

(N. 1571-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONI DELLA 8^a COMMISSIONE PERMANENTE (AGRICOLTURA E ALIMENTAZIONE)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori DE LUCA, TARTUFOLI, BISORI, CARELLI, CARRARA, ZELIOLI, TURCO, BRAITENBERG, SAGGIORO, RUSSO, GUARIENTI, VARRIALE, DE GASPERIS, FOCACCIA, MENGHI, OTTANI, MARCONCINI, LANZARA, ELIA, BERTONE, TAFURI, CIASCA e SCHIAVONE

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 2 MARZO 1951

Comunicata alla Presidenza il 24 giugno 1952

Modificazioni ed aggiunte alla legge 21 ottobre 1950, n. 841, a beneficio dei proprietari assoggettati ad espropriazione che abbiano tre o più figli e dei contadini beneficiari dei terreni espropriati che abbiano figli.

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Le considerazioni presentate e svolte dai proponenti della legge in ordine all'Istituto della famiglia ed alle disposizioni che lo regolano e lo indirizzano favorevolmente non sono, non possono essere poste in discussione ma nemmeno invocate a sostegno del disegno di legge in esame.

La maggioranza della Commissione, che si è pronunciata contro il progetto, non ignora — non vuole e non deve ignorare — l'articolo 31 della Costituzione; sa e proclama (per quanto ciò non sia neppure necessario) che i principî ivi dichiarati fanno definitivamente parte del patrimonio, ormai consolidato o sulla via di essere consolidato, delle conquiste politico-sociali destinate ad assicurare la difesa, la redenzione ed il progresso del popolo.

Ma si tratta di principî che si ritorcono contro la stessa proposta di legge, poichè prima che per i possidenti scorporati i diritti della famiglia devono evidentemente essere riconosciuti e realizzati per i milioni di contadini ricchi di prole e privi di terra; e fu per questo che nella formula definitiva della legge « Stralcio » scomparve l'articolo 4 dell'originario testo ministeriale che prevedeva appunto l'esenzione dallo scorporo di determinate quote in rapporto al numero dei figli.

Il punto, che non ammette modificazioni, è proprio questo: la legge « Stralcio » ha voluto regolare, e di fatto ha già regolato, determinate situazioni e posizioni; ha voluto creare, e di fatto ha cominciato a creare, nuovi rapporti di ordine sociale; ha determinato, in sostanza, un movimento di redistribuzione operante nei riguardi da una parte di proprietari rientranti in categorie in modo preciso ipotizzate e dall'altra dei coltivatori rispondenti pure a particolari condizioni e caratteristiche, ed operante anche su basi speciali di luogo e di tempo. Tale redistribuzione ormai

in corso sarebbe non solo arrestata ma sconvolta dall'approvazione dell'attuale proposta di legge.

Invero ad oggi, per effetto dell'articolo 1 e 2 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, sono stati creati gli Enti di trasformazione che seguono:

1° Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 1951, n. 66, per i territori del Lazio della Toscana e dell'Abruzzo;

2° Sezione speciale per la riforma fondiaria in seno all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, istituiti con decreto del Presidente della Repubblica, 7 febbraio 1951, n. 67, per i territori della Puglia, Lucania e del Molise;

3° Sezione speciale dell'Opera per la valorizzazione della Sila, istituita con decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 1951, n. 68, per i territori della Calabria;

4° Ente per la colonizzazione del delta padano, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 1951, n. 69, per i territori dell'Emilia e del Veneto;

5° Sezione speciale per la riforma fondiaria presso l'Opera nazionale combattenti, istituita con decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 1951, n. 70, per i territori della Campania;

6° Ente per la trasformazione fondiaria ed agraria in Sardegna (E.t.f.a.s.), istituito con decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1951, n. 265, per il territorio della Sardegna, esclusa la parte in cui opera la Sezione speciale dell'Ente del Flumendosa, di cui appresso;

7. Sezione speciale per la riforma fondiaria dell'Ente autonomo del Flumendosa, istituito con decreto del Presidente della

Repubblica 27 aprile 1951, n. 264, per il territorio del Campidano di Cagliari.

8. A questi Enti è da aggiungere l'Opera per la valorizzazione della Sila, istituita con legge 31 dicembre 1951, n. 1629, la quale opera nei territori dell'altipiano della Sila e dei territori ionici contermini, ai sensi della legge 12 maggio 1950, n. 230 (v. il n. 3).

