

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(Nn. 37 e 313-A-bis)

Relazione di minoranza delle Commissioni riunite

2^a (GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

e

8^a (AGRICOLTURA E FORESTE)

(RELATORE GRIMALDI)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Norme in materia di affitto di fondo rustico (n. 37)

d'iniziativa dei senatori **DE MARZI, ZUGNO, CUZARI, ZANNINI, SCARDACCIONE,
LIMONI, LOMBARDI, BALDINI, FERRARI Francesco e MORLINO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 LUGLIO 1968

E

Riforma dell'affitto a coltivatore diretto (n. 313)

d'iniziativa dei senatori **CIPOLLA, PEGORARO, COLOMBI, CHIAROMONTE, BUFA-
LINI, COMPAGNONI, BENEDETTI, LUSOLI, MAGNO, GUANTI e SAMARITANI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 NOVEMBRE 1968

Comunicata alla Presidenza il 10 dicembre 1969

ONOREVOLI SENATORI.

1. — Vari sono gli aspetti sotto i quali può essere esaminato il disegno di legge sottoposto al nostro esame.

Vi è anzitutto un aspetto costituzionale, per verificare se la normativa proposta rientra nei principi sanciti dalla nostra Costituzione.

Vi è poi l'aspetto economico, per esaminare se e in che misura il contratto di affitto — come disciplinato nel provvedimento in esame — può incidere sul futuro della nostra agricoltura.

Vi è infine un terzo aspetto, che — a parer nostro — è stato, se non trascurato, quanto meno sottovalutato, sia dai proponenti, che dalle Commissioni riunite dell'Agricoltura e Giustizia: l'aspetto sociale.

È soprattutto sotto questo ultimo aspetto che noi vogliamo esaminare il provvedimento e ciò non per schierarci a favore o contro l'istituto dell'affitto — di cui non possiamo che riconoscere le esigenze superiori rispetto a quelle della proprietà — ma per constatare anzitutto se esso veramente potrà comporre interessi contrastanti apportando un clima di serenità sociale nelle campagne ed in secondo luogo se esso veramente potrà agevolare le condizioni dei coltivatori e dei piccoli agricoltori che costituiscono — come è noto — la maggior parte degli operatori esistenti nel settore.

2. — A indurci a riflettere è stata infatti proprio la relazione che — durante la discussione dinanzi le Commissioni riunite della Agricoltura e della Giustizia di questo ramo del Parlamento — è stata presentata dal collega professor Rossi Doria, relazione che si può definire una combinazione — certo non felice e non facile — di tecnica e di politica.

Lo stesso Rossi Doria, eminente studioso, era infatti fortemente perplesso e preoccupato circa l'adozione della scelta dei coefficienti per i quali moltiplicare i redditi imponibili catastali al fine di stabilire i valori minimi e massimi degli equi canoni di affitto dei fondi rustici; era perplesso e preoccupato da un duplice punto di vista: quello

della validità degli imponibili catastali, quale fase di ancoraggio dei canoni equi e quello della misura dei coefficienti (24 e 36), che all'inizio si proponevano, in relazione alle realtà di mercato degli affitti ed alle finalità della legge. In fondo, il Rossi Doria non ci sembrava convinto della validità dell'ancoraggio agli imponibili catastali e l'attacco suo iniziale era molto chiaro in proposito; neppure ci sembrava convinto dell'accettabilità dei due coefficienti anzidetti, in modo particolare di quello massimo (36), che era troppo in stridente contrasto con le realtà attuali: era anzi tanto in contrasto da far pensare che la volontà politica promotrice fosse stata mossa da intendimenti demagogici.

L'uomo politico, quale è il Rossi Doria, non voleva però concedere il 100 per cento al tecnico, per cui — attraverso una elaborazione di concetti e di considerazioni tutt'altro che ortodosse dal punto di vista del rigore metodologico, come lo stesso Rossi Doria peraltro riconosceva — le perplessità iniziali venivano a sfumarsi in formule conciliative di cui il politico è capace, ma che il tecnico non può recepire.

Attraverso questa elaborazione, il collega Rossi Doria, per via di esemplificazione, che non possono essere in verità generalizzate, e quindi per mezzo di giudizi piuttosto somari, giungeva a riconoscere, nella sua prima conclusione, « che non vi sono serie obiezioni ad adottare, a base del calcolo degli equi canoni, i redditi domenicali del 1939, purché sia lasciato alle Commissioni un margine sufficientemente largo nella scelta dei coefficienti per cui moltiplicarli ».

