutto sulle cause che hanno determinato l'abbandono e che presentano molteplici aspetti — economico, sociale, tecnico e culturale — sui quali non ritengo di soffermarmi essendo a tutti noti.

Esaminate in rapida sintesi le ragioni che hanno determinato il provvedimento, passo a prenderne in considerazione l'articolato approvato dalla Camera e le questioni che sono state sollevate in merito ad esso.

Occorre anzitutto esaminare la prima osservazione avanzata nel primo parere della Commissione affari costituzionali, che ha formato oggetto di numerosi interventi, per la quale il provvedimento dovrebbe essere considerato una legge cornice, con cui si dettano norme generali per regolare l'attività legislativa regionale in un campo ad essa trasferito, in quanto rientrante nell'ambito dell'« agricoltura », e non già una legge con cui, in una materia che è di competenza statale, viene attribuito alle regioni il compito di emanare norme attuative ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Su tale argomento anche alla Camera dei deputati si sviluppò un ampio dibattito a seguito del quale, anche su conforme parere della Commissione affari costituzionali di quel ramo del Parlamento, che si pronunciò in seduta plenaria, si giunse alla conclusione che la materia oggetto del provvedimento non poteva essere considerata trasferita alle regioni, inerendo essa a diritti intersoggettivi — in piena armonia con quanto riconosciuto peraltro dalla sentenza della Corte costituzionale n. 142 del 1972 — e pertanto il provvedimento stesso poteva essere correttamente assunto solo attribuendo i compiti alle regioni stesse in funzione del suddetto ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

In tal senso va interpretata l'applicazione che con il provvedimento si è anche ritenuto di dare al disposto dell'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che ha regolato il completamento del trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative in base alla delega contenuta nella legge 22 luglio 1975, n. 382. Tale decreto, infatti, nel sancire che « le regioni provvedono sulla base di criteri stabiliti da leggi dello Stato all'assegnazione e alla coltivazione di terre abbandonate o insufficientemente coltivate », non ha ritenuto di poter trasferire la materia, altrimenti avrebbe esplicitamente usato la relativa locuzione, così come ha fatto in ogni occasione. Nè avrebbe fatto riferimento a leggi dello Stato per la fissazione dei criteri, se questi avessero dovuto essere intesi soltanto come princìpi generali di una legge quadro, in quanto in tal caso il riferimento non sarebbe apparso necessario, essendo ciò già espressamente stabilito dalla Carta costituzionale che impone alle regioni di seguire i princìpi fondamentali della legislazione statale nella loro produzione normativa. Esso invece ha tenuto pre-

sente proprio l'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione e su di esso ha dettato le disposizioni.

È da notare che l'interpretazione adottata consente di prevedere un'unica legge valida sia per le regioni ordinarie che per quelle autonome: infatti se così non fosse (riferendosi il suddetto decreto presidenziale 616 alle sole regioni a statuto ordinario), per concretare lo stesso trasferimento delle funzioni in parola a quelle autonome occorrerebbe operare — tranne per la Valle d'Aosta — non già con legge ordinaria, come stiamo facendo, ma con decreti attuativi dei relativi statuti.

D'altronde, come già accennato, che la materia in argomento sia di competenza statale è stato già riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 142 del 1972. E il principio che la regolamentazione di rapporti intersoggettivi di natura privatistica appartenga alla competenza statale è stato ribadito dalla stessa Corte in più occasioni.

Ed è perciò che di fronte ad una legge statale che regola rapporti intersoggettivi privati tutte le regioni non possono non trovarsi sulla stessa linea: vale a dire che le disposizioni dettate in materia dallo Stato debbono necessariamente coinvolgere l'intero territorio nazionale senza che sorgano problemi di competenza regionale nelle diverse articolazioni e angolazioni, e senza che possa concretamente ipotizzarsi una scissione della materia stessa tra ciò che inerisce alla regolamentazione del rapporto e l'azione della autorità regionale, in quanto quest'ultima è necessariamente connessa con la prima.

Dato quanto precede, appare chiaro che il Governo non può condividere l'impostazione data al problema dal senatore Brugger che sostiene, in materia, la competenza esclusiva delle regioni a statuto speciale in quanto, come è stato evidenziato, la materia riguardante il diritto privato è di competenza dello Stato e non v'è quindi riserva a favore delle regioni.

Comunque il Governo si rimette al parere espresso il 14 giugno ultimo scorso dalla Commissione affari costituzionali sull'emendamento proposto dal senatore Colleselli inteso a fugare le preoccupazioni del senatore Brugger, ritenendo tuttavia che il generico richiamo alla salvaguardia delle « competenze delle provincie autonome di Trento e Bolzano » non intacca il carattere integrativo nei sensi suddetti della futura normativa regionale.

Non mi sembra inutile, a tal proposito, ricordare, oltre alla sentenza già citata della Corte costituzionale, anche un'altra decisione della stessa Corte, la 154 dello stesso anno 1972, nel giudizio di legittimità sulla legge regionale siciliana 2 luglio 1969, n. 20, riguardante materia di enfiteusi e prestazioni fondiarie perpetue, ripresa poi dalla n. 108 del 1975 nel giudizio concernente la legge regionale campana, approvata il 12 novembre 1974, relativa ad una questione inerente la istruzione professionale.

Giova a tale proposito riportare quanto affermato nella citata sentenza n. 154 (per ribadire ciò che è stato già detto) sul fatto che « la connessione teleologica con la cura degli interessi pubblicistici inerenti alle materie di competenza regionale (nel caso di specie l'agricoltura) non giustifica un ampliamento della competenza fino a comprendervi materia o settore obiettivamente diversi, ed il diritto privato... è materia ben definita e non già coacervo di materie che possano essere distinte secondo la varia natura dei rapporti disciplinati e, eventualmente, dei fini che di volta in volta la disciplina legislativa vuol mediamente soddisfare ».

E cioè, come esplicitato in altra parte della stessa sentenza, « il diritto privato costituisce materia a sè stante non compresa nelle varie materie che statuti e Costituzione in vari gradi e con vari limiti attribuiscono alle potestà regionali ».

La Commissione affari costituzionali ha anche chiesto, con il primo parere, che fosse modificato l'articolo 5 escludendo la giurisdizione di merito del TAR riconosciuta dalla norma in caso di controversie in materia di assegnazione di terre insufficientemente coltivate, senza, peraltro, fornire alcuna indicazione sulle ragioni su cui si fonda la richiesta.

Di converso la Commissione giustizia, rivendicando la propria competenza in materia, riconosce, con un motivato parere, piena validità ed opportunità alla norma.

Anche su tale punto è stato ricco il dibattito che si è svolto alla Camera dei deputati, dove la disposizione è stata infine approvata a maggioranza.

Su tale punto anche nel presente dibattito si sono avuti pareri discordi, alcuni favorevoli alla tesi della Commissione affari costituzionali, altri per il mantenimento della norma, altri infine per modificare la norma introducendo nel caso la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Va subito detto che quest'ultima proposta è da respingere, poichè la competenza esclusiva, la quale rappresenta una ipotesi del tutto eccezionale, è stata finora conferita dal legislatore al Consiglio di Stato, e in primo grado ai tribunali amministrativi regionali, solo in quelle materie in cui, essendo diritti soggettivi ed interessi legittimi strettamente connessi, è difficile discernere in concreto quale sia la natura della posizione giuridica fatta valere ed individuare, di conseguenza, il giudice competente.

Si veda per esempio quanto accade in materia di pubblico impiego, in materia di concessioni amministrative di beni e servizi pubblici, di enti di beneficenza pubblica, eccetera.

In tutti gli altri casi, come quello in esame, in cui è invece possibile stabilire con sicurezza quando la pubblica amministrazione invada la sfera del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo dei privati, non vi è ragione di far ricorso alla giurisdizione esclusiva.

Il giudice dinanzi al quale portare la controversia, infatti, resta individuato, secondo una ormai consolidata giurisprudenza e dottrina, dal tipo di posizione soggettiva fatta valere in giudizio (diritto soggettivo o interesse legittimo) e dall'oggetto della domanda, che sarà costituito dall'annullameto dell'atto o dal risarcimento del danno qualora siano competenti rispettivamente il giudice amministrativo o il giudice ordinario.

