

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(Nn. 37 e 313-A-ter)

Relazione di minoranza delle Commissioni riunite

2^a (GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

e

8^a (AGRICOLTURA E FORESTE)

(RELATORI FINIZZI e BALBO)

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, BUFALINI, COMPAGNONI, BENEDETTI, LUSOLI, MAGNO, GUANTI e SAMARITANI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 NOVEMBRE 1968

Comunicata alla Presidenza il 12 dicembre 1969

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge in esame richiede due ordini di valutazioni, tra loro radicalmente contrapposti e dei quali va attentamente determinata la prevalenza, se si vuole che esso consegua risultati positivi e non esiziali per l'immediato futuro della nostra agricoltura. Il primo di tali ordini riflette la misura del canone di affitto agraria, che il disegno di legge mediamente riduce pressochè alla metà di quello già in applicazione in forza della legge 12 giugno 1962, n. 567.

Per la categoria degli affittuari, siano o non coltivatori diretti, ne può derivare un beneficio, che — se pure apprezzabile — globalmente non supererà qualche decina di miliardi e *pro capite* si ridurrà a pochi biglietti da mille; tale, pertanto, da non comportare alcuna introduzione, nella disciplina in atto, di un qualsiasi valutabile affievolimento della crisi che, in costante processo evolutivo, investe la nostra agricoltura.

Per la nuova misura del canone da parte del legislatore non può affermarsi che sia stata svolta azione di qualche concreta adeguatezza, dovendosi piuttosto ravvisare una palese irrisorietà del contenuto normativo.

Invero gli affittuari possono a tutta prima dichiararsi soddisfatti per il dimezzamento del canone, possono essere indotti anche a plaudirvi, ma certamente ai politici non può sfuggire che esso aduggia soltanto le aspirazioni e gli interessi degli stessi e non instaura affatto una qualsiasi svolta per la nostra agricoltura.

Più esplicitamente, trattasi di legge a scopi demagogici, che, se giustificata dalla necessità di mascherare i persistenti effetti dannosi di una errata politica ventennale di inceppamenti e di coartazioni svolta dal nostro Governo, contiene peraltro una carica implicante altri guasti, altri danni di notevolissima portata.

Del resto ciò non sfugge agli stessi propugnatori ed il Presidente della Commissione agricoltura, senatore Rossi Doria (uno dei più solleciti sostenitori) non senza fondamento ha affermato che il disegno di legge da solo non comporta sollievo alle difficoltà di una agricoltura in crisi e va valutato

positivamente solo come primo passo di una futura legislazione di ben altre ampiezze, che egli auspica in progressione pertinace di quell'errata politica ventennale di imperio sinora perseguita.

Sempre nell'ambito del primo ordine di valutazioni, il disegno di legge presenta invece contenuti positivi là dove disciplina i miglioramenti e le trasformazioni resi possibili all'iniziativa dell'affittuario, al quale viene più decisamente riconosciuta la qualifica di imprenditore.

È un dato positivo che il disegno di legge conferisca all'affittuario poteri decisionali circa gli ordinamenti aziendali e la strutturazione dei fondi, essendo giusta ed opportuna l'eliminazione di ogni ambiguità ed incertezza circa la sua qualità di autentico imprenditore, che, come tale, non può che essere munito di quei necessari poteri dal cui esercizio dipenderà l'adeguamento dell'azienda. E ciò è più rispondente particolarmente per il momento storico e politico in cui viviamo, che esige aziende di più ampie dimensioni, mezzi strumentali più consoni alla tecnologia moderna e nuovi ordinamenti, in consonanza con le agricolture più progredite degli altri cinque Paesi della Comunità europea.

