

(N. 3)

SENATO DELLA REPUBBLICA

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BOSI, GRIECO, COLOMBI, ALLEGATO, MANCINELLI, FANTUZZI, SERENI, GRISOLIA, FABBRI, NOBILI, PICCHIOTTI, RIZZO e LANZETTA

Annunziata nella seduta del 17 giugno 1948

Riforma dei contratti agrari

ONOREVOLI SENATORI. — La questione della riforma dei contratti agrari si imposta con una semplice domanda: rispondono, i contratti agrari vigenti, alle esigenze del progresso tecnico, economico e sociale dell'agricoltura? o meglio, rappresentano essi uno strumento di questo progresso?

1) Una vasta letteratura in materia, che ebbe origine coi celebri dibattiti all'Accademia dei Georgofili di Firenze or è più d'un secolo, e proseguì con le grandi inchieste agrarie fino alle più recenti indagini; l'andamento della produzione agraria (1), che nei trent'anni prebellici non segnò aumenti apprezzabili, regredendo anzi nei settori delle colture legnose e dei foraggi; e soprattutto le lotte agrarie, le

(1) Vedi, in « Istituto Centrale di Statistica, Annali di Statistica », serie VII, volume I (1946), la memoria di A. CANALETTI GAUDENTI, *Le caratteristiche strutturali dell'agricoltura italiana*. — Per il quadriennio 1934-1938 risultano i seguenti indici (indici 1909=100):

indice generale della produzione agricola	104,1
indice della produzione di frutta e agrumi	72,1
indice della produzione di vino e olio . . .	58,4

La produzione foraggera media, valutata per il 1909-13 in 310 milioni di quintali di fieno normale, fu di 298 milioni di quintali nel 1934-38.

quali, dopo aver impresso una particolare fisionomia alla evoluzione della nostra società dall'unificazione nazionale al 1922, crollato il fascismo si sono riaccese estendendosi, com'è attualmente, a tutte le categorie dei lavoratori della terra: tuttociò risponde negativamente a tale domanda.

Risponde negativamente, perchè se considerevoli sono stati i miglioramenti raggiunti e consolidati in questo periodo storico, pur tuttavia quei principi fondamentali, comuni a tutti i contratti agrari, e da tutti deprecati, ancora resistono, che tarpano ogni pieno sviluppo della capacità creatrice e realizzatrice del lavoratore e dell'imprenditore, che frustrano ogni aspirazione di progresso, che impediscono o rendono vana fatica di Sisifo ogni sacrificio presente compiuto a vantaggio del futuro.

Abbatte questi sorpassati fondamenti, stabilire nuovi principi in armonia con le esigenze del progresso agrario, con i dettami degli scienziati, dei tecnici e degli economisti d'avanguardia e con le giuste rivendicazioni delle masse contadine in lotta: tale è il compito del presente disegno di legge, nel quadro dei nuovi diritti che al lavoro riconosce la Legge fondamentale della Repubblica.

2) Il diritto di stabilità sul fondo - rivendicazione antica e attuale dei lavoratori e imprenditori d'ogni regione - costituisce la prima premessa d'ogni progresso per ogni contratto agrario, sia esso d'affitto, parziario o di lavoro, che si svolga per l'intero ciclo dell'anno agrario.

Non c'è testo di economia agraria, non c'è opinione di studioso, non c'è giudizio di pratico, che non condanni la precarietà dei contratti come uno dei più gravi ostacoli al miglioramento fondiario, allo sviluppo della produzione e all'elevamento del lavoro, e che non ravvisi nella stabilità del contratto un presente strumento di progresso agrario.

Ma se ci domandiamo qual'è quel contratto - a parte i contratti enfiteutici - che assicuri al lavoratore e all'imprenditore la stabilità sul fondo ch'egli lavora e conduce, qual'è quel contratto che offra al lavoratore e all'imprenditore la prospettiva sicura che egli può dedicare ogni energia a migliorar se stesso e a migliorare il fondo, libero - nella misura in cui egli adempie ai suoi doveri - dalla minaccia d'esser mandato via senza colpa alcuna, noi dovremmo rispondere: nessun contratto esiste di tal fatta.

Si citano, è vero, i casi di famiglie mezzadri ed anche di affittuari diretti coltivatori che da lunghe generazioni vivono sullo stesso podere, di salariati fissi che per tutta la vita han lavorato presso la medesima azienda. Ma dov'è la stabilità per questi contratti di mezzadria, d'affitto e di lavoro, se la disdetta perennemente incombe sulla famiglia del lavoratore e dell'imprenditore? Quale prezzo fu pagato, per anni e decenni e secoli, da queste famiglie per evitar d'essere cacciate dal fondo?

Assieme ai celebrati esempi di secolare permanenza, la storia recente e remota dei contratti agrari è colma dei soprusi, delle angherie, dei ricatti cui lavoratori e imprenditori hanno dovuto sottostare per la minaccia di perdere il pane e il lavoro.

Appare superfluo ricorrere ad esempi più antichi: basti qui (2) rammentare le risultanze

(2) MINISTERO DI AGRICOLTURA, DIREZIONE GENERALE DELL'AGRICOLTURA, *Due relazioni al Comitato tecnico dell'agricoltura*, Firenze, Tip. di Mariano Ricci, 1920, pag. 84.

di quell'inchiesta ministeriale che accertò la esistenza di inammissibili «ingerenze morali» del proprietario nei confronti della famiglia colonica; e s'era non nel Medioevo ma nel 1920, non tra i selvaggi ma nell'Italia centrale; e lo strumento che pone la famiglia del lavoratore in uno stato di soggezione esiziale al progresso civile e ripugnante anche al più tiepido assertore degli elementari diritti della personalità umana, dura tuttora: è l'arma della disdetta.

Chi afferma, e son tanti, che il « buon colono » o il « buon fittavolo » o il « buon salariato » non ha da temere della disdetta poichè gli interessi della produzione spingono anzi il proprietario a tenerlo sul fondo quanto più a lungo è possibile, afferma in sostanza, anche se solo in teoria, il principio che la disdetta non debba esser data dal proprietario, o dal concedente, o dal datore di lavoro, se non in seguito a inadempienza contrattuale che si risolve in un danno per la produzione e per il fondo.