Da ciò consegue che, data l'azionabilità di posizioni soggettive diverse (interesse o diritto) ed il differente oggetto della richiesta (annullamento dell'atto o risarcimento del danno) non è possibile di regola proporre entrambe le azioni e, anche quando ciò dovesse in ipotesi avvenire, non si tratta mai di un *bis in idem*, poichè nella sfera giuridica del ricorrente devono prodursi lesioni distinte e fondate su presupposti oggettivi del tutto separati fra loro, anche se dipendenti dal medesimo provvedimento amministrativo.

Pertanto, ove si volesse, con apposita norma, sottrarre al giudice ordinario le questioni di propria competenza senza che ricorrano fondati motivi di opportunità o, meglio, di necessità, si giungerebbe ad approvare una legge che, ponendosi in evidente contrasto con l'articolo 113 della Costituzione, il quale garantisce apposita tutela dei diritti e degli interessi innanzi a diversi ordini giurisdizionali, non mancherebbe di essere oggetto di censura da parte della Corte costituzionale.

Il senatore Sassone per superare l'*impasse* su tale punto aveva proposto di trovare un punto d'intesa nell'adozione di una norma analoga a quella prevista dall'articolo 40 del testo del disegno di legge riguardante la nuova disciplina dei contratti agrari, il quale prevede l'obbligatorietà di un tentativo stragiudiziale di conciliazione tra le parti.

Tale proposta, anche se presenta una certa suggestione, non è apparsa, però, accettabile in quanto l'ipotesi della conciliazione prevista dalla norma che si vorrebbe mutuare si riferisce a controversie tra parti poste sullo stesso piano che hanno già un rapporto tra loro, per cui è ipotizzabile un eventuale accordo.

Nel caso di specie ci si trova di fronte invece a questioni che sorgono tra l'autorità che ha adottato un provvedimento positivo o negativo ed un privato che asserisce di essere leso da tale provvedimento. La posizione non è paritetica, ma diversa e non si vede come potrebbe concretarsi la conciliazione.

Ciò posto devo far presente che, ad avviso del Governo, la estensione al merito della competenza del giudice amministrativo nella fattispecie considerata rappresenta un punto qualificante del provvedimento, consentendo una più penetrante tutela giurisdizionale delle parti in causa e nel contempo dando modo agli organi chiamati alla formazione ed adozione dei provvedimenti di dimostrare la imparzialità del loro operato.

È infatti quanto mai opportuno, in presenza delle difficoltà oggettive di definire in con-

creto parametri certi per la individuazione dei terreni mal coltivati, conferire al giudice adìto la facoltà di decidere con poteri più ampi di quelli a lui spettanti in relazione al sindacato di sola legittimità.

Invero, giova qui osservare che, nella concezione più aggiornata e più convincente, la giurisdizione di merito ha ragione di essere proprio allorchè l'azione amministrativa si sviluppa lungo la direttrice della discrezionalità tecnica. Nell'ambito di questa, riveste carattere assolutamente preminente l'esatta conoscenza e l'esatta valutazione dei dati di fatto che sono asseriti a presupposto dei provvedimenti amministrativi. Anzi, sotto questo profilo, si ritiene generalmente che l'unica forma di tutela effettiva che in tali casi possa essere posta a disposizione dei privati sia il sindacato giurisdizionale esteso al merito, per la sua capacità di penetrare oltre lo schermo della legittimità formale dei provvedimenti impugnati.

Sembra, del resto, che la tendenza a statuire l'estensione al merito rappresenti una costante nella esperienza legislativa dal 1890 in poi ogni volta che si è trattato di disciplinare procedimenti amministrativi imperniati su indagini di fatto e accertamenti tecnico-di screzionali.

A prescindere dalle altre ipotesi di giurisdizione di merito già previste legislativamente, basterà qui ricordare i casi più salienti in materia di acque pubbliche, di opere idrauliche, di lavori pubblici e, più recentemente, in materia di ricorsi elettorali (legge 23 dicembre 1966, n. 1147).

In linea più generale, poi, occorre evidenziare che la giurisdizione di merito ha trovato, nei tempi più recenti, ulteriori qualificazioni e giustificazioni.

Al precedente orientamento dottrinale secondo cui il giudice di merito conoscerebbe non solo dei termini giuridici della controversia giuridica, ma anche di buona amministrazione, è subentrata la costruzione più valida, seguita dagli autori più recenti e dalla giurisprudenza stessa, secondo cui la giurisdizione di merito ha l'effetto di ampliare le facoltà del giudice nell'esercizio del potere discrezionale, esclusivamente sotto il profilo del potere di cognizione, dove non sussistono le limitazioni relative al giudizio di legittimità in cui il giudice può solo accertare i fatti, senza poterli valutare; del potere di istruzione poichè sono ammessi qui tutti i mezzi di prova del giudizio civile, fra cui la prova testimoniale e la consulenza tecnica; del potere di decisione, poichè, oltre all'annullamento, il giudice può provvedere alla riforma dell'atto, o determinare gli adempimenti che la amministrazione deve porre in essere.

Concludendo, ritengo per le considerazioni svolte che la norma proposta fosse valida e conseguentemente andasse mantenuta.

Ad ogni modo il Governo si rimette alla Commissione ove voglia aderire all'intesa raggiunta in sede di Sottocommissione dove è stato deciso un apposito emendamento, sul quale si è espressa favorevolmente la Commissione affari costituzionali, mentre quella della giustizia ha mosso osservazioni, con cui si sono salvaguardati in ogni caso al giudice amministrativo i poteri di cognizione e di istruzione propri della particolare giurisdizione di merito, indispensabili per lo stretto tecnicismo inerente alla ricognizione e classificazione delle terre insufficientemente coltivate, non concedendogli però il potere di sostituire o modificare l'atto impugnato.

Con ciò è restata ferma la generale competenza di legittimità, con il conseguente potere di annullamento, ma nel contempo viene consentita all'autorità giurisdizionale una più concreta possibilità di valutazione degli elementi processuali a meglio garantire la tutela dei ricorrenti e dell'autorità amministrativa.

Dopo aver esaminato i due pareri suddetti ritengo utile soffermarmi su alcune considerazioni svolte in merito alle varie disposizioni contenute nel disegno di legge.

Il problema della definizione dei parametri per la individuazione delle terre da considerare insufficientemente coltivate ha formato oggetto di diversi interventi diretti ad apportare ad essi alcune variazioni, ed in sede di Sottocommissione è stato raggiunto un accordo, come riferito dal relatore, per considerare la percentuale delle produzioni ordinarie medie annuali inferiori non più al 30 ma al 40 per cento di quelle ottenute in terreni similari.

Con il comma successivo dello stesso articolo la definizione degli elementi di comparazione è affidata alle commissioni provinciali per l'equo canone opportunamente integrate. È bene in proposito richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che la recente sentenza n. 153 del 19 dicembre 1977 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 353 dello stesso anno ha dichiarato incostituzionale la composizione di tali commissioni per la mancata pariteticità degli interessi in esse rappresentati, per cui è necessario modificare la norma e dare ad esse un'autonoma formazione.

Ricordo a questo riguardo che, in sede di approvazione del provvedimento alla Camera, il Governo aveva comunque rappresentato la opportunità di prevedere un organismo diverso dalle commissioni per l'equo canone cui affidare i compiti in parola, in quanto si era obiettato che la composizione di queste ultime, già abbastanza consistente e resa ancor più numerosa dalle integrazioni previste, mal si prestava a garantire la snellezza operativa necessaria — richiamata in questa sede anche dal relatore — per l'espletamento delle funzioni ad esse affidate; basti pensare ai sopralluoghi per accertare lo stato dei terreni.

Comunque, ove la Commissione si orientasse nella formulazione di una norma che ripristinasse le commissioni per l'equo canone eliminando nella loro costituzione il vizio che ne ha determinato la dichiarazione di invalidità da parte della Corte costituzionale, il Governo non avrebbe alcun motivo di opporsi a tale soluzione.

Sull'articolo 3 merita d'essere ricordato quanto fatto presente dal senatore Fabbri circa la necessità, sulla quale si conviene, di un collegamento tra il recupero delle terre e la programmazione agricola zonale.

Sono, però, le norme contenute nell'articolo 4 quelle su cui si è concentrato il maggior numero di osservazioni e di proposte di modifica.