Egli, tuttavia, riconosceva che il coefficiente massimo proposto all'inizio (36) era troppo basso e andava quindi rialzato ad un livello compreso fra 50 e 60, riconoscendo che lo stesso 50 avrebbe potuto provocare « una improvvisa riduzione molto sensibile dei canoni vigenti; tale da mettere in seria difficoltà il finanziamento dell'intero sistema di regolazione dei canoni di affitto » (quinta conclusione Rossi Doria).

La preoccupazione del tecnico coscienzioso, peraltro, riaffiorava più avanti, nella settima ed ultima conclusione, là dove il Rossi

Doria riteneva di dover affidare ad una Commissione centrale per l'equo canone, ad alto livello tecnico, i compiti di:

a) approfondire ulteriormente gli studi e le valutazioni, così da riuscire ad assicurare la massima perequazione dei canoni ed un progressivo avvicinamento all'obiettivo indicato dall'art. 3 della legge del 1962;

b) stabilire norme e criteri ai quali ispirare l'opera delle Commissioni provinciali sulla scelta dei coefficienti intermedi tra il minimo ed il massimo fissati dalla legge.

Il compito di cui alla lettera a) evidentemente contrastava con la precedente affermazione (conclusione prima), secondo la quale non vi erano serie obiezioni per l'adozione dei redditi imponibili dominicali a cui ancorare la fissazione degli equi canoni. Infatti o la perequazione di base esiste, ed allora non è il caso che una Commissione centrale studi come fare per realizzarla; o la perequazione non esisteva ed allora era opportuno che la Commissione centrale studiasse ed approfondisse.

Inoltre, la Commissione centrale — secondo la proposta del professor Rossi Doria — avrebbe dovuto provvedere anche ai compiti di cui alla lettera b) i quali, in verità, sono quelli già previsti dalla legge del 1962, là dove è detto che la Commissione tecnica centrale deve dare le direttive alle Commissioni provinciali circa l'applicazione dell'articolo 3 della legge stessa. In fondo, il problema sembra essere sempre lo stesso. Infatti l'individuazione dei coefficienti intermedi fra il minimo ed il massimo non può non far esplicito riferimento alle realtà economiche delle aziende agricole della zona considerata, perchè detta individuazione non può non basarsi su una scala di valori — cioè di redditi — che le aziende stesse sono in grado di produrre nelle così diverse circostanze, naturali, materiali ed umane, in cui esse operano.

Da questo punto di vista, quindi, non solo si riprodurrebbe la sostanza dei problemi che già oggi assilla le Commissioni provinciali, ma si potrebbe verificare anche il caso di scoprire realtà in netto contrasto con i

valori espressi dal congegno proposto su base catastale. Ed anche questo farebbe concludere in senso negativo sulla validità dello schema escogitato dal disegno di legge.

Una considerazione ancora. Il Rossi Doria — nella sua relazione — aveva voluto calcolare un dato di notevole interesse e cioè il rapporto fra i canoni desunti dalle tabelle delle Commissioni provinciali e le tariffe dell'estimo (gli imponibili dominicali). Dalle varie tabelle presenti nella relazione e relative a diversi ambienti produttivi, risulta un fatto di rilievo e cioè la fortissima variabilità dei rapporti, da provincia a provincia e da ambiente ad ambiente. Tale variabilità evidentemente dipende dalla sperequazione dei valori catastali di base e dalla notevole differenziazione, strutturale, produttiva e di mercato esistente fra aziende di zone diverse e in una stessa zona. Dato che gli anzidetti rapporti altro non esprimono che i coefficienti di cui alle proposte formulate nel corso della discussione dinanzi le Commissioni riunite, v'è da chiedersi come sia possibile conciliare una siffatta eterogeneità di situazioni con la rigidità dello schema elaborato, in funzione del quale tutti i canoni dovrebbero essere compresi fra i limiti segnati dai coefficienti. È chiaro ancora una volta il distacco che si verrebbe a creare fra la realtà e lo schema proposto, che tale realtà vuole eludere.

3) Le riflessioni che abbiamo fatto sulla relazione del professor Rossi Doria e lo stesso dibattito svoltosi in seno alle Commissioni riunite hanno confermato in noi l'opinione che tale provvedimento non può venire incontro — anche, ed in particolare sul piano sociale — alle esigenze che esso vuole o dice di voler soddisfare.

Abbiamo voluto infatti andare sino in fondo nel nostro esame per renderci conto concretamente dell'ammontare del canone che verrebbe a determinarsi nelle zone di collina e di pianura di alcune Regioni, se si moltiplicheranno gli imponibili « medi » (risultanti dall'applicazione dei criteri di cui al provvedimento in esame) per il minimo (12) ed il massimo (45) dei coefficienti proposti.