Questo è il principio che il presente disegno di legge afferma (articolo 1): il diritto di stabilità sul fondo, riconosciuto per tutti i contratti agrari, riconosciuto cioè agli affittuari imprenditori e diretti coltivatori, ai mezzadri e coloni, ai salariati a contratto annuo e ai compartecipanti, salvo il caso di grave inadempienza contrattuale, e gli altri casi previsti dalla legge.

3) Grave errore commetterebbe chi fosse indotto a considerare il diritto di stabilità sul fondo come fine a se stesso. Al contrario, tale diritto costituisce la premessa fondamentale d'ogni progresso agrario, in particolare per le miglorie.

Il problema delle miglorie, o degli investimenti di lavoro e di capitale nell'agricoltura, è il problema centrale dell'agricoltura italiana.

Perchè se si approfondisce la causa del ristagno generale della produzione agraria, e molto più quella della grave decadenza dei prodotti delle colture legnose, appare evidente che ristagno e decadenza sono strettamente legati alla insufficienza o totale mancanza di investimenti di capitale e di lavoro nella terra, si tratti di sistemazioni superficiali o di fabbricati rurali, di piantagioni legnose o di qualsiasi altro miglioramento fondiario.

A chi, esaminati gli indici della produzione dal primo decennio del secolo all'immediato anteguerra, tragga conclusioni negative sulle prospettive di sviluppo della nostra agricoltura e sulla possibilità di risolvere in gran parte, attraverso questo sviluppo, il problema bracciantile, rispose già or è un secolo, all'Accademia dei Georgofili, Cosimo Ridolfi (3): *credere che il prodotto della nostra terra non possa notabilmente crescere è un errore funesto, pur troppo radicato, e figlio del falso concetto in che è tenuta l'arte agraria tra noi.*

La credenza è infatti « pur troppo radicata » in certi ambienti che una intensa attività di trasformazione fondiaria abbia avuto luogo tra le due guerre mondiali, ed è avvalorata da taluni spettacolari esempi di bonifiche eseguite in quel periodo. Nè saremo certo noi a non valutare quanto v'è di positivo in questi casi.

Ma alcune migliaia di case rurali sorte per la convenienza di vistosi contributi statali non valgono ad offuscare la tragica realtà che — a giudizio della stampa stessa degli agricoltori (4) — l'85 per cento delle aziende agrarie della Valle Padana ha fabbricati colonici indegni del viver civile e contrastanti con le esigenze della produzione; nè i poderi costruiti *ex novo* cancellano l'altra scottante realtà che un buon terzo delle viti in Toscana attende d'urgenza la ricostituzione (5); nè i rari esempi di trasformazione fondiaria del Mezzogiorno e delle Isole hanno, allo stato attuale, alcuna prospettiva di diffondersi su vaste plaghe.

Questa è la realtà, nè deve stupire in un paese ove, salvo l'enfiteusi e gli infrequenti

(3) COSIMO RIDOLFI, *Della mezzeria in Toscana, specialmente nelle condizioni attuali della possidenza rurale*. Memoria letta nell'adunanza del dì 17 maggio 1855 e pubblicata negli « Atti » della R. Accademia dei Georgofili, 1855, pagg. 407-436.

(4) Vedi in « L'Agricoltura Mantovana », organo dell'Associazione Provinciale degli Agricoltori, anno III, n. 4 (26 gennaio 1947) l'articolo di fondo del direttore avv. CLEMENTE FIAMMENGHI, dal titolo *Affittanze agricole*: « l'85 per cento dei fondi non possiede oggi le stalle e gli stabili necessari per una razionale agricoltura. È nota a tutti la fobia di molti proprietari per le costruzioni agricole ».

(5) Vedi ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA, *L'economia agraria della Toscana*, Roma 1939, pagg. 129-130.

casi di contratti miglioratori, non v'è contratto agrario che riconosca all'imprenditore e al lavoratore il diritto di eseguire migliorie, il diritto di investire nel fondo capitali e lavoro.

La inammissibilità di una legislazione che di proposito escluda da ogni programma di progresso agrario l'iniziativa delle forze lavoratrici e imprenditrici, è da tempo riconosciuta. Ma ciò che fu fatto in passato in materia valse unicamente ad accentuare ancora tale esclusione, se si eccettuano le disposizioni del Codice civile per il piccolo affitto; le quali sono tuttavia avvolte da tali limitazioni che ne rendono in pratica inefficiente l'applicazione.

Le leggi sulla bonifica integrale non solo ignorarono l'affittuario, ma disposero — sia il regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, sia la legge 2 gennaio 1940, n. 1 — la risoluzione senza indennizzo dei contratti di locazione esistenti nei comprensori di bonifica e « incompatibili » con le direttive di trasformazione. Non che il legislatore non si rendesse conto della « influenza grandissima che avrebbe potuto avere l'opera dell'affittuario » — come fu scritto nel 1940 — « nello sforzo di trasformazione e perfezionamento degli ordinamenti produttivi ». Ma il problema dell'indennizzo per migliorie non era stato risolto, e quindi « i rapporti tra proprietari e locatari di fondi da migliorare furono considerati sotto un aspetto negativo, anzichè positivo » (6), cioè con la risoluzione delle locazioni senza indennizzo !

Questa situazione, che pone lavoratori e imprenditori nella impossibilità di porre le loro grandi energie a vantaggio dello sviluppo della produzione, deve esser capovolta. Deve essere eliminato il contrasto, pernicioso al progresso agrario, tra l'elevato grado di sviluppo raggiunto dalle forze lavoratrici e imprenditrici e le pastoie dei contratti agrari che le costringono ad assistere inerti, mentre la disoccupazione bracciantile dilaga nelle campagne, alla decadenza della nostra agricoltura per deficienza o mancanza di investimenti di capitali e di lavoro nella terra.

(6) Vedi in G. TASSINARI, *La bonifica integrale nel decennale della legge Mussolini*, Roma 1940, il capitolo sulla « Legislazione della bonifica » (redatto colla collaborazione dei proff. Eliseo Jandolo e Liutprando Filippi e del dott. Carlo Petrocchi), pag. 190.