Tutti gli Enti sono in funzione, compreso quello (v. n. 4) per la colonizzazione del delta padano; per alcuni comuni di quest'ultimo, peraltro, si è disposta la proroga, fino al 30 giu-

gno 1952, del termine di pubblicazione dei piani di espropriazione.

Al 31 dicembre 1951 — come stabilito nell'articolo 5 della legge 12 maggio 1950, n. 251, («provvedimenti per la colonizzazione dell'altipiano della Sila»), richiamato negli articoli 1 e 2 della legge «Stralcio» — i piani pubblicati, i decreti di esproprio emanati e le effettive assegnazioni ai contadini risultavano come appresso, secondo i dati forniti dal Ministero dell'Agricoltura:

ENT I	Totale ettari dei piani di esproprio	Totale ettari espropriati	Totale ettari assegnati
1. Opera Sila	76.846	73.274	34.204
2. Opera Sila (Caulonia)	2.702	—	—
3. Maremma e Fucino	237.659	43.615	4.480
4. Puglia e Lucania	208.572	43.469	7.116
5. Delta padano	62.563	—	—
6. Opera nazionale combattenti	10.381	—	—
7. Etfas e Flumendosa	75.314	—	—
Totale	674.037	160.358	45.800

Se si aggiungono i piani per la Sicilia, per totali ha. 27.804, ed i 4.000 ettari previsti per i Comuni alluvionati del delta padano, nei confronti dei quali, come già accennato, si è disposta la proroga del termine nella pubblicazione dei piani di esproprio, si ha un totale di ettari, compresi nei piani di esproprio, di 705.841.

È da aggiungere altresì che le operazioni di esproprio e di assegnazione non sono interrotte; se pure lentamente, vanno avanti; sicchè non è azzardato affermare che in breve, e nel complesso, il totale degli ettari espropriati e quello degli ettari assegnati saranno raddoppiati. Ed esse sono state e vengono effettuate prescindendo da diminuzioni nello scorporo ed a favore degli espropriati e da aumenti a favore dei coltivatori, in relazione al carico dei figli.

* * *

Inoltre, se il disegno di legge venisse approvato, si avrebbero queste gravi, straordinarie conseguenze.

Primo caso — Se la legge avesse effetto retroattivo.

1. Per gli Enti, nei quali lo scorporo e l'assegnazione sono avvenuti, bisognerebbe far tutto da capo, togliendo quindi la terra già assegnata e sulla quale han già fissato la loro dimora ed iniziato il loro nuovo lavoro gli assegnatari con le famiglie, passandola ai proprietari espropriati aventi le caratteristiche familiari ipotizzate, e però determinando una sperequazione, di indubbe gravi conseguenze, fra gli assegnatari decurtati e quelli non de-

curtati, ovvero un rifacimento completo, assoluto, delle operazioni ed entità delle nuove assegnazioni, ed in ogni caso portando danno e confusione in ordine alle opere o lavori cominciati, agli impegni e spese tanto degli Enti che dei contadini.

2. Per gli Enti, nei quali le assegnazioni non hanno ancora avuto inizio, occorrerebbe ugualmente il rifacimento di tutte le operazioni, nel senso dello scorporo e della espropriazione e nel senso della assegnazione, ma anche e soprattutto in ordine al programma di lavoro degli Enti stessi. È appena da rilevare che gli Enti hanno già proceduto ad acquisti di tutti i mezzi possibili (soprattutto importante quello di macchine agricole e di bestiame), impiegando ragguardevoli capitali tolti dalle somme stanziare per l'attuazione della legge e quindi dalle disponibilità dell'Erario. È facile immaginare quello che al riguardo avverrebbe ed il sicuro danno che deriverebbe allo Stato ed all'economia dal punto di vista dell'interesse generale nazionale.

Secondo caso - Se la legge non avesse effetto retroattivo.

1. Si avrebbe sempre una gravissima sperequazione tra Enti, ai quali la legge non verrebbe applicata, ed Enti, ai quali l'applicazione verrebbe fatta, e soprattutto fra proprietari di terre non ancora espropriate e proprietari di terre già espropriate ed assegnate.

