

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

8^a COMMISSIONE

(Agricoltura e alimentazione)

VENERDÌ 25 LUGLIO 1958

(I^a seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente MENGHI

INDICE

Disegno di legge:

« Disposizioni sui canoni di affitto di fondi rustici composti in canapa nelle provincie della Campania » (61) (D'iniziativa del senatore Tartufoli) (Discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 1, 7
CARELLI	3, 6
CARUSO	6, 7
DE GIOVINE, <i>relatore</i>	2, 6, 7
DE LEONARDIS	5, 6
JODICE	4
SPEZZANO	2

La seduta è aperta alle ore 17,30.

Sono presenti i senatori: Carelli, De Giovine, De Leonardis, Desana, Fabbri, Ferrari, Granzotto Basso, Marabini, Menghi, Merlin, Milillo, Militerni, Pajetta, Ristori, Salari, Spezzano e Zanoni.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Salomone e Sereni sono sostituiti, rispettivamente, dai senatori Zaccari e Caruso.

A norma dell'articolo 25, ultimo comma, del Regolamento è presente il senatore Jodice.

Interviene il Sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste Garlato.

Discussione e rinvio del disegno di legge di iniziativa del senatore Tartufoli: « Disposizioni sui canoni di affitto di fondi rustici composti in canapa nelle provincie della Campania » (61).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa del senatore Tartufoli: « Disposizioni sui canoni di affitto di fondi rustici composti in canapa nelle provincie della Campania ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

Prima di dare la parola al relatore, mi si consenta di ricordare agli onorevoli colleghi che un provvedimento di legge su questa materia fu approvato dalla Commissione dell'agricoltura del Senato durante la passata legislatura, ed ottenne poi anche l'approvazione della Camera dei deputati.

I proprietari dei terreni coltivati a canapa, peraltro, ricorsero alla Corte costituzionale la quale dichiarò la legge incostituzionale.

Oggi viene proposto al vostro esame il presente disegno di legge che, pur tenendo conto dei rilievi fatti dalla Corte, sostanzialmente offre agli affittuari identici benefici.

DE GIOVINE, *relatore*. Il disegno di legge in esame tende a modificare, come ha ben detto l'onorevole Presidente, ai sensi della sentenza della Corte costituzionale, la legge 20 dicembre 1956, n. 1422, che disponeva la riduzione del 30 per cento dei canoni d'affitto dei fondi rustici coltivati a canapa, o misti a canapa ed altri cereali.

La Commissione di giustizia del Senato ci ha trasmesso un parere contenente dei rilievi fondati su un perfetto adeguamento del provvedimento al giudicato della Corte costituzionale. Esso dice testualmente:

« La Commissione di giustizia constata che il disegno di legge presentato dal senatore Tartufoli riproduce, in ordine al campo di applicazione, la stessa situazione dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza della Corte costituzionale riguardante la legge 20 dicembre 1956, n. 1422. L'incostituzionalità affermata dalla Corte, infatti, si riferisce non alla misura della riduzione dei canoni ma alla indiscriminata applicazione di una riduzione a tutti i canoni, perequati e non perequati.

La Commissione di giustizia esprime pertanto parere contrario al disegno di legge così come ora è formulato e ritiene che soltanto una sostanziale e meditata modificazione del testo presentato possa consentirne l'approvazione, adeguandolo alle motivazioni della sentenza della Corte costituzionale, specie per quanto è disposto dall'articolo 1 circa i rapporti già decisi irrevocabilmente dalle Sezioni specializzate e dall'articolo 3 circa la retroattività dei pagamenti non ancora eseguiti per i quali è opportuno limitarne la portata alle sole controversie tuttora in corso e per le quali non siano comunque intervenuti accordi tra le parti interessate ».