Nondimeno anche tali norme non vanno esenti da critiche per il confusionismo di istituti giuridici e per la prevaricazione ai danni del concedente dovuta a non sopiti propositi di rivendicazioni classiste (collegate al richiamo di tempi tanto remoti) che dovrebbero invece cedere il posto alla equità e giustizia del momento per il reale e più rapido progresso democratico. Una bene articolata solidarietà tra proprietario e affittuario, che tenesse in piedi l'interesse del primo a approfondire mezzi finanziari per la attuazione dei miglioramenti, non avrebbe fatto mancare risultati incommensurabili, che invece il disegno di legge non rende possibili.

Il secondo ordine di valutazioni, invece, mette a nudo la dannosità, indeterminabile, ma certo assai notevole, della legge, per gli effetti che non appaiono in superficie e quindi sono meno facilmente percettibili.

Il primo degli effetti negativi è costituito dalla caduta dei valori fondiari (espressamente, del resto, preventivata dai presentatori) come ineluttabile conseguenza della perdita pressochè totale dei valori d'uso che l'equo canone sostanzia.

È stato affermato che i prezzi delle terre (definite beni rifugio) abbiano raggiunto indici eccessivamente elevati e che invece sia da auspicarsi che essi diminuiscano il più possibile sino allo zero.

Si chiede: è un vantaggio od un danno per il coltivatore diretto il verificarsi del crollo del prezzo delle terre, quando invece tutti i valori dei beni e servizi in ogni altro settore dell'economia generale registrano costanti ascese, il più delle volte provocate dagli stessi operatori, i quali, in ogni caso, non vi si oppongono e ne mostrano gradimento?

Noi siamo della convinzione che la politica del ribasso delle terre non sia nei voti nè nell'interesse del coltivatore sia perchè raramente si riscontra che egli non sia a sua volta proprietario di terreni (e dovrebbe rassegnarsi alla perdita del loro valore) sia per la poco incoraggiante prospettiva di un immane futuro di miseria in quanto egli i propri guadagni, alti o bassi che siano, non potrà che investirli nelle terre (e quindi a vanificarli perchè incorporati nelle terre dal valore zero).

Ad un attento osservatore non sfugge, inoltre, che la crescita dei salari dei lavoratori agricoli si è affiancata di pari passo all'aumento dei valori fondiari, trattandosi di due fenomeni che si influenzano reciprocamente. Certamente la caduta dei prezzi delle terre e dei valori di godimento segnerà quantomeno l'arresto di quella ascesa dei salari, la quale è nei voti generali al fine del superamento del divario rispetto ai salari dei lavoratori dell'industria, giustamente considerato uno dei peggiori mali sociali che affliggono il nostro Paese.

Un altro effetto dannoso è dato dal riflusso del risparmio dall'agricoltura in altri settori, nei quali i valori aumentano, non diminuiscono e tanto meno si azzerano.

È ovvio che la perdita del valore di uso (equo canone) e la perdita consequenziale del valore fondiario non potranno che obbli-

gare il risparmiatore a rifuggire dagli investimenti nelle terre, sollecitati del resto dal costante richiamo di capitali da parte degli altri settori tutti dell'economia.

Qualora sulla nostra agricoltura si dovesse abbattere la jattura dell'asfissia finanziaria, la sua fine sarebbe immediata.

È noto, e nessuno ne fa mistero, che i nostri coltivatori diretti non hanno mezzi finanziari per fronteggiare le enormi spese di quella ristrutturazione imposta dalla partecipazione alla Comunità europea; è noto pure come lo Stato non ha la possibilità nè la idoneità per sovvenirli in modo adeguato e tempestivo; è noto come le forze del lavoro più valide ed intraprendenti emigrano in massa nell'interno e fuori del Paese alla ricerca di posti di lavoro in aziende che prosperano e si ingrandiscono grazie al risparmio che attraggono e remunerano in giusta misura senza differenziazioni di provenienza per categorie e ceti, è noto tutto ciò e non di meno viene presentato il disegno di legge in esame col quale, di contro al ben meschino vantaggio (inerente la nuova misura dell'equo canone) di soli alcuni miliardi, si accetta e si vuole la perdita di cifre sicuramente iperboliche allo stato raggiunte dall'afflusso del risparmio proveniente dai non coltivatori.