2. Tutto ciò, naturalmente, porterebbe ad una sperequazione, che costituirebbe serio motivo di contrasti anche di ordine e natura

politici, fra regioni e regioni, e talvolta fra zona e zona di una stessa regione, dove siano in vita vari Enti di trasformazione, che non abbiano operato contemporaneamente o che non abbiano operato con gli stessi risultati.

In ogni caso si avrebbe un rivoluzionamento nel lavoro già compiuto dalle Commissioni Parlamentari, di cui all'articolo 5 della legge 12 maggio 1950, n. 130, per la Sila pure richiamato nella legge «Stralcio», in quello compiuto dal Ministero dell'agricoltura e nei possibili interventi o decisioni di altri organi dello Stato.

* * *

A favore della progettata modificazione possono valere meno oggi, per i motivi suespressi, le ragioni che si dice siano state prospettate in sede di esame della legge «Stralcio», avanti le Commissioni e in Aula, nelle due Camere, che però non sono state accolte.

Viene da osservare che a tale non accoglimento ha contribuito la necessità di non creare complicazioni che ritardassero l'approvazione, l'entrata in vigore e l'applicazione della legge. A maggior ragione, quindi, e per quanto (sia pure succintamente) si è rilevato, tale necessità deve essere tenuta presente oggi.

Per questi motivi, dunque, la maggioranza della Commissione propone che il progetto in discussione venga respinto.

OGGIANO e MILILLO,
relatori per la maggioranza.

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Nel marzo 1950 il Ministro dell'agricoltura e delle foreste presentava alla Camera dei deputati, il progetto di legge concernente le « Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione e assegnazione dei terreni ai contadini ». Tale progetto che mirava ad estendere ad altre zone e regioni d'Italia, a particolari caratteristiche, le disposizioni già adottate per la Sila (legge 2 maggio 1950, n. 230) anticipava, in qualche modo, la Riforma agraria in Italia e veniva ad essere, perciò, considerata e denominata « legge stralcio », con riferimento al progetto generale e di più vasta portata allora e tuttora pendente avanti al Parlamento.

Il progetto della cosiddetta « legge stralcio » aveva un articolo, il quarto, che suonava così: « La quota di proprietà non soggetta ad espropriazione in base all'articolo 3 è aumentata del 10 per cento per ciascun figlio del proprietario oltre il primo ».

Questo articolo, nonostante il contrario parere del relatore di maggioranza e del Ministro, in una stanca seduta di fine luglio 1950, veniva respinto. Successivamente, davanti al Senato, l'articolo veniva però, riproposto, nella forma di emendamento, in occasione, appunto, della discussione della stessa legge. Di fronte alla preoccupazione, largamente condivisa, per un ritardo nell'approvazione della legge che, emendata, avrebbe dovuto tornare all'altro ramo del Parlamento, i proponenti non insistettero, allora, nell'emendamento e raccolsero la loro istanza in un ordine del giorno che aveva soprattutto lo scopo di consacrare in un atto formale la loro volontà e il loro intento, auspicando — e il Ministro aderiva — un apposito progetto di legge di iniziativa parlamentare.

È così che è nato e viene ora a discussione il disegno di legge che porta il nome e la firma del senatore De Luca e di altri ventidue sena-

tori e che ripropone il principio già adottato dal Governo e inserito nel citato articolo 4 del progetto originario della cosiddetta legge stralcio.

* * *

La preoccupazione e l'intento del Governo e degli attuali proponenti della legge sono evidenti: porre la legge stralcio nel quadro dei principi e delle leggi che governano la nostra vita civile e politica e renderla operante nella luce e nelle direttive della Costituzione.

Una legge di riforma come quella agraria, essenzialmente ispirata e dettata da profonde convinzioni ed istanze di ordine morale e sociale e destinata ad avere la più larga risonanza ed influenza nella vita del nostro Paese, non poteva e non potrebbe decampare e prescindere dalla considerazione del nucleo familiare, punto di partenza e di arrivo, di incidenza e di riferimento per ogni riassetto di ordine economico-sociale, che voglia appoggiarsi a basi solide e ferme.

Ciò in ubbidienza, anche, al precetto della Costituzione (art. 13) che impegna la Repubblica ad agevolare anche « con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose ».