Iniziando dal primo comma è stato giustamente osservato che manca un collegamento tra la norma in esso prevista e il precedente articolo; infatti, mentre in quest'ultimo si prevede la individuazione delle zone abbandonate, il loro censimento, la loro classificazione — il che farebbe supporre (come era nel testo governativo) che soltanto l'inclusione nella zona di un terreno o comunque la sua individuazione preventiva legittimasse una richiesta di assegnazione di tale terreno abbandonato — nella disposizione in esame si sancisce che « indipendentemente dalla determinazione delle zone, dal censimento e dalla classificazione si procede all'assegnazione ».

Su tale punto tornerò a parlare comunque nell'esaminare la facoltà del proprietario di opporsi all'assegnazione con la richiesta di porre in coltivazione il proprio terreno.

Così pure ritengo di dover ribadire l'opportunità di eliminare dalla elencazione delle terre assegnabili la dizione « compresi i terreni demaniali », ove si consideri che il concetto di demanialità comporta una destinazione del bene per fini d'uso o servizio pubblico: non sembra possibile ammettere che tali terreni possano essere assegnati con la procedura prevista dal provvedimento in esame, in quanto essi sono giuridicamente vincolati ad un diverso fine e non appaiono suscettibili di atti dispositivi se non per volere dell'amministrazione competente e nei casi e nelle forme stabilite.

L'amministrazione può anche darli in concessione, ma sempre in via transitoria e in modo revocabile di guisa che possano essere destinati in ogni momento alla loro particolare destinazione.

Analoghe considerazioni occorre fare per i beni di uso civico i quali, pur non essendo demaniali in senso proprio, hanno caratteristiche analoghe a questi, come la inalienabilità e la inusucapibilità.

Due aspetti di siffatta categoria di beni meritano particolare attenzione:

a) il primo riguarda l'essenza stessa dell'uso civico, prima consistente nell'utilizzazione di certi beni per il soddisfacimento dei bisogni primari ed elementari di vita delle popolazioni, quali il diritto di pascolo, di tagliare legna, di semina ecc.; ora da interpretarsi in senso molto più lato, come destinazione di detti beni ad utilità di interesse generale e pubblico, a favore delle popolazioni titolari dei beni stessi;

b) il secondo attiene alla coesistenza, nella ampia dizione di terre di uso civico, di terreni utilizzabili per la coltura agraria (che sono ormai molto ridotti in estensione in seguito ai vari fenomeni di occupazione, legittimazione e assegnazione alle famiglie di coltivatori) e di terreni boschivi e pascoli che la legislazione vigente destina al godimento collettivo da parte delle popolazioni, compresa la realizzazione di opere di interesse generale.

Tali terre non coltivabili hanno acquisito importanza e suscettibilità sovente extragraria poichè, essendo prossime ai centri abitati o contigue ai litorali o collocate in zone collinari, si prestano ad utilizzazioni di tipo industriale, turistico ed anche edilizio, secondo la evoluzione dei tempi che ha realizzato una vera e propria trasformazione in senso economico e produttivistico dei beni stessi, i quali costituiscono un ingente ed intangibile patrimonio a disposizione delle popolazioni, le quali sono molto sensibili a questa forma di proprietà collettiva destinata a fini pubblici e di interesse generale.

Da quanto premesso, si comprende come il problema degli usi civici non possa e non debba essere confuso con quello delle terre incolte.

Ma anche se ci si volesse riferire esclusivamente alle terre di uso civico coltivabili, va ricordato innanzi tutto che esse sono soggette ad una precisa e particolareggiata disciplina della legge n. 1766 del 1927, che prevede determinati criteri di quotizzazione e di ripartizione delle terre stesse fra famiglie di coltivatori diretti appartenenti alle popolazioni titolari dei beni stessi.

D'altra parte, una modifica alla disciplina vigente richiede per la delicatezza della materia un riesame globale della stessa, ed a tale proposito ricordo che è già stata presentata alla Camera una apposita proposta di legge che si propone appunto tale finalità.

Infine, è necessario tenere presente che la destinazione delle terre di uso civico è stata trasferita alle regioni, salvo gli aspetti giurisdizionali demandati ad un giudice speciale qual è il commissario degli usi civici, dall'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, per cui non appare comunque possibile prevedere per esse l'applicazione della legge sulle terre incolte.

In merito al potere del proprietario di opporsi alla domanda del richiedente l'assegnazione del terreno chiedendo alla regione di coltivare direttamente la terra, è stato sostenuto dalla senatrice Talassi che la norma favorirebbe il proprietario assenteista, e dal senatore Zavattini è stata prospettata l'opportunità che siano previsti tempi ravvicinati per la esecuzione del piano da parte del proprietario.

Sembra, però, che la norma non dia alcun premio al proprietario. Essa si limita a porlo nelle condizioni di conservare la disponibilità della sua proprietà nella misura in cui egli si impegni a porla in produzione.

È stato anche osservato che al proprietario non dovrebbe essere concesso di bloccare la procedura attraverso detta domanda nella ipotesi che egli sia già a conoscenza che il suo terreno è stato riconosciuto abbandonato ai sensi dell'articolo precedente, dovendo all'atto della relativa notifica avanzare la domanda in parola e non attendere per la sua presentazione che vi sia un'iniziativa di un richiedente per ottenere l'assegnazione del suo fondo.

Su tale punto può anche convenirsi purchè sia chiaro che la facoltà del proprietario di coltivare direttamente il proprio terreno sia riconosciuta nel caso suddetto fino al momento in cui non ci sia alcuna richiesta, altrimenti si rischierebbe una situazione di mancata coltivazione con il risultato opposto a quello che la legge vuole conseguire, e cioè l'incentivazione della coltivazione della terra, limitando il fenomeno dell'abbandono.

Si è quindi d'avviso che, ove siano presentati emendamenti al riguardo agli articoli 3 e 4 in detti sensi, essi possono essere accolti.

Sempre a proposito dell'articolo 4 c'è da notare che il proprietario è tenuto a chiedere alla regione di coltivare il fondo secondo un piano aziendale allegato alla domanda, redatto d'intesa con la regione ed elaborato

secondo i criteri previsti nel precedente articolo.

Poichè potrebbe darsi che tali criteri non siano stati ancora redatti, ancorchè previsti (il che è possibile specialmente nella prima fase d'attuazione della legge per le terre incluse nelle zone delimitate), o che non siano addirittura ipotizzati (come nel caso delle terre insufficientemente coltivate), appare necessario inserire un inciso che preveda tale loro mancanza.

Si soggiunge inoltre, in merito ai piani aziendali, che mentre la loro presentazione viene specificatamente chiesta al proprietario, uguale obbligo non sembra sussistere a carico dei richiedenti l'assegnazione, mentre sarebbe bene porre esplicitamente tali soggetti sullo stesso piano non solo procedurale ma anche operativo; e ciò proprio per evitare quanto paventato dal senatore Ligios, cioè la messa in atto di colture di rapina e comunque dannose alla difesa idrogeologica del suolo.

Sempre a proposito di coloro che possono chiedere l'assegnazione, ritengo di dover richiamare l'attenzione della Commissione sulla opportunità di precisare che i beneficiari dell'assegnazione siano soggetti professionalmente qualificati quali operatori o lavoratori della terra, che possano dare garanzie del buon esercizio del beneficio loro concesso, e evitare che possano essere destinatari della concessione persone o entità che non abbiano sufficiente preparazione.

Una norma che appare opportuna e che andrebbe inserita è quella diretta a sancire esplicitamente la risoluzione del contratto d'affitto o associativo riguardante il terreno oggetto di assegnazione; essa d'altronde si riconnette all'attuale legislazione: l'articolo 3 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 settembre 1946, n. 89, prevede infatti che il provvedimento che dispone la concessione importa la soppressione, senza diritto ad indennità, di qualunque contratto di locazione di fondo, salvo il rimborso eventualmente dovuto per lavori in corso o per qualsiasi altro titolo legittimo, ed aggiunge che « al termine della concessione il contratto sospeso riprenderà effetto limitatamente al periodo di tempo eventualmente eccedente quello in cui la concessione stessa è rimasta in vigore fino alla scadenza convenuta nel contratto ». E poichè la durata della concessione coincide ora con quella prevista dai contratti di affitto, sembra opportuno sostituire la « sospensione » prevista dalla citata norma con « risoluzione » non ipotizzandosi un termine ordinario di scadenza diverso nei due casi come era all'atto dell'emanazione del decreto del '46.