È stato mai da qualcuno dei presentatori considerato quale prospettiva di fame e di radicale dissesto si dischiuda ai lavoratori in agricoltura, i quali sinora solo da quel risparmio hanno rilevato la propria remunerazione?

Un altro aspetto negativo è la complicità insita nella disciplina dell'equo canone, la quale non potrà che dissuadere qualsiasi possessore di terre a concederle in affitto. Sicchè agli operatori agrari verrà a far difetto lo strumento dell'istituto dell'affittanza agraria, e ciò proprio quando esso viene indicato come il più idoneo per il ridimensionamento delle aziende da parte degli esperti comunitari scervi da assilli cripto marxisti. Questi hanno rappresentato che una saggia politica deve indirizzare i risparmiatori non coltivatori all'acquisto di terreni coi quali incrementare il mercato delle affittanze, precisando che ciò richiede neces-

sariamente una giusta remunerazione del risparmio così investito.

L'automaticità del canone, che prescinde dall'effettivo stato individuale di produttività del fondo in comparazione a quello degli altri, in quanto caratterizzata soltanto dalla classe, tipo di cultura e zona, costituisce un'altra grossolana ingiustizia, che si risolve anch'essa a danno degli affittuari. L'affittuale di un vigneto di prima classe, posto in una determinata zona che produce 200 quintali di uva paga il medesimo canone di colui che conduce altro vigneto di prima classe della stessa zona, il quale però produce solo 30 quintali d'uva (perchè vecchio, deperito, eccetera). Quest'ultimo fittuale è costretto a soccombere di fronte alla concorrenza del primo, il quale viene dalla legge agevolato con l'istituzione di un autentico privilegio.

Alle esposte carenze sostanziali vanno ad aggiungersi quelle di legittimità costituzionale, non meno rimarchevoli.

Occorre premettere che era stato stabilito di richiedere il parere della 1^a Commissione sulla legittimità costituzionale del provvedimento: nondimeno è mancata l'acquisizione di tale parere, per cui i motivi di gravi perplessità, più volte e da più parti manifestati in sede referente, debbono essere riproposti ora in termini non più differibili.

Si deve rilevare che la riforma dell'« equo affitto », proponendo l'ancoraggio del canone alle tabelle dei redditi dominicali, ha tuttavia previsto che possa mancare un tale parametro di riferimento. Per tale eventualità viene proposto (art. 5) di demandare alla Commissione centrale il compito di « esaminare e deliberare », senza stabilire i criteri che debbono presiedere ad un tale esame e, soprattutto, ad una tale decisione. Una delega del genere, per colmare in sostanza una lacuna legislativa, non può essere ammessa.

Analogamente appare viziata da illegittimità la normativa dei miglioramenti perchè i compiti, che il Codice civile (art. 1632) affidava al giudice, ora verrebbero demandati all'Ispettorato agrario provinciale, cui

spetterebbe di dare il parere risolutivo, nel contrasto fra le parti, anche senza motivazione; e, comunque, senza che siano stati stabiliti i principi ed i criteri direttivi per riconoscere l'ammissibilità dei miglioramenti. È, poi, di estrema gravità che si voglia rimettere alla discrezionalità dell'Ispettorato agrario la decisione circa la durata di ammortamento delle spese sostenute dall'affittuario per realizzare i miglioramenti. Le conseguenze sui rapporti economici fra concedente ed affittuario possono risultare piuttosto pesanti: anzi c'è da chiedersi se, in tutti questi casi, si abbia e sia concepibile una degradazione di diritti soggettivi, di origine contrattuale, a semplici interessi legittimi.