Dal che discende l'obbligo e il dovere di orientare le leggi dello Stato — a cominciare da quelle che più influiscono sull'equilibrio e l'assetto sociale — verso la protezione costante della famiglia, creando alla medesima — specie se numerosa — la più larga possibilità di respiro e di sviluppo.

Nel caso nostro il principio va riferito naturalmente ed applicato così alla famiglia dello espropriando che a quella del beneficiario della espropriazione.

I beni patrimoniali, anche se intestati al titolare e al capo della famiglia, sono a considerarsi come beni in comune, se pure non in comunione in senso stretto, dal che deriva come non debba e non possa valere lo stesso metro per la espropriazione a carico di una famiglia di due o di molte persone, come d'altra parte sarebbe ingiusto e illogico attribuire la terra espropriata nella stessa misura al padre di dieci figli e alla famiglia composta di due sole persone.

In ogni figlio è già, in radice, una nuova famiglia e ogni famiglia deve essere sempre presente al legislatore che, attuando la Costituzione, sia chiamato ad agire e ad influire, colle proprie leggi, nel campo politico e in quello economico sociale.

* * *

A questi principi e a queste preoccupazioni di ordine morale e politico ha voluto rispondere il disegno di legge De Luca ed altri e che si compone di due articololetti, riguardanti:

il primo, il proprietario espropriando per il quale vorrebbe che la quota di proprietà non soggetta ad espropriazione di cui all'articolo 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, sia « aumentata del 10 per cento per ciascun figlio, oltre il secondo, del proprietario, compresi nel numero dei figli anche quelli premorti che abbiano lasciato discendenti »;

il secondo, « gli aspiranti allo concessione che abbiano figli », per i quali si propone che siano « preferiti in ragione del numero dei figli e le quote ad essi attribuite » vengano « aumentate di un quinto della superficie base per ogni figlio convivente, oltre il primo ».

Diciamo subito che questi articoli, così formulati, se potevano rispondere e trovare applicazione relativamente facile nel marzo scorso, quando il progetto fu presentato al Senato, non potrebbero oggi con altrettanta facilità trovare pratica attuazione, per il fatto che i piani di esproprio sono già stati presentati e, in parte, approvati, nè sarebbe agevole ed opportuno un ritorno e un'azione a ritroso.

Per questo, uno dei proponenti la legge, il senatore Bisori, ha presentato il seguente emendamento sostitutivo dell'articolo 1: « Quando il proprietario che si avvale della

facoltà consentita dall'articolo 9 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, abbia più di tre figli, computandosi fra questi anche i premorti che abbiano lasciata discendenza, è a lui conservato l'intero terzo trasformato e gli è sempre dovuto l'anticipo di cui all'articolo 19 della legge stessa.

« I proprietari cui è applicabile il precedente comma potranno esercitare la facoltà di cui nell'articolo 9 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, qualora il termine per esercitarla sia ormai scaduto, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge ».

Il relatore non ha difficoltà a ripiegare sul concetto espresso da questo articolo emendativo che, a parte la formulazione, per la quale ognuno potrà, nella discussione, apportare ritocchi e varianti, si propone di tenere vivo lo spirito e il principio animatore della legge, pur riducendone la portata. Come è risaputo, la legge 21 ottobre 1950, n. 841, stabiliva che « qualora si proceda all'esproprio immediato solo di due terzi dei terreni espropriabili, il terzo residuo, che non può in nessun caso superare i 300 ettari di superficie » (art. 8) è indisponibile e resta al proprietario, il quale (art. 9), ove « intenda conservare definitivamente una parte » dei terreni costituenti detto terzo residuo, « può chiedere, entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del piano di esproprio, di eseguire su tutti » detti terreni « le opere di trasformazione previste dall'Ente, entro il termine di due anni dalla data di autorizzazione ». E conclude: « eseguita la trasformazione dei terreni costituenti il terzo residuo, il proprietario deve consegnare all'Ente la metà dei detti terreni, previo pagamento delle indennità di espropriazione e rimborso delle spese di trasformazione ».

Su questa metà del cosiddetto terzo residuo (per un massimo dunque di 150 ettari) verrebbe ad operare il progetto di legge, nella sua ultima formulazione, e non crediamo che occorran molte parole per chiosare e illustrare. Ci siamo ridotti ormai ad una espressione essenzialmente simbolica e ad una affermazione di principio.