D'altronde tale impostazione appare in perfetta linea con la disposizione contenuta nel testo emendato dell'articolo 5 del disegno di legge sui contratti agrari proposto dal relatore, dove si prevede, appunto, quale causa di risoluzione l'inadempimento degli obblighi inerenti alla normale e razionale coltivazione del fondo: e non vi è dubbio che il suo abbandono o la sua insufficiente coltivazione vadano compresi in tale ipotesi

Circa un previsto contrasto rilevato dal senatore Dal Falco in merito alla posizione degli assegnatari ed il richiamo alla legge 11 febbraio 1971, n. 11, per i rapporti intercorrenti tra essi e i proprietari, ritengo che esso non sussista ove si consideri che già lo articolo 27 della suddetta legge sancisce che le norme sull'affitto si applicano anche alle concessioni di terre incolte.

Condivido la norma che individua quali terreni sono esclusi dalla disciplina, tra i quali sono a mio avviso giustamente compresi i boschi.

Riterrei opportuno suggerire un emendamento aggiuntivo alla lettera *e*) inserendo all'inizio « i terreni destinati a finalità di pubblico interesse » per garantire il proseguimento di tali finalità.

Sull'articolo 7 che è diretto a dettare una particolare tutela per gli emigrati il relatore ha avanzato una proposta che mi sembra logica e cioè quella di accordare tale tutela semprechè l'emigrato sia un agricoltore. Potrebbe a tal riguardo modellarsi una norma analoga a quella figurante nell'articolo 2 della legge 10 maggio 1978, n. 176, che dà una regolamentazione provvisoria alla materia degli affitti dei fondi rustici.

La senatrice Talassi, sempre riferendosi agli emigrati, ha prospettato l'opportunità che durante la loro assenza sia posto in essere un sistema per assicurare la coltivazione dei fondi che essi lasciano.

Pur condividendo la sua proposta non vedo però in che modo possa essere realizzata.

Il senatore Mazzoli infine ha posto un problema di grande interesse e cioè quello della necessità di garantire i mezzi per assicurare la realizzazione di quanto si prefigge la nuova disciplina.

A tal riguardo ricordo che la legge si limita ad indicare la tipologia dell'intervento particolare previsto per il ripristino delle condizioni colturali e l'avvio dei piani aziendali e la loro cumulabilità con le provvidenze previste dalla legge sull'occupazione giovanile, rinviando ovviamente alle regioni il compito di provvedere alla relativa erogazione, attingendo dai fondi ad esse assegnati sullo stanziamento previsto dall'articolo 9 della legge sulla finanza regionale n. 281 del 1970.

Soggiungo che, una volta posto in ripristino il terreno ed avviato il piano aziendale, l'assegnazione potrà fruire delle provvidenze previste dalla legislazione vigente per la concreta attuazione del piano stesso e in particolar modo di quelle di cui alle leggi 153 del 1975 e 352 del 1976 riguardanti la applicazione delle direttive comunitarie per la riforma dell'agricoltura.

Concludo auspicando che la Commissione voglia giungere al più presto all'approvazione del provvedimento onde dare alla nostra agricoltura un altro strumento che contribuisca al suo rinnovamento, che noi tutti auspichiamo.

P R E S I D E N T E . Passiamo ora all'esame degli articoli, di cui do lettura:

Art. 1.

Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono ad emanare norme di attuazione secondo i princìpi e i criteri stabiliti dalla presente legge per il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, anche al fine della salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente.

A questo articolo è stato presentato dal relatore un emendamento tendente a sostituire le parole: « Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano » con le altre: « Le Regioni, ferme restando le competenze delle province autonome di Trento e Bolzano, ».

S A L V A T E R R A . Facendo riferimento anche a quanto ha detto il rappresentante del Governo, vorrei fare questo rilievo: con il presente disegno di legge le province autonome di Trento e Bolzano non verrebbero ad interferire nei rapporti privati, essendo questi disciplinati dalla legge sugli affitti. Le province autonome di Trento e Bolzano, invece, hanno una competenza primaria nel campo della produzione, cioè in una materia che rientra specificamente nel disegno di legge al nostro esame, il quale attiene a problemi della produzione agricola e non a problemi di rapporto d'affitto che sono — come dicevo — regolati da una normativa diversa.

Z U R L O , *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Qui si tratta di rapporti di concessione, che sono una cosa ben diversa.

S A L V A T E R R A . Questi rapporti sono regolati dalla legge sugli affitti, mentre con il presente provvedimento ci interessiamo dei problemi relativi alla produzione agricola, quindi di problemi che rientrano nella competenza primaria delle province autonome di Trento e Bolzano.

Per queste considerazioni, non condivido assolutamente le osservazioni del rappresentante del Governo.

B R U G G E R . Nel dichiararmi d'accordo sull'emendamento proposto dal relatore, vorrei cogliere l'occasione per fare alcune considerazioni.

Il problema da chiarire, per evitare contrastanti interpretazioni, è il seguente: si tratta di un disegno di legge riguardante miglioramenti agrari e quindi il potenziamento dall'agricoltura, oppure si tratta di un provvedimento che regola casi di diritti

intersoggettivi? Qualora si trattasse di un provvedimento relativo esclusivamente alla regolamentazione di casi di diritti intersoggettivi, non sarebbe questa la Commissione competente ad esaminare il provvedimento stesso, ma la Commissione giustizia.

Tuttavia, per quanto riguarda i diritti intersoggettivi, faccio presente che la loro regolamentazione è prevista, per certi casi, in determinati statuti speciali. E mi riferisco, per esempio alla materia dei masi chiusi, che non ha nulla a che vedere col potenziamento dell'agricoltura, ma è una materia che regola diritti privati. La legge riguardante tale materia è stata impugnata ben quattro volte di fronte alla Corte costituzionale, e ben quattro volte la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità della legge stessa.

Quindi, abbiamo un esempio abbastanza chiaro, il quale dimostra come la regolamentazione dei diritti intersoggettivi non sia competenza esclusiva dello Stato, ma anche, per certi casi, delle regioni a statuto speciale. Faccio peraltro presente che l'allevamento zootecnico è una materia che rientra nel potenziamento dell'agricoltura. Se l'ente pubblico offre un contributo all'allevatore e questo osserva le regole che l'ente pubblico gli impone, sorge un rapporto di diritti intersoggettivi tra l'allevatore e l'ente pubblico stesso, nel senso che l'allevatore, seguendo le regole imposte dall'ente pubblico, ha diritto al contributo. Per cui, se questo contributo l'ente pubblico non lo dà, l'allevatore può averlo rivolgendosi al giudice ordinario.

In proposito, basta richiamarsi al caso della CEE, allorquando la legge aveva previsto un determinato contributo per l'abbattimento del bestiame; lo Stato non ha dato il contributo e la Corte di Lussemburgo ha stabilito che, trattandosi di un debito dello Stato, questo doveva assolutamente pagarlo. Ed anche in quel caso eravamo di fronte ad una materia che riguardava il potenziamento dell'agricoltura.

Quindi, non possiamo dire che, trattandosi di materia relativa al potenziamento dell'agricoltura, non sorgono diritti intersoggettivi tra ente pubblico e titolare avente diritto. Ad un certo momento, strada facendo, questi diritti sorgono nella maggior parte dei casi; per cui non ritengo motivata la visione che emerge dalla esposizione del rappresentante del Governo.

P R E S I D E N T E . Sulla questione sollevata, debbo dire che anch'io ho dei dubbi circa l'impostazione data dal Governo, attraverso l'onorevole Zurlo, al problema.

A proposito di diritti intersoggettivi, vi sono le sentenze citate dall'onorevole Zurlo e ve ne sono altre; basta ricordarne due per quanto riguarda la regione siciliana: la prima, relativa alla riforma agraria del 1950 che prevede gli scorpori e che è stata dichiarata legittima; la seconda, relativa a tutte le leggi di ripartizione dei prodotti tra mezzadri e proprietari, che sono il classico esempio di diritti intersoggettivi, che sono state dichiarate legittime.

La materia è abbastanza complessa e controversa. Siccome certe affermazioni sono state fatte in maniera perentoria e rigorosa, vorrei che sul problema si riflettesse ulteriormente anche in considerazione di tutte le sentenze della Corte costituzionale che sono, ripeto, contraddittorie (perchè, cambiando la composizione della Corte, sono cambiati anche i pareri) e tenuto conto delle conseguenze che possono scaturirne, non essendo escluso che una impostazione come quella data dal Governo possa sollecitare una impugnativa da parte delle regioni autonome.