La più inquietante delle questioni di illegittimità costituzionale concerne lo stesso meccanismo che viene proposto per la determinazione del canone. Come è noto, l'ultima revisione generale degli estimi catastali risale al 1939. Venne allora disposto, col decreto-legge n. 589 del 1939, che la revisione avvenisse tenendo presente la quantità annua media ordinaria dei prodotti e dei mezzi di produzione, valutati in base alla media dei prezzi correnti nel periodo compreso fra il 1° gennaio 1937 e la fine delle operazioni di revisione, « ferme restando le vigenti disposizioni circa le detrazioni da effettuarsi dal valore della produzione come sopra determinato per ottenere la rendita imponibile » (art. 2).

Dopo la guerra, all'inizio degli anni sessanta, a cura dell'Amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali ed in vista di una nuova revisione generale degli estimi catastali, venne condotta un'indagine « a campione » su ventimila aziende allo scopo di acquisire elementi economico-estimiali con specifico riferimento al triennio 1958-60. Tradotti poi i risultati in tariffe unitarie e rapportate queste a quelle vigenti, la distribuzione dei rapporti così ottenuti rappresenta sinteticamente, anche se solo indicativamente, il mutare delle proporzioni fra costi e ricavi nelle diverse qualità di colture e classi di produttività e nei diversi ambienti. I principali risultati della indagine sono stati riportati nelle « Note orientative »

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del senatore Rossi Doria, sicchè ora è possibile un confronto assai interessante:

da un lato, fra i coefficienti dei detti estimi catastali: quelli del 1939, quelli teorici calcolati sul triennio 1958-60, quelli risultanti dall'ulteriore aggiornamento al 1968, in base alla successiva svalutazione monetaria (del 15 per cento);

dall'altro lato, fra i suddetti coefficienti e quelli che sono stati ricavati assumendo i valori delle attuali tabelle dell'« equo ca-

none » e mettendoli a confronto con i redditi dominicali del 1939, nel corso dell'indagine condotta dal professor Rossi Doria; inoltre fra questi stessi coefficienti e quelli che ci vengono proposti col disegno di legge sull'« equo affitto » (prendendo il valore « medio » del coefficiente provvisorio di 36 volte, di cui al comma 5° dell'articolo 2 del progetto stesso).

La tabella riportata riunisce a confronto i detti coefficienti, mettendo in luce anche i rispettivi valori monetari.

Risulta subito evidente che, per le tariffe massime, esiste una sostanziale equivalenza fra i canoni ora in vigore (le cui tabelle sono state formate con i criteri della legge n. 567 del 1962) e gli estimi catastali elaborati nel triennio 1958-60 ed aggiornati al 1968. Soltanto per i minimi i canoni risultano generalmente più alti. Questa constatazione fa risultare che, per le tariffe massime, quel che ci viene proposto è una falciatura dei canoni al 50 per cento anche rispetto alle stime catastali aggiornate.

L'osservazione sembra essere della massima importanza.

In considerazione delle su esposte carenze di contenuti, di finalità e di legittimità, noi liberali siamo fermamente contrari al disegno di legge in discussione, nella certezza che esso riproduce falsi miti di progresso economico, mentre nella realtà accresce la miseria delle nostre campagne e rende incolmabile il divario dalle agricolture degli altri

Paesi della Comunità europea, in un dissesto definitivo.

Eppure quanto sarebbe stato più semplice e proficuo non perdere di vista la normativa adottata da tali Paesi, non fosse altro che per rendere concreta ed operante quella volontà di maggiore inserimento frequentemente conclamata ed invece sempre manchevole!

E poi ognuno si chiede perchè mai i nostri lavoratori sono costretti a distaccarsi dalle famiglie e trovare lavoro in quei Paesi che — solo perchè ad economia liberale — non si vuole prendere a modello.

La soluzione dei problemi sociali ha la chiave nei contenuti di tali amare riflessioni, alle quali richiamiamo ancora una volta la attenzione degli onorevoli colleghi, in specie di coloro troppo facilmente inclini, nella soluzione di questioni economiche, alle indicazioni cripto-marxiste.

FINIZZI e BALBO,
relatori di minoranza