Non starò ad illustrare le ragioni per cui si rende assolutamente necessaria una perequazione degli estagii in canapa; dirò solo che in alcune zone della Campania si arriva a pagare un canone doppio in confronto a quello corrisposto in altre regioni. Proporrei, pertanto, di accogliere senz'altro i suggerimenti della Commissione di giustizia, modificando sia l'articolo 1 che l'articolo 3 del disegno di legge. A tale proposito l'attuale dizione dell'articolo 1 potrebbe, a mio avviso, essere modificata con la sostituzione delle parole « irretrattabile dell'Autorità giudiziaria » con le altre « passata in giudicato delle Sezioni agrarie specializzate di cui al decreto legislativo 1º aprile 1947, n. 277, e successiva legge 18 agosto 1948, n. 1140 », essendo, questa dizione, più conforme al linguaggio giuridico.

Quanto all'articolo 3, io aggiungerei, dopo le parole « alla data del 20 luglio 1958 », le altre « e per i quali non siano intervenuti accordi fra le parti interessate, fino alla stessa data ».

Informo i colleghi che i rilievi fatti dalla Commissione per la giustizia comprendono in succinto quelli della Corte costituzionale.

SPEZZANO. A mio avviso ci troviamo di fronte a una questione di particolare delicatezza nei confronti dell'altro ramo del Parlamento al quale erano stati presentati — molti giorni prima che il presente provvedimento fosse depositato al Senato — due disegni di legge sulla stessa materia. E precisamente uno a nome di un gruppo di deputati coltivatori diretti e l'altro da un deputato di una circoscrizione che comprende zone interessate alla coltura della canapa e che rappresenta l'Associazione dei contadini.

Ora, mi permetto di ricordare ai colleghi che dal 1948 in poi noi abbiamo sempre seguito la seguente prassi: ogni qualvolta su un determinato argomento è stato presentato un disegno di legge al Senato, abbiamo soprasseduto alla discussione se — prima — erano stati depositati alla Camera dei deputati provvedimenti analoghi o addirittura identici sullo stesso argomento.

Di conseguenza, poichè, come ho già detto, nel caso presente, all'altro ramo del Parlamento sono stati presentati due disegni di legge analoghi a quello in esame ma più completi, in quanto su di essi hanno « lavorato » persone competenti delle zone interessate, a me pare che sarebbe una mancanza di correttezza — pur non esistendo una precisa norma scritta regolamentare — procedere da parte nostra alla discussione del provvedimento in esame.

Ma indipendentemente da ciò esistono altri motivi che ci sconsigliano dall'entrare oggi nella discussione; certe osservazioni, ad esempio, della Commissione di giustizia dovrebbero, per così dire, determinare in noi un certo stato... di allarme. D'altra parte il testo del disegno di legge è redatto in termini non strettamente tecnici, e non è da escludere che la Corte costituzionale, se esso sarà approvato senza modificazioni, rilevi delle violazioni e ne dichiari la illegittimità.

Inoltre — e mi auguro che ciò non sia sfuggito al relatore De Giovine — approvando l'aggiunta da lui proposta all'articolo 3, evidentemente a seguito del parere espresso dalla Commissione di giustizia, « e per i quali non siano intervenuti accordi fra le parti interessate, fino alla stessa data », verremmo a svuotare il provvedimento, a fare una legge solo per salvare le apparenze, in quanto verremmo a riconoscere ciò che privatamente i proprietari di terre hanno nel frattempo stabilito coi coltivatori.

Stando così le cose, credo di interpretare la volontà del mio Gruppo chiedendo che il presente disegno di legge non venga discusso per il momento, in attesa che la Camera dei deputati si pronuncii sui provvedimenti presentati in quella sede; qualora tale richiesta sembrasse esagerata, proporrei di stabilire che torneremo sul nostro provvedimento tra due mesi, a meno che nel frattempo la Camera dei deputati non abbia discusso e approvato i già ricordati disegni di legge.

Dato il carattere pregiudiziale delle mie proposte, credo per ora inopportuno entrare nel merito del provvedimento.

CARELLI. Non sono d'accordo su quanto ha detto il senatore Spezzano. Noi ci troviamo di fronte all'urgenza di risolvere un problema che assilla numerosi piccoli affittuari, soprattutto meridionali.