Però, data la formulazione generica, spero che, anche per dare attuazione rapida al provvedimento, non vengano sollevate eccezioni.

Z U R L O , *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Volevo rilevare che, oltre ad essere tutti d'accordo sulla formulazione dell'emendamento, il che mi sembra rappresentare un fatto importante, siamo d'accordo sulla sostanza: perchè — mi riferisco all'intervento del senatore Brugger e a quello del senatore Scardaccione — per la parte relativa alla regolamentazione dei

diritti intersoggettivi l'interpretazione data è la stessa del Governo. La disquisizione del senatore Brugger — un po' diversa da quella del Presidente — tende a specificatamente sostenere che il presente provvedimento non mira a regolamentare i diritti intersoggettivi bensì i rapporti di produzione, il che è diverso.

Io, poi, contesto il fatto che la Commissione non sia competente a decidere in merito alla regolamentazione di rapporti intersoggettivi, perchè in tal caso non avrebbe dovuto esaminare le norme sui patti agrari e sui fondi rustici, che invece le sono state demandate.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento proposto dal relatore, tendente a sostituire le parole: « Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano » con le altre: « Le Regioni, ferme restando le competenze delle province autonome di Trento e Bolzano, ».

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 1 quale risulta con l'emendamento testè approvato.

È approvato.

Art. 2.

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.

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.

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.

Ai fini di cui alla presente legge le Commissioni predette sono integrate da due rappresentanti della cooperazione agricola e da due rappresentanti dei sindacati dei lavoratori agricoli designati dalle organizzazioni provinciali cooperative e sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e nominati dal presidente della Regione.

C O L L E S E L L I , *relatore alla Commissione.* Propongo un emendamento al secendo rigo del primo comma tendente a sostituire la parola: « e » con l'altra: « o ».

Al secondo comma propongo un emendamento tendente a sostituire le parole: « 30 per cento » con le altre: « 40 per cento », e un emendamento tendente a sostituire le parole: « e gli stessi ordinamenti colturali » con le altre: « , tenendo conto delle vocazioni colturali della zona ».

Al quarto comma propongo un emendamento soppressivo delle parole: « di cui all'articolo 2 della legge 10 dicembre 1973, n. 814 ».

Z U R L O , *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Ma quelle parole andrebbero sostituite con delle altre.

P E G O R A R O . Semmai potremmo aggiungere, dopo la citazione della legge che il relatore vorrebbe sopprimere, le parole: « e successive modificazioni ed integrazioni ».

Z A V A T T I N I . L'emendamento va elaborato. L'accordo era quello di sopprimere il riferimento alla legge n. 814, che è incostituzionale, e di inserire l'articolo analogo votato nella legge sui patti agrari.

P E G O R A R O . Ritiro allora la mia osservazione.

COLLESELLI, *relatore alla Commissione.* Sono d'accordo sull'inserimento proposto dal collega Zavattini.

PRESIDENTE. Non si può fare un riferimento ad una norma non ancora in vigore. È quindi necessario riportare appunto esattamente la dizione usata nel testo predisposto sulla riforma dei patti agrari.

COLLESELLI, *relatore alla Commissione.* Si potrebbe dire che gli elementi di comparazione saranno tenuti a cura delle commissioni provinciali di cui al successivo articolo. Evidentemente cadrebbe poi l'ultimo comma.

ZURLO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Mi sembra che il citato articolo previsto per i patti agrari e che vige nel disegno di legge in discussione non preveda la partecipazione dei rappresentanti della cooperazione nè gli altri rappresentanti indicati nell'ultimo comma dell'articolo 2. Pertanto tale comma dovrebbe restare in aggiunta a quell'articolo da inserire.

MIRAGLIA. Sì, resta.

ZURLO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Vorrei che fosse chiaro.

PRESIDENTE. Dobbiamo anche stare attenti ad evitare incongruenze tecniche: fino a quando si faceva riferimento alla commissione preesistente si poteva ammettere l'integrazione prevista all'ultimo comma, ma dovendo riscrivere l'intero articolo aggiuntivo sulla composizione della commissione, è nello stesso corpo di tale articolo che potremmo inserire l'integrazione.

FOSCHI. Vorrei chiedere se non appare un po' pletorico prevedere oltre ai rappresentanti della cooperazione anche i rappresentanti dei braccianti agricoli.

PRESIDENTE. Sono aspiranti all'assegnazione mentre non lo sono per i fitti. Piuttosto potremmo ridurre i rappresentanti, lasciando le proporzioni, da quattro a tre.

ZAVATTINI. Se non vi fosse stato il rilievo della Corte costituzionale tutti questi rappresentanti avrebbero già fatto parte della commissione. Quindi il problema non muta; siamo costretti a inserire questa nuova formulazione che non era prevista dalla legge n. 814.

PRESIDENTE. Riflettiamo un momento. Vi è da osservare che la commissione così composta non è più paritetica perchè tra i richiedenti e i concedenti si crea uno squilibrio; mentre nella legge sull'affitto abbiamo proprietari e affittuari, qui aggiungiamo i lavoratori braccianti e i rappresentanti della cooperazione, quindi riportiamo uno squilibrio e andiamo nuovamente incontro ad un vizio di incostituzionalità.

PEGORARO. Inizialmente ci è sembrato più logico ricostituire la commissione *ex novo*, però, ripensandoci bene, non è opportuno procedere in tal senso perchè dovremmo anche stabilire chi nomina tale commissione, tutte le procedure necessarie e la sua composizione, ed ho paura che tutto ciò rappresenti una notevole complicazione.

MIRAGLIA. Mi sembrano giustificate le perplessità che si stanno manifestando anche perchè, come diceva il Presidente, veniamo a creare un certo squilibrio per il fatto nuovo che porta ad inserire i rappresentanti della cooperazione e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori che non erano previsti in precedenza.

ZURLO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* I quali sono concessionari e non concedenti; quindi, lo squilibrio è notevole.

R O M E O . Non è chiaro perchè i colleghi della Camera abbiano fatto riferimento a questa commissione provinciale, sia pure con l'integrazione successiva. Per mio conto ritengo più giusto costituire una commissione *ad hoc*, altrimenti la legge con tutti questi accorgimenti e puntualizzazioni diventerà inapplicabile.

L A Z Z A R I . Sono d'accordo con quanto ha detto il senatore Romeo per un'altra ragione. Il primo comma dell'articolo 2 parla di terre suscettibili di coltivazione; occorre, pertanto, dimostrare la coltivabilità. Ma che tipo di coltivabilità? Agronomica, economica, manuale, meccanica? Ho l'impressione che il disegno di legge sia di assai difficile agibilità, per cui la proposta del senatore Romeo mi sembra opportuna per superare le difficoltà che il testo presenta.

S C A R D A C C I O N E . Volevo segnalare, in conseguenza di quello che ha detto il senatore Lazzari, che quando si parla di terre che non siano state destinate ad utilizzazione agraria da almeno due annate agrarie dobbiamo aggiungere, dopo la parola: « agraria », la parola: « zootecnica ». Accade, infatti, di assistere alla corsa a dissodare l'ultimo pezzo di pascolo non coltivato. È una constatazione che faccio ogni giorno nelle terre del Meridione, e ciò avviene perchè la parola « agraria » viene interpretata nel senso di coltura a semi; pertanto senza la precisazione da me suggerita spingeremmo a dissodare quelle terre che non dovrebbero essere dissodate. Non vi sono distinzioni nette nelle campagne. Vi sono alcune terre che possono benissimo rimanere a pascolo.

Propongo, pertanto, che al primo comma si dica: « utilizzazione agraria-zootecnica ».

P R E S I D E N T E . Invito i colleghi a tener conto che è stata svolta la discussione generale, che siamo in fase di esame degli articoli e che v'è stato un lungo lavoro di elaborazione del testo. A questo punto, dobbiamo evitare di obbligare il relatore a riconsiderare tutte le questioni; le osservazioni debbono essere contenute nei limiti di questa esigenza.

Poichè i rilievi del senatore Scardaccione riaprirebbero la discussione sul significato di ambiente zootecnico, lo invito a non insistere.