Il fatto poi che questo terzo residuo (ribadiamo che impropriamente si dice « terzo » dal momento che in pratica può essere molto meno, dato il massimo insuperabile dei 300 et-

tari (art. 8)) debba, comunque, essere totalmente «trasformato» e bonificato «secondo i piani approvati o predisposti dall'Ente» di riforma, offre un elemento e un motivo per l'adesione e l'approvazione anche per parte di coloro che, ingiustamente e in via pregiudiziale, avversano la presente legge.

È ormai risaputo che le espropriazioni in corso e in atto hanno finito col mettere a disposizione una quantità di terreni più abbondante di quanto previsto, superiore, comunque, a quanta ne possa essere trasformata e migliorata con i mezzi a disposizione.

Potranno, detti mezzi, essere congruamente aumentati e proporzionati, secondo le esigenze venutesi a maturare e a manifestare nella fase esecutiva? Noi crediamo che nelle attuali contingenze e condizioni del bilancio la cosa sia estremamente difficile. Ed allora perchè non allettare e non frustrare il più largamente possibile l'iniziativa privata, portandola ad operare — a proprie spese e colle opportune sanzioni — quelle trasformazioni che gli Enti di riforma non riuscissero ad abbracciare e a completare?

Si arriverà, è vero, per questa via, a forme di assorbimento e di fissazione della mano d'opera al suolo, diverse da quelle della forma, diciamo così «proprietaria» (si perdoni la espressione), si arriverà magari a forme di compartecipazione e di mezzadria, su terreni bonificati e appoderati, ma si conseguirà pur sempre una grande, duplice finalità, sociale ed economica: aumento di produzione, assestamento di masse lavoratrici, avviamento e preparazione alla piccola proprietà coltivatrice.

Per questa via — l'esperienza insegna molte cose — si potrà arrivare alla proprietà della

terra con maggiore lentezza e per gradi, ma con più sicurezza e con maggiore tranquillità.

Il proprietario coltivatore diretto non si fa con decreto o per legge, ma attraverso una graduale evoluzione ed esperienza che trasforma il costume e prepara alle maggiori responsabilità.

* * *

Ma torniamo alla legge. La Commissione competente ha già avuto modo di esaminarla e discuterla a più riprese e viene oggi alla decisione dell'Assemblea.

In seno alla Commissione si sono incontrate e scontrate le opposte tesi dei sostenitori decisi e tenaci della legge e degli oppositori altrettanto decisi e tenaci che si battevano su posizioni di ordine pregiudiziale. Costoro, nella seduta conclusiva, proponevano un ordine del giorno contrario al passaggio agli articoli ed avevano il sopravvento, data anche l'assenza di diversi membri della Commissione, qualcuno dei quali perfino proponente della legge.

La nostra relazione favorevole allo spirito ispiratore della legge diventa quindi relazione di minoranza e la legge arriva all'Assemblea nel suo testo originario senza neppure gli emendamenti e gli aggiornamenti che taluno aveva proposto e suggerito per aggiornare e rendere praticamente applicabile la legge stessa. Naturalmente, tutte le proposte e gli emendamenti potranno essere prodotti e riprodotti dall'Assemblea, una volta superata, se si ripresenterà, la posizione pregiudiziale del non passaggio agli articoli.

BRASCHI, *relatore per la minoranza.*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

All'articolo 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, viene aggiunto il comma seguente:

« La quota di proprietà non soggetta ad espropriazione come sopra determinata è aumentata del 10 per cento per ciascun figlio, oltre il secondo, del proprietario, compresi nel numero dei figli anche quelli premorti che abbiano lasciato discendenti ».

Art. 2.

All'articolo 21 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, dopo il secondo comma viene aggiunto il seguente:

« Per la distribuzione dei terreni espropriati, il Governo determina una superficie base per ogni zona che abbia caratteristiche simili, con decreti aventi valore di legge ordinaria, per delegazione concessa con la presente legge, tenuto conto della estensione dei terreni da distribuire, della capacità naturale di reddito del suolo, della massa degli aspiranti alla distribuzione. I decreti dovranno essere emanati non oltre il 30 giugno 1951.

« Gli aspiranti alla concessione che abbiano figli, sono preferiti, in ragione del numero dei figli, e le quote ad essi attribuite vengono aumentate di un quinto della superficie base per ogni figlio convivente, oltre il primo ».