Riconoscere all'imprenditore e al lavoratore il diritto di eseguire migliorie costituisce dunque, riconosciuto il diritto di stabilità sul fondo, il secondo grande passo avanti per il rinnovamento e il progresso della nostra agricoltura.

4) Tale diritto non può, evidentemente, esser riconosciuto se non per quei contratti nei quali v'è *scissione* tra proprietà e impresa agraria, e il proprietario non interviene nella produzione se non per esigere la rendita fondiaria, avendo rinunciato a prender parte attiva al processo produttivo: vale a dire, per i contratti d'affitto, all'imprenditore e al diretto coltivatore (articolo 15).

Ove il proprietario, che si presume operoso e di moderne vedute, conduce egli l'azienda con salariati o compartecipanti, questo diritto di eseguire migliorie non può, manifestamente, esser riconosciuto al lavoratore, al quale spetta peraltro, come sarà svolto in seguito, di far sentire la sua voce anche in questo settore, attraverso la partecipazione alla direzione dell'azienda.

Resta tuttavia da considerare una terza categoria di contratti generalmente ben definiti nel loro complesso: i contratti di mezzadria e colonia parziaria, dei quali è specifico carattere la *rinuncia* del proprietario terriero ad una parte della funzione e della responsabilità dell'imprenditore. In essi, infatti, una parte di queste funzioni e responsabilità sono assunte dal mezzadro o dal colono parziario, il quale non soltanto sopporta una parte del rischio dell'impresa, ma anche immette nella produzione determinate quote di capitali di scorta e di anticipazione.

Storicamente parlando, secondo l'opinione unanime degli studiosi in materia, dalla celebre *Memoria sulla mezzadria* del De Gasparin in poi, i contratti parziari si collocano, come fase di transizione, tra la servitù della gleba, di cui conservano tuttora certi caratteri feudali, e la piccola impresa dell'affittuario coltivatore cui tendono mezzadri e coloni parziari d'ogni regione.

I contratti misti d'affitto e mezzadria, frequenti in molte zone del settentrione, non rappresentano se non una ulteriore tappa della evoluzione dalla mezzadria all'affitto al contadino. Ma l'evoluzione ha luogo anche senza tale fase intermedia.

In Emilia, rileva il collega senatore Giuseppe Medici (7), i contratti di piccolo affitto « fiancheggiano ed emulano felicemente il tradizionale contratto di mezzadria »; ivi il mezzadro « ha trovato convenienza di trasformarsi in piccolo affittuario », e tale convenienza « è stata anche riconosciuta dal proprietario del fondo ».

La trasformazione del contratto parziario in affitto al coltivatore rappresenta — continua il senatore Medici — « la evoluzione naturale dell'economia agraria di alcune contrade », determinata tra l'altro da « motivi psicologici di autonomia e di indipendenza dei contadini ». Le stesse forze, aggiunge il senatore Medici, « stanno probabilmente operando nell'Italia centrale » ove tale trasformazione contrattuale verrebbe a « incidere sui monopoli terrieri » che ostacolano la formazione della piccola e media proprietà.

Non è nuova questa tendenza, che già da tempo illuminati ingegni intravidero daltronde.

« Vogliano i lettori prestare la più grande attenzione a questo breve capitolo » — scrisse Cosimo Ridolfi (8) in calce alla *Memoria sulla mezzadria* del De Gasparin, presentando la sezione che tratta della « Maniera di passare dallo stato di mezzadria a quello di affitto » « Egli chiude forse i germi tutti del futuro nostro sistema agrario ».

Rilevò Cosimo Ridolfi che per il passaggio dalla colonia all'affitto, che egli giudicò prematuro ai suoi tempi, occorreva che i mezzadri accumulassero « i capitali occorrenti per riuscire nella nuova carriera, che sono di due sorte e cioè di assegnamenti materiali, e d'istruzione morale » (9).

Cent'anni son passati; e le condizioni dei mezzadri si sono venute evolvendo nella direzione indicata dal Ridolfi.

La sempre più piena partecipazione del mezzadro alla immissione di scorte nell'azienda, e in particolare la comproprietà del bestiame generalizzata in vaste regioni, costituiscono « assegnamenti materiali » di gran peso. Os-

(7) G. MEDICI, *L'agricoltura e la riforma agraria*, Rizzoli Editore, Milano-Roma, 1946, pagg. 110-111.

(8) « Giornale Agrario Toscano », 1833, pag. 302.

(9) COSIMO RIDOLFI, *Alcune considerazioni sulla agricoltura della Val d'Elsa*.

serva il senatore Medici (10), a questo proposito, che in talune zone mezzadrili « il valore delle scorte è poco diverso dal valore del fondo ».

Quanto alla ricchezza di « istruzione morale », quanto cioè alla preparazione tecnica e organizzativa, giganteschi passi hanno compiuto i mezzadri e coloni d'ogni regione, rapidi specialmente in questi ultimi anni ove più intense ed estese sono state le lotte. Chi oserebbe negare ai mezzadri, poniamo, di Livorno e di Siena, dopo le prove fornite con la costituzione e il funzionamento dei Consigli di fattoria, di possedere i requisiti necessari per la conduzione dell'azienda, primo fra tutti quel requisito, che generalmente parlando difetta pur troppo ai proprietari, e che consiste nella coscienza della insostituibile funzione del tecnico alla direzione aziendale?

Non sempre, forse, proprietari e mezzadri e coloni son pronti al « gran passaggio » come lo chiamava Cosimo Ridolfi. Ma ciò non toglie che il legislatore, il quale non solo codifica la realtà contingente ma ha da agevolare altresì le accertate tendenze progressive di sviluppo di questa realtà, non debba fin d'ora intervenire.