Si avrebbe la seguente situazione:

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ZONE DI COLLINA

(valori medi)

REGIONI	Tariffa reddito dominicale	Imponibile per 12	Imponibile per 45
Piemonte	256	3.072	11.520
Lombardia	370	4.440	16.650
Veneto	495	5.940	22.275
Friuli-Venezia Giulia	750	9.000	33.750
Emilia	695	8.340	31.275
Toscana	560	6.720	25.200
Umbria	450	5.400	20.250
Lazio	300	3.600	13.500
Campania	440	5.280	19.800
Puglie	370	4.440	16.650
Basilicata	260	3.120	11.700
Calabria	800	9.600	36.000 (vigneto)
<i>idem</i>	275	3.300	12.475 (seminativo)
Sicilia	602	7.224	27.090
<i>idem</i>	440	5.280	19.800 (seminativo di 1*)
Sardegna	104	1.248	4.680

ZONE DI PIANURA

(valori medi)

REGIONI	Tariffa reddito dominicale	Imponibile per 12	Imponibile per 45
Piemonte	840	10.080	37.800
Lombardia	985	11.820	44.325
Veneto	750	9.000	34.750
Friuli-Venezia Giulia	714	8.568	32.130
Emilia	810	9.720	36.450
Toscana	467	5.604	21.015
Lazio	350	4.200	15.750
Campania	1.750	21.000	78.750 (seminativo irri- guo)
<i>idem</i>	440	5.280	19.800 (seminativo ar- borato)
Puglie	588	7.056	26.460
Calabria	920	11.040	41.400
Sicilia	604	7.248	27.180 (vigneto)
<i>idem</i>	5.210	62.520	234.450 (agrumeto)
Sardegna	380	4.560	17.100

I canoni di affitto minimo e massimo sono quelli di cui rispettivamente alla seconda e alla terza colonna del prospetto sopra esposto.

Per serietà di calcolo, prendendo in esame il coefficiente medio 28,5, risultante da quello minimo 12 e da quello massimo 45, possiamo affermare che il canone da corrispondere al proprietario fondiario non sarebbe sufficiente a pagare gli oneri per imposte e tasse su di lui gravanti. Ove si applicasse il coefficiente massimo la situazione si verrebbe a modificare, specie in alcune zone e per alcuni terreni, non in senso sostanziale e comunque spingerebbe certamente i proprietari fondiari a liberarsi in un modo o nell'altro del contratto di affitto.

C'è di più: i proponenti affermano, e si è sentito confermare quasi all'unanimità in sede di Commissioni riunite, che uno degli obiettivi del presente provvedimento è quello di abbassare il valore e quindi il prezzo della terra.

Si può essere favorevoli in linea di principio a questo obiettivo — se s'inquadra in un processo di ristrutturazione dell'agricoltura — ma riteniamo che non sia equo volerlo realizzare a carico di una sola categoria economica e in un momento in cui — a causa delle note vicende economiche, di cui è responsabile la politica adottata, specie in quest'ultimo periodo di tempo — vi è una corsa al rialzo dei prezzi sia di quelli strumentali che di quelli di consumo.

Ed allora, onorevoli senatori, ci domandiamo e domandiamo: se le categorie agricole esistenti nel nostro Paese s'identificano per oltre l'80 per cento con piccoli agricoltori e coltivatori che con risparmi e spirito di sacrificio sono riusciti a diventare proprietari del loro terreno, perchè voler deprezzare il valore di questi terreni, lasciando inalterati i valori di altri beni? Perchè voler rendere ancora più povere certe categorie, scavando il solco di povertà e di miseria che le divide dalle altre categorie?

Sotto questo aspetto un provvedimento come quello in esame può quindi interessare solo relativamente il grande proprietario che — magari sotto forma di società

per azioni — si deciderà a condurre in economia i suoi terreni, mentre potrebbe danneggiare — come prevediamo danneggerà — soprattutto il piccolo coltivatore, che vedrà depauperato il valore dei suoi terreni.

4. — Il presente disegno di legge rischia perciò di tradursi, sul piano sociale, in una vera e propria disfatta per le categorie meno abbienti.

Entrando poi nel merito della « equità » del canone che si vuole assicurare, non si può non rilevare che dal punto di vista economico non esiste, cioè non ha alcun senso determinato, il cosiddetto « equo canone » ed è, quindi, vano e contraddittorio ogni proposito d'inventare un qualche meccanismo che serva a darne la misura. Di questa verità si è dichiarato partecipe l'eminento cultore di economia agraria, Corrado Bonato scrivendo « sul rebus dell'equo canone » nel « Corriere della Sera » del 4 ottobre ultimo scorso.