Poichè nessun altro domanda di parlare, passiamo ora alla votazione degli emendamenti presentati dal relatore sui primi due commi dell'articolo 2; poi discuteremo la questione della composizione e dell'integrazione delle commissioni provinciali.

Metto ai voti l'emendamento proposto dal relatore Colleselli tendente a sostituire, al primo comma, la parola: « e » con l'altra: « o ».

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento proposto dal relatore Colleselli tendente a sostituire, al secondo comma, le parole: « 30 per cento » con le altre: « 40 per cento ».

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento presentato dal relatore Colleselli tendente a sostituire, sempre al secondo comma, le parole: « e gli stessi ordinamenti colturali » con le altre: « , tenendo conto delle vocazioni colturali della zona ».

È approvato.

Sul terzo comma non sono stati presentati emendamenti.

A questo punto, proporrei di accantonare momentaneamente l'esame del quarto e quinto comma dell'articolo 2, che potrebbero eventualmente formare oggetto di un articolo 2-*bis*.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Metto pertanto ai voti l'articolo 2 (composto dei primi tre commi dell'articolo originario) quale risulta con gli emendamenti approvati.

È approvato.

C O L L E S E L L I , *relatore alla Commissione*. L'articolo 2-*bis*, inteso a stabilire la composizione delle commissioni provinciali per la definizione degli elementi di com-

parazione di cui al precedente articolo 2, potrebbe essere il seguente:

« Gli elementi di comparazione di cui al precedente articolo sono definiti per zone omogenee e per colture, tenuto conto delle condizioni ambientali e strutturali nonchè delle condizioni generali agronomico-produttive, a cura delle Commissioni provinciali così composte:

dal Capo dell'Ispettorato agrario provinciale o da un suo rappresentante;

da quattro rappresentanti dei proprietari che affittano fondi rustici ad affittuari coltivatori diretti;

da un rappresentante dei proprietari che affittano fondi rustici ad affittuari conduttori;

da quattro rappresentanti degli affittuari coltivatori diretti;

da un rappresentante degli affittuari conduttori;

da due esperti in materie agrarie iscritti negli albi degli agronomi e dei periti agrari designati uno dalle organizzazioni dei proprietari dei fondi rustici e uno dalle organizzazioni degli affittuari;

da due rappresentanti della cooperazione agricola;

da due rappresentanti dei sindacati dei lavoratori agricoli designati dalle organizzazioni provinciali cooperative e sindacali maggiormente rappresentate sul piano nazionale ».

P R E S I D E N T E . Non è stato tenuto conto della mia osservazione. Noi dobbiamo prevedere una commissione paritetica tra concedenti e concessionari, nella quale sia presente chi aspira ad avere la terra. Invece nel testo proposto si prevede la presenza di affittuari e di rappresentanti degli affittuari che non sono gli aspiranti. Quindi bisogna inserire più braccianti, più cooperative e meno affittuari. Se vogliamo fare un commissione *ad hoc* questa deve rispondere alle esigenze della legge.

Per prima cosa deve essere paritetica, poi deve tener conto di quelli che sono i soggetti, cioè concedenti e concessionari. Questo è il punto.

Comunque, inviterei il senatore Colleselli a formalizzare per iscritto il testo di un eventuale articolo 2-*bis*, in sostituzione dei commi quarto e quinto dell'originario articolo 2.

C O L L E S E L L I , *relatore alla Commissione*. Si tratta di materia molto delicata, signor Presidente, sulla quale mi sembra conveniente riflettere con attenzione prima di assumere una decisione.

P R E S I D E N T E . Se la Commissione concorda, allora, potremmo pregare il relatore di approfondire i problemi connessi agli ultimi due commi dell'originario articolo 2, che dovrebbero formare oggetto di un articolo aggiuntivo, per riferirne quindi nella seduta di domani.

Poichè non si fanno osservazioni, l'esame di tali commi viene pertanto per il momento accantonato.

Passiamo ora all'articolo 3, di cui do lettura:

Art. 3.

Le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono a determinare le singole zone del territorio di loro competenza che risultino caratterizzate da estesi fenomeni di abbandono di terre suscettibili di utilizzazione per i fini di cui all'articolo 1 della presente legge.

Entro un congruo termine fissato con la stessa delibera di determinazione delle zone di cui al precedente comma, non inferiore a 90 giorni dalla sua pubblicazione, chiunque vi abbia interesse può presentare osservazioni, su cui decide l'organo regionale competente.

Per ognuna delle zone determinate ai sensi del primo comma, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, altresì, in coerenza con i programmi regionali e comprensoriali o zonali di sviluppo agricolo, ove esistenti, a definire i criteri per l'utilizzazione agraria o forestale, nonchè i criteri per la formazione dei relativi piani aziendali o interaziendali, osservando in quanto applicabili i princìpi di cui alla legge 9 maggio 1975, n. 153, ovvero, nelle zo-

ne di cui alla legge 10 maggio 1976, n. 352, i princìpi previsti dalla legge stessa.

Le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono altresì a determinare le norme e le procedure per il censimento, la classificazione e i relativi aggiornamenti annuali delle terre incolte e abbandonate, nonchè le norme e le procedure per la notifica ai proprietari e gli aventi diritto della avvenuta classificazione, fissando un termine non inferiore a 60 giorni dalla notifica, per la presentazione di eventuali ricorsi da parte di chiunque vi abbia interesse, sui quali decide l'organo regionale competente, sentito il parere delle Commissioni di cui all'ultimo comma dell'articolo 2.

COLLESELLI, *relatore alla Commissione.* Al primo comma di tale articolo, signor Presidente, propongo un emendamento tendente ad aggiungere, dopo le parole: « estesi fenomeni » le altre: « di degrado o ».

Inoltre, propongo che l'ultima parte del quarto comma, nel quale si prevede un termine per la presentazione di eventuali ricorsi, sia sostituita da due ulteriori commi.

Più precisamente, dopo le parole: « avvenuta classificazione » si dovrebbe far punto ed aggiungere, ripeto, i due seguenti commi:

« Le Regioni 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. La domanda del richiedente viene notificata contemporaneamente, a cura delle Regioni, al proprietario e agli aventi diritto.

I proprietari e gli aventi diritto possono chiedere alla Regione, entro il termine stabilito e comunque non inferiore ai 45 giorni, di coltivare direttamente le terre di cui all'articolo 1 allegando alla richiesta un piano di sviluppo aziendale elaborato secondo i criteri di cui al presente articolo e concordato con la Regione la quale ne accerta la esecuzione ».

ZURLO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Vorrei proporre, in coerenza con le dichiarazioni fatte in sede di discussione generale, di aggiungere alcuni commi all'attuale testo dell'articolo 3, naturalmente rimettendomi al parere della Commissione e quindi riservandomi di formalizzare la mia proposta di emendamenti solo nel caso che la Commissione stessa dovesse accoglierla.

I commi che proporrei di aggiungere sono i seguenti:

« Nel termine fissato nel precedente quarto comma i proprietari o gli eventuali aventi diritto possono impegnarsi con apposita dichiarazione a porre entro un anno in coltivazione le terre secondo i propri piani aziendali formati sulla base dei criteri, se definiti, di cui al precedente terzo comma e concordati con la Regione che fisserà i termini per la loro realizzazione.

La scadenza del termine sopra richiamato non preclude, finchè non siano state presentate domande di assegnazione, ai proprietari o agli eventuali aventi diritto, la facoltà di produrre la dichiarazione di volere porre in coltivazione le terre entro i termini fissati dalla Regione secondo le modalità di cui al precedente comma.

Qualora entro i termini suddetti le terre non siano poste in coltivazione secondo il piano approvato e quest'ultimo non sia realizzato, per fatti imputabili ai soggetti che hanno assunto gli impegni di cui ai precedenti quinto e sesto comma, le terre stesse potranno essere assegnate ai sensi della presente legge, senza che i proprietari o gli eventuali aventi diritto possano inoltrare la richiesta di coltivare direttamente fino alla scadenza dell'assegnazione ».

