

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(Nn. 133, 258, 338, 463, 579 e 596-A-bis)

Relazione di minoranza della 9^a Commissione permanente

(AGRICOLTURA)

(RELATORE BALBO)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Trasformazione della mezzadria, colonia e altri contratti in affitto (n. 133)

d'iniziativa dei senatori **CHIELLI, GADALETA, MIRAGLIA, PEGORARO, SASSONE, TALASSI GIORGI Renata, VITALE Giuseppe, ZAVATTINI, BOLDRINI Cleto, MASCAGNI, FERRUCCI, ZICCARDI, GIACALONE, PINNA, BERTONE, BACICCHI, POLLASTRELLI, ROSSI Raffaele e FERMARIELLO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 AGOSTO 1976

Norme in materia di contratti agrari (n. 258)

d'iniziativa dei senatori **ZAVATTINI, DI MARINO, PEGORARO, MIRAGLIA, CHIELLI, GADALETA, SASSONE, TALASSI GIORGI Renata, VITALE Giuseppe, BOLDRINI Cleto, MASCAGNI, ROSSI Raffaele, POLLASTRELLI, FERRUCCI, ZICCARDI, GIACALONE, PINNA, BERTONE, BACICCHI, MARANGONI e FERMARIELLO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 OTTOBRE 1976

Norme per la trasformazione della mezzadria, colonia parziaria e dei contratti atipici di concessione di fondi rustici in contratti di affitto (n. 338)

d'iniziativa dei senatori **FABBRI Fabio, DI NICOLA, MARAVALLE, FINESSI, SCAMARCIO, DALLE MURA e LEPRE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 NOVEMBRE 1976

Norme sui contratti agrari (n. 463)

d'iniziativa dei senatori MAZZOLI, CACCHIOLI, BRUGGER, PECORARO, NOÈ, DEGOLA, RAMPA, FORMA, DE ZAN, SEGNANA, BALDI, SANTONASTASO, FOSCHI, GUSSO e ROSI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 GENNAIO 1977

Norme per la trasformazione dei contratti agrari associativi in contratti di affitto a coltivatore diretto e per la ristrutturazione delle aziende in relazione alla politica agricola comune (n. 579)

d'iniziativa dei senatori BUZIO, ARIOSTO, OCCHIPINTI, RIVA, ROCCAMONTE e SCHIETROMA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 MARZO 1977

Trasformazione dei contratti di mezzadria e colonia in società agrarie ed altre norme di conduzione agricola (n. 596)

d'iniziativa del senatore BALBO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 1977

Comunicata alla Presidenza il 22 giugno 1978

ONOREVOLI SENATORI. — La discussione sui contratti agrari è una costante del Parlamento italiano, dalla Costituente in poi. In ogni legislatura, in un modo o nell'altro, se n'è occupato da quando, parallelamente alla riforma fondiaria, fu presentato dai Ministri Segni e Grassi — quest'ultimo rappresentante liberale nel Governo De Gasperi, post-18 aprile 1948 — il primo organico disegno di legge in materia, approvato dalla Camera ma poi decaduto al Senato, per l'anticipato scioglimento della nostra Assemblea nel 1953.

Nel 1964, agli albori del centro-sinistra, si pensò di risolvere il problema con una legge che vietava per il futuro la stipula di nuovi contratti di mezzadria, senza, peraltro, penalizzare i contravventori al divieto che di fatto, come è noto, è stato largamente evaso con la stipula di numerosi nuovi contratti associativi, che, come ci si accorse successivamente, proprio perchè « illegittimi », erano privi della garanzia della « proroga legale » a favore del colono o mezzadro: eredità del periodo bellico e post-bellico che ancora dura.

La successiva legge del 1971, sull'affitto dei fondi rustici, avrebbe dovuto risolvere l'altro aspetto del problema contrattuale, incentivando la stipula di contratti di affitto nuovi e rafforzando quelli in atto, visto che l'affitto avrebbe dovuto essere l'unico contratto agrario dell'avvenire.

Se la legge del 1964, sulla mezzadria, fu, in gran parte, elusa, quella dell'affitto del 1971, rimase inapplicata in quanto quasi nessun nuovo contratto fu stipulato, mentre per quanto concerne i vecchi emerse un ampio contenzioso che è finito davanti alla Corte costituzionale, la quale ripetutamente — per ultimo con una sentenza del dicembre scorso — ha « demolito » in più parti la legge del 1971 e le sue successive modificazioni.