Il diritto di trasformare il contratto parziario in contratto d'affitto deve esser riconosciuto sia all'una, che all'altra parte contraente, su piede di assoluta parità. È evidente che la conversione in affitto non può riguardare soltanto il nudo fondo: essa implica anche l'affitto delle scorte di proprietà del concedente (articolo 12). È evidente anche che l'unità della grande azienda pluripoderale - la Fattoria toscana ed umbra, ad esempio - sarà conservata e rafforzata dal ricorso a quelle forme di affittanza collettiva che hanno salde radici nella nostra tradizione e che dalle più autorevoli figure della politica ed economia agraria, da Luigi Luzzatti ad Antonio Bizzozzero, furono giustamente additate ad esempio ed esaltate per i grandi vantaggi d'ordine sociale, tecnico ed economico che presentano, come a tutti è noto, queste forme di conduzione tipicamente nostre.

Il diritto di trasformare il contratto parziario in affitto, mentre vale a sanare, dal punto di vista del proprietario come dal punto di vista del colono e del mezzadro, le innume-

revoli ed insostenibili situazioni - frequenti specie per i piccoli concedenti - in cui di fatto il mezzadro è un affittuario con canone variabile in natura, e il concedente un percettore pressochè inattivo di una rendita incostante, risolve in particolare quelle situazioni, universalmente biasimate, in cui il piccolo fondo, insufficiente ad assicurare al mezzadro o al colono un compenso proporzionato ai suoi apporti di lavoro e di capitale, e incapace altresì di garantire al concedente un equo interesse per i suoi capitali, è condannato ad una inevitabile decadenza per eccesso di sfruttamento della terra e per difetto d'investimento di capitali. L'affitto al coltivatore, in tutti questi casi, è il rimedio sicuro per le sorti dei due contraenti e della produzione.

Ma tale diritto soprattutto pone i mezzadri e coloni più preparati in condizione di accedere all'altro diritto, quello di eseguire migliorie nel fondo locato; il quale, con diritto a indennizzo in ogni caso salvo le limitazioni demandate al contratto collettivo per i fondi dei piccoli proprietari (articolo 15, ultimo comma), è dal presente disegno di legge riconosciuto agli affittuari singoli o associati, siano essi imprenditori o diretti coltivatori.

5) Stabilità sul fondo salvo grave inadempienza contrattuale, esecuzione delle migliorie da parte dell'affittuario: il contratto d'affitto assume caratteri che lo avvicinano sostanzialmente al contratto di enfiteusi. La conversione dell'affitto in enfiteusi trasforma in *dovere* il *diritto* di eseguir migliorie.

Sono a tutti note le estese trasformazioni fondiarie, a base specialmente di colture legnose, cui ha dato luogo, nei tempi trascorsi, l'enfiteusi nel Centro-meridione e in Sicilia. A questo contratto, quando vigeva la clausola della irredimibilità, ricorrevano di frequente i proprietari che non potevano attendere alla gestione del fondo.

Pure le « allivellazioni » e le « censuazioni », rispettivamente compiute dai Lorena in Toscana e da Garibaldi pei beni ecclesiastici in Sicilia, per quanto viziate dalle notorie camorre onde certe fattorie toscane vennero allivellate intere, e gruppi di accaparratori si appropriarono di buona parte delle terre destinate ai contadini siciliani, rinnovarono profondamente

(10) *L'agricoltura e la riforma agraria*, cit., pag. 111.

le zone ove le terre effettivamente giunsero senza intermediari ai lavoratori: valga per tutti l'esempio, forse tra i meno noti, della Val di Nievole in Toscana, ove per la concessione di vaste zone in enfiteusi disposta da Pietro Leopoldo, « l'agricoltura in venti anni ha procurato ricchezze maggiori, che non poteva produrre il commercio in cento », secondo la testimonianza del Sismondi. Infatti - scrisse nel 1833 un grande georgofilo toscano, Leonida Landucci (11) - « distinguonsi tra i nostri agricoltori tutti i livellarj per una vita più agiata, e per maggiore sagacità, e collo stare in contatto colle altre classi industrie; dirigono i loro figli alle scienze e alle arti, onde poi formare nuove e maggiori fortune, nè restano condannati i loro figli come quei dei mezzaioli a morir nello stato in cui nacquero i padri: così anche in loro verificasi che mentre la ricchezza è sprone a civiltà, la civiltà stessa è poi d'aumentar ricchezza cagione ».

Tali sono i caratteri dell'enfiteusi. « Purtroppo errori cristallizzati nel gergo curiale e notarile lo han fatto quasi considerare come contratto feudale, solo perchè il terreno liberato dal canone fu erroneamente detto Libero Allodio - osserva il collega senatore Giuseppe Micheli (12) - ma ciò nulla può togliere all'intima virtù fattiva di un contratto agrario che evita l'esborso di un capitale per l'acquisto e quindi non grava l'impresa di tale spesa lasciando in mano all'agricoltore per le migliori e per le coltivazioni quel capitale che altrimenti dovrebbe immobilizzare nell'acquisto, anche a rate, con le altre forme di contratto ».

Ma oltre a questa considerazione, bisogna aggiungere che l'enfiteusi è in realtà il contratto che meglio risponde alla prima esigenza essenziale del moderno progresso agrario: quella, cioè, di esaltare - e non soltanto, di non ostacolare - l'iniziativa, lo spirito di sacrificio, le grandi energie di cui han dato ampie prove, pur in condizioni tutt'altro che propizie, e

(11) « Giornale Agrario Toscano », 1833, pagg. 378-379.

(12) Camera dei deputati, « Atti » della XXV Legislatura, Doc. n. 375, *Progetto di legge Micheli e altri* svolto e preso in considerazione il 24 marzo 1920: « Provvedimenti per il frazionamento e la colonizzazione del latifondo siciliano », Relazione, pag. 14.

soprattutto a vantaggio altrui, i nostri lavoratori e imprenditori.

Il diritto di convertire il contratto in enfiteusi, riconosciuto qui agli affittuari diretti coltivatori singoli e alle loro associazioni (affittanze collettive e altre forme), (articolo 17), risponde in pieno anche all'altra esigenza produttiva e sociale, della trasformazione della conduzione della grande azienda agraria moderna e intensiva, condotta dall'affittuario imprenditore a mezzo di salariati e compartecipanti, di cui la piccola impresa contadina distruggerebbe con grave danno l'insopprimibile unità aziendale.