Quindi, con il primo comma proposto si vorrebbe dare ai proprietari o agli eventuali aventi diritto la facoltà di avanzare la domanda di porre in coltivazione i fondi secondo i piani aziendali approvati dalla regione entro un anno. Con il secondo comma si vorrebbe dare la possibilità di fruire dello stesso diritto, fino a quando non sia intervenuta la domanda di assegnazione. Ciò per evitare, da una parte, la cristallizzazione di certe situazioni che il proprietario sia in grado di rimuovere anche se è scaduto il termine, e, dall'altra, che il proprietario

stesso blocchi la procedura, nel caso sia iniziata, con la domanda di assegnazione.

Con l'ultimo comma, invece, si intende prevedere la decadenza dei diritti di cui ai precedenti commi se il proprietario non soddisfa gli impegni assunti.

Se la Commissione non ritiene di fare propri questi suggerimenti, il Governo non insiste.

COLLESELLI, *relatore alla Commissione.* Per quanto concerne il primo comma, io credo che in un certo senso alcune norme le abbiamo anche recepite nell'intendimento di snellire la procedura. Il secondo e il terzo comma mi pare invece che possano far parte del regolamento piuttosto che della legge in sè. Quindi, pregherei il rappresentante del Governo di non insistere, perchè, accettando questi emendamenti, non verremmo ad introdurre grosse variazioni, ma complicheremmo proprio quella procedura che in definitiva tentiamo invece di snellire.

ZURLO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Un altro emendamente che suggerirei — sul quale comunque non insisterei ove la Commissione manifestasse orientamenti contrari — riguarda il quarto comma dell'articolo 3. Se fosse possibile, cioè, raddoppierei per gli emigranti il termine previsto per la presentazione di eventuali ricorsi, portandolo da 60 a 120 giorni. Ciò tenuto conto che si tratta di una categoria di persone che potrebbero trovarsi nella condizione di non essere tempestivamente informate.

COLLESELLI, *relatore alla Commissione.* Personalmente non mi sento di condividere lo spirito di questo emendamento, comunque mi rimetto alla Commissione.

ZAVATTINI. Sono perfettamente d'accordo col relatore.

ZURLO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Il Governo non insiste.

COLLESELLI, *relatore alla Commissione.* Prima di procedere alla votazione dell'articolo 3, vorrei che si definisse il problema relativo ai terreni demaniali, richiamati nel primo comma aggiuntivo da me proposto. La formulazione che propongo sarebbe la seguente: « terreni demaniali, eccezion fatta per (o esclusi) quelli sottoposti a particolare vincolo o destinazione, anche temporanea, d'interesse pubblico ».

ZAVATTINI. Le salvaguardie che giustamente il relatore cerca di evidenziare ai fini dell'utilità pubblica sono già previste all'articolo 6, recante le esclusioni dall'applicazione della presente legge, in un lungo elenco che fa esplicito riferimento agli usi pubblici ed ai piani approvati in sede di programmazione.

COLLESELLI, *relatore alla Commissione.* Ma non vi si fa esplicita menzione dei terreni demaniali.

ZURLO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Nell'articolo 6 il riferimento ai terreni demaniali è chiaro. Comunque vi è una classificazione dei terreni da escludere dalle assegnazioni, e, siccome noi riteniamo che i terreni demaniali non siano assegnabili, non pensiamo debbano essere compresi nell'articolo 6.

Ora, se la Commissione approva l'articolo con l'emendamento presentato, con il riferimento ai terreni di proprietà di enti pubblici e morali, il Governo è d'accordo con questa tesi: però per i terreni di proprietà di enti pubblici, senza esplicito riferimento a quelli demaniali. Diversamente dovrebbe astenersi dall'esprimere un giudizio positivo sull'articolo.

La Commissione potrebbe ad ogni modo presentare un ordine del giorno, che il Governo accoglierebbe, sollecitandolo a mettere in atto nuove procedure per l'utilizzazione agricola dei terreni demaniali che non siano particolarmente utili ad altri fini di carattere generale, anche con contratti temporanei. In tal modo salvaguarderemmo il principio dell'inalienabilità dei terreni demaniali stessi, raggiungendo l'obiettivo che

vogliamo raggiungere, cioè quello di porre a coltivazione tali terreni.

P R E S I D E N T E . Noi abbiamo molti esempi di terreni demaniali che sono stati dati in affitto senza il presente provvedimento: il che vuol dire che l'amministrazione dello Stato, anche per i terreni demaniali, quando lo ritiene, va a queste forme di concessione.

Che cosa avverrà quando ci troveremo di fronte ad una richiesta di una cooperativa, di un'associazione di lavoratori o altro? La richiesta sarà vagliata dalla commissione che si andrà a costituire, ed è lì che l'amministrazione dello Stato potrà far valere le esigenze improrogabili e improcrastinabili nonchè l'assoluta impossibilità delle concessioni in affitto. Non vedo, altrimenti, in quale altra sede; infatti, o escludiamo completamente il demanio — il che sarebbe, secondo me, non giusto, perchè già esso affitta delle terre...

Z U R L O , *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Dovremmo allora modificare la legge sul demanio, mettere cioè la pubblica amministrazione nella condizione di potere derogare a disposizioni precedenti. L'utilizzazione temporanea, che già esiste, è concessa su parere della pubblica amministrazione medesima, che, ripeto, deve chiedere la deroga ad una legge per tutelare un bene che invece è regolamentato da un'altra legge di carattere generale: ecco perchè si richiederebbe allora di modificare la legge sul demanio.

M I R A G L I A . Vorrei far presente che nella discussione della nuova normativa sui patti agrari abbiamo proprio previsto la regolamentazione della concessione dei terreni demaniali già indicati dalla legge n. 11 del 1971, la quale stabiliva anche come si dovesse procedere all'assegnazione dei terreni demaniali stessi. Per il demanio, facendo parte di patrimonio indisponibile, si è prevista l'applicazione delle norme sull'affitto dei fondi rustici; in altri termini, valgono le stesse norme dell'affitto per quanto riguarda la concessione dei terreni demaniali, per cui non possiamo escludere dalla concessione di terre incolte una grossa fetta delle stesse, anche perchè abbiamo previsto limitazioni nella concessione di terreni, stabilendo, nell'articolo 28 del disegno di legge « Norme sui contratti agrari », quanto segue:

« Nella ipotesi di aziende pluripoderali di cui all'articolo 27 della presente legge, e nel caso in cui un'unica azienda agricola od una unica proprietà fondiaria siano suddivise in più appezzamenti di terreno ciascuno dei quali è oggetto di un autonomo contratto associativo, qualora la conversione in affitto di tali contratti sia richiesta da più concessionari, l'unità produttiva da prendere in considerazione ai fini della valutazione di idoneità secondo il criterio di cui al secondo comma dell'articolo 26, è costituita dall'intera superficie agricola, per la quale soltanto ha luogo la trasformazione in affitto, come risultante dall'insieme dei poderi o degli appezzamenti oggetto delle domande di conversione.

Nei casi previsti dal comma precedente, in deroga a quanto stabilito dalla lettera *b*) dell'articolo 25 della presente legge, è sufficiente, per far luogo alla conversione in affitto, che ciascun concessionario richiedente la trasformazione sia lavoratore agricolo a titolo principale.

In tutte queste ipotesi deve essere mantenuta l'unità organizzativa e funzionale degli impianti e delle attrezzature esistenti al servizio dell'intero complesso aziendale o dell'unica azienda agricola o proprietà fondiaria ».

Vorremmo quindi che i terreni demaniali fossero compresi nella disciplina della legge, per cui nell'articolo 4 dovremmo mantenere il riferimento ai terreni stessi.

P R E S I D E N T E . L'articolo 22 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, recita così: « Qualora vi sia richiesta da parte dei lavoratori manuali della terra o coltivatori diretti, singoli o associati, lo Stato, le province, i comuni o gli altri enti, per la concessione o l'affitto dei terreni devono adottare la licitazione privata o la trattativa privata ». Ora, in definitiva con il disegno di legge in

esame cosa avviene? Avviene che la licitazione privata o la trattativa privata sono praticamente sostituite dalle valutazioni dell'apposita commissione. Cioè, mentre prima lo Stato accedeva alla richiesta attraverso la licitazione privata o la trattativa privata, ora vi può accedere attraverso il sistema delle valutazioni della commissione. Pertanto, il problema sollevato dal Sottosegretario mi pare che non esista perchè con queste norme non andiamo ad un esproprio, non andiamo ad obbligare il demanio.