Oggi, quindi, il problema è presente davanti a noi più aperto di prima in ogni suo aspetto, facendo sorgere il dubbio —

un dubbio che da parte dei liberali è stato più volte avanzato nelle passate legislature — se è possibile concretamente al Parlamento legiferare in materia contrattuale senza fare un buco nell'acqua, specie quando manca l'apporto di collaborazione delle parti e delle loro organizzazioni sindacali.

Noi siamo sostanzialmente preoccupati di fare anche questa volta una legge inutile e per di più dannosa se si pensa ai principi di ordine costituzionale che essa intacca, generando sin dal suo sorgere un contenzioso che va al di là dello stesso ambito del diritto agrario.

Cosa si propongono i fautori della nuova normativa proposta all'Assemblea del Senato, dopo una lunga gestazione — essa stessa significativa — in Commissione agricoltura?

Si propongono lo stesso fine non raggiunto dalla legge del 1964: l'eliminazione dei contratti associativi e la loro trasformazione in contratti di affitto. Questo ultimo contratto dovrebbe essere per il futuro l'unico possibile nella nostra normativa.

Ma è possibile obiettivamente, in concreto, ottenere questa unificazione contrattuale?

Con molto realismo il collega Cleto Boldrini — una fonte non certo sospetta in materia — nella seduta della Commissione giustizia del 15 giugno scorso, non si è nascosto « la difficoltà obiettiva di giungere alla soppressione di questi Istituti (il senatore Boldrini si riferiva ai contratti associativi), in presenza del ritorno di fatto della mezzadria, nonostante la avvenuta soppressione da parte del legislatore ».

Ci può anche essere una tendenza, nella agricoltura moderna, verso l'affittanza. Non lo neghiamo, nè contrastiamo ciò, anzi intendiamo favorire l'espansione dell'affitto in ogni modo perchè riteniamo questa espansione più utile al contadino ed all'imprenditore dell'oneroso acquisto della terra.

Ma una tendenza la si può favorire, non la si può imporre.

La si può favorire incentivando il contratto d'affitto, rendendolo più moderno e più consono agli interessi delle parti, così riassumibili: per il proprietario un equo compenso del bene terra che non può prescindere da ciò che questa terra produce e, contemporaneamente, la certezza di riavere a fine locazione il suo terreno; per l'affittuario, una « congrua » locazione che gli consenta di impiantare la sua impresa a « tempi lunghi » e la disponibilità di terreni convenientemente « migliorati » ed adatti, sotto ogni aspetto, all'esercizio dell'agricoltura moderna.

Comunque anche se cose del genere fossero previste dalle norme che stiamo per esaminare — e non lo sono certamente — assurda sempre appare la pretesa di far confluire ogni tipo di contratto agrario nell'affittanza.

È una limitazione della libertà che noi non possiamo accettare, specie quando essa è imposta da una parte all'altra, come in sostanza si vorrebbe fare con le norme che sono al nostro esame. Se c'è l'accordo tra le parti il problema non si pone essendo parte integrante della « capacità giuridica » di ciascuno di noi il mutare, di comune accordo, un contratto in un altro.

Ma se l'accordo non c'è, ci pare impossibile — dal punto di vista giuridico — costringere una parte (quale che sia questa parte, visto che è ipotizzata la bilateralità della richiesta di conversione) a convertire l'attuale contratto associativo, di mezzadria, colonia, compartecipazione, in contratto di affitto.

Senza entrare nel merito di chi guadagna e chi perde, in termini economici, in questo tipo di « conversione », ci pare che siamo di fronte ad una coartazione della volontà di un privato cittadino — quello che deve subire la conversione — che è inammissibile secondo il nostro diritto costituzionale e civile.

Se poi ci soffermiamo un momento sull'aspetto imprenditoriale ed economico, la cosa è ancora più grave.

Siamo in presenza, infatti, di un vero « esproprio per privata utilità », visto che l'operazione di trasformazione impoverisce

chi la subisce e arricchisce chi la promuove. Il tutto avviene senza indennizzo e con la contemporanea estromissione dalla gestione dell'impresa agraria di uno dei coimprenditori, che è tale a tutti gli effetti secondo il nostro codice civile.

È costituzionale tutto ciò?