Non corrisponderebbe tuttavia ai fini generali del presente disegno di legge, riconoscere il diritto di convertir l'affitto in enfiteusi a beneficio del solo affittuario imprenditore. Non è al singolo imprenditore che pertanto si riconosce tale diritto, ma all'associazione dei salariati e compartecipanti con lo stesso affittuario il quale continui a svolgere la sua funzione nella produzione, conferendo all'associazione medesima capitali di scorta e partecipando alla direzione (articolo 20). È così che si realizza, assieme agli altri inestimabili vantaggi che offre l'enfiteusi, un notevolissimo elevamento morale e materiale dei salariati e compartecipanti.

La « gestione associata », che fu ed è rivendicazione profondamente sentita dalle masse dei salariati e dei compartecipanti della Valle Padana in specie, trova in questa enfiteusi collettiva la sua forma organizzativa più rispondente. L'ulteriore progresso della grande azienda intensiva è assicurato dalla essenza stessa del contratto d'enfiteusi.

Per i contratti miglioratori di affittanza e mezzadria, adottati in sostituzione dell'enfiteusi da molti proprietari del Centro-meridione e delle Isole, un provvedimento di giustizia sociale si impone. Risultati negativi furono conseguiti, dal punto di vista sociale, attraverso questi contratti, poichè alla scadenza il coltivatore raccolse e raccoglie un frutto ben magro, e spesso addirittura nullo, da vent'anni di sacrifici.

La conversione di diritto in enfiteusi di questi contratti, estesa anche agli altri ove il coltivatore abbia compiuto, pur non prevedendolo il contratto, sostanziali e permanenti migliorie,

(articolo 16) costituisce un doveroso riconoscimento di uno stato di fatto e un doveroso atto di giustizia verso il lavoro.

La conversione di questi contratti in enfiteusi, e il diritto di trasformare in enfiteusi il contratto d'affitto a diretto coltivatore, non hanno luogo qualora il concedente sia piccolo proprietario (articolo 18), salvo il caso in cui il fondo sia stato locato non dal proprietario ma dall'enfiteuta (articolo 19).

Se il fondo fu locato dall'enfiteuta, la trasformazione del contratto in enfiteusi ha luogo mediante il subentrare dei diretti coltivatori (articolo 19), o dell'associazione dei salariati e compartecipanti con l'affittuario (articolo 20), all'enfiteuta di fronte al concedente.

6) Oltre al diritto di stabilità sul fondo e al diritto di eseguir migliorie, una terza fondamentale esigenza della produzione, è quella del controllo del canone d'affitto.

Vane sarebbero le altre misure se la rendita parassitaria del proprietario terriero assenteista dovesse poi, ad arbitrio di costui, soffocare col suo peso morto l'opera dell'affittuario imprenditore o diretto coltivatore.

Il diritto di stabilità sul fondo e il diritto di eseguir migliorie cambiano profondamente, daltronde, il rapporto di affittanza. Il proprietario terriero, che rinunciò ad esser elemento attivo della produzione, deve rinunciare altresì ad intervenire nella produzione come elemento distruttore e disgregatore. Tale funzione egli ebbe in passato, ed ha tuttora, quando pretende, come in realtà di regola avviene, canoni d'affitto elevatissimi, o quando escomiato l'affittuario egli si appropria, elevando il canone al successore, delle migliorie dall'altro arreato, o quando costringe l'affittuario desideroso di permanere sul fondo a corrispondergli un canone più alto senza che esso proprietario abbia alcun titolo per meritare tale aumento - eccetto il privilegio del possidente - e peggio ancora, esigendo l'aumento proprio da colui che dopo aver speso di tasca sua per migliorare il fondo deve per giunta pagare un tanto in più per rimanervi.

Manifestamente la produzione soffre, proprio nella figura stessa del produttore, di questi ormai non più ammissibili privilegi.

Ciò che si verifica attualmente, il fatto cioè

che il canone di affitto sovente assorbe il 50 e il 60 per cento della produzione lorda del fondo, ha un significato chiaro: che la quota di produzione destinata al proprietario supera d'assai il normale beneficio fondiario lordo - il quale corrisponde, com'è noto, alla differenza tra il valore della produzione lorda e la somma delle spese, delle quote d'ammortamento, dell'interesse del capitale agrario, del reddito di lavoro, e del profitto dell'imprenditore - e incide considerevolmente sui vari addendi di questa somma di valori, riducendo soprattutto in misura notevole i redditi di lavoro e spingendo l'imprenditore verso tendenze di speculazione in contrasto con l'interesse collettivo.

Riportare il canone d'affitto al beneficio fondiario lordo, sulla base del bilancio della azienda o di aziende rappresentative, equivale dunque a ristabilire la normalità in questo settore. Non è in una legge, ma solo in sede locale (regionale e provinciale) che può esser determinata quella quota di produzione che corrisponde al beneficio fondiario lordo. È ovvio che il bilancio dell'azienda deve esser impostato, a tal fine, sulla base della produzione lorda annua *media anteriore*, la quale effettivamente rispecchia la capacità produttiva del fondo che viene affidato all'affittuario.

Analogo controllo del canone è previsto per i contratti di enfiteusi (articolo 21), con le varianti dettate dalle diverse caratteristiche del contratto.

7) Altri caratteri, comuni a tutti i contratti agrari, debbono esser modificati e altre innovazioni introdotte, per compiere l'opera di aggiornamento e rinnovamento imposta dalle esigenze del progresso agrario.

a) La questione delle prestazioni in natura che vanno sotto il nome di obblighi, onoranze, regalie e simili, e delle prestazioni di servizi, che a titolo gratuito o semigratuito il coltivatore è tenuto, per contratto o consuetudine, a corrispondere al « padrone ».

Non vale spender qui parole per condannare una usanza medioevale che perpetua inammissibili condizioni di servilità del lavoratore e dell'imprenditore verso il « signore ».

Basti rammentare che la Repubblica fiorentina, col celebre editto del 1289, rinnovato di poi più volte, che liberò i coltivatori dal ser-

vaggio della gleba, « sciolse e annullò » - scriveva (13) il Poggi nel 1848 - « tutte le prestazioni che sotto il nome di angarie o perangarie, di servizi personali o reali, si esigevano nelle campagne dai vassalli e dai coltivatori di qualunque condizione, riconoscendole mancanti di titoli giusti; e proibì in futuro l'osservanza di simili aggravi ».