Con questo testo si dettano norme in merito alle richieste fatte da coltivatori diretti e da braccianti e la commissione competente esaminerà le vaste questioni adottando, a seconda dei casi, criteri diversi da quelli che, finora, sono stati usati con la licitazione privata.

È a questa stessa commissione che l'amministrazione statale potrà obiettare che quel tale terreno demaniale non è cedibile malgrado vi siano richieste in proposito.

Z U R L O , *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Con il presente disegno di legge si stabilisce che i terreni non coltivati o insufficientemente coltivati devono essere messi a coltura per cui i proprietari di tali terreni, siano essi privati o enti pubblici, devono provvedervi. Se tale condizione non si verifica intervengono allora disposizioni tali per cui i terreni medesimi vengono concessi per la coltivazione a chi ne faccia richiesta, ferme restando certe valutazioni che farà l'apposita commissione.

Ora, per quanto concerne i terreni demaniali non mi pare che si possa seguire una identica procedura, cioè con questo provvedimento di legge non mi sembrerebbe opportuno privare la pubblica amministrazione del diritto di decidere sulla concessione di tali terreni. Per tale ragione, pertanto, sarei favorevole all'esclusione dei terreni demaniali dalla nuova normativa, anche e soprattutto perchè questi sono destinati a particolari fini e scopi messi in essere nell'interesse stesso del paese.

Ripeto, non vedo la ragione per cui si dovrebbe privare lo Stato di questo suo diritto che, tra l'altro, gli discende da tutta una serie di leggi di carattere generale che regolano il demanio.

Pertanto, se i terreni del demanio sono ritenuti disponibili da parte della pubblica amministrazione è giusto che siano messi a coltura ma, in ogni caso, deve la pubblica amministrazione rimanere arbitra di prendere le sue decisioni in relazione alla utilizzazione che riterrà di dover fare dei terreni demaniali.

P R E S I D E N T E . La questione mi sembra chiara: o innoviamo e diamo all'apposita commissione il potere di decidere in merito a tutti i terreni incolti, anche quelli demaniali, per cui la pubblica amministrazione dovrà in quella sede far valere le proprie ragioni, oppure continuiamo come per il passato, per cui l'amministrazione statale, autonomamente, decide sulla concessione dei propri terreni.

Z U R L O , *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Vi sono da considerare anche motivi di convenienza: l'amministrazione statale non può, in molti casi, spiegare chiaramente le ragioni per cui un determinato terreno, ad esempio, non può essere concesso. Magari, si tratta di un campo minato!

P R E S I D E N T E . Può sempre riservarsi di dire che, per ragioni connesse alla difesa del paese, quel terreno non può essere messo a coltura.

C H I E L L I . A mio avviso sarebbe invece opportuno che nella nuova normativa venissero inclusi anche i terreni demaniali che rappresentano una rilevante parte di superficie finora rimasta esclusa da ogni utilizzazione. Naturalmente, come fatto presente anche dall'onorevole Sottosegretario, dovrebbero essere contemplate alcune clausole particolari che l'apposita commissione dovrebbe tener presenti nell'assegnazione di questi terreni.

Dico questo per esperienza personale in quanto provengo da una zona dove i terreni del demanio superano i 6.000 ettari e

sono quasi totalmente inutilizzati. Circa 1.000 ettari infatti, tutti di pianura, sono stati assegnati ad una cooperativa che non ha niente a che fare con i coltivatori diretti o i braccianti, in base ad una decisione del demanio che risale al 1959 e che, di anno in anno, rinnova questa concessione con il risultato, comunque, che questi terreni non sono nè ben coltivati nè risultano abbandonati.

Un altro migliaio di ettari, inoltre, viene utilizzato per il pascolo di circa 50 muli i quali, mentre una volta erano necessari alle esigenze della Difesa, oggi lo sono molto di meno: per cui, anche in questo caso, si tratta di terreno dal quale si trae ben poco giovamento mentre, ad esempio, so della richiesta di una cooperativa di giovani (già inoltrata al Ministero della difesa e per conoscenza a quello dell'agricoltura) che ha interesse alla concessione di 200 di questi 1.000 ettari da coltivare per uso agricolo.

Come ha giustamente detto il presidente Macaluso, dovrà essere la competente commissione a decidere sulla utilizzazione di tutti i terreni compresi quelli demaniali, ed in quella sede l'amministrazione statale potrà esprimere consenso o parere negativo in merito alla utilizzazione agricola di un proprio terreno motivando, ovviamente, il proprio atteggiamento.

In questo modo, a mio avviso, risponderemo positivamente alle tante richieste provenienti da cooperative di giovani, di coltivatori, di braccianti che vogliono avere a disposizione terreno da mettere a coltura ed eviteremo che i terreni stessi vengano assegnati a gente che non ha niente a che fare con la produzione agricola.

Nel provvedimento in discussione dovrebbe pertanto essere chiarito esplicitamente che i terreni demaniali rientrano nella competenza dell'apposita commissione in vista di una loro possibile concessione, salvo i casi particolari connessi alle esigenze della Difesa. Se così non facessimo, del resto, ho l'impressione che una grossa fetta di terreni da mettere a coltura sfuggirebbe agli obiettivi che con questo disegno di legge ci prefiggiamo di raggiungere, obiettivi che non sono solo occupazionali e si presentano connessi anche alla difesa del suolo.

Per questi motivi, ripeto, insisto affinchè nella normativa in esame venga prevista una disposizione che regoli l'assegnazione dei terreni demaniali.

M A Z Z O L I . La difficoltà che stiamo incontrando è costituita dal fatto che non è possibile, *a priori*, determinare quali terreni possano essere assegnati per la coltivazione e quali no, quali siano necessari per pubblica utilità e quali possano essere destinati senza indicazioni di tempo alla coltivazione.

In passato lo Stato si poneva nella condizione di dover giudicare direttamente, nel momento stesso dell'assegnazione. Con il sistema previsto nel provvedimento in esame diventa molto difficile. Lo Stato verrebbe ad essere posto nella stessa condizione del privato cittadino, cioè in quella di far ricorso, perchè certe caratteristiche di alcuni beni possano essere mantenute.

Ecco: tutte queste sono difficoltà obiettive, che dobbiamo superare. Non possiamo lasciare insoluta la questione di tutte le terre demaniali o di enti pubblici: dobbiamo per forza affrontarla. Forse — bisogna rifletterci — si potrebbe prevedere che quando si tratta di assegnazioni di beni demaniali deve essere data comunicazione, perchè vengano esposti i motivi di pubblica utilità e di vincolo, all'ente cui fa capo il bene demaniale, in modo che l'ente stesso abbia la possibilità di esporre la situazione, a voce o per iscritto, alla stessa commissione che sta esaminando la questione; altrimenti temo che questa si troverebbe in grosse difficoltà perchè, senza elementi, lo Stato non ha la possibilità — e gli uffici non sono così diligenti da seguire a fondo le questioni, o non lo possono fare — di giudicare. Accadrebbe pertanto che l'assegnazione di quei beni potrebbe provocare o un'insufficiente presenza da parte dello Stato stesso nella difesa dei pochi beni di pubblica utilità o il disagio della commissione, che si troverebbe essa stessa a dover accertare l'esistenza o meno della pubblica utilità; il che è impossibile.

Ripeto quindi che quando si tratta di bene demaniale bisogna dare comunicazione all'ente pubblico, in modo che esponga le sue ragioni.

P R E S I D E N T E . Le considerazioni del senatore Mazzoli mi sembrano abbastanza fondate e ritengo si possa lavorare su questa strada. Pregherei anzi il collega Mazzoli di coadiuvare il relatore nella stesura dell'eventuale testo.

C O L L E S E L L I , *relatore alla Commissione.* Ho seguito attentamente quanto è stato detto. Noi dobbiamo seguire una linea e, in tema di diritti soggettivi, abbiamo trovato una formula non impegnativa: credo che altrettanto si possa fare sul tema dei diritti demaniali, trovando una formula nel senso di distinguere i terreni demaniali certamente disponibili da quelli sui quali gravano vincoli di destinazione di tutt'altro genere, in modo da evitare l'eventuale contenzioso futuro.

Sarebbe quindi opportuno rinviare la discussione per approfondire l'argomento assieme ai rappresentanti di tutte le parti politiche.

P R E S I D E N T E . Condivido anch'io l'opportunità del rinvio. Quindi, poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 13,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore: DOTT. GIOVANNI BERTOLINI