La Corte costituzionale, a seguito del reclamo di una proprietaria, ha emesso una certa sentenza in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, il quale recita: « Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese ».

Ora, io non sono un giurista e comunque non intendo certo polemizzare con la Corte costituzionale; ma essa evidentemente, esaminando la questione non sotto l'aspetto sociale, bensì da un punto di vista strettamente giuridico in relazione all'articolo 3 della Costituzione, non ha tenuto conto del fatto che questo articolo, nel caso specifico, va collegato con l'articolo 44, il quale dice nel primo comma: « Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove e impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive, aiuta la piccola e la media proprietà »; la legge cioè « impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata » al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo « e di stabilire equi rapporti sociali ». Ora, proprio per evitare squilibri e sperequazioni noi a suo tempo approvammo il disegno di legge che prevedeva la riduzione dei canoni d'affitto; purtroppo cademmo nell'errore di fissare in modo rigido la misura di detta riduzione, invece di lasciare una certa elasticità, il che ha dato l'appiglio per un ricorso che ha determinato la sentenza di illegittimità della legge.

Attraverso il provvedimento in esame si vuole appunto evitare quell'inconveniente stabilendo una certa elasticità nella riduzione dei canoni onde permettere di graduare la riduzione medesima a seconda delle particolari condizioni delle singole provincie. Aggiungo che mentre sono d'accordo con il senatore Spezzano circa l'opportunità di non accettare la modificazione dell'articolo 3 nel senso indicato dal relatore, sono invece favorevole alla modificazione proposta nei confronti dell'articolo 1.

Concludendo: la sentenza della Corte costituzionale ha posto in difetto un elevato numero di piccoli operatori agricoli, ed è facile prevedere che tutti i proprietari, basandosi su detta sentenza, provvederanno senz'altro alle disdette. Non ci vuole molto a pensare in quali condizioni verranno perciò a trovarsi questi piccoli coltivatori, gettati di colpo sulla strada, specialmente quelli dell'Italia meridionale dove così grande è la penuria di terra e si pagano canoni d'affitto che arrivano a duecento mila lire l'ettaro.

Di conseguenza, anche se il provvedimento proposto presenta dei difetti, noi verremmo però a dare, approvandolo, un certo respiro agli interessati perchè i nuovi reclami, le nuove azioni, i nuovi eventuali interventi della Corte costituzionale richiederebbero del tempo, e noi pure avremmo l'occasione e la possibilità di provvedere intanto adeguatamente. Perciò, nonostante le giuste osservazioni del senatore Spezzano, ritengo indispensabile l'approvazione del provvedimento in esame.

J O D I C E. Onorevole Presidente e onorevoli colleghi, intervengo in questa discussione poichè sono l'unico rappresentante eletto nella provincia di Caserta; provengo quindi dalla zona direttamente interessata al provvedimento in esame. Faccio parte della Commissione di giustizia, pertanto ho avuto modo stamane di esaminare, con gli altri colleghi, questo disegno di legge che tutti, unanimemente, abbiamo ritenuto essere incostituzionale, così come la legge del 1956.

Le ragioni per le quali siamo addivenuti a tali conclusioni vanno ricercate nella situazione di fatto alla quale si riferiva la legge

del 1956 e nella situazione che è seguita. Nella provincia di Caserta si sono avuti estagii ridotti in seguito a ricorso inoltrato alla speciale Sezione agraria, estagii ridotti in seguito ad accordi intervenuti tra le parti, ed estagii non ridotti perchè sia il proprietario che il colono li hanno ritenuti equi.

La legge del 1956 ha stabilito che tutti i contratti di fitto venissero ridotti del 30 per cento; e pertanto sono stati ridotti del 30 per cento, in seguito a tale legge, gli estagii già perequati per ricorso alla Sezione agraria, quelli concordati dalle parti, e quelli per i quali le parti non avevano promosso alcuna azione poichè li avevano tacitamente ritenuti equi.