Quasi sette secoli sono passati, e ancor dura la lotta dei contadini per liberarsi dal prestare questi tributi di omaggio e di vassallaggio.

Ciò che non fu in grado di realizzare la Repubblica fiorentina, ha da esser compiuto dalla Repubblica italiana, col vietare (articolo 2) senza indennizzo alcuno, poichè « mancanti di titoli giusti », le prestazioni gratuite o semigratuite, in qualsiasi forma camuffate;

b) La concessione separata del suolo e soprassuolo, vecchia piaga dell'agricoltura Centro-meridionale in specie, è unanimemente riconosciuta nociva al progresso agrario, come a tutti è noto. Ma resiste tuttavia per forza d'inerzia in innumerevoli contratti, perpetuando i suoi malefici effetti. A che prò ignorarla? È gran tempo di vietare questa anti-produttivistica costumanza (articolo 3);

c) Una elementare norma di protezione dei lavoratori e degli imprenditori contro i generali abusi e soprusi che i contratti verbali consentono, specie nelle zone ove la coscienza e l'organizzazione sindacale è meno avanzata, è la nullità di ogni deroga al contratto collettivo che non risulti da atto scritto, vistato per l'approvazione dalle organizzazioni sindacali (articolo 4);

d) L'aspirazione del contadino al possesso della terra rappresenta, al tempo stesso, una leva potente per il progresso agrario e una solida base per le notorie speculazioni compiute in ogni tempo dai proprietari terrieri.

Creare le condizioni per soddisfare tale aspirazione fu certamente il fine dell'intervento finanziario statale, attraverso concessione di contributi ai contadini per l'acquisto di terre. Ma tale intervento sollevò fondate critiche in quanto il contributo si risolveva in un vantaggio per il proprietario terriero che vende, e in

(13) ENRICO POGGI, *Cenni storici sulle leggi dell'agricoltura*, Firenze, 1848, pag. 127.

un danno per il contadino che acquista; e dai più fu espresso per giunta il giustificato timore, che la piccola proprietà contadina sorta artificiosamente non abbia in sé nessuna garanzia di vitalità. Non è questa, dunque, la strada da percorrere.

Senza dubbio le masse contadine sono tanto più vicine a realizzare l'antica aspirazione al possesso della terra quanto più le loro condizioni economiche e sociali migliorano, e ogni evoluzione dei contratti agrari che conduca verso questi miglioramenti costituisce anche un passo avanti verso lo sviluppo di nuove aziende contadine.

Mà per garantire concretamente al coltivatore che la sua aspirazione non venga al momento opportuno infranta dalla vendita del « suo » fondo ad altri, è d'uopo riconoscere ai coltivatori medesimi il diritto di prelazione (articolo 23) sul fondo ch'essi coltivano.

Tale diritto, esteso ai coltivatori singoli od associati, protegge altresì le aziende gestite da affittanze collettive o da altre forme cooperative, nello spirito dell'articolo 45 della Costituzione.

8) I contratti parziari e di lavoro si basano su principi - a parte quelli comuni ad altri contratti - in acuto contrasto con le esigenze della produzione, con lo sviluppo raggiunto dal livello tecnico e dalla maturità sociale dei lavoratori, e con quei fondamentali principi di giustizia sociale che sono ormai, affermati dalla Costituzione, diventati patrimonio comune di tutti i cittadini.

I nuovi principi qui stabiliti per questi contratti, in aggiunta ai principi generali già trattati, pongono le basi per l'eliminazione di tale contrasto, e perchè attraverso il miglioramento delle condizioni materiali e intellettuali dei lavoratori possa compiersi l'evoluzione verso superiori e più progredite forme di rapporti di produzione.

a) Il diritto di partecipare alla gestione delle aziende, che la Costituzione riconosce a tutti i lavoratori, e che i proprietari negano finanche ai « soci » mezzadri, è rivendicazione comune dei mezzadri e coloni, dei salariati e braccianti e compartecipanti.

Tale rivendicazione è autorevolmente riconosciuta giusta da economisti e uomini politici.

« Non vedo » - scriveva nel 1946 il futuro Presidente della Repubblica Luigi Einaudi - « argomenti decisivi i quali valgono a contrastare . . . l'accoglimento della domanda dei mezzadri di aver voce nella gestione della ' fattoria ' » (14).

Ma ciò che più conta, è il fatto che le masse contadine in lotta hanno ormai creato gli organismi che attuano concretamente questa rivendicazione: i Consigli di Azienda (di Fattoria, di Cascina) che in molte zone sono da tempo al lavoro, con risultati di gran mole.

L'aspirazione dei lavoratori non può tuttavia esser attuata in pieno, di fronte alle resistenze incontrate, se non per opera della legge che riconosca il diritto dei mezzadri a partecipare alla direzione del podere, a parità di diritti col concedente (articolo 7) e istituisca nelle grandi aziende agrarie i Consigli d'Azienda, fissandone i caratteri fondamentali e rinviando al contratto collettivo la ulteriore regolamentazione (articoli 8, 13);

b) La questione del riparto dei prodotti ed utili nei contratti parziari ha una sola base razionale di impostazione e di soluzione: la divisione in base agli apporti dei contraenti.

Questa rivendicazione dei mezzadri e coloni parziari d'ogni regione fu già sostenuta, più di cent'anni or sono, da Cosimo Ridolfi per la mezzadria (15). « Giustizia vuole e ragione insegna » - affermò il Ridolfi nel 1842 - « che in qualunque associazione industriale il beneficio degli interessati deve esser proporzionale alle anticipazioni di ciascheduno; e questo principio fondamentale si vede bene che nel sistema colonico non è sempre rispettato, e il più spesso con danno del contadino, perchè, mentre le anticipazioni delle parti sono tutt'altro che uguali fra loro, la divisione dell'annuo prodotto si fa generalmente, o dovrebbe farsi, per porzioni uguali . . . ».

E dopo aver dimostrato quali gravissimi inconvenienti porta alla produzione la fissazione della quota di riparto in modo invaria-

(14) L. EINAUDI, *Problemi della mezzadria*, in « Rivista di Economia Agraria », anno I, n. 1 (marzo 1946), pagg. 27-28.

(15) COSIMO RIDOLFI, *Del sistema colonico considerato nei suoi rapporti colle novità da introdursi in agricoltura*, memoria letta nell'adunanza del dì 5 giugno 1842, e pubblicata negli « Atti » della R. Accademia dei Georgofili, 1842, pag. 262.

bile, il Ridolfi conclude che « questa unica condizione, quand'altre e molte non ve ne fossero, basterebbe essa sola nel nostro sistema colonico per renderlo stazionario e privarlo d'ogni via di progresso ».

Sostenere il mantenimento di quote di riparto arbitrariamente prefissate significa dunque sostenere principi ben più arretrati di quelli dei moderati d'or è un secolo; ma significa soprattutto cieca incomprendenza di una realtà che è sorta dalla necessità obbiettiva di spingere al massimo gli investimenti di capitali e lavoro nel fondo: la realtà, cioè, che centinaia di migliaia di famiglie di mezzadri e coloni parziari da anni hanno acquisito la coscienza che i « tradizionali » metodi di divisione sono ingiusti e superati, da anni hanno deciso di non sottostare più all'appropriazione padronale di elevate quote di prodotti di spettanza del mezzadro o del colono, compiuta tramite il riparto « tradizionale », e da anni lottano per il riparto in base agli apporti, la tesi che è l'unica giusta e capace di progresso.

Riconoscere tale tesi (articolo 5) è ormai compito urgente del legislatore;

c) La questione delle miglitorie nei contratti parziari costituisce un altro dei punti fondamentali da innovare. L'esperienza, negativa in complesso, perfino dell'impegno assunto dai concedenti di reinvestire quote di prodotto nel fondo in base al Lodo mezzadrile e alla Tregua, dimostra la necessità che l'obbligo di miglitoria sia istituito per il concedente, ad eccezione del caso in cui il concedente sia piccolo proprietario, e sia concesso all'altro contraente il diritto di surrogarsi all'inadempiente (articolo 9);

d) Tali innovazioni, assieme a quella della rappresentanza elettiva della famiglia mezzadrile (articolo 6); del riconoscimento della proprietà mezzadrile sulle scorte che, immesse dal concedente nel fondo per conto della famiglia mezzadrile, vengano annotate a debito di questa sul libretto colonico (articolo 10); della obbligatorietà del libretto estesa, su richiesta di una delle parti, agli altri contratti parziari diversi dalla mezzadria (articolo 11); del divieto dell'affittanza di fondi condotti a contratti parziari (articolo 22), liberano i contratti parziari da ingiustizie antiche e da sopravvivenze feudali, trasformandoli in con-

tratti più rispondenti alle esigenze dello sviluppo della produzione, dell'elevamento delle condizioni dei lavoratori e del riconoscimento pieno delle funzioni di imprenditori dei mezzadri e coloni parziari.

9) Opportune agevolazioni fiscali sono previste (articolo 24) a favore della costituzione di enfiteusi effettuate a norma delle disposizioni degli articoli 16 a 20, più sopra illustrate.

Tali agevolazioni sono previste in misura più larga per gli atti stipulati relativamente a terreni situati nell'Italia Meridionale, nella Sicilia, nella Sardegna, nel Lazio e negli Abruzzi e Molise, in relazione alle particolari condizioni di dette regioni, e consistono in riduzioni dell'imposta di registro e dell'imposta ipotecaria.

PROPOSTA DI LEGGE

DELLA DURATA.

Art. 1.

I contratti agrari sono a tempo indeterminato. Essi cessano se viene comunicata disdetta nel termine d'uso e comunque almeno sei mesi prima del termine dell'anno agrario.

La disdetta comunicata dal proprietario, dal concedente e dal datore di lavoro non è valida se non per grave inadempimento contrattuale o negli altri casi previsti dalla legge.

DEGLI OBBLIGHI.

Art. 2.

Gli obblighi, le onoranze, le regalie, le prestazioni di qualsiasi specie, conferiti a titolo gratuito o semigratuito al proprietario, al concedente o al datore di lavoro, sono vietati.

SUOLO E SOPRASSUOLO.

Art. 3.

La concessione separata del suolo e del soprassuolo è vietata.

I contratti nei quali sia stato concesso il solo godimento del suolo sono di diritto estesi al soprassuolo.

DELLA FORMA DEL CONTRATTO.

Art. 4.

Ogni deroga al contratto collettivo deve risultare, a pena di nullità, da atto scritto, vistato per l'approvazione dalle organizzazioni sindacali.

DEI CONTRATTI PARZIARI.

Art. 5.

Nei contratti parziari le quote di riparto tra i contraenti sono stabilite in base alla effettiva entità dei rispettivi apporti di lavoro e di capitale.

Art. 6.

La famiglia mezzadrile è rappresentata dal capoccia, o reggitore, che viene scelto dai membri della famiglia di età superiore ai 18 anni.

La sostituzione del rappresentante deve essere comunicata al concedente.

Art. 7.

La famiglia mezzadrile partecipa alla direzione dell'impresa a parità di diritti col concedente.

Le modalità dell'esercizio della direzione sono determinate dal contratto collettivo e dalla convenzione.

Art. 8.

Nelle aziende composte da più poderi a mezzadria o colonia parziaria è istituito il Consiglio di Azienda (di Fattoria) con compiti consultivi e deliberativi sui problemi tecnici, economici ed organizzativi dell'azienda.

Del Consiglio fanno parte il concedente, il tecnico, ed i rappresentanti eletti dai mezzadri e coloni di età superiore ai 18 anni e dagli altri lavoratori dell'azienda.

La composizione e le attribuzioni del Consiglio sono determinate dal contratto collettivo il quale stabilisce altresì il numero minimo di poderi necessario affinché la costituzione del Consiglio abbia luogo.

Art. 9.

Nei contratti parziari il concedente ha l'obbligo di investire nel fondo, in opere di miglioramento, una quota del prodotto lordo vendibile di sua spettanza.

Dall'obbligo di cui al precedente comma è escluso il concedente che sia piccolo proprietario.

Il contratto collettivo stabilisce la natura, l'entità, l'ordine e la gradualità delle migliorie suddette.

Se il concedente non ottempera, in tutto o in parte, alla esecuzione delle migliorie come stabilito nel contratto collettivo, l'altro contraente può sostituirsi al concedente nella esecuzione stessa, con diritto a rimborso garantito da privilegio sulla quota di prodotto di spet-

tanza del concedente e, in caso di insufficienza, sulle scorte di proprietà dello stesso.

Art. 10.

Se le scorte vive e morte che la famiglia mezzadrile o il colono sono tenuti a conferire per contratto collettivo o convenzione sono, in tutto o in parte, immesse nel fondo dal concedente, esse divengono di proprietà della famiglia mezzadrile o del colono all'atto della annotazione a debito sul libretto colonico.

Il credito che ne risulta in favore del concedente è garantito da privilegio sui beni stessi.

Art. 11.

Il libretto colonico è prescritto nei contratti di mezzadria e, su richiesta di una delle parti, negli altri contratti parziari.

Le modalità della tenuta del libretto colonico sono stabilite dal contratto collettivo e dalla convenzione.

Art. 12.

I contratti parziari possono essere trasformati, su richiesta di una delle parti, in contratti di affittanza individuale o collettiva.

Le scorte di proprietà del concedente vengono cedute in affitto assieme al fondo.

DELLA PARTECIPAZIONE DEI SALARIATI E COMPARTICIPANTI ALLA DIREZIONE

Art. 13.

Nelle aziende condotte con lavoratori a salario e a compartecipazione è istituito il Consiglio di Azienda (di Cascina) con compiti consultivi e deliberativi sui problemi tecnici, economici ed organizzativi dell'azienda.

Del Consiglio fanno parte l'imprenditore, il tecnico ed i rappresentanti eletti dai lavoratori fissi e avventizi e partecipanti dell'azienda.

La composizione e le attribuzioni del Consiglio sono determinate dal contratto collettivo, il quale stabilisce altresì il numero minimo di lavoratori necessario affinché la costituzione del Consiglio abbia luogo.

DEI CONTRATTI D'AFFITTO.

Art. 14.

Il canone annuo spettante al proprietario del fondo locato è costituito da quella quota della produzione lorda media annua anteriore del fondo che corrisponde al beneficio fondiario lordo, e può esser corrisposto in natura o in danaro.

I limiti della quota suddetta sono concordati in sede regionale e provinciale.

Art. 15.

L'affittuario ha diritto di eseguire migliorie nel fondo locato.

Salvo il disposto degli articoli 16 e 20, l'affittuario ha diritto a indennizzo nella misura dell'aumento di valore conseguito dal fondo per effetto delle migliorie.

Il credito dell'affittuario gode di privilegio sulle scorte del proprietario e in difetto sul fondo, a norma dell'articolo 2778, n. 13, del Codice civile.

Qualora il concedente sia piccolo proprietario, l'importo massimo delle migliorie che annualmente l'affittuario può eseguire con diritto a indennizzo è determinato dal contratto collettivo.

DELLA CONVERSIONE IN ENFITEUSI.

Art. 16.

I contratti miglioratori di affittanza e di colonia, e gli altri ove il diretto coltivatore abbia eseguito sostanziali e permanenti migliorie, sono di diritto trasformati in contratti di enfiteusi.

Art. 17.

Il diritto di trasformare il contratto d'affitto in contratto di enfiteusi è riconosciuto agli affittuari diretti coltivatori, singoli o associati i quali eseguano o si impegnino ad eseguire nel fondo locato sostanziali e permanenti migliorie.

Art. 18.

I precedenti articoli 16 e 17 non si applicano nel caso in cui il concedente sia piccolo proprietario, salvo il disposto dell'articolo 19.

Art. 19.

Se i diretti coltivatori di cui ai precedenti articoli 16 e 17 ebbero in locazione il fondo da un enfiteuta, essi subentrano di diritto all'enfiteuta di fronte al concedente.

Art. 20.

Qualora tra i lavoratori a salario o a partecipazione del fondo condotto dall'affittuario non diretto coltivatore si costituisca, per la conduzione e la diretta coltivazione del fondo stesso, una associazione avente capacità giuridica, e l'affittuario entri a farne parte conferendo i capitali di scorta e partecipando alla direzione tecnica, l'associazione, che col consenso dell'affittuario si surroga nei diritti di questi nei confronti del proprietario, acquista il diritto di trasformare il contratto d'affitto in contratto di enfiteusi, ovvero di subentrare all'enfiteuta di fronte al concedente, se esegue o si impegna ad eseguire nel fondo sostanziali e permanenti migliorie.

DEL CANONE ENFITEUTICO.

Art. 21.

Il canone annuo spettante al proprietario del fondo concesso in enfiteusi è costituito da quella quota, convenientemente ridotta in relazione al carattere specifico del contratto, della produzione lorda media annua anteriore del fondo che corrisponde al beneficio fondiario netto, e può esser corrisposto in natura o in danaro.

I limiti della quota suddetta sono concordati in sede regionale e provinciale.

DEL DIVIETO DI SUBCONCESSIONE.

Art. 22.

Agli effetti dell'articolo 1 del decreto-legge lugotenenziale 5 aprile 1945, n. 156, l'affittanza di fondi condotti a mezzadria o con altri contratti parziari costituisce subconcessione.

DEL DIRITTO DI PRELAZIONE.

Art. 23.

In caso di vendita del fondo l'affittuario, il mezzadro e il colono parziario hanno diritto di prelazione. A tal uopo il proprietario è tenuto a dare congruo preavviso.

AGEVOLAZIONI FISCALI.

Art. 24.

Gli atti di costituzione di enfiteusi effettuati a norma degli articoli 16 a 20, sono soggetti all'imposta normale di registro ed all'imposta ipotecaria normale, ridotte a metà.

Gli atti di cui al precedente comma, stipulati relativamente a terreni situati nell'Italia meridionale, nella Sicilia, nella Sardegna, nel Lazio e negli Abruzzi e Molise, sono soggetti all'imposta ipotecaria fissa e all'imposta normale di registro ridotta ad un decimo.