Il concetto dell'equità non è, dunque, di natura economica ed è forse, anche, più di natura morale che giuridica. L'equità — che fu definita come la giustizia del caso particolare — corrispondente ad un sentimento di giustizia aderente alla natura del singolo rapporto, serve cioè ad applicare con criterio di umanità e di sostanziale uguaglianza le disposizioni generali astratte — e quindi rigide — della legge, adattando queste ultime alle circostanze proprie dei concreti rapporti di fatto.

Storicamente, l'equità costituisce una delle glorie della civiltà romana, in forza della quale essa integrò, superandola, la civiltà greca, tutta fondata sull'idea di una pura giustizia. Per sua natura, quindi, l'equità è mutevole con i tempi, i luoghi, le circostanze e non può — per la contraddizione che nol consente! — essere ristretta entro formule giuridiche, come oggi si vorrebbe fare per fissare la misura equa del canone d'affitto di ogni singolo fondo rustico.

Tornando al Catasto e ad ogni reddito dominicale in esso iscritto, fondo per fondo, pur supponendo — contro una verità pacifica e da tutti conclamata — che tutti

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

i redditi siano aggiornati ed esattamente adeguati alla loro istituzionale natura, resta sempre vero che tra il reddito dominicale del Catasto ed il valore locativo netto di ciascun fondo — richiamato dal Rossi Doria — vi è una diversità concettuale, genetica, che rende l'uno incommensurabile a mezzo dell'altro: è vano, perciò, mettersi alla ricerca di pretesi adeguati rapporti numerici che servano a passare dall'uno all'altro.

Il reddito dominicale catastale — fin troppo notoriamente — si ottiene moltiplicando la superficie delle particelle di una determinata qualità e classe, per la rispettiva tariffa, la quale ultima è una tariffa di classe, rappresenta, cioè, il reddito unitario medio di tutte le particelle dello stesso Comune censuario aventi quella qualità e quella classe, e non, invece, il reddito unitario medio di quella sola particella che, per avventura, sia da concedere in affitto.

E non è da credere — anche badando alla sola quantità — che fra i due predetti redditi unitari medi sussistano trascurabili differenze: chi ha seguito le vicende recenti del nostro catasto sa che proprio nei territori dove la conduzione in affitto ha rilevante importanza, si è fatta applicazione dell'articolo 13 del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, col quale venne disposta l'ultima generale revisione degli estimi catastali, riducendo da 5 a 3 le classi di ogni qualità di coltura, sicchè, sempre nell'ambito di una medesima classe, vi possono essere fondi con valori locativi netti che divergono di un terzo rispetto ai corrispondenti redditi dominicali.

Ma vi è ancora di più.

I redditi del Catasto — chi non lo sa? — sono redditi istituzionalmente al lordo di tributi. E tutti conoscono l'enorme difformità — anche per i Comuni con terreni aventi

le medesime tariffe catastali — delle aliquote comunali dei tributi fondiari. Sicchè accadrebbe sistematicamente che due fondi posti in Comuni diversi ma catastalmente identici, conseguirebbero un medesimo, cosiddetto equo canone d'affitto, mentre i rispettivi proprietari, nella realtà, godrebbero di redditi netti notevolmente differenti e, perciò stesso, almeno uno di essi dovrebbe ritenersi istituzionalmente iniquo, se l'altro si ritenesse equo.

5. — Onorevoli senatori, riteniamo inutile soffermarci sulle singole disposizioni del provvedimento — alcune delle quali, ci possono trovare consenzienti (specialmente se saranno accolti alcuni emendamenti) mentre su altre esprimiamo tutte le nostre perplessità — perchè, come dicevamo sopra, sono le ragioni di fondo e gli scopi del provvedimento che non possono trovarci d'accordo.

L'agricoltura italiana, specie in questo periodo, ha bisogno di leggi chiare e non di provvedimenti demagogici, che danno solo la parvenza di venire incontro agli interessi di certe categorie; per noi il disegno di legge in discussione — lo ribadiamo — nasconde dei trabocchetti soprattutto a carico delle categorie agricole meno abbienti.

Ed è per questo che responsabilmente chiediamo agli onorevoli senatori di voler riflettere.

Non sono stati infatti pochi i casi in cui per la fretta di voler legiferare sono stati commessi degli errori, che magari si è cercato di riparare in seguito, ma inutilmente, perchè quando si gettano dei semi è difficile poterli eliminare.

Ragioniamo, quindi, prima di legiferare: questo è il nostro compito; è il compito che ci ha affidato il popolo italiano.

GRIMALDI, *relatore di minoranza*