Evidentemente no, in quanto la Costituzione all'articolo 43 prevede certamente lo esproprio anche di imprese private, ma lo prevede solo per « pubblica utilità » e previo congruo indennizzo.

Nè si può invocare l'articolo 44 della Costituzione — che, certamente, prevede « limiti e vincoli alla proprietà terriera privata », pur proteggendo le piccole e le medie proprietà — in quanto non siamo in presenza di un esproprio fondiario, con cambio di titolarità nelle proprietà, come per le leggi di riforma fondiaria del 1950.

Detto questo, non con l'intento conservatore, nè di elusione del problema, diciamo che certamente è in atto una crisi nei rapporti contrattuali in agricoltura. Di essa non analizziamo le cause in questa sede, limitandoci a constatare le diminuzioni progressive di tale forma contrattuale. Una diminuzione spontanea che non deve essere ostacolata, ma neanche forzata con provvedimenti inutili e dannosi. Se mai, e lo abbiamo indicato nella nostra proposta di legge n. 596, sulle « società agrarie » si potrebbe tentare la strada della rivitalizzazione su basi moderne, più socialmente avanzate a favore del contadino, di un rapporto societario che, a nostro giudizio, può essere utile anche come scuola di associazionismo e di cooperazione e, al tempo stesso può costituire un non secondario legame tra città e campagna: utile in un momento nel quale tutti siamo d'accordo sulla centralità dell'agricoltura.

Un altro luogo comune ci preme di sfatare: la inesistenza totale nelle agricolture più moderne del contratto associativo. In esse, dagli Stati Uniti d'America alla Francia, esisterebbe solo l'affittanza. A parte il fatto che in tutti questi Paesi il contratto di affitto è regolato in modo ben diverso che da noi, tale affermazione non risponde a verità: le forme associative e societarie più varie si incontrano in tutte le agricolture che

operano in regime di economia di mercato ed anzi, la tendenza, pur essendo l'affittanza prevalente, è quella di inventare nuove forme contrattuali, anche per singole coltivazioni, consone alla realtà mutevole della agricoltura moderna.

Questi, in sintesi, i punti di vista di noi liberali sotto l'aspetto politico e giuridico-costituzionale per quanto concerne l'importante problema al nostro esame. Di seguito, tali concetti ed altri di natura più tecnica ed economica, che toccano anche taluni aspetti del disegno di legge che ci apprestiamo ad esaminare in Aula, vengono illustrati nella seconda parte di questa relazione.

* * *

Il testo proposto dalla Commissione è inteso ad affrontare contestualmente due dei problemi più spinosi della nostra agricoltura: il problema della riforma della disciplina del contratto di affitto e il problema del cosiddetto superamento dei contratti associativi di mezzadria e colonia.

Per meglio dire, mentre l'obiettivo della riforma del contratto d'affitto è oggettivamente valido ed auspicabile, poichè si tratta di superare una disciplina che più volte ed in più parti è stata sottoposta a censure dalla Corte costituzionale, l'altro obiettivo è tale solo dal punto di vista strumentale e politico perchè si rifà alle ideologie che mirano a colpire la validità del principio dell'associazionismo; ideologie contraddittorie se si pensa alle forze politiche che le sostengono.

È per questo che noi liberali abbiamo presentato un disegno di legge che affronta quest'ultimo tema in termini diretti a salvaguardare tale principio, prevedendo — attraverso la costituzione di società — la possibilità di valorizzare tutti i possibili rapporti di lavoro, di capacità imprenditoriale, di risorse finanziarie nell'ambito di tale rapporto, che viene promosso — secondo la nostra proposta — da rapporto associativo a rapporto « societario ».

La nota legge n. 11 del 1971 ha praticamente reso inutilizzabile l'affitto come strumento di politica fondiaria. Poichè negli altri Paesi CEE si è seguita la politica op-

posta di valorizzazione dell'affitto per gli interventi ai fini dell'ammodernamento delle strutture agricole, si accentua il divario, ai danni dell'Italia, nel confronto con le altre agricolture europee.

Se l'agricoltura italiana deve rimanere ancorata al binomio proprietà-impresa, cui si ispirò la legge n. 11 del 1971, allora è inutile mettere mano alla riforma dell'affitto; ci allontaneremo però sempre di più dal contesto europeo; continueremo a guardare all'agricoltura in termini sociali anzichè economico-produttivi; finirà nel nulla ogni tentativo di affermare una priorità dell'agricoltura fra i settori produttivi più sensibili.