Ora, se può essere in astratto ritenuto giusto che si viola l'articolo 3 della Costituzione qualora si faccia a situazioni di fatto obiettivamente diverse un trattamento giuridico uguale — e su questo punto potremmo concordare — ritengo però che tale principio nella fattispecie non potesse essere legittimamente applicato alla situazione che si era creata nella provincia di Caserta, poichè non si è verificata la situazione di fatto che la Corte costituzionale, non so poi con quanta competenza, ha ritenuto accertata.

In altri termini, la Corte ha compiuto una valutazione di fatto che non aveva competenza a fare quando ha ritenuto che le situazioni alle quali la legge del 1956 è stata applicata fossero obiettivamente diverse da come già riconosciute; il che evidentemente non è giusto, perchè la legge non ha mai riconosciuto che tali situazioni di fatto fossero obiettivamente diverse; è un'illusione che ha fatto gratuitamente la Corte, su cui non faccio che esprimere una modestissima riserva.

Ma passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge. Dato il modo in cui è formulato l'articolo 1, noi ci troviamo nelle condizioni di prima. Infatti, se dobbiamo tener presente il principio chiarito dalla Corte, dobbiamo stabilire a quali situazioni di fatto la nuova legge dovrà venire applicata. Ora, quando si escluda semplicemente la situazione di fatto che sarebbe definita mercè ricorso e successiva sentenza della Sezione specializzata, noi avremo sempre situazioni di fatto

obiettivamente diverse, a seconda che vi sia stato o meno un accordo tra le parti per la riduzione dell'estaglio.

Ma come si prova che in relazione a un determinato rapporto giuridico di locazione sia intervenuto un accordo tra le parti? Quando riconosciamo infatti che per un dato contratto di locazione sia intervenuto un accordo, noi ci troviamo poi di fronte ai limiti che ci pone il Codice civile con gli articoli 1221, 1222, 1223, 1224 e 1225 laddove è detto che gli accordi e le transazioni fatte in relazione a situazioni suscettibili di controversia giuridica, debbono essere fatte *ad substantiam*, per atto scritto. Avremmo allora situazioni di fatto che non potrebbero essere provate, perchè la prova non sarebbe consentita, e d'altra parte sarebbe troppo complicato arrivare alla confessione, al giudizio penale per falso giuramento, e così via.

La Corte ha detto che non si può applicare una disposizione di legge a situazioni obiettivamente diverse; ora, poichè le situazioni che sono state sanate da una sentenza della Sezione speciale restano ugualmente situazioni obiettive diverse, ciò dovrebbe significare che anche l'articolo 1 — che fra l'altro è poco felice nella forma — è incostituzionale. Non dunque la misura dell'estaglio comporta un trattamento diverso, non il fatto che la riduzione sia del 25 o del 30 per cento, ma il principio, come ripeto, che non può applicarsi la riduzione a situazioni obiettive diverse.

Per quanto riguarda l'articolo 3, devo comunicare che, in virtù della sentenza della Corte costituzionale tutti i proprietari di terreno, indistintamente, persino gli Enti pii, hanno comunicato alle parti che esse debbono, entro cinque giorni, regolarizzare la loro posizione restituendo tutte le trattenute fatte in seguito alla legge del 1956. In altri termini, essendo intervenuta la legge del 1956, i coloni hanno pagato trattenendo il 30 per cento, poichè il fatto del ricorso non sospendeva l'esecuzione della legge; cessata l'esistenza del titolo in virtù del quale la trattenuta è stata fatta, il proprietario fa sapere ai coloni che sono tenuti all'immediata restitui-

zione. Lasciamo stare la questione se i cinque giorni siano regolamentari, poichè comunque è questione di forma; ma resta il fatto che noi fra cinque giorni, se non prima, avremo una valanga di ricorsi nei quali si richiederà la risoluzione del contratto per morosità. Dico una valanga di ricorsi, che saranno accolti perchè, e chi è passato in quella zona lo sa, non c'è un contadino in condizioni di restituire non dico il 30, ma nemmeno il 10 per cento delle trattenute. Noi discutiamo un provvedimento per sanare le situazioni che si sono create in rapporto ai pagamenti fatti nelle annate agrarie 1955-56 e 1956-1957, e creiamo una legge che dovrebbe avere forza retroattiva. La possiamo fare? Vi è una situazione di diritto acquisita; o è il caso di una trattenuta fatta illegalmente e quindi c'è il diritto di ripetere ciò che illegalmente è stato trattenuto? È una questione anche questa di costituzionalità o no? Vedrà la Commissione. Certo, è necessario approvare un provvedimento formulato in modo che porti la pace nelle campagne, che cioè riesca veramente a sanare l'attuale situazione di irriducibile contrasto.

DE LEONARDIS. Credo necessario anzitutto osservare che la Commissione non è stata regolarmente convocata: secondo l'articolo 26 del Regolamento la convocazione delle singole sedute deve infatti essere resa nota almeno ventiquattro ore prima, mediante l'affissione dell'ordine del giorno. E non sono ventiquattr'ore che è affisso l'ordine del giorno.

D'altra parte non si può certo sminuire l'importanza dell'osservazione in precedenza formulata dal collega Spezzano, che ha messo nel giusto rilievo il fatto che all'altro ramo del Parlamento sono stati presentati due disegni di legge sulla stessa materia e proprio da parte di rappresentanti degli interessati.

Vogliamo una buona volta vedere la questione con un certo buon senso? Se la Camera dei deputati sta cercando di risolvere il problema — che già aveva trattato prima di noi, perchè la legge dichiarata incostituzionale era stata approvata dall'altro ramo del

8ª COMMISSIONE (Agricoltura e alimentazione)

1ª SEDUTA (25 luglio 1958)

Parlamento prima che dal Senato — non è certamente opportuno che noi discutiamo un progetto di legge sullo stesso argomento, perchè si verrebbe a creare una specie di concorrenza tra le due Camere. E comunque si tratta di una questione che, dati i suoi aspetti di particolare delicatezza, va tenuta presente.

D'altra parte, se ci sono delle azioni in corso, non è certo con il provvedimento in esame che le potremo fermare...

DE GIOVINE, *relatore*. E perchè?

DE LEONARDIS. Per le ragioni già esposte. Per venire al caso pratico: il provvedimento, una volta approvato — sia pure nella formulazione proposta — dovrebbe essere trasmesso alla Camera dei deputati dove, come si è detto, ci sono altri due progetti di legge sulla stessa materia ed è quindi evidente che in quella sede i tre provvedimenti verranno esaminati e discussi tutti insieme e non già uno alla volta. Del resto nemmeno conosciamo il contenuto dei due progetti dell'altro ramo del Parlamento, ma siccome ora sappiamo che esistono, abbiamo il dovere di renderci conto di essi, perchè può darsi che risolvano, e bene, proprio i problemi che noi vorremmo affrontare.

D'altra parte, è vero che secondo l'articolo 3 del testo proposto « La presente legge si applica anche ai rapporti relativi alle annate agrarie 1955-56 e 1956-57 e non ancora esauriti alla data del 20 luglio 1958... », ma bisogna tener presente che in un tempo molto breve tutti i contratti si esauriranno.

Infatti, dopo la sentenza della Corte costituzionale, i proprietari hanno intimato agli affittuari di pagare entro cinque giorni, e praticamente, se pensiamo al tempo indispensabile all'*iter* legislativo, è facile concludere che la legge entrerebbe in vigore quando gli interessati hanno già pagato. Infatti i contadini, pur di non perdere la terra, pagherebbero; lo sappiamo per esperienza.

Comunque voi ci avete assicurato che l'inconveniente che ha dato luogo alla sentenza di illegittimità da parte della Corte costitu-

zionale è stato eliminato; ma altri colleghi, che hanno una competenza giuridica almeno pari alla vostra, sono di parere contrario...

CARELLI. Ma li volete difendere o no i piccoli contadini?

DE LEONARDIS. Noi vogliamo che le cose siano fatte bene: e approvare questo provvedimento significa farle male, significa illudere i contadini e niente altro...

CARELLI. Il progetto ha pur dei lati positivi...

DE LEONARDIS. Ma noi non vogliamo inciampare negli stessi ostacoli che hanno dato alla Corte costituzionale la possibilità di annullare la legge del 1956, con tutte le conseguenze che voi stessi avete denunciato e che ora ci costringono ad intervenire di nuovo per ripararle. Il che può esser fatto soltanto usando del tempo necessario.

Comunque, premesso che un motivo di rinvio è dato già dall'irregolarità della convocazione della presente seduta, non costerebbe nulla aggiornare la discussione a martedì, in maniera che noi possiamo affrontarla con maggiori elementi e con più chiarezza, e con tutto il tempo per consultarci onde trovare il modo migliore di risolvere la questione.

CARUSO. Rispondo ad un'interruzione del senatore Carelli, dicendo che per noi « difendere i piccoli contadini » significa creare per essi dei reali vantaggi. Se noi invece dovessimo dare il nostro consenso al disegno di legge in esame, non agevoleremmo nè difenderemmo i piccoli contadini, perchè la nuova legge verrebbe indiscutibilmente posta nel nulla dalla Corte costituzionale.

Perciò, anche a prescindere dalle giuste pregiudiziali dei colleghi Spezzano e De Leonardis e dalle loro osservazioni, invito la Commissione ad esaminare obiettivamente la sentenza della Corte costituzionale, in quanto ho l'impressione che esista una certa confusione in merito ai motivi per i quali la Corte costituzionale ha posto nel nulla la legge del 20 dicembre 1956, n. 1422.

La Corte costituzionale giustamente ha ritenuto che detta legge ha violato l'articolo 3 della Costituzione, perchè la legge stessa era venuta a porre su posizioni diverse gli stessi beneficiari. Vi sono infatti beneficiari che hanno ottenuto una riduzione dei canoni d'affitto non in virtù del Codice civile, bensì in virtù delle norme riguardanti l'adeguamento dei canoni. Di conseguenza, ha detto la Corte costituzionale, dei conduttori che già avevano goduto della riduzione del canone in virtù delle norme sull'adeguamento, sono venuti a beneficiare, in base alla legge 20 dicembre 1956, n. 1422, di un altro 30 per cento. Di qui una disparità di trattamento che costituisce appunto una violazione dell'articolo 3 della Costituzione...

DE GIOVINE, *relatore*. E appunto perciò la Commissione di giustizia ha suggerito di lasciare inalterati gli accordi...

CARUSO. Mi si consenta però di rivendicare la paternità del suggerimento; la Commissione di giustizia, della quale faccio parte, voleva dare parere negativo, e allora sono stato indotto a formulare quella indicazione che poteva rappresentare una via di uscita.

Però noi oggi sappiamo che alla Camera dei deputati sono stati presentati altri progetti di legge sull'argomento, molto più completi e che trattano la questione con maggiore ponderatezza. Io ho qui il testo di uno di questi progetti e posso dire che, a mio av-

viso, interpreta esattamente il pensiero della Corte costituzionale.

Accogliendo la modificazione all'articolo 3 proposta dalla Commissione di giustizia, e che non rispecchia esattamente il mio pensiero, in quanto io avevo detto di aggiungere una frase diversa, noi avremmo potuto in qualche modo porre riparo alla situazione. Ma, ripeto, poichè ritengo che i disegni di legge presentati alla Camera dei deputati siano più completi e idonei, propongo — anche per rispetto della prassi — di sospendere da parte nostra la discussione.

PRESIDENTE. Sono state avanzate proposte di rinviare ad altra seduta il seguito della discussione sul disegno di legge. Io non sono contrario all'accoglimento di tali proposte, pur facendo presente che la nuova seduta della Commissione dovrà aver luogo entro il più breve termine possibile, a causa della prossima sospensione dei lavori del Senato.

Se nessuno domanda di parlare, il seguito della discussione del presente disegno di legge s'intende pertanto rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 18,30.

Dott. MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari