SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

9ª COMMISSIONE

(Agricoltura)

22° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 6 GIUGNO 1978

Presidenza del Vice Presidente TRUZZI

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 de deputati*)
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 305, 308, 310
BRUGGER (*Misto-SVP*) 308
COLLESELLI (*DC*), *relatore alla Commissione* 306, 308, 310
ZAVATTINI (*PCI*) 309
ZURLO, *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste* 308, 309

La seduta ha inizio alle ore 18,10.

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 », testo 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, Pelizzari, Carlotto, Cavigliasso Paola, Zambon, Stella, Campagnoli, Silvestri, Mora Giampaolo, Meneghetti, Urso Salvatore e Marabini, già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione, rinviata nella seduta del 27 aprile.

COLLESELLI, *relatore alla Commissione.* Sono in grado di riferire su quelli che sono stati gli accordi intervenuti nei punti nodali del provvedimento, richiamati anche dal Presidente.

Nella discussione generale e nella seduta della Sottocommissione si è convenuto, alla unanimità, sulla bontà della finalità del disegno di legge in esame, cioè, sulla necessità di proporre uno strumento per potere recuperare le terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate. Su queste ultime però si sono avute alcune riserve. Il problema che ha richiesto una ulteriore riflessione dopo la discussione generale — credo di poter formulare al riguardo una proposta risolutiva — è quello dei due pareri discordanti delle Commissioni affari costituzionali e giustizia. Dirò soltanto che questi due pareri — indipendentemente dalle valutazioni di ognuno di noi — hanno ai fini degli atti parlamentari una grande rilevanza. La Sottocommissione ha voluto fare appello ad un apporto delle forze politiche che si è avuto sulla base di una proposta. Prima della votazione del disegno di legge è infatti necessario riproporre alle due Commissioni (in particolare alla Commissione affari costituzionali) il nuovo testo. Dopo avere esaminato in sede di Sottocommissione, ed anche al di fuori, come aveva sollecitato il presidente Macaluso, tale questione, siamo arrivati ad una conclusione che tiene conto del lavoro svolto dalla competente Commissione della Camera dei deputati e di quelle che sono le opinioni, in questa materia, della dottrina vecchia e nuova: al riguardo devo appunto ringraziare il dottor Scuderi, referendario reggente l'ufficio di Segreteria della nostra Commissione, per la collaborazione tecnica data nell'approfondire alcuni aspetti di carattere giuridico. Abbiamo voluto, sulla scorta di queste ricerche, dare un contenuto ai poteri del tribunale regionale amministrativo. Nel disegno di legge, l'ultimo comma dell'articolo 5 che così recita: « Il Tribunale regionale amministrativo, limitatamente alle terre insufficientemente coltivate, giudica anche nel merito », solleva alcune riserve; manca infatti nel testo legislativo una precisa giustificazione. Proporremmo pertanto di sostituirlo con il seguente: « Il Tribunale regionale amministrativo, limitatamente alle terre insufficientemente coltivate, e ferma restando la giurisdizione di legittimità, esercita i poteri di cognizione e di istruzione della giurisdizione di merito ». Se si esamina, come ho fatto io, quello che la dottrina offre per quanto riguarda il TAR, si constata che deve esserci innanzitutto una esplicita menzione ad esso nella legge. Nella giurisdizione di merito, in secondo luogo, possiamo tenere distinte le tre fasi: la prima è di cognizione, la seconda è di istruzione; c'è poi quella decisionale. Abbiamo voluto, così, completare l'accordo di vertice e inserire le parole: « ferma restando la giurisdizione di legittimità »; ciò è sembrato forse pleonastico, ma tutto sommato è stato opportuno prendere questa decisione. Credo, pertanto, che in tal modo il testo della Camera possa essere completato, con richiamo alla dottrina prevalente, anche per il chiarimento di carattere giuridico riguardante le competenze del tribunale amministrativo regionale. La proposta da noi fatta e poi integrata è stata unanimemente accolta dai partiti che sostengono il Governo. Ho voluto, onorevoli colleghi, riferirmi subito a questo problema fondamentale perchè, per poter continuare l'esame del disegno di legge, è necessario avere un nuovo parere da parte della Commissione affari costituzionali.

Detto questo, vorrei riassumere gli altri punti che hanno sollevato perplessità e per i quali sono in grado di proporre una soluzione alla Commissione.

Per quanto attiene all'articolo 1, c'è soltanto un emendamento che era stato proposto dal senatore Brugger, preoccupato per le province di Trento e Bolzano. Sarebbe opportuno, per evitare un'eventuale impugnativa costituzionale, considerare le perplessità del collega Brugger. Secondo quanto è stato accennato nella Sottocommissione, si potrebbe trovare una soluzione affermando che le regioni, ferme restando le competenze delle province autonome di Trento e Bolzano, provvederanno ad emanare norme di

attuazione della nuova legge relativa alle terre incolte. Se la Commissione approverà questa proposta, non si entrerà ulteriormente nel merito.

Per ciò che attiene all'articolo 2, si è concordato di portare da 30 a 40, di fronte ad una proposta del 50 per cento, la percentuale di produzione minima al di sotto della quale considerare incolte le terre. Sentiti anche gli altri Gruppi, sono favorevole a tale modifica.

Nel secondo comma dell'articolo 2 si parla di caratteristiche catastali e di ordinamenti colturali. Si tratta di un comma estremamente importante per quanto attiene alla determinazione delle terre insufficientemente coltivate. Il senatore Zavattini ha sollevato dei dubbi e si è arrivati così a suggerire di tener conto della vocazione colturale della zona. Si ha in tal modo un concetto più estensivo rispetto al rigore della comparazione nell'individuazione delle terre insufficientemente coltivate. Sono previste, d'altra parte, nel provvedimento garanzie per la determinazione di queste terre. Sono favorevole, signor Presidente, a questa modifica; sentiremo poi anche il parere del Governo.

Nella formulazione dell'articolo 2 occorre tener conto della sentenza della Corte costituzionale. Ci sarà un cambiamento nella composizione delle commissioni provinciali: ne faranno parte le categorie professionali e le cooperative. Non ci sono stati in proposito problemi di accordo.

Nell'ultimo incontro il Governo si è riservato di presentare emendamenti agli articoli 3 e 4. Il senatore Salvaterra ha sollevato alcune questioni concernenti l'ultimo comma dell'articolo 3 in una forma, peraltro, non completa; oggi mi è stato comunque consegnato l'emendamento. Volendo eliminare l'ultimo comma dell'articolo 3, ci si riferisce all'ordinamento giuridico generale. Su questa proposta, che ovviamente può avere una sua ragione, come ho detto in sede di Sottocommissione, avanzo ampie riserve perchè si sconvolgerebbe la struttura del provvedimento. Concordo invece con quanto ha affermato il senatore Zavattini: si deve fare in modo che il ricorso eventuale, per quanto riguarda gli obblighi derivanti dal provvedimento nei confronti del proprietario, sia limitato ad una sola volta. Il meccanismo potrebbe altrimenti generare non una facile evasione ma una proroga dei termini.

Per quanto riguarda l'articolo 4, si devono fare due osservazioni. Il nostro vice presidente, senatore Truzzi, ha raccolto una segnalazione che mi pare abbia un fondamento: è stata indicata una situazione particolare, che abbiamo potuto constatare personalmente, al confine tra le Marche e l'Abruzzo dove esistono terreni in uso che oggi presentano la difficoltà derivante dall'uso civico. Abbiamo parlato molto di questo problema; credo, signor Presidente, che la Commissione possa, come orientamento di fondo, predisporre una disciplina che elimini gli inutili vincoli di uso civico su alcuni terreni di comune utilizzo. Proporrei, pertanto, di aggiungere nel primo comma dell'articolo 4 le seguenti parole: « nonchè i terreni sottoposti ad uso civico e a possesso ed uso dei privati ». Si fa così riferimento ad una particolare situazione, segnalata da autorevoli colleghi studiosi della materia, e si potrebbe risolvere la questione. Si incontrerebbe, altrimenti, nell'applicazione del provvedimento, un impedimento proprio in alcune zone dove crediamo che si possa operare proficuamente. Sempre all'articolo 4 si parla di terre appartenenti ad enti pubblici e morali compresi i terreni demaniali. Non voglio farne una questione. Però sarebbe opportuno rimeditare per un momento questo inciso, visto che ha formato oggetto di discussione e di votazione alla Camera dei deputati.

Quando parliamo di terre demaniali, dobbiamo ricordare che molta parte di queste terre hanno una configurazione particolare, con vincolo giuridico, ed una particolare destinazione. Tra l'altro si tratta di un rapporto che interviene fra le amministrazioni dello Stato. Chiedo se non sia il caso di prendere in considerazione (una parola a tale proposito la dirà il rappresentante del Governo) un approfondimento di questo tema relativo ai terreni demaniali.

Dette queste cose e segnalati i punti fondamentali che hanno trovato una soluzione

convergente, che hanno trovato l'accordo tra le parti politiche, resta da esaminare, per quanto riguarda gli articoli 3 e 4, quella proposta di emendamento che scompone non solo i due articoli, ma il contenuto della legge, salvo poi ad esaminare l'inciso che indichi una norma precisa che dia una maggiore esattezza alla possibilità che il proprietario possa presentare una sola volta il suo piano e non attraverso una catena estremamente evasiva e pericolosa.

Questi sono i punti sui quali la Commissione, a mio avviso, fatti salvi i pareri delle Commissioni giustizia e affari costituzionali, potrebbe licenziare il provvedimento perchè al più presto, con la debita urgenza, possa essere riesaminato in via definitiva dalla Commissione competente della Camera dei deputati.

Naturalmente resto a disposizione di tutti i componenti di questa Commissione per i chiarimenti necessari, data la sintesi cui ho voluto ispirarmi nell'esporre quello che è stato il lavoro compiuto.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il relatore per le informazioni che ha dato alla Commissione circa un possibile accordo sui punti rimasti controversi per due ragioni: la prima, perchè vi erano pareri difformi della Commissione giustizia e della Commissione affari costituzionali; la seconda, perchè fra i Gruppi non vi era convergenza su alcuni punti.

C O L L E S E L L I , *relatore alla Commissione.* Debbo aggiungere che il senatore Balbo ha annunciato di avere presentato un disegno di legge concernente l'utilizzazione dei terreni abbandonati per l'allevamento della selvaggina stanziale ed ha fatto presente di ritenere che tale provvedimento potrebbe essere abbinato con il disegno di legge in discussione.

Dichiaro subito che, esaminato il provvedimento suddetto, non ritengo che presenti possibilità di abbinamento. Questo solo volevo dire. Non so quale sia al riguardo l'opinione del rappresentante del Governo.

Z U R L O , *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Per quanto riguarda l'emendamento all'ultimo comma dell'articolo 5, illustrato dal relatore, dichiaro di essere senz'altro d'accordo. Sono invece contrario all'emendamento proposto dal senatore Brugger. In tal modo ritengo di essere in linea con il deliberato della Commissione affari costituzionali della Camera.

Per altra materia non definita formalmente, mi riservo di esprimere il parere del Governo nel momento in cui saranno formulati i relativi emendamenti.

B R U G G E R . A mio avviso, rischiamo di vedere impugnata la legge davanti alla Corte costituzionale dalle province autonome di Trento e Bolzano. Conosco il parere della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, ma credo che questo parere non possa fare testo e non possa impedire una impugnazione. Mi spiego meglio. Noi qui regoliamo una migliore utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate. Quindi — e credo che tutti siamo dello stesso parere — ritengo che si tratti di materie concernenti il miglioramento dell'agricoltura, il miglioramento e il potenziamento zootecnico. È certamente una materia riservata alle regioni; anche nei miglioramenti zootecnici sorgono ad un certo momento dei rapporti privati tra pubblica amministrazione e privati, e questi rapporti privati vengono regolati dalle regioni. Non ci sono molti casi in cui i provvedimenti di miglioramento fondiario non contengono regolamentazioni di rapporti privati, che però rientrano (e non c'è alcun dubbio) nella competenza primaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Ammetto che cosa diversa sono, per esempio, i contratti di locazione, i contratti di affitto. Effettivamente in questi casi si tratta di contratti originariamente regolanti rapporti intersoggettivi privati, ma non rapporti privati connessi a miglioramenti fondiari o miglioramenti e potenziamenti dell'agricoltura dove, strada facendo, arriviamo pure a rapporti fra soggetti.

Quando viene concesso un contributo per un determinato scopo ad un contadino, si instaura un rapporto tra pubblica ammini-

strazione e privato. Se la pubblica amministrazione non paga — lo abbiamo visto in altre occasioni — si passa al tribunale ordinario al giudice ordinario; anzi si è passati anche alla Corte di Lussemburgo per un determinato caso riguardante certi contributi, sempre per questioni relative a rapporti privati.

Anche in questo caso la Commissione affari costituzionali della Camera non si riferisce alle competenze in materia di agricoltura, ma si riferisce soltanto alle questioni riguardanti l'articolo 117 della Costituzione il quale a sua volta si riferisce alle regioni a statuto ordinario ma non alle regioni a statuto speciale, che hanno una regolamentazione di competenze tutta diversa.

Mai e poi mai potrei accettare che con questa legge si riducesse la competenza primaria delle regioni a statuto speciale e soprattutto delle province autonome di Trento e Bolzano.

Pertanto, il discorso sui diritti privati che si instaurano strada facendo per i miglioramenti fondiari non vale così come è stato impostato da parte della 1ª Commissione della Camera dei deputati. Tale Commissione si è limitata semplicemente a commentare il disposto dell'articolo 117 della Costituzione tralasciando completamente di considerare le leggi costituzionali delle regioni a statuto speciale in base alle quali ben altra competenza è attribuita ad esse e, in subordine, alle province autonome di Trento e Bolzano.

Se il Governo insistesse nella propria posizione io mi vedrei dunque costretto, a mia volta, ad insistere affinchè la Commissione affari costituzionali del Senato esaminasse il mio emendamento originario alla luce di tutte le motivazioni che sono emerse nel corso del dibattito.

Z U R L O , *sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste.* Vorrei replicare al senatore Brugger che, così come risulta attualmente formulato il suo emendamento, esso non coinvolge soltanto il disposto dell'articolo 117 della Costituzione, bensì anche quello dell'articolo 3 rispetto al quale si pone in contrasto.

Comunque, nella materia il Governo si rimette al parere della Commissione affari costituzionali; pertanto l'onorevole relatore potrebbe, mediante un suo emendamento, accogliere in tutto od in parte la sostanza della proposta del senatore Brugger, dopo di che sentiremo quale sarà il parere della 1ª Commissione alla quale, ripeto, il Governo si rimetterà completamente.

Z A V A T T I N I . Onorevole Presidente, desidero innanzitutto dar atto al senatore Colleselli della obiettività e chiarezza con le quali ha esposto alla Commissione l'accordo raggiunto, in sede di Sottocommissione, dalle parti politiche in merito alle questioni in esame.

Per quanto concerne l'emendamento del senatore Brugger tengo a dichiarare, a nome del mio Gruppo politico, che, pur nel rispetto di tutte le attribuzioni e competenze primarie delle regioni a statuto speciale, è senza dubbio opportuno — come del resto suggerito dal rappresentante del Governo — sentire in proposito il parere della Commissione affari costituzionali del Senato.

In merito all'articolo concernente il tribunale regionale amministrativo devo confermare che l'accordo raggiunto in Sottocommissione è stato quello prospettato poc'anzi dal senatore Colleselli. Desidero solo aggiungere che si è parlato molto di una questione di fondo: il fatto di attribuire al TAR le funzioni di istruzione e di cognizione deve, in certo qual modo, significare che le eventuali controversie per quanto concerne la questione dell'assegnazione delle terre devono definirsi nell'ambito del TAR medesimo. Al contrario, tutta la parte relativa ad ipotetiche controversie riguardanti il canone o la tenuta del fondo deve essere demandata alla competenza del tribunale ordinario.

Ho ritenuto opportuno fare questa ulteriore precisazione in quanto tutto questo problema e la sua soluzione hanno rappresentato una delle componenti più importanti ai fini dell'accordo raggiunto in sede di Sottocommissione. Trattandosi, ripeto, di atti amministrativi, non si può assolutamente ignorare il TAR.

Concordo pienamente con quanto detto dal senatore Colleselli a proposito dell'articolo 2, cioè sull'opportunità di portare da 30 a 40 la percentuale di produzione minima al di sotto della quale considerare incolte le terre tenendo conto della vocazione colturale della zona. Questo ultimo concetto, che andrebbe a sostituire l'originario riferimento agli « stessi ordinamenti colturali », mi pare renda più chiara la funzione stessa del provvedimento che stiamo esaminando.

Per quanto riguarda i riferimenti alle disposizioni della legge 10 dicembre 1973, n. 814, non ci sono problemi ed è giusto adeguare la composizione delle commissioni provinciali secondo quanto stabilito dalla recente sentenza della Corte costituzionale.

Sarebbe invece opportuno, a mio avviso, che la Sottocommissione si riunisse nuovamente per mettere a punto eventuali modifiche agli articoli 3 e 4 fermo restando il principio, del resto già acquisito dallo stesso relatore, di prevedere una sola possibilità di ricorso per i proprietari. Ripeto, si tratta di chiarire meglio questo concetto in modo che non possa dare adito a dubbi interpretativi.

Rimane infine da considerare un'ultima questione: quella della presentazione dei due piani da parte del richiedente la gestione del fondo e da parte del proprietario del fondo stesso Dobbiamo infatti considerare come, in questo caso, si debba comportare la regione.

Pertanto, rinviando alla Sottocommissione per la stesura definitiva di questi due ultimi concetti, mi dichiaro per il resto ancora una volta d'accordo con quanto illustrato alla Commissione dal senatore Colleselli.

COLLESELLI, *relatore alla Commissione.* Onorevole Presidente, vorrei precisare che, per quanto concerne l'emendamento del senatore Brugger, manterrei la mia proposta di far riferimento alle competenze delle province autonome di Trento e Bolzano. Infatti, parlare soltanto delle regioni non mi sembra giuridicamente esatto in quanto tutti sappiamo che esistono competenze del tutto particolari riservate a tali province.

Nell'emendamento che recepisce le osservazioni del senatore Brugger, pertanto, direi che le regioni, fatte salve le competenze delle province autonome di Trento e Bolzano, provvederanno ad emanare norme di attuazione della nuova legge relativa alle terre incolte.

Come giustamente suggerito dal rappresentante del Governo, a questo punto non ci rimane che attendere il parere che, in proposito, dovrà esprimere la Commissione affari costituzionali; dopo di che potremo anche noi pervenire ad una decisione.

PRESIDENTE. Mi pare di poter concludere che, allo stato delle cose, ci dobbiamo limitare a formulare in modo preciso gli emendamenti da sottoporre non solo al parere della Commissione affari costituzionali ma anche della Commissione giustizia.

COLLESELLI, *relatore alla Commissione.* Sono d'accordo, signor Presidente, con tale precisazione: alle Commissioni dovranno essere sottoposti per il relativo parere soltanto gli emendamenti concernenti gli articoli 1 e 5 e non l'intero contesto degli emendamenti presentati, se non vado errato, da parte socialista. In questo ultimo caso, infatti, interverrebbe un tale sconvolgimento del disegno di legge per cui l'intero testo del provvedimento dovrebbe essere integralmente esaminato dalle suddette Commissioni.

PRESIDENTE. Mi pare sia il caso di fare, a mia volta, una precisazione.

Nella seduta di oggi avevamo stabilito di recepire in modo ufficiale la sostanza degli accordi raggiunti dalle parti politiche che sostengono la maggioranza in merito ad alcuni punti controversi del provvedimento in esame, cosa che è stata fatta.

Nel corso del dibattito è emersa l'opportunità di acquisire i pareri della Commissione giustizia e di quella affari costituzio-

nali sugli emendamenti agli articoli 1 e 5; soltanto su questi, senatore Colleselli. Ciò non toglie che, in una prossima seduta, la Commissione avverta la necessità di riportare in sede di Sottocommissione l'esame di eventuali altri punti da chiarire o meglio definire.

Se la Commissione concorda su tale impostazione, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad un'altra seduta. Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 18,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore: DOTT. GIOVANNI BERTOLINI