Se si vuole procedere alla riforma delle leggi n. 11 del 1971 e n. 814 del 1973, per attualizzare l'affitto come strumento fondiario di una politica di rinnovamento delle strutture, occorre allora:

creare il presupposto di un canone che sia veramente equo;

abolire ogni forma di proroga legale.

Per quanto concerne il primo punto e, in particolare, il meccanismo di determinazione del canone, si è persa l'occasione, che pure veniva offerta dalle stesse parti interessate, di abbandonare il sistema di riferimento catastale che ha alimentato le maggiori lamentele e provocato censure di incostituzionalità.

Molto più logico sarebbe stato provvedere al varo di una formulazione con la quale si consentisse alle parti di stabilire il canone in base a criteri di produttività; piuttosto che a riferimenti astratti come il reddito catastale del 1939.

Nel provvedimento — come approvato dalla Commissione — si è invece creduto di risolvere il problema limitandosi ad aumentare i coefficienti a disposizione delle Commissioni tecniche provinciali da un minimo di 36 fino ad un massimo di 85 volte il reddito dominicale stimato ben 40 anni orsono; e mettendo altri 15 punti a disposizione delle stesse Commissioni tecniche provinciali per consentire a queste di realizzare condizioni di maggiore equità, nonchè ulteriori 30 (o, secondo la proposta del relatore, 60) punti a disposizione delle Regioni (tra l'altro in aperta violazione di vari prin-

cipi costituzionali, tra cui quello della riserva di legge).

Quindi, nonostante il tentativo di migliorare l'attuale disciplina, permane sempre la causa prima di iniquità e di disparità dovuta al sistema di riferimento ad un parametro astratto (quali sono i redditi censiti nel 1939), nonché la violazione del principio affermato nella recente sentenza della Corte costituzionale, secondo cui occorre stabilire una più ampia differenziazione tra il canone minimo o quello massimo.

Per quanto riguarda il secondo problema — e cioè l'abolizione della proroga legale — è facile dedurre dalla normativa che ci viene proposta che, di fatto, si introduce una disciplina surrettizia di quella oggi vigente; e ciò sia per la durata prevista per i contratti in corso (per alcuni dei quali la durata stessa raggiunge quasi mezzo secolo di vita!), sia per i nuovi contratti la cui durata è determinata in 16 anni con la possibilità di un raddoppio a 32 anni in caso di riconduzione tacita!

A questi due problemi, risolti in senso quasi totalmente negativo, se ne aggiunge un terzo, che il provvedimento affronta in termini assolutamente demagogici: e cioè quello attinente al diritto di ripresa, che di fatto e di diritto viene ad essere escluso, in quanto le condizioni previste dalle disposizioni in esame sono talmente riduttive — tra l'altro si dovrebbero realizzare anche contestualmente — da non consentire mai al proprietario l'esercizio del diritto stesso.

E ciò anche se si tratta di proprietari tecnici agricoli, i quali — secondo quanto previsto nel provvedimento — per godere del suddetto beneficio dovrebbero trasformarsi in coltivatori diretti e, quindi, abbandonare la loro attività professionale.

Dalle poche disposizioni sopra menzionate si può evincere che la riforma della disciplina vigente sull'affitto — come proposta nel disegno di legge in discussione — non solo non è adeguata a perseguire l'obiettivo prefisso, ma addirittura può aggravare i termini del problema, anche per le conseguenze che si possono sin d'ora prevedere, specie sotto il profilo della violazione di norme costituzionali, tra cui quelle attinenti ai po-

teri di delega riconosciuti alle Regioni in materia di attribuzione di coefficienti aggiuntivi.

* * *

Per quanto riguarda la mezzadria e la colonia, il provvedimento si traduce — come abbiamo già evidenziato — nella espropriazione di un'attività imprenditoriale, qual è quella del concedente.

Non è superfluo ricordare che la proposta di trasformazione forzata di tali contratti in contratto d'affitto è stata nelle ultime legislature ed è tuttora oggetto di contrasti notevoli tra le forze politiche per il suo contenuto incostituzionale, contraddittorio e demagogico.

Pesanti e motivate critiche sono state mosse da autorevoli fonti con particolare riferimento all'attuazione di una forzata conversione di un contratto in un altro, senza il consenso di una delle parti, instaurando così un principio la cui pericolosità non investe certamente il solo settore agricolo potendo ben costituire un grave precedente foriero di ulteriori dannosi sviluppi in altri settori.

In particolare, gli articoli inerenti alla trasformazione dei contratti associativi in affitto (artt. 21 e segg.) sono tali da sollevare più che legittimi dubbi in ordine alla loro costituzionalità.

Si viola l'articolo 41 della Costituzione che consente, è vero, una compressione ed una limitazione della iniziativa economica privata, ma non certamente l'eliminazione dell'impresa (se non nei casi e nei modi evidenziati nell'articolo 43 della Costituzione), e si viola di conseguenza anche l'articolo 4 che riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e che pertanto non consente nel modo più assoluto la possibilità di costringere il cittadino stesso ad abbandonare la propria attività lavorativa.

Se dunque la giurisprudenza costituzionale di questi anni ha anche avallato, in generale, l'indirizzo restrittivo nei confronti della proprietà terriera privata, ciò in tanto si è verificato in quanto si è ravvisata la reale necessità della riduzione ad equità dei

rapporti sociali e delle limitazioni alla iniziativa privata introducibili per fini di utilità sociale.

Ma nel testo che si propone oggi al Senato non sono più presenti quei meri aspetti relativi alla lesione della autonomia contrattuale e alla eccessiva limitazione imposta alla proprietà, bensì, per la prima volta, si prevede la possibilità di un mutamento contrattuale tale da determinare, come conseguenza immediata per l'imprenditore agricolo concedente, la perdita della sua stessa qualità di imprenditore.

Invero — malgrado da qualche parte si tenti sia pure immotivatamente di dimostrare il contrario — non v'è dubbio che il concedente sia imprenditore, per cui l'eliminazione di tale qualità in capo al suddetto soggetto viene a costituire una misura di carattere radicale che si scontra frontalmente con quanto disposto dall'articolo 41 della Costituzione.

Inoltre, la sottrazione della qualità, o meglio dello *status*, di imprenditore non costituisce soltanto espropriazione di un bene, e in particolare dell'impresa, ma anche obbligo all'abbandono di un'attività professionale in contrasto con il diritto al lavoro tutelato dall'articolo 4 della Costituzione.

Si tratta insomma di sopprimere l'attività lavorativa di uno dei soggetti che da imprenditore viene dalla legge improvvisamente trasformato in semplice proprietario della terra, escluso dalla direzione dell'azienda.

Si viola poi conseguenzialmente l'articolo 43 della Costituzione laddove — prevedendo l'esproprio di imprese, peraltro fuori dei limiti precisi sanciti dalla norma — non si rispetta il principio relativo al diritto all'indennizzo; non è infatti pensabile che sia sufficiente a mascherare l'incostituzionalità di tale assunto la disposizione di cui

all'articolo 35 del testo in esame che prevede da un lato l'insignificante deduzione dall'imposta sui redditi delle persone fisiche pari al 10 per cento della parte di reddito afferente ai fondi per i quali ha luogo la trasformazione, e dall'altro la concessione dei premi di apporto strutturale previsti dall'articolo 42 della legge n. 153 del 1975 per i quali non è prevista, come anche rilevato in sede di parere dalla Commissione finanze, l'obbligatoria copertura finanziaria.

* * *

Il nostro parere, più volte chiaramente e coerentemente espresso, è che tale disegno di legge — per quanto riguarda la proposta di trasformazione coattiva della mezzadria e della colonia in affitto — è quindi in modo palese contrastante con i principi della Carta costituzionale; ed è in linea con questa convinzione che abbiamo ritenuto di dover presentare una serie di emendamenti soppressivi degli articoli costituenti il titolo secondo del provvedimento, ferme restando le idee da noi espresse in proposito nel nostro disegno di legge abbinato a quello in esame.

Concludendo, desideriamo ricordare a noi stessi ed a voi di non commettere in materia altre « ingenuità » come quelle relative a leggi prima citate; desideriamo dare un contributo critico e di ferma opposizione ma, al tempo stesso, costruttivo ed utile nell'interesse di tutte le parti sociali: mezzadri, coloni, compartecipanti, nonché proprietari che affittano i loro terreni e affittuari; tutti nostri concittadini e tutti egualmente in diritto di attendersi dai loro rappresentanti in Parlamento leggi, magari severe, ma giuste, eque e soprattutto applicabili.

BALBO, *relatore